



**Études économiques  
de l'OCDE**

**FINLANDE**





# Études économiques de l'OCDE

## Finlande

2008



# 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.

*Publié également en anglais.*

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

© OCDE 2008

---

L'OCDE autorise à titre gracieux toute reproduction de cette publication à usage personnel, non commercial. L'autorisation de photocopier partie de cette publication à des fins publiques ou commerciales peut être obtenue du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com). Dans tous ces cas, la notice de copyright et autres légendes concernant la propriété intellectuelle doivent être conservées dans leur forme d'origine. Toute demande pour usage public ou commercial de cette publication ou pour traduction doit être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	9
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Tirer le meilleur parti possible de la mondialisation</b> .....	19
Effets positifs et contraintes de la mondialisation .....	21
Une diversification insuffisante ? .....	30
Un stock d'investissements directs de l'étranger inférieur à la moyenne de la zone OCDE .....	32
Des investissements directs à l'étranger dynamiques .....	34
Le modèle nordique à l'épreuve de la mondialisation .....	35
Les défis à relever restent nombreux .....	39
Notes .....	43
Bibliographie .....	44
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle .....	46
<b>Chapitre 2. Résultats macroéconomiques récents et viabilité des finances publiques</b> .....	49
Les résultats macroéconomiques récents sont bons .....	50
Des problèmes de fond subsistent cependant sur le marché du travail .....	51
Les indicateurs budgétaires sont bien orientés à court terme .....	54
La viabilité des finances publiques à long terme reste cependant une source de préoccupation .....	55
Notes .....	58
Bibliographie .....	58
<b>Chapitre 3. Mise en place de politiques fiscales permettant de consolider le modèle nordique</b> .....	61
La fiscalité et le modèle nordique .....	62
Le système d'imposition duale des revenus comme réponse à la mondialisation .....	65
Comment optimiser la structure fiscale .....	66
L'imposition de la main-d'œuvre est excessive .....	70
La fiscalité locale a besoin d'être modernisée .....	74
L'assiette de la TVA pourrait être plus large .....	80
Imposition des sociétés et des revenus du capital .....	82
Notes .....	88
Bibliographie .....	89
Annexe 3.A1. Le système fiscal en bref .....	92

Chapitre 4. <b>Réformer le secteur des services municipaux</b> .....	95
Stratégies visant à réaliser des gains de productivité dans les services municipaux .....	99
Le gouvernement central devrait améliorer le cadre de fonctionnement des municipalités .....	105
Notes .....	108
Bibliographie .....	109
Chapitre 5. <b>Un meilleur fonctionnement du marché du travail</b> .....	111
Mondialisation et changement structurel .....	114
La fixation des salaires reste excessivement rigide .....	118
Problèmes d'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi et pénuries de compétences .....	121
Le modèle nordique nécessite une hausse de l'emploi .....	129
Notes .....	137
Bibliographie .....	139
Annexe 5.A1. Emploi à temps partiel, taux d'emploi et nombre total d'heures travaillées dans l'OCDE .....	142
Chapitre 6. <b>Hisser le niveau de l'enseignement supérieur au niveau de l'éducation obligatoire</b> .....	145
Le système éducatif finlandais et l'économie du savoir .....	146
Les retards dans la transition vers l'enseignement supérieur sont une importante source d'inefficiences .....	149
La longueur des études contribue également à l'entrée tardive des diplômés de l'université sur le marché du travail .....	152
Le système basé sur l'offre a engendré des inefficiences .....	155
Des droits d'inscription pourraient aider à relever la qualité de l'enseignement et améliorer l'efficacité .....	160
L'augmentation du nombre de doctorats conduit à s'interroger sur la qualité ..	162
Notes .....	165
Bibliographie .....	166
Chapitre 7. <b>Attirer et intégrer les travailleurs étrangers</b> .....	169
Les travailleurs allochtones en Finlande .....	172
Faire face aux pénuries de main-d'œuvre .....	173
Attirer et retenir des étudiants allochtones .....	176
Notes .....	177
Bibliographie .....	178
<b>Glossaire</b> .....	179
<b>Encadrés</b>	
1.1. Le soutien à l'agriculture est coûteux et augmente la pression fiscale .....	24
1.2. Garantir la cohérence des politiques de développement régional avec les autres politiques publiques .....	26
1.3. La Finlande et le modèle nordique .....	36
2.1. Des hausses contractuelles de salaires plus élevées renforcent l'inflation ...	52
2.2. Résumé des recommandations destinées à assurer la viabilité des finances publiques .....	58

3.1. Quelle est l'importance de la protection sociale ? .....	64
3.2. Politique environnementale et fiscalité de l'énergie .....	68
3.3. Le système norvégien d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires .....	86
3.4. Résumé des recommandations concernant la politique fiscale .....	87
4.1. Réformes récentes de la structure et du financement des municipalités ....	99
4.2. Synthèse des recommandations pour réformer le secteur municipal .....	107
5.1. Étude de cas : la fermeture de la papeterie de Voikkaa .....	116
5.2. Indices d'inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi .....	123
5.3. Recommandations visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail .....	136
6.1. Les résultats PISA pour la Finlande .....	148
6.2. Aides destinées aux étudiants .....	153
6.3. Formation professionnelle .....	159
6.4. Résumé des recommandations en vue de l'amélioration de l'enseignement supérieur .....	163
7.1. Recommandations concernant l'accès à la main-d'œuvre étrangère et son intégration .....	177

## Tableaux

1.1. Les autres pays nordiques montrent la voie à suivre dans de nombreux domaines .....	36
2.1. Résultats macroéconomiques récents et prévisions .....	53
2.2. Prévisions de recettes et dépenses liées au vieillissement .....	56
3.1. Composition du taux d'imposition marginal pour une personne rémunérée au salaire brut moyen .....	75
3.2. Intervalles de taux de l'impôt municipal sur le patrimoine fixés par l'administration centrale .....	76
3.3. Instabilité des recettes fiscales .....	79
3.4. Complexité du système fiscal .....	85
5.1. Modifications de la « filière du chômage » .....	130
6.1. Admissions dans l'enseignement supérieur des titulaires du certificat de fin d'études secondaires .....	150
6.2. Taux de chômage par région pour la tranche d'âge 30-34 ans selon le niveau d'étude .....	157

## Graphiques

1.1. Indicateurs des échanges .....	22
1.2. Les industries à haute et moyenne-haute technologie sont importantes ....	23
1.3. La Finlande est encore spécialisée dans les secteurs à faible croissance ....	24
1.4. Part des exportations de haute et moyenne-haute technologie .....	28
1.5. Avantage comparatif révélé symétrique (ACRS) de la Finlande par secteur ..	29
1.6. Les nouveaux États membres de l'UE sont des concurrents plus redoutables que la Chine .....	30
1.7. Taux de renouvellement des entreprises dans l'industrie et les services ....	31
1.8. Investissements directs étrangers .....	32
1.9. Les entreprises finlandaises ont une très forte intensité de R-D .....	33
1.10. L'internationalisation des multinationales finlandaises .....	34
1.11. Répartition des emplois selon leur niveau de qualité (exprimé en déciles) ..	37
1.12. Part du travail dans le revenu .....	38

1.13. Nécessité d'une plus forte participation des actifs âgés et jeunes .....	42
2.1. Principaux indicateurs économiques .....	50
2.2. L'origine des écarts de revenu .....	51
2.3. Taux d'emploi : Objectifs et résultats récents .....	52
2.4. Hausse globale des prix à la consommation et coûts unitaires de main-d'œuvre .....	53
2.5. Évolution budgétaire récente .....	54
2.6. Le taux de dépendance augmente .....	56
3.1. Total des recettes fiscales .....	63
3.2. Dépenses sociales publiques .....	64
3.3. Évolution de la fiscalité .....	67
3.4. Coin fiscal moyen sur les gains d'une personne célibataire .....	70
3.5. Taux marginal d'imposition du travail .....	71
3.6. Abattement fiscal au titre des revenus du travail .....	72
3.7. Les revenus municipaux .....	74
3.8. Imposition de la propriété : comparaison internationale .....	76
3.9. Répartition des taux municipaux d'imposition du patrimoine .....	78
3.10. Efficacité des taxes sur la valeur ajoutée .....	80
3.11. Dépenses fiscales correspondant aux taux réduits de TVA .....	82
3.12. Taux d'imposition globale sur les dividendes perçus .....	83
4.1. Le rôle du secteur des services .....	96
4.2. Écart de productivité par rapport aux États-Unis .....	97
4.3. Part des services publics fournis par les prestataires privés .....	98
4.4. Le rôle des entreprises privées est faible .....	104
5.1. Croissance économique et marché du travail .....	112
5.2. Population inactive .....	113
5.3. Taux de sortie du chômage .....	115
5.4. Fermeture de la papeterie de Voikkaa .....	118
5.5. Rigidité à la baisse des salaires .....	120
5.6. Courbe de Beveridge .....	122
5.7. Inadéquation régionale et sectorielle .....	124
5.8. Nombre moyen d'années d'enseignement formel .....	127
5.9. Temps passé en formation professionnelle .....	129
5.10. Corrélations de l'emploi à temps partiel .....	132
5.11. Emploi à temps partiel .....	133
5.12. Incitations au travail des individus à faible revenu .....	135
5.A1.1. Part de l'emploi à temps partiel, heures travaillées et emploi .....	143
6.1. Niveau de formation par tranche d'âge et résultats PISA .....	147
6.2. Taux d'accès à des études supérieures de type A .....	148
6.3. Taux d'inscription des personnes âgées de 27 ans .....	150
6.4. Élasticité intergénérationnelle du revenu .....	156
6.5. Chômage régional et nombre de places disponibles à l'université .....	157
6.6. Dépenses au titre des établissements d'enseignement supérieur .....	160
6.7. Nombre total de chercheurs .....	163
7.1. Population née à l'étranger dans les pays de l'OCDE .....	170
7.2. Résidents nés à l'étranger selon le pays et l'origine .....	171
7.3. Solde migratoire et sources d'immigration .....	172
7.4. Étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur .....	176

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

La situation économique et les politiques de la Finlande ont été évaluées par le Comité le 14 avril 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 23 avril 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Anne-Marie Brook, Petar Vujanovic, Marketta Henriksson et Marte Sollie sous la direction de Peter Hoeller. Isabelle Duong a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente de la Finlande a été publiée en mai 2006.

## Ce livre contient des...



**StatLinks** 

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

## STATISTIQUES DE BASE DE LA FINLANDE, 2007

### LE PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )	338.1	Villes principales (milliers d'habitants, fin 2006) :	
dont :		Helsinki	564.5
Terres cultivées	22.6	Espoo	235.0
Forêts	263.1	Tampere	206.4
Lacs	34.3	Vantaa	189.7

### LA POPULATION

Population (milliers, fin 2006)	5 277	Population active (milliers)	2 675
Densité au km <sup>2</sup> de superficie terrestre	17.4	Population active occupée (milliers)	2 493
Accroissement naturel net (milliers, 2006)	10.8	Population active occupée (% du total) :	
Solde net des migrations (milliers, 2006)	10.3	Agriculture, sylviculture et pêche	4.8
		Industrie et construction	25.9
		Services	69.3

### LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Composition du Parlement (nombre de sièges) :		Gouvernement, nombre de ministres :	
Parti centriste	51	Parti centriste	10
Parti social démocrate	45	Parti social démocrate	6
Coalition nationale (conservateurs)	50	Parti du peuple suédois	2
Alliance de gauche	17	Total	20
Ligue verte	15		
Parti du peuple suédois	9		
Ligue chrétienne	7		
Autres	6		
Total	200	Dernières élections générales : 18 mars 2007	

### LA PRODUCTION ET LE SECTEUR PUBLIC

Produit intérieur brut (milliards EUR)	178.5	Consommation publique (% du PIB)	21.2
PIB par habitant (en EUR)	33 746		
Formation brute de capital fixe :		État (% du PIB) :	
% du PIB	20.3	Dépenses courantes et dépenses en capital	47.5
Par habitant (en EUR)	6 864	Recettes courantes	52.5

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	44.8	Importations de biens et services (% du PIB)	40.1
Principales exportations (% du total) :		Principales importations (% du total) :	
Métallurgie, machines et transport	36.1	Biens intermédiaires	38.7
Équipement électrique et optique	23.0	Biens de consommation	24.0
Bois, pâte à papier et papier	19.8	Biens d'équipement	23.5
Autres biens	21.1	Énergie	13.8

### LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unités monétaires par USD, moyenne journalière :	
		Année 2007	0.7305
		Avril 2008	0.6351

## Résumé

**L**a Finlande a enregistré de très bons résultats économiques ces dernières années, caractérisés par une forte croissance du PIB conjuguée à une faible inflation, à une progression de l'emploi et à une situation budgétaire saine. Grâce à la solidité du système de protection sociale et au niveau d'instruction élevé de sa population, la Finlande est bien placée pour tirer parti de la mondialisation. Néanmoins, le chômage reste élevé par rapport aux pays les plus performants, malgré des pénuries de main-d'œuvre grandissantes, ce qui dénote l'existence de fortes rigidités sur le marché du travail. En outre, les problèmes du vieillissement de la population et de la montée des dépenses de santé engendrent des risques. Il sera crucial de préserver un large excédent public dans les années à venir et de faire en sorte que le niveau d'activité, surtout chez les travailleurs âgés, continue de s'élever. Les communes, en particulier, seront confrontées à une demande croissante de soins de santé et de services de prise en charge des personnes âgées. La structure sectorielle de l'économie comporte également des risques, puisque la sylviculture est soumise à d'intenses pressions, et que même dans le secteur florissant des télécommunications, la concurrence internationale est forte. Les politiques structurelles ne facilitent pas toujours un redéploiement rapide des ressources. De surcroît, la fiscalité du travail est lourde, ce qui a pour effet d'affaiblir les incitations à travailler, d'encourager la délocalisation des activités à forte intensité de qualifications et de compliquer la tâche des employeurs désireux d'attirer et de retenir des travailleurs hautement qualifiés en Finlande.

Dans ce contexte, le défi que doit relever la Finlande consiste à modifier son système de prélèvements et de prestations de telle sorte qu'il encourage davantage l'efficacité et renforce les incitations à l'activité, sans pour autant perdre les avantages des mécanismes de redistribution et d'aide sociale. Les principaux enjeux de la politique économique sont les suivants :

- **Assurer la viabilité des finances publiques à long terme** : de nouveaux ajustements du système de retraite s'imposent, et les autorités devraient veiller à ce que leur intention de dégager un excédent structurel des administrations publiques de 3½ pour cent du PIB se concrétise.
- **Renforcer l'efficacité du système d'imposition** : les autorités devraient alléger la fiscalité du travail, en particulier pour les personnes aux revenus d'activité élevés, en vue d'attirer et de retenir des emplois et des travailleurs hautement qualifiés, et de limiter les incitations à transformer les revenus du travail en revenus du capital. Les impôts sur la propriété sont actuellement très bas et devraient être revus à la hausse, à la fois parce que les biens immobiliers constituent une base d'imposition non mobile et que cet impôt pèse plus lourdement sur les contribuables aisés. Le taux de l'impôt sur les sociétés pourrait être réduit et son assiette élargie, de même que celle de la TVA.
- **Améliorer l'efficacité des dépenses publiques** : les autorités devraient promouvoir plus activement la concurrence entre prestataires de services publics et privés, et veiller à ce qu'ils soient placés sur un pied d'égalité.

- **Renforcer l'emploi et la mobilité de la main-d'œuvre** : un certain nombre de réformes difficiles devront être engagées pour accroître la flexibilité des salaires, relever le taux d'activité et inciter les chômeurs à accepter de prendre un emploi dans une autre région que la leur.
- **Réformer le système d'enseignement supérieur** : il est urgent que les autorités réforment le système d'attribution des places aux étudiants, afin d'accélérer la transition entre l'enseignement secondaire et les études supérieures. D'autres réformes s'imposent pour réduire la durée des études.
- **Rendre la Finlande plus attractive pour les travailleurs étrangers** : davantage d'efforts pourraient être déployés pour que les emplois vacants soient pourvus par des travailleurs étrangers ; les immigrants ont besoin d'une assistance plus poussée en matière d'apprentissage linguistique et de formation.

## Évaluation et recommandations

---

### *L'économie finlandaise est globalement bien placée pour tirer parti de la mondialisation*

---

L'économie finlandaise se caractérise par divers éléments qui lui permettent d'être bien placée pour tirer parti de la mondialisation : son ouverture aux échanges internationaux et à l'investissement direct étranger, une population au niveau d'instruction élevé, et un solide bilan en matière d'innovation. De fait, des entreprises finlandaises de premier plan, telles que Nokia, ont su faire preuve de souplesse et d'innovation pour tirer parti de la mondialisation en externalisant leurs activités et en se spécialisant. De plus, le gouvernement contribue de manière essentielle à atténuer les conséquences douloureuses que peuvent avoir les restructurations économiques ; le système de prélèvements et de prestations permet une redistribution significative des fruits de la mondialisation, tandis que le système de protection sociale soutient les personnes qui perdent leur emploi.

---

### *Néanmoins, la rigidité des salaires, la faible mobilité des travailleurs et d'autres éléments du cadre d'action publique empêchent une affectation efficiente des ressources*

---

La taille des industries de faible technologie reste cependant considérable. L'intensification de la concurrence internationale, la délocalisation, les excédents de capacité dus à l'affaiblissement de la demande en Europe et le coût élevé des intrants ont contribué à la fermeture d'un certain nombre d'usines dans l'industrie du papier et du carton, et même dans le secteur florissant des télécommunications, la composition de la production a changé. Cette réaffectation rapide des ressources résulte de la mondialisation et des évolutions techniques, ce qui souligne l'importance de politiques économiques facilitant l'adoption par les entreprises de nouvelles techniques de production, ainsi que le déplacement des facteurs de production des branches d'activité en déclin vers les secteurs dynamiques. Malheureusement, les institutions du marché du travail ne garantissent pas une flexibilité suffisante. Les lignes de démarcation entre professions restent trop rigides dans les industries traditionnelles et la flexibilité des salaires est trop limitée, tandis que les chômeurs ne sont guère incités à déménager dans une autre région du pays pour y trouver du travail. En conséquence, les pénuries de main-d'œuvre s'accroissent, alors que le niveau du chômage reste élevé par rapport aux pays les plus performants. En outre, le taux de renouvellement des entreprises est relativement bas, ce qui laisse à penser que les conditions-cadres ne

favorisent pas l'entrepreneuriat ni la diversification de la production dans de nouvelles activités. Ces problèmes sont exacerbés par des politiques de développement régional qui soutiennent l'emploi dans des régions à faible densité de population au détriment des agglomérations. Ainsi, *les aides nationales à l'agriculture sont très importantes, et devraient être réduites pour favoriser le redéploiement de ressources vers d'autres secteurs offrant de meilleures perspectives de croissance. Une approche plus transparente et mieux ciblée devrait être adoptée pour satisfaire les besoins en matière de développement régional.* Les conflits potentiels entre les politiques du marché du travail – notamment les dispositions conçues pour inciter les chômeurs à se rendre dans les régions plus dynamiques – et les objectifs gouvernementaux de développement régional devraient être clairement explicités et des mesures devraient être prises pour résoudre les contradictions éventuelles.

---

*La préservation du système de protection sociale exigera un renforcement de l'emploi, une amélioration de la structure des impôts et une plus grande efficacité des dépenses publiques*

---

L'utilisation de mécanismes collectifs de partage des risques – l'une des caractéristiques essentielles du modèle nordique – a permis aux citoyens finlandais d'adhérer plus aisément à la mondialisation et à la concurrence. La pression fiscale est supérieure à la moyenne de l'OCDE, même si parmi les pays nordiques, la Finlande se caractérise par une charge fiscale globale et des dépenses sociales relativement faibles, tandis que les dépenses publiques y sont plus modestes que dans nombre d'autres pays européens. Cela étant, le système de prélèvements et de prestations a généralement permis d'assurer dans une certaine mesure le partage des bénéfices retirés des transformations structurelles entre les gagnants et les perdants de ces mutations. De plus, la structure des dépenses publiques a eu tendance à contribuer au niveau élevé de l'emploi, notamment en permettant aux ménages de bénéficier à un coût abordable de services de garde d'enfants et d'éducation préscolaire. Néanmoins, les inégalités de revenus se sont accentuées, et les ménages sans emploi restent vulnérables. Le chômage est toujours élevé et il faudrait donc réexaminer le système de prélèvements et de prestations pour vérifier si l'arbitrage entre les incitations à travailler et le soutien des revenus est approprié. Le défi que doivent relever aujourd'hui les autorités finlandaises consiste à modifier le système en place, afin qu'il encourage davantage l'efficacité et renforce les incitations à l'activité, sans pour autant perdre les avantages des mécanismes de redistribution et d'aide sociale. Compte tenu du vieillissement de la population et de la nécessité de relever les taux d'emploi, il est également préoccupant de constater que de nombreux diplômés n'entrent sur le marché du travail qu'à l'approche de la trentaine. La fiscalité du travail est aujourd'hui trop lourde, notamment au regard de la mobilité croissante des emplois et des individus qui découle de la mondialisation. Dans ce contexte, la viabilité du système de protection sociale passe par un renforcement substantiel de l'emploi, une fiscalité plus efficace et des dépenses publiques plus efficaces.

---

*Les résultats économiques récents sont bons, mais les fortes hausses de salaires risquent de peser sur la compétitivité*

---

Le taux de croissance économique a été supérieur à 4 % en 2006 et 2007, ce qui a contribué à la poursuite du rattrapage des autres pays nordiques, dont le produit intérieur brut (PIB) moyen par habitant était légèrement supérieur à celui de la Finlande, et des États-Unis, dont l'avance était bien plus nette à cet égard. Le taux de chômage a sensiblement diminué ces dernières années, pour revenir à moins de 6½ pour cent, mais il reste supérieur à celui observé dans les autres pays nordiques. Il est clair qu'améliorer le fonctionnement du marché du travail reste l'un des principaux enjeux de la politique économique finlandaise. Sur fond de pénuries de main-d'œuvre de plus en plus marquées, les négociations salariales de 2007-08 – qui ont eu lieu au niveau des branches d'activité et des entreprises – ont débouché sur des hausses de salaires nettement plus fortes que les années précédentes. Dans la mesure où la plupart des accords conclus étaient d'une durée de deux à trois ans, il en résultera une vigoureuse poussée des salaires non seulement en 2008 mais aussi au cours des deux années suivantes, ce qui nuira à la compétitivité. Parallèlement au ralentissement de la demande mondiale, le dynamisme des exportations devrait diminuer considérablement et la croissance du PIB pourrait refluer à 2½ pour cent en 2009, le taux de chômage se stabilisant aux environs de 6 %.

---

*Le règlement des problèmes budgétaires à moyen terme devrait passer par la poursuite de la réforme des retraites et par un durcissement de la politique budgétaire à court terme*

---

Les résultats récents de la politique budgétaire sont positifs, l'excédent financier des administrations publiques ayant été généralement supérieur à l'objectif visé. Toutefois, l'évolution démographique va sensiblement modifier la donne à partir de 2010. Malgré la constitution de réserves conséquentes et le lancement en 2005 d'une ambitieuse réforme des retraites mise en œuvre progressivement, le gouvernement reconnaît que les taux des cotisations de retraite augmenteront de 4 points de pourcentage d'ici à 2030 pour maintenir à flot le système de retraite. L'excédent de l'administration centrale permet de neutraliser une grande partie de cette hausse en réduisant les impôts sur le revenu. Toutefois, il resterait un déficit de viabilité d'environ 1 % de PIB. Parallèlement, l'un des principaux défis que doit relever la Finlande est de continuer à alléger la pression fiscale sur le travail, tout en préservant les éléments essentiels de la protection sociale offerte par le modèle nordique. Pour ce faire, de nouveaux ajustements du système de retraite seront nécessaires. *Les autorités devraient se fixer pour priorité de relever l'âge effectif de départ en retraite et de supprimer totalement la « filière du chômage », qui permet de fait aux travailleurs âgés de prendre une retraite anticipée dès 57 ans. En outre, les périodes d'étude ne devraient plus être validées dans le décompte des droits à pension, et il faudrait réexaminer le bien-fondé du taux d'acquisition plus élevé des droits à pension qui s'applique aux travailleurs âgés de 53 à 62 ans.* Le solde financier global des administrations centrale et locales est actuellement excédentaire, mais la préservation de cet excédent au cours des années à venir exigera une structure fiscale plus efficace et de nouvelles mesures significatives destinées à renforcer la productivité du secteur public – en particulier au niveau des services sociaux municipaux.

---

*Le système dual d'imposition des revenus a constitué une réaction positive à la mondialisation, mais il présente des inconvénients*

---

La mondialisation contraint les pouvoirs publics à trouver un équilibre délicat entre la nécessité de financer le système de protection sociale et celle de préserver les recettes fiscales provenant des facteurs de production mobiles. La mobilité croissante du capital s'est traduite par une baisse tendancielle des taux des impôts sur les sociétés dans la zone OCDE, accompagnée d'un élargissement de leur assiette. En Finlande, le système dual d'imposition des revenus a également permis d'appliquer un taux d'imposition nettement plus faible aux revenus du capital, tandis que les revenus du travail restent lourdement taxés. Ce système d'imposition dual a renforcé l'efficacité des investissements en capital fixe. Néanmoins, ce système dual incite les individus à transformer des revenus du travail en revenus du capital, et les procédures mises en place pour limiter cette pratique ont accentué la complexité du système d'imposition, sans empêcher pour autant certaines catégories de travailleurs de continuer à faire basculer leurs revenus d'une catégorie à l'autre avec une relative facilité. Les autorités pourraient réduire les incitations à ce basculement en abaissant le taux moyen d'imposition des individus aux revenus d'activité élevés. La Finlande devrait également suivre les résultats du système norvégien de déduction pour participations en vue d'adopter un dispositif similaire – s'il s'avère efficace – pour réduire les incitations aux transferts de revenus d'une catégorie à l'autre. La réforme fiscale de 2005 s'est traduite par une légère baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, à 26 %. Cela a permis de ramener le taux finlandais en deçà de la moyenne des 15 États membres de l'Union européenne jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2004 (UE-15). Néanmoins, le taux légal moyen dans les nouveaux États membres était d'environ 19 % en 2006, et les modifications prévues le réduiront encore d'un point de pourcentage. Aucune mesure d'élargissement de l'assiette de l'impôt finlandais sur les sociétés n'a accompagné la dernière baisse de son taux. Il est sans doute encore possible d'élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés tout en réduisant son taux.

---

*Le travail est trop fortement imposé et la propriété pas assez*

---

Bien que le travail reste moins mobile que le capital, la mondialisation renforce la mobilité des emplois et de la main-d'œuvre. La pression fiscale qui pèse sur le travail est relativement forte, en particulier pour les individus aux revenus d'activité élevés, et certains craignent qu'en tirant vers le haut les coûts de main-d'œuvre, ce coin fiscal élevé n'influe de manière importante sur les décisions d'implantation des activités de production et de délocalisation. La charge fiscale qui pèse sur le travail devrait être allégée, la priorité devant être d'abaisser le taux marginal supérieur d'imposition des revenus d'activité, pour conserver et attirer des emplois hautement qualifiés et réduire les incitations à la transformation des revenus du travail en revenus du capital. Cela étant, des facteurs de production non mobiles tels que les biens immobiliers sont peu taxés, et il existe des marges considérables d'augmentation des impôts sur la propriété foncière bâtie et non bâtie. Une telle augmentation se justifierait non seulement dans la perspective de la mondialisation (étant donné que les biens immobiliers constituent une matière imposable non mobile), mais aussi parce que les impôts sur la propriété tendent à peser plus fortement sur les contribuables aisés, et pourraient donc aider à compenser une réduction de l'imposition des revenus d'activité les

plus élevés. Pour réaliser des gains d'efficacité, les autorités devraient élargir l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et utiliser les recettes supplémentaires ainsi obtenues soit pour abaisser le taux normal de la TVA, soit pour alléger de manière plus générale la fiscalité du travail. Malheureusement, le projet du gouvernement d'abaisser le taux réduit de la TVA sur les produits alimentaires en 2009 va dans la mauvaise direction. Si son objectif est d'aider les familles à faible revenu, un soutien ciblé sera beaucoup plus efficace.

---

*Une concurrence accrue en matière de prestation des services sociaux stimulerait la croissance de la productivité et faciliterait la diversification de l'économie*

---

Les services sociaux, qui sont essentiellement fournis par les communes, représentent près de 20 % de la valeur ajoutée totale de l'économie, ce qui en fait le deuxième secteur finlandais après l'industrie manufacturière. Reste que la productivité a diminué, ce qui soulève des problèmes de viabilité budgétaire et crée un risque de pénuries de main-d'œuvre dans des services sociaux clés parallèlement au vieillissement de la population. Un nombre significatif de regroupements de communes sont en cours et pourraient déboucher sur des gains d'efficacité à long terme, même si le nombre de communes (environ 350 même après ces regroupements) restera nettement trop élevé. Pour renforcer la productivité, une distinction plus nette devrait être établie entre les services essentiels et non essentiels, les ressources des communes étant affectées de manière croissante aux premiers. Le secteur privé devrait être encouragé à jouer un rôle plus important dans la prestation de services sociaux – en particulier des services d'appui qui ne sont pas considérés comme des fonctions essentielles. Cela exigera une promotion plus active de la concurrence entre prestataires publics et privés de services. L'administration centrale devrait veiller à ce que les conditions-cadres dans lesquelles fonctionnent les communes mettent sur un pied d'égalité les prestataires privés et publics. Cela pourrait exiger des modifications de la législation relative aux marchés publics, ainsi que l'adoption de mesures destinées à encourager la constitution en société de toutes les activités à caractère économique contrôlées par les communes. L'administration centrale et les autorités municipales disposent en outre de marges de manœuvre considérables pour favoriser la réalisation de gains de productivité au niveau des communes, notamment en mettant au point des exercices d'évaluation comparative plus élaborés et en adoptant d'autres mesures destinées à faciliter la diffusion des meilleures pratiques en matière de gestion municipale.

---

*Une plus grande flexibilité du marché du travail permettrait à l'économie de mieux s'adapter aux pressions découlant de la mondialisation*

---

Le marché du travail finlandais a connu une période faste ces dernières années, marquée par une vigoureuse croissance de l'emploi et un recul régulier du chômage. Néanmoins, pour réaliser de nouveaux progrès sur le terrain des restructurations en cours associées à la mondialisation, les autorités devront mettre en œuvre des réformes décisives sur le marché du travail. Renforcer la flexibilité des salaires devrait être une priorité. Le cadre des négociations salariales finlandaises doit être encore réformé, afin que les résultats de ces négociations soient plus étroitement liés aux conditions du marché du travail pour chaque niveau de

qualification et chaque profession. Les futures négociations salariales devraient de nouveau se dérouler de manière décentralisée, et le processus selon lequel une proportion accrue des augmentations de salaires est déterminée au niveau des entreprises devrait se poursuivre. En même temps, un certain degré de coordination peut s'avérer nécessaire pour veiller à ce que l'évolution globale des salaires soit compatible avec la croissance de la productivité totale et avec l'objectif d'inflation de la BCE. Le gouvernement devrait faire en sorte qu'il soit plus aisé de déroger aux conventions collectives, et réaliser une analyse coûts-avantages de l'élimination de la pratique actuelle d'extension juridique de la quasi-totalité des conventions collectives à l'ensemble des entreprises. La Finlande est de plus en plus confrontée à des pénuries de qualifications et les délais de satisfaction des offres d'emplois s'allongent, en particulier dans les régions dynamiques du pays. Or, on observe par ailleurs des taux de chômage élevés dans d'autres régions, ce qui dénote le besoin d'une plus grande mobilité interrégionale de la main-d'œuvre. Les obligations légales des chômeurs en termes de mobilité géographique (et professionnelle) devraient être plus strictement appliquées, et de véritables sanctions devraient être imposées. En outre, les aides destinées à favoriser la mobilité interrégionale devraient être rééquilibrées. Celles qui s'avèrent les plus efficaces devraient être accrues, tandis que les autres (telles que l'aide à la location d'une deuxième résidence) devraient être supprimées.

*Davantage d'efforts doivent être déployés  
pour renforcer l'emploi, en particulier parmi  
les personnes âgées, les handicapés et les jeunes*

La Finlande est l'un des pays de l'OCDE où le vieillissement démographique est le plus rapide, et sa population active devrait commencer à diminuer d'ici à 2010. Le recul de l'emploi et l'augmentation du rapport de dépendance économique des personnes âgées qui en résultent menacent la viabilité du système de protection sociale. Un certain nombre de modifications devront être apportées aux politiques publiques pour relever le taux d'activité :

- La « filière du chômage », qui permet aux travailleurs âgés de prendre de fait une retraite anticipée, devrait être supprimée.
- Les conditions d'accès aux prestations de maladie et d'invalidité devraient être durcies, et davantage d'efforts devraient être accomplis pour aider les personnes actuellement malades et handicapées à rejoindre la population active.
- Les allocations de chômage devraient être réduites au fil du temps, afin que les individus soient davantage incités à rechercher un emploi et à participer aux programmes d'activation.
- Si la culture du travail à temps plein devrait être préservée en général, il faudrait examiner les choix possibles en matière de temps partiel et l'efficacité de ces solutions. Ainsi, il conviendrait d'explorer divers moyens d'encourager les retraités à exercer un emploi à temps partiel, les règles en vigueur devraient être revues afin que la perception d'une pension d'invalidité soit davantage conciliable avec une activité à temps partiel, et les autorités devraient remédier aux rigidités qui caractérisent les mécanismes de garde d'enfants.
- Il faut ajuster le système de prélèvements et de prestations pour renforcer les incitations à trouver un emploi, à accroître le temps de travail, mais aussi pour encourager l'avancement professionnel. Cela exigera peut-être une réduction de certaines prestations.

---

*Un renforcement de l'emploi suppose également que l'enseignement supérieur soit réformé afin d'accélérer la transition entre enseignement secondaire et études supérieures*

---

Si la Finlande excelle dans la transmission de connaissances de base à sa population, des problèmes se posent aux niveaux les plus élevés de son système d'enseignement. La question de la transition entre l'enseignement secondaire et les études supérieures est particulièrement préoccupante, dans la mesure où elle peut s'étaler sur plusieurs années. En raison de la « file d'attente » imposée aux titulaires du certificat de fin d'études secondaires, seule une minorité d'entre eux peuvent accéder à une formation dans le domaine de leur choix immédiatement après avoir obtenu ce certificat. Dans la plupart des cas, c'est seulement au bout de plusieurs tentatives qu'ils parviennent à trouver une place. Il s'agit là d'une source d'inefficience considérable, qui contribue à l'âge élevé d'obtention des diplômes d'études supérieures. Pour réduire les inefficiences relatives à l'attribution des places disponibles aux étudiants, les établissements d'enseignement supérieur devraient être encouragés à évaluer les demandes d'inscription en s'appuyant davantage sur les résultats obtenus au certificat de fin d'études secondaires. Pour résorber la file d'attente des titulaires de ce certificat, des places supplémentaires pourraient être temporairement créées en première année dans les domaines les plus demandés, sans aller toutefois jusqu'à couvrir l'intégralité de la file d'attente. Sur le long terme, les autorités devraient assouplir le système centralisé d'attribution des places de première année, en permettant aux établissements d'enseignement de déterminer le nombre de ces places, les moyens financiers suivant l'étudiant. Renforcer le rôle de la demande dans l'attribution des places de première année contribuerait aussi à une répartition plus équilibrée de ces places entre régions, tenant mieux compte des préférences des étudiants et des besoins du marché du travail. Afin que les futurs étudiants choisissent leur filière en connaissance de cause, davantage d'informations devraient leur être fournies sur les perspectives d'emploi et la rémunération des diplômés.

Pour étayer les autres mesures, l'instauration de droits d'inscription devrait être envisagée. Bien que ces droits ne soient jamais populaires, ils ne devraient guère soulever de problème d'équité, à condition qu'un système bien conçu de prêts remboursables sous conditions de ressources, couvrant à la fois les droits d'inscription et les frais de subsistance, permette aux jeunes de toutes origines de poursuivre des études. L'instauration de droits d'inscription offrirait des avantages considérables, puisqu'elle permettrait d'accroître les ressources financières des établissements d'enseignement, d'inciter davantage les étudiants à obtenir rapidement leur diplôme ainsi qu'à sélectionner leur formation en fonction des potentialités du marché du travail, et d'élever le niveau d'exigence des étudiants, tout en rendant les établissements plus réactifs aux préférences des jeunes.

---

*Et il faut prendre des mesures supplémentaires pour raccourcir la durée des études et veiller à ce que les conditions de délivrance des diplômes soient suffisamment souples*

---

Outre le retard avec lequel les jeunes finlandais entrent dans l'enseignement supérieur, la longueur de leurs études explique également pourquoi ils obtiennent leur diplôme tardivement. Cette longueur tient notamment au système finlandais d'aides aux étudiants.

Les autorités devraient réformer le système d'aides aux étudiants, en durcissant les conditions minimales à satisfaire en termes d'unités de valeur acquises par an. Cette progression minimale exigée devrait également conditionner le maintien des aides accordées aux étudiants, notamment en matière de logement à bas coût. Par ailleurs, le système des bourses devrait être transformé en un système de prêts remboursables sous conditions de ressources. La durée prolongée des études s'explique également par la position dominante qu'occupe le master en tant que premier diplôme universitaire. Il se pourrait également que les conditions de délivrance des diplômes finlandais ne soient pas suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution des exigences du marché du travail, dans la mesure où les étudiants doivent rapidement choisir un domaine de spécialisation, auquel ils se consacrent jusqu'à l'obtention d'un master. Pour réduire la durée des études et rendre le système plus souple en encourageant les étudiants à obtenir d'abord une licence, les règles d'admission à l'université devraient être modifiées de telle sorte que les étudiants soient automatiquement inscrits en licence, et non plus en master. Les licences devraient également se voir accorder un plus grand poids dans le financement des universités. L'admission en master devrait être subordonnée à l'obtention d'une licence avec des résultats suffisamment élevés.

---

*Les flux d'immigration sont modestes, mais davantage d'efforts pourraient être déployés pour attirer des travailleurs migrants dans des domaines affectés par des pénuries de qualifications*

---

Alors que la Finlande se caractérise de longue date par la faiblesse de son immigration – en particulier de l'immigration liée à l'emploi – un nombre croissant d'entreprises finlandaises sont confrontées à des pénuries de qualifications et cherchent à recruter à l'étranger. Néanmoins, un certain nombre d'obstacles se dressent sur la route des employeurs qui souhaitent attirer des migrants qualifiés en Finlande, notamment maintenant que les employeurs de nombreux autres pays leur livrent concurrence pour s'attacher les services de travailleurs originaires des mêmes zones, en particulier d'Europe centrale et orientale. Le gouvernement devrait s'employer davantage à identifier les secteurs qui pourraient le plus bénéficier de l'apport de travailleurs migrants, et aider les entreprises (en particulier de petite taille) qui doivent livrer concurrence à d'autres employeurs pour attirer ces travailleurs, notamment en coparrainant des salons de l'emploi dans les pays d'origine. Le gouvernement devrait également consacrer plus de ressources à l'éducation et à la formation des travailleurs migrants, afin de faciliter leur intégration dans la population active finlandaise. Enfin, les autorités pourraient déployer davantage d'efforts pour attirer des étudiants étrangers, et les encourager à rester en Finlande pour y travailler après l'obtention de leur diplôme.

## Chapitre 1

# Tirer le meilleur parti possible de la mondialisation

*L'ouverture aux échanges et à l'investissement direct étranger, un niveau d'instruction élevé, de bonnes performances en matière d'innovation et un système de protection sociale qui soutient les individus fragilisés par la restructuration de l'économie, sont autant de facteurs qui permettent à la Finlande d'être en bonne position pour tirer parti des perspectives offertes par la mondialisation. Toutefois, compte tenu des difficultés budgétaires liées au vieillissement de la population, la viabilité du modèle nordique de protection sociale ne sera pas assurée sans une hausse de l'emploi et une amélioration de l'efficacité de la fiscalité et des dépenses publiques. En outre, les institutions du marché du travail et certaines autres politiques ne permettent pas la flexibilité qui serait nécessaire pour favoriser la réaffectation rapide des ressources qu'exigent la mondialisation et le progrès technique. De même, le système fiscal et le système de protection sociale faussent les choix économiques dans un certain nombre de domaines. De ce fait, les pénuries de main-d'œuvre s'aggravent bien que le chômage soit élevé, et certains secteurs sont confrontés à de fortes pressions concurrentielles. Ce chapitre examine ces problèmes à travers le prisme de la mondialisation et définit les grands défis auxquels est confrontée l'économie. Ces défis sont ensuite décrits de manière plus précise dans les chapitres suivants.*

**L**a Finlande est systématiquement classée parmi les économies les plus compétitives du monde dans diverses enquêtes<sup>1</sup>. De plus, au cours de la période qui a suivi la crise, le pays, dont l'économie reposait sur les industries traditionnelles, a su se transformer en un producteur de premier plan de produits à haute technologie, apportant la preuve de sa capacité à s'adapter à l'environnement économique si les circonstances l'imposent. Après le grave retournement de conjoncture du début des années 90, l'économie finlandaise s'est redressée, pour afficher, ces dernières années, de solides performances macroéconomiques. Ainsi, le produit intérieur brut (PIB) par habitant s'est accru rapidement, continuant de rattraper celui des pays les plus performants, la situation budgétaire est globalement satisfaisante et la forte croissance de l'emploi a permis un recul du taux de chômage. Ces bons résultats s'expliquent notamment par le système d'éducation, qui favorise une forte productivité et une rémunération élevée par rapport aux autres pays. En plus d'offrir aux jeunes une éducation de bon niveau, qui leur permet d'accéder à des emplois bien rémunérés, l'État finlandais contribue également fortement à atténuer les conséquences négatives que peut avoir le processus de restructuration économique. La pression fiscale, bien qu'inférieure à celle imposée dans certains autres pays nordiques, reste élevée par rapport à d'autres pays de l'OCDE, ce qui permet une large redistribution des fruits de la mondialisation tandis que le système de protection sociale soutient les travailleurs privés d'emploi.

Dans ce contexte, la Finlande est en bonne position pour tirer parti des perspectives qu'offre la mondialisation. Nokia reste la plus célèbre des nombreuses entreprises finlandaises qui ont bénéficié de la mondialisation. Toutefois, toutes les entreprises ne faisant pas preuve de la même flexibilité et de la même capacité à innover que Nokia, et le secteur industriel, qui continue d'occuper une place non négligeable, comportant un important segment à basse technologie, la Finlande est confrontée à une concurrence très rude dans plusieurs secteurs d'activité, ce qui laisse présager qu'elle devra se résoudre à des ajustements à l'avenir. Ce constat vaut en particulier pour la sylviculture, où un certain nombre de sites ont fermé récemment, notamment en raison du coût élevé des intrants. Dans certains domaines, il est possible que les politiques économiques entravent la capacité des entreprises à s'adapter aux nouvelles techniques de production et rendent plus difficile le transfert des facteurs de production des secteurs en déclin vers les nouveaux secteurs. Il faut notamment accroître la mobilité du travail et la flexibilité des salaires relatifs. Le régime de fixation des salaires reste en effet trop rigide, même si la dernière série de négociations salariales a eu lieu au niveau sectoriel et non, comme la plupart des précédentes, au niveau central. En outre, certains aspects du modèle nordique semblent menacés. Le capital et le travail étant, l'un comme l'autre, de plus en plus mobiles, la mondialisation a une incidence sur le lieu d'implantation des activités productives et, partant, sur les finances publiques. Dans le même temps, elle influe à la hausse la rémunération des travailleurs les plus qualifiés et à la baisse celle des moins qualifiés, élargissant l'éventail de la répartition des revenus. Bien que le système de protection sociale joue un rôle essentiel dans la bonne santé économique durable du pays,

certaines de ses aspects faussent les choix économiques, ce qui risque d'avoir un coût plus élevé dans une économie mondialisée. La Finlande doit maintenant trouver le moyen de réformer le système actuel pour mieux encourager l'efficacité et améliorer les mécanismes incitatifs sur le marché du travail, sans pour autant sacrifier les effets positifs de la redistribution et de la protection sociale. La publication intitulée *Réformes économiques : Objectif croissance* (OCDE 2008a) souligne également qu'il importe de mettre en place des politiques de nature à entraîner une poursuite de la hausse de l'emploi et à favoriser la flexibilité du marché du travail et définit quatre grandes priorités : la baisse du coin fiscal sur les revenus du travail, la promotion de l'emploi des seniors, la réforme du régime d'indemnisation du chômage et l'assouplissement du régime de fixation des salaires<sup>2</sup>.

Ce chapitre est en majeure partie consacré à l'examen de ces quatre priorités, à travers le prisme de la mondialisation. Il met en évidence les stratégies qui ont permis à la Finlande de tirer le meilleur parti de la mondialisation et les domaines dans lesquels elle n'en a pas encore récolté tous les fruits. La transformation structurelle impulsée par la mondialisation fait de la flexibilité l'une des clés de la réussite. Or, à certains égards, l'économie finlandaise comporte trop de rigidités. Cette réflexion conduit directement à la présentation des grands défis auxquels est confrontée l'économie du pays. Le premier, déjà évoqué dans les précédentes *Études économiques* est celui de la viabilité budgétaire. Le deuxième, lié au précédent, mais aussi à la volonté de sauvegarder le modèle nordique, est celui de la baisse de la fiscalité du travail et de l'amélioration de l'efficacité du système fiscal. Relever ce défi suppose une hausse des taux d'imposition de la propriété et une réforme du secteur municipal pour accélérer la croissance de la productivité et encourager la diversification économique. Le troisième défi consiste à continuer d'améliorer le fonctionnement du marché du travail – à la fois par un assouplissement du régime de fixation des salaires et par l'introduction de réformes pour que la croissance de l'emploi continue. En quatrième lieu, il faut réformer le secteur de l'enseignement supérieur pour que les diplômés qui en sont issus soient plus nombreux sur le marché du travail. Enfin, malgré l'attention de plus en plus grande portée au rôle que peut jouer la politique de l'immigration face aux pénuries de main-d'œuvre, davantage de mesures pourraient être prises pour parvenir à une meilleure coïncidence entre les migrants potentiels et les emplois.

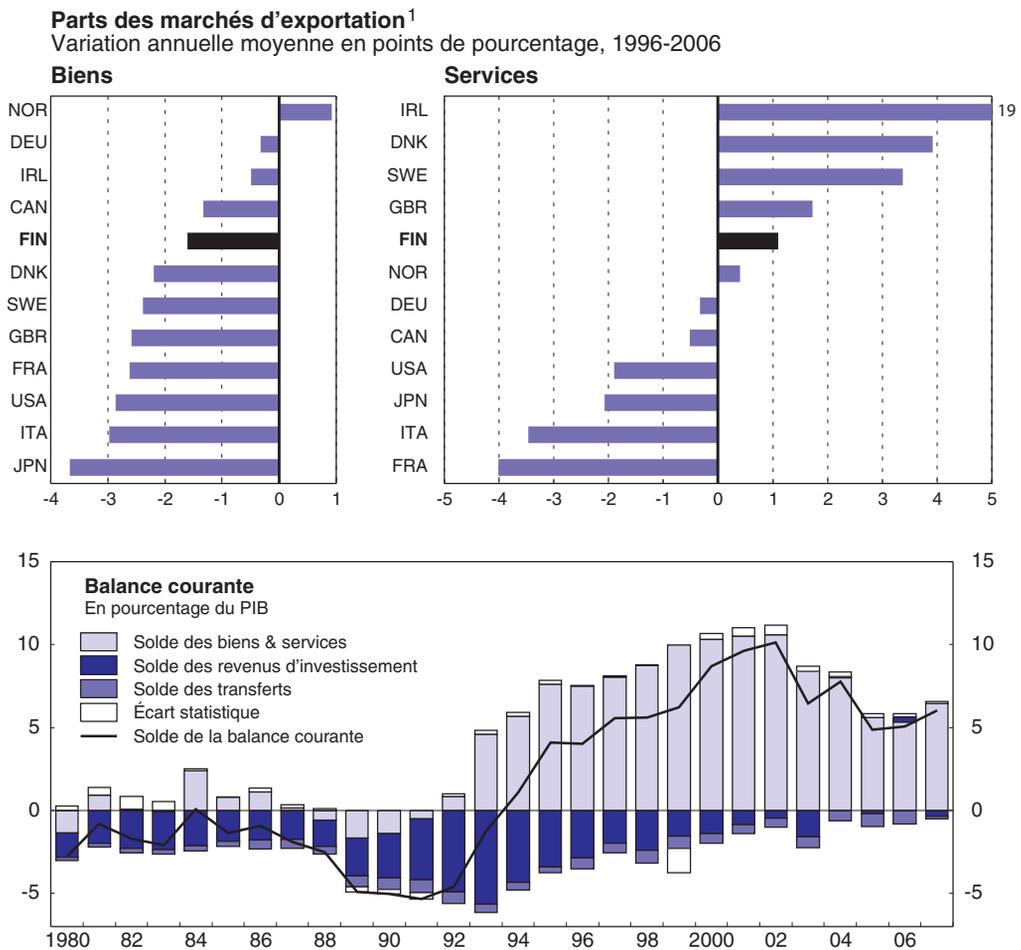
## Effets positifs et contraintes de la mondialisation

La mondialisation stimule la productivité de plusieurs manières : i) l'ouverture aux échanges, qui favorise la concurrence et l'affectation des ressources aux activités les plus productives ; ii) l'ouverture à l'investissement direct étranger (IDE) et la présence d'entreprises multinationales étrangères, de nature à faciliter les transferts de technologie et la diffusion de bonnes pratiques aux entreprises nationales et iii) les avancées dans les technologies de l'information et de la communication (TIC), qui ont entraîné une segmentation géographique des chaînes de production, permettant ainsi aux entreprises de réduire leurs coûts dans les domaines à faible valeur ajoutée grâce à l'externalisation et à la réorientation des ressources vers les activités où elles sont les plus performantes et où cela est le plus approprié (voir Baldwin [2006] pour une synthèse de cette question).

De nombreux éléments prouvent que les entreprises finlandaises ont exploité ces trois voies. Dans ce petit pays à l'économie ouverte, le commerce mondial joue un rôle économique important, les échanges de biens ayant représenté plus d'un tiers du PIB en

2006<sup>3</sup>. Les échanges de services occupent une place moins importante, mais leur part s'accroît, représentant environ 8 % du PIB. Tout comme la plupart des autres pays nordiques, la Finlande voit sa part de marché à l'exportation de biens reculer depuis 1996, alors qu'elle a progressé en ce qui concerne les exportations de services (graphique 1.1, partie supérieure droite).

Graphique 1.1. Indicateurs des échanges



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/407134706350>

1. Aux prix courants.

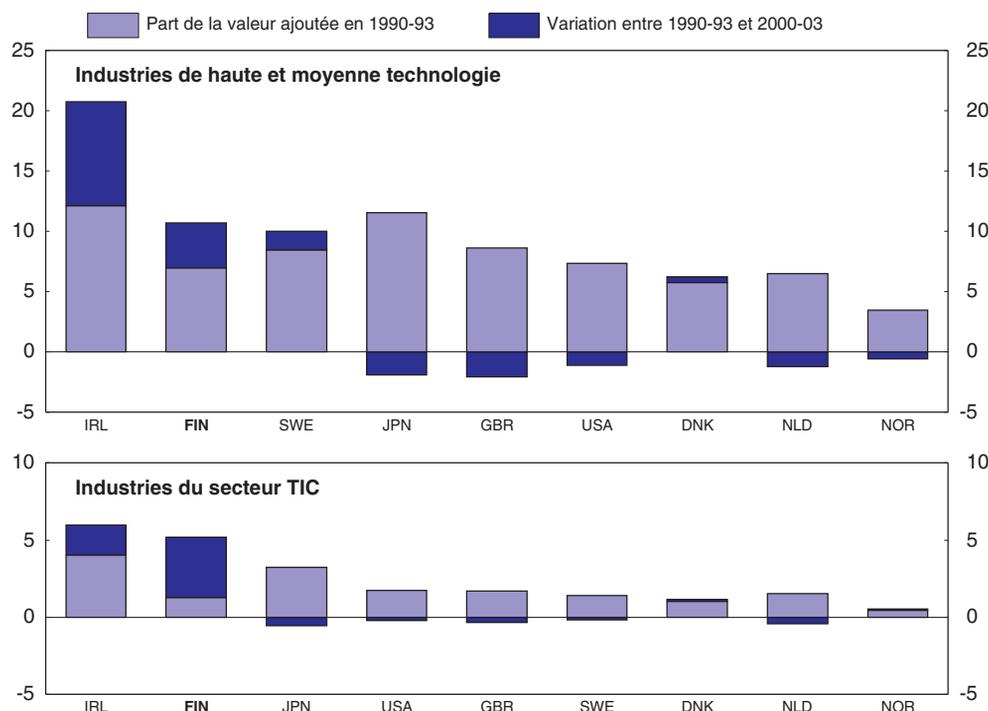
Source : FMI (2008), *Statistiques de la balance des paiements*, avril ; OCDE (2007), *Base de données des Perspectives économiques*, n° 82.

### Les secteurs à basse technologie continuent d'occuper une place importante malgré l'ampleur de la restructuration industrielle

Par rapport à d'autres économies avancées de l'OCDE, la Finlande affiche de bons résultats dans les industries à haute et moyenne technologie, qui ont accru leur part de valeur ajoutée ces dix dernières années. L'effet Nokia se manifeste de manière particulièrement évidente à travers la forte hausse de la part de valeur ajoutée de la production de TIC au cours de la décennie écoulée (graphique 1.2).

### Graphique 1.2. Les industries à haute et moyenne-haute technologie sont importantes

Poids relatif des secteurs considérés dans la valeur ajoutée et variation entre 1990-93 et 2000-03



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407138152236>

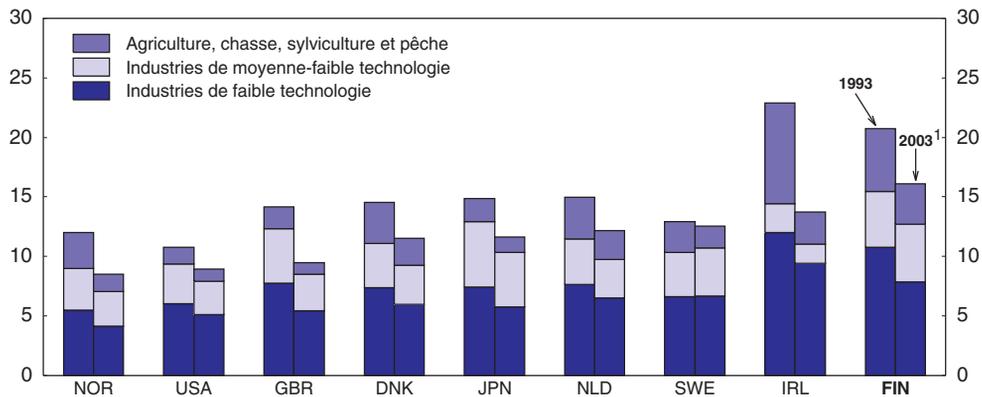
Source : OCDE (2006), Base de données des indicateurs pour l'analyse structurelle (STAN), [www.oecd.org/sti/stan/indicators](http://www.oecd.org/sti/stan/indicators).

Néanmoins, ces secteurs à haute technologie continuent de ne représenter qu'une part relativement faible de la valeur ajoutée totale, tandis que, malgré leur recul, les secteurs à faible croissance sont toujours à l'origine d'une part plus importante de la valeur ajoutée en Finlande que dans la plupart des autres économies avancées (graphique 1.3). Cette situation s'explique en partie par l'avantage comparatif que la Finlande détient depuis longtemps dans ces secteurs (en particulier dans ceux liés à la sylviculture), mais aussi par le fait que le secteur agricole continue de contribuer davantage à la valeur ajoutée que dans nombre d'autres pays. La Finlande est le deuxième pays de l'Union européenne en termes de soutien national à l'agriculture (en pourcentage du PIB). Réduire ce soutien faciliterait la réorientation des ressources vers des secteurs offrant un meilleur potentiel de croissance (encadré 1.1).

Faciliter les ajustements structurels suppose également d'accorder la plus grande attention à la politique de développement régional. Malgré ses nombreux effets positifs, elle peut également compromettre l'efficacité des autres politiques publiques, entravant ainsi l'ajustement structurel. L'encadré 1.2 décrit certains des problèmes qu'elle peut entraîner et démontre que les autorités publiques devraient faire preuve d'une plus grande transparence en ce qui concerne les réponses qu'elles apportent aux questions de développement régional.

### Graphique 1.3. La Finlande est encore spécialisée dans les secteurs à faible croissance

En pourcentage de la valeur ajoutée totale



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/407141208485>

1. 2002 pour les secteurs de moyenne-faible et faible technologie en Suède, et pour les trois secteurs en Irlande.

Source : OCDE (2006), Base de données des indicateurs pour l'analyse structurelle (STAN), [www.oecd.org/sti/stan/indicators](http://www.oecd.org/sti/stan/indicators).

#### Encadré 1.1. Le soutien à l'agriculture est coûteux et augmente la pression fiscale

Lorsque la Finlande a adhéré à l'Union européenne (UE) en 1995, des dispositions transitoires ont été prises pour lui permettre de continuer à verser des subventions nationales généreuses au secteur agricole. Les négociations menées par la suite ont certes entraîné une réduction du montant de ces aides, mais en 2006, la Finlande était, après la Lettonie, le pays de l'UE-25 qui soutenait le plus son agriculture en pourcentage du PIB (OCDE, base de données ESP/ESC). En 2007, le montant total du soutien à l'agriculture s'est élevé à 1.9 milliard EUR (soit environ 1 % du PIB). Environ 60 % de ce montant a été financé par le budget national, les 40 % restants l'ayant été par des fonds européens<sup>1</sup>. Ces dix dernières années, la productivité agricole a progressé de tout juste 1 % par an, ce qui s'explique pour beaucoup par le remembrement des exploitations agricoles. En effet, le nombre d'exploitations agricoles a diminué d'un tiers depuis 1995 et la part de la population active dans l'agriculture et la pêche a pratiquement baissé de moitié. Néanmoins, du fait de la rigueur du climat, la productivité reste faible et le soutien à l'agriculture représente une part très importante des revenus agricoles. En 2006 par exemple, il a constitué près de la moitié du revenu total de l'agriculture et de l'horticulture (Niemi et Ahlstedt, 2008). La Finlande n'a pas prévu de calendrier pour l'élimination progressive de ces aides généreuses à l'agriculture.

La poursuite du soutien national à l'agriculture s'inscrit dans la logique de la politique de développement régional et est sous-tendue par la volonté de favoriser la dispersion de la population. Cette politique a toutefois un coût très élevé. La Finlande n'ayant pas d'avantage comparatif dans ce secteur, les aides à l'agriculture font obstacle à la réaffectation des ressources à des utilisations plus productives. Ces paiements alourdissent également la pression fiscale. Mieux vaudrait utiliser la politique régionale et les politiques de développement rural pour promouvoir des activités de substitution à l'agriculture. Ainsi, par rapport à la plupart des autres États membres de l'UE, la Finlande affecte une part plus faible des aides dites du « deuxième pilier » de la politique agricole commune (PAC) à la diversification, en consacrant l'essentiel au soutien agri-environnemental (OCDE, 2008b).

### Encadré 1.1. **Le soutien à l'agriculture est coûteux et augmente la pression fiscale (suite)**

La sécurité de l'approvisionnement, la qualité alimentaire et le bien-être des animaux sont également des sujets de préoccupation. Compte tenu de l'expérience du pays en période de guerre, les inquiétudes relatives à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire sont compréhensibles, même si les risques sont désormais très limités. En outre, d'après une récente revue de la littérature (Mann, 2007), des données empiriques montrent que sécurité alimentaire et autosuffisance de la production sont deux questions différentes. Rien ne prouve, en particulier, qu'en temps normal l'autosuffisance ou un niveau proche de l'autosuffisance aide réellement un pays en cas d'embargo sur les échanges, sauf si ce pays est également autosuffisant en énergie et en technologies de production agricole. De surcroît, lorsqu'un pays n'a pas d'avantage comparatif dans le secteur de la production agricole, toute politique visant à assurer l'autosuffisance a des coûts de bien-être et d'opportunité très élevés. Enfin, la libéralisation des échanges agricoles ne va probablement pas aller dans le sens d'une autosuffisance pour tous les produits (comme le montre déjà l'exemple du sucre). Ces différents éléments plaident en faveur de la recherche d'autres options que l'autosuffisance alimentaire. L'une de ces options pourrait consister à envisager une zone géographique plus large que le territoire national pour l'approvisionnement potentiel en nourriture. Une autre option pourrait être de se reposer davantage sur le stockage de nourriture<sup>2</sup> ou de veiller à conserver un savoir-faire en matière de production de produits alimentaires de base. Toutefois, mettre l'accent sur une telle production serait contraire à la tendance récente à produire des produits alimentaires de meilleure qualité. Les problèmes de qualité alimentaire et de bien-être des animaux pourraient être réglés par un étiquetage adapté, permettant aux consommateurs de payer plus pour des produits de meilleure qualité (y compris lorsqu'ils sont produits sur le territoire national).

Les décennies à venir vont voir la transformation structurelle du secteur agricole se poursuivre. La PAC évolue de telle manière que les revenus agricoles vont de plus en plus dépendre des rendements du marché. Dans l'industrie laitière, en particulier – qui est le premier secteur agricole du pays par la taille et est concentrée dans les régions du nord – l'élimination des quotas laitiers, prévue pour 2015, risque de remettre en cause la rentabilité de nombreuses exploitations. Au lieu de consacrer un budget colossal à la survie de ce secteur, les autorités finlandaises devraient examiner les autres options qui s'offrent à elles. Elles doivent notamment se poser les questions suivantes : i) Quelle est l'importance de l'agriculture eu égard aux objectifs de dispersion de la population et existe-t-il des moyens plus satisfaisants pour les atteindre ? ii) Dans quelle mesure les consommateurs et contribuables finlandais sont-ils disposés à payer pour assurer la survie d'un secteur coûteux et relativement peu efficient ? Par rapport aux dix années qui viennent de s'écouler, le moment est plus que jamais venu pour la Finlande d'accélérer le processus de réforme structurelle. La réduction de l'emploi (la part de l'emploi agricole dans l'emploi total est d'environ 4 %) devrait notamment être nettement moins coûteuse aujourd'hui, compte tenu de la baisse du chômage et de l'augmentation du taux d'offres d'emploi.

1. En 2007, le soutien de l'UE a représenté un peu plus de 0.4 % du PIB. Les trois quarts de ce montant correspondent à des sommes versées dans le cadre de la PAC et le quart restant à des aides couplées aux zones agricoles défavorisées et à des aides environnementales. Le financement national s'est élevé à environ 0.6 % du PIB. Il correspond, pour moitié à des aides couplées aux zones rurales défavorisées et à des aides environnementales et pour moitié à d'autres aides nationales, versées à raison de 50 % aux régions du nord, essentiellement pour soutenir l'industrie laitière. Voir Niemi et Ahlstedt (2008) pour de plus amples informations.
2. La *National Emergency Supply Agency* est déjà chargée de conserver des stocks d'urgence : stocks de céréales pour une année de consommation, céréales fourragères et fourrage riche en protéines importé en quantité suffisante pour nourrir les animaux domestiques, suffisamment de graines de semence et d'herbe pour un ensemencement.

### Encadré 1.2. **Garantir la cohérence des politiques de développement régional avec les autres politiques publiques**

L'objectif global des politiques de développement régional finlandaises n'est pas formulé explicitement. Toutefois, nombre de ces politiques visent à contribuer à ce que les « campagnes restent peuplées » (cette question est examinée dans Cabinet du Premier ministre, 2007). L'essentiel des actions menées dans le cadre de la politique régionale le sont par l'intermédiaire des fonds structurels de l'UE, tandis que l'État intervient notamment à travers l'obligation qu'il impose aux municipalités de fournir des services sociaux de qualité, même dans les régions isolées.

Il est reconnu que les politiques régionales contribuent au développement économique de diverses manières, notamment en améliorant les pratiques en matière d'innovation, par exemple à travers une « approche par grappes » et en garantissant que toutes les régions soient correctement pourvues en services publics et privés. Cette politique concourt à expliquer la très faible variance des performances scolaires entre les étudiants des zones rurales et ceux des zones urbaines ; la Finlande est également l'un des pays du monde qui affiche la couverture large bande la plus étendue<sup>1</sup>.

Toutefois, dans certains cas, il arrive que les politiques régionales compromettent la réalisation d'autres objectifs de politique publique, notamment en matière d'environnement et de maximisation de la productivité via une affectation efficiente des ressources.

- **Efficacité énergétique** : Actuellement, la production d'énergie à partir de la tourbe est très peu taxée, alors qu'elle est à l'origine de plus de 10 % des émissions de dioxyde de carbone de la Finlande et est encore plus nocive pour l'environnement que la production à partir du charbon (encadré 3.2). Le traitement de faveur dont bénéficie la tourbe par rapport à d'autres sources d'émission de gaz à effet de serre s'explique par la volonté de préserver l'emploi dans certaines régions isolées, où la production d'énergie à partir de la tourbe représente un pan important de l'économie. Toutefois, les autres sources de combustibles étant moins préjudiciables à l'environnement, la politique actuelle en faveur de l'emploi régional se fait au prix d'émissions plus élevées et, par conséquent, augmente le coût de la réduction des émissions.
- **Éducation** : Pour garantir que tous les habitants, quelle que soit la région où ils résident, aient accès à l'éducation, et préserver l'offre de main-d'œuvre qualifiée en dehors des centres de croissance, les autorités ont mis en place un réseau de 51 établissements d'enseignement supérieur dans plus de 100 lieux différents pour dispenser l'enseignement supérieur. Comme décrit dans le chapitre 6, le nombre d'étudiants est supérieur au nombre de places disponibles, en particulier dans les centres de croissance, ce qui oblige certains étudiants (notamment ceux qui n'obtiennent pas de place à Helsinki) à étudier dans des régions éloignées, où ils n'ont en général pas l'intention de rester. Comme la politique qui consiste à avoir un réseau étendu d'établissements d'enseignement supérieur incite peu les jeunes à quitter les régions isolées, où le chômage est très élevé, elle peut être en contradiction avec l'objectif de baisse du chômage et de réduction de l'ampleur des déséquilibres géographiques du marché du travail (chapitre 5).
- **Soutien à l'agriculture** : Comme l'explique l'encadré 1.1, le niveau élevé du soutien communautaire et national à l'agriculture et à l'horticulture compromet la réorientation des ressources vers des utilisations plus productives. L'essentiel du soutien national, en particulier, est destiné aux régions du nord, alors que les terres les plus productives se trouvent au sud.

### Encadré 1.2. **Garantir la cohérence des politiques de développement régional avec les autres politiques publiques (suite)**

Pour importants que puissent être ses objectifs, nombre d'arguments plaident en faveur d'une plus grande transparence de la politique de développement régional. S'il est nécessaire de préserver l'emploi dans certaines régions isolées, mieux vaudrait cesser de soutenir l'exploitation de la tourbe, qui produit beaucoup d'émissions, et attribuer des aides financières pour inciter des entreprises plus respectueuses de l'environnement à partir s'installer ou à se créer dans ces régions. Plus globalement, s'il est important de préserver le peuplement de certaines zones, le gouvernement devrait envisager d'instaurer des mesures d'incitation budgétaire directes pour ces régions<sup>2</sup>. Il serait bon d'élaborer une stratégie cohérente, qui permette de concilier les objectifs de développement régional et la nécessité d'améliorer la mobilité de la main-d'œuvre entre les régions. À cet égard, le regroupement de la politique régionale et des politiques économiques, notamment de la politique de l'emploi, sous la houlette du tout nouveau ministère de l'emploi et de l'économie, intervenue en janvier 2008, pourrait contribuer à rendre la politique régionale plus transparente et à créer des synergies avec d'autres politiques.

1. Voir OCDE (2005a et 2008b) pour une analyse plus approfondie de certaines politiques de développement régional.
2. Il pourrait être envisagé d'apporter un soutien budgétaire supplémentaire aux municipalités de ces régions, confrontées à des difficultés budgétaires du fait de la faiblesse des recettes fiscales et du coût élevé que représente la prise en charge d'une population dispersée et souvent âgée (voir OCDE [2008b] pour une présentation des problèmes auxquels sont confrontées les régions à faible densité de population). À plus long terme, si la dispersion de la population reste un objectif important, le gouvernement pourrait envisager de contrer le déclin démographique naturel de ces régions à travers un soutien budgétaire direct aux résidents des régions sensibles. La Norvège, par exemple, a modulé les taux des cotisations de sécurité sociale ; dans l'Alaska, l'absence d'impôt d'État et de taxe sur les ventes incite la population à rester, de même que le *Permanent Fund Dividend*, qui verse une prime annuelle à tous les résidents permanents.

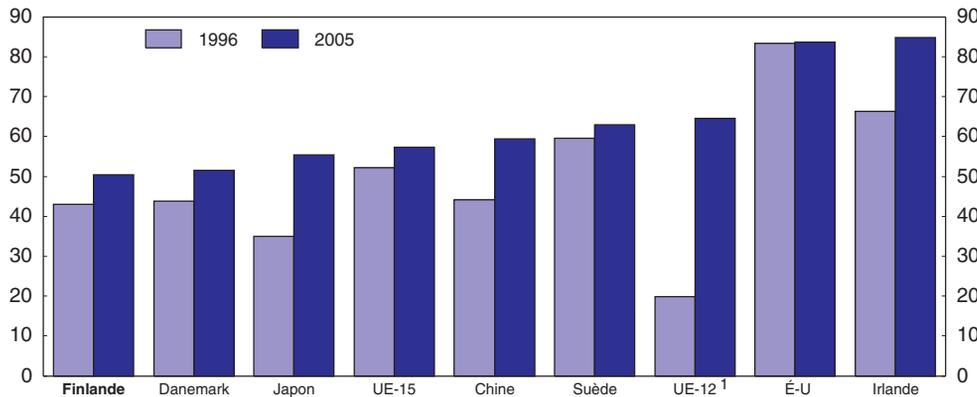
### **D'après l'analyse de la part de marché à l'exportation, il y a peu de domaines dans lesquels la Finlande dispose d'un avantage comparatif incontestable**

Par ailleurs, l'analyse des exportations de la Finlande par niveau technologique montre que les produits à haute technologie n'occupent pas une place prépondérante dans son panier d'exportations. Au sein de l'UE-15, les seuls pays dont le panier comporte plus de produits à basse technologie sont le Danemark, l'Italie, la Grèce et le Portugal. Environ la moitié des produits exportés par la Finlande sont classés parmi les produits à haute ou moyenne-haute technologie, ce qui est une proportion inférieure à celle de la Chine (graphique 1.4)<sup>4</sup>. Ce chiffre démontre que les exportations à basse technologie continuent d'occuper une place importante, mais traduit aussi le fait que la production de biens à haute technologie est de plus en plus souvent externalisée vers des pays à bas coûts.

Le graphique 1.5 présente les résultats d'une analyse plus approfondie du degré de spécialisation de la Finlande dans différents secteurs à l'exportation, effectuée à l'aide de l'indicateur d'avantage comparatif révélé symétrique (ACRS)<sup>5</sup>. Il en ressort que les trois secteurs dans lesquels la Finlande affiche l'avantage comparatif le plus fort (en d'autres termes ceux dont la part de marché à l'exportation est supérieure à la moyenne) sont la pâte à papier et le papier, les équipements de télécommunications et le bois et les produits du bois. Le fait que deux de ces secteurs soient des secteurs à basse technologie explique peut-être le recul global de la part de marché à l'exportation de la Finlande bien que celle-ci soit située à la frontière de la production de technologie. Entre 1996 et 2005, la part de la valeur totale des exportations mondiales des secteurs du papier et du bois détenue par la Finlande

Graphique 1.4. **Part des exportations de haute et moyenne-haute technologie**

En pourcentage des exportations totales de biens

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407163435531>

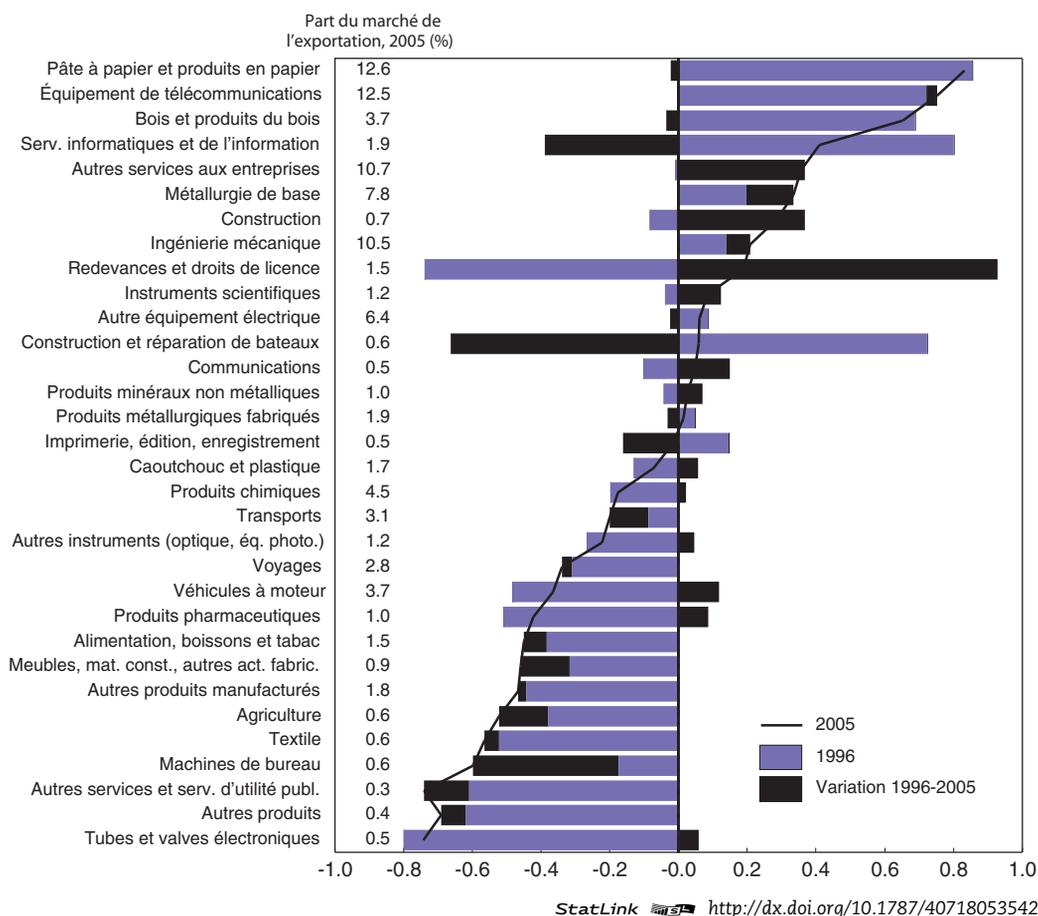
1. L'UE-12 comprend les 12 États qui ont adhéré à l'UE depuis 2004.

Source : ONU, Base de données statistiques sur le commerce des marchandises (COMTRADE) et calculs de l'OCDE.

a reculé d'un tiers, passant de 25 % à 16 % tandis que celle des exportations d'équipement de télécommunications est passée de 6 % à 13 % de la valeur totale des exportations mondiales. Le secteur des télécommunications a également contribué à une forte progression de la part de marché à l'exportation des autres services aux entreprises (qui a doublé, passant de 5 % à 11 % de la valeur totale des exportations). La part des autres services (essentiellement constitués du transport et du tourisme) a peu évolué, se situant aux alentours de 10 %.

Dans plusieurs secteurs, la Finlande détient un avantage comparatif mais le perd rapidement ; il s'agit notamment des secteurs de la construction et de la réparation de bateaux, de l'imprimerie et de l'édition et des services informatiques et de l'information. En outre, l'industrie du papier et de la pâte à papier est soumise à des pressions de plus en plus fortes et a vu sa part de marché reculer de 7 % entre 1996 et 2005. Dans certains secteurs, le recul de l'avantage comparatif peut être dû à des incohérences dans l'ensemble de données, ce dernier ne permettant pas de tenir compte d'une spécialisation dans un marché de niche au sein d'un secteur plus large. Par exemple, dans le secteur de la construction navale, la Finlande a une spécialisation dans les bateaux de croisière, qui est peut-être un marché à plus forte valeur ajoutée. Ces dix dernières années, la Finlande a également fortement accru son degré de spécialisation dans des secteurs dans lesquels elle n'avait pas une part de marché à l'exportation supérieure à la moyenne (par exemple : autres services aux entreprises et construction).

L'un des moyens qui permet d'évaluer l'intensité de la concurrence à laquelle la Finlande est confrontée avec différents groupes de pays, consiste à calculer, au sein de chaque secteur à l'exportation, la corrélation entre son indice ACRS et celui des principaux pays ou régions avec lesquels elle est en concurrence. La partie de gauche du graphique 1.6 montre que la spécialisation de la Finlande à l'exportation se rapproche de celle de la Chine et des économies dynamiques d'Asie. Toutefois, ses concurrents les plus redoutables sont les 12 nouveaux membres de l'UE (UE-12). La même analyse, portant sur le seul secteur des télécommunications (partie de droite), montre que la concurrence en provenance de l'UE-12 y est encore plus forte (à noter que deux échelles différentes ont été utilisées pour construire les graphiques). Toutefois, la concurrence provenant de ces pays est, dans une large mesure, le résultat d'investissements à l'étranger et d'opérations

Graphique 1.5. **Avantage comparatif révélé symétrique (ACRS) de la Finlande par secteur**

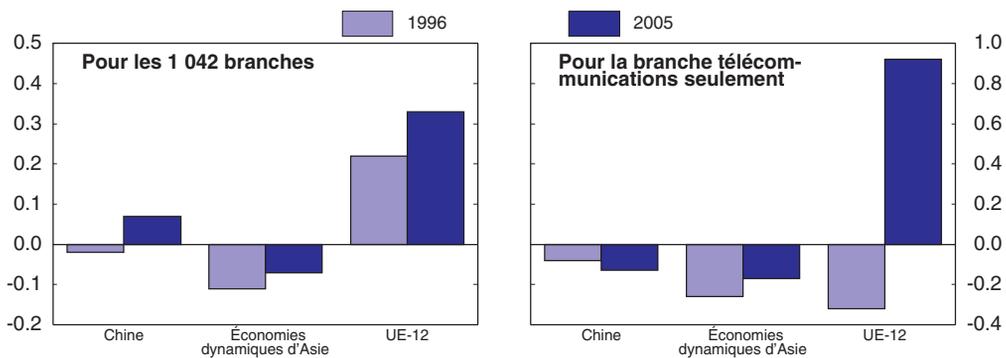
1. L'indice ACRS est calculé pour tous les produits dont la part de marché à l'exportation est supérieure à 0.4 %. Les autres produits sont regroupés dans trois catégories, à savoir : 1) Autres services et services d'utilité publique : services publics ; distribution d'électricité, de gaz et d'eau ; assurance, services financiers ; services personnels, culturels et loisirs. 2) Autres produits : sylviculture ; raffinage de pétrole, houille et combustibles nucléaires ; pêche ; activités extractives. 3) Autres produits manufacturés : fils électriques isolés ; récepteurs de télévision et de radio ; matériel et transport ferroviaire ; habillement ; cuir et chaussures ; matériel aéronautique et spatial.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des Bases de données sur le commerce de marchandises COMTRADE et CNUCED de l'Organisation des Nations Unies.

d'externalisation d'entreprises multinationales finlandaises. En réalité, de nombreux éléments prouvent que les multinationales finlandaises cherchent activement à tirer parti de la possibilité de produire à l'étranger, y compris dans les nouveaux membres de l'UE. Ainsi, d'après l'indice de concentration de Herfindahl, les ventes des filiales de production détenues à l'étranger par des multinationales finlandaises sont géographiquement plus dispersées que celles des filiales de multinationales des autres pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles (OCDE, 2005b). Les multinationales finlandaises ont particulièrement bien tiré parti de l'adhésion à l'UE des pays d'Europe centrale et orientale et détiennent de nombreuses filiales dans ces pays, en particulier en Estonie, pays avec lequel les liens linguistiques et culturels sont étroits, et la Hongrie (Widgrén, 2006).

### Graphique 1.6. Les nouveaux États membres de l'UE sont des concurrents plus redoutables que la Chine

Corrélation de l'ACRS de la Finlande avec celui des principales autres régions



Note : La corrélation est une corrélation des rangs des indices ACRS de la Finlande dans les branches concernées avec ceux de la Chine, des économies dynamiques d'Asie et de l'UE-12. Les indices ACRS pour l'UE-12 et les économies dynamiques d'Asie sont calculés à partir des données des échanges extrarégionaux.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des Bases de données sur le commerce de marchandises COMTRADE et CNUCED de l'Organisation des Nations Unies.

## Une diversification insuffisante ?

Globalement, les données dépeignent une économie en mutation. La Finlande détient une part de marché à l'exportation supérieure à la moyenne dans les secteurs traditionnels à basse technologie (pâte à papier et papier, bois et produits du bois), malgré une baisse progressive de l'emploi dans le secteur de la pâte à papier et du papier depuis le début des années 90, avec une accélération des destructions d'emplois en 2007. En outre, l'avenir de ce secteur semble de plus en plus sombre. La hausse du prix du bois rond russe (qui représente environ 20 % du bois utilisé par l'industrie finlandaise du bois), liée au fait que la Russie augmente ses droits à l'exportation, constitue un problème majeur. Les hausses ont commencé en 2007, mais la plus importante est attendue pour janvier 2009 ; le prix du bois rond importé de Russie deviendra alors prohibitif. Comme il est peu probable que les intrants importés puissent être totalement remplacés par d'autres sources, une forte baisse de la production est prévue dans ce secteur<sup>6</sup>. Le niveau des salaires, nettement plus élevé dans ce secteur que dans d'autres pour des emplois comparables (voir encadré 5.1) constitue un autre problème. Enfin, l'intensification de la concurrence d'usines de pâte à papier d'Amérique latine et de nouvelles usines papetières implantées en Chine et dans d'autres parties de l'Asie se traduit par une pression à la baisse sur le prix relatif des produits finals.

Par ailleurs, bien que l'avantage comparatif de la Finlande reste important dans le secteur des télécommunications, une forte dépendance économique vis-à-vis d'une seule entreprise peut être dangereuse. La concentration et la constitution de grappes ont des effets bénéfiques certains et la Finlande peut être fière des performances de son secteur des télécommunications. Cela ne doit toutefois pas lui faire oublier les risques. Si l'on se projette dans l'avenir, les pressions concurrentielles qui s'exercent dans les secteurs où la Finlande détient un avantage comparatif ne peuvent probablement que s'intensifier (selon la tendance qui apparaît sur le graphique 1.6). Pour que la mondialisation continue d'être bénéfique à la Finlande, il faudra en permanence réorienter les ressources vers des biens et services à plus

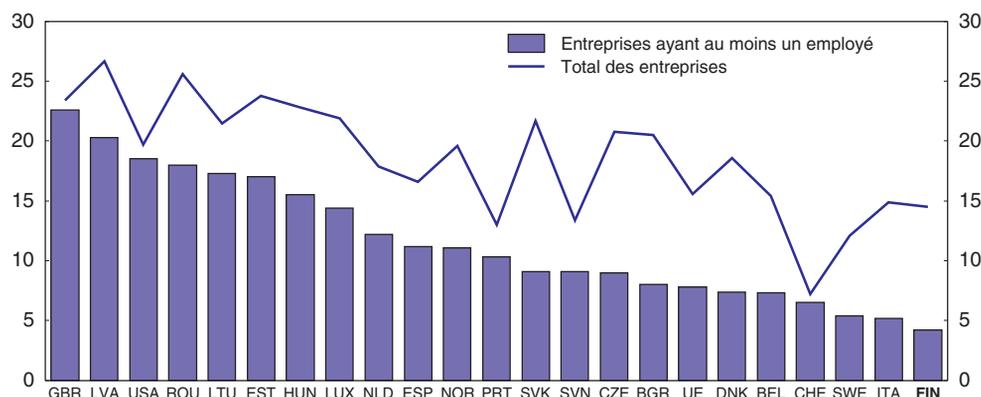
forte valeur ajoutée. La Finlande va probablement conserver un avantage comparatif dans la production ou le développement de produits des TIC, mais cet avantage pourrait s'éroder plus rapidement à l'avenir, sous l'effet de la convergence des technologies, de l'évolution des normes et des pressions qui continueront de s'exercer en faveur du transfert international des activités productives. Il n'en reste pas moins tout à fait possible pour la Finlande d'élaborer de nouvelles stratégies susceptibles de faciliter l'utilisation des TIC dans d'autres secteurs, notamment pour la production de services sociaux publics et privés (chapitre 4).

La structure sectorielle de la Finlande a également des conséquences importantes sur le niveau de vie. À l'instar d'autres grands exportateurs de TIC, comme la Suède et la Corée, la Finlande enregistre une baisse tendancielle des termes de l'échange depuis le milieu des années 90. Il s'ensuit que le niveau de vie mesuré par un indicateur reflétant réellement le pouvoir d'achat serait inférieur à celui obtenu par la mesure traditionnelle, reposant sur le PIB. En réalité, selon l'OCDE (2006a), il faudrait corriger à la baisse la croissance du PIB d'environ  $\frac{3}{4}$  de point de pourcentage par an depuis 2000, ce qui affaiblirait considérablement la performance de la Finlande par rapport à celle d'autres pays de l'OCDE.

La structure sectorielle de la Finlande, relativement concentrée, amène à s'interroger sur le point de savoir si l'environnement des affaires est globalement propice à l'émergence de nouveaux secteurs. Le niveau très faible du renouvellement des entreprises indique que l'économie finlandaise n'est peut-être pas favorable aux nouvelles créations d'entreprise ; ainsi, à la fin des années 90 et au début des années 2000, elle arrivait en dernière position au sein d'un échantillon de 24 pays en ce qui concerne le taux de renouvellement des entreprises employant plus d'un salarié (graphique 1.7)<sup>7</sup>. Le fait que la Finlande obtienne des résultats médiocres en termes d'impact de l'affectation des ressources aux différents secteurs et entreprises sur les niveaux sectoriels de la productivité totale des facteurs (Arnold *et al.*, 2008) est également révélateur. Ces résultats pourraient, entre autres, s'expliquer par le niveau élevé du taux marginal d'imposition du revenu des personnes physiques. Selon Johansson *et al.* (2008), dans les pays qui ont un

### Graphique 1.7. Taux de renouvellement des entreprises dans l'industrie et les services

Nombre de créations et de disparitions d'entreprises en pourcentage du nombre total d'entreprises, moyenne 1997-2004<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407253626326>

1. 1996 pour les États-Unis et 1997 pour le Canada.

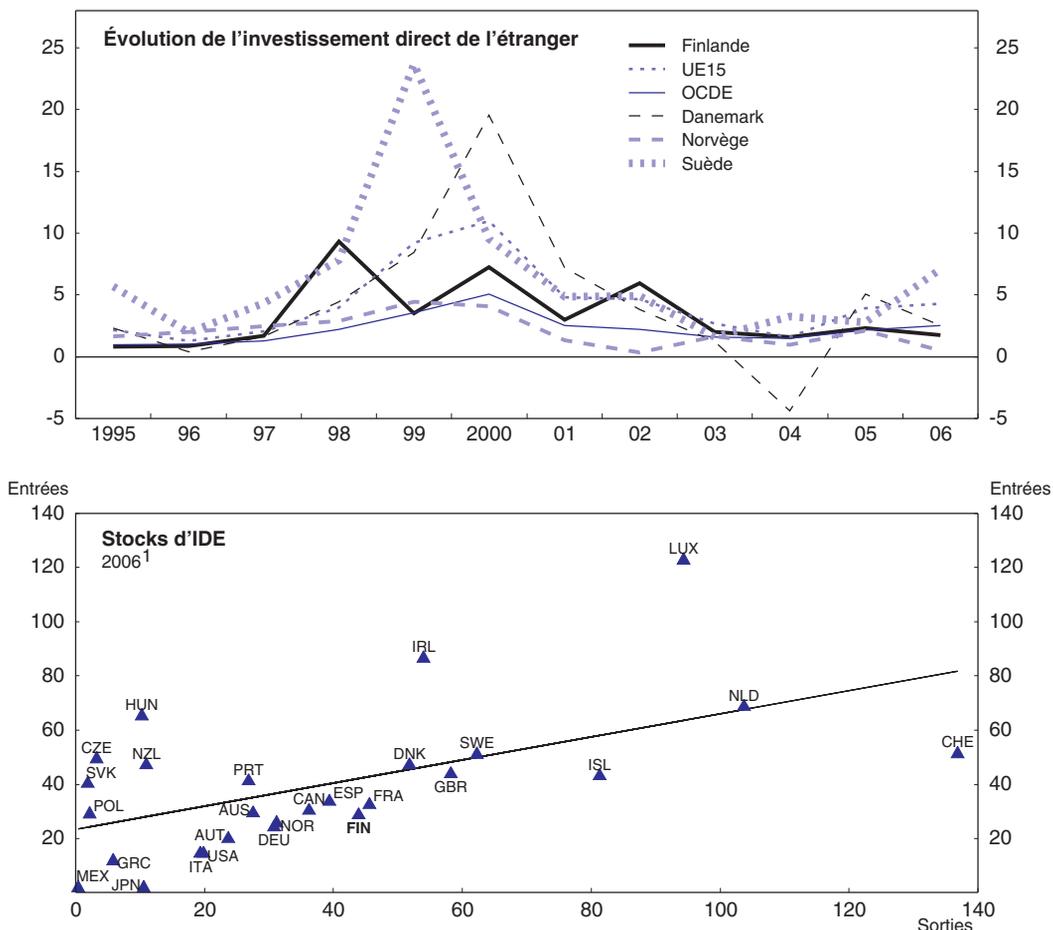
Source : Eurostat; OCDE, Projet sur les données au niveau des entreprises, [www.oecd.org/eco/firmleveldatapoint](http://www.oecd.org/eco/firmleveldatapoint).

taux marginal d'imposition très élevé, l'activité entrepreneuriale est plus faible, ce qui entraîne une baisse de la productivité totale des facteurs. Les rigidités du marché du travail (chapitre 5) et la complexité du système fiscal (chapitre 3) sont au nombre des autres facteurs susceptibles d'entraver l'entrepreneuriat en Finlande. Enfin, on a également avancé que la loi finlandaise sur les faillites augmentait les risques attachés à l'entrepreneuriat par rapport à d'autres pays (Cabinet du Premier ministre, 2004).

## Un stock d'investissements directs de l'étranger inférieur à la moyenne de la zone OCDE

Compte tenu des retombées technologiques positives que peuvent avoir les investissements directs de l'étranger (IDE), le gouvernement s'est préoccupé du fait que la Finlande n'en attire pas davantage. Ces dernières années, les flux entrants ont été orientés à la baisse et le stock total d'IDE de la Finlande, exprimé en pourcentage du PIB, est inférieur à celui de la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 1.8). La récente

Graphique 1.8. Investissements directs étrangers  
En pourcentage du PIB



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/407333038620>

1. Ou dernière année disponible.

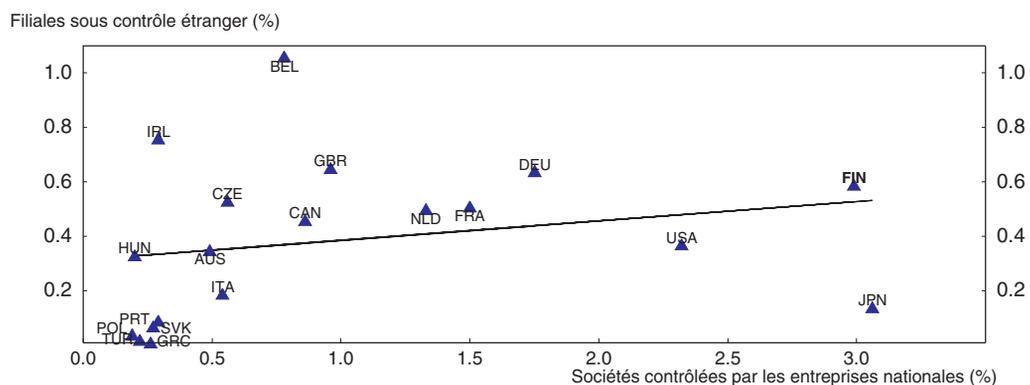
Source : OCDE (2008), Statistiques de l'OCDE sur l'investissement direct international et Comptes nationaux des pays de l'OCDE – bases de données en ligne, janvier.

dégradation des chiffres de l'IDE est en partie imputable à un effet sectoriel : la composition de la production a en effet changé, les secteurs caractérisés par un ratio d'investissement élevé (par exemple l'industrie de la pâte à papier et du papier) ayant reculé au profit de secteurs caractérisés par des ratios d'investissement plus faibles (par exemple l'équipement électrique et optique).

Faut-il s'inquiéter du fait que la Finlande n'attire pas davantage d'investissements directs de l'étranger ? Les IDE permettent en particulier de tirer parti de transferts de technologie et de bonnes pratiques des entreprises étrangères vers les entreprises nationales. Toutefois, la productivité des entreprises finlandaises étant relativement élevée, les entreprises multinationales étrangères implantées en Finlande n'ont qu'un avantage de productivité limité (OCDE, 2005b) et ont une intensité de recherche et développement (R-D) inférieure à celle des entreprises finlandaises (graphique 1.9). Les entreprises nationales occupant une place prédominante dans le secteur manufacturier, ce sont elles qui assument l'essentiel des dépenses de R-D dans ce domaine. Cependant, la croissance en termes réels des dépenses de R-D des multinationales étrangères part certes d'un niveau inférieur, mais est aussi rapide que celle des dépenses des entreprises finlandaises. Compte tenu du fait que seules les entreprises à haute technologie mènent des activités de R-D, cette tendance pourrait avoir des effets positifs sur la qualité de l'IDE en Finlande.

De surcroît, la Finlande ne se démarque pas des autres pays par la faiblesse de l'investissement total des entreprises en pourcentage du PIB, en particulier si l'on tient compte du fait que ces statistiques n'intègrent pas les investissements en R-D, qui sont plus élevés en Finlande que dans la plupart des pays de l'OCDE et connaissent une hausse substantielle depuis le début des années 90. Les indicateurs élaborés par l'OCDE pour mesurer la discrimination formelle vis-à-vis des IDE montrent que la Finlande est relativement ouverte à l'IDE (OCDE, 2006b). Toutefois, certains aspects des politiques publiques peuvent faire obstacle à la croissance de l'investissement de l'étranger, en particulier le coût relativement élevé du travail (notamment du travail non qualifié), la rigidité du marché du travail en général, la place importante du secteur nationalisé dans

Graphique 1.9. **Les entreprises finlandaises ont une très forte intensité de R-D**<sup>1</sup>  
2004<sup>2</sup>



1. Dépenses en R-D en pourcentage de la valeur ajoutée dans le secteur des entreprises.

2. Ou dernière année disponible.

Source : Mise à jour de OCDE (2005), *Indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique*, graphique G.4.1.

certains secteurs<sup>8</sup> et la réglementation trop stricte de certains marchés de produits (en particulier dans le secteur du commerce de détail). Le gouvernement doit en priorité s'attacher à ces aspects dans toutes les mesures qu'il est susceptible de prendre pour attirer davantage d'IDE.

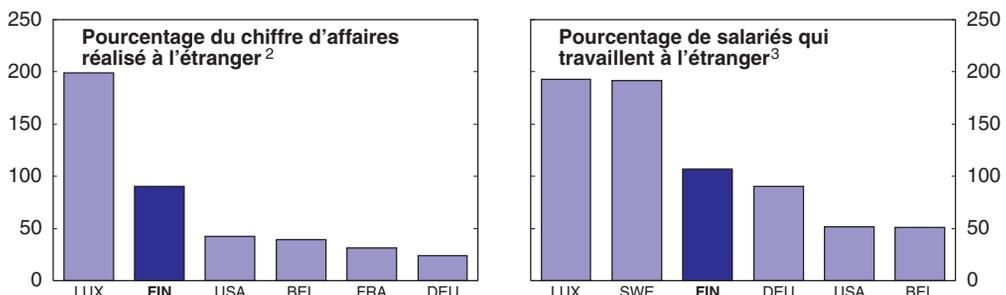
## Des investissements directs à l'étranger dynamiques

Le niveau relativement élevé du stock d'investissements directs à l'étranger de la Finlande en pourcentage du PIB (graphique 1.8, partie inférieure) semble indiquer que les entreprises finlandaises ont su faire preuve d'anticipation et exploiter au mieux les perspectives offertes par la mondialisation en externalisant et en délocalisant<sup>9</sup> la production pour transférer divers maillons de leurs chaînes d'approvisionnement de manière à diminuer les coûts dans des domaines à faible valeur ajoutée. Les données qui montrent que les entreprises finlandaises réalisent une grande partie de leur chiffre d'affaires à l'étranger et y emploient une forte proportion de leurs effectifs viennent corroborer ce constat (graphique 1.10). Fin 2006, seulement 20 % des capacités productives de Nokia se trouvaient en Finlande, les capacités restantes étant implantées en Asie (44 %) et dans d'autres pays d'Europe (24 %), tandis qu'une petite fraction se trouvait en Amérique latine (Nokia, 2007). Sur dix sites de production de téléphones de Nokia, neuf sont désormais implantés en dehors du pays et une part croissante des activités restées en Finlande concerne la R-D, la conception et le développement de nouveaux services de télécommunication.

Les entreprises multinationales finlandaises sont, en règle générale, très concentrées dans le secteur manufacturier, seule une proportion relativement faible opérant dans le secteur des services – même si Nokia se tourne de plus en plus vers les services de télécommunication et les services Internet. Toutefois, les entreprises finlandaises du secteur manufacturier (au premier chef Nokia), diversifient de plus en plus leurs activités de R-D vers d'autres pays. La part des activités de R-D menées par des entreprises finlandaises à l'étranger a plus que doublé entre 1997 et 2001, passant de 17 % à 45 %, avant de se stabiliser à environ 40 % ces dernières années (Ali-Yrkkö et Palmberg, 2006).

Graphique 1.10. **L'internationalisation des multinationales finlandaises**

2002<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407417061835>

1. Ou dernière année disponible.

2. Chiffre d'affaires des filiales du secteur manufacturier situées à l'étranger, en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé en Finlande par les sociétés mères.

3. Nombre de salariés travaillant à l'étranger en pourcentage de l'emploi total des sociétés mères dans le secteur manufacturier en Finlande.

Source : OCDE (2005), *Indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique*.

L'internationalisation des inventions – d'après les demandes de brevet – s'accroît, ce qui n'a rien de surprenant. Ainsi, un peu plus d'un quart des demandes de brevet déposées auprès de l'Office européen des brevets (OEB) entre 2001 et 2004 par des entreprises sous contrôle finlandais concernaient des inventions réalisées à l'étranger (OCDE, 2007a).

Reste à déterminer où les bénéficiaires de l'externalisation sont visibles. La hausse significative des redevances et droits de licence perçus au titre de produits développés en Finlande mais dont la production a été délocalisée à l'étranger (les téléphones Nokia en étant l'exemple le plus éloquent) apparaît dans la balance des paiements – comme le montre la hausse spectaculaire de la rubrique « Redevances et droits de licence » sur le graphique 1.5. Dans le même temps, les revenus d'investissement provenant de l'étranger ont enregistré une forte hausse.

## Le modèle nordique à l'épreuve de la mondialisation

Dans les pays nordiques, le système de protection sociale est en majeure partie universel : les dispositifs sociaux sont considérés comme un droit du citoyen, quels que soient ses revenus et son patrimoine, tandis que le financement se fait collectivement, par l'impôt. Toutefois, il y a aussi quelques différences importantes entre les pays nordiques (encadré 1.3). En Finlande, cette dimension universelle est forte pour la majorité des services, notamment l'éducation, les soins hospitaliers, les prestations sociales, les soins aux personnes âgées et les pensions de base. Les systèmes de pensions de retraite liées aux gains et d'assurance chômage liée au revenu constituent des exceptions, puisqu'ils subordonnent les droits aux cotisations versées. Globalement, la population est très attachée au maintien du système de protection sociale actuel, même s'il ne semble pas impossible d'introduire une participation supplémentaire des usagers pour l'utilisation des services qui ont un rendement privé élevé, comme l'enseignement supérieur (chapitre 6).

Bien que faibles en Finlande par rapport à d'autres pays de l'OCDE, les inégalités de revenu se sont accentuées ces dix dernières années. Dans une étude récente sur les facteurs qui sous-tendent l'évolution de la distribution des revenus, OCDE (2008c) a démontré que la hausse des écarts de revenu en Finlande n'était pas imputable à un changement dans la distribution des salaires ou des revenus des travailleurs non salariés<sup>10</sup>. L'accroissement de la dispersion du revenu disponible des ménages s'explique davantage par la place croissante qu'occupent les revenus non salariaux – en particulier le revenu du capital, dont la distribution est devenue nettement plus concentrée. Cette tendance s'inscrit dans la logique de la place plus importante qu'occupe désormais le capital dans la rémunération des plus hauts revenus, suite à l'introduction du système dual d'imposition (chapitre 3)<sup>11</sup>. Cette étude démontre également que le système fiscal et de prestations est devenu moins redistributif, ce qui a également concouru à l'accroissement des inégalités de revenu. Quoi qu'il en soit, examinant les politiques mises en place pour remédier à ces inégalités, les auteurs insistent sur le fait que l'essentiel est d'empêcher que de fortes inégalités de revenu n'apparaissent – en facilitant l'accès au travail rémunéré, en renforçant la capacité de gains des individus et en veillant à ce que tous les enfants aient accès aux qualifications dont ils ont besoin. La qualité du système éducatif étant dans l'ensemble satisfaisante, le faible taux d'emploi de certains groupes est le premier domaine sur lequel la Finlande doit concentrer ses efforts afin de réduire les inégalités de revenu et de conserver son bon niveau de mobilité sociale<sup>12</sup>. Une récente étude sur la pauvreté en Finlande confirme également que les ménages sans emploi constituent le groupe le plus vulnérable (Riihelä et al., 2007). Malgré l'importance que revêt

### Encadré 1.3. La Finlande et le modèle nordique

Si le modèle nordique est souvent décrit comme constitué d'un système de protection sociale généreux financé par une fiscalité relativement élevée, l'ouverture à la mondialisation constitue un troisième pilier essentiel. En effet, l'un de ses points forts réside même dans le fait que le recours à des mécanismes collectifs de partage des risques a permis aux Finnois de s'adapter plus facilement à la fois à la mondialisation et à la concurrence<sup>1</sup>. Selon les partisans de ce modèle, l'ouverture aux échanges et le jeu de la concurrence ont entraîné une forte croissance du PIB, tandis que le système fiscal et le système de protection sociale ont permis que les gagnants des réformes structurelles indemnisent, dans une certaine mesure, les perdants et ont donné à ces derniers les moyens de s'adapter aux transformations structurelles induites par la mondialisation. Toutefois, la Finlande dispose de recettes fiscales totales inférieures à celles du Danemark et de la Suède en pourcentage du PIB. En outre, ses dépenses sociales publiques ne sont pas particulièrement élevées (chapitre 3)<sup>2</sup>. De ce point de vue, elle pourrait être considérée comme moins fidèle au modèle nordique que les autres pays nordiques. Le tableau 1.1 met aussi en évidence les différences entre les réglementations du marché du travail et les résultats, résultats pour lesquels le Danemark se révèle généralement en meilleure position que les autres pays.

Tableau 1.1. **Les autres pays nordiques montrent la voie à suivre dans de nombreux domaines**

Le score du pays qui arrive en tête est systématiquement en gras

Indicateur des politiques	Finlande	Danemark	Suède	Norvège
Taux de chômage structurel (taux de chômage non accélérateur de l'inflation, estimation 2007) <sup>1</sup>	7.5	4.4	4.9	<b>3.3</b>
Dispersion régionale du chômage (écart-type, 2003)	2.3	--	0.9	<b>0.4</b>
Rigidité des salaires réels <sup>2</sup>	0.50	<b>0.13</b>	0.52	0.22
Législation sur la protection de l'emploi (LPE, 2003) <sup>3</sup>	2.02	<b>1.42</b>	2.24	2.56
Réglementation des marchés de produits (RMP, 2003) <sup>3</sup>	1.32	<b>1.12</b>	1.23	1.48

1. Le taux de chômage structurel (taux de chômage non accélérateur de l'inflation) pour 2007 est une estimation des *Perspectives économiques* n° 83.
2. Sur une échelle de 0 (aucun travailleur ne subit la rigidité des salaires) à 1 (tous les travailleurs sont potentiellement concernés).
3. Un score plus faible correspond à une réglementation moins restrictive.

Source : OCDE, *Bases de données des Perspectives économiques*, n° 82 et n° 83 ; *Base de données de l'OCDE sur la législation sur la protection de l'emploi* ; *Base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits* ([www.oecd.org/eco/pmr](http://www.oecd.org/eco/pmr)) ; OCDE (2006) *Perspectives de l'emploi* ; Dickens, W. et al. (2006), « The Interaction of Labour Markets and Inflation : Micro Evidence from the International Wage Flexibility Project », [www.brookings.edu/papers/2007/02\\_labormarket\\_dickens.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2007/02_labormarket_dickens.aspx).

1. Sanz et Martinez i Coma (2007) montrent qu'il existe une corrélation positive entre les dépenses sociales et l'existence d'une opinion favorable au libre-échange, même si l'on tient compte d'autres facteurs susceptibles d'avoir également une incidence sur l'opinion de la population à cet égard.
2. Le graphique 3.2 montre que, sur 24 pays de l'OCDE, la Finlande n'arrive qu'en douzième position en termes de dépenses sociales publiques en pourcentage du PIB. Tous les autres pays nordiques et (dans l'ordre décroissant du montant des dépenses) l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Italie, le Portugal, l'Autriche et le Royaume-Uni affichent des dépenses plus élevées.

la redistribution, il importe de la mettre en œuvre sans pour autant brouiller les signaux du marché. La baisse du chômage passe probablement par un renforcement de la mobilité régionale. Or, certaines politiques régionales, par exemple celle qui consiste à offrir un

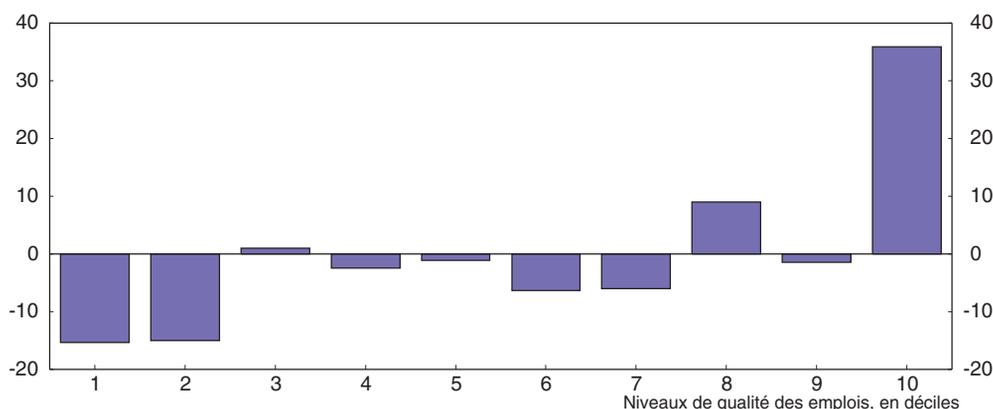
nombre disproportionné de lieux d'enseignement en dehors des centres de croissance, risquent de compromettre ce renforcement (encadré 1.2).

Quel rôle la mondialisation joue-t-elle dans la distribution des revenus ? Il est malheureusement difficile de dissocier l'impact de la mondialisation de celui d'autres évolutions structurelles – comme le progrès technologique rapide. La mondialisation ayant accru l'offre relative de main-d'œuvre dans l'économie mondiale – en particulier de main-d'œuvre peu qualifiée – les travailleurs peu qualifiés des économies avancées, mieux rémunérés que ceux des autres économies, sont devenus moins compétitifs. On pourrait donc s'attendre à ce que la mondialisation ait réduit la part du travail dans le revenu, à travers deux canaux : une délocalisation plus fréquente des étapes de la production qui requièrent une main-d'œuvre moins qualifiée d'une part, et un recours accru aux importations de biens et services bon marché (susceptible d'entraîner un transfert des biens et services produits localement), d'autre part. Toutefois, parallèlement, le biais du progrès technique en faveur du travail qualifié influe de la même manière sur la part du travail dans le revenu et il est apparu difficile, dans des études récentes, de distinguer lequel de ces deux facteurs (les échanges et le progrès technique) a eu l'incidence la plus forte sur les écarts de salaires<sup>13</sup>.

La tradition de la Finlande en matière de fixation des salaires, qui consiste à accorder, en règle générale, les mêmes augmentations à tous les salariés, quel que soit le secteur, a peut-être empêché les écarts de revenus de se creuser davantage. Or, si l'on avance parfois qu'une telle stratégie est possible dans un pays où le niveau moyen de qualification est élevé, certains éléments prouvent que le décalage des salaires et de la productivité est suffisant pour que l'emploi peu qualifié en pâtisse. Le graphique 1.11 montre que les pertes d'emplois enregistrées depuis 2000 ont surtout concerné les emplois les moins qualifiés, tandis que la création d'emplois qualifiés a été forte. Dans certains autres pays, la croissance de l'emploi a été forte, non seulement dans le décile supérieur de revenu mais aussi parmi les catégories les moins rémunérées, ce qui résulte d'une croissance des emplois de services qui ne peuvent pas aisément être délocalisés ou informatisés<sup>14</sup>. En

Graphique 1.11. Répartition des emplois selon leur niveau de qualité (exprimé en déciles)<sup>1</sup>

Variation en pourcentage, 2001-05



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407424353116>

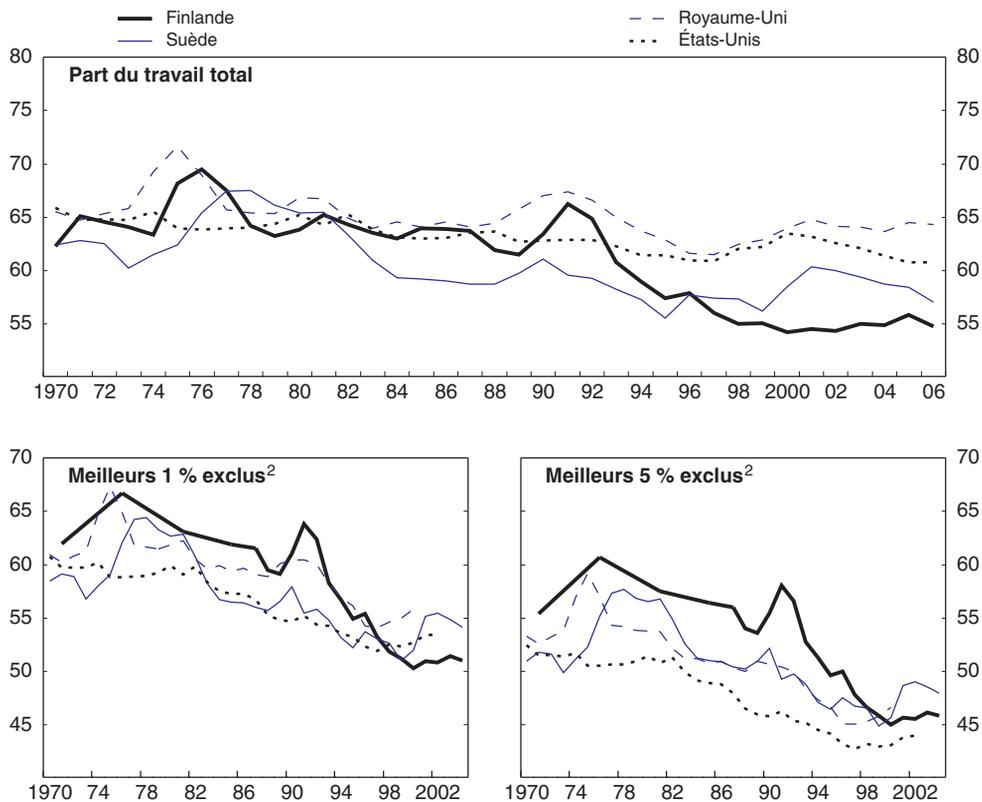
1. Les niveaux de qualité en déciles sont basés sur les salaires horaires moyens en 2001.  
Source : Statistics Finland, *Structure of Earnings database*, 2001 et 2005 et calculs de l'OCDE.

revanche, les données concernant la Finlande montrent que l'économie semble avoir des difficultés à créer davantage d'emplois de services peu rémunérés.

La part du travail dans le revenu total des facteurs a connu, durant les années 90, une baisse légèrement supérieure à celle enregistrée par le Royaume-Uni et les États-Unis, et s'est stabilisée ces dernières années. Les tendances observées restent les mêmes si l'on exclut les revenus des 1 % et des 5 % d'individus les mieux rémunérés (graphique 1.12). Bien que les facteurs qui sous-tendent la part du travail dans le revenu ne soient encore que partiellement compris, Jaumotte et Tytell (2007) ont observé des différences entre les pays à cet égard. Premièrement, dans la plupart des pays, la majeure partie de la baisse de la part du travail dans le revenu est imputable aux secteurs non qualifiés. Deuxièmement, les pays où cette baisse est la moins marquée sont généralement ceux dans lesquels des réformes des politiques du marché du travail, destinées par exemple à réduire le coin fiscal et le taux de

Graphique 1.12. Part du travail dans le revenu

Rémunération totale du travail<sup>1</sup>, en pourcentage du PIB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/40743323781>

1. Rémunération totale du travail y compris les cotisations de sécurité sociale des employeurs et la valeur attribuée au revenu du travail des travailleurs indépendants.
2. Les données des tranches supérieures de revenu ne sont pas forcément comparables entre les divers pays et il existe dans quelques cas des ruptures de série temporelle. Voir Atkinson et Piketty (2007) pour de plus amples détails.

Source : OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives*, n° 81 – base de données en ligne ; Atkinson, A.B. et T. Piketty (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century*, Oxford University Press ; Riihelä, M. et al. (2006), « Trends in Top Income Shares in Finland », *VATT Discussion Papers*, Government Institute for Economic Research, Helsinki ; Roine, J. et D. Waldenström (2008), « The Evolution of Top Incomes in an Egalitarian Society: Sweden, 1903-2004 », *Journal of Public Economics*, vol. 92 (1-2).

remplacement des indemnités de chômage, ont permis une hausse de l'emploi. Pour limiter le risque de voir la tendance s'inverser et la part du travail dans le revenu baisser de nouveau sous l'effet des délocalisations et de sa perte de compétitivité dans certains secteurs, la Finlande doit accélérer le rythme des réformes du marché du travail visant à favoriser la croissance de l'emploi. Cette analyse montre également combien il est important de fixer des normes exigeantes en ce qui concerne l'enseignement obligatoire, de continuer à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et professionnel et de faciliter la mobilité des ressources des secteurs à faible valeur ajoutée vers les secteurs à plus forte valeur ajoutée.

Dans une perspective à plus long terme, il est essentiel de s'interroger sur la viabilité budgétaire du modèle nordique face à la mobilité croissante des assiettes fiscales et de la production et au défi posé par le vieillissement de la population. Selon un récent ouvrage consacré à cette problématique (Andersen *et al.*, 2007), pour que le modèle reste viable et donne des résultats satisfaisants, il est indispensable de comprendre les défis auxquels il est confronté et d'engager des réformes économiques en conséquence. Comme l'ont souligné de précédentes *Études économiques* (OCDE, 2003, 2006a), les aspects qui doivent être réformés en priorité concernent essentiellement le marché du travail et ses interactions avec le système fiscal et de prestations. Les pouvoirs publics sont pleinement conscients de ces enjeux depuis un certain temps, mais ont tardé à prendre des initiatives pour y répondre, du fait que le processus de décision appliqué en Finlande repose sur la recherche du consensus et que cette question était perçue comme non urgente. Or, des réformes plus ambitieuses renforceraient considérablement la viabilité du modèle nordique en Finlande. L'expérience des autres pays nordiques, qui sont allés beaucoup plus loin dans certains domaines, en particulier en matière de réforme du marché du travail, est riche d'enseignements (tableau 1.1). Les principaux défis à relever sont présentés de manière plus précise ci-après.

## Les défis à relever restent nombreux

Même si la Finlande tire parti de la mondialisation de plusieurs manières, il subsiste un certain nombre de défis importants à relever, lesquels – s'ils sont bien abordés – permettraient à la Finlande d'en bénéficier davantage. Ces principaux défis, résumés ci-après, consistent à assurer la viabilité budgétaire ainsi que l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques et de la fiscalité ; à améliorer le fonctionnement du marché du travail ; à hisser l'enseignement supérieur au même niveau que le système d'éducation obligatoire et à encourager l'immigration de main-d'œuvre plus qualifiée.

### **Garantir bonne santé macroéconomique et viabilité budgétaire**

La question du vieillissement de la population et de ses implications pour la viabilité budgétaire à moyen et long terme a été traitée en détail dans les précédentes éditions des *Études économiques* (par exemple : OCDE, 2003, 2006a). La réforme des retraites intervenue en 2005 est un premier pas important vers la recherche de solutions, mais en l'absence de poursuite des réformes, l'augmentation des taux de cotisation sera, à l'avenir, inévitable. Or, comme la hausse des taux de cotisation entraînerait une augmentation du coin fiscal sur le travail et une dégradation des conditions de la création d'emplois, il faudrait, comme le montre le chapitre 2, prendre d'autres mesures pour éviter ces conséquences. À court terme, le gouvernement devrait prendre des mesures pour garantir que l'objectif budgétaire fixé dans le programme gouvernemental (*Government Programme*) – un objectif de 3½ pour cent du PIB pour l'excédent des administrations publiques – soit atteint.

D'autres mesures visant à améliorer la viabilité à plus long terme des finances publiques sont également présentées.

### **Définir des politiques fiscales propres à soutenir le modèle nordique**

Il existe des liens étroits entre la politique fiscale, le rôle de l'État-providence en matière d'aide aux individus affectés par le processus de restructuration et le soutien de la mondialisation. La présente *Étude économique* reconnaît l'intérêt, en termes de partage des risques, d'une protection sociale financée par l'impôt, du moins si une part significative des dépenses publiques est consacrée à des mesures favorables à un taux d'activité élevé, par exemple à des mesures dans le domaine de la garde des enfants et de l'éducation préscolaire, ou à des mesures destinées à aider les travailleurs à faire face aux risques et à s'adapter à la nouvelle donne entraînée par les mutations rapides. Toutefois, à mesure de l'accélération de la mobilité du capital et de l'emploi, la nécessité d'alléger la pression fiscale se fait plus impérieuse. Pour ce faire, la politique fiscale devrait avant tout s'attacher à ce que la fiscalité entraîne le moins de distorsions possible. Un système fiscal plus efficace peut maximiser les recettes disponibles pour financer les services sociaux et, dans le même temps, éviter que des taux d'imposition trop élevés ne fassent fuir les assiettes fiscales.

Dans ce contexte, il est évident que la Finlande n'impose pas suffisamment les facteurs de production immobiliers (la terre) et trop les facteurs mobiles (le travail). Le chapitre 3 traite des enjeux de la modification de la structure de la fiscalité. Les impôts sur la propriété et sur les revenus du travail étant du ressort des autorités municipales – qui, en règle générale, trouvent plus facile d'imposer le travail que la propriété – le gouvernement central va devoir repenser le cadre de fonctionnement des municipalités. Parallèlement, il faudrait réduire le taux marginal de l'impôt sur les revenus du travail appliqué par le gouvernement central ; en outre, il serait également judicieux d'élargir l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Bien qu'un tel élargissement suscite souvent des inquiétudes en termes de redistribution, l'application d'un taux de TVA plus faible sur certains produits ne constitue pas, comme le montre le chapitre 3, un moyen efficace de lutte contre la pauvreté. De même, le chapitre 3 démontre qu'une hausse des impôts sur la propriété pourrait améliorer la répartition du poids de la fiscalité.

### **Réformer le secteur des services municipaux**

Le vieillissement de la population (et la hausse des coûts induite par le progrès technique) entraînant une sollicitation plus forte de services dans le domaine de la santé et des soins aux personnes âgées par exemple, la hausse des taux d'imposition ne pourra être évitée que si d'importants gains d'efficacité sont réalisés dans la fourniture de soins de santé et de services sociaux. Les politiques actuelles reposent sur une hypothèse optimiste, à savoir sur l'idée que les économies d'échelle permises par les fusions municipales seront (au moins à moyen ou long terme) suffisantes pour réaliser des gains de productivité et des économies. De tels regroupements sont certes à encourager, mais il est peu vraisemblable qu'ils stimulent la productivité de manière significative. En réalité, comme le souligne le chapitre 4, l'amélioration de la productivité passe par l'intensification de la concurrence. À cette fin, il faut certes établir des contrats précis pour garantir un niveau de qualité élevé, mais le fait que ces contrats soient remportés par des prestataires privés ou des organismes publics n'est pas nécessairement important. Comme l'avance le chapitre 4, favoriser davantage de concurrence tout en préservant la qualité

suppose : i) de délimiter plus précisément les services essentiels et les services non essentiels, pour que les finances publiques soient de plus en plus concentrées sur les services essentiels ; ii) d'encourager le secteur privé à jouer un plus grand rôle dans la fourniture de services non essentiels et iii) d'offrir les mêmes chances aux prestataires publics et privés, en améliorant les règles qui régissent la passation des marchés publics et en prenant des mesures pour éviter les subventions croisées entre prestataires publics.

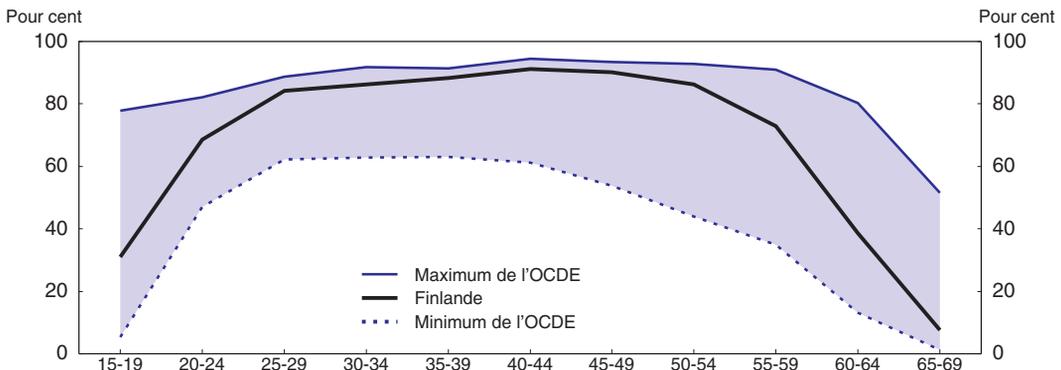
### **Améliorer le fonctionnement du marché du travail**

Nombre d'*Études économiques* ont déjà démontré le bien-fondé de politiques du marché du travail destinées à entraîner une croissance de l'emploi et à assouplir le marché du travail. Des avancées ont été réalisées dans ce sens. Ainsi, le taux d'emploi des travailleurs âgés a progressé et le chômage a reculé. Toutefois, au vu de ces indicateurs, les résultats de la Finlande dans ce domaine restent médiocres par rapport à de nombreux autres pays de l'OCDE. En outre, comme le montre le chapitre 5, bien que le chômage reste élevé, on observe une aggravation des déséquilibres du marché du travail, à la fois entre l'offre et la demande de main-d'œuvre et entre les zones géographiques.

Le manque de flexibilité des salaires est un problème majeur. La forte compression des salaires atténue les signaux relatifs à l'offre et à la demande. Le passage récent d'un mode de négociation des salaires centralisé à une fixation au niveau des secteurs d'activité ou des entreprises était encourageant, mais la dernière série de négociations n'a guère permis d'aboutir à des salaires plus conformes à la productivité des entreprises ou des secteurs. La mondialisation multipliant les possibilités de transfert de la production et d'externalisation – par exemple à travers une fragmentation du processus de production – la demande de main-d'œuvre devient plus sensible au montant des salaires (Andersen, 2003). Si, en théorie, une plus grande élasticité de la demande de main-d'œuvre est de nature à modérer les revendications salariales, les faits montrent, comme le souligne le chapitre 5, qu'il n'en a pas réellement été ainsi en Finlande, les revendications salariales ayant été très fortes, même dans les secteurs confrontés à de fortes pressions concurrentielles et à des fermetures de sites.

En outre, les politiques structurelles continuent de fausser l'arbitrage entre travail et temps libre. Ainsi, alors que le taux d'activité est relativement élevé dans les cohortes d'âge très actif, il reste faible parmi les travailleurs âgés (graphique 1.13). Cette situation démontre, entre autres, que la « filière du chômage » existe toujours pour les chômeurs de 57 ans et plus, et que les mécanismes d'activation imposés aux travailleurs âgés bénéficiaires de prestations de maladie et d'invalidité sont peu contraignants. De même, les taux de sortie du chômage de longue durée sont très faibles, du fait que les prestations sont versées pendant une longue période sans dégressivité. Le chapitre 5 montre qu'il n'y a guère de doute quant à la nature des politiques à adopter pour augmenter la participation au marché du travail – le succès de la mesure prise en 2005 pour faire passer de 55 à 57 ans l'âge à partir duquel il est possible d'accéder à la filière retraite en est l'illustration – mais que peu de mesures sont prises pour supprimer la « filière retraite ». D'autre part, les taux d'activité et d'emploi des jeunes devraient également être plus élevés. Alors que d'autres pays nordiques sont allés plus loin sur la voie de la réforme dans ce domaine (notamment le Danemark, avec sa politique de *flexicurité*), la Finlande consacre un budget moins élevé aux mesures actives du marché du travail et manifeste des réticences vis-à-vis de l'assouplissement des règles d'embauche et de licenciement qui va de pair avec un

Graphique 1.13. **Nécessité d'une plus forte participation des actifs âgés et jeunes**  
Taux d'activité, 2006



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407441514182>

Note : La partie ombrée montre la zone située entre les taux d'activité le plus fort et le plus faible pour chaque groupe d'âge sur l'ensemble des pays de l'OCDE.

Source : OCDE (2008), *Statistiques de la population active – base de données en ligne* (janvier).

système cohérent de flexicurité. En outre, les limites imposées au travail à temps partiel jouent également en défaveur de la participation au marché du travail.

### **Hisser l'enseignement supérieur au même niveau que le système d'éducation obligatoire**

Comme dans d'autres pays à hauts salaires, les entreprises finlandaises sont fortement incitées à « évincer » les postes de production non ou peu qualifiés, de plus en plus souvent délocalisés et informatisés. Ce phénomène montre à quel point il est important de veiller à ce qu'une forte proportion de travailleurs ait un bon niveau d'instruction et soit en mesure d'exécuter des tâches complexes, reposant sur la connaissance. La Finlande, qui a l'un des meilleurs systèmes d'éducation obligatoire du monde, dispose des moyens nécessaires pour produire un capital humain de haut niveau. Malheureusement, le manque d'efficacité du dispositif d'admission dans l'enseignement supérieur (stock d'inscriptions en souffrance) diffère, parfois de beaucoup, l'accès à l'enseignement supérieur de nombreux diplômés de l'enseignement secondaire général. De plus, les études à l'université sont longues, essentiellement parce que la plupart des étudiants préparent un master, et non une licence, comme c'est le cas dans la majorité des autres pays. Ces facteurs retardent l'arrivée des diplômés de l'enseignement supérieur sur le marché du travail. En outre, les programmes d'études sont très spécialisés, de sorte qu'ils présentent peut-être des insuffisances en termes d'étendue des connaissances et d'acquisition de compétences interdisciplinaires. Enfin, il n'est pas exclu que la centralisation et la nature non concurrentielle du système soient des freins à l'innovation et à la qualité.

Le chapitre 6 présente les problèmes auxquels doit s'attaquer la réforme de l'enseignement supérieur pour combler ces lacunes. Il faudrait en premier lieu résorber le stock d'inscriptions en souffrance, qui est une source importante d'inefficacité. À cette fin, il faudrait que l'accès à l'enseignement supérieur se fasse sur la seule base du certificat de fin d'études secondaires et augmenter transitoirement le nombre de places en première année, sans pour autant l'augmenter à hauteur du nombre d'inscriptions en souffrance. Des avancées considérables pourraient également être faites si tous les étudiants de

l'enseignement supérieur étaient inscrits en licence et non en master, et si les conditions de résultats appliquées pour l'octroi de bourses d'études étaient durcies. En outre, il serait bon d'améliorer les dispositifs incitatifs pour les étudiants et les établissements en instaurant des mécanismes reposant davantage sur le marché, par exemple en introduisant des droits d'inscription (qui présenteraient également l'intérêt de fournir des ressources supplémentaires au système de l'enseignement supérieur). En outre, l'introduction de tels droits, associée à une diminution du taux marginal d'imposition (comme le préconise le chapitre 3) constituerait un ensemble de mesures cohérent.

### **Encourager l'immigration de main-d'œuvre qualifiée en Finlande**

L'immigration est actuellement faible, mais, à l'instar d'autres pays, comme le Royaume-Uni et l'Irlande, la Finlande pourrait utiliser davantage de main-d'œuvre étrangère pour pallier certaines pénuries de qualification. Pour garantir que les migrants favorisent la croissance économique, il faut concentrer les efforts de recrutement sur les jeunes immigrants qualifiés, prêts à intégrer rapidement la population active. Le chapitre 7 évoque les obstacles à surmonter pour attirer des migrants qualifiés dans un pays dont le climat est relativement froid et la langue difficile, et parvient à la conclusion que la Finlande pourrait mener une politique de recrutement à l'étranger plus volontariste pour pourvoir certains postes spécifiques et devrait associer à cette politique des mesures d'aide à l'intégration (y compris des formations linguistiques). Une telle politique suppose peut-être d'accélérer le processus de traitement des demandes et d'améliorer la reconnaissance internationale des qualifications.

### **Notes**

1. Voir, par exemple, Forum économique mondial (2006). À noter toutefois que le fait d'être bien classé peut être à double tranchant car il existe une corrélation négative (avec un coefficient de  $-0.39$ ) entre le rang occupé dans le classement et l'évolution de la croissance au fil du temps. L'Allemagne, la Suisse et le Japon, par exemple, arrivaient en 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> position dans les classements de 1995 (sur les 23 pays de l'OCDE évalués), mais ne sont arrivés qu'en 20<sup>e</sup>, 23<sup>e</sup> et 22<sup>e</sup> position en termes de croissance du PIB par habitant au cours des cinq années suivantes.
2. La cinquième priorité définie dans *Réformes économiques : Objectif croissance* est la poursuite de la déréglementation des marchés de produits et du processus de privatisation.
3. Calculés comme suit :  $(\text{exportations} + \text{importations})/2 / \text{PIB} \times 100$ .
4. Une très forte proportion des exportations chinoises est classée parmi les produits à haute technologie ; toutefois, au sein de cette catégorie, il est possible que la Chine soit spécialisée dans les parties à forte intensité de main-d'œuvre et à plus faible valeur ajoutée de la chaîne de production.
5. Voir Broadbent et al. (2006) et Rae et Sollie (2007) pour une description plus précise de l'analyse ACRS.
6. D'après les simulations, si la moitié du bois rond actuellement importé de Russie pouvait être remplacé par du bois rond d'autres origines, l'industrie forestière verrait sa production diminuer d'environ 10 %, et les droits à l'exportation entraîneraient, au total, une baisse du PIB d'environ 0.5 %. Selon un scénario pessimiste, reposant sur l'hypothèse selon laquelle il n'existe pas d'autres source possible d'approvisionnement en bois rond, l'industrie forestière verrait sa production chuter de 20 %, ce qui entraînerait un recul du PIB de 1.4 % et un repli significatif de l'emploi (Banque de Finlande, 2007).
7. La base de données d'Eurostat sur la démographie des entreprises contient des données légèrement plus récentes, d'après lesquelles il y aurait eu une légère augmentation du nombre total de naissances d'entreprises (mais pas du nombre de disparitions) ces dernières années. Toutefois, ce résultat reflète probablement une augmentation du nombre d'entreprises

- individuelles induite par les mécanismes favorisant le transfert de revenu (chapitre 3). Il n'existe guère d'éléments évoquant une augmentation de la rotation des entreprises de plus d'un salarié.
8. La participation de l'État demeure importante dans la vente au détail d'alcool, le transport aérien, les services postaux, l'assurance, l'énergie, le secteur manufacturier et la sylviculture. Le gouvernement n'a pas élaboré de programme de privatisation.
  9. On utilise souvent indifféremment les termes externalisation et délocalisation. Ils peuvent l'un et l'autre être employés pour décrire le processus consistant à acheter des biens et services intermédiaires à des fournisseurs étrangers. Toutefois, le terme « externalisation » peut également être utilisé en cas d'achat à des fournisseurs nationaux, tandis que « délocalisation » est réservée à l'achat de biens intermédiaires à l'étranger et couvre également l'approvisionnement interne international (importation, par une entreprise nationale, de biens et services produits par ses filiales à l'étranger).
  10. En réalité, OCDE (2008c) montre qu'entre 1990 et 1995, les inégalités de revenus touchant les travailleurs de sexe masculin employés à plein temps sont restées stables ou se sont atténuées.
  11. Riihelä et al. (2005) montrent que, depuis le milieu des années 90, le principal facteur à l'origine de la hausse de revenu des 1 % d'individus dont le revenu est le plus élevé est une hausse sans précédent de la fraction du revenu correspondant au revenu du capital. Au sein de ce groupe, la proportion constituée de revenus du capital est passée de 14 % en 1990 à 63 % en 2004, ce que les auteurs attribuent avant tout au transfert de revenu induit par l'introduction, en 1993, du système dual d'imposition.
  12. OCDE (2008c) montre qu'une mobilité sociale élevée va de pair avec une faible inégalité de revenu. Ce constat porte à croire qu'il est souvent nécessaire, pour garantir l'égalité des chances, d'assurer au préalable une égale répartition des ressources.
  13. Voir Jaumotte et Tytell (2007) pour une brève revue de la littérature.
  14. C'est la situation qu'a connue le Royaume-Uni pendant les années 90. Pour une illustration, voir le graphique 2.1 dans OCDE (2007b).

## Bibliographie

- Ali-Yrkkö, J. et C. Palmberg (dir. pub.) (2006), *Finland and the Globalisation of Innovation*, ETLA Research Publications B218, Helsinki.
- Andersen, T. M. (2003), « International Integration, Risk and the Welfare State », dans T. Andersen et P. Molander (dir. pub.), *Alternatives for Welfare Policy*, Cambridge University Press.
- Andersen, T. M., et al. (2007), « The Nordic Model : Embracing Globalisation and Sharing Risks », The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Taloustieto Oy, Helsinki.
- Arnold, J., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2008), « Product Market Policies, Allocative Efficiency and Productivity: A Cross-country Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques* (à paraître), OCDE, Paris.
- Baldwin, R. (2006), « Globalisation: the Great Unbundling(s) », contribution au projet *Globalisation Challenges for Europe*, Prime Minister's Office et Economic Council of Finland, Helsinki, septembre. [www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/en.jsp?oid=178096](http://www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/en.jsp?oid=178096).
- Banque de Finlande (2007), *Bank of Finland Bulletin*, n° 3/2007.
- Broadbent, B., E. Nielsen et D. Vernazza (2006), « Europe in a Globalised World : Winners and Losers », *Goldman Sachs Paper*, n° 142.
- Cabinet du Premier ministre (2004), « Finland's Competence, Openness and Renewability », rapport final du projet *Finland in the Global Economy*. Prime Minister's Office Publications, Helsinki.
- Cabinet du Premier ministre (2007), « Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's second Cabinet », Prime Minister's Office, Helsinki.
- Dickens, W., et al. (2006), « The Interaction of Labour Markets and Inflation : Micro Evidence from the International Wage Flexibility Project », [www.brookings.edu/papers/2007/02\\_labormarket\\_dickens.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2007/02_labormarket_dickens.aspx).
- Forum économique mondial (2006), *Global Competitiveness Report*.
- Jaumotte, F. et I. Tytell (2007), « How has the Globalization of Labor Affected the Labor Income Share in Advanced Countries? », *Document de travail du FMI*, n° 07/298, Fonds monétaire international, Washington DC.

- Johansson, Å., et al. (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques* (à paraître), OCDE, Paris.
- Mann, S. (2007), « Degrees of Jointness for Food Security and Agriculture », dans *Multifunctionality in Agriculture: Evaluating the Degree of Jointness, Policy Implications*, OCDE, Paris.
- Niemi, J. et J. Ahlstedt (2008), « Finnish Agriculture and Rural Industries 2007 », *Economic Research Publications*, n° 107a, Agrifood Research Finland.
- Nokia (2007), Form 20-F, [www.nokia.com/NOKIA\\_COM\\_1/About\\_Nokia/Financials/form20-f\\_06.pdf](http://www.nokia.com/NOKIA_COM_1/About_Nokia/Financials/form20-f_06.pdf).
- OCDE (2003), *Étude économique de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Mesurer la mondialisation : Les indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Étude économique de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), « OECD's FDI Regulatory Restrictiveness Index: Revision and Extension to more Economies », *Documents de travail de l'OCDE sur l'investissement international*, n° 2006/4.
- OCDE (2007a), *Compendium statistique sur les brevets*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/sti/ipr-statistics](http://www.oecd.org/sti/ipr-statistics).
- OCDE (2007b), *Étude économique de l'OCDE : Royaume Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *OECD Rural Policy Reviews: Finland*. OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Growing Unequal Income Distribution and Poverty in OECD Countries, mid-1990s to mid-2000s* (à paraître), OCDE, Paris.
- Pingoud, K., et al. (1997), « Externe National Implementation: Finland », VTT Energy, rapport final pour le Programme Energie non nucléaire de la Commission européenne, Joint Research Centre, Séville, <http://externe.jrc.es/fin.pdf>.
- Rae, D. et M. Sollie (2007), « Globalisation and the European Union : Which Countries are Best Placed to Cope? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 586, OCDE, Paris.
- Riihelä, M., R. Sullström et M. Tuomala (2005), « Trends in Top Income Shares in Finland », *VATT Discussion Paper*, n° 371, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Riihelä, M., R. Sullström et M. Tuomala (2007), « Economic Poverty in Finland: 1971 – 2004 », *VATT Discussion Paper*, n° 418, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Sanz, I. et F. Martinez i Coma (2007), « Support for Globalisation and the Welfare State », ARI 129/2006 (traduit de l'espagnol), [www.realinstitutoelcano.org/analisis/1103.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1103.asp).
- Widgrén, M. (2006), « Challenges Created by the New EU Member States and Third Countries », dans *Globalisation Challenges for Europe*, Prime Minister's Office et Economic Council of Finland, Helsinki, septembre. [www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/en.jsp?oid=178096](http://www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/en.jsp?oid=178096).

## ANNEXE 1.A1

*Progrès de la réforme structurelle*

La présente annexe rend compte des mesures prises comme suite aux recommandations formulées dans l'*Étude économique de l'OCDE* de 2006 et dans les *Études* précédentes. Les nouvelles recommandations formulées dans la présente *Étude* figurent dans un encadré à la fin de chaque chapitre correspondant.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2006)
<b>A. Marché du travail</b>	
<b>Accroître l'emploi des travailleurs âgés et des jeunes :</b>	
S'attaquer, du côté de la demande, aux obstacles à la rétention et à l'embauche de travailleurs âgés, notamment en supprimant la composante des cotisations de sécurité sociale qui est liée à l'âge.	Les cotisations de sécurité sociale liées à l'âge seront progressivement supprimées en 2008 pour les petites et moyennes entreprises.
Réduire l'âge moyen auquel les jeunes commencent à travailler. Introduire des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur pour tous les étudiants, tout en développant les prêts remboursables en fonction du revenu.	Meilleure reconnaissance des acquis antérieurs dans l'enseignement supérieur (2007). Mise en place d'un système électronique de candidatures pour les opérations de sélection (2008).
Accroître la flexibilité du système de détermination centralisée des salaires et éviter de fixer des variations absolues minimales des salaires.	La proportion des hausses de salaires négociées au niveau local est plus élevée dans les nouveaux accords et un certain nombre d'accords comportent l'engagement d'augmenter cette proportion durant leur période de validité.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encourager une plus grande utilisation de la partie de la hausse globale des salaires (marge sectorielle) qui peut être négociée au niveau de la branche ou au niveau local.</li> <li>• Encourager la différenciation, dans les conventions collectives, du salaire minimum en fonction de l'âge et de l'expérience, en particulier pour les jeunes travailleurs.</li> <li>• Promouvoir le système de rémunération individuel au mérite et les formules d'intéressement, de façon qu'ils se substituent aux hausses générales des salaires.</li> <li>• Favoriser l'utilisation des clauses de retrait permettant des accords salariaux locaux prévoyant des rémunérations inférieures à celles de la convention centralisée, si les employeurs et les salariés en sont d'accord.</li> <li>• Envisager l'introduction d'un salaire minimum d'un faible niveau.</li> </ul>	
Modifier la composition et le ciblage des mesures actives du marché du travail en faveur de celles qui sont les plus efficaces. En particulier, réduire davantage les subventions salariales pour les emplois du secteur public et développer les subventions salariales au secteur privé mais sans augmenter l'ensemble des subventions.	
Accroître les incitations financières au travail en rendant dégressives les allocations chômage de longue durée afin de réduire le taux marginal effectif d'imposition lors du retour à l'emploi.	Les conditions des aides aux chômeurs de longue durée sont maintenant plus strictes. Le refus de participer à des mesures d'activation est pénalisé et désormais sanctionné, notamment par la réduction des allocations ou par leur réduction durant une certaine période (2006).

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2006)
<b>B. Pensions</b>	
<p>Recentrer les prestations de chômage et d'invalidité sur leur objet initial, au lieu qu'elles servent de passerelle vers une retraite anticipée.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre fin aux taux plus élevés d'accumulation des droits à retraite à l'âge de 53 ans.</li> <li>• Supprimer progressivement la retraite chômage sans attendre 2009. En outre, supprimer progressivement la filière chômage.</li> <li>• La pension d'invalidité devrait être accordée uniquement pour raisons médicales et non en donnant plus de poids aux « critères sociaux », comme le fait la réforme actuelle.</li> <li>• La décision d'accorder une pension d'invalidité devrait être prise exclusivement par une équipe « anonyme », et non plus sur la base d'un rapport médical initial établi par un médecin choisi par le patient.</li> <li>• Pour les personnes dont la situation médicale est plus gérable, il faudrait rendre obligatoire une participation régulière à des entretiens et à des formations axées sur l'emploi, ou à des activités permettant à l'individu de mieux gérer son handicap. Dans tous les cas, les programmes de réadaptation devraient comporter à la fois un volet médical et un volet professionnel. Envisager également de mettre en place des incitations financières pour le retour des handicapés à l'emploi.</li> <li>• Supprimer la compensation pour perte de salaire prévue dans la retraite à temps partiel. Envisager au lieu de cette compensation une plus grande souplesse pour le cumul d'une retraite à temps partiel et d'un emploi, mais sans subvention.</li> </ul> <p>Envisager de mettre fin à la constitution de droits à retraite durant d'autres périodes de non-emploi (notamment durant les périodes d'études).</p>	
<b>C. Améliorer l'efficacité du secteur public</b>	
<p>Les communes devraient s'efforcer d'élargir l'éventail des prestataires de services municipaux, notamment en ce qui concerne les services de garde d'enfants et les soins de longue durée destinés aux personnes âgées et aux handicapés.</p> <p>Il faudrait assurer une meilleure coordination des services de garde d'enfants entre les différents niveaux d'administration et encourager une augmentation des dépenses privées de garde, afin de réaliser des économies budgétaires. Il faudrait en particulier reconsidérer l'allocation familiale supplémentaire versée par certaines communes en plus de l'allocation légale, car elle est coûteuse et peut dissuader de travailler. Il faudrait par ailleurs préserver le rôle des services de garde d'enfants en milieu familial, qui sont moins onéreux que les centres d'accueil.</p> <p>Pour mieux maîtriser les dépenses de médicaments dans le budget de la santé, il faudrait étudier la possibilité de transférer la prise en charge des coûts relatifs au remboursement des médicaments du KELA (Institut d'assurances sociales) aux communes et aux employeurs, d'attribuer aux médecins des centres de santé des budgets spécifiques pour les médicaments et d'améliorer l'évaluation des nouveaux médicaments les plus importants.</p> <p>Améliorer le fonctionnement des hôpitaux en réduisant le nombre de districts hospitaliers, en dissociant l'achat de services de spécialistes et leur fourniture, et en rendant les hôpitaux autonomes à condition que leurs résultats soient satisfaisants.</p> <p>Réduire les délais d'attente pour la chirurgie programmable, en faisant en sorte que la rémunération des chirurgiens et des gestionnaires prenne en partie la forme de paiements à l'acte, au lieu de se limiter à une rémunération fixe.</p>	<p>Un forum ayant pour objet la mise en place des meilleures pratiques dans les collectivités locales rassemble tous les acteurs (2007-2009) et un certain nombre d'autres programmes encouragent les réformes structurelles des communes et des services municipaux (notamment la loi-cadre sur les communes relative à la réforme pour la restructuration des communes et des services).</p> <p>Un groupe de travail a formulé une série de propositions visant à renforcer le rôle de la garde en milieu familial (2007). Le groupe de travail sur la sécurité sociale examine actuellement la question de la garde d'enfants (2007-2009). L'allocation en cas de garde privée a été augmentée (2007, 2009).</p> <p>Un système de budget médicaments des centres médicaux a été mis en place sur la base des principes de coût-efficacité. Un plan a été adopté en vue d'une évaluation nationale des médicaments nouveaux les plus importants (2008).</p> <p>La loi-cadre et un certain nombre de projets et de programmes concernant la réforme des communes et des services municipaux diminueront le nombre de districts hospitaliers.</p> <p>Les communes achètent de plus en plus de services de chirurgie programmable au secteur privé, avec rémunération à l'acte.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente Étude (mai 2006)
<b>D. Finances des communes</b>	
Diminuer ou supprimer la part des recettes de l'impôt sur les sociétés qui revient aux communes afin de réduire l'effet des fluctuations conjoncturelles.	
Limiter les hausses de l'impôt communal sur le revenu, tout en supprimant le plafond qui s'applique actuellement à l'impôt local sur la propriété. Obliger les communes à relever les taux de l'impôt sur la propriété au moins à hauteur de toute hausse prévue des taux de l'impôt sur le revenu.	
Durcir les conditions pour l'octroi d'une aide <i>ad hoc</i> aux communes.	Le ministère des Finances peut maintenant fixer des conditions supplémentaires pour ces aides (2007).
Développer l'évaluation comparative de l'efficacité des services municipaux.	Un projet est en cours pour mettre en place les meilleures pratiques (2007-2009).
Réorganiser la participation financière de l'utilisateur pour les services liés au vieillissement, afin que l'utilisateur paie pour les soins et l'aide pratique au-delà de ce qui est jugé indispensable.	
<b>E. Logement</b>	
Éliminer progressivement ou mieux cibler le dispositif de prêts garantis par l'État sans pour autant nuire à la perception du risque chez les acquéreurs d'un logement.	La durée maximale des prêts garantis par l'État a été réduite (2006).
Commencer à diminuer la déductibilité des intérêts hypothécaires, peut-être dans le contexte d'une réforme plus globale de la fiscalité et de la politique du logement.	
Alléger la taxation du travail en imposant davantage la propriété, par un nouvel assouplissement des plafonds des taux de l'impôt communal sur la propriété et par un élargissement de l'assiette de cet impôt aux terrains non bâtis, qui ne sont pas actuellement taxés. La valeur imposable des biens résidentiels devrait être davantage alignée sur la valeur marchande.	
Accélérer les procédures d'urbanisme en limitant les possibilités de recours contre les décisions concernant les permis de construire et les plans locaux d'urbanisme.	Réforme de la loi relative à l'occupation des sols et à la construction (2007). Cette réforme se poursuit cette année.
Limiter l'éligibilité au logement social afin de réduire le coût pour les pouvoirs publics et d'encourager le marché locatif privé.	
Réformer l'allocation logement pour accroître son efficacité et permettre aux ménages de choisir, en fixant l'allocation en fonction du loyer moyen de la région et en permettant aux ménages de choisir la qualité et le prix de leur logement.	

## Chapitre 2

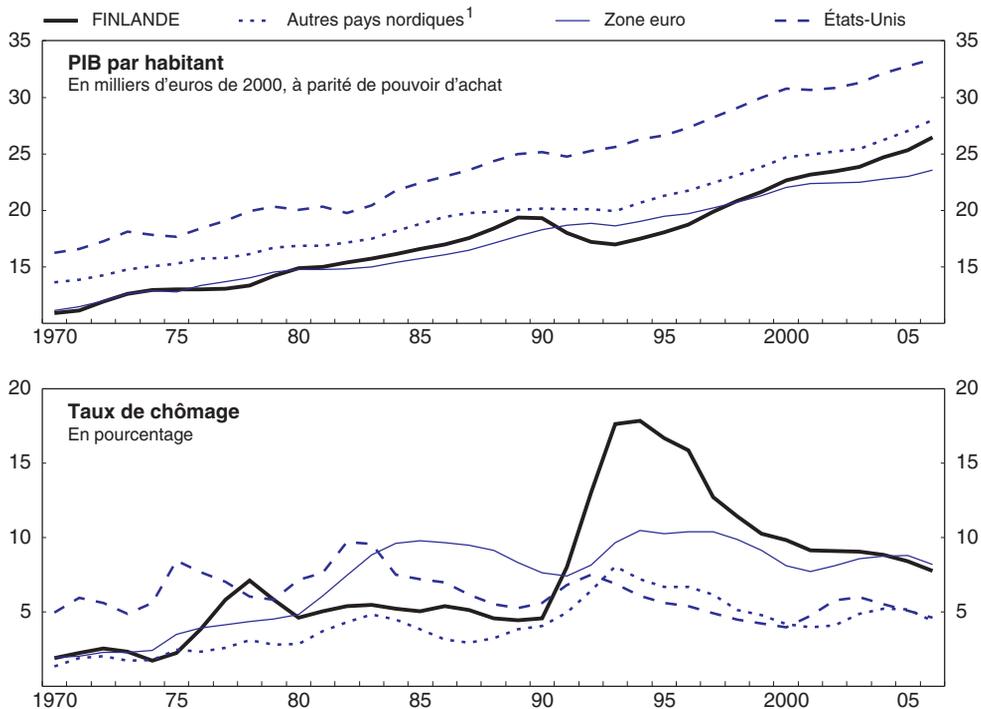
# Résultats macroéconomiques récents et viabilité des finances publiques

*Dans ce chapitre, nous présentons brièvement les récents résultats macroéconomiques obtenus par la Finlande, et mettons en évidence les marges de manœuvre dont disposent les autorités à court terme pour alléger la fiscalité du travail, en associant à des réductions d'impôts des mesures restrictives destinées à en compenser les effets. Nous examinons également les objectifs prioritaires à atteindre pour assurer la viabilité des finances publiques sur le long terme, notamment la poursuite de la réforme des retraites.*

## Les résultats macroéconomiques récents sont bons

La production a enregistré un taux de croissance de 4,3 % en 2007, supérieur à son niveau tendanciel, ce qui a contribué à la poursuite du rattrapage des autres pays nordiques, dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant était légèrement supérieur à celui de la Finlande, et des États-Unis, dont l'avance était bien plus nette à cet égard. La Finlande se classe maintenant au 15<sup>e</sup> rang des pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant (graphique 2.1, partie supérieure), quasiment à égalité avec le Royaume-Uni et pas très loin de la Suède et du Danemark.

Graphique 2.1. Principaux indicateurs économiques



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407456458126>

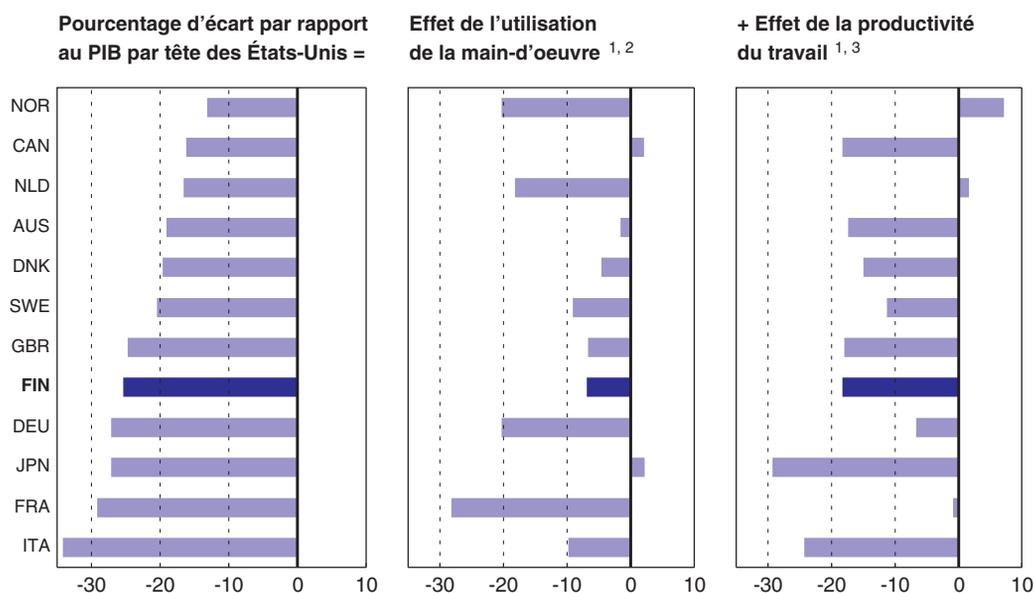
1. Moyenne pondérée du Danemark, de l'Islande, de la Norvège continentale (dans le cas du PIB) et de la Suède.

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

Environ deux tiers de l'écart de niveau de vie par rapport aux États-Unis sont imputables à une plus faible productivité de la main-d'œuvre, sachant que le nombre plus réduit d'heures travaillées par la population d'âge actif pèse également lourdement dans la balance (graphique 2.2). Globalement, la productivité du secteur manufacturier est relativement bonne, l'écart par rapport aux États-Unis s'expliquant en grande partie par le niveau de productivité plus faible du secteur des services (chapitre 4). Le taux de chômage a sensiblement diminué ces dernières années, mais il reste nettement supérieur au niveau

Graphique 2.2. **L'origine des écarts de revenu**

2006, à parité de pouvoir d'achat, en USD courants

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407468020177>

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

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

qu'il atteignait avant la récession et aux taux de chômage observés dans les autres pays nordiques (graphique 2.1, partie inférieure).

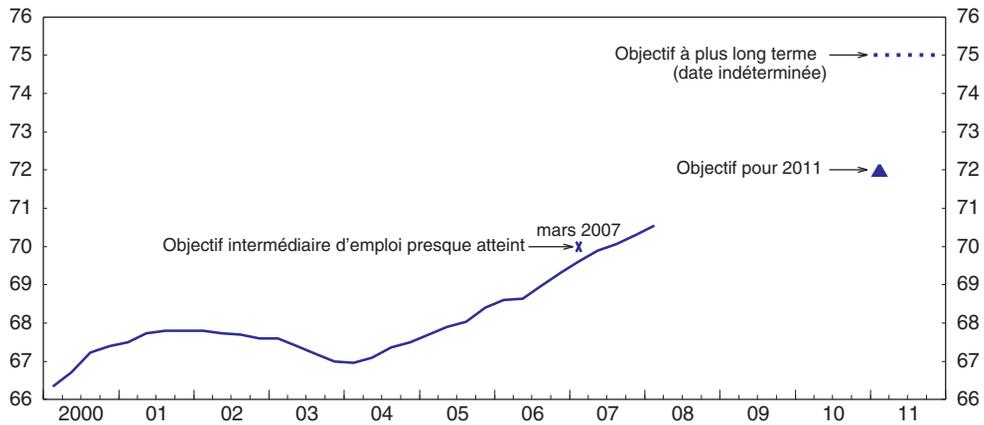
## Des problèmes de fond subsistent cependant sur le marché du travail

Comme indiqué dans le chapitre 1, le marché du travail reste l'un des principaux enjeux de la politique macroéconomique finlandaise. Bien que l'emploi ait progressé rapidement ces dernières années, et que le taux de chômage ait sensiblement diminué, le gouvernement aura du mal à atteindre son objectif de taux d'emploi à long terme fixé à 75 % (graphique 2.3), notamment du fait du vieillissement démographique et des faibles taux d'activité qui caractérisent les cohortes les plus âgées. Les autorités doivent également engager des réformes pour renforcer l'emploi des jeunes, en faisant en sorte que les diplômés entrent plus tôt sur le marché du travail, d'une part, et en réduisant davantage le chômage des jeunes, d'autre part. Un relèvement du taux d'activité s'impose aussi pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre qui se font jour, alors même que le taux de chômage reste supérieur à 6½ pour cent. Ces pénuries, conjuguées à certains effets regrettables des négociations salariales de 2007, vont probablement provoquer une poussée d'inflation (encadré 2.1).

L'examen des politiques de sécurité sociale récemment lancé à l'initiative du gouvernement (qui a été confié au Comité SATA) offrira l'occasion de réformer les dispositifs aux effets de distorsion les plus marqués qui dissuadent aujourd'hui les personnes âgées de rester en activité (chapitre 5). Les premières recommandations (sous forme de liste préliminaire) devraient être rendues à l'automne 2008, la totalité des travaux

Graphique 2.3. **Taux d'emploi : Objectifs et résultats récents**

En pourcentage, taux mensuels

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407481533086>

Source : Statistics Finland.

**Encadré 2.1. Des hausses contractuelles de salaires plus élevées renforcent l'inflation**

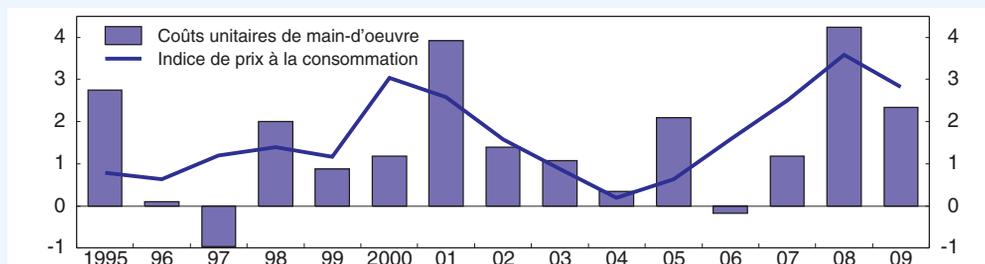
La Finlande a connu une période d'inflation limitée ces dernières années, malgré une croissance économique vigoureuse et de fortes hausses des prix à l'importation. Cela tient en partie à une série d'accords salariaux centraux pluriannuels marqués au coin de la modération, qui se sont accompagnés de baisses d'impôts. Néanmoins, l'année dernière s'est caractérisée par une accélération sensible de l'inflation, dont le taux moyen est passé de 1,6 % en 2006 à plus de 2,5 % en 2007 (graphique 2.4), avant de grimper à presque 4 % début 2008. Outre les hausses des prix du pétrole et d'autres produits de base auxquelles ont aussi été confrontés les autres pays, la croissance particulièrement vigoureuse du PIB a également renforcé l'inflation. Par ailleurs, les récentes négociations salariales au niveau des branches vont se traduire par des hausses des salaires de la production réelle sensiblement plus élevées qu'elles ne devraient l'être au vu de la croissance de la productivité.

L'inflation devrait rester forte en 2008 et 2009. La hausse des prix devrait probablement être alimentée non seulement par un taux de croissance du PIB proche de son niveau potentiel et par la persistance d'un significatif écart de production positif, mais aussi par une vraisemblable envolée des coûts de main-d'œuvre à la suite de la conclusion des récentes négociations salariales par branche (chapitre 5). En effet, ces négociations salariales de 2007-2008 devraient aboutir à des hausses de coûts unitaires de main-d'œuvre d'environ 4½ pour cent en 2008, un taux bien supérieur à la moyenne historique de 1,4 % au cours des dix dernières années, ce qui devrait contribuer à un accroissement de l'inflation autour de 3½ pour cent en 2008 avant de se modérer quelque peu en 2009 (graphique 2.4). L'inflation devrait être réduite de 0,2 point de pourcentage en 2008 du fait d'une modification ponctuelle de la fiscalité des véhicules automobiles, et de 0,5 point de pourcentage en 2009 sous l'effet de la baisse du taux de TVA sur les produits alimentaires.

Encadré 2.1. **Des hausses contractuelles de salaires plus élevées renforcent l'inflation (suite)**

Graphique 2.4. **Hausse globale des prix à la consommation et coûts unitaires de main-d'œuvre**

Variation en pourcentage<sup>1</sup>



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/407528011877>

1. Prévisions de l'OCDE pour 2008 et 2009.

Source : OCDE (2008), *Base de données des Perspectives économiques*, n° 83.

devant être terminée en 2009. Les priorités des autorités devraient être d'éliminer la « filière du chômage » (qui permet aux travailleurs âgés d'utiliser le régime d'indemnisation du chômage comme un mécanisme de retraite anticipée), de réformer les pensions d'invalidité, de réduire les allocations de chômage, et de régler les problèmes d'incitations découlant des interactions entre le système de sécurité sociale et la fiscalité.

Le tableau 2.1 offre un aperçu des récents résultats macroéconomiques et des perspectives à court terme de la Finlande. La croissance devrait ralentir au cours des deux prochaines années, parallèlement au tassement observé au niveau mondial. L'accentuation des tensions sur le marché du travail, liée à la fois à des pénuries de main-d'œuvre et au ralentissement de l'augmentation de la population d'âge actif, freineront également l'expansion économique pendant cette période, même si cette évolution sera

Tableau 2.1. **Résultats macroéconomiques récents et prévisions**

Variations en pourcentage

	2005	2006	2007	2008 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>
PIB, en volume	3.1	4.8	4.3	2.8	2.3
Indice des prix à la consommation harmonisé	0.8	1.3	1.6	3.5	2.5
Indice implicite des prix du PIB	0.2	1.6	2.3	2.4	2.0
Taux d'emploi (niveau) <sup>2</sup>	68.4	69.4	70.6	71.3	71.5
Taux de chômage (niveau) <sup>3</sup>	8.4	7.7	6.9	6.3	6.0
Capacité de financement des administrations publiques (niveau, en % du PIB)	2.7	4.0	5.2 <sup>4</sup>	4.4	3.8
Écart de production (niveau) <sup>5</sup>	-1.0	0.7	1.5	1.1	0.4

1. Prévisions des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 83.

2. En pourcentage de la population d'âge actif. Le taux de 2007 a été calculé à partir d'une estimation de la population d'âge actif.

3. En pourcentage de la population active.

4. Estimation du ministère des Finances pour 2007.

5. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE (2008), *Base de données des Perspectives économiques* n° 83 ; ministère des Finances.

quelque peu compensée par une hausse du taux d'activité, la période récente d'expansion vigoureuse continuant à attirer des individus sur le marché de l'emploi. Néanmoins, cette croissance économique ne devrait pas être suffisante pour réduire beaucoup plus le taux de chômage. L'issue des récentes négociations salariales contribuera à accélérer l'inflation au cours des prochaines années, de même que les effets décalés de la hausse des prix à l'importation (encadré 2.1).

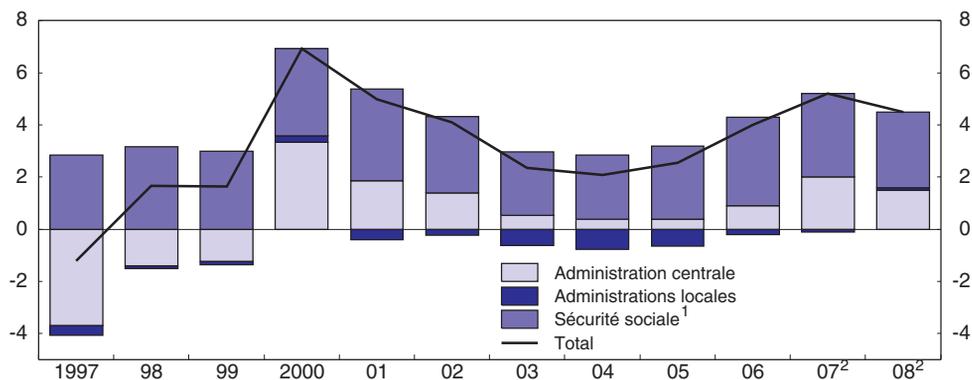
### Les indicateurs budgétaires sont bien orientés à court terme

La Finlande affichait en 2007 le solde financier des administrations publiques le plus volumineux de la zone euro, à 4.6 % du PIB, mais ce type de comparaison est trompeur du fait de l'inclusion des organismes de retraite dans les comptes des administrations publiques finlandaises. Si l'on exclut le solde financier du système de sécurité sociale, comme le font de nombreux autres pays<sup>1</sup>, le solde financier des administrations publiques ne devrait être que légèrement positif en 2008 (graphique 2.5).

La Finlande se trouve dans une situation inhabituelle de cumul de multiples objectifs de solde budgétaire. Le programme du gouvernement (Cabinet du Premier ministre, 2007) vise un excédent structurel de l'administration centrale de 1 % du PIB. Le Programme de stabilité de 2007 (ministère des Finances, 2007) mentionne que cet objectif est cohérent avec l'intention plus globale d'atteindre un excédent structurel de 3½ pour cent du PIB en 2011 pour les administrations publiques. Toutefois, l'objectif officiel du Programme de stabilité vise un excédent structurel de 2 % seulement du PIB, soit le même que dans le précédent programme. De l'avis général, l'objectif énoncé dans le Programme de stabilité devrait être aisément atteint, puisqu'on estime que l'excédent sera supérieur à 2 % en 2011 à politiques inchangées, auquel cas il sera considéré que la Finlande s'est acquittée de ses obligations vis-à-vis de l'Union européenne (UE). Il est également possible que cet excédent atteigne 3½ pour cent du PIB.

Néanmoins, deux raisons devraient amener le gouvernement à durcir davantage la politique budgétaire. Premièrement, un durcissement de celle-ci se justifierait dans une

Graphique 2.5. **Évolution budgétaire récente**  
Solde financier des administrations publiques, en pourcentage du PIB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407551441245>

1. Y compris les organismes de retraite professionnels.

2. Estimation (2007) et prévision (2008) du ministère des Finances.

Source : Statistics Finland et ministère des Finances (2007), « Stability Programme Update for Finland 2007 », *Economic Policy Surveys*, n° 4c/2007, novembre.

perspective cyclique à court terme. Étant donné que l'excédent budgétaire effectif devrait diminuer cette année (graphique 2.5), et que l'écart de production devrait rester important (bien que se réduisant), l'excédent structurel va probablement diminuer légèrement en 2008, ce qui implique que l'orientation de la politique budgétaire sera expansionniste<sup>2</sup>. Le gouvernement a reconnu que des considérations cycliques avaient influé sur la définition de la politique budgétaire : il a déclaré que les allègements d'impôts sur le travail devraient être reportés jusqu'à ce que la conjoncture se retourne. De fait, toute politique budgétaire procyclique devrait être évitée. Par le passé, les effets stimulants des réductions d'impôts avaient été atténués par le fait qu'elles avaient été associées à des hausses de salaires relativement modestes, dans le cadre des accords salariaux négociés au niveau national. Néanmoins, le fait que les négociations salariales de 2007-2008 aient eu lieu au niveau des branches d'activité et des entreprises ne doit pas nécessairement impliquer un report de tout nouvel allègement de la fiscalité du travail. Des réductions d'impôts motivées par des considérations structurelles, même si elles sont expansionnistes en tant que telles, peuvent être effectuées dès à présent, pour autant qu'elles aillent de pair avec des mesures restrictives destinées à en compenser les effets. Ainsi, la recommandation formulée dans le chapitre 3 d'une baisse du taux marginal supérieur d'imposition des revenus d'activité, conjuguée à une augmentation des impôts sur la propriété, n'aurait pas d'effet stimulant. Des allègements fiscaux pourraient également être associés à d'autres réformes structurelles, telles que celles recommandées pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre. Or, le gouvernement a annoncé des baisses de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les produits alimentaires – une mesure qui va clairement dans la mauvaise direction (chapitre 3).

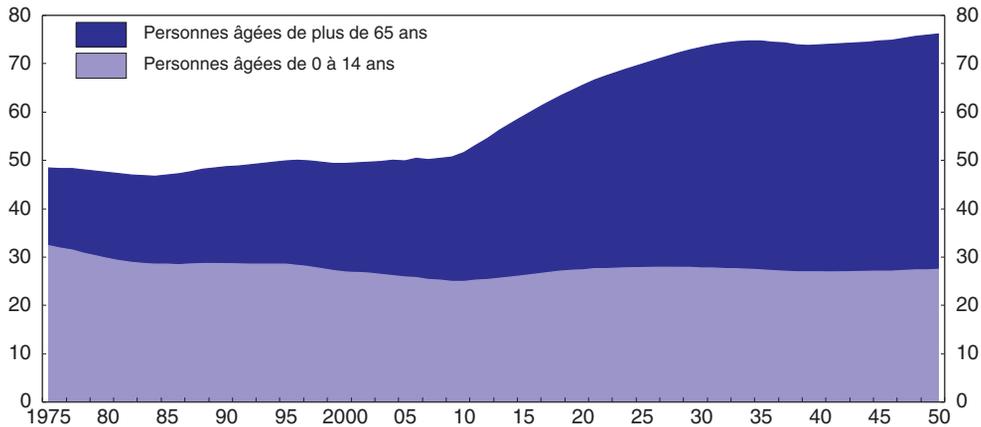
La deuxième raison de viser l'objectif budgétaire le plus ambitieux tient aux pressions budgétaires résultant du vieillissement démographique, lesquelles signifient que la viabilité des finances publiques à long terme ne pourra être assurée sans effort supplémentaire (voir ci-après). À cet égard, on ne peut que se féliciter de l'attachement du gouvernement actuel au système de plafonds de dépenses qui a fait la preuve de son efficacité sous le gouvernement précédent (voir l'encadré 2.2 dans l'Étude de 2006)<sup>3</sup>.

## La viabilité des finances publiques à long terme reste cependant une source de préoccupation

Le chapitre 2 de la précédente Étude a analysé de manière approfondie le problème de la viabilité budgétaire compte tenu de la perspective du vieillissement alarmant de la population. Ce sujet était également un point important des récents programmes de stabilité du gouvernement (voir par exemple le chapitre 6 de ministère des Finances, 2007). Le degré de vieillissement démographique prévu en Finlande au cours des prochaines décennies est illustré dans le graphique 2.6 qui montre les taux de dépendance prévus jusqu'en 2050. Cette hausse alarmante du taux de dépendance devrait élargir l'écart, déjà important, de financement lié à l'âge avec la croissance des dépenses relatives au vieillissement dépassant largement les recettes (soit les cotisations de retraite et revenus provenant des investissements dans les fonds de pension). En effet, la différence atteint 20 % du PIB en 2050 (tableau 2.2). L'essentiel de cet écart de 20% sera financé par des recettes non liées au vieillissement et par la vente d'actifs constitués à cet effet. Le fait le plus marquant est que l'effet du vieillissement se fera sentir en Finlande beaucoup plus tôt que la plupart des autres pays européens, de sorte qu'en 2030, les dépenses publiques

Graphique 2.6. **Le taux de dépendance augmente**

En pourcentage de la population d'âge actif

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407576374078>

Source : Statistics Finland.

Tableau 2.2. **Prévisions de recettes et dépenses liées au vieillissement**

En pourcentage du PIB

	2005	2010	2030	2050
<b>Dépenses</b>				
Retraite	10.4	11.2	14.0	13.8
Soins de santé et de longue durée	7.3	7.7	9.6	10.5
Autres	9.0	8.0	7.7	10.5
<b>Recettes</b>				
Revenu de la propriété	3.2	3.6	4.7	3.6
Cotisations de retraite	9.1	9.0	11.2	11.2
<b>Écart</b>	<b>14.4</b>	<b>14.3</b>	<b>15.4</b>	<b>20.0</b>

Source : Ministère des Finances (2007), « Stability Programme Update for Finland 2007 », *Economic Policy Surveys*, n° 4c/2007, novembre.

finlandaises relatives au vieillissement, en proportion du PIB, seront les plus élevées de l'UE-15 (CPE, 2006).

Si l'on se place dans une perspective à plus long terme, en tenant compte des pressions démographiques, les prévisions incluses dans le Programme de stabilité de décembre 2007 laissent à penser que ni l'objectif de 2 % figurant dans ce Programme, ni celui de 3½ pour cent avancé dans le programme du gouvernement ne sont suffisants pour assurer la viabilité des finances publiques à long terme. D'après les calculs présentés dans le Programme de stabilité de 2007, cela supposerait que les administrations publiques affichent un excédent financier d'environ 4½ pour cent du PIB<sup>4</sup>. Dans les *Études* précédentes, nous étions déjà parvenus à la conclusion que, compte tenu du vieillissement démographique, la générosité des retraites, des revenus de transferts et des dépenses de services publics (notamment au titre de la prise en charge des personnes âgées) ne pourrait être préservée en l'état sans augmentation future de la pression fiscale (OCDE, 2006). En effet, le Programme de stabilité de 2007 reconnaît que les taux des cotisations de sécurité sociale doivent augmenter encore de 4 points de pourcentage (de la masse salariale globale) pour assurer la viabilité des finances publiques, même une fois prises en compte

la réforme des retraites de 2005 et la révision à la hausse en 2007 de l'objectif de rendement des actifs de retraite, qui est passé de 3½ à 4 %. Une telle hausse des taux de cotisation représenterait une augmentation considérable du coin fiscal sur le travail et, si elle était appliquée, risquerait d'entraver la croissance de l'emploi. Si une partie de cet accroissement était compensée par l'excédent de l'administration centrale, il resterait un écart de 1 % du PIB, ce qui met en évidence la nécessité de mesures supplémentaires pour combler complètement cet écart. Or, comme indiqué dans le chapitre suivant, l'un des principaux défis que doit relever la Finlande est de continuer à *réduire* le coin fiscal sur le travail, tout en préservant les éléments essentiels de la protection sociale offerte par le modèle nordique.

Plusieurs voies sont envisageables pour assurer la viabilité des finances publiques à long terme sans accroître le coin fiscal. La poursuite de la réforme des retraites constitue évidemment une possibilité<sup>5</sup>. Pour l'heure, toutefois, aucune nouvelle réforme des retraites n'est à l'ordre du jour, et le gouvernement a laissé entendre (dans le Programme de stabilité de 2007) que la conjonction des deux éléments suivants pourrait permettre de combler cet écart de viabilité budgétaire : une augmentation annuelle de 0.5 % de la productivité des soins de santé et des soins de longue durée d'ici à 2050, et une hausse supplémentaire de 1 point de pourcentage du rendement des actifs de retraite. Il est de fait essentiel que la productivité des services sociaux soit renforcée, mais obtenir une croissance de la productivité de 0.5 % par an ne serait pas chose aisée et impliquerait des prises de décisions difficiles (chapitre 4). Par ailleurs, le plus grand soin doit être apporté à la détermination du niveau adéquat de rendement anticipé pour les actifs de retraite. La poursuite de la réforme des retraites constituerait une approche beaucoup plus prudente pour assurer la viabilité des finances publiques, et permettrait d'éviter aux autorités de devoir augmenter le taux des cotisations de sécurité sociale.

Bien que la réforme des retraites de 2005 ait été une initiative très positive, et que l'accord dont elle a fait l'objet eût peut-être été impossible sans tous les éléments constitutifs de cette réforme, il est clair qu'elle n'est pas allée assez loin. Les autorités finlandaises devraient commencer dès maintenant à envisager des mesures complémentaires, et ce d'autant plus qu'une telle réforme prendra probablement du temps. L'objectif du gouvernement devrait être d'atteindre un excédent financier des administrations publiques d'au moins 3½ pour cent du PIB à court terme, tout en prenant les mesures de réforme du système de retraite nécessaires pour éviter toute hausse du taux des cotisations de sécurité sociale. Dans la mesure où la question de la viabilité des finances publiques a été traitée dans le chapitre 2 de la précédente *Étude*, nous ne nous livrerons pas ici à une analyse approfondie. Il convient cependant de noter que le système de retraite permet toujours à certains travailleurs de mettre un terme à leur vie active dès l'âge de 62 ans, et que la « filière du chômage » permet de fait une cessation d'activité encore plus précoce dans certains cas (chapitre 5). Bien que l'âge effectif de la retraite ait augmenté ces dernières années, il reste inférieur à la moyenne de l'OCDE, malgré le fait que l'espérance de vie finlandaise est légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE. Les autorités devraient donc se fixer pour priorité de supprimer la filière du chômage et de faire en sorte que l'âge effectif de départ en retraite augmente aussi rapidement que possible, les augmentations ultérieures intervenant plus progressivement, comme prévu. En outre, il a été estimé que les autorités pourraient réduire le niveau futur du taux des cotisations de sécurité sociale de près de 4 points de pourcentage, sans grande incidence sur les incitations au travail, en supprimant le taux d'acquisition plus élevé des droits à

pension qui s'applique à partir de 53 ans, et en revenant sur la validation des périodes n'ayant donné lieu à aucune cotisation (comme les années d'études) dans le décompte des droits à pension acquis (OCDE, 2006). L'encadré 2.2 présente un résumé des principales recommandations concernant la politique budgétaire.

#### Encadré 2.2. **Résumé des recommandations destinées à assurer la viabilité des finances publiques**

- Les autorités devraient se fixer pour objectif un excédent financier des administrations publiques d'au moins 3½ pour cent du PIB à court terme.
- Les pouvoirs publics devraient poursuivre la réforme des retraites (voir point suivant), améliorer la structure de la fiscalité (comme indiqué dans le chapitre 3), et prendre de nouvelles mesures significatives pour renforcer la croissance de la productivité dans le secteur public – en particulier au niveau des services sociaux municipaux (chapitre 4).
- Les autorités devraient s'efforcer de poursuivre la réforme des retraites en évitant toute augmentation des taux de cotisation de sécurité sociale. Elles devraient se fixer pour priorité de hisser l'âge effectif de départ en retraite à 65 ans, et d'éliminer complètement la « filière du chômage » (qui permet aux travailleurs âgés d'utiliser le régime d'indemnisation du chômage comme un mécanisme de retraite anticipée). En outre, les périodes d'étude ne devraient plus être validées dans le décompte des droits à pension acquis, et le bien-fondé du taux d'acquisition plus élevé des droits à pension qui s'applique aux travailleurs âgés devrait faire l'objet d'un examen approfondi.

#### Notes

1. Voir l'encadré 2.1 de la précédente *Étude économique* sur la Finlande (OCDE, 2006) pour un examen approfondi de cette question.
2. D'après les prévisions figurant dans le Programme de stabilité du gouvernement (ministère des Finances, 2007) et celles de la Commission européenne (Commission européenne, 2008).
3. Le système de plafonnement des dépenses a été utile, puisqu'il a permis de réduire les possibilités de politique budgétaire procyclique, et l'excédent financier qui en a résulté au niveau de l'administration centrale a été employé pour réduire la dette et alimenter le Fonds public de réserve pour les retraites (ministère des Finances, 2007). Des modifications mineures ont été apportées au système à la lumière de l'expérience. Ainsi ont été instaurées une provision annuelle fixe pour collectifs budgétaires, une provision non affectée pour prise en compte des nouvelles dépenses publiques, ainsi que la possibilité de reporter des montants non budgétisés dans la limite du plafond de dépenses sur l'exercice budgétaire suivant.
4. Ce calcul utilise les dernières projections démographiques de Statistics Finland, qui indiquaient qu'en raison de l'allongement de l'espérance de vie, le nombre de personnes âgées augmenterait davantage que ne l'avait prévu l'UE dans ses projections démographiques de 2004 concernant la Finlande. Avec des données moins récentes, l'excédent nécessaire aurait été de 4 % du PIB seulement (ministère des Finances, 2007).
5. En raison du vieillissement démographique, l'excédent des caisses de sécurité sociale devrait diminuer assez rapidement au cours des années à venir, pour passer de 3 % du PIB environ en 2007 à un niveau plus proche de 2 % d'ici à 2011 (ministère des Finances, 2007).

#### Bibliographie

Cabinet du Premier ministre (2007), « Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's Second Cabinet », [www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf](http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf).

Commission européenne (2008), « Finland: Macro Fiscal Assessment: An Analysis of the November 2007 Update of the Stability Programme », [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication11840\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11840_en.pdf).

CPE (Comité de politique économique) (2006), *Report by the Economic Policy Committee and the European Commission on the Impact of Ageing Populations on Public Spending*, Groupe de travail sur le vieillissement démographique (AWG), Bruxelles, février.

Ministère des Finances (2007), « Stability Programme Update for Finland 2007 », *Economic Policy Surveys*, n° 4c/2007, novembre.

OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.



## Chapitre 3

# Mise en place de politiques fiscales permettant de consolider le modèle nordique

*Le système complet de protection sociale de la Finlande nécessite un niveau d'imposition globale relativement élevé. C'est notamment pour faire face au renforcement de l'intégration internationale que la Finlande a instauré le système d'imposition duale du revenu au début des années 90. Dans le cadre de ce système, les bénéficiaires des sociétés et les revenus du capital des particuliers sont imposés à un taux relativement faible applicable à une large assiette, tandis que les revenus du travail sont imposés plus lourdement. Cela a permis de rendre plus compétitive l'imposition des sociétés et du capital sans réduire sensiblement le prélèvement fiscal total. Cependant, le système d'imposition duale du revenu a constitué une incitation, pour certains groupes de salariés, à requalifier leurs revenus du travail en les déclarant comme revenus du capital. En outre, les conséquences potentielles du niveau élevé d'imposition sur la demande et l'offre de main-d'œuvre suscitent des préoccupations. Bien que l'imposition des salariés à revenus élevés ait été réduite, elle reste importante selon les normes internationales. Dans le contexte de la mondialisation, il est à craindre que la forte imposition des salariés qualifiés ne risque d'inciter à la délocalisation des emplois très qualifiés et éventuellement à l'émigration. Au contraire, les facteurs immobiliers tels que les biens immobiliers sont faiblement imposés.*

La mondialisation exerce des pressions sur la capacité dont dispose l'État providence pour prélever des recettes fiscales sur les facteurs de production mobile. La mobilité des différentes bases d'imposition varie sensiblement et il est difficile de dire dans quelle mesure la mondialisation compromet la capacité d'imposer les facteurs mobiles. Le capital est particulièrement mobile dans la mesure où les obstacles aux mouvements internationaux de capitaux ont été supprimés. Cet élément, qui s'ajoute aux prix de transfert, a également rendu les bénéfices des sociétés de plus en plus mobiles et les aspects internationaux de l'imposition des sociétés sont devenus un aspect important de la politique fiscale. Toutefois, la localisation de la production est déterminée par de nombreux facteurs. Le régime d'imposition des sociétés n'est pas nécessairement le plus important, mais il est clair qu'il a une certaine influence sur la localisation des entreprises et l'investissement (Devereux, 2007 et Nicoletti *et al.*, 2007). La main-d'œuvre devient également de plus en plus mobile bien que, jusqu'à présent, sa mobilité reste faible comparée à celle du capital. En échange des impôts relativement élevés qu'ils prélèvent, les pays comme la Finlande offrent dans l'ensemble un niveau plus élevé de services publics et la qualité de ces services est susceptible de renforcer le consentement à l'impôt parmi ses ressortissants<sup>1</sup>.

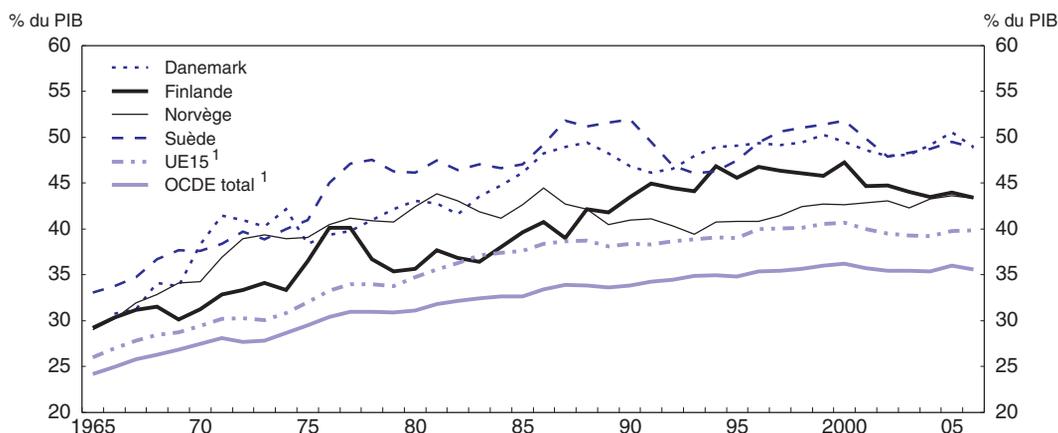
Ce chapitre examine deux aspects de l'interaction entre la mondialisation et la politique fiscale. En premier lieu, quelles sont les conséquences de la mondialisation pour la protection sociale ? En second lieu, quels sont les effets de la mondialisation sur le choix des meilleures méthodes pour prélever des recettes fiscales ? Il n'existe pas de réponses définitives. Cependant, il est clair que la politique fiscale devrait surtout s'efforcer de faire en sorte que l'impôt n'entraîne pas de distorsions importantes, tout en prenant en compte les préoccupations d'équité. Dans ce contexte, le chapitre conclut que les impôts sont trop faibles sur les facteurs de production les plus immobiles (les terrains) et trop élevés sur les facteurs les plus mobiles (en particulier la main-d'œuvre très qualifiée).

## La fiscalité et le modèle nordique

L'une des caractéristiques communes des pays nordiques est le fait qu'ils sont de petites dimensions et ouverts sur l'extérieur et qu'ils disposent de systèmes de protection sociale très étendus. En Finlande, la part des dépenses publiques dans le PIB est de près de 50 % et bien qu'elle ait diminué au cours des dix dernières années, elle reste importante, comparée à celle des autres pays. Le financement de cette protection sociale nécessite un niveau relativement élevé de recettes fiscales qui, dans le cas de la Finlande, est légèrement inférieur à 45 % du PIB (graphique 3.1). Le montant total des recettes publiques (c'est-à-dire y compris les recettes non fiscales) est légèrement supérieur à 50 % du PIB. Cependant, les comparaisons internationales en matière d'impôts et de dépenses publiques comportent des écueils (encadré 3.1).

Comme les pays nordiques ont une longue tradition d'ouverture aux échanges extérieurs, la nécessité de concilier l'État-providence et l'évolution du secteur public avec l'intégration internationale n'est pas nouvelle. Cependant, les travaux économiques ne

Graphique 3.1. Total des recettes fiscales



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407585428017>

1. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006* et *Base de données des Perspectives économiques*.

parviennent pas à un consensus en ce qui concerne les effets de la mondialisation sur la fiscalité et la protection sociale (Andersen, 2003). D'une part, on soutient souvent que le renforcement de la concurrence internationale rend nécessaire un abaissement des taux d'imposition des sociétés (pour éviter les délocalisations ou les transferts de bénéfices) ainsi que des revenus du travail (pour empêcher une fuite des cerveaux). Pour pouvoir se permettre d'abaisser les impôts, il serait donc nécessaire de rogner quelque peu les dépenses sociales. En revanche, on peut soutenir que, dans la mesure où la mondialisation suppose une réaffectation rapide des ressources et une augmentation concomitante de l'instabilité des revenus et des emplois, il devient plus nécessaire de disposer d'une protection sociale qui répartisse de manière appropriée les gains de la mondialisation au sein de la population et apporte son aide à ceux qui sont touchés par des restructurations. Une intégration renforcée devrait également entraîner une meilleure diversification des risques grâce à un étalement des exportations sur un plus grand nombre de produits et de zones géographiques ainsi qu'à la diversification des investissements financiers, bien que cet avantage puisse être en partie compensé par les risques spécifiques dus à une spécialisation renforcée.

Si l'on compare les différents pays, on ne constate guère d'indices d'une convergence entre eux pour ce qui est de l'importance de la protection sociale. Par exemple, dans une analyse des effets de l'accroissement des échanges et de la mobilité des capitaux sur la protection sociale dans 18 pays de l'OCDE, Swank (2005) a conclu que la couverture sociale d'ensemble accordée par l'État-providence n'avait pas sensiblement changé à la suite de la mondialisation. Le graphique 3.1 donne des indications similaires ; le prélèvement fiscal est resté relativement stable au cours des 15 dernières années aussi bien dans les pays nordiques que pour l'ensemble des pays de l'OCDE, tandis que dans le même temps, les échanges et la mobilité des capitaux ont considérablement augmenté.

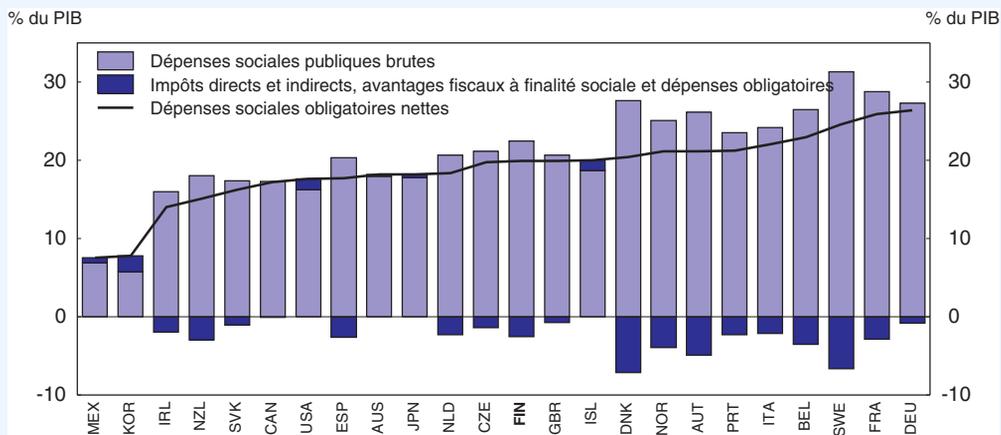
S'il n'est pas prouvé que la concurrence fiscale due à l'intégration internationale ait abouti à une « surenchère à la baisse » en ce qui concerne les normes sociales, il est probable que la marge de manœuvre dont disposent les gouvernements est plus limitée que par le passé (Genschel, 2005). Le vieillissement de la population exercera par ailleurs une pression

### Encadré 3.1. Quelle est l'importance de la protection sociale ?

Les comparaisons internationales peuvent subir les effets des différences dans l'imposition des transferts sociaux, ainsi que des différences dans le recours aux dépenses fiscales plutôt qu'aux dépenses publiques pour accorder une assistance sociale ou économique (Adema et Ladaique, 2005 et OCDE, 2007a). Les rapports impôts/PIB excluent les recettes non fiscales qui peuvent être importantes pour certains pays. De plus, le financement des dépenses sociales ne se limite pas aux administrations publiques, dans la mesure où la plupart des pays de l'OCDE obligent des agents privés à participer à ce financement. Le graphique 3.2 fait apparaître les variations des dépenses sociales lorsqu'on les ajuste en fonction des différences en matière de fiscalité et que l'on ajoute les dépenses sociales privées obligatoires. Tous les pays nordiques imposent les bénéficiaires de transferts publics et reprennent ainsi par l'impôt une partie de ces transferts. La Finlande impose aussi les dépenses sociales privées obligatoires, ce qui compense quelque peu ce phénomène. En revanche, dans plusieurs pays anglophones, certains transferts ne sont pas imposés tandis que le système fiscal est utilisé à des fins de redistribution, notamment par l'utilisation d'allègements fiscaux à des fins sociales. Enfin, dans plusieurs pays, les dispositifs privés volontaires sont largement utilisés (ils ne figurent pas dans le graphique) et l'on peut soutenir qu'ils constituent un élément des prestations de services sociaux d'un pays, même lorsqu'ils ne font pas partie du système de protection sociale\*. Dans l'ensemble, le graphique 3.2 montre que les différences internationales dans l'importance du système de protection sociale, bien qu'elles restent notables, sont moindres que ce que laisseraient supposer à elles seules les données brutes concernant les dépenses sociales.

### Graphique 3.2. Dépenses sociales publiques

2003

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407610658276>Source : OCDE (2007), *Dépenses sociales 1980-2006*, tableau A.3.1.a.

\* Par exemple, aux États-Unis, le montant net des dépenses sociales privées volontaires est actuellement de près de 9 % du PIB, ce qui porte le niveau des dépenses sociales totales à environ 25 % du PIB.

croissante sur la protection sociale. Enfin, les pays nordiques, du fait qu'ils appliquent des systèmes de protection sociale très étendus, risqueraient de devoir faire face à des problèmes additionnels si le fait d'offrir des aides sociales avantageuses aboutissait à un accroissement de l'immigration en provenance des pays à bas revenus, tandis que dans le même temps, les

impôts élevés incitent les salariés les plus qualifiés à émigrer. Au total, il sera nécessaire de poursuivre les efforts pour faire en sorte que la structure des recettes fiscales soit optimisée et pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques (chapitre 4).

### Le système d'imposition duale des revenus comme réponse à la mondialisation

Les réformes fiscales visant à abaisser les taux marginaux d'imposition et à élargir l'assiette de l'impôt étaient courantes dans les pays de l'OCDE au cours des années 80 et 90. Les pays nordiques sont allés encore plus loin dans cette voie et ont instauré le système d'imposition duale des revenus (« dual income tax ») à la fin des années 80 ou au début des années 90, bien que ce système ait été partiellement aboli au Danemark<sup>2</sup>. Contrairement au système global d'imposition du revenu, qui applique un seul barème fiscal progressif aux revenus des contribuables, quelle que soit leur source, le système d'imposition duale des revenus applique un taux unique distinct à tous les revenus du capital et un barème progressif aux revenus d'autres sources. Le capital est généralement imposé à un taux proche ou pratiquement égal à celui de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et le choix d'un système d'imposition duale des revenus a permis d'abaisser sensiblement les taux légaux d'imposition des revenus du capital et des bénéfices des sociétés, tout en s'accompagnant d'un élargissement de l'assiette. Pour les chefs d'entreprise, le système d'imposition duale des revenus nécessite une séparation entre les revenus du capital et les revenus du travail, de sorte que le rendement des actifs de l'entreprise est traité de la même manière que les autres formes d'investissement.

L'instauration du système d'imposition duale des revenus a constitué en partie une réponse à la mondialisation et en particulier à la suppression des obstacles qui s'appliquaient encore aux mouvements internationaux de capitaux. Ce système présente un certain nombre d'avantages (Sørensen, 1998 et van den Noord et Heady, 2001). En premier lieu, le fait d'appliquer un taux plus faible aux revenus du capital qu'aux revenus du travail entraîne des gains d'efficacité, dans la mesure où le capital est plus mobile sur le plan international et où son offre est plus élastique. En second lieu, un écart relativement étroit entre les taux d'imposition applicables aux bénéfices des sociétés et aux revenus du capital pourrait accroître l'efficacité en limitant les possibilités d'arbitrage fiscal et les risques d'effet de blocage des transactions<sup>3</sup>. En troisième lieu, un taux proportionnel, joint à une large assiette, favorise la neutralité fiscale entre les différentes sources de revenus du capital. Enfin, les systèmes d'imposition duale des revenus tendent à simplifier le système d'imposition du capital dans la mesure où ils rendent moins nécessaires les abattements fiscaux et les crédits d'impôt.

Le principal inconvénient du système d'imposition duale des revenus est le fait qu'il génère une incitation à transformer des revenus du travail en revenus du capital (dividendes) du fait que l'écart entre les taux légaux d'imposition des revenus du travail et des revenus du capital est important. Les mesures prises pour lutter contre ces incitations pour les sociétés à actionnariat restreint ont entraîné la mise en place d'un régime spécial pour les propriétaires « actifs » de ce type de sociétés, dans le cadre duquel les revenus totaux de l'entreprise sont fractionnés entre les éléments de revenus du travail et de revenus du capital conformément à un ensemble complexe de règles. Le fractionnement des revenus nécessite l'imputation d'un taux de rendement sur les actifs professionnels d'une société de personnes ou d'une entreprise individuelle, ainsi que la séparation des actifs professionnels et non professionnels du propriétaire, ces deux opérations pouvant être délicates. Par conséquent, le système d'imposition duale des revenus n'a pas été sans comporter des coûts, dans la mesure où des

problèmes administratifs sont apparus, aussi bien pour déterminer les cas dans lesquels un actionnaire est « actif » que pour calculer le rendement imputé du capital. De plus, les données dont on dispose montrent que le fractionnement des bénéficiaires n'a pas été très efficace pour empêcher la planification fiscale – voir Kari et Karikallio (2007) pour la Finlande et Sørensen (2005) pour la Norvège. Pirttilä et Selin (2006) ont également mis en évidence des transferts de revenus entre travailleurs indépendants en Finlande.

Comme le montre une étude de l'OCDE (2006a), les conséquences des systèmes d'imposition duale des revenus en termes d'équité sont moins claires. En principe, ces systèmes permettent l'équité horizontale par une imposition séparée des revenus du capital et des revenus du travail. Les contribuables dont la répartition des revenus du capital et des revenus du travail est différente, sont imposés différemment dans le cadre d'un système d'imposition duale des revenus, ce qui peut être considéré comme contraire à l'équité horizontale si l'on utilise comme base d'évaluation le revenu courant. Cependant, en adoptant un certain nombre d'hypothèses et si l'on évalue l'équité horizontale en prenant en compte les revenus au cours du cycle de vie, l'imposition des revenus du capital à un taux unique devient un facteur d'équité horizontale<sup>4</sup>. En revanche, l'instauration d'un taux d'imposition proportionnel plus faible applicable aux revenus du capital risquerait d'être contraire à l'équité verticale, notamment parce que les revenus du capital sont souvent concentrés dans les tranches de revenus les plus élevées. Les partisans du système d'imposition duale des revenus soutiennent que cette perte d'équité verticale est largement compensée par les gains d'efficacité dus à la forte réduction des possibilités d'arbitrage fiscal et au fait que des systèmes d'imposition semi-globale des revenus n'aboutissent pas nécessairement à une meilleure équité verticale.

Malgré les avantages du système d'imposition duale des revenus, le système fiscal finlandais n'est pas sans occasionner des distorsions. Par exemple, les logements occupés par leurs propriétaires bénéficient d'une imposition plus favorable que les autres revenus du capital (voir ci-dessous). De plus, un certain nombre d'incitations fiscales sont offertes pour favoriser l'épargne dans le cadre de systèmes de retraite privés<sup>5</sup>. Cela a contribué à une augmentation de l'épargne volontaire en vue de la retraite, sans doute aux dépens d'autres instruments d'épargne. L'importance de l'aide fiscale, évaluée à partir du coût fiscal net moyen pour les différents groupes d'âge par unité de cotisation avant impôts dans un plan d'épargne retraite bénéficiant d'un avantage fiscal est d'environ 20 % par unité de cotisation (Yoo et de Serres, 2004). Ce chiffre est voisin de la moyenne de l'OCDE.

### Comment optimiser la structure fiscale

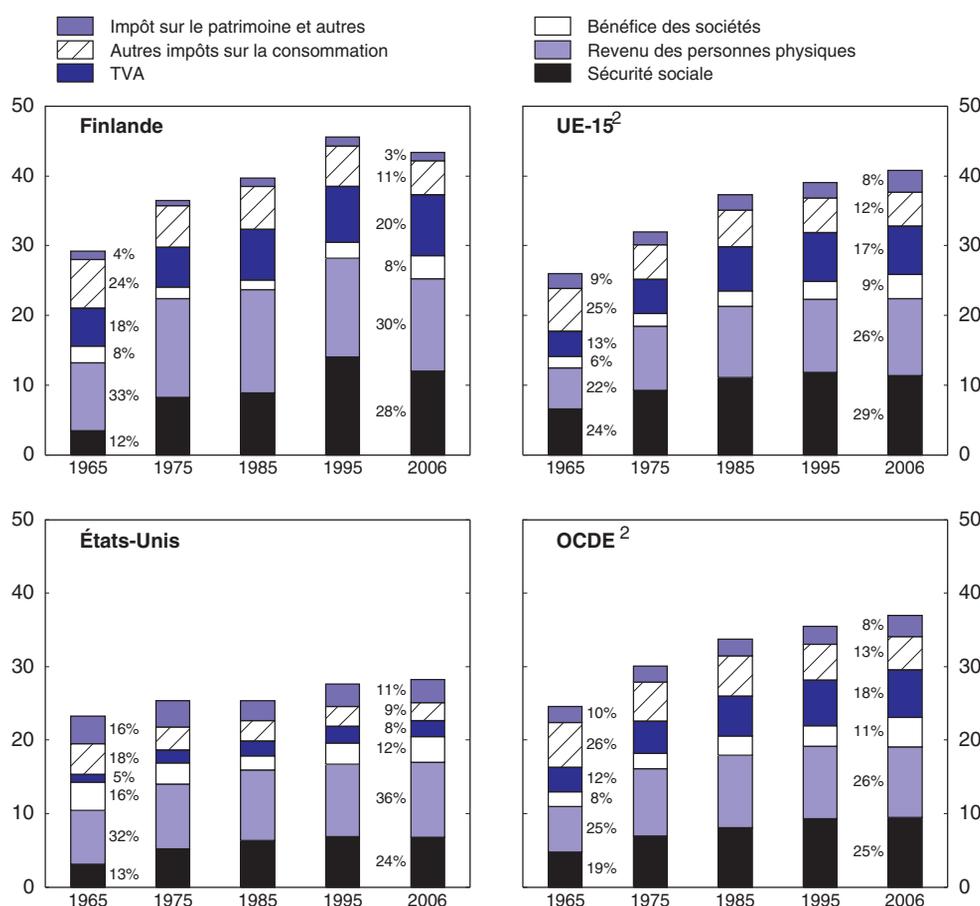
La suite de ce chapitre met l'accent sur la répartition des recettes fiscales et sur l'objectif qui consiste à les prélever de la manière la plus efficace possible dans le contexte de la mondialisation. Des études récentes de l'OCDE ont montré qu'une structure fiscale efficace peut avoir une incidence positive sur la croissance économique. Plus particulièrement, pour un niveau d'imposition globale donné, un recours plus important aux impôts sur la consommation et sur le patrimoine se traduit par un niveau plus élevé de PIB par tête, par rapport à un recours accru aux impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés. De plus, si l'on distingue les différents impôts sur le revenu, il semble que les impôts sur la main-d'œuvre aient une incidence moins défavorable sur le PIB par tête que les impôts sur les bénéfices des sociétés. Des résultats préliminaires montrent également que les impôts sur le patrimoine ont un effet moins négatif sur le PIB par tête que les impôts sur la consommation (Johansson et al., 2008). La

Commission européenne (2006) constate également qu'un transfert des impôts directs vers les impôts indirects se traduit par des effets positifs sur la croissance du PIB et sur l'emploi.

Le système fiscal finlandais est bien conçu à de nombreux égards (voir l'annexe 3.A1 pour un bref aperçu du système fiscal). Les bénéfices des sociétés et les revenus du capital sont imposés à un taux uniforme sur une large assiette. En outre, les impôts sur la consommation représentent une part importante des recettes fiscales, bien qu'il existe des possibilités d'élargissement de l'assiette. Si l'on ajoute les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la Finlande prélève environ 60 % de ses impôts sur la main-d'œuvre (graphique 3.3). La répartition entre les deux composantes a quelque peu varié au cours des 30 dernières années mais, dans l'ensemble, elle est restée stable et elle est légèrement supérieure aux moyennes observées pour l'Union européenne et pour l'OCDE. Le système de taxes environnementales de la Finlande est également bien conçu dans l'ensemble, bien que certains secteurs, (comme celui de la tourbe, dont les émissions sont importantes) continuent à percevoir des aides importantes (encadré 3.2).

### Graphique 3.3. Évolution de la fiscalité

En pourcentage du PIB (en pourcentage des recettes totales)<sup>1</sup>



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/407658127738>

1. Les barres montrent les données en pourcentage du PIB. La part d'un impôt dans les recettes fiscales totales est indiquée par les chiffres en pourcentage.

2. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*.

En revanche, les impôts sur le patrimoine sont parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE et les augmenter permettrait de réduire d'autres impôts provoquant plus de distorsions (tels que les impôts sur la main-d'œuvre) tout en contribuant à réduire les écarts entre les patrimoines et en apportant aux collectivités locales une base de financement solide<sup>6</sup>. Ces questions sont examinées de manière plus approfondie ci-dessous.

### Encadré 3.2. **Politique environnementale et fiscalité de l'énergie**<sup>1</sup>

Bien qu'elle présente des inconvénients, la politique environnementale d'ensemble de la Finlande est relativement équilibrée par rapport à celle de plusieurs autres pays de l'OCDE. La plupart des substances nocives pour l'environnement sont imposées au moment où elles sont consommées, des programmes visant à améliorer l'efficacité énergétique sont appliqués dans la plupart des secteurs (couvrant 60 % de la consommation finale totale d'énergie) et la Finlande prend au sérieux ses obligations, qui résultent de l'accord de partage de la charge de l'Union européenne et du protocole de Kyoto. Le recours aux sources d'énergies renouvelables est élevé, puisqu'il représente presque un quart de l'offre totale d'énergie primaire. Toutefois, l'intensité énergétique de la Finlande est élevée par rapport à celle de ses voisins, ce qui s'explique en partie par l'importance des industries à forte intensité d'émissions telles que la papeterie et la métallurgie de base. De ce fait, les émissions de CO<sub>2</sub> en pourcentage du PIB sont proches de la moyenne de l'OCDE mais supérieures à la moyenne de l'Europe des 15. Le principal problème que posent les politiques actuelles de la Finlande est le fait que l'une des sources d'énergie importantes – la tourbe, dont le niveau d'émission est particulièrement élevé – bénéficie d'un régime préférentiel en raison d'objectifs de politique régionale. D'autres secteurs (tels que l'agriculture et les industries à forte intensité d'énergie) bénéficient également d'un régime fiscal favorable de l'énergie qu'ils utilisent.

En vertu du protocole de Kyoto et de l'accord de partage de la charge de l'Union européenne, la Finlande doit atteindre l'objectif de stabilisation de ses émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990 au cours de la période 2008-2012. Le principal instrument pour atteindre cet objectif est la participation au système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, mais il sera également possible, pour les secteurs relevant de ce système, d'acheter des permis d'émission en dehors de l'Union européenne dans le cadre des mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto. En outre, des politiques et mesures internes, telles que la promotion des économies d'énergie et des énergies renouvelables sont applicables. Au début de 2008, des permis d'émission étaient attribués gratuitement à la production d'énergie et à l'industrie pour la période d'échange de quotas d'émission 2008-2012, des permis moindres étant attribués aux secteurs qui présentent le plus fort potentiel de réduction des émissions. Les réductions d'émissions qui en résultent varient entre environ 9 à 14 % dans les processus industriels et les centrales de pointe, 23 % dans le chauffage urbain et 69 % dans le secteur de la production d'électricité. Les émissions devraient se réduire quelque peu au cours des années à venir en raison de la mise en service – prévue pour 2011 – d'Olkiluoto 3, la nouvelle centrale nucléaire. Cependant, la majeure partie de la réduction requise devrait provenir du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne en termes d'achats d'autorisations plutôt que d'une réduction proprement dite en Finlande, dans la mesure où la plupart des installations industrielles et énergétiques fonctionnent déjà près de la limite technique d'efficacité énergétique.

Pour les secteurs non couverts par l'échange de quotas d'émission – tels que les transports – une taxe de base et une surtaxe, ainsi qu'une redevance au titre de la sécurité d'approvisionnement, sont prélevées. La taxe sur l'énergie utilisée pour les transports et le

### Encadré 3.2. **Politique environnementale et fiscalité de l'énergie**<sup>1</sup> (suite)

chauffage (à l'exclusion cependant de toute autre utilisation) est fondée sur les émissions de CO<sub>2</sub> du combustible en question au taux de 20.41 EUR par tonne de CO<sub>2</sub>. Une réduction de 50 % est applicable au gaz naturel, afin d'encourager son utilisation plutôt comme substitut du pétrole et du charbon. Les combustibles utilisés dans la production d'électricité sont exonérés de la taxe sur le CO<sub>2</sub>. En revanche, l'électricité est imposée au stade de la consommation et l'industrie bénéficie d'un taux plus faible que les ménages, comme dans d'autres pays de l'OCDE. Pour encourager l'utilisation d'énergies renouvelables dans la production d'électricité, certaines sources d'énergie, telles que l'énergie hydraulique, éolienne et certaines formes de biomasse, bénéficient de subventions. Un certain nombre d'autres mesures ont été prises pour promouvoir les énergies renouvelables, notamment des aides à la recherche-développement et des subventions à l'investissement dans ces formes d'énergie.

Le gouvernement a augmenté les taxes sur l'énergie de 9.8 % en moyenne au début de 2008. Les augmentations les plus importantes portent sur les produits énergétiques qui sont surtout utilisés par des secteurs non couverts par les échanges de quotas d'émission. Par exemple, la taxe sur le fioul léger a augmenté de 23.2 % et la taxe sur l'électricité destinée aux ménages de 18.8 %. Les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> de l'ensemble des véhicules finlandais sont de 180 g/km, chiffre supérieur à la moyenne de l'Union européenne qui est de 165 g/km et supérieur de 50 % à l'objectif de 120 g proposé par l'Union européenne d'ici 2012. Pour remédier à cette situation, un nouveau régime fiscal basé sur les émissions de CO<sub>2</sub>, applicable à l'immatriculation de voitures de tourisme, a été instauré en janvier 2008 pour encourager l'achat de voitures plus efficaces sur le plan énergétique et faciliter une rotation plus rapide du stock existant d'automobiles. Ce système sera encore renforcé par l'extension du nouveau régime aux camions et par la réforme de la taxe annuelle applicable à tous les véhicules immatriculés.

L'efficacité d'ensemble de la politique énergétique de la Finlande est compromise par le fait que la tourbe est exonérée d'impôts lorsqu'elle est utilisée pour le chauffage et bénéficie d'une subvention (le dispositif de promotion de la tourbe) dans la production d'électricité, bien que, d'après les estimations, les émissions provenant de la tourbe soient supérieures de 7 % à celles du charbon et de 117 % à celles du gaz naturel (Pingoud *et al.*, 1997). La tourbe représente environ 13 % du total des émissions de CO<sub>2</sub> et cette part devrait se maintenir à ce niveau jusqu'en 2020. Malgré cela, la stratégie nationale concernant le changement climatique a consisté à soustraire la tourbe à l'impôt, ce qui s'explique dans une large mesure par le souci de préserver les emplois de ce secteur qui sont localisés dans des régions éloignées. Comme l'indique l'encadré 1.2, il serait préférable de renoncer à soutenir une production de tourbe à forte intensité d'émissions et d'accorder plutôt une assistance financière plus transparente aux régions en perte de vitesse. À cette fin, le gouvernement ne devrait pas proroger le régime spécifique applicable à la tourbe lorsque les mesures actuelles expireront en 2010<sup>2</sup>. Les autres faiblesses de la politique menée par la Finlande en matière de fiscalité de l'énergie sont les systèmes de remboursement d'impôts au profit de certains secteurs à forte intensité d'énergie et du secteur agricole<sup>3</sup>.

1. Cet encadré est tiré du document de l'AIE (2008).

2. Bien que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et l'Union européenne classent la tourbe parmi les combustibles fossiles, les scientifiques finlandais soutiennent qu'elle devrait plutôt être qualifiée de source d'énergie renouvelable. Ce débat n'a pas encore été résolu.

3. Une entreprise dont les dépenses énergétiques excèdent 3.7 % de la valeur ajoutée peut demander le remboursement de 85 % des taxes sur l'énergie versées en excédent à concurrence de 50 000 EUR. Les agriculteurs bénéficient d'un remboursement compris entre 30 et 50 % des taxes versées au titre des carburants et de l'électricité. Pour 2008, les pertes de recettes publiques dues à ces deux systèmes de remboursement sont estimées respectivement à 19 millions et à 20 millions EUR.

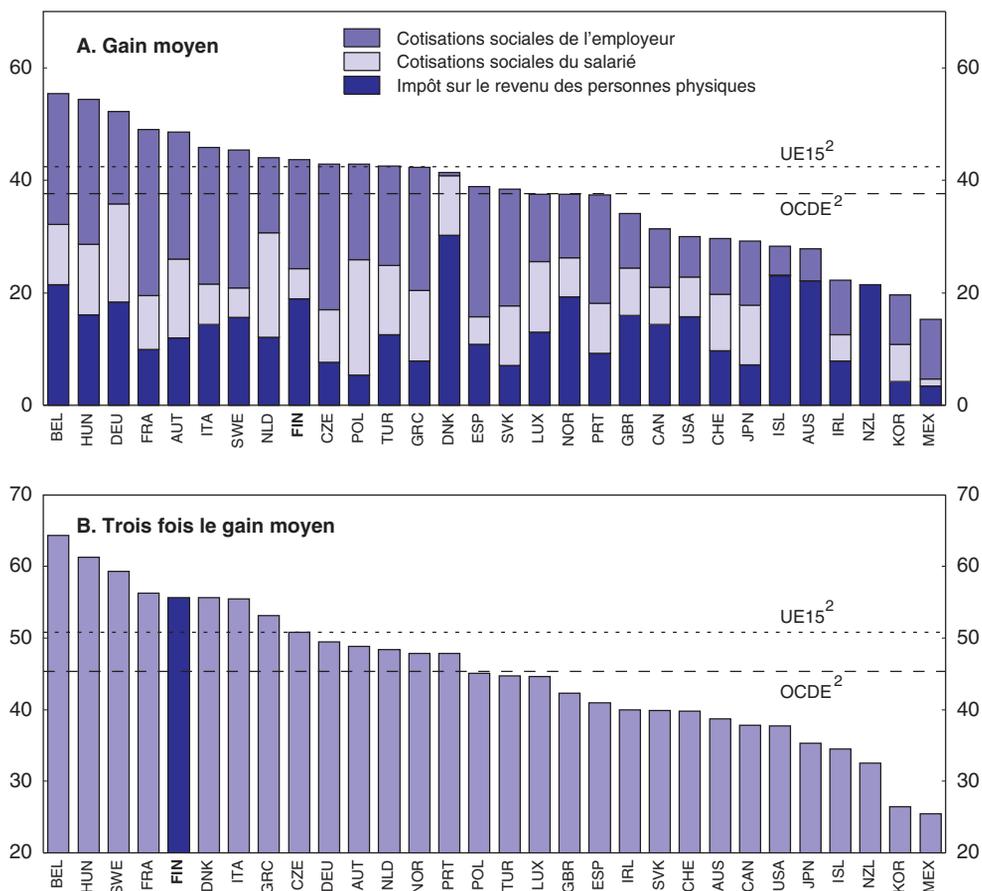
## L'imposition de la main-d'œuvre est excessive

La forte imposition de la main-d'œuvre pose plusieurs problèmes. En premier lieu, des taux d'imposition effectifs moyens et marginaux élevés entraînent des distorsions dans l'incitation au travail – en particulier pour ceux dont les gains potentiels sont les plus faibles. En second lieu, la fiscalité a une incidence sur les coûts de main-d'œuvre, notamment lorsqu'il existe des salaires minimums, et par conséquent sur la demande de travail. En troisième lieu, la mondialisation suppose une mobilité accrue de la main-d'œuvre et, par conséquent, ceux dont le niveau d'études est le plus élevé pourraient préférer de plus en plus travailler dans d'autres pays si la charge fiscale pesant sur la main-d'œuvre restait importante. En même temps, la mondialisation a une incidence sur la demande de main-d'œuvre du fait de l'intensification de la concurrence, ce qui entraîne un coût potentiel plus élevé du maintien d'impôt important sur la main-d'œuvre.

Le coin fiscal pour un particulier célibataire sans enfants rémunéré au salaire moyen est d'environ 44 % en Finlande (graphique 3.4)<sup>7</sup>. L'impôt sur le revenu des personnes

Graphique 3.4. **Coin fiscal moyen sur les gains d'une personne célibataire<sup>1</sup>**

En pourcentage des coûts bruts de main-d'œuvre, 2007



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/407673555826>

1. Pour une personne célibataire sans enfants. Le coin fiscal est la somme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des cotisations sociales de l'employeur et du salarié ainsi que des impôts sur les salaires ou sur la main-d'œuvre, en pourcentage des coûts de main-d'œuvre (salaire brut plus cotisations de l'employeur).
2. Moyenne non pondérée.

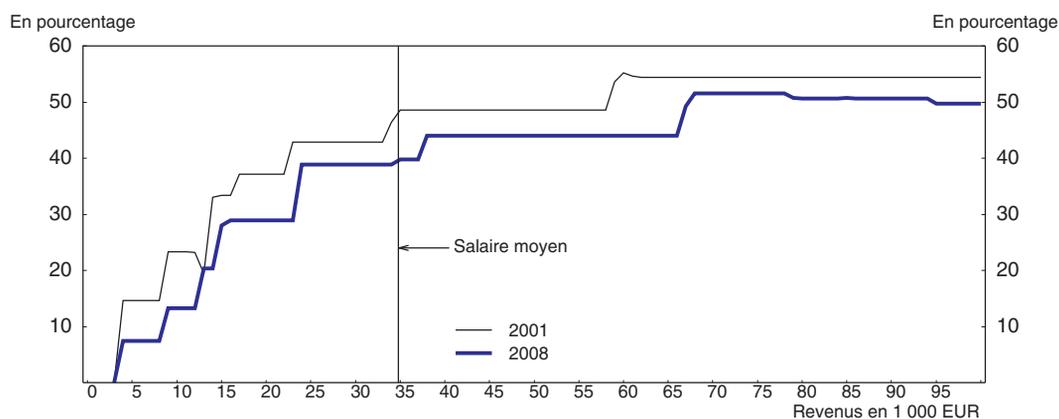
Source : OCDE (2008), *Les impôts sur les salaires 2006-2007*.

physiques et les cotisations de sécurité sociale versées par le salarié représentent près de 25 %, tandis que les employeurs prennent en charge les autres 20 %. Actuellement, le coin fiscal moyen enregistré en Finlande se situe au neuvième rang parmi les pays de l'OCDE pour ce type de famille. Pour un couple marié avec enfants, le coin fiscal moyen est réduit d'environ 6 points de pourcentage. Comme la plupart des pays de l'OCDE disposent de transferts spécifiques et d'allègements fiscaux pour les familles avec enfants, la situation de la Finlande ne change pas beaucoup pour ce type de famille. Cependant, le niveau de salaire des personnes les plus qualifiées représente plusieurs fois le salaire moyen et à ces niveaux de rémunération, le coin fiscal est beaucoup plus élevé. Par exemple, le coin fiscal pour un célibataire qui gagne trois fois le salaire moyen est de 56 %, ce qui place la Finlande au cinquième rang parmi les pays de l'OCDE (graphique 3.4, figure du bas) et pour une personne qui gagne cinq fois le salaire moyen, ce coin fiscal situe la Finlande au quatrième rang. Bien qu'on dispose de peu de données empiriques faisant apparaître la concurrence entre les pays en matière d'impôt sur les salaires, la plupart des études montrent que les salariés ayant le niveau d'étude le plus élevé sont plus mobiles que les autres groupes.

L'imposition de la main-d'œuvre a atteint un point culminant en 1995 et a diminué depuis lors. La réforme a surtout mis l'accent sur le renforcement de l'incitation à entrer sur le marché du travail (Joumard et Suyker, 2002). Depuis 2001, l'abattement forfaitaire au titre des frais professionnels a été relevé (de 400 EUR en 2001 à 620 EUR en 2007) et le taux d'imposition légal des revenus du travail au niveau de l'administration centrale a été réduit d'environ 5 points pour toutes les tranches de revenus (graphique 3.5). Les ajustements et fusions dont les tranches de revenus ont fait l'objet ont eu pour effet d'abaisser le taux marginal légal d'imposition dans des proportions plus importantes pour certains groupes de revenus. Le barème progressif s'applique au niveau de l'administration centrale, tandis que les municipalités imposent les revenus du travail à un taux uniforme (de leur choix)<sup>8</sup>. Comme le taux unique d'imposition applicable au niveau municipal a progressivement augmenté, cette évolution a compensé, à concurrence d'un cinquième environ, la réduction du taux légal maximum applicable au niveau de l'administration centrale, du moins pour les titulaires de revenus élevés.

Graphique 3.5. **Taux marginal d'imposition du travail**<sup>1</sup>

Administrations centrale et municipales



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/407717406415>

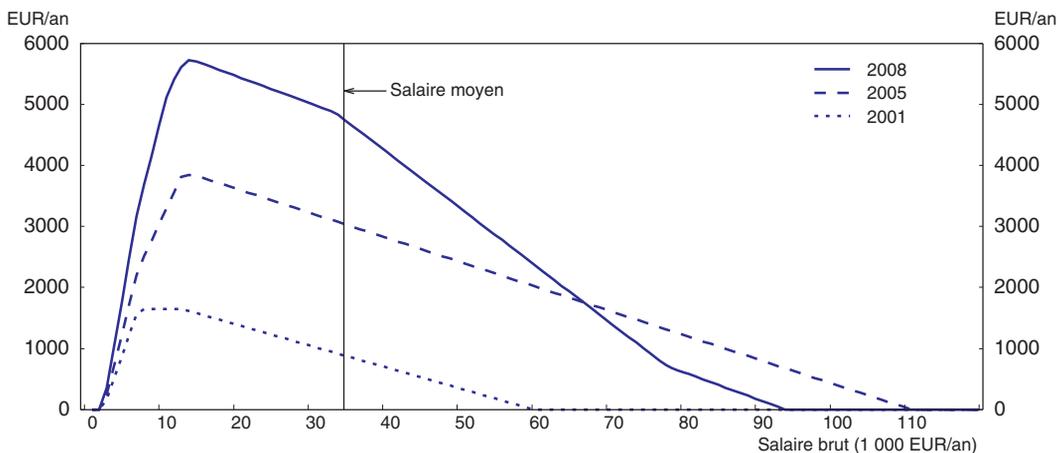
1. Les cotisations d'assurance-chômage et de retraite n'y sont pas compris.

Source : Ministère des Finances et OCDE (2008), *Impôt sur les salaires – base de données en ligne*.

C'est le Parlement qui décide de l'assiette de l'impôt local et en général les modifications donnent lieu à une compensation au niveau municipal. Depuis le milieu des années 90, des mesures ont été prises pour inciter davantage les titulaires de faibles revenus à travailler en augmentant sensiblement le champ d'application de l'abattement au titre des revenus du travail applicables au niveau municipal. En outre, un crédit d'impôt au titre des revenus du travail a été instauré en janvier 2006 et peut être utilisé à la place de l'abattement au niveau municipal afin d'abaisser la charge fiscale qui pèse sur les titulaires de revenus faibles et moyens. Le graphique 3.6 fait apparaître l'augmentation du montant et du champ d'application de ces deux déductions. L'incidence des abattements sur les taux marginaux effectifs d'imposition varie sensiblement tout au long de l'échelle de revenus. Pour les faibles niveaux de revenus, ces déductions réduisent le taux marginal effectif d'imposition de 16,5 points, alors que du fait de leur suppression progressive à la suite de l'augmentation des revenus, elles accroissent ce taux dans des proportions comprises entre 1 et 2 points. Afin d'atténuer ces effets négatifs sur l'incitation au travail pour différents groupes de revenus, la suppression progressive de ces déductions est très graduelle et la quasi-totalité des salariés en bénéficient. Environ 55 % de l'ensemble des contribuables avaient droit aux deux déductions en 2007. La déduction moyenne est passée d'environ 1 300 EUR par personne en 2002 à un peu plus de 4 000 EUR par personne en 2007, ce qui a entraîné une augmentation de 65 % du coût de financement<sup>9</sup>.

L'une des préoccupations majeures suscitées par le niveau élevé d'imposition du travail est son effet négatif potentiel sur l'offre de main-d'œuvre. Un grand nombre d'études économiques ont montré que les différences d'imposition peuvent expliquer en partie les différences dans le nombre d'heures de travail observées entre les États-Unis et l'Europe continentale (Causa, 2008)<sup>10</sup>. Toutefois, les pays nordiques posent un problème plus embarrassant, dans la mesure où le nombre d'heures de travail est relativement élevé (par rapport aux normes européennes) malgré un fort niveau d'imposition. La manière dont le produit de l'impôt est dépensé constitue l'une des explications possibles. Par exemple, si des impôts élevés sont utilisés pour subventionner la garde des enfants des personnes en activité, leur effet sur le nombre d'heures de travail sera moindre que si les

Graphique 3.6. **Abattement fiscal au titre des revenus du travail**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407755202637>

Source : Ministère des Finances.

sommes en question sont simplement redistribuées aux familles à faibles revenus sous la forme d'allocations forfaitaires (Rogerson, 2007). Néanmoins, il est probable que les taux marginaux élevés d'imposition auxquels sont soumis certains groupes en Finlande ont une incidence notable sur l'offre de main-d'œuvre (chapitre 5).

L'autre problème que pose l'imposition élevée de la main-d'œuvre est dû au fait qu'en faisant augmenter le coût du travail, elle risque d'entraver la création d'emplois en affectant les décisions de localisation des entreprises et en réduisant l'incitation à entreprendre. Comme le montre le graphique 3.4 (panneau du bas), la charge fiscale moyenne qui pèse sur les titulaires de revenus élevés est l'une des plus importantes de la zone de l'OCDE, ce qui donne lieu à des préoccupations concernant l'attrait que présente la Finlande pour les salariés très qualifiés. En fait, une étude qui évalue la charge fiscale effective applicable à la main-d'œuvre très qualifiée (l'index fiscalité CIB) a conclu que la Finlande, avec un taux estimé de 56.5 %, applique la charge la plus élevée parmi les 21 pays de l'OCDE étudiés (BAK, 2005). Par conséquent, le salaire brut qu'un employeur doit verser pour attirer des agents très qualifiés est plus élevé en Finlande que dans les autres pays de l'OCDE.

Les abattements et la progressivité du système fiscal jouent un rôle important dans l'abaissement du taux moyen d'imposition applicable aux titulaires de revenus faibles et moyens. Pour les salariés très qualifiés, le taux légal maximum d'imposition est un déterminant du taux moyen effectif d'imposition, bien que l'assiette de l'impôt et les cotisations de sécurité sociale jouent également un rôle important. Si le coin fiscal moyen est la variable fiscale la plus importante dans les décisions de localisation, il semble possible de retenir (ou d'attirer) des salariés très qualifiés, en réduisant le degré de progressivité du système fiscal, même si le montant moyen des impôts reste élevé (Rasmussen, 2004). Une réduction de 5 points du taux légal maximum de l'impôt perçu par l'administration centrale aurait pour effet de réduire de 1.5 point le coin fiscal sur les revenus supérieurs au triple du salaire moyen<sup>11</sup>, mais ne réduirait les recettes fiscales que d'environ 200 millions EUR (soit 0.3 % des recettes)<sup>12</sup>. La réduction du taux légal maximum serait relativement peu coûteuse du fait que 1 % seulement des salariés disposent de revenus supérieurs à 100 000 EUR. De telles réductions d'impôt pourraient avoir une incidence importante sur la capacité de la Finlande d'attirer et de retenir les emplois et les salariés très qualifiés<sup>13</sup>.

Compte tenu des préoccupations suscitées par la forte imposition de la main-d'œuvre, le gouvernement est bien décidé à réduire l'imposition des revenus du travail pour tous les groupes de revenus d'un montant total de 1.6 milliard EUR (Cabinet du Premier ministre, 2007). À ce jour, il n'existe pas de calendrier pour ces réductions d'impôts du fait que le gouvernement souhaite éviter de donner une impulsion budgétaire procyclique. Cependant, comme on l'a vu au chapitre 2, il devrait être possible d'instaurer des réductions d'impôts à court terme, dans le cadre d'un train de mesures visant à empêcher une relance économique excessive. Par exemple, un rééquilibrage qui consisterait à réduire l'imposition du travail au profit de l'imposition du patrimoine, combiné à un élargissement de l'assiette de la TVA (voir ci-dessous) ne stimulerait pas nécessairement l'économie, notamment si l'on donne la priorité à l'abaissement du coin fiscal touchant les titulaires de revenus élevés en réduisant le taux marginal maximum d'imposition. Outre le fait que leur effet stimulant serait moindre, il existe un certain nombre de raisons plus importantes de donner la priorité aux réductions d'impôts applicables aux titulaires de revenus élevés. En premier lieu, il a été prouvé que le coin fiscal concernant les titulaires de revenus élevés

place la Finlande à un rang sensiblement moins satisfaisant (par rapport aux autres pays de l'OCDE) que le coin fiscal applicable aux titulaires de revenus moyens. Comme la délocalisation des emplois très qualifiés est déjà importante, un abaissement du coin fiscal contribuerait à maintenir ces emplois en Finlande et en attirer de nouveaux. En second lieu, il contribuerait aussi à faire de la Finlande une destination attrayante pour les salariés très qualifiés mobiles au niveau international. En troisième lieu, une réduction du taux marginal maximum d'imposition de la main-d'œuvre réduirait l'important écart entre les taux d'imposition de la main-d'œuvre et du capital, ce qui réduirait l'incitation à transformer des revenus du travail en revenus du capital. Un abaissement du taux marginal maximum d'imposition serait par ailleurs compatible avec l'instauration de frais de scolarité pour accéder à l'enseignement supérieur (comme le recommande le chapitre 6).

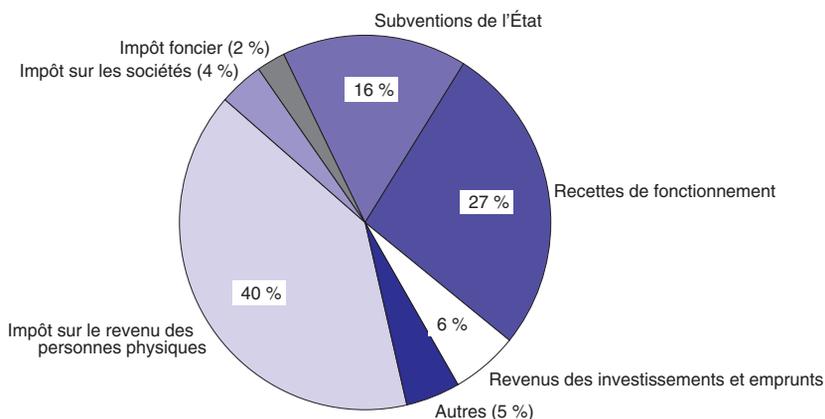
### La fiscalité locale a besoin d'être modernisée

Les municipalités sont responsables de la fourniture de la plupart des services publics, notamment en matière de santé et d'éducation, ce qui les amène à contrôler plus de 40 % des dépenses publiques totales. Le défi que constitue la poursuite de la fourniture de services sociaux de qualité élevée à une population vieillissante les obligera à fournir ces services d'une manière plus efficiente (chapitre 4). En ce qui concerne les recettes, près de la moitié du budget des municipalités est financée à l'aide d'impôts qui leur sont propres, un quart par des droits et redevances à la charge des utilisateurs (recettes d'exploitation) tandis que le solde consiste en subventions de l'État, revenus d'investissement et emprunts (graphique 3.7).

La plupart des recettes fiscales municipales proviennent de l'impôt local sur le revenu des personnes physiques. Bien que l'assiette de cet impôt soit déterminée au niveau national, les municipalités disposent d'un contrôle total sur le taux appliqué. Ce taux a eu tendance à augmenter au cours des dernières années. En 2008, près d'une municipalité sur quatre envisage d'augmenter encore ces taux d'impôt sur le revenu, en partie à cause de la poussée des salaires dans le secteur public. En revanche, les municipalités disposent d'un

Graphique 3.7. **Les revenus municipaux**

Part en pourcentage dans le total des revenus de 30.9 milliards d'EUR, 2005



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407807226216>

Source : The Association of Finnish Local and Regional Authorities.

pouvoir discrétionnaire relativement limité sur les taux d'imposition du patrimoine, dans la mesure où les taux maximum et minimum sont fixés par la loi au niveau national. Dans l'optique de la mondialisation, cette situation est sous-optimale, du fait que l'augmentation des dépenses obligatoires dues à l'élévation des coûts des soins de santé risque d'obliger les municipalités à prélever des impôts sur les revenus, alors qu'une augmentation des impôts sur le patrimoine entraînerait moins de distorsions. Les municipalités perçoivent également une partie des recettes des impôts locaux sur les sociétés, ce qui pose des problèmes en raison de leur instabilité (Journard et Kongsrud, 2003).

### **Les municipalités ont relevé les impôts sur la main-d'œuvre**

Bien que le taux national d'imposition de la main-d'œuvre ait diminué, le taux moyen prélevé par les municipalités est passé progressivement de 16.5 % en 1990 à 18.4 % en 2006 (tableau 3.1). Les municipalités disposent d'un pouvoir discrétionnaire total dans la fixation du taux d'imposition applicable aux revenus du travail, mais pourtant l'éventail de leurs taux d'imposition est relativement étroit : entre 16 % et 21 % en 2006. Il existe plusieurs explications de cette dérive à la hausse. Certains soutiennent que la démocratie locale n'exerce pas de pression à la baisse, en raison du fait que les taux municipaux d'imposition sont mal connus et que l'accent est mis essentiellement sur la qualité des services locaux sans que la relation entre les dépenses et les impôts soit suffisamment bien comprise (Lundsgaard, 2005). L'autre argument est que le système de péréquation fiscale – qui est fondé sur les recettes fiscales potentielles par tête – n'incite guère les municipalités à donner une impulsion à leur base de « recettes fiscales potentielles » en abaissant les taux d'imposition pour attirer les contribuables à revenu élevé<sup>14</sup>. Ce qui est peut-être le plus important, c'est que beaucoup d'administrations municipales doivent faire face à des pressions à la hausse des dépenses publiques et qu'il est souvent plus facile d'augmenter les impôts que de prendre les décisions politiquement délicates qui sont nécessaires pour augmenter la productivité (chapitre 4). Par ailleurs, du fait que l'administration centrale applique un plafond au taux des impôts sur le patrimoine mais non à celui des impôts sur la main-d'œuvre, il est plus difficile aux municipalités de prélever des impôts sur une base autre que le travail. Afin de favoriser un transfert de l'assiette de l'impôt de la main-d'œuvre vers le patrimoine, et de surmonter les oppositions politiques qui s'exercent au niveau municipal contre une augmentation des impôts sur le patrimoine, l'administration centrale a besoin de conditions-cadres plus strictes (voir ci-dessous).

**Tableau 3.1. Composition du taux d'imposition marginal pour une personne rémunérée au salaire brut moyen<sup>1</sup>**

	1990	1995	2001	2008
Taux marginal d'imposition des revenus du travail	50.0	53.1	48.1	45.2
<i>Dont part des prélèvements suivants :</i>				
Impôt national sur le revenu	29.0	25.4	22.8	18.9
Impôt local sur le revenu <sup>2</sup>	16.5	16.5	17.4	18.4
Cotisations de sécurité sociale et impôt paroissial	4.6	11.2	8.0	8.0

1. Les gains moyens étaient de 34 800 EUR en 2007.

2. Ministère des Finances, estimations pour 2008.

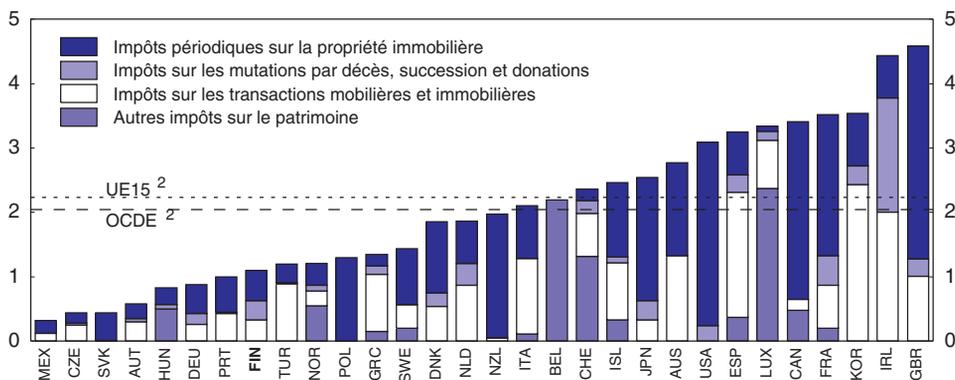
Source : Ministère des Finances.

### Il serait préférable d'augmenter la fiscalité du patrimoine

Des impôts récurrents sur la propriété immobilière sont bien adaptés au financement des collectivités locales (Joumard et Kongsrud, 2003), dans la mesure où la base d'imposition est immobile et où il est difficile de frauder un tel impôt. En outre, les efforts des collectivités locales pour améliorer les infrastructures locales devraient se traduire dans les valeurs des terrains et des logements, ce qui aurait pour effet d'augmenter le rendement de l'impôt. Le lien entre la fourniture de services publics locaux et les recettes publiques entraîne des effets d'incitations positifs pour les collectivités locales. Cependant, en Finlande, ce lien est faible dans la mesure où la fiscalité du patrimoine est très basse (graphique 3.8).

Graphique 3.8. **Imposition de la propriété : comparaison internationale**

Recettes fiscales en pourcentage du PIB, 2006<sup>1</sup>



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/407841538734>

1. 2004 pour le Portugal ; 2005 pour l'Australie, la Grèce, l'Islande, le Mexique et la Pologne.
2. Total des impôts sur le patrimoine ; moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*.

L'impôt périodique sur les biens immobiliers est actuellement prélevé sur tous les biens réels à l'exception des plans d'eau, des forêts et des terres agricoles. L'impôt dû est déterminé par la valeur du bien immobilier et les taux d'imposition fixés chaque année par les différentes municipalités. À l'intérieur de l'intervalle fixé par l'administration centrale, la plupart des municipalités prélèvent un taux d'imposition qui est plus proche du taux minimum que du taux maximum (tableau 3.2)<sup>15</sup>. Si cela montre que les municipalités

Tableau 3.2. **Intervalle de taux de l'impôt municipal sur le patrimoine fixés par l'administration centrale**

	Minimum	Maximum	Taux moyen d'imposition prélevé par toutes les municipalités
Impôt général <sup>1</sup>	0.50	1.0	0.67
Résidence principale	0.22	0.5	0.29
Résidence secondaire	0.22	1.1	0.84
Lots vacants	1.00	3.0	1.07
Immeubles appartenant à des organismes à but non lucratif	0	1.0	0.05
Terrains agricoles et forêts	Exonéré	Exonéré	0

1. C'est le taux d'imposition qui s'applique à tous les biens non précisés ailleurs (par exemple, les locaux commerciaux).

Source : Ministère des Finances (2005), *Taxation in Finland*.

disposent d'une certaine marge de manœuvre pour augmenter encore les impôts sur le patrimoine, la simple existence du taux maximum devrait donner l'impression qu'une augmentation de ces impôts n'est pas souhaitable.

L'un des problèmes qui se pose – et qui est évoqué dans l'Étude précédente – est le fait que la valeur imposable des biens est fondée sur la valeur de rachat fixée annuellement par le ministre des Finances et que celle-ci n'a pas suivi le rythme de l'inflation qu'ont connue les prix des logements. Par exemple, jusqu'à une date récente, les valeurs imposables des terrains situés au centre de la ville d'Helsinki n'avaient pas été modifiées depuis 1997. Depuis la suppression de l'impôt sur la fortune en 2006, les autorités fiscales se sont efforcées de porter la valeur imposable des terrains jusqu'à 73.5 % de la valeur du marché. De ce fait, les valeurs moyennes d'imposition des terrains ont augmenté de 17 % en 2007 et cette augmentation a atteint 20 à 30 % dans les régions où ces valeurs étaient sensiblement inférieures au niveau fixé comme objectif. La valeur imposable de près de 10 % des biens reste inférieure à l'objectif. Malgré une augmentation notable de ces valeurs en 2007, les recettes fiscales n'ont augmenté que de 35 millions EUR (soit 0.05 % des recettes fiscales totales) ce qui s'explique par le niveau très bas des taux actuels de l'impôt sur le patrimoine. Des arguments solides sont également invoqués pour étendre l'impôt sur le patrimoine aux terrains agricoles et forêts (qui sont actuellement exonérés), dans la mesure où cela inciterait davantage les propriétaires de terrains à les mettre en valeur de façon plus productive. En libérant davantage de terrains en vue de leur viabilisation, un tel impôt pourrait également avoir des effets bénéfiques dans la mesure où ils permettraient de fournir des logements à des conditions plus abordables.

Non seulement les taux de l'impôt sur le patrimoine sont faibles, mais en outre les logements occupés par leurs propriétaires sont actuellement sous-imposés par rapport aux autres investissements, dans la mesure où les versements d'intérêts de prêts hypothécaires sont déductibles de l'impôt, mais cela n'est pas compensé par l'imposition de la valeur locative imputée. Il n'y a pas non plus de prélèvement d'impôt sur les gains en capital des logements occupés par leur propriétaire. Par conséquent, l'investissement en logements est favorisé par rapport aux autres investissements et le système est nettement favorable à la propriété du logement par rapport à sa location. L'Étude précédente recommandait que la déduction des intérêts des prêts hypothécaires soit progressivement supprimée. Un autre moyen de parvenir à la neutralité (qui serait en principe préférable) consisterait à imposer la valeur locative imputée. Toutefois, des impôts plus élevés sur le patrimoine pourraient être considérés comme un substitut étroit d'un impôt sur la valeur locative imputée des logements et s'ils sont suffisamment augmentés, il pourrait n'être plus nécessaire de supprimer la déductibilité des intérêts des prêts hypothécaires<sup>16</sup>. Il y a lieu de noter par ailleurs que le coût de la déduction des intérêts des prêts hypothécaires est d'environ 0.25 % du PIB (OCDE, 2006b) et que la majeure partie de cet avantage échoit aux titulaires de revenus élevés.

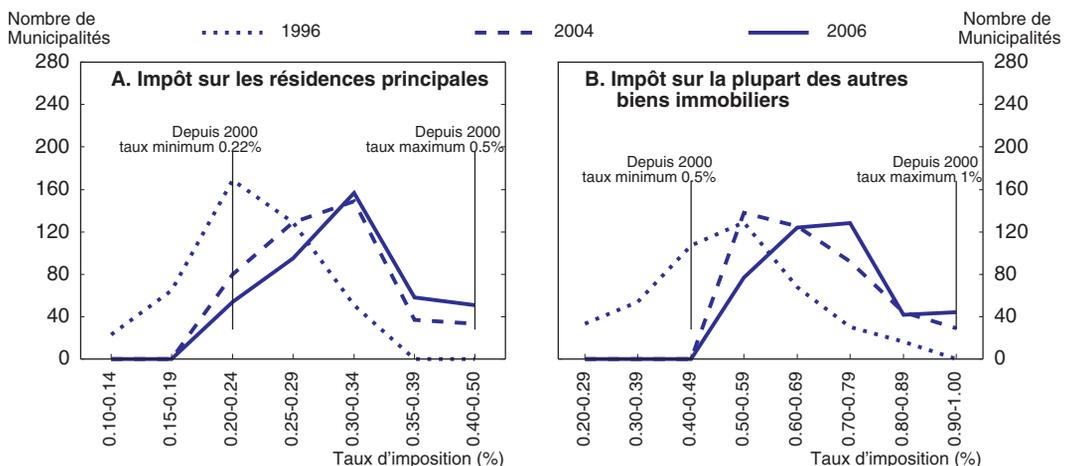
Lorsqu'ils envisagent d'augmenter les impôts sur le patrimoine, les responsables politiques sont souvent préoccupés par le régime à appliquer aux ménages fortunés qui ne perçoivent que de faibles revenus. Par exemple, les retraités qui possèdent un patrimoine de grande valeur et qui ont pourtant de faibles revenus peuvent ne pas être en mesure de verser un impôt élevé sur le patrimoine. Toutefois, en général, il existe une corrélation entre le patrimoine immobilier et les revenus. Par ailleurs, un certain nombre d'études montrent que ce sont les titulaires de revenus élevés qui profitent le plus des avantages résultant de la sous-imposition du logement (Poterba, 1992). Des impôts plus élevés sur le patrimoine offrirait la possibilité d'améliorer la répartition de la charge fiscale, dès lors que des déductions

appropriées seraient accordées à certains groupes vulnérables. En ce qui concerne les retraités, l'un des moyens de traiter ce problème consisterait à permettre aux personnes qui ont atteint un certain âge de reporter le paiement de l'impôt sur le patrimoine jusqu'à la vente de leur logement ou à leur décès. Des différés d'impôts temporaires pourraient également être autorisés pour d'autres groupes vulnérables, tels que les salariés au chômage.

Les autorités finlandaises ont examiné avec soin les avantages d'impôts sur le patrimoine plus élevés. Par exemple, un groupe d'études gouvernemental sur les finances municipales a proposé de relever les limites inférieures des taux d'imposition applicables aux biens immobiliers (ministère de l'Intérieur, 2004). Toutefois, ces propositions n'ont pas été appliquées. Même si elles l'avaient été, elles n'allaient pas assez loin dans la mesure où des taux d'imposition maximum ont été maintenus et où aucune modification n'a été recommandée au barème d'imposition en ce qui concerne les résidences secondaires et les logements inoccupés. Dans la mesure où les résidences secondaires appartiennent souvent aux personnes les plus riches, les imposer à un taux réduit pourrait être considéré comme régressif. Les récents changements apportés à l'évaluation des biens immobiliers par les pouvoirs publics constituent un pas en avant dans la bonne direction, bien que leur incidence d'ensemble sur les recettes des impôts sur le patrimoine soit très faible. L'un des facteurs qui contribue à la visibilité et à l'impopularité des impôts sur le patrimoine est le fait qu'ils sont prélevés sous une forme forfaitaire une fois par an. Des mesures devraient être prises pour renforcer l'automatisme et la fréquence des paiements des impôts sur le patrimoine, et il faudrait rechercher des possibilités de les prélever automatiquement à la source.

Dans l'ensemble, la situation actuelle est loin d'être idéale. De nouvelles augmentations des recettes des impôts sur le patrimoine devraient être recherchées par un relèvement de l'objectif retenu pour les valeurs imposables des patrimoines à 100 % de la valeur vénale ainsi que par un relèvement des taux d'imposition du patrimoine. Comme très peu de municipalités appliquent actuellement les taux maximum d'impôt sur le patrimoine (graphique 3.9), la suppression du taux maximum aurait peut-être une incidence limitée. Dans une optique d'économie politique, il semble que les municipalités préfèrent prélever des impôts sur la main-d'œuvre plutôt que sur le patrimoine, probablement parce que les impôts sur le patrimoine sont impopulaires (politiquement).

Graphique 3.9. Répartition des taux municipaux d'imposition du patrimoine



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/407850716731>

Source : Ministère de l'Intérieur.

Afin de les inciter davantage à modifier la structure de leur imposition en s'orientant vers une imposition du patrimoine plutôt que du travail, l'administration centrale devrait envisager un certain nombre de changements complémentaires à apporter au cadre fiscal :

- Le taux minimum de l'impôt sur le patrimoine devrait être sensiblement relevé et les valeurs imposables des patrimoines devraient être rapprochées de la valeur du marché.
- Les taux maximum d'imposition devraient être supprimés sur toutes les catégories de biens et l'imposition des terres agricoles et des forêts devrait également être envisagée.
- Afin d'inciter davantage les municipalités à utiliser effectivement la marge de manœuvre additionnelle qui leur est offerte, l'administration centrale devrait appliquer un taux d'imposition maximum aux revenus du travail. Pour faciliter la transition, il serait possible de fixer un niveau maximum relativement élevé pour commencer, tandis que des réductions auxquelles une large publicité serait donnée seraient instaurées progressivement.
- En revanche, s'il n'était pas possible d'appliquer un taux maximum d'imposition de la main-d'œuvre, les municipalités devraient être obligées de compenser toute augmentation envisagée des recettes de l'impôt sur le revenu par des augmentations proportionnelles des recettes de l'impôt sur le patrimoine.

### **Les municipalités ne devraient pas être financées par des recettes de l'impôt sur les sociétés**

Les *Études* précédentes ont soutenu que les recettes de l'impôt sur les sociétés devraient être complètement transférées à l'administration centrale en raison de leur instabilité (tableau 3.3). Des recettes instables ne sont pas appropriées en tant que source de recettes des municipalités pour deux raisons principales. En premier lieu, des gains inespérés aboutissent souvent à une augmentation des dépenses qu'il est difficile d'inverser. Ces recettes sont mieux gérées au niveau central, où la discipline budgétaire est souvent renforcée par des contrôles plus étroits d'observateurs nationaux et internationaux. L'accès plus facile de l'administration centrale aux marchés de capitaux facilite également la réaffectation inter-temporelle des ressources. En second lieu, l'instabilité rend les recettes imprévisibles et, par conséquent, il devient moins probable que les recettes publiques puissent être utilisées pour réduire le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

La part des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés acheminée vers les municipalités a déjà été fortement réduite, puisqu'elle a été ramenée de 45 % en 1997 à 20 % en

Tableau 3.3. **Instabilité des recettes fiscales**

	1980	1990	1995	2000	2006	Instabilité 1980-2006 <sup>1</sup>
	Part des recettes fiscales dans le PIB (en %)					
Total des recettes fiscales	35.7	43.5	45.7	47.2	43.5	0.03
Impôt sur le revenu des personnes physiques	12.8	15.1	14.2	14.5	13.2	0.06
Impôt sur les bénéfices des sociétés	1.2	2.0	2.3	5.9	3.4	0.48
Cotisations de sécurité sociale	8.4	11.2	14.1	11.9	12.1	0.08
Impôts sur le patrimoine	0.7	1.1	1.0	1.2	1.1	0.06
Impôts sur les biens et services	12.6	14.2	13.8	13.7	13.6	0.02
<i>Pour mémoire :</i>						
Impôt municipal sur le revenu des personnes physiques	7.2	8.5	8.7	7.6	7.9	0.06
Impôt municipal sur les bénéfices des sociétés	0.6	0.8	1.0	2.2	0.8	0.54

1. Instabilité évaluée à l'aide du coefficient de variation du rapport recettes fiscales/PIB.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*.

2003. Cependant, cette part a été à nouveau relevée à 22 % en 2005 pour maintenir inchangées les recettes municipales tirées de cette source lorsque le taux général d'imposition des bénéficiaires des sociétés a été ramené de 29 % à 26 %. Si la suppression de l'impôt municipal sur les bénéficiaires des sociétés trouve de nombreux partisans au sein de l'administration centrale, les administrations municipales y sont fortement opposées, en raison de l'importance de cette source de recettes et de la crainte de ne pas être totalement indemnisées par un relèvement des subventions de l'État. L'opposition est particulièrement forte dans des régions comme celles d'Helsinki, où les recettes de l'impôt sur les sociétés sont élevées. En fait, la suppression de la part municipale des recettes des impôts sur les sociétés nécessiterait une indemnisation ou une période de transition bien conçue (Journard et Suyker, 2002).

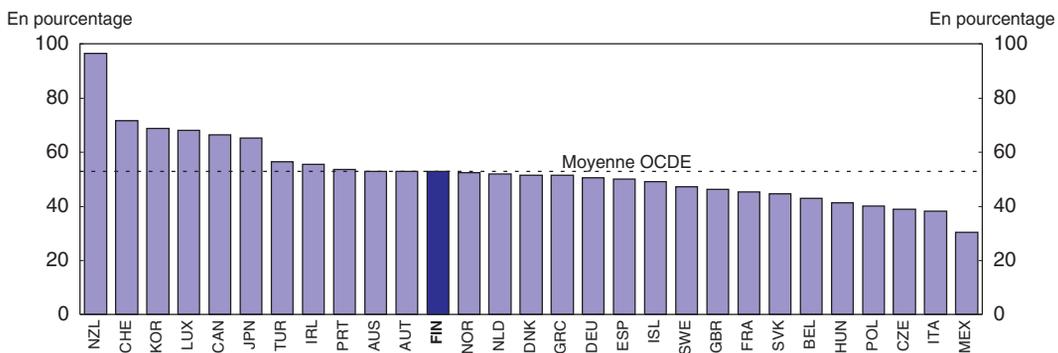
### L'assiette de la TVA pourrait être plus large

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est généralement prélevée sur une large assiette (par opposition aux droits d'accise, qui couvrent des produits spécifiques) et cette taxe constitue par conséquent une méthode efficace pour se procurer des recettes. Les autres avantages de la TVA sont les suivants : elle est neutre par rapport aux décisions d'épargne et d'investissement et ne donne pas lieu à des discriminations entre les biens importés et les biens produits localement ; elle assure un traitement symétrique des revenus du travail et des transferts sociaux, et par conséquent elle a peu d'effets dissuasifs sur le travail ; enfin, elle présente des caractéristiques d'autodiscipline appréciables dans la mesure où les sociétés ont intérêt à s'immatriculer pour être remboursées de leurs propres versements de TVA. Toutefois, des possibilités de fraude existent, notamment pour les produits imposés au taux zéro tels que les exportations, dans la mesure où les entreprises peuvent avoir droit à des remboursements nets de TVA.

La plupart des pays appliquent des taux réduits à certains produits et services ainsi que des exonérations, comme le montre le rapport entre les recettes effectives de TVA et l'assiette potentielle de cet impôt (graphique 3.10). Un rapport élevé dénote une TVA applicable à une large assiette de biens de consommation combinée à un recouvrement

Graphique 3.10. **Efficacité des taxes sur la valeur ajoutée**<sup>1</sup>

2003



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408034662583>

1. L'efficacité de la TVA est évaluée à partir du taux effectif de TVA en pourcentage du taux légal normal, le taux effectif étant représenté par le quotient des recettes de TVA et de l'assiette potentielle de cet impôt (c'est-à-dire la consommation moins la TVA). L'efficacité de la TVA indique l'ampleur de l'assiette de cette taxe et le niveau de discipline fiscale.

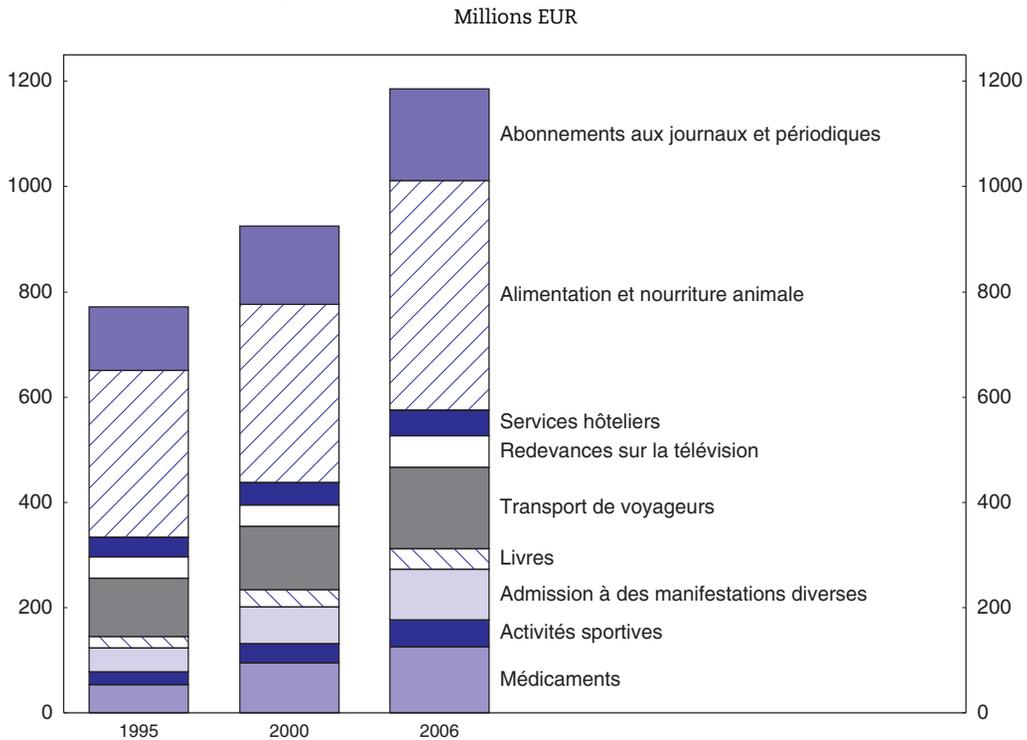
Source : OCDE (2006), *Tendances des impôts sur la consommation*.

efficace de cet impôt. L'efficacité du système de TVA finlandais se situe juste à la moyenne de l'OCDE, avec un rapport de 53. Plusieurs pays de l'OCDE ont des rapports supérieurs à 65 et, en Nouvelle-Zélande, ce rapport est de près de 100. Les pays qui ont les systèmes les plus efficaces prélèvent la TVA à un taux uniforme relativement faible auquel s'ajoute seulement un taux zéro.

Les taux d'impôts indirects faibles ou égaux à zéro ainsi que les exonérations sont souvent motivés par des facteurs historiques et des préoccupations concernant l'incidence de la fiscalité indirecte sur les groupes défavorisés (van den Noord et Heady, 2001). Dans la mesure où les structures de la consommation de biens et services de base (auxquels s'appliquent le plus souvent les taux réduits) diffèrent peu sur un large éventail de niveaux de revenus, la différenciation des taux à des fins de redistribution des revenus donne lieu à d'importantes pertes sèches et peut fausser les choix entre les différentes possibilités de consommation ou de production. Si l'objectif de la politique suivie est d'aider les familles à faibles revenus, une aide ciblée serait beaucoup plus efficace. Contrairement aux taux réduits, les exonérations entraînent également une rupture de la chaîne de TVA et créent des distorsions spécifiques ; l'exonération des articles utilisés comme moyens de production est contraire à l'objectif de neutralité et introduit des effets de cascade du fait que l'impôt non déductible sur les intrants est incorporé dans le prix de vente appliqué ultérieurement et n'est pas récupérable par les contribuables qui se trouvent en aval de la chaîne d'approvisionnement (OCDE, 2006a). L'expérience des pays de l'OCDE montre que la complexité due à des taux différenciés et à des exonérations donne lieu à des charges administratives et réduit la discipline fiscale des contribuables ; la suppression des exonérations et des taux zéro pourrait donc générer des recettes additionnelles et réduire les possibilités de fraude fiscale (OCDE, 2007b). Un taux d'imposition unique est également souhaitable dans l'optique de l'économie politique, dans la mesure où la différenciation constitue une incitation à la recherche de rente<sup>17</sup>.

En Finlande, les impôts sur la consommation représentent presque le tiers des recettes fiscales totales – ce qui correspond à peu près à la moyenne des pays de l'Union européenne. Les deux tiers de ces impôts sont représentés par la TVA, tandis que l'autre tiers est constitué par des taxes sur des biens et services spécifiques, essentiellement des droits d'accise. La Finlande applique un taux de TVA relativement élevé de 22 % sur la plupart des produits, un taux réduit de 17 % sur les produits alimentaires et un taux réduit de 8 % sur certains autres produits<sup>18</sup>. Il existe également plusieurs exonérations<sup>19</sup>. En revanche, des droits d'accise plus élevés s'appliquent aux automobiles et aux produits qui comportent un risque potentiel pour la santé (par exemple l'alcool et les cigarettes).

Bien qu'il soit admis que la contribution des taux réduits de TVA à la réalisation d'objectifs sociaux est relativement limitée<sup>20</sup>, les exonérations et les taux réduits s'appliquent à une part relativement importante de biens et services. Dans l'ensemble, les dépenses fiscales s'élèveraient d'après les estimations à environ 1.2 milliard EUR (soit 8 à 9 % des recettes de la TVA) (graphique 3.11). De plus, à compter d'octobre 2009, le gouvernement envisage de ramener le taux de TVA applicable aux produits alimentaires de 17 % à 12 %. La perte de recettes attendue est estimée à 500 millions EUR par an, ce qui porte le montant des dépenses fiscales à 12 % des recettes de TVA (ou environ 1 % du PIB)<sup>21</sup>. Cette évolution va dans le mauvais sens ; des taux réduits de TVA et des exonérations réduisent le rendement des impôts indirects, créent des distorsions

Graphique 3.11. **Dépenses fiscales correspondant aux taux réduits de TVA**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408051700206>

Source : Government Institute for Economic Research (VATT).

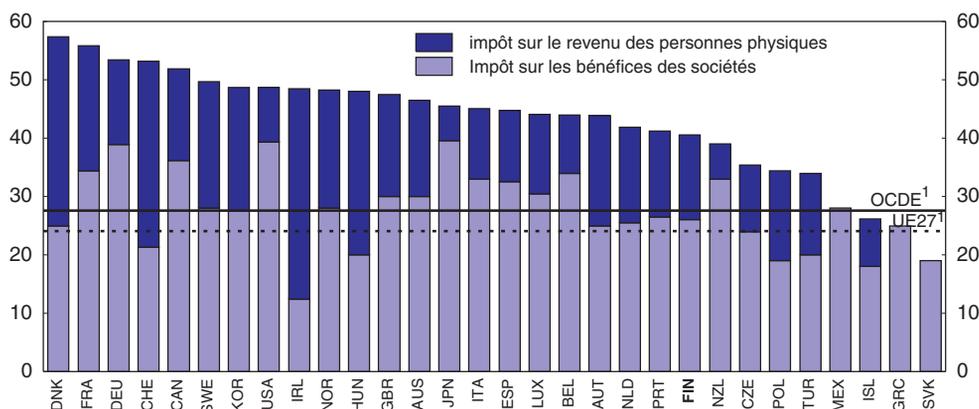
induites par l'impôt sur les marchés de produits et accroissent les coûts de recouvrement (Joumard et Suyker, 2002). Au lieu de restreindre encore l'assiette de la TVA, il faudrait s'efforcer de l'élargir, tout en menant des politiques plus efficaces pour aider les familles à faibles revenus, si tel est l'objectif recherché. Les recettes fiscales additionnelles obtenues grâce à l'élargissement de l'assiette devraient être utilisées pour abaisser soit le taux normal de TVA, soit plus généralement les impôts sur le travail.

### Imposition des sociétés et des revenus du capital

Le taux légal moyen de l'impôt sur les sociétés dans les pays de l'OCDE a baissé de six points depuis le début du siècle et s'élève à présent à 27,5 %<sup>22</sup> (graphique 3.12). Selon la conclusion qu'en tire l'OCDE (2007c), il est prouvé que l'augmentation de la mobilité des capitaux a eu une incidence sur les taux de l'impôt sur les sociétés, en particulier le taux légal. Cela s'explique par la concurrence que se livrent les pays pour la localisation des entreprises et l'assiette de l'impôt. Cependant, certaines théories économiques ont prévu une « surenchère à la baisse » beaucoup plus forte. Cela n'est pas confirmé par les études effectuées (Nicodème, 2006), surtout parce que les recettes de l'impôt sur les sociétés n'ont pas subi une forte baisse du fait de la réduction des taux d'imposition. Cela s'explique notamment par le fait que les bases d'imposition ont été élargies, ce qui a rendu le système fiscal plus efficace.

Graphique 3.12. Taux d'imposition globale sur les dividendes perçus

2007

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408052202470>

1. Moyenne non pondérée de l'impôt sur les sociétés. Données de 2006 pour l'UE-27.

Source : OCDE, Base de données sur les impôts, [www.oecd.org/ctp/taxdatabase](http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

En général, la localisation de la production est déterminée par de nombreux facteurs, parmi lesquels le régime d'impôt sur les sociétés n'est pas nécessairement le plus important. Une étude de l'OCDE (2007c) met en lumière trois raisons pour lesquelles il n'y a pas eu de « surenchère à la baisse ». En premier lieu, les décisions de localisation de la production des sociétés dépendent également de la nécessité d'approvisionner le marché intérieur, des avantages qu'offre une main-d'œuvre qualifiée, des infrastructures, des ressources naturelles du pays et de ses technologies. En second lieu, le besoin de recettes tirées de l'impôt sur les sociétés dissuade beaucoup de pays de s'engager dans une concurrence fiscale. En troisième lieu, les gouvernements ont rendu de plus en plus strictes les règles d'imposition des flux internationaux de bénéfices, prenant davantage conscience du fait que les bénéfices se trouvent transférés vers les juridictions à faible taux d'imposition.

### L'imposition des sociétés et du capital a été ajustée...

Le graphique 3.12 montre que le taux de l'impôt sur les sociétés de la Finlande est compris entre la moyenne de l'Union européenne et celle de l'OCDE. Des mesures ont commencé à être prises pour encourager l'activité entrepreneuriale au milieu des années 80, et elles ont notamment comporté des baisses du taux légal d'impôt sur les sociétés. Ces réformes ont également comporté un élargissement de l'assiette de l'impôt et la plupart des incitations fiscales ciblées sur certains secteurs ont été supprimées<sup>23</sup>. L'instauration en 1990 du système d'imputation au titre des dividendes versés a amélioré la neutralité du système fiscal en ce qui concerne le financement des sociétés et a empêché une double imposition des dividendes. Cependant, le crédit d'imputation n'a été accordé qu'aux revenus de source intérieure, et la plupart des étrangers investissant en Finlande n'en ont pas bénéficié, car peu de conventions bilatérales en ont tenu compte<sup>24</sup>. Au moment de la réforme de 2005, l'imputation intégrale a été remplacée par une double imposition partielle des dividendes et l'impôt sur l'actif net a été aboli. Dans le cadre du nouveau système, les bénéfices des sociétés sont tout d'abord imposés au niveau de la société et les dividendes sont imposés par la suite au niveau de l'actionnaire,

au même taux que tous les autres revenus du capital (soit 28 %, le taux de l'impôt sur les sociétés et le taux de l'impôt sur les revenus du capital n'étant plus égaux). Toutefois, le système classique (double imposition intégrale) se trouve fortement modifié dans la mesure où les dividendes reçus par des particuliers ont droit à un allègement intégral ou partiel, selon le montant versé et selon que les dividendes proviennent d'une société cotée ou non cotée. En général, 30 % des dividendes versés sont exonérés d'impôts, auquel cas, le taux effectif d'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable aux dividendes est désormais de 19.5 %, supérieur au taux zéro qui était précédemment appliqué. Cependant, il est plus faible dans certains cas, dans la mesure où les dividendes de petites sociétés non cotées (celles qui versent des dividendes inférieurs à 90 000 EUR) sont totalement exonérés (annexe 3.A1)<sup>25</sup>. Dans l'ensemble, la réforme de 2005 a augmenté l'imposition des dividendes de sociétés nationales cotées en bourse, mais elle a légèrement réduit la charge fiscale qui pèse sur les propriétaires étrangers. Les motifs de ce changement étaient doubles. En premier lieu, le système d'imputation antérieur, qui favorisait les propriétaires nationaux, était incompatible avec la législation de l'Union européenne. En second lieu, une augmentation des recettes fiscales était nécessaire pour atténuer la perte de recettes résultant de l'abaissement du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et les actionnaires résidents (relativement fortunés) constituaient une cible facile.

### **... mais il existe des possibilités d'amélioration...**

Le taux de l'impôt sur les sociétés en Finlande, ayant été récemment ramené à 26 %, se trouve désormais en-dessous de la moyenne de l'Europe des 15. Toutefois, parmi les nouveaux États membres, cette moyenne était d'environ 19 % en 2006 et à la suite des réformes envisagées, elle devrait encore être abaissée d'un point. Comme la dernière réduction du taux de l'impôt sur les sociétés n'a pas été accompagnée de mesures visant à élargir l'assiette, il reste probablement encore des possibilités d'élargissement de l'assiette et d'abaissement du taux.

### **... car l'imposition du capital est devenue plus complexe...**

La charge administrative que comporte le système d'imposition duale du revenu est très élevée, car un système compliqué de classification est nécessaire pour fractionner le revenu entre la rémunération du travail et celle du capital. L'instauration d'une double imposition partielle des dividendes a augmenté encore la complexité (Hietala et Kari, 2006). Dans le système d'imposition duale du revenu, les possibilités de planification fiscale se trouvent accrues à la fois par le choix de la forme organisationnelle (travailleurs indépendants/sociétés de personnes ou sociétés à actionnariat restreint) et par la forme de rémunération (revenus du travail ou du capital). Il est à craindre que cette complexité fiscale ne contribue à la mise en place d'un marché à deux vitesses où seules certaines entreprises seulement peuvent se permettre de bénéficier de conseils fiscaux d'ensemble, alors que pour les autres, le coût des conseils est supérieur au bénéfice qui en est tiré (PWC et Banque mondiale, 2006). En fait, la Finlande se situe à un rang relativement élevé au regard du nombre moyen d'heures nécessaire pour se conformer à la législation fiscale, notamment par rapport aux autres pays nordiques. Pour ce qui est du nombre de versements d'impôts qu'une entreprise doit effectuer chaque année, les résultats d'ensemble obtenus par la Finlande sont proches de la moyenne de l'OCDE (tableau 3.4).

Tableau 3.4. **Complexité du système fiscal**<sup>1</sup>

	Nombre de versements d'impôts	Nombre d'heures consacrées aux formalités fiscales
Norvège	3	87
Suède	5	122
Danemark	18	135
Finlande	19	264
Moyenne OCDE	18	249
Moyenne UE-15	17	222

1. Les impôts couverts sont l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la TVA et les cotisations de sécurité sociale.

Source : PricewaterhouseCoopers et Banque mondiale (2006), *Paying Taxes : The Global Picture*.

### ... et le problème posé par le transfert de revenu persiste

L'abandon du système d'imputation intégral au profit d'une double imposition partielle des dividendes a eu pour effet de porter à 40.5 % le taux marginal maximum de l'impôt sur les revenus du capital (graphique 3.12), ce qui a réduit en partie l'incitation au transfert de revenus. Toutefois, le coin fiscal marginal applicable aux revenus du travail est de 59 % pour une personne rémunérée à 167 % du salaire moyen. Il en résulte un différentiel de près de 20 points, ce qui montre que l'incitation à déclarer des revenus du capital plutôt que des revenus du travail reste importante. De plus, le différentiel est encore plus important pour les dividendes versés par la plupart des sociétés non cotées, car ceux-ci sont totalement exonérés d'impôts. Par conséquent, le taux d'imposition effectif de ces dividendes est le taux de l'impôt sur les sociétés de 26 %, ce qui donne un différentiel allant jusqu'à 35 % par rapport à l'imposition des revenus du travail. Bien qu'il existe des règles qui devraient limiter en pratique l'importance des transferts de revenus, telles que la règle du taux de rendement présumé de 9 % (annexe 3.A1), en pratique beaucoup de membres de professions libérales et de chefs d'entreprise disposent encore de possibilités importantes de transformer leurs revenus professionnels en revenus du capital<sup>26</sup>.

Les transferts de revenus posent également des problèmes dans d'autres pays qui appliquent un système d'imposition duale des revenus. Pour y faire face, la Norvège a instauré un nouveau système d'imposition des revenus des actionnaires qui réduit l'écart entre le taux d'imposition des revenus du travail et du capital, limitant ainsi l'incitation au transfert de revenus pour les propriétaires gérants de sociétés (encadré 3.3). La Finlande devrait étudier de près les évaluations de ce dispositif et envisager de prendre des mesures similaires si ce système s'avère efficace. Ce système d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires présente également l'avantage de permettre la neutralité entre les différentes sources de financement.

### Encadré 3.3. Le système norvégien d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires

La Norvège a instauré un système d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires en janvier 2006. Ce système instaure un abattement déductible en fonction du rendement normal des fonds propres au niveau de l'actionnaire pour empêcher la double imposition tandis que les rentes économiques sont imposées au niveau de l'actionnaire dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit comme dividendes, soit comme gains en capital (réalisés) (Sørensen, 2005). Le système d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires équivaut à un impôt sur les flux de trésorerie perçu au niveau des particuliers. De plus, s'il est bien conçu, il est neutre en ce qui concerne le choix des investisseurs entre le financement par l'endettement ou par des fonds propres. L'un des principaux objectifs de l'instauration de ce système était de limiter l'incitation, pour les propriétaires gérants, à déclarer leurs revenus du travail comme dividendes – incitation qui se trouve réduite grâce à l'augmentation effective du taux d'imposition applicable aux dividendes tandis que le taux d'imposition applicable aux revenus du travail se trouve légèrement abaissé. En Norvège, l'abattement au titre du taux de rendement est calculé à partir du prix d'achat de l'action multiplié par un taux d'intérêt sans risque après impôt. Ce taux d'intérêt était de 3.3 % en 2007, et il était calculé d'après la moyenne annuelle du rendement après impôt des obligations d'État pour cette année (annoncé en janvier 2008). Compte tenu du taux de l'impôt sur les sociétés de 28 %, et du taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable aux dividendes et aux gains en capital réalisés de 28 % (après déduction de l'abattement au titre du taux de rendement), on obtient un taux d'imposition marginal maximum total de 48.16 % sur les dividendes\*. La charge fiscale qui pèse sur le rendement normal des fonds propres et sur les versements d'intérêts est de 28 %. Comme le taux marginal maximum de l'impôt sur les revenus des personnes physiques est d'environ 53 %, le différentiel entre le taux d'imposition des revenus du travail et des dividendes perçus au-delà du rendement normal n'est que d'environ 5 points, chiffre inférieur à la marge normale de 20 points enregistrée en Finlande et beaucoup plus faible que la marge de 35 % pour les investissements dans des petites sociétés non cotées.

Le principal inconvénient du système est sa complexité administrative, dans la mesure où il nécessite un registre central des actionnaires retraçant l'acquisition et la vente d'actions ainsi que les versements de dividendes par les sociétés. L'abattement au titre du taux de rendement s'applique aux actions des sociétés cotées et non cotées norvégiennes et étrangères détenues par des contribuables résidant en Norvège. L'enregistrement des activités concernant des entreprises norvégiennes non cotées est difficile. Cependant, l'évaluation des actions et l'enregistrement des dividendes distribués d'entreprises étrangères cotées et non cotées pourraient être plus difficiles, ce qui donnerait lieu à de nouvelles possibilités de fraude fiscale. De plus, l'abattement au titre du taux de rendement n'est attribué à l'actionnaire qu'à la fin de l'année (en raison de la difficulté de calculer la part de l'abattement au titre du taux de rendement si l'action est négociée au cours de l'année) et cela pourrait donner lieu à des possibilités d'arbitrage fiscal (Sørensen, 2005). Si le système d'abattement au titre des fonds propres de l'actionnaire apparaît prometteur comme moyen de réduire l'incitation au transfert de revenus dans le cadre des systèmes d'imposition duale du revenu, l'efficacité de ce système devra faire l'objet d'un suivi attentif au cours des années à venir.

\* Si les dividendes distribués sont inférieurs à l'abattement au titre du taux de rendement, le montant excédentaire exonéré impôt peut être reporté sur les exercices ultérieurs en relevant la base des actions du montant de l'abattement non utilisé.

**Encadré 3.4. Résumé des recommandations concernant la politique fiscale****Modification de la structure fiscale dans le sens d'une réduction des impôts sur la main-d'œuvre et d'une augmentation des impôts sur les facteurs de production immobiliers :**

- Continuer de réduire l'imposition du travail. La priorité devrait être donnée à l'abaissement du taux marginal maximum d'imposition de la main-d'œuvre afin de maintenir et d'attirer les emplois très qualifiés et de réduire les incitations à la requalification du revenu.
- Les recettes de l'imposition du patrimoine devraient être relevées, en fixant des valeurs d'imposition des biens (en vue de l'imposition) égales à 100 % de la valeur vénale et en relevant les taux d'imposition du patrimoine.
- Pour relever les taux d'imposition du patrimoine, les taux d'imposition minimum applicables à l'ensemble des biens immobiliers devraient être relevés et les taux maximum supprimés. Envisager l'élargissement de l'assiette de cet impôt en imposant les terres agricoles et forêts. Pour réduire l'incidence de ces réformes sur la valeur des patrimoines, ces réformes devraient être instaurées progressivement.
- Pour inciter davantage les municipalités à tirer des recettes de l'imposition du patrimoine, l'administration centrale devrait appliquer un taux d'imposition maximum sur les revenus du travail (et non plus sur l'imposition du patrimoine, comme c'est le cas actuellement). Afin de faciliter la transition, un maximum relativement élevé pourrait être appliqué pour commencer, des réductions étant instaurées progressivement. Il serait également possible d'obliger les municipalités à compenser toute augmentation des taux d'impôt sur le revenu par des augmentations proportionnelles des recettes des impôts sur le patrimoine.
- Pour rendre les impôts sur le patrimoine plus acceptables : i) mettre à jour chaque année l'évaluation des patrimoines ; ii) prélever les impôts sur le patrimoine plusieurs fois par an ; et iii) étudier les possibilités de les prélever à la source.

**Retirer l'impôt sur les sociétés dans les recettes municipales**

- Supprimer la part de l'impôt sur les bénéfices des sociétés perçue par les municipalités. Le déficit de financement qui en résulterait devrait être compensé par une combinaison d'un relèvement des impôts sur le patrimoine et d'une augmentation des subventions de l'État.

**Élargir l'assiette de la TVA**

- Améliorer l'efficacité de la TVA en termes de recettes publiques par la suppression des taux réduits. Les recettes additionnelles devraient être utilisées pour réduire soit le taux normal de TVA, soit plus généralement les impôts sur la main-d'œuvre. Les possibilités de réduction d'impôt à court terme ne devraient pas être utilisées pour poursuivre l'abaissement des taux réduits comme cela est envisagé actuellement.

**Améliorer l'efficacité de l'imposition des sociétés**

- Suivre les résultats du système norvégien d'abattement au titre des fonds propres des actionnaires en vue d'adopter un dispositif similaire – s'il réussit – de manière à réduire l'incitation à transformer des revenus du travail en revenus du capital.
- Rechercher les moyens d'élargir encore l'assiette de l'impôt sur les sociétés et d'abaisser son taux.

## Notes

1. Le chapitre 4 examine les moyens d'améliorer l'efficacité de la fourniture de services publics.
2. Le Danemark a rétabli des éléments de progressivité dans l'imposition des revenus du capital ainsi que des asymétries horizontales dans le traitement des revenus positifs et négatifs du capital.
3. Un taux d'impôt sur les revenus du capital des personnes physiques sensiblement supérieur au taux de l'impôt sur les sociétés peut donner lieu à une incitation à accumuler du capital au sein du secteur des sociétés au taux d'imposition relativement plus faible qui s'applique aux bénéficiaires de celles-ci. Toutefois, si la société investit les bénéfices non distribués d'une manière passive sur le marché financier ou en interne, cela risque d'empêcher les bénéfices d'être distribués et investis dans d'autres projets permettant d'obtenir un rendement avant impôt plus élevé. Un tel « verrouillage » du capital de l'entreprise est inefficace (Sørensen, 1998).
4. Cela est vrai pour un contribuable type qui dépense tous ses revenus au cours de son cycle de vie (c'est-à-dire qui ne reçoit et qui ne laisse pas un héritage important).
5. En premier lieu, les primes volontaires d'assurance-vieillesse sont déductibles (des revenus du capital) si, en vertu du contrat, l'âge le plus bas auquel l'assurance peut être versée est de 62 ans. La déduction annuelle maximum est de 5 000 € ; par ailleurs, les primes au titre de l'assurance du conjoint du contribuable peuvent également être déduites. En second lieu, les rendements des actifs du fonds de pension sont exonérés d'impôts. En troisième lieu, les annuités reçues des polices d'assurance privées ne sont imposables qu'en partie, l'impôt étant plus élevé sur celles qui concernent les personnes plus âgées (ce qui se justifie par le fait qu'elles ont moins de temps à vivre et que, par conséquent, la part du remboursement du capital prend une importance plus grande que celle du paiement des intérêts dans l'annuité versée). Les retraites sont imposées au taux de l'impôt sur les revenus du capital.
6. Il y a lieu de noter que la catégorie des impôts sur le patrimoine et autres du graphique 3.3 comprend non seulement les impôts conventionnels sur le patrimoine mais aussi les impôts sur les successions, les opérations en capital, la fortune, etc.
7. Les gains moyens étaient de 34 800 EUR en 2007.
8. Le taux d'imposition des municipalités sur le revenu est uniforme, mais en raison des allègements fiscaux, il est partiellement progressif.
9. L'augmentation est estimée en prix courants. En 2006, les déductions représentaient 9 milliards EUR (soit 12,3 % des recettes fiscales totales).
10. Cependant, Alesina et al. (2005) ont soutenu que le pouvoir de négociation des syndicats ou la législation protectrice de l'emploi explique bien davantage les différences dans la durée du travail que les impôts.
11. Et de 2,4 points pour les revenus plus de cinq fois supérieurs à la moyenne.
12. Au contraire, une réduction d'un point du taux marginal d'imposition pour toutes les tranches coûterait 500 millions EUR (soit 0,7 % des recettes totales) alors qu'une réduction d'un point des cotisations patronales de sécurité sociale pour toutes les tranches les réduirait d'environ 640 millions EUR (soit 0,9 % des recettes). Il s'agit d'estimations du gouvernement.
13. La Finlande applique déjà un régime fiscal spécifique pour attirer la main-d'œuvre étrangère qualifiée (chapitre 7).
14. Voir OCDE (2005) pour une description plus détaillée du système de péréquation fiscale.
15. Une exception est constituée par le taux d'imposition applicable aux résidences secondaires, que la plupart des municipalités fixent à un niveau plus proche du maximum que du minimum.
16. Comme le taux de l'impôt sur le patrimoine est appliqué proportionnellement, la substituabilité des impôts sur le patrimoine et des valeurs locatives imputées est particulièrement pertinente pour les pays comme la Finlande où les loyers imputés sont considérés comme des revenus du capital et imposés proportionnellement.
17. Par ailleurs, Ramsey (1927) soutient que le taux d'imposition d'un bien devrait varier inversement à l'élasticité-prix de ce bien. Cela pourrait être considéré comme un argument en faveur de la différenciation, malgré des conséquences très différentes de celles que l'on constate en pratique. Par exemple, si les produits alimentaires ont une élasticité-prix faible, leur taux d'imposition devrait être élevé et non faible.
18. Le taux réduit de TVA de 8 % s'applique aux articles suivants : livres ; médicaments ; transport de passagers ; utilisation d'installations sportives ; admission à des manifestations sportives,

- culturelles et de loisirs ; redevance TV et hôtellerie et hébergement. Un taux nul s'applique aux abonnements à des journaux et périodiques.
19. Les exonérations s'appliquent aux biens et services suivants : éducation, soins de santé et services sociaux ; services financiers et d'assurance ; plusieurs services culturels ; patrimoine ; ainsi qu'à la cueillette de baies et de champignons.
  20. OCDE, *Étude économique de la Finlande* (2002).
  21. Lorsque la Finlande a adhéré à l'Union européenne, il était prévu initialement que le taux de TVA applicable aux denrées alimentaires serait ramené, après une courte période de transition, de 17 à 12 %. Cependant, en raison des difficultés financières de l'État, cette réduction n'a pas été appliquée. Des pressions constantes du secteur de l'industrie alimentaire ainsi que du commerce de gros et de détail et des producteurs primaires, qui soutenaient que le taux réduit applicable aux produits alimentaires est beaucoup plus faible dans beaucoup de pays de l'Union européenne, ont amené le gouvernement actuel à s'engager à abaisser le taux de TVA au cours des élections et il a été décidé que cette réduction entrerait en vigueur en 2009. L'abaissement de la TVA sur les denrées alimentaires affecte les ménages des déciles de revenus les plus faibles plus qu'une réduction de l'impôt sur les revenus, dans la mesure où la part des ménages de ce décile qui paient l'impôt sur le revenu est relativement faible, tandis que leurs dépenses portant sur des produits alimentaires représentent une part relativement élevée de leurs revenus (Holm et al., 2007). Toutefois, tous les autres titulaires de revenus bénéficient également de l'abaissement des prix alimentaires.
  22. Au début des années 80, le taux moyen non pondéré pour 19 pays de l'OCDE était d'environ 50 %.
  23. Il existe un régime spécial pour le secteur des transports maritimes (taxe de tonnage).
  24. Il était prévu initialement que les crédits d'imputation de la Finlande seraient étendus aux dividendes transfrontaliers par des conventions bilatérales. En pratique, ce type d'accord n'a été conclu qu'avec la France et l'Irlande (Helminen, 2001).
  25. Une double imposition intégrale des revenus augmente plus le coût des fonds propres pour les petites et moyennes entreprises que pour les entreprises dont les actions sont négociées sur des marchés boursiers internationaux – du fait que les actionnaires marginaux de ces sociétés sont souvent des étrangers qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques finlandais (Sørensen, 2005). Cela justifie l'application d'un régime fiscal préférentiel – c'est-à-dire l'imputation intégrale des dividendes versés – aux petites et moyennes entreprises. Plusieurs pays de l'OCDE imposent plus légèrement les petites et moyennes entreprises et l'imputation intégrale est préférée à des taux légaux différenciés de l'impôt sur les bénéfices des sociétés comme moyen d'y parvenir.
  26. Il s'agit d'un problème considéré comme spécifique dans le cas des médecins et des avocats et aggravé par le précédent auquel a donné lieu une décision de la Cour administrative suprême qui a jugé légale la pratique consistant à transformer des revenus en dividendes.

## Bibliographie

- Adema, W. et M. Ladaique (2005), « Net Social Expenditure. More Comprehensive Measures of Social Support », *Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 29, OCDE, Paris.
- AIE (2008), *Energy Policies of IEA countries: Finland 2007 Review*, AIE, Paris.
- Alesina, A., E. Glaeser et B. Sacerdote (2005), « Work and Leisure in the US and Europe: Why So Different? », *NBER Working Paper*, n° 11278.
- Andersen, T. (2003), « International Integration and the Welfare State », in T. Andersen et P. Molander (eds.), *Alternatives for Welfare Policy*, Cambridge University Press.
- BAK Basel Economics (2005), « Effective Tax Burden of Companies and Highly Qualified Manpower », *IBC Taxation Index 2005*.
- Cabinet du Premier ministre (2007), « Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's second Cabinet », Government statement to Parliament, Helsinki. [www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf](http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf).
- Causa, O. (2008), « Explaining Differences in Hours Worked Among OECD Countries: An Empirical Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 596, OCDE, Paris.

- Commission européenne (2006), « Macroeconomic Effects of a Shift from Direct to Indirect Taxation: A Simulation for the 15 EU Member States », Note presented by the European Commission services (DB TAXUD) at the 72nd meeting of the OECD Working Party n° 2 on Tax Policy and Analysis and Tax Statistics, Paris, 14-16 novembre 2006.
- Devereux, M. (2007), « The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: A Survey of Empirical Evidence », *Working Papers*, n° WP07/02, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Genschel, P. (2005), « Globalization and the Transformation of the Tax State », *European Economic Review*, vol. 13, Supp. n° 1.
- Helminen, M. (2001), « Finland's Imputation System under the Pressure of Globalization », *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 55, n° 1, janvier, BIDE, Amsterdam.
- Hietala, H. et S. Kari (2006), « Investment Incentives in Closely Held Corporations and Finland's 2005 Tax Reform », *Finnish Economic Papers*, vol. 19, n° 2.
- Holm, P., J. Kiander, T. Rauhanen et M. Virén (2007), « Elintarvikkeiden, arvonlisäverokannan alentamisen vaikutukset » (Effects of lowering VAT on food), *Pellervo Economic Research Institute Reports*, n° 200.
- Johansson, Å., et al. (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE* (à paraître), OCDE, Paris.
- Joumard, I. et W. Suyker (2002), « Options for Reforming the Finnish Tax System », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 319, OCDE, Paris.
- Joumard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations across Government Levels », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, OCDE, Paris.
- Kari, S. et H. Karikallio (2007), « Tax Treatment of Dividends and Capital Gains and the Dividend Decision under Dual Income Tax », *VATT Discussion Papers*, n° 416, Government Institute of Economic Research.
- Lundsgaard, J. (2005), « Ageing, Welfare Services and Municipalities in Finland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 428, OCDE, Paris.
- Ministère de l'Intérieur (2004), « Esitys kuntien rahoitusja valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi » (Proposals for adjustment of municipal financing and state grants), *Ministry of the Interior Publication*, 52/2004, December, [www.intermin.fi/julkaisu/522004](http://www.intermin.fi/julkaisu/522004).
- Nicodème, G. (2006), « Corporate Tax Competition and Co-ordination in the European Union: What Do We Know? Where Do we Stand? », *European Economy – Economic Papers*, n° 250, Commission européenne, Bruxelles.
- Nicoletti, G., et al. (2007), « Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD countries », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43, vol. 2006/2, OCDE, Paris.
- van den Noord, P. et C. Heady (2001), « Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 303, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Examens territoriaux de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), « Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques », n° 13, OCDE, *Études de politique fiscale*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Dépenses sociales 1980-2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Getting it Right: OCDE Perspectives on Policy Challenges in Mexico*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), « Réforme fondamentale de l'impôt sur les bénéfices des sociétés », *Études de politiques fiscales*, n° 16, OCDE, Paris.
- Pingoud, K., et al. (1997), « Externe National Implementation: Finland ». VTT Energy, Final Report to the European Commission on the Non Nuclear Energy Programme, Joint Research Centre, Seville, <http://externe.jrc.es/fin.pdf>.
- Pirttilä, J. et H. Selin (2006), « How Successful is the Dual Income Tax? Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993 », *CESifo Working Paper*, n° 1875.
- Poterba, J. (1992), « Taxation and Housing: Old Questions, New Answers », *The American Economic Review*, vol. 82, n° 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, mai.

- PWC (PricewaterhouseCoopers) et Banque mondiale (2006), « The Increasing Burden of Tax Administration and Compliance », *Paying Taxes: The Global Picture*, PricewaterhouseCoopers.
- Ramsey, F. P. (1927), « A Contribution to the Theory of Taxation », *The Economic Journal*, vol. 37, n° 145.
- Rasmussen, B. S. (2004), « Migration Incentives and Taxation: Do Marginal Taxes Matter? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 2004-07, University of Aarhus.
- Rogerson, R. (2007), « Taxation and Market Work: Is Scandinavia an Outlier? », *NBER Working Paper*, n° 12890.
- Swank, D. (2005), « Globalisation, Domestic Politics, and Welfare State Retrenchment in Capitalist Democracies », *Social Policy and Society*, n° 4:2.
- Sørensen, P. B. (dir. publ.) (1998), *Tax Policy in the Nordic Countries*, Macmillan Press.
- Sørensen, P.B. (2005), « Neutral Taxation of Shareholder Income », *International Tax and Public Finance*, 12.
- 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.

## ANNEXE 3.A1

*Le système fiscal en bref<sup>1</sup>*

Tous les résidents finlandais – personnes physiques et sociétés – sont assujettis à l'impôt sur leur revenu mondial et toutes les dépenses d'acquisition et de maintien du revenu sont déductibles. La plupart des revenus de source étrangère bénéficient, sous une forme ou sous une autre, d'un allègement au titre des impôts versés à l'étranger. Le système d'imposition duale des revenus, qui a été adopté en 1993, divise le revenu des personnes physiques en deux composantes : **les revenus du capital** (qui comprennent les dividendes et intérêts perçus, les gains en capital réalisés et les revenus locatifs) imposés au taux uniforme de 28 % ; quant aux **revenus du travail** (qui comprennent les salaires, traitements, pensions et prestations de sécurité sociale), ils sont soumis à l'impôt sur le revenu à des taux progressifs, ainsi qu'à des impôts municipaux et paroissiaux à des taux proportionnels et à des cotisations de sécurité sociale. Le système d'imposition duale des revenus s'écarte par conséquent d'un système global pur d'imposition des revenus, dans le cadre duquel un barème progressif commun est appliqué aux revenus des ménages quelle que soit leur source.

**Revenus du capital**

Le taux unique d'imposition des revenus du capital est de 28 % (chiffre légèrement supérieur au taux de l'impôt sur les sociétés, qui est de 26 %). Les dépenses d'acquisition ou de maintien du revenu du capital sont déductibles des *revenus du capital* au taux de l'impôt sur les revenus du capital. Cela contraste avec le modèle d'imposition global du revenu dans le cadre duquel les intérêts versés sont déductibles par rapport à un taux marginal d'imposition plus fortement progressif. Toutefois, lorsque les revenus du capital sont négatifs (par exemple, en raison de la déductibilité des intérêts versés), ces pertes peuvent donner lieu à un crédit d'impôt partiel déductible des *revenus du travail* jusqu'à un certain seuil. Les gains en capital réalisés à la suite de la cession d'un logement sont également exonérés d'impôts si ce logement a été utilisé de manière continue comme résidence principale pendant au moins deux ans.

***Dividendes perçus et sociétés à actionnariat restreint***

L'imposition des dividendes perçus varie selon que la société qui verse le dividende est cotée ou non. En ce qui concerne les dividendes perçus d'une société cotée, 70 % de leur montant sont considérés comme *revenus du capital* (et imposés au taux de 28 %) tandis que 30 % de ce montant sont exonérés d'impôts. Pour les dividendes reçus d'une société non cotée, ou d'une société à actionnariat restreint, les dividendes représentant un rendement

allant jusqu'à 9 % de la valeur des actions sont totalement exonérés jusqu'à 90 000 EUR par actionnaire et par an. Si les distributions de dividendes excèdent 90 000 EUR (en-dessous du plafond de rendement de 9 %), 70 % de l'excédent sont imposables comme *revenus du capital*, les 30 % restant étant exonérés. Cela suppose un taux d'imposition de 19.5 % sur tous les versements de dividendes de sociétés cotées ainsi que sur les dividendes distribués entre 90 000 EUR et le seuil de 9 % pour les sociétés non cotées. Si le versement de dividendes excède le seuil de 9 % (qu'il se situe au-dessus ou en-dessous du seuil de 90 000 EUR), 70 % des sommes qui excèdent cette limite sont imposables comme *revenu du travail* (et imposées à un taux progressif) tandis que les 30 % restant sont exonérés.

### ***Le modèle de fractionnement du revenu applicable aux petites entreprises***

Une règle de fractionnement du revenu est également appliquée pour répartir les bénéfices industriels ou commerciaux des sociétés de personnes et entrepreneurs individuels entre la part qui représente un rendement du capital investi et celle qui représente la rémunération d'un travail, de l'activité d'entreprise et des compétences. Un taux de rendement estimatif des actifs nets de l'entreprise (20 % depuis 2006) détermine le montant maximum des revenus du capital aux fins de l'imposition, tandis que le solde est considéré comme revenu du travail, auquel le barème d'impôt progressif s'applique. Toutefois, les propriétaires individuels ont la possibilité d'opter pour un taux de rendement plus faible de 10 %, ce qui donne aux entreprises moins rentables la possibilité de bénéficier d'abattements fiscaux avantageux sur l'élément de revenu du travail.

## **Revenu du travail**

Les revenus d'activité (ou revenus du travail) consistent en salaires, avantages accessoires, part des revenus des entreprises non constituées en société considérée comme revenus du travail et prestations de sécurité sociale, et ils sont imposés à la fois au niveau de l'État et au niveau municipal. Les municipalités imposent les revenus du travail à un taux unique (de leur choix) tandis qu'un barème progressif s'applique au niveau national. Les conjoints sont imposés séparément pour leurs revenus du travail. Aucun impôt national sur le revenu n'est dû si le revenu du contribuable est inférieur à 12 400 EUR (45 % de l'ensemble des contribuables perçoivent des revenus du travail inférieurs à ce niveau). Outre les impôts nationaux et municipaux, les membres des églises d'État finlandaise (environ 85 % des contribuables finlandais) sont assujettis à un impôt paroissial sur leur revenu du travail – cet impôt étant prélevé à un taux uniforme qui varie entre 1 % et 2.25 % selon le Conseil ecclésiastique local.

## **Bénéfice des sociétés**

La notion de bénéfice des sociétés est assez large, dans la mesure où elle couvre plusieurs types de revenus tels que le produit de la vente de marchandises, les revenus locatifs, les honoraires et la rémunération de travaux ou de services et les bénéfices d'actifs financiers. L'impôt sur les sociétés est prélevé au taux de 26 % sur tous les bénéfices des sociétés diminués des dépenses. Les exceptions à cette règle sont les dividendes et certains gains en capital<sup>2</sup> qui ne sont pas inclus dans les bénéfices imposables des sociétés, ainsi que certaines dépenses afférentes aux revenus exonérés d'impôts et aux pertes en capital. Les frais de représentation sont déductibles à 50 % de leur montant effectif. Les coûts d'acquisition d'actifs fixes donnent lieu à une déduction pour amortissement et les

abattements sont calculés selon la méthode de l'amortissement dégressif. Les pertes peuvent être reportées sur les exercices ultérieurs pendant 10 ans. Aucun report sur les exercices antérieurs n'est autorisé. Les recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont partagées par l'État, les municipalités et les églises d'État. Aucun impôt local n'est prélevé sur les bénéfices des sociétés. Les sociétés qui résident en Finlande sont assujetties à l'impôt sur leur bénéfice mondial. Les sociétés non résidentes sont imposées sur leurs revenus obtenus en Finlande et si elles disposent d'un établissement stable dans ce pays, surtout les revenus afférents à cet établissement. Les bénéfices industriels ou commerciaux de sociétés résidentes ou non résidentes sont généralement imposés de la même manière.

Les dividendes perçus par une société résidente d'une autre société résidente sont normalement exonérés d'impôts au niveau de la société bénéficiaire. Toutefois, pour lutter contre l'évasion fiscale des actionnaires individuels en ce qui concerne les dividendes d'actions cotées par l'interposition d'une société de portefeuille privée entre eux-mêmes et la société cotée qui distribue les dividendes, des réglementations fiscales spécifiques ont été instaurées pour les cas où la société distributrice est une société cotée et où le bénéficiaire est une société non cotée. Si le bénéficiaire détient moins de 10 % du capital de la société qui distribue un dividende, 75 % de ce dernier sont considérés comme un revenu imposable et taxé au taux général de 26 % tandis que les 25 % restants de ce dividende sont exonérés. Par conséquent, le taux d'imposition effectif se trouve ramené à 19,5 %, ce qui réduit l'incitation à l'évasion fiscale. La même règle s'applique si le bénéficiaire est une institution financière, une compagnie d'assurance ou une caisse de retraite, et les actions sur lesquelles des dividendes sont perçus sont enregistrées comme actifs d'investissement au bilan du bénéficiaire.

### Notes

1. Pour plus de précisions, voir BIDF (2007) et ministère des Finances (2005).
2. Les gains en capital sont généralement imposés au taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Toutefois, les bénéfices de la réévaluation d'actions et de titres sont exonérés et une société est exonérée de l'impôt sur les gains en capital lorsqu'elle vend des actions qui sont enregistrées comme actifs fixes incorporels dans son bilan dès lors qu'elle détient 10 % de la société cible (dans ce cas, les bénéfices de la vente de ces actions sont exonérés et les pertes ne sont pas déductibles).

### Bibliographie

BIDF (2007), *European Tax Handbook*, J. Kesti (ed.), Amsterdam.

Ministère des Finances (2005), *Taxation in Finland 2005*, Helsinki.

## Chapitre 4

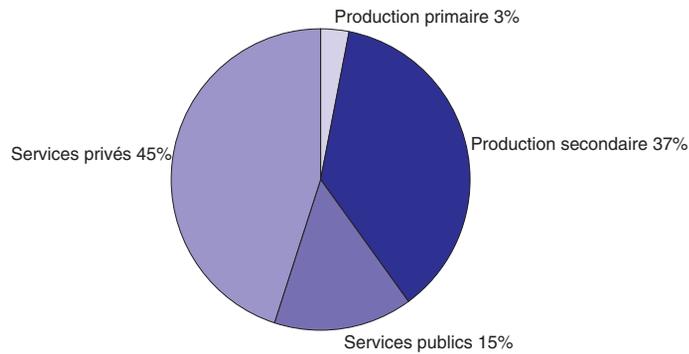
# Réformer le secteur des services municipaux

*Pour éviter que le vieillissement de la population, qui se traduit par une sollicitation plus forte de certains services, comme les services de santé et de soins aux personnes âgées, n'entraîne une hausse de la pression fiscale, d'importants gains d'efficacité doivent être réalisés dans la fourniture de services sociaux municipaux. Or, la production de bon nombre de ces services reste majoritairement assurée par le secteur public et pâtit d'une baisse de la productivité. Les pouvoirs publics espèrent améliorer la productivité grâce aux fusions entre municipalités, une coopération plus poussée entre elles et de meilleures méthodes de fourniture de services. Toutefois, une analyse des fusions et coopérations municipales des dernières décennies montre que les gains d'efficacité ne sont pas automatiquement garantis, d'où la nécessité de mettre l'accent sur les autres mesures.*

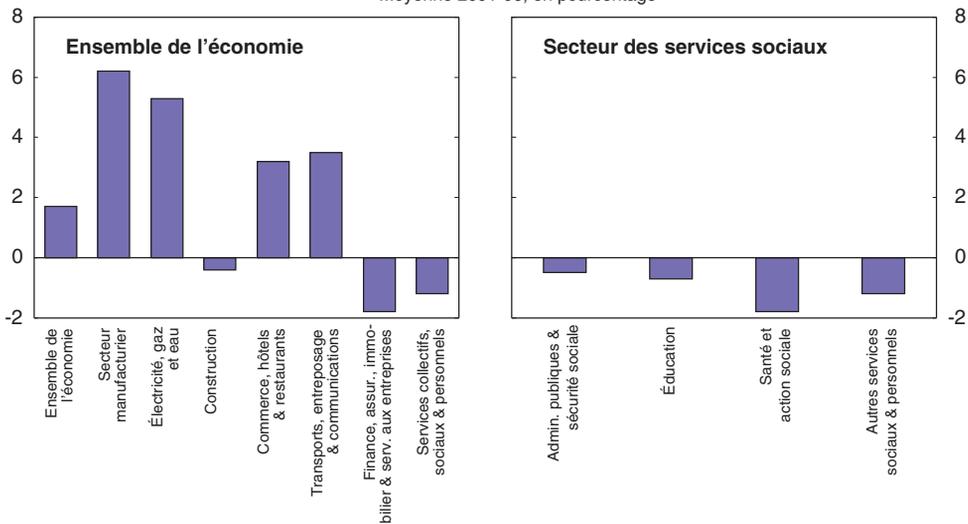
*Ce chapitre analyse la manière dont une intensification de la concurrence pourrait favoriser la croissance de la productivité et l'innovation dans le secteur des services sociaux. Les pouvoirs publics doivent aller beaucoup plus loin pour faciliter l'introduction de nouveaux modes de fourniture de services sociaux, en garantissant des règles équitables afin de permettre une plus forte implication du secteur privé et une intensification de la concurrence, tout en assurant le financement et la qualité des services. Une telle stratégie devrait se traduire par des gains de productivité et un ralentissement de la croissance des dépenses municipales et favoriser la diversification de l'offre de services financés par des fonds publics. En outre, à l'heure où les industries à faible technologie de la Finlande continuent de reculer en part de la valeur ajoutée totale, le secteur des services sociaux municipaux offre des possibilités de diversification économique.*

Les services représentent près des deux tiers de la valeur ajoutée (graphique 4.1) et de l'emploi total. Ces dernières années, certains secteurs (notamment le commerce de détail et de gros, les transports et les communications) ont enregistré des gains de productivité relativement élevés. En outre, le rapport coût-efficacité global des services sociaux est meilleur en Finlande que dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE. Il n'en reste pas moins que la productivité a diminué dans le secteur des services sociaux collectifs et personnels (dénommé le « secteur des services sociaux » dans la suite de ce document). Ce secteur – qui englobe à la fois les services produits par le secteur public et ceux produits par le

**Graphique 4.1. Le rôle du secteur des services**  
Part dans la valeur ajoutée de l'économie finlandaise, 2006



**Croissance de la productivité du travail**  
Moyenne 2001-06, en pourcentage



Source : Statistics Finland.

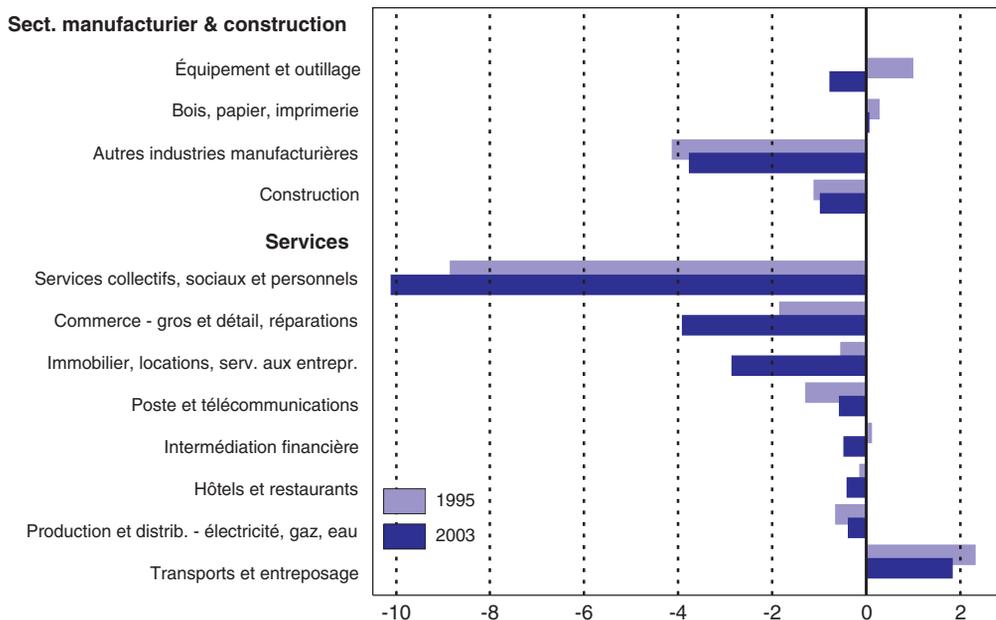
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/408083173277>

secteur privé – représente près de 20 % de la valeur ajoutée totale de l'économie (ce qui le place en deuxième position après le secteur manufacturier). La productivité du secteur des services n'est pas aisée à mesurer, car souvent, les indicateurs de production ne rendent pas correctement compte des évolutions de la qualité<sup>1</sup>. Cette réserve mise à part, les données révèlent une baisse de la productivité particulièrement marquée dans le secteur de la santé et de l'action sociale et dans celui des autres services sociaux et personnels (graphique 4.1, partie inférieure droite).

La faiblesse de la croissance de la productivité dans le secteur public est intrinsèquement liée aux problèmes auxquels doit remédier la Finlande dans les domaines budgétaire et du marché du travail. Il est en effet particulièrement frappant de constater qu'un gain de productivité de 0.5 % dans le secteur public pendant une période relativement longue entraînerait une baisse de 2 points de pourcentage du coefficient de pression fiscale (Kinnunen, 2002) ; en revanche, en l'absence de réforme, d'ici quelques dizaines d'années, près d'un quart de la totalité des salariés sera employé dans le secteur des services sociaux, contre environ un septième aujourd'hui<sup>2</sup>. La faiblesse de la productivité dans le secteur public constitue également un problème important d'un point de vue économique en général, puisque l'écart de productivité par rapport aux États-Unis est en grande partie imputable au manque de productivité du secteur des services sociaux (voir le graphique 2.2 en ce qui concerne l'écart de productivité globale et le graphique 4.2 en ce qui concerne la contribution des différents secteurs).

### Graphique 4.2. Écart de productivité par rapport aux États-Unis

Contribution à l'écart de productivité globale<sup>1</sup> dans certaines branches, en pourcentage



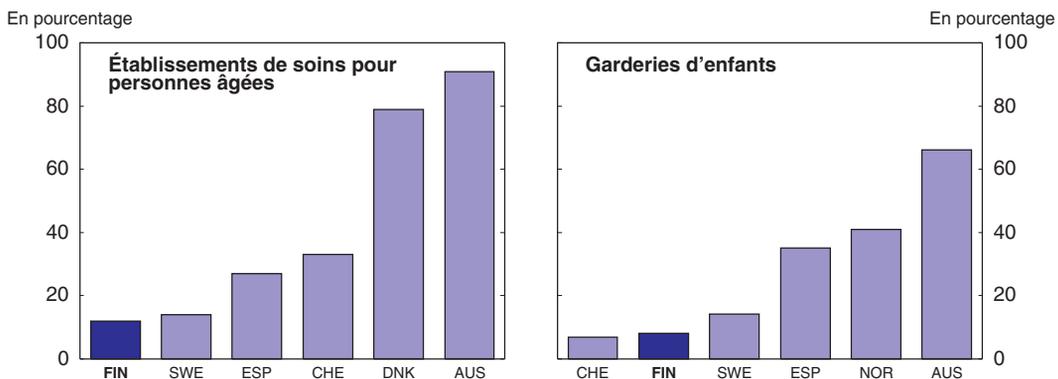
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408147787624>

1. La productivité est mesurée par la valeur ajoutée par employé, convertie en USD en utilisant les parités de pouvoir d'achat de 2000, et pondérée par la part de l'emploi.

Source : Calculs de l'OCDE d'après la Base de données des indicateurs de l'OCDE (2007) pour l'analyse structurelle (STAN) et Statistics Finland.

Ce chapitre porte essentiellement sur les services sociaux fournis par le secteur municipal, qui sont ceux pour lesquels la dépense *publique* est la plus élevée – comparativement à d'autres services dans lesquels les municipalités sont souvent impliquées, par exemple les industries de réseau comme la fourniture d'électricité ou d'eau<sup>3</sup>. Une récente étude de l'OCDE, consacrée au rôle des mécanismes de marché dans la fourniture de services par les administrations infranationales, montre que la Finlande accuse un retard par rapport aux autres pays nordiques en ce qui concerne l'utilisation des mécanismes de marché dans le secteur municipal (Blöchliger, 2008). Le secteur privé finlandais joue certes un rôle très important dans la fourniture de certains services sociaux, comme la collecte des déchets, mais un rôle très limité en ce qui concerne les services politiquement plus sensibles, comme les établissements de soins ou les garderies d'enfants (graphique 4.3).

Graphique 4.3. **Part des services publics fournis par les prestataires privés<sup>1</sup>**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408211526554>

1. Tous les pays disposant de données sur les établissements de soins et les garderies d'enfants sont représentés, ainsi que les autres pays nordiques lorsque leurs données sont disponibles.

Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation pour les garderies d'enfants* ; Blöchliger, H. (2008), « Market Mechanisms in Sub-Central Public Services », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE* (à paraître), pour les établissements de soins.

Ce chapitre défend l'idée selon laquelle les autorités municipales doivent concevoir différemment leur rôle en matière de fourniture de services. Comme il est de plus en plus fréquent que des tâches jusqu'à présent dévolues au secteur public soient externalisées et confiées au secteur privé, le rôle du secteur public évolue : les pouvoirs publics interviennent de moins en moins en tant que producteurs de services et de plus en plus en tant qu'administrateurs de contrats, d'autorités de régulation et de gardiens de la concurrence. Bien jouer ces rôles peut avoir des effets positifs considérables. Premièrement, l'amélioration de la productivité et du rapport coût-efficacité contribuerait à une meilleure discipline budgétaire dans le secteur municipal, ce qui est indispensable pour relever le défi du vieillissement de la population. Deuxièmement, accorder une place plus large au secteur privé permettrait une meilleure diversification de l'économie finlandaise. Le bon niveau d'instruction de la population permettrait une approche novatrice des services – consistant par exemple à faire appel aux technologies de la communication pour fournir des services aux personnes âgées et dans les régions isolées. La Finlande a pris conscience de cette possibilité et a identifié la « santé et le bien-être » comme l'un des cinq centres d'excellence stratégiques<sup>4</sup>.

## Stratégies visant à réaliser des gains de productivité dans les services municipaux

La faible productivité du secteur des services sociaux s'explique probablement en grande partie par la place dominante qu'occupe l'administration municipale dans la production, place qui constitue peut-être un obstacle à la participation du secteur privé et à l'innovation. Par rapport à d'autres pays, l'externalisation est jusqu'à présent relativement limitée dans ce secteur<sup>5</sup>. La part des dépenses municipales dans le total des dépenses des administrations publiques s'établit actuellement à 40 % et a crû de 8 points de pourcentage ces dix dernières années (Blöchliger, 2008). À l'avenir, le vieillissement de la population va continuer à peser de plus en plus sur certains postes des budgets municipaux (en particulier sur les dépenses de santé et de soins aux personnes âgées)<sup>6</sup>. Alors que des dispositifs ambitieux ont été mis en place pour améliorer la productivité au niveau de l'administration centrale (ministère des Finances, 2007a)<sup>7</sup>, il a jusqu'à présent été difficile d'obtenir les mêmes résultats à l'échelon des communes en raison de leur fragmentation et de leur autonomie. Actuellement, les seules mesures d'envergure prises par le gouvernement central pour accélérer la croissance de la productivité dans le secteur municipal consistent à inciter les communes à fusionner et à coopérer plus étroitement (encadré 4.1).

Les trois objectifs de politique publique expressément assignés aux réformes des structures municipales sont : i) l'amélioration de la productivité dans le secteur municipal ; ii) le ralentissement du rythme auquel les dépenses des municipalités ont augmenté ces derniers temps ; et iii) l'amélioration de la coordination des services par les municipalités (en d'autres termes, l'amélioration des services rendus aux populations qui vivent à proximité

### Encadré 4.1. Réformes récentes de la structure et du financement des municipalités<sup>1</sup>

La Finlande est l'un des pays les plus décentralisés de l'Union européenne (UE). La constitution accorde une grande autonomie aux 415 autorités locales et aux 231 autorités intercommunales (chiffres au 1<sup>er</sup> janvier 2008), les habilitant notamment à fixer le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à gérer leurs propres finances. Toutefois, dans la pratique, les municipalités s'apparentent peut-être davantage à des « représentants de l'État » qu'à des entités autonomes, le gouvernement central fixant des normes exigeantes en matière de prestation de services, y compris de soins de santé primaires et spécialisés, d'éducation primaire et secondaire, de culture et de services sociaux comme la garde des enfants d'âge préscolaire et les services sociaux destinés aux personnes âgées. Le fait que les taux d'imposition du revenu des personnes physiques varient peu d'une commune à l'autre montre que les municipalités cherchent peu à entrer en concurrence pour attirer des habitants. Le taux d'imposition de la propriété ne varie que dans les limites d'une fourchette fixée par le gouvernement central, qui définit également la part de l'impôt sur les sociétés perçue par les municipalités (chapitre 3). Les communes les plus riches tirent parti, dans une certaine mesure, des revenus de leurs administrés, mais un mécanisme de péréquation fiscale vient niveler la différence de recettes potentielles entre municipalités. En 2010, ce mécanisme fera l'objet d'une réforme visant à le rendre plus transparent et le système actuel, qui prévoit la contribution de différentes branches de l'administration, sera unifié. Toutefois, comme l'explique le chapitre 3, l'amélioration de l'efficacité de la fiscalité municipale suppose des réformes plus ambitieuses que celles en préparation.

#### Encadré 4.1. Réformes récentes de la structure et du financement des municipalités<sup>1</sup> (suite)

La densité relativement faible de la population finlandaise explique en partie la petite taille de bon nombre de communes. Actuellement, les communes comptent de quelques centaines à plus d'un demi-million d'habitants et leur population moyenne (qui s'établit à quelque 11 500 habitants) représente environ un tiers de celle des communes suédoises et la moitié de celle des communes danoises. Beaucoup de communes sont très petites, 81 d'entre elles comptant moins de 2 000 administrés et 173 entre 2 000 et 6 000 administrés<sup>2</sup>. Les inquiétudes suscitées par le manque d'efficacité des municipalités de très petite taille ont motivé un renforcement de la coopération intercommunale dans de nombreux domaines et des tentatives de fusion. Toutefois, jusqu'à récemment, seulement quelques fusions ont lieu par an.

Les changements introduits en 2007 dans la législation qui régit les structures et le financement des communes ainsi que d'autres aspects du projet de réforme des municipalités ont été plus satisfaisants. Ces réformes visent explicitement à favoriser les économies d'échelle en obligeant les petites communes à fusionner ou à définir un territoire de coopération avec les communes voisines. À cette fin, une population minimale a été fixée pour la fourniture de différents services (exemple : 20 000 habitants pour la fourniture de soins de santé primaires et des services sociaux, 50 000 habitants pour l'offre de formation de base/professionnelle). Actuellement, seulement 25 % des centres de soins sont implantés dans des communes de plus de 20 000 habitants. Des exceptions sont prévues pour les communes situées sur un archipel, pour celles qui sont géographiquement étendues ou encore pour protéger la diversité linguistique et culturelle (Finnophones, Suédophones et locuteurs d'expression samie). Lorsqu'un territoire de coopération est créé, un conseil intercommunal doit être institué pour gérer les missions concernées.

À titre incitatif, une subvention comprise entre 2.0 et 18.54 millions EUR (aides à la fusion) est proposée aux municipalités qui fusionneront entre 2008 et 2013 ; la subvention sera plus élevée pour les fusions intervenant au début de cette période et une subvention supplémentaire sera versée si l'opération implique plus de deux communes. Toutefois, si le coût des subventions allouées au titre de la période 2008-2011 excède 200 millions EUR, les transferts du gouvernement central aux municipalités seront réduits en proportion. Dans ce cas, les municipalités qui ne fusionneront pas pourraient voir ces transferts diminuer. Enfin, dans certaines zones urbaines, les municipalités de taille plus importante sont tenues d'élaborer un plan définissant des moyens pour améliorer la coopération avec les localités voisines, en particulier en matière d'occupation des sols, de logement, de transport et de prestation de services dans les zones proches des frontières communales.

Jusqu'à présent, les faits montrent que ces réformes devraient réduire de 67 (soit 15 % environ) le nombre des municipalités à l'horizon 2009. Quelque 43 petites municipalités ont demandé à être dispensées de fusionner parce qu'elles sont situées sur un archipel, sont éloignées d'autres communes ou pour des raisons culturelles. Certaines des municipalités situées sur un archipel vont cependant fusionner, mais leur population n'atteindra pas le minimum de 20 000 habitants normalement requis pour les soins de santé primaires et les services sociaux.

1. Une grande partie des informations données dans cet encadré sont extraites de ministère des Finances (2007b).
2. Ces statistiques ont été établies par l'association des autorités locales et régionales finlandaises (Association of Finnish Local and Regional Authorities, [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)).

des frontières communales). Toutefois, il est peu probable que ces réformes suffisent à elles seules à atteindre les deux premiers objectifs, et ce pour deux raisons principales. D'une part, alors que l'on aurait pu s'attendre à ce que les fusions se soldent par des économies d'échelle, les données disponibles montrent que l'amélioration du rapport coût-efficacité n'est pas toujours évidente. Ainsi, Moisio et Uusitalo (2003) n'ont pas trouvé d'éléments témoignant de manière incontestable d'une baisse des dépenses totales des municipalités finlandaises qui ont déjà fusionné. De même, Loikkanen et Susiluoto (2005) ont réalisé une étude d'efficacité exhaustive qui aboutit à des résultats contrastés: Il en ressort que les municipalités les plus efficaces sont relativement petites et qu'une population importante a des effets négatifs sur le rapport coût-efficacité de la fourniture de services sociaux de base, ce qui pourrait, entre autres raisons, s'expliquer par le fait qu'une offre de services plus restreinte permet une meilleure efficacité et que les grandes municipalités proposent en principe un éventail de services plus large que les petites. Par ailleurs, certains éléments indiquent que l'efficacité est plus faible dans les communes où une forte proportion des services est produite par d'autres municipalités ou par des autorités intercommunales. Par conséquent, les fusions sont susceptibles d'entraîner des gains d'efficacité dans la mesure où elles réduisent le rôle des organismes intercommunaux. À noter, toutefois, que l'étude de Loikkanen et Susiluoto semble indiquer que l'efficacité est meilleure lorsqu'une forte proportion de services est fournie par le secteur privé. Globalement, les études – y compris celles portant sur d'autres pays – aboutissent presque toutes à la conclusion que les fusions municipales ne vont pas de pair avec une réduction des dépenses. Les gains d'efficacité réalisés, le cas échéant, se traduisent par une amélioration de la qualité plutôt que par des économies budgétaires (Lotz, 2006).

Deuxièmement, le risque que les économies d'échelle ne se matérialisent pas, du moins à brève échéance, est bien réel, puisque la nouvelle loi interdit aux municipalités de licencier pour des motifs liés à la réforme pendant les cinq années suivant la modification des frontières communales<sup>8</sup>. Les coûts salariaux représentant plus de 40 % du total des dépenses municipales et la réalisation de gains de productivité élevés pouvant nécessiter une restructuration substantielle de la fourniture de services municipaux, cette restriction risque de constituer un frein important à « la bonne utilisation des ressources en termes de rapport coût-efficacité », laquelle constitue un objectif de la réforme. Cependant, l'âge moyen des employés municipaux se situant actuellement aux alentours de 45 ans, une proportion importante du personnel devrait partir en retraite au cours des quelques années à venir, ce qui permettra aux municipalités de réduire leurs effectifs en ne remplaçant pas tous les départs en retraite. Par ailleurs, sans cette protection contre le licenciement, les communes auraient plus de difficultés à obtenir que les syndicats et les salariés approuvent les fusions ; les autorités municipales et intercommunales emploient actuellement près d'un cinquième de la population active finlandaise ; les quatre cinquièmes de ces salariés travaillent dans le secteur des soins de santé, de l'éducation et des services sociaux. À défaut de pouvoir licencier pendant les cinq années suivant une fusion, les autorités municipales devraient, pour améliorer la productivité, introduire officiellement une politique de non-remplacement des départs en retraite, comme celle qui existe au niveau de l'administration centrale<sup>9</sup>.

Améliorer la productivité dans le secteur des services sociaux suppose la mise en œuvre d'une stratégie qui aille bien au-delà des fusions entre communes. La suite de ce chapitre met l'accent sur les trois grands axes autour desquels l'action publique devrait s'articuler. Le premier consiste à tracer une ligne de démarcation plus nette entre les

services essentiels et les services non essentiels, étant entendu que les ressources municipales devront être de plus en plus concentrées sur les services essentiels. Le deuxième axe est d'encourager le secteur privé à jouer un plus grand rôle dans la fourniture de services non essentiels, à tout le moins dans les municipalités qui comptent suffisamment d'habitants pour qu'il y ait concurrence. Le troisième consiste à ce que le gouvernement central s'implique davantage dans la définition du cadre de fonctionnement des municipalités. Chacun de ces axes est présenté de manière plus précise dans les paragraphes suivants.

### **Enseignements à tirer de l'expérience du secteur privé : concentrer la production municipale sur les services essentiels**

L'une des principales leçons que le secteur public peut tirer de l'approche du secteur privé en matière de productivité est la nécessité de concentrer la production sur les produits essentiels – comme la santé et l'éducation – et d'externaliser les fonctions support. Le secteur privé a aussi peut-être un rôle à jouer dans la fourniture de services essentiels, mais du fait de l'exigence de qualité attachée à ces services et des difficultés que posent l'établissement et le suivi des contrats avec le secteur privé, il est préférable que les autorités municipales conservent une grande expertise en ce qui concerne la production des services essentiels.

En revanche, pour la production d'autres services – plus périphériques – il convient de promouvoir la concurrence entre prestataires. En séparant la prestation des services de leur financement, les autorités municipales devraient chercher à conserver les principaux attributs d'un service public, tout en favorisant le développement du secteur privé et en tirant parti de son efficacité. Les services qui se prêtent le mieux à une externalisation sont ceux pour lesquels les contrats de performance sont les plus faciles à établir et à gérer (par exemple : les services de nettoyage, de remorquage de véhicules, de restauration<sup>10</sup>), tandis que les services qui s'y prêtent le moins sont ceux pour lesquels la population attache le plus d'importance à la qualité et pour lesquels la définition, le suivi et l'ajustement de normes de résultats posent le plus de difficultés<sup>11</sup>. Jusqu'à présent, les municipalités finlandaises restent impliquées dans la production d'un large éventail de services non essentiels qui pourraient être achetés au secteur privé. Dans les 12 plus grandes villes du pays, par exemple, des entreprises municipales sont engagées dans de très nombreuses activités marchandes, de l'énergie au transport en passant par la réparation automobile, la gestion des déchets, les services informatiques, les services de restauration et les services de nettoyage (Ekström *et al.*, 2007). L'externalisation permettrait donc a priori de réaliser d'importants gains d'efficacité.

Or, dans la pratique, les municipalités éprouvent souvent des réticences à externaliser les services. Elles se heurtent fréquemment à une forte résistance de la part des fonctionnaires concernés, des syndicats et de leurs alliés politiques. Bien que cette attitude puisse, dans une certaine mesure, tout simplement traduire une résistance au changement, elle peut aussi s'expliquer par un manque d'expérience et de savoir-faire. Levin et Tadelis (2007), qui ont construit un ensemble de données sur les choix de plus de 1 000 villes américaines en matière de fourniture de services, ont démontré que les économies de gamme et l'expérience dans le domaine de l'externalisation jouent un rôle important ; il ressort de leur étude que les grandes villes sont celles qui recourent le plus à la sous-traitance au secteur privé et que les villes qui ont déjà des antécédents de coopération avec le secteur privé sont beaucoup plus susceptibles de lui confier d'autres services (même après

prise en compte de la taille de la ville et de son emplacement). Ces constatations portent à croire que les municipalités finlandaises les plus grandes et les plus densément peuplées devraient pouvoir externaliser plus facilement leurs services – notamment parce qu’elles devraient être face à un plus grand nombre de prestataires privés et ont en principe une expérience plus grande de la gestion de contrats, ce qui leur permet de réduire les coûts administratifs. Quant aux petites municipalités, elles pourraient envisager une coopération plus étroite et un partage de savoir-faire dans le domaine de la gestion de contrats.

L’autre facteur susceptible d’expliquer les réticences à externaliser est que 14 % des conseillers municipaux sont également employés par la municipalité dont ils sont élus (par exemple en qualité d’enseignants ou d’infirmiers) (Leväsvirta, 1999). Cette situation crée un conflit d’intérêts potentiel, les conseillers municipaux étant peu enclins à prendre des décisions susceptibles d’avoir une incidence directe sur leur emploi et ceux de leurs collègues, même lorsqu’elles vont dans le sens de l’intérêt de leur commune.

### **Garantir des règles équitables favoriserait la production de divers services par le secteur privé**

En ce qui concerne les services publics non essentiels, il importe de bien comprendre que le fait qu’ils soient financés par des fonds publics n’implique pas qu’ils doivent être produits par le secteur public. Toutefois, lorsqu’ils sous-traitent au secteur privé des services financés par des fonds publics, les pouvoirs publics conservent certaines fonctions essentielles – il leur appartient surtout de veiller à ce que i) les mécanismes de la concurrence fonctionnent, lors de l’attribution de la production ; ii) les services soient correctement financés et iii) les services fournis soient de qualité.

La concurrence est indispensable à la croissance de la productivité, puisqu’elle favorise l’efficacité et l’innovation. Lorsque la taille de la population le permet, les autorités municipales devraient, entre autres objectifs, chercher à favoriser la création d’un vivier diversifié de prestataires de services. Pour certains services, il pourrait être composé de prestataires privés en concurrence les uns avec les autres, pour d’autres services, il pourrait regrouper des prestataires publics, privés (à but lucratif) et de type associatif (sans but lucratif). À cette fin, il faut s’attacher à instaurer un environnement équitable, propice à la concurrence. Toutefois, dans certaines régions rurales à faible densité de population, la mise en concurrence de prestataires peut se révéler impossible, ce qui suppose que le secteur public continue d’occuper une place importante dans la fourniture de services.

De nombreuses données montrent que l’externalisation de services financés par des fonds publics améliore l’efficacité (Blöndal, 2005). Selon Blöchliger (2008), les mécanismes de marché contribuent à la réalisation de gains d’efficacité de trois manières différentes : ils sont susceptibles d’améliorer l’efficacité productive en augmentant la qualité et en abaissant le coût de la fourniture de ces services ; ils peuvent améliorer le bien-être en amenant les prestataires publics à être plus sensibles aux goûts et préférences de la population, améliorant ainsi l’affectation des ressources ; ils renforcent l’efficacité de la gestion budgétaire en sensibilisant au coût des moyens investis pour fournir des services. On dispose également de données qui prouvent que l’externalisation mise en œuvre par les municipalités finlandaises a entraîné des gains d’efficacité. Comme indiqué précédemment, Loikkanen et Susiluoto (2005) ont montré que l’efficacité des dépenses municipales est meilleure lorsqu’une part plus importante des services est fournie par le secteur privé. D’autres méta-études, évaluant les services au niveau infranational, aboutissent également à la conclusion que l’externalisation va de pair avec l’amélioration de la productivité,

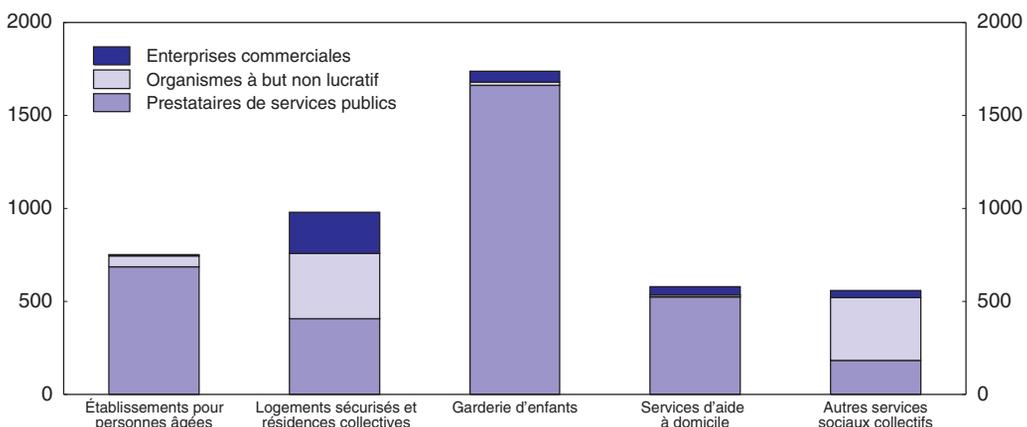
davantage en raison de la concurrence entre prestataires que du caractère privé de la fourniture du service. Ce phénomène s'explique probablement par le fait que les prestataires privés ont généralement des processus de production plus souples, sont plus innovants et plus en mesure d'adapter leurs services à la demande des consommateurs (Blöchliger, 2008).

Il n'en reste pas moins que l'externalisation des services sociaux reste limitée en Finlande. Malgré une montée en puissance rapide du secteur privé dans le domaine des services sociaux et de la santé ces dernières années, sa participation est le plus souvent limitée à quelques secteurs bien précis (comme les foyers d'accueil de victimes de violences familiales, les foyers maternels et les structures d'hébergement psychiatriques ou pour toxicomanes). Ces secteurs ne représentent qu'une faible proportion des dépenses totales en services sociaux et la place du secteur privé dans les secteurs les plus importants reste marginale. En outre, lorsque les prestataires non publics occupent une large place, ces prestataires sont souvent des organismes sans but lucratif. La Finlande dispose donc d'une marge de manœuvre significative pour accroître la place du secteur privé dans les domaines de la garde d'enfants, des établissements et services d'aide à domicile pour personnes âgées (graphique 4.4).

Dans ce chapitre, le terme *externalisation* a été utilisé dans un sens très large, pour désigner divers mécanismes de marché utilisables pour améliorer l'efficacité de la prestation de services par le secteur public. L'externalisation peut prendre la forme d'une sous-traitance dans le cadre d'un appel d'offres, de l'introduction de mécanismes prévoyant un paiement une fois le service consommé par l'utilisateur (système de coupons par exemple), et du recours à des partenariats public-privé (PPP). Chacune de ces méthodes possède ses forces et ses faiblesses (Blöndal, 2005). Certains pays ont une expérience positive de l'utilisation de coupons dans le domaine de l'aide au logement, de l'éducation primaire et secondaire, de la garde d'enfants et des soins aux personnes âgées. En Finlande, ce système est en place à titre expérimental dans certains domaines, par exemple dans celui des soins dentaires à Helsinki. Toutefois, il serait envisageable d'y recourir davantage dans le secteur des services sociaux, par exemple pour la garde d'enfants, les établissements et services d'aide à domicile pour personnes âgées. Dans ces secteurs, la Finlande se distingue actuellement par la très faible implication du secteur

#### Graphique 4.4. Le rôle des entreprises privées est faible

Dépenses de protection sociale, millions EUR, 2004



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408222387552>

Source : STAKES (National Research and Development Centre for Welfare and Health) ; Statistics Finland.

privé (STAKES, 2007). Lors de la conception d'un système de coupons, il faut cependant s'attacher à préserver l'égalité d'accès et la qualité des services et veiller à ce que le système n'entraîne pas de hausse substantielle des dépenses publiques (par exemple dans les cas où, avant la mise en place du système, les dépenses étaient encadrées via une restriction de l'offre). L'instauration d'une participation des usagers au coût des services ou d'un financement subordonné aux résultats peut également être un moyen d'améliorer la qualité de la prestation de services et d'en abaisser le coût. Le chapitre 6 décrit la manière dont une telle participation pourrait entraîner des gains d'efficience dans l'enseignement supérieur.

Le caractère décentralisé et souvent fragmenté de l'administration infranationale pose des problèmes spécifiques. Blöchliger (2008) préconise de les surmonter en harmonisant, entre les juridictions et les échelons de gouvernement, les règles qui régissent la passation des marchés publics et en instituant des organismes spécialisés chargés de la passation des marchés. Les réformes municipales ayant pour objectif d'améliorer la coordination des services entre les communes, il est également nécessaire de mettre en place des mécanismes pour l'utilisation des services au-delà des frontières communales. D'autres aspects du cadre de fonctionnement susceptibles de constituer un frein à l'externalisation sont examinés dans les paragraphes qui suivent.

Les effets bénéfiques potentiels de l'externalisation, ainsi que le risque que l'opposition politique influe sur un choix qui serait par ailleurs efficient, a conduit certains à plaider en faveur de l'adoption de mesures contraignantes, *imposant* de soumettre les services publics à l'épreuve du marché (approvisionnement concurrentiel). Blöndal (2005) objecte toutefois que de telles politiques peuvent être à l'origine de conflits et qu'il pourrait être préférable que les gouvernements préconisent d'intégrer l'externalisation au processus normal de prise de décision. Pour faciliter une telle démarche, il pourrait être envisagé d'exiger que des sociétés soient constituées pour un plus grand nombre d'activités actuellement sous le contrôle des municipalités et/ou de clarifier la législation relative aux marchés publics, de manière à obliger les municipalités à lancer un appel d'offres, aussi bien lorsqu'elles achètent des services auprès d'organismes qu'elles contrôlent que lorsqu'elles se tournent vers des sociétés à capitaux privés ou publics. Les autres critères à respecter pour garantir l'équité de la concurrence entre les acteurs publics et privés sont exposés ci-dessous.

## Le gouvernement central devrait améliorer le cadre de fonctionnement des municipalités

Lorsque le secteur privé a commencé à s'impliquer dans la fourniture de services sociaux, il est apparu nécessaire, pour assurer l'équité de la concurrence, de délimiter plus nettement les activités relevant du secteur privé et celles relevant du secteur public (municipal). Sur les marchés où elles sont en concurrence avec des entreprises privées, les entreprises du secteur public peuvent fausser la concurrence de diverses manières (OCDE, 2005), notamment parce qu'elles jouissent d'avantages concurrentiels artificiels dont ne disposent pas leurs concurrents du secteur privé. Ainsi, une garderie municipale n'est soumise, ni à l'impôt sur le revenu, ni à l'impôt sur la propriété, ne peut pas être déclarée en faillite, bénéficie souvent de garanties avantageuses et d'une situation privilégiée parce qu'elle est assurée d'avoir de l'activité. Le document OCDE (2005) examine les initiatives prises par la Finlande pour améliorer la transparence et la neutralité concurrentielle des entreprises du secteur public (en l'occurrence la loi de 2003 sur les entreprises d'État – *State Enterprise Act* – et une décision du gouvernement de 2004 sur la politique relative à la

participation de l'État). L'environnement réglementaire continue néanmoins de rendre les règles inéquitables sur plusieurs plans importants. Les principaux problèmes qu'il pose sont les suivants :

- **Accès au marché :** La loi finlandaise sur les marchés publics n'impose pas le recours à une procédure d'appel d'offres pour l'achat de services municipaux aux organismes appartenant aux municipalités. Il s'ensuit qu'un prestataire privé peut se voir dans l'impossibilité d'accéder au marché concerné, si ce dernier est dominé par des prestataires municipaux. Il faudrait veiller à ce que le projet PARAS, actuellement en cours (qui vise à trouver des solutions pour regrouper la production de services entre municipalités sans qu'elles fusionnent réellement) ne vienne pas aggraver cette situation. Il importe de tracer une ligne de démarcation nette entre les services fournis par les municipalités qui impliquent la production d'activités économiques et les autres. Toutes les activités qui *pourraient* être fournies par le secteur privé doivent être considérées comme économiques et faire l'objet d'appels d'offres.
- **Avantages économiques du secteur public :** Les entreprises privées paient le taux normal de l'impôt sur les sociétés et de TVA et peuvent être déclarées en faillite, même lorsqu'elles sont en concurrence directe avec des entreprises détenues par la municipalité ou des organisations sans but lucratif, qui elles, ne sont pas soumises à ces contraintes<sup>12</sup>. En outre, par définition, pour les activités qu'elles mènent, les municipalités n'ont pas à offrir une rentabilité correspondant à la norme du marché et ont souvent accès à des financements dont les taux d'intérêt sont inférieurs aux taux du marché (voire à des financements gratuits). Ces inégalités concernent aussi bien les activités considérées comme faisant partie des services essentiels produits par la municipalité (par exemple, les services de restauration scolaire) que celles relevant d'organismes qui appartiennent à la municipalité et fonctionnent de manière autonome, comme des entreprises. En outre, les municipalités ne paient pas d'impôts sur leurs biens immobiliers, bénéficiant ainsi d'une subvention implicite par rapport à des entreprises privées.
- **Distorsions fiscales :** La plupart des services fournis par le secteur public sont non soumis aux taxes ou exemptés de taxes. Cette règle peut entraîner des distorsions entre prestataires publics et prestataires privés, en raison de l'intégration d'une « TVA cachée » dans le prix final de ces services, et une différence de traitement quant au montant de remboursement de TVA possible. L'Union européenne (Commission européenne, 2004) a reconnu les conditions de concurrence inéquitables qui résultent de ce régime de non-imposition ou d'exemption. La directive « TVA » de 2004, qui propose de modifier le régime fiscal des services postaux, les transformant en services imposables alors qu'ils étaient exonérés, constitue un pas dans la bonne direction, même si cette proposition doit encore être approuvée par les états membres. Une réforme communautaire plus ambitieuse étant peu probable à brève échéance, la Finlande pourrait remédier partiellement à ce problème en essayant d'élargir l'éventail des services soumis à la TVA<sup>13</sup>.

La participation du secteur privé à la fourniture de services sociaux est un phénomène relativement nouveau en Finlande. Toutefois, à mesure qu'elle progresse, les conséquences des distorsions évoquées ci-dessus se font davantage sentir. Il est donc temps de modifier les règles. En 2006, le ministère des finances, le ministère du commerce et de l'industrie et l'autorité finlandaise de la concurrence ont effectué une évaluation conjointe du degré de neutralité de la concurrence et sont parvenus à la conclusion que les mécanismes

d'imposition du revenu, de la propriété et la taxe à la valeur ajoutée devraient être neutres pour toutes les entités juridiques (ministère des Finances, 2006). Reste qu'aucune solution n'a pour l'instant été proposée pour remédier à ce problème.

En plus de garantir la qualité du cadre de fonctionnement des municipalités, le gouvernement central doit également s'impliquer davantage dans la mise au point de systèmes *d'évaluation comparative* et de suivi des différents prestataires de services municipaux. Un système national d'évaluation comparative est en place depuis 1998 pour les hôpitaux et l'intérêt de ces comparaisons est reconnu. Toutefois, la publication de résultats d'évaluations comparatives des services municipaux a été relativement rare. Le projet et le forum pour les meilleures pratiques du gouvernement municipal (2007-2009) devrait améliorer l'évaluation comparative des pratiques au niveau des services dans le secteur municipal. La Finlande pourrait utilement s'inspirer d'autres pays de l'OCDE. Ainsi, le système KOSTRA, utilisé par la Norvège pour publier des informations sur les résultats des municipalités, a allégé les contraintes liées à la publication d'informations, contribué à l'uniformisation des règles et facilité la coopération entre municipalités (ministère norvégien des Finances, 2006). Ce recours accru à l'évaluation comparative devrait être associé à une démarche de sensibilisation aux coûts et à l'introduction de la comptabilité analytique à l'échelon municipal (avec affectation interne des coûts pour éviter les subventions croisées). Le rôle du gouvernement central devrait consister à mettre en place des systèmes favorisant les gains d'efficacité au niveau municipal, à fixer des normes exigeantes pour la fourniture de services et à garantir que les autorités locales ont les moyens et les systèmes administratifs nécessaires pour assurer une plus grande efficacité de la prestation de services publics. Les réformes proposées en ce qui concerne le système de transferts du gouvernement central vers les municipalités vont dans le sens de ces recommandations, puisqu'elles vont permettre aux autorités locales de disposer de plus de souplesse en matière de dépenses publiques. En revanche, aucun changement de cap officiel n'est actuellement prévu pour créer des règles de concurrence équitables. Les principales recommandations formulées dans ce chapitre sont synthétisées dans l'encadré 4.2.

#### Encadré 4.2. **Synthèse des recommandations pour réformer le secteur municipal**

##### **Encourager les autorités municipales à concentrer la production sur les fonctions essentielles (au moins dans les plus grandes villes) et encourager l'externalisation**

- Ouvrir les achats municipaux de services non essentiels aux appels d'offres en intégrant davantage la politique d'externalisation au processus de décision normal. Toutes les activités qui *pourraient* être fournies par le secteur privé doivent être considérées comme économiques et leur achat doit faire l'objet d'appels d'offres.
- Promouvoir la mise en place de dispositifs visant à améliorer la productivité à l'échelon municipal, en particulier mettre en place une politique officielle prévoyant de ne remplacer qu'un certain pourcentage des départs en retraite, comme le fait l'administration centrale.
- Élaborer des procédures d'évaluation comparative plus sophistiquées et mettre en place d'autres structures visant à faciliter le partage de bonnes pratiques en matière de gestion municipale.
- Continuer de promouvoir les fusions entre municipalités et les privilégier par rapport à la constitution de territoires de coopération.

#### Encadré 4.2. Synthèse des recommandations pour réformer le secteur municipal (suite)

##### **Veiller à ce que les systèmes fiscal et comptable ne fassent pas le choix entre la fourniture de services par les municipalités et leur externalisation au secteur privé**

- Veiller à ce que les entreprises du secteur privé bénéficient de règles équitables vis-à-vis des organismes détenus par les municipalités, en favorisant la constitution de sociétés pour toutes les activités municipales correspondant à des activités économiques.
- Veiller à ce que les services produits par les municipalités ne donnent pas lieu à des subventions implicites, en introduisant des systèmes comptables exemplaires garantissant que les coûts internes des activités municipales soient correctement attribués. À cet égard, les municipalités devraient être tenues de payer des impôts sur leurs biens immobiliers.
- En l'absence de réforme de la législation communautaire en matière de TVA, envisager de modifier la législation nationale pour élargir l'éventail des activités imposables au titre de la TVA.

#### Notes

1. L'institut de la statistique finlandais (*Statistics Finland*) se consacre depuis 1996 à l'élaboration d'un système pour mesurer la productivité non marchande (services publics). Des améliorations de la qualité ont été apportées dans le domaine des soins de santé primaires concernant les soins hospitaliers, et dans celui de l'action sociale au niveau des soins en institution prodigués aux personnes âgées. Toutefois, ces améliorations n'ont pas empêché la baisse de la productivité.
2. D'après les estimations, à défaut de croissance de la productivité dans le secteur de la protection sociale, les effectifs de ce secteur devront augmenter de plus de 200 000 d'ici à 2040 (VATT, 2007), ce qui portera la part de la population d'âge actif employée dans ce secteur à 22 %, contre 14 % en 2005. Au contraire, une croissance annuelle de la productivité de 1 % se traduirait par une stabilité des effectifs.
3. Les mécanismes du marché sont déjà amplement utilisés dans les industries de réseau, ce qui explique en partie la forte croissance de la productivité affichée par ces secteurs ces quelques dix dernières années.
4. Les autres centres d'excellence stratégiques sont : l'énergie et l'environnement, la production de métaux et le génie mécanique, la sylviculture ainsi que l'industrie et les services des TIC.
5. Voir Lundsgaard (2005) pour un examen plus approfondi de cette question.
6. Voir le chapitre 2 de la dernière *Étude économique* pour une présentation détaillée des conséquences budgétaires du vieillissement (OCDE, 2006).
7. Au sein des services sociaux, c'est dans le secteur des services fournis par les autorités centrales que la productivité a connu la baisse la plus faible (voir Administrations publiques et sécurité sociale, partie inférieure droite du graphique 4.1).
8. Le licenciement n'est possible que si le salarié refuse une nouvelle attribution ou un nouveau poste dans le secteur public que lui propose l'employeur alors que cette proposition respecte les dispositions de la loi sur les contrats de travail (*Employment Contracts Act*) ou de la loi sur les fonctionnaires employés par les autorités locales (*Act on Civil Servants in Local Government*).
9. Le programme d'amélioration de la productivité de l'administration centrale au titre de la période 2008-2011 vise à réduire les effectifs annuels d'environ 8 500 personnes-années, ce qui équivaut à ne remplacer que 30 % des 12 000 salariés qui prendront leur retraite au cours de cette période (ministère des Finances, 2007a).
10. Il a été démontré que le secteur public produit plus de repas par an que le secteur privé.
11. Voir Levin et Tadelis (2007) pour un modèle d'externalisation des différents services.

12. Les organisations sans but lucratif sont en principe exonérées d'impôt sur leur revenu d'activité et sur la propriété, sur demande, pour une période de cinq ans.
13. L'article 13 de la directive 2206/112/EC de l'UE sur la TVA stipule que les agences gouvernementales « ...ne devraient pas être considérées comme entités imposables dans l'exercice des activités ou transactions dans lesquelles elles sont engagées en tant qu'autorités publiques », sauf « ...lorsque leur traitement en tant qu'entités non imposables aboutirait à une distorsion de concurrence manifeste ». Étant donné la nature quelque peu subjective de la notion de « distorsion de concurrence », cela permet une interprétation relativement ouverte de la directive, laissant le champ libre à chaque pays d'influencer la gamme de services qui est définie comme imposable. Les pays ont également la possibilité de redéfinir par la loi les activités qui sont sous la responsabilité des autorités publiques. Si une activité est reclassée comme n'étant plus sous la responsabilité des autorités publiques, alors elle pourra être imposée.

## Bibliographie

- Blöchliger, H. (2008), « Market Mechanisms in Sub-central Public Service Provision », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître) et *Réseau sur le fédéralisme budgétaire de l'OCDE, Document de travail n°6* (à paraître), OCDE, Paris.
- Blöndal, J.R. (2005), « International Experience using Outsourcing, Public-Private Partnerships, and Vouchers », *Market-Based Government Series*, IBM Center for The Business of Government.
- Commission européenne (2004), « Livre blanc sur les services d'intérêt général », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, COM (2004) 374 final.
- Ekström, B., M. Pohjonen et I. Haavisto (2007), « Municipalities and Markets » (Kunnat ja markkinat), *EVA Analysis*, n° 2, Finnish Business and Policy Forum (EVA), Helsinki, [www.eva.fi/files/2075\\_EVA\\_Analysis\\_no\\_002\\_eng.pdf](http://www.eva.fi/files/2075_EVA_Analysis_no_002_eng.pdf).
- Kinnunen, H. (2002), « Weakening Employment – a Threat to Public Finances », *Bank of Finland Bulletin*, vol. 76, n° 3, Helsinki.
- Leväsvirta, L. (1999), « Kuntien Hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä - kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa » (Administration of Municipalities in a Changing Operating Environment – Roles of Municipal Elected Officials and Office Holders and their Compatibility with the Operating Environment), *Acta*, n° 114, Kuntaliitto, Helsinki.
- Levin, J. et S. Tadelis (2007), « Contracting for Government Services : Theory and Evidence from US Cities », *Document de travail du NBER*, n° 13350.
- Loikkanen, H. et I. Susiluoto (2005), « Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994-2002 », *Urban Public Economics Review*, n° 4.
- Lotz, J. R. (2006), « Municipal Amalgamations and Economies of Scale, some Danish Evidence », document préparé en vue de l'atelier de l'OCDE sur l'efficacité des dépenses des autorités infranationales (OECD workshop on efficiency of sub-central government spending), 19 mai 2006. [www.oecd.org/dataoecd/57/62/38270080.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/57/62/38270080.pdf).
- Lundsgaard, J. (2005), « Ageing, Welfare Services and Municipalities in Finland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 428, OCDE, Paris.
- Ministère des Finances (2006), « Miten voidaan edistää yksityisen palveluntuotannon roolia julkisessa palveluntuotannossa », *Valtiovaraministeriön työryhmämuistioita* (« How can Private Service Provision be Promoted in Public Service Provision », documents internes du ministère des Finances), 7/2006, [www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_tyoryhmuistiot/20060517Mitenvuosi.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_tyoryhmuistiot/20060517Mitenvuosi.jsp).
- Ministère des Finances (2007a), « Decision on Revised Central Government Spending Limits for 2008 – 2011 », document interne VM 17/214/2007.
- Ministère des Finances (2007b), « Government Proposal to Parliament for an Act on Restructuring Local Government and Services and for Acts Amending the Act on Local Authority Boundaries and the Asset Transfer Tax Act : Main Content of the Proposal », consulté en août 2007: [www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/pages/indexeng](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/pages/indexeng).
- Ministère norvégien des Finances (2006), « KOSTRA – a System for Reporting Performance Management Information from Norwegian Municipalities », présenté à l'atelier de l'OCDE sur les indicateurs de performance et la coopération des autorités locales (OECD workshop on

performance indicators and local government collaboration), 19 mai 2006. [www.oecd.org/dataoecd/58/48/38269475.ppt](http://www.oecd.org/dataoecd/58/48/38269475.ppt).

Moisio, A. et R. Uusitalo (2003), « Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin » (Effects of Municipal Mergers on Municipal Spending), Ministry of the Interior, septembre, [www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/1E52DE3F31803A93C2256DB1004AEA47/\\$file/kuntienyhdistyminen.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/1E52DE3F31803A93C2256DB1004AEA47/$file/kuntienyhdistyminen.pdf).

OCDE (2005), « Activités commerciales exercées par le secteur public », *Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence*, vol. 7 (3), OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Étude économique de l'OCDE : Finlande*, OCDE.

STAKES (2007), « Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2004 » (Private Service Provision in Social and Health Care 2004), National Research and Development Centre for Welfare and Health.

VATT (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus) (Government Institute for Economic Research) (2007), *Hyvinvointipalveluiden tuottavuus* (Productivity of Welfare Services), VATT NYT, n° 3/2007.

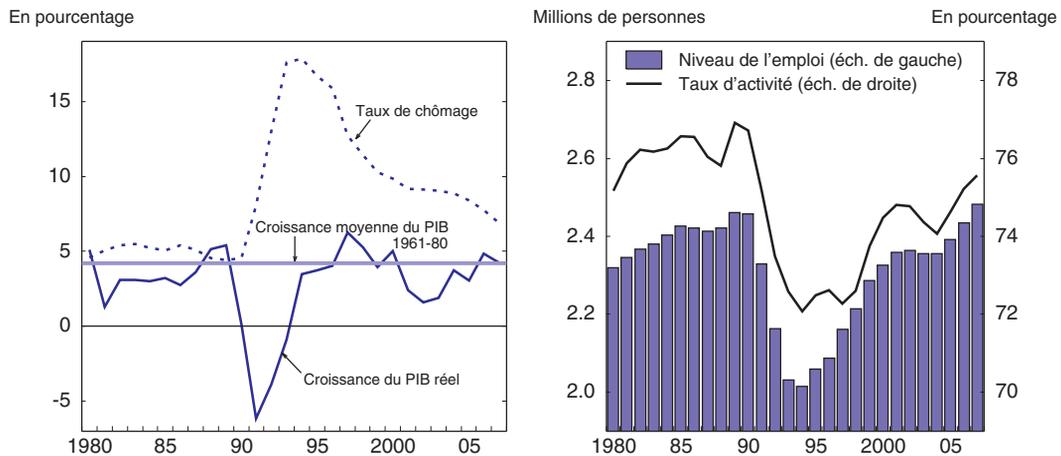
## Chapitre 5

# Un meilleur fonctionnement du marché du travail

*La Finlande a su saisir les opportunités offertes par la mondialisation, ce qui a favorisé l'émergence d'industries de pointe et permis une baisse régulière du chômage qui avoisine désormais la moyenne de l'UE-15. Les taux d'activité restent néanmoins inférieurs à leurs niveaux précédant la récession, en particulier dans certaines classes d'âge ; le chômage des jeunes demeure préoccupant ; la fixation des salaires est particulièrement rigide ; enfin, les déséquilibres croissants entre l'offre et la demande d'emploi et la pénurie de qualifications sont des contraintes pour l'économie. Si les gouvernements récents ont pris des mesures pour remédier à certains de ces problèmes, le vieillissement démographique rapide impose à la Finlande de s'attaquer à ces problèmes d'une manière plus urgente et plus appropriée.*

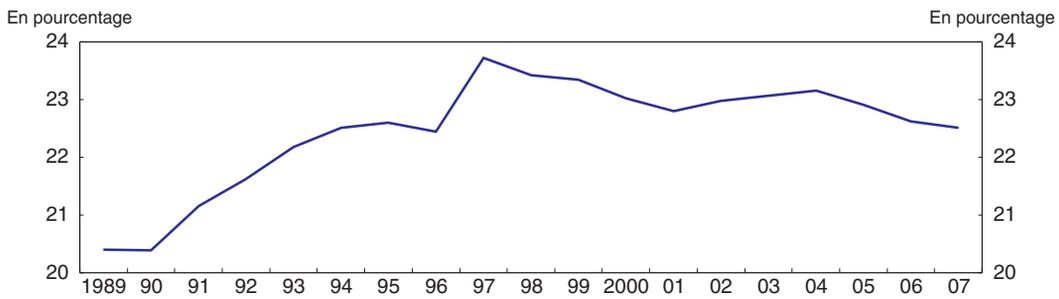
La situation du marché du travail finlandais s'est améliorée ces dernières années : l'objectif de création d'emplois du précédent gouvernement a été atteint et le nombre d'emplois a augmenté d'environ 350 000 sur les dix dernières années. Après la profonde récession du début des années 90, la croissance du PIB a repris à un taux égal ou supérieur à la moyenne historique, le taux de chômage a baissé régulièrement, passant d'un point haut proche de 17 % en 1994 à environ 6¼ pour cent au premier trimestre de 2008 (corrigé des variations saisonnières ; graphique 5.1, partie gauche), chiffre voisin de la moyenne de l'UE-15. En dépit de cette bonne performance, le taux de chômage demeure plus élevé que dans les autres pays nordiques. La poursuite de l'amélioration sur le marché du travail se heurte à deux obstacles : le manque de flexibilité des marchés du travail face aux pressions de la mondialisation et un vieillissement démographique rapide qui constitue une menace pour la viabilité du modèle nordique.

Graphique 5.1. **Croissance économique et marché du travail**



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques n° 82.

En Finlande, la population d'âge très actif a déjà commencé à chuter et la population totale d'âge actif devrait atteindre un sommet aux alentours de 2010 pour amorcer ensuite un déclin (ministère du travail, 2007a) ce qui aboutira à une baisse de la croissance économique et une augmentation du taux de dépendance économique des personnes âgées, deux conséquences qui risquent de compromettre la viabilité des finances publiques (ministère des Finances, 2007). Des progrès ont été faits en matière de départ anticipé à la retraite, mais on pourrait faire bien davantage pour relever le taux global d'activité et remettre au travail un stock important de chômeurs structurels. La proportion de la population inactive (à l'exclusion des étudiants et des personnes au foyer) reste supérieure de plusieurs points de pourcentage à son niveau de pré-récession (graphique 5.2)<sup>1</sup>. Ce qui donne à penser que la

Graphique 5.2. **Population inactive**<sup>1</sup>

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408241865411>

1. Individus d'âge actif inactifs (à l'exception des étudiants et des personnes au foyer), en pourcentage de la population totale d'âge actif (15-74).

Source : Statistics Finland.

marge d'accroissement de l'offre nationale de main-d'œuvre est considérable et que les gouvernements successifs se sont fixés des objectifs ambitieux. Le premier était d'accroître le nombre d'emplois de 100 000 sur la durée du précédent mandat parlementaire (2003 à 2007), ce qui impliquait de porter le taux d'emploi à environ 70 %, conformément à l'objectif de Lisbonne pour l'UE. Cet objectif a presque été atteint (graphique 2.3). L'actuel gouvernement s'est fixé un objectif plus ambitieux, qui est de ramener le taux de chômage à 5 % d'ici à 2011 (Cabinet du Premier ministre, 2007a) et d'atteindre un taux d'emploi sur le long terme de 75 % (ministère des Affaires sociales et de la Santé, 2006).

S'il y a encore du chemin à faire pour réintégrer dans l'emploi la main-d'œuvre inutilisée, cela se passe sur fond de contraction du marché du travail comme l'indique un nombre croissant d'éléments. Cette contraction est manifeste dans divers secteurs et diverses régions qui enregistrent des niveaux exceptionnellement élevés de vacances d'emplois associés à un taux de chômage national élevé. De plus, un nombre croissant d'entreprises fait état de pénuries de compétences (ministère des Finances, 2006; 2007). Ces déséquilibres se reflètent dans les disparités grandissantes de performance entre régions, en termes de chômage et d'activité mais aussi de démographie sous-jacente<sup>2</sup>. L'émergence de ces goulots d'étranglement renforce l'urgence de nouvelles politiques visant à réintégrer dans l'emploi cet important stock de chômeurs par un meilleur fonctionnement du marché du travail via : i) des incitations à une plus grande activité, par le biais notamment de l'interaction entre le régime fiscal et le système de sécurité sociale ; ii) un effort de formation professionnelle des adultes et des politiques pour faire en sorte que le système éducatif prépare mieux les jeunes au marché du travail (chapitre 6) ; iii) de meilleurs programmes actifs du marché du travail ; iv) une meilleure adéquation de l'offre et de la demande d'emploi ; v) un encouragement à la mobilité ; vi) la suppression des obstacles auxquels se heurtent les entreprises dynamiques lorsqu'elles recrutent sur le marché finlandais du travail ; enfin vii) des mesures pour remédier aux taux d'inactivité élevés parmi le stock actuel d'immigrants (chapitre 7).

Jusqu'à une époque récente, la Finlande a connu une longue période de modération salariale qui lui a permis de juguler l'inflation, de maintenir sa compétitivité et de promouvoir la croissance de l'emploi (OCDE, 2007a)<sup>3</sup>. Mais la Finlande continue de mal se classer en termes de flexibilité du marché du travail ; dans l'indicateur synthétique des rigidités du marché du travail (OCDE, 2007a), elle fait nettement moins bien que ses voisins. Ce manque

de flexibilité a généré des distorsions grandissantes d'un secteur industriel à l'autre, avec des secteurs de productivité moindre qui bénéficient d'augmentations de salaires alignées sur celles des secteurs les plus performants. Cela a été particulièrement évident lors de la dernière série de négociations salariales dont les résultats n'ont pas reflété la productivité sous-jacente des différents secteurs industriels. Des augmentations de salaires qui ne sont pas liées à la productivité risquent de relancer l'inflation (encadré 2.1) et compromettent l'objectif du gouvernement d'abaisser le taux de chômage à 5 % d'ici à 2011. De surcroît, les fortes augmentations salariales lors des négociations de 2007 risquent d'éroder la compétitivité internationale de la Finlande et menacer ses florissantes exportations.

Dans ce contexte, on note l'émergence de deux problèmes importants. Premièrement, les rigidités du processus de négociation des salaires et du fonctionnement général du marché du travail ne procurent pas à la Finlande la flexibilité requise pour maintenir une structure industrielle dynamique face aux pressions de la mondialisation. Deuxièmement, les taux d'emploi sont trop bas pour permettre le maintien dans le futur du modèle nordique, notamment avec un vieillissement démographique parmi les plus rapides d'Europe. Chacun de ces problèmes est discuté plus en détail ci-dessous et accompagné de recommandations sur ce que peuvent faire les responsables des politiques publiques.

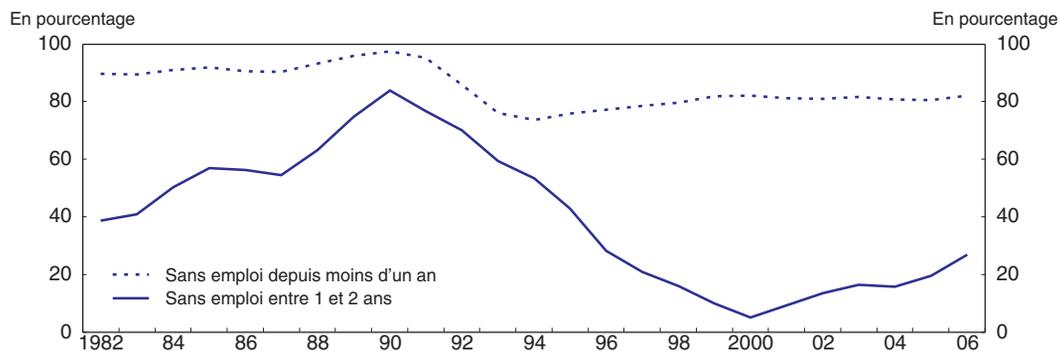
## Mondialisation et changement structurel

Comme dans la plupart des autres pays développés, les forces de la mondialisation conjuguées au progrès technique ont généré des changements importants dans la structure de l'économie, prenant appui sur les changements structurels déclenchés par la longue et profonde crise du début des années 90<sup>4</sup>. Ces changements ont, certes, ouvert de nouveaux marchés et amené de nouvelles techniques de production utilisant des moyens humains et financiers inutilisés jusque là, mais leurs interactions avec un marché du travail finlandais relativement rigide ont conduit à des déséquilibres durables sur ce marché. Il convient de noter, par exemple, que si le taux d'activité était resté à son niveau de pré-récession, le chômage aurait atteint un pic voisin de 22 % en 1994 et serait actuellement supérieur d'environ 1½ point de pourcentage à celui affiché (qui a été de 6.9 % en 2007).

L'une des grandes caractéristiques du marché du travail finlandais est la prévalence parmi les chômeurs de seniors de sexe masculin. À l'origine de ce phénomène, on trouve un certain nombre de facteurs. Premièrement, le changement structurel induit par la récession a frappé plus fortement des secteurs comme le papier, la pâte à papier et les productions connexes qui employaient essentiellement des hommes peu qualifiés. Deuxièmement, le faible niveau d'instruction de la génération des seniors la rend moins adaptable à la nouvelle structure industrielle née de la récession. Troisièmement, les mises en retraite anticipée, par le biais des pensions d'invalidité et de la « filière du chômage » (voir ci-dessous), sont aisément accessibles aux chômeurs âgés. Le dernier facteur est la faible mobilité géographique des cohortes âgées, généralement plus enracinées dans les collectivités locales, moins disposées et moins capables que les plus jeunes de se réimplanter dans des régions plus dynamiques. Le chômage de longue durée est donc particulièrement aigu parmi les cohortes âgées. Certes, c'est dans la cohorte des jeunes que le taux de chômage est le plus élevé, mais ceux-ci tendent à sortir relativement vite du chômage même si, bien souvent ils bénéficient des emplois aidés<sup>5</sup>. En valeur absolue, les plus de 50 ans sont les plus nombreux parmi les demandeurs d'emploi inscrits : ils représentent près de 40% du total alors qu'ils constituent à peine plus de 28 % de la population active. Le chômage de longue durée reste également un problème : seul un

quart environ des chômeurs sont à même d'en sortir dans leur deuxième année de chômage (graphique 5.3). Il faut donc faire infiniment plus d'efforts pour réinsérer dans l'emploi les chômeurs de longue durée.

Graphique 5.3. **Taux de sortie du chômage**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408335061575>

1. Les taux de sortie du chômage sont calculés à partir des données sur la durée de chômage contenues dans les statistiques de la population active. Le taux de sortie est la proportion de personnes qui n'ont pas travaillé durant une période déterminée et qui ont quitté le chômage au cours de l'année suivante. Un faible taux de sortie signifie qu'une forte proportion de chômeurs de l'année précédente demeure inemployée pendant l'année en cours.

Source : Statistics Finland et calculs de l'OCDE.

### **Changement structurel et programme « Change Security »**

Pour répondre notamment aux effets structurels de la mondialisation, un nouveau programme « Change Security » a été mis en place, en juillet 2005, dans le cadre de l'accord salarial tripartite pour 2005-2007. Ce programme, qui visait à aider les travailleurs perdant leur emploi du fait du changement structurel, s'attache à encourager la coopération entre les bureaux de l'emploi et le secteur privé afin de réintégrer les chômeurs dans l'emploi le plus rapidement possible grâce à une intervention précoce, des actions de formation et une aide à la recherche d'emploi. Ce programme stipule également que les personnes en passe d'être licenciées doivent consacrer une partie de leur temps de travail à une reconversion en cours d'emploi et à la recherche d'emploi. Et si un travailleur s'engage dans une formation après la date de son licenciement, un complément peut lui être versé au titre du soutien du revenu. (Arnkil et al., 2007). Si ce modèle finlandais reprend un certain nombre de points des politiques danoises bien connues de la « flexisécurité », il ne comporte aucune modification des règles de recrutement et de licenciement. La mesure de l'OCDE relative à la législation sur la protection de l'emploi montre que, par rapport au Danemark, les entreprises en Finlande sont beaucoup plus limitées dans leur liberté de licencier les travailleurs (OCDE, 2007a), notamment pour les travailleurs avec des états de service plus longs. Alors que la réglementation concernant les dispositions du travail temporaire est relativement flexible, contribuant d'ailleurs peut-être à sa prévalence croissante en Finlande, la réglementation et le renouvellement des contrats à durée fixe sont plus stricts. Les procédures administratives pour les licenciements sont particulièrement rigides par rapport au Danemark.

Depuis 2004, un réseau décentralisé de centres de services pour la main-d'œuvre a été mis en place. Ce système de « centres à guichet unique » regroupe les moyens des administrations centrale et municipales ainsi que du régime d'assurance sociale pour offrir aux chômeurs des services plus holistiques et coordonnés, incluant des programmes

de soutien du revenu, de recherche d'emploi, de formation et d'activation, mais aussi des services médicaux et de conseils. Le gouvernement a également annoncé la mise en place d'un système amélioré de définition de profils pour les demandeurs d'emploi. Ce système, qui s'inspire d'un système ayant parfaitement réussi au Danemark, cherche à mieux cibler les services individualisés sur les nouveaux chômeurs.

Une évaluation indépendante du programme « Change Security » a été effectuée récemment par Robert *et al.* (2007) qui ont examiné les résultats d'un groupe cible par rapport à ceux d'un groupe témoin et constaté qu'ils étaient nettement supérieurs. Un certain nombre de problèmes subsistent pourtant. L'activation, la formation et la recherche d'emploi demeurent fragmentées entre les différents niveaux de gouvernement et en fonction de la durée du chômage, des niveaux d'incapacité ou de maladie et des classifications des assurances. Si les nouveaux centres de services pour la main-d'œuvre ont tenté de gérer la coopération et la coordination, les accords restent entre sphères de compétences, en particulier d'un point de vue administratif, avec des chaînes de responsabilité et d'imputabilité qui ne sont pas toujours mutuellement compatibles. L'encadré 5.1 présente une étude de cas de l'application du cadre « Change Security » à la fermeture de la papeterie de Voikkaa, en décembre 2006. Tout juste plus d'un an après la fermeture, le chômage demeure très élevé, ce qui donne à penser que ce cadre n'est pas suffisant pour réintégrer dans l'emploi les travailleurs licenciés, en particulier lorsque le taux de chômage local/régional est élevé.

En constituant un groupe de travail (le Comité SATA) chargé de conduire un examen exhaustif de la protection sociale, le gouvernement a reconnu la nécessité d'en faire plus dans ce domaine. Le mandat de ce Comité est de renforcer les incitations au travail et de réduire la pauvreté tout en maintenant un niveau suffisant de sécurité sociale de base. Il s'attachera en particulier à améliorer le fonctionnement des marchés du travail par des réformes de la fiscalité, du régime de base de la sécurité sociale et des allocations de chômage. Le comité revisitera également la question de la « filière du chômage » et examinera les propositions de réduction des prestations pour les chômeurs de longue durée. Les questions relatives au fonctionnement et à la coordination de l'ensemble des services offerts aux personnes sans emploi, notamment le fonctionnement des centres de services pour la main-d'œuvre, devraient également être examinées. Le groupe devrait faire ses recommandations courant 2009.

#### Encadré 5.1. Étude de cas : la fermeture de la papeterie de Voikkaa

En mars 2006, United Paper Mills (UPM) a annoncé la fermeture de la papeterie de Voikkaa à Kuusankoski, au sud-est de la Finlande. La raison invoquée pour cette fermeture, qui signifiait la perte de 678 emplois, était le manque de compétitivité de l'usine confrontée à une capacité de production excédentaire et au coût élevé de ses intrants (personnel et matières premières). Concernant les coûts de personnel, il convient de noter que le salaire horaire des ouvriers de cette usine est supérieur de 30 à 40 % au salaire moyen de tous les opérateurs de machines et de matériel (Statistics Finland, 2007).

UPM s'est montrée généreuse avec les travailleurs licenciés, leur versant l'intégralité de leur salaire pendant les sept mois qu'a duré la réduction des activités de l'usine, ceci que les employés aient pris ou non un autre emploi. De plus, UPM a financé un programme « From Job to Job » d'aide à la reconversion et au reclassement des travailleurs licenciés. La fermeture échelonnée a également donné aux autorités publiques plus de temps pour

### Encadré 5.1. Étude de cas : la fermeture de la papeterie de Voikkaa (suite)

mettre en place des programmes d'aide et mobiliser des ressources, notamment pour obtenir de l'administration centrale un financement au titre des ajustements structurels. Outre une aide directe aux travailleurs licenciés, des fonds ont été également mis à disposition pour financer la création de jeunes pousses (start-ups) et aider les entreprises envisageant de s'installer dans les anciens locaux de l'usine. En bref, la fermeture du site de Voikkaa a été précisément le type de situation pour laquelle a été créé le programme finlandais « Change Security ».

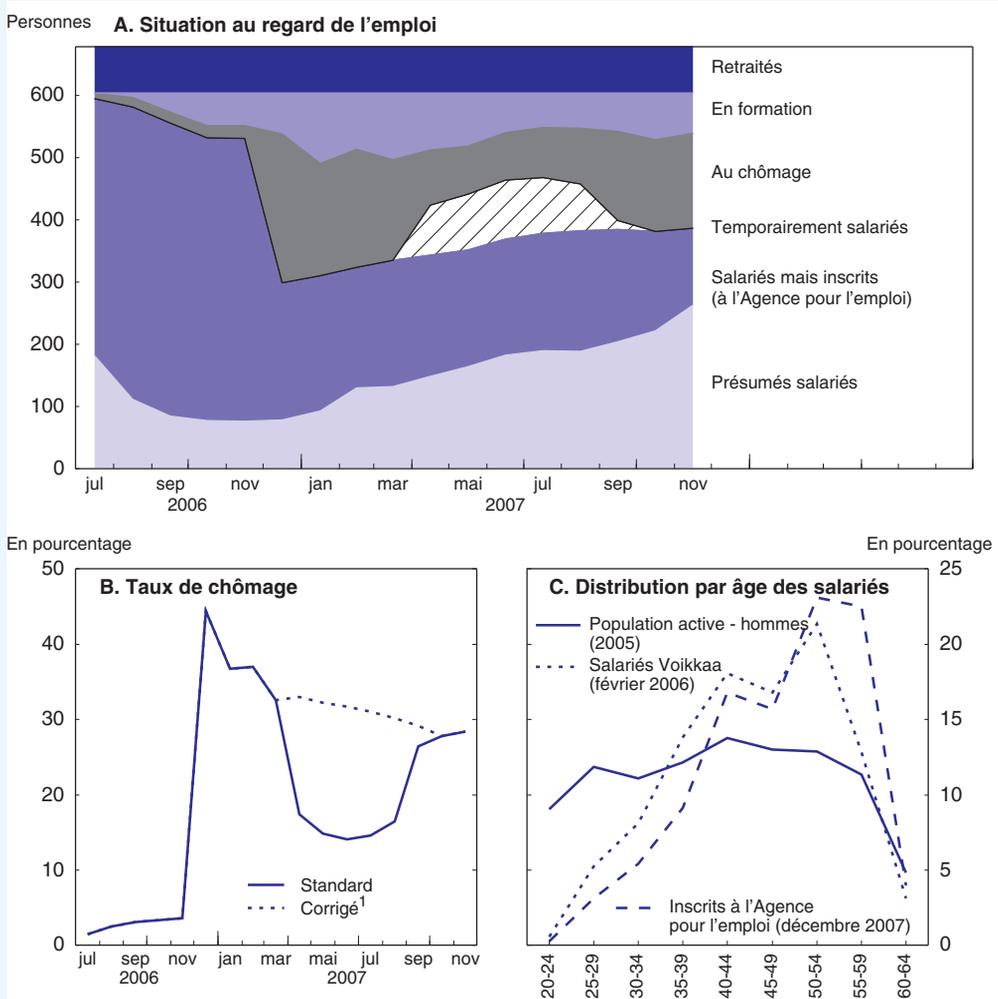
Le graphique 5.4 (partie supérieure) représente la situation au regard de l'emploi des 678 travailleurs licenciés pour une période commençant juste avant la fermeture de l'usine et se terminant en décembre 2007. Au moment de la fermeture, en décembre 2006, on estime qu'environ 74 personnes étaient parties à la retraite, 66 étaient en formation, 239 étaient inscrites au chômage, 218 travaillaient mais étaient inscrites comme recherchant un autre emploi, enfin 78 n'étaient pas inscrites mais étaient supposées travailler (quoiqu'une partie de celles-ci étaient peut-être sorties de la population active). Ce qui donne un taux de chômage de 44 %, comme le montre la partie inférieure gauche du graphique 5.4. Durant l'été 2007, une centaine d'anciens employés ont été embauchés à titre temporaire dans d'autres usines locales d'UPM pour remplacer des travailleurs en vacances, ce qui a fait baisser provisoirement le taux de chômage. Toutefois, avec un taux de chômage actuel qui avoisine les 30 %, la situation pour les chômeurs ne s'est pas sensiblement améliorée depuis la fermeture de l'usine en dépit des sommes et des efforts considérables déployés pour amortir l'impact de l'ajustement structurel. La situation aura été dégradée à nouveau, début 2008, lorsque le contrat de travail d'une soixantaine d'employés restant engagés dans les activités de fermeture du site de Voikkaa sera arrivé à son terme ; le taux de chômage pourrait alors remonter autour de 40 %. L'heure de vérité sonnera lorsque les chômeurs indemnisés arriveront en fin de droits, c'est-à-dire au terme des 500 jours d'indemnisation sur la base du revenu antérieur, encore qu'un grand nombre d'entre eux semblent être parvenus à remettre les compteurs à zéro grâce à de courtes périodes d'emploi.

Lorsqu'on a enregistré une progression de l'emploi (permanent) sur la période ayant suivi la fermeture, celle-ci est venue du groupe de chômeurs en formation et non pas du réservoir de personnes inactives ou de personnes en situation d'emploi temporaire. S'il existe incontestablement un degré de libre choix parmi les personnes s'engageant dans une formation, cela souligne l'efficacité d'un envoi en formation des travailleurs licenciés dans le cadre d'un ajustement structurel.

La difficulté de retrouver un emploi résulte probablement, pour une large part, de la structure par âge des travailleurs licenciés (dont 81 % étaient des hommes) qui obliquait nettement vers la tranche d'âge supérieure par rapport à la répartition selon l'âge de l'ensemble de la main-d'œuvre masculine finlandaise (partie inférieure droite du graphique 5.4). Le fait qu'au moins 10 % aient opté pour un départ à la retraite immédiat et que, sur les 153 enregistrés comme chômeurs en décembre 2007, environ un tiers aient déclaré attendre de pouvoir bénéficier de la « filière du chômage » est une indication de plus de l'âge moyen élevé des travailleurs. La situation difficile de la cohorte plus âgée est confirmée par le fait que mi-2007, le taux de chômage des plus de 50 ans dans la région de Kuusankoski était de 54 %. Néanmoins, des éléments empiriques donnent à penser que les entreprises qui ont tenté de recruter les personnes licenciées pour des emplois ailleurs en Finlande n'ont eu qu'un succès limité, en raison de la réticence de ces personnes à déménager. Des réglementations plus strictes faisant obligation aux chômeurs de déménager pour pouvoir reprendre un emploi auraient probablement donné un résultat global meilleur.

## Encadré 5.1. Étude de cas : la fermeture de la papeterie de Voikkaa (suite)

Graphique 5.4. Fermeture de la papeterie de Voikkaa



1. Corrigé des périodes d'emploi temporaire.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408386226272>

Source : Kouvola Regional Employment Office ; Statistics Finland, Labour Force Survey et estimations de l'OCDE.

## La fixation des salaires reste excessivement rigide

S'attaquer aux rigidités des salaires réels, tel était le thème central du chapitre 4 de la précédente *Étude* (OCDE, 2006a) et les réformes dans ce domaine demeurent une priorité pour la Finlande. Ce chapitre discutait dans le détail des avantages d'une plus grande flexibilité des salaires et faisait un certain nombre de suggestions quant à la manière dont le cadre de négociation actuel pourrait être modifié pour donner de meilleurs résultats, en particulier pour les travailleurs jeunes et peu qualifiés. Ce chapitre soulignait également l'arbitrage inhérent entre les préoccupations d'équité sociale de la fixation des salaires, d'une part, les performances économiques à long terme et la viabilité, d'autre part. Des enquêtes menées en Finlande ont montré qu'en règle générale, tout le monde est satisfait

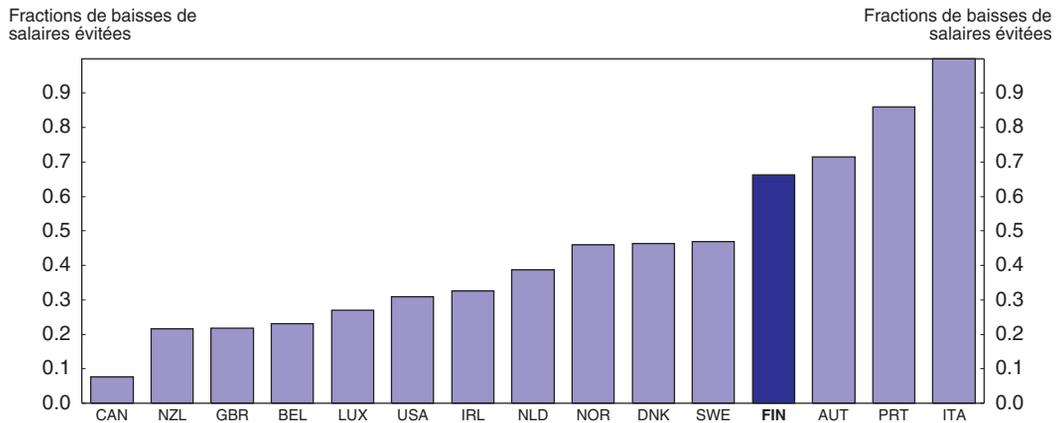
du cadre spécifiquement finlandais de fixation des salaires du fait de l'impact stabilisateur qu'il a sur les relations industrielles et de son effet de modération des salaires, du moins jusqu'à une époque récente (Pekkarinen et Alho, 2005). Mais on reconnaît également qu'un système moins centralisé aurait des avantages microéconomiques importants. Toutefois, les avis divergent sur le point de savoir jusqu'où aller dans cette voie et avec quelle rapidité (Alho, 2005).

La flexibilité des salaires d'un secteur industriel et d'une région à l'autre est une variable critique de l'ajustement aux chocs. Mayes et Vilmunen (1999) montrent que l'impact des chocs qui ont secoué la Finlande au début des années 90 a été exacerbé par le manque de flexibilité des salaires nominaux, de sorte que le poids de l'ajustement est retombé sur l'emploi, entraînant des pertes massives d'emplois. De plus, à cause de l'hystérèse, l'ajustement s'est fait lentement et dans la douleur alors qu'il aurait pu se faire plus rapidement et en douceur si les salaires avaient pu absorber une partie du choc. Sur la période, l'ajustement des salaires réels a été essentiellement la conséquence de l'inflation induite par les dévaluations, mode d'ajustement qui n'est plus possible désormais (Böckerman *et al.*, 2006).

Ces dernières années, les disparités entre régions se sont aggravées. Au cours de la période précédant la récession, la convergence de la croissance du revenu par tête avait été l'une des caractéristiques des disparités entre régions. Mais, depuis la récession, ce processus a cessé (Kuntaliitto, 1999; Loikkanen *et al.*, 2003 et Cabinet du Premier ministre, 2004)<sup>6</sup>. Ce schéma de différences permanentes de taux de croissance entre les régions a entraîné une forte persistance de différentiels de taux de chômage entre les régions (OCDE, 2006a). De fait, la variance du taux de chômage entre les régions s'est accrue sur la période post-récession (encadré 5.2). Toutefois, ces déséquilibres régionaux persistants et croissants ne se reflètent pas dans les salaires, car les accords salariaux centralisés ne permettent pas à la main-d'œuvre régionale de « faire monter les enchères », et de ce fait d'attirer les investisseurs et favoriser l'emploi. L'absence de différentiel de salaires entre les régions n'encourage pas non plus la mobilité des régions à taux de chômage élevé vers les régions à faible taux de chômage.

Un récent travail de Holden et Wulfsberg (2007) a quantifié le degré de rigidité à la baisse du salaire nominal dans un certain nombre de pays de l'OCDE en calculant une estimation de la fraction de baisses de salaires évitées (FWCP)<sup>7</sup>. Le graphique 5.5 illustre leurs résultats, montrant que seuls l'Italie, le Portugal et l'Autriche font pire que la Finlande en termes de rigidité du salaire nominal, avec un indice FWCP bien supérieur à celui des pays nordiques voisins. En termes de rigidité du salaire réel, la situation finlandaise semble pire encore ; Dickens *et al.* (2006) constatent en effet que la Finlande et la Suède forment une paire qui fait considérablement pire que chacun des 16 autres pays examinés. Ils constatent que le facteur commun expliquant le mieux le degré de rigidité du salaire réel est l'importance du rôle joué par les syndicats dans les négociations salariales, rôle qui, dans les deux pays, tend à être important. Böckerman *et al.* (2006) observent également une grande rigidité du salaire réel en Finlande par rapport à d'autres pays comparables, en particulier si l'on exclut la période exceptionnelle de la récession du début des années 90.

Outre la rigidité des salaires au niveau de l'économie, des éléments indiquent également une rigidité des salaires entre secteurs industriels, la progression des salaires d'un secteur à l'autre s'écartant considérablement des tendances sous-jacentes de la productivité. Alho (2005) constate une divergence entre les salaires et la productivité, en

Graphique 5.5. **Rigidité à la baisse des salaires**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408404517604>

Source : Holden, S. et F. Wulfsberg (2007), « Downward Nominal Wage Rigidity in the OECD », Documents de travail de la BCE, n° 777, juillet.

particulier à l'extrémité inférieure de l'échelle des salaires dans le secteur manufacturier, secteur qui a été particulièrement touché en termes de pertes d'emplois au cours de la dernière décennie. Malheureusement, le déroulement des négociations salariales de 2007-2008 n'a pas contribué à promouvoir la flexibilité salariale entre secteurs industriels. Les secteurs les plus productifs et les plus rentables (chimie et technologie) ont été les premiers à conclure des accords, accords qui comportaient des avancées substantielles en termes de flexibilité et laissaient davantage de marge de manœuvre pour refléter dans la rémunération salariale les performances au niveau local. Pour parvenir à ce résultat, les employeurs ont accepté des augmentations de salaires plus importantes. Les secteurs qui ont suivi ont alors cherché à obtenir des augmentations comparables, sinon supérieures, à celles des accords initiaux mais, détail particulièrement dérangeant, sans la plus grande flexibilité négociée lors des premiers accords. Ce constat est cohérent avec le comportement observé lors des négociations précédentes (Uusitalo, 2005). Des fortes augmentations de salaires imprudentes, dans des secteurs à faible croissance de la productivité, risquent de relancer l'inflation et pourraient sérieusement compromettre l'objectif du gouvernement de ramener le taux de chômage à 5 % d'ici à 2011. L'augmentation globale des salaires sur la période de 30 mois couverte par les négociations salariales récentes est estimée de l'ordre de 4.5 % par an et la dérive des salaires pourrait atteindre 6 %.

### **La réforme du cadre de fixation des salaires a été limitée**

La réforme du cadre de fixation des salaires a progressé pas à pas. Une fraction plus importante des salaires est désormais fixée par les tolérances dites de niveau local dans l'accord sur la politique des revenus qui autorisent la négociation d'une partie de l'augmentation générale des salaires au niveau de l'entreprise, de la commune ou de la branche (Asplund, 2007; Heikkilä et Piekkola, 2005 et Johansson, 2006). Toutefois, cette composante tend toujours à être gérée de façon mécanique et ne génère pas le degré de flexibilité qu'elle pourrait fournir (Asplund, 2007). De plus, la proportion de l'augmentation totale représentée par ces composantes flexibles reste beaucoup plus faible en Finlande que dans les autres pays nordiques. L'introduction récente d'accords au niveau de l'entreprise permet également une plus grande flexibilité, quoique à ce jour ce mécanisme n'ait été utilisé

que pour les négociations portant sur les horaires de travail. Enfin, les dernières négociations prévoyaient le paiement aux travailleurs de suppléments basés sur les performances. Mais, en règle générale, les représentants locaux ont choisi de répartir cette composante des augmentations de salaires de manière uniforme entre tous les salariés même si, en agissant ainsi, ils encourageaient une pénalité totale en termes d'augmentation des salaires d'environ 1 %.

Il faut reconsidérer l'idée selon laquelle on devrait veiller, dans les négociations salariales nationales, à ce qu'aucun travailleur ne soit laissé pour compte<sup>8</sup>. Il faut mettre davantage l'accent sur le règlement des problèmes d'équité par le biais de la fiscalité et du régime des prestations tandis que le coût du travail devrait refléter la productivité sous-jacente. En outre, la compression des salaires en Finlande a atténué les signaux sur les opportunités du marché du travail que les salaires envoient aux travailleurs des différents secteurs et des différentes régions, ainsi qu'aux étudiants cherchant dans quelle voie s'engager et aux migrants potentiels. Cette absence de signalisation claire contribue aux inefficiences du marché du travail finlandais.

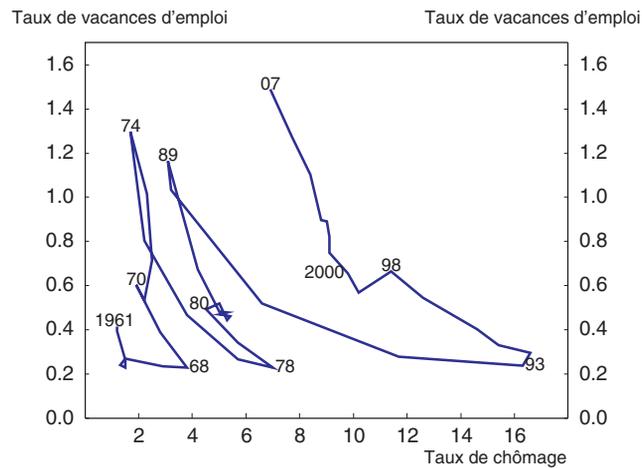
La question de savoir si le cadre finlandais de fixation des salaires est optimal doit être placée au centre du débat public sur la politique économique. Jusqu'à présent, les réformes n'ont été que marginales. Alors que les résultats des dernières négociations salariales étaient décevants, avec des répercussions néfastes probables sur l'inflation et la compétitivité, il faudra continuer à négocier les salaires à un niveau décentralisé, afin que les accords salariaux puissent mieux refléter la situation du marché du travail correspondant à chaque niveau de compétence et d'emploi. Un certain degré de coordination de ce processus par le gouvernement pourrait être nécessaire. En outre, le refus de participer aux conventions collectives devrait être facilité et la pratique actuelle, qui consiste à consigner les résultats des négociations salariales dans la législation (extension administrative), devrait être reconsidérée, car elle constitue un obstacle à la flexibilité intrasectorielle. Elle pourrait être remplacée par une législation sur un salaire minimum afin de s'attaquer au problème de l'équité sociale et à différents autres problèmes.

## Problèmes d'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi et pénuries de compétences

Dans les différents secteurs du marché du travail, on observe un nombre croissant d'indices d'inadéquations. Au niveau global, ces inadéquations sont manifestes sur la courbe de Beveridge (graphique 5.6). En 2007, le taux national de vacance d'emploi a avoisiné son record historique alors que le taux de chômage global était de 6,9 %. En revanche, la dernière fois que le taux de vacances a atteint ce niveau, le taux de chômage n'était que d'environ 2 %. Le déplacement horizontal vers la droite sur la courbe de Beveridge après le début des années 90 s'est également produit dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE (Layard *et al.*, 1994), mais il est particulièrement prononcé dans le cas de la Finlande et donne à penser que le niveau d'équilibre du chômage a augmenté d'environ 4 à 5 points de pourcentage<sup>9</sup>. Ceci est cohérent avec les estimations d'un NAIRU d'environ 4 % avant la récession des années 90, avant de culminer autour de 12 % en 1994 et de retomber autour de 7½ pour cent en 2007 (OCDE, 2007b). De plus, le niveau d'emplois vacants varie considérablement d'un secteur à l'autre, de même que l'inadéquation entre le nombre de postes vacants et le nombre de chômeurs dans chaque secteur.

Soininen (2007) constate une modification importante du processus d'adéquation sur le marché du travail avant et après la crise, modification qui peut être liée aux effets pernicieux du chômage de longue durée<sup>10</sup>. Des études pour d'autres pays (Petrongolo et

Graphique 5.6. Courbe de Beveridge



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408455708856>

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques – base de données en ligne.

Pissarides, 2001) ont établi que la structure par âge de la main-d'œuvre peut également avoir un impact significatif sur le processus d'adéquation. Étant donné le profil d'âge des chômeurs de longue durée, ce facteur est probablement important en Finlande, compte tenu en particulier de l'hétérogénéité du niveau éducatif entre les cohortes d'âge (voir ci-dessous). Le niveau et la durée des allocations de chômage peuvent également avoir un impact sur l'efficacité de l'adéquation. Côté positif, les allocations de chômage offrent une protection sociale essentielle contre la pauvreté ; elles donnent également aux chômeurs le temps et les moyens de trouver des emplois correspondant mieux à leurs qualifications. Mais l'accès à des allocations de chômage très généreuses et illimitées risque de réduire l'incitation à rechercher un emploi (OCDE, 2007a).

Outre les augmentations simultanées du taux de chômage et du taux de vacance d'emploi, les autres mesures des inadéquations et des pénuries sont la prévalence des heures supplémentaires et le temps nécessaire pour pourvoir les emplois vacants. Les valeurs de ces deux mesures ont augmenté récemment. Une étude du Cabinet du Premier ministre (2007b) montre que le temps moyen nécessaire pour pourvoir les emplois vacants a augmenté de manière spectaculaire depuis le début de 2006. C'est dans les secteurs de l'extraction des minerais, de la construction, de l'industrie, des transports, du stockage et des TI que ce temps a le plus augmenté. On observe un schéma similaire pour les heures supplémentaires. Si globalement la part des heures supplémentaires dans le nombre total d'heures travaillées est demeurée largement inchangée, un certain nombre de secteurs dont l'hôtellerie, la restauration, les transports, les communications et, en particulier, la santé, ont enregistré une progression importante du nombre d'heures supplémentaires travaillées. Cette progression correspond au grand nombre d'emplois vacants dont fait état le secteur des services. Les indices d'inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi montrent également une augmentation des inadéquations au niveau régional (encadré 5.2).

Une conséquence typique des pénuries de main-d'œuvre pourrait être des augmentations de salaires plus importantes dans les secteurs affectés mais, à ce jour, nous n'en avons pas la preuve, peut-être en partie à cause de la rigidité du cadre finlandais de fixation des salaires. Si les négociations salariales de 2007 ont conduit à des augmentations

### Encadré 5.2. Indices d'inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi

Les déplacements vers la droite sur la courbe de Beveridge sont souvent attribués à une baisse de l'efficacité du marché du travail à pourvoir aux vacances d'emploi en puisant dans le réservoir des chômeurs. On peut calculer des indices au moyen des chiffres des vacances d'emploi interrégionales et intersectorielles et des chiffres du chômage (voir Obadic [2006] pour un bon exposé) pour quantifier le degré d'inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi. Dans le cas de la Finlande, les données sur le chômage et les vacances d'emploi sont disponibles au niveau du secteur ou de la région.

Une catégorie d'indices d'inadéquation utilise les taux de vacances d'emploi et les taux de chômage régionaux et sectoriels pour construire des indices globaux qui se fondent sur les déséquilibres entre ces taux. Les deux indices de cette catégorie les plus fréquemment utilisés (par Jackman et Roper, 1987) sont les suivants :

$M_1 = \frac{1}{2} \sum_i |u_i - v_i|$  et  $M_2 = 1 - \sum_i (u_i v_i)^{\frac{1}{2}}$  dans lequel  $u_i$  désigne le nombre de chômeurs dans une région ou un secteur industriel par rapport au nombre total de chômeurs et  $v_i$  le nombre de postes vacants dans une région ou un secteur en proportion du nombre total de postes vacants. Dans les deux cas, si la proportion de chômeurs et la proportion de vacances d'emploi sont égales à l'intérieur de chaque région ou de chaque secteur, les indices seront de zéro, indiquant l'absence d'inadéquation.

Le deuxième groupe construit des indices d'inadéquation basés sur la dispersion des taux de chômage par rapport à la moyenne nationale ou aux régions les plus performantes.

$M_3 = \frac{1}{2} \text{var} \left( \frac{U_i / N_i}{\sum U_i / \sum N_i} \right)$ ;  $M_4 = \frac{1}{2} \text{var} \frac{u_i}{u_T}$  et  $M_5 = \log(u_T - u_L)$  dans lequel  $U_i$  désigne le nombre de chômeurs dans une région ou un secteur et  $N_i$  le nombre de chômeurs dans une région ou un secteur,  $u_T$  le taux de chômage global et  $u_L$  le taux de chômage le plus bas de toutes les régions ou tous les secteurs industriels.

Enfin, Valleta et Hodges (2006) suggèrent d'utiliser la dispersion de la croissance de l'emploi d'une région ou d'un secteur à l'autre comme une simple mesure de l'inadéquation, notant que les périodes pour lesquelles les écarts-types des taux de croissance de l'emploi entre les états des États-Unis sont élevés, correspondent étroitement à des déplacements vers la droite sur la courbe de Beveridge.

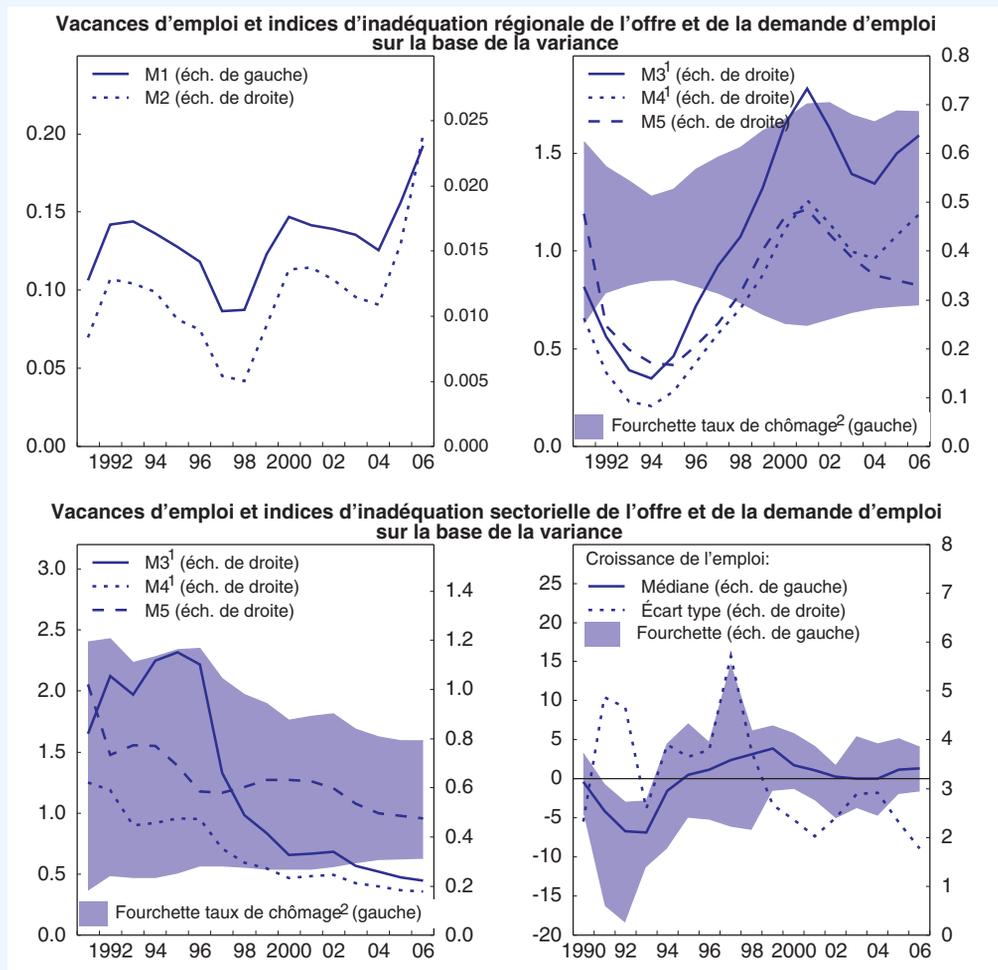
Dans le cas des régions finlandaises, les indices d'inadéquation qui utilisent les données sur les vacances d'emploi ( $M_1$  et  $M_2$ ) suggèrent une progression très prononcée sur le long terme des inadéquations régionales depuis la récession du début des années 90 et des inadéquations croissantes au cours des années 2005 et 2006 (graphique 5.7, partie supérieure gauche)<sup>\*</sup>. La progression plus récente des indices a été entraînée dans une large mesure par la concentration des vacances d'emploi dans la région d'Helsinki/Uusimaa ; de fait, sur la période de deux ans prenant fin en 2006, près de la moitié des vacances d'emploi en Finlande ont été enregistrées dans la région capitale en dépit du fait que celle-ci représente moins d'un tiers de l'emploi total.

Les indices d'inadéquation sur la base de la dispersion du chômage ( $M_3$  et  $M_4$ ) montrent également une augmentation de la mesure de l'inadéquation sur les deux dernières années (graphique 5.7, partie supérieure droite) bien que, selon cette mesure, le degré d'inadéquation ne soit pas aussi mauvais qu'en 2001, année où la fourchette des taux de chômage a été la plus large. Au contraire, l'indice du différentiel de chômage ( $M_5$ ) montre une inadéquation moindre sur les quelques dernières années, car le fossé entre les régions les plus performantes et les régions les moins performantes s'est quelque peu resserré depuis le ralentissement de la

**Encadré 5.2. Indices d'inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi (suite)**

croissance de l'emploi aux alentours de 2002, année où toutes les régions ont pareillement souffert. Toutes les régions ont connu par la suite une reprise de la création d'emplois.

Pour ce qui est des inadéquations entre secteurs industriels, il faut être plus prudent dans l'interprétation des résultats, car les chiffres du chômage par secteur sont mesurés en fonction du secteur dans lequel le chômeur a travaillé en dernier, ce qui exclut la possibilité pour les personnes de se recycler puis de chercher du travail dans un autre secteur. Cela dit, tous les indices par secteur donnent à penser que les inadéquations ont été régulières ou qu'elles ont diminué sur les quelques dernières années, car les ratios taux de vacance/taux de chômage ainsi que le taux de chômage et le taux de croissance de l'emploi ont tous eu tendance à converger dans la plupart des secteurs au cours de la dernière décennie. Ceci est cohérent avec une dissipation de l'ajustement structurel entraîné par la récession, indiquant que les secteurs qui ont survécu ont commencé à établir une correspondance plus efficace entre travailleurs et emplois. Les parties inférieures du graphique 5.7 illustrent la convergence intersectorielle.

**Graphique 5.7. Inadéquation régionale et sectorielle**

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/408503651134>

1. M3 et M4 sont mis à l'échelle pour les besoins de la présentation.

2. Fourchette des ratios des taux de chômage.

Source : Statistics Finland et calculs de l'OCDE.

**Encadré 5.2. Indices d'inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi (suite)**

En résumé, ces indices donnent à penser que le problème de l'inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi est un problème interrégional plutôt qu'un problème intersectoriel. S'il apparaît que l'équilibre entre le chômage, les vacances d'emplois et la croissance de l'emploi entre les secteurs industriels s'améliore, c'est l'inverse qui semble se produire entre les régions dont les performances au regard du marché du travail divergent, les provinces méridionales à forte croissance distançant les provinces septentrionales moins performantes.

\* Les données sur les vacances d'emploi ne sont disponibles pour une durée suffisamment longue que pour 15 des 21 régions. Les taux de chômage globaux, etc. sont ajustés en conséquence.

globales relativement importantes des salaires nominaux, la variance des résultats en termes de salaires entre les secteurs (et les régions pour cette question) ne semble pas supérieure à celle enregistrée lors des précédentes négociations<sup>11</sup>.

**Mobilité régionale insuffisante**

Une explication couramment avancée du problème des inadéquations régionales est une mobilité géographique relativement faible. Le coût élevé du transfert géographique des familles fait que l'inadéquation entre les emplois existant dans une région et les chômeurs structurels existant dans une autre peut persister durablement. Dans le cas de la Finlande, la situation est aggravée par le profil d'âge des personnes licenciées, qui tendent à être plus âgées et donc moins disposées à se déplacer que des demandeurs d'emploi plus jeunes ayant moins de contraintes liées à l'accession à la propriété ou aux responsabilités familiales.

S'inscrivant en faux contre la supposition de relatif immobilisme des finlandais, le Cabinet du Premier ministre (2007b) conclut que les éléments disponibles donnent à penser que les finlandais sont en fait proches de la moyenne des autres pays européens pour ce qui est de la mobilité régionale. De surcroît, le Cabinet du Premier ministre (2004) soutient que, sur la base de relations négatives entre le revenu par habitant et le taux de croissance démographique – relations se renforçant avec le temps – la mobilité interrégionale s'est accrue dans la période post-récession et que cette mobilité accrue a été générée en partie par des performances économiques divergentes. Toutefois, la grande disparité des taux de chômage interrégionaux donne à penser que la mobilité est simplement inappropriée. Qui plus est, l'utilisation de l'Europe comme référence ne constitue pas un bon repère (« benchmark ») par rapport à d'autres régions plus performantes comme l'Amérique du Nord et l'Australasie. Enfin, comme le montrent Kauhanen et Tervo (2002), ce sont généralement les travailleurs les plus instruits qui émigrent et non pas ceux qui, ayant moins de qualifications, sont moins susceptibles de trouver un emploi localement.

Les chômeurs sont soumis à quelques exigences légales de mobilité géographique (et professionnelle), mais celles-ci sont jugées faibles, comparées à celles qu'imposent la Norvège et la Suède (Hasselpflug, 2005). Par exemple, si tous les chômeurs doivent accepter les offres d'emploi dans leur région d'activité, seuls les célibataires sans enfants sont tenus d'accepter les offres d'emploi permanent à plein temps dans d'autres régions, sous réserve de pouvoir trouver à se loger sans supplément de coût important. Il est probable que cette dernière condition exclura d'imposer à des personnes de partir vers des régions à forte

croissance, comme la région d'Helsinki, où le coût du logement est sensiblement plus élevé que dans le reste du pays<sup>12</sup>. Les chômeurs mariés ou ayant des enfants ne sont pas tenus d'accepter un emploi en dehors de leur région même si leur conjoint est également sans travail. Les mesures prises dans le cadre du Budget 2007 pour encourager une plus grande mobilité incluaient une augmentation du montant maximum de la déduction pour frais de transport. En outre, une nouvelle subvention de déplacement a été introduite en 2007, le niveau de rémunération de la prime de mobilité a été relevé et la période pendant laquelle l'indemnité de transport peut être versée, a été prolongée. L'interaction entre le secteur du logement et la mobilité est également un problème, l'augmentation rapide des loyers et des prix des maisons à Helsinki et dans les autres centres à forte croissance rendant le transfert des personnes en provenance d'autres régions, prohibitif pour certaines. Le gouvernement a cherché à remédier à ce problème en offrant des abattements fiscaux généreux pour la location d'une deuxième résidence (Cabinet du Premier ministre, 2007a). Mais cette initiative est une erreur car elle ne profitera probablement qu'aux travailleurs suffisamment riches pour entretenir ces deux résidences et il est probable que son incidence éventuelle sur la mobilité des chômeurs sera très minime. Plus récemment, des initiatives ont été prises en vue d'accroître l'offre de logements à Helsinki et dans les régions avoisinantes, les municipalités de ces régions s'engageant à libérer plus de terrains pour les affecter au développement de l'immobilier résidentiel. Dans le cadre de cet accord, l'administration centrale s'est engagée à apporter son aide à l'amélioration des infrastructures de transport entre ces régions.

Mais pour s'attaquer à ces problèmes, il faut faire bien davantage. En 2007, le gouvernement a constitué à cet effet un groupe de travail chargé de faire des recommandations sur ce qui pourrait être fait pour remédier à ces inadéquations. En janvier 2008, ce groupe a fait un certain nombre de recommandations préliminaires : développer la formation, en particulier la formation professionnelle des jeunes et des chômeurs structurels ainsi que des nombreux immigrés sans travail ; étendre l'indemnité de déménagement, tant en termes de montant (actuellement 700 EUR) qu'en termes d'éligibilité (actuellement, certains groupes de chômeurs seulement) ; le groupe de travail du gouvernement sur la sécurité sociale examinera comment réinsérer dans l'emploi les titulaires de pensions de vieillesse et d'invalidité ; enfin, le système du congé sabbatique devrait être étudié<sup>13</sup>. Ces recommandations constituent un bon début. En particulier, le statut futur du programme de congé sabbatique devrait reposer sur une évaluation approfondie de ses coûts et avantages, en particulier de l'impact qu'aurait le fait de permettre une fuite de travailleurs qualifiés et expérimentés en période de forte pénurie de compétences. Toute évaluation du programme de congé sabbatique devra également étudier les indications d'un mauvais usage comme moyen de reconduire le terme de l'assurance-chômage de 500 jours<sup>14</sup>. Mais il faut faire plus encore. Il faut, en particulier, renforcer les exigences légales de mobilité géographique des chômeurs, et passer à la vitesse supérieure pour les sanctions et leur application. Les éventuels conflits entre l'objectif d'encourager les chômeurs à partir vers des régions plus dynamiques et les objectifs de développement régional du gouvernement (voir encadré 1.2) devraient être ouvertement articulés et des mesures devraient être prises pour remédier aux contradictions.

### ***Inadéquations de compétences***

Des inadéquations de compétences se sont également développées et posent de plus en plus problème maintenant que la Finlande est devenue une économie dynamique

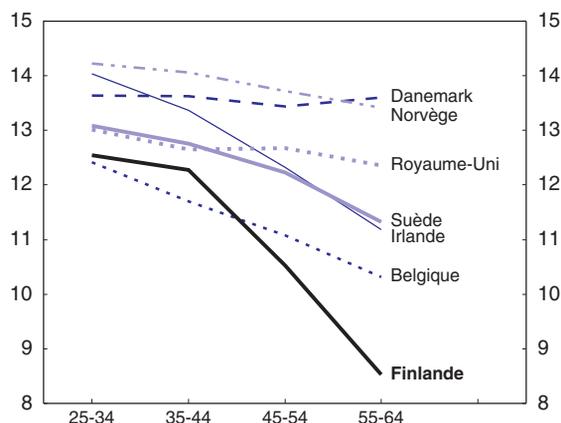
mondialisée dans laquelle l'évolution de compétences requise par l'industrie peut changer rapidement. Cette forme d'inadéquation est particulièrement pertinente étant donné le fort taux de chômage de certains diplômés. Les diplômés des écoles professionnelles, qui ont suivi un enseignement dans des domaines hautement spécialisés et n'ont pas le vaste champ de connaissances acquis par les diplômés de l'enseignement supérieur, ont un taux de chômage représentant plus du double de ceux de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, comme le souligne le Conseil économique (2006), les différences selon le domaine d'études sont importantes. De surcroît, il y a de fortes disparités dans les taux de chômage des diplômés selon les régions. Ainsi, à 16 points de pourcentage, la disparité inter-régionale la plus élevée des taux de chômage des diplômés des écoles professionnelles est entre Kainuu et Itä-Uusimaa (proche de la région d'Helsinki). La disparité régionale la plus importante pour les diplômés des écoles polytechniques se situe entre Lapland et Uusimaa (région d'Helsinki), à plus de 9 points de pourcentage, alors que la disparité régionale la plus large pour les diplômés de l'université représente plus de 7 points.

Les migrations internationales peuvent être une solution au problème des pénuries de compétences, solution qui suscite en Finlande un intérêt grandissant. Toutefois, les progrès à ce jour sont lents et les obstacles à surmonter, pour attirer le type et le nombre de migrants nécessaires pour remédier à l'émergence de goulots d'étranglement sur le marché du travail, considérables (chapitre 7).

### Formation et programmes actifs du marché du travail

Comme indiqué au chapitre 6, la Finlande est très bien placée dans les comparaisons internationales au niveau des performances des systèmes d'enseignement secondaire. Mais elle se distingue également en termes de fracture générationnelle pour le niveau d'instruction, le nombre d'années passées dans l'enseignement scolaire de la cohorte des plus de 45 ans étant très inférieur à celui des cohortes plus jeunes (graphique 5.8). Un autre pays riche de l'OCDE, l'Irlande, affiche une variance également forte des niveaux d'instruction entre cohortes d'âge. Comme la Finlande, elle a connu de profonds

Graphique 5.8. Nombre moyen d'années d'enseignement formel  
Hommes par groupe d'âge, 2004



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408531762536>

Source : OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*, tableau A1.5.

changements structurels et une longue période de très fort chômage, mais, contrairement à celle-ci, elle a su redéployer rapidement ses travailleurs licenciés, y compris les plus anciens dont le niveau d'instruction est plus modeste<sup>15</sup>. Avec le Royaume-Uni et la Belgique, la Finlande apparaît comme l'un des pays riches de l'OCDE dans lequel la disparité entre le taux d'activité des hommes issus de l'enseignement supérieur (90 %) et celui des hommes au mieux diplômés de l'enseignement secondaire de 1er cycle (68.4 %) est la plus grande (OCDE, 2007d). Ce niveau élevé d'inactivité associé à un faible niveau d'instruction et de compétences conduit à penser que l'on pourrait considérablement faire avancer les choses en améliorant les compétences de ce segment de la population par des programmes actifs du marché du travail (PAMT). Toutefois, les travailleurs âgés disposent en même temps d'une période plus courte pour retirer des bénéfices de tout investissement en éducation et recyclage des compétences, ce qui pourrait limiter l'efficacité de telles politiques. Surtout, une plus grande flexibilité du marché du travail, y compris des rémunérations et des conditions de travail, pourrait également aider à réactiver ces travailleurs âgés.

Le nombre de personnes participant à des programmes actifs du marché du travail demeure élevé bien que l'évolution d'un système d'emplois subventionnés vers des programmes reposant davantage sur la formation ait commencé. Le ratio entre le nombre total de chômeurs et le nombre de personnes participant à des programmes de PAMT est proche de son plus haut niveau d'environ 30 %, avec 16 % en formation et 14 % dans des emplois subventionnés (ministère du Travail, 2007b). Un tiers environ des personnes ayant un emploi subventionné sont placées dans les services municipaux et les deux tiers dans des entreprises privées, soit l'inverse d'il y a dix ans où la majorité des emplois subventionnés étaient dans le secteur public. Néanmoins, le nombre de personnes engagées dans des programmes actifs, et non plus passifs, du marché du travail reste inférieur à celui des autres pays nordiques, même si le chômage de longue durée demeure en Finlande un problème infiniment plus préoccupant (OCDE, 2007c). Qui plus est, le montant dépensé au titre de l'activation des titulaires de pensions d'invalidité demeure relativement faible.

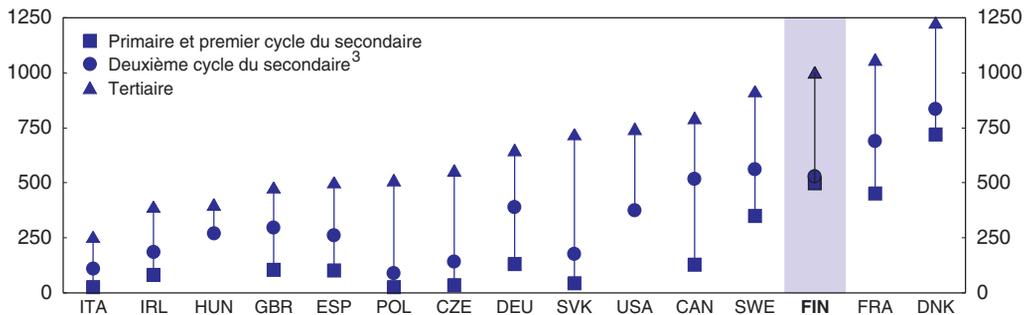
Les programmes actifs du marché du travail (en particulier l'emploi subventionné) ont eu tendance à se concentrer sur la réinsertion des jeunes dans l'emploi (OCDE, 2006a). De fait, il se peut que les employeurs aient utilisé l'emploi subventionné des jeunes pour contourner le problème du salaire tarifaire relativement élevé appliqué de manière uniforme à tous les travailleurs, y compris ceux qui n'ont guère d'expérience professionnelle. Dans le cas de chômeurs âgés, étant donné leur niveau généralement faible d'instruction élémentaire, il pourrait être judicieux de progresser sur la voie de l'abandon de l'emploi subventionné au profit d'une formation subventionnée. Donner à ce groupe de chômeurs les qualifications nécessaires pour pouvoir changer de secteur d'activité au lieu de les inciter par des subventions à rester dans le secteur dans laquelle ils travaillaient à l'époque de leur licenciement devrait être une solution plus efficace et plus durable sur le moyen – long terme.

La nécessité de poursuivre le rééquilibrage au profit de la formation est renforcée par le fait qu'en moyenne, pour l'ensemble de sa population active, la Finlande est bien classée en termes de nombre total d'heures de formation non institutionnelle liée à l'emploi. Le nombre d'heures pour les 55-64 ans (77 heures par an) est égal au tiers du nombre d'heures pour les 35-44 ans (221 heures) (OCDE, 2007c). En outre, en Finlande comme dans les autres pays, ce sont les personnes issues de l'enseignement supérieur qui participent le plus aux

programmes d'éducation des adultes (graphique 5.9). Il faudrait se soucier davantage d'accroître le taux de participation des personnes n'ayant suivi qu'un enseignement élémentaire. L'objectif du gouvernement est de porter à 80 % d'ici à 2008 le taux de participation des adultes à des programmes d'éducation (Cabinet du Premier ministre, 2007a). Mais, à ce jour, les performances du programme NOSTE d'éducation des adultes, ciblé sur les 30-59 ans, n'ont pas atteint cet objectif. Comme la présence d'universités dans les régions risque de diminuer du fait du déclin du nombre de jeunes et des politiques de rationalisation, les régions devraient envisager de donner à l'Université ouverte un rôle plus important. De fait, OCDE (2006b) recommande pour la région de Jyväskylä que le rôle régional de l'Université ouverte soit plus explicitement reconnu et encouragé par l'université et les parties prenantes régionales.

Graphique 5.9. Temps passé en formation professionnelle<sup>1</sup>

Par niveau d'instruction, en nombre d'heures, 2003<sup>2</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408532617402>

1. Estimation du nombre d'heures consacré à la formation continue non formelle liée à l'emploi sur une période de 40 ans pour la population âgée de 25 à 64 ans.
2. 2002 pour le Canada.
3. Inclut le niveau postsecondaire non tertiaire.

Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation*.

## Le modèle nordique nécessite une hausse de l'emploi

Dans les années à venir, la Finlande sera de plus en plus confrontée au défi démographique, avec un déclin de sa population active et une augmentation des ratios de dépendance économique des personnes âgées. La baisse de l'emploi qui en résultera menace la viabilité du système de protection sociale, lequel associe une fiscalité lourde à un filet de sécurité sociale généreux. Un accroissement du taux d'activité est une façon de relever ce défi et le gouvernement s'est fixé un objectif de taux d'emploi sur le long terme de 75 % (ministère des Affaires sociales et de la Santé, 2006). Atteindre cet objectif ne sera pas facile étant donné que lors de son pic, à la fin des années 80, le taux d'emploi était tout juste supérieur à 74 % et qu'une population vieillissante signifie un déclin naturel compensatoire du ratio emploi/population. Néanmoins, un certain nombre de pistes pourraient être explorées pour augmenter le taux d'emploi par rapport à sa moyenne de 2007 qui a été légèrement inférieure à 70 %, soit un chiffre voisin de la moyenne de l'OCDE, mais sensiblement inférieur à celui des autres pays nordiques. Ce problème est en grande partie lié au faible taux d'activité des cohortes âgées.

### Développer l'emploi des personnes âgées est une priorité

La stratégie du gouvernement pour accroître le taux d'activité a consisté pour partie en un certain nombre de réformes opérées en 2005 dans le but d'améliorer les incitations du régime des retraites et de durcir l'accès à la « filière du chômage ». En effet, en garantissant aux chômeurs âgés un accès continu aux allocations de chômage basées sur le revenu, ceci jusqu'à l'âge de la retraite, la filière du chômage encourage effectivement les travailleurs âgés à sortir de la population active. Cette politique, qui a été mise en œuvre avant la récession, à un moment où les perspectives de l'emploi étaient bien meilleures, a été quelque peu durcie : l'âge requis pour être admis à en bénéficier a été porté de 53 à 55 ans en 1997 puis à 57 ans en 2005 (tableau 5.1). Le paquet de réformes opérées en 2005 incluait également des modifications du régime des retraites, comme une augmentation substantielle du taux de charges de retraites à partir de 63 ans, une augmentation de l'ajustement actuariel pour départ anticipé et la suppression du plafonnement de la rente maximale (OCDE, 2004; Hakola et Määttänen, 2008).

Tableau 5.1. **Modifications de la « filière du chômage »<sup>1</sup>**

Période	Âge												
1994-96	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64
1997-2004	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64
2005 – à ce jour	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64

	500 jours d'allocations de chômage
	Jours supplémentaires
	Pension de chômage (abolie en 2005) <sup>2</sup>
	Pension de vieillesse ou jours supplémentaires

1. La filière du chômage est représentée par les parties grisées du tableau.
2. Du fait des dispositions relatives aux droits acquis, certaines personnes ont continué à percevoir la pension de chômage depuis 1997. En fait, 2007 a été la première année où les personnes âgées de 57 ans ne pouvaient plus s'attendre à être éligibles à la pension de chômage à l'âge de 60 ans.

Ces changements de politique, qui ont été discutés en détail dans la précédente *Étude* (OCDE, 2006a), ont été, dans une certaine mesure, couronnés de succès ; l'âge moyen de départ à la retraite a été relevé d'environ un an dans les deux premières années qui ont suivi ces changements (Hakola et Määttänen, 2008) et les taux d'activation des travailleurs âgés se sont quelque peu améliorés. Mais il reste encore beaucoup à faire ; en 2005, l'âge moyen de départ effectif à la retraite en Finlande était encore d'environ 60.5 ans pour les hommes, chiffre nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE (63.3 ans). Le fossé est plus grand encore avec les autres pays nordiques (OCDE, 2006c)<sup>16</sup>, et cet âge de départ est particulièrement bas, compte tenu du niveau élevé de l'espérance de vie des Finlandais, qui est proche de celui de la Norvège et de la Suède, et nettement supérieur à celui du Danemark<sup>17</sup>. En outre, la filière du chômage demeure relativement lucrative, du fait en partie que les allocations de chômage, perçues alors qu'on est dans la filière, génèrent des cotisations de retraite, majorant ainsi le montant final perçu au titre de la pension de vieillesse. Enfin, dans le régime ultérieur aux réformes, lorsqu'on est dans la filière du chômage, on n'est plus tenu de payer la pénalité pour départ anticipé à la retraite normalement associée à un départ à 62 ans au lieu de 63.

### **Les règles régissant les pensions d'invalidité devraient être plus strictes**

Outre le départ à la retraite anticipé et la filière du chômage, les pensions d'invalidité sont une autre solution utilisée, en particulier par les cohortes âgées, pour sortir prématurément de la population active. Il faudrait consacrer davantage de moyens à l'activation de ces personnes, par une sélection plus attentive des actions de formation et d'assistance sur le lieu de travail. En 2004, environ 9 % de la population des 25-65 ans percevait une pension d'invalidité, et pour les 50-65 ans, le chiffre était d'environ 19 % (Hytti, 2006). Malgré une certaine amélioration ces dernières années, la Finlande continue de faire moins bien que la plupart des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2007c). Selon les conclusions d'un certain nombre d'études, les titulaires de pensions d'invalidité sont en majorité parfaitement capables de travailler et, parmi ceux qui ne le sont pas, une proportion importante est à même d'effectuer une forme de travail moins intensif (voir, par exemple, Gould *et al.*, 2006). Si environ 10 % des titulaires de pensions d'invalidité (30 000 personnes, soit près de 1 % de la population active) se sont déclarés disposés à prendre une forme de travail, le faible niveau de l'emploi à temps partiel en Finlande donne à penser que les possibilités de travail dans un type d'emploi particulier sont probablement limitées pour les personnes partiellement handicapées (OCDE, 2008). Outre une plus grande flexibilité des conditions de travail, on pourrait faire davantage pour activer les personnes handicapées. Le programme « Pathways to Work » du Royaume-Uni fournit un bon modèle du type d'initiatives que l'on pourrait envisager, incluant l'offre d'incitations financières à la recherche d'emploi et à la formation aux compétences, et le recentrage des évaluations médicales pour mettre l'accent sur les capacités à travailler plutôt que sur les incapacités (voir *l'Étude économique du Royaume-Uni* en 2007 pour plus de détails - OCDE, 2007e).

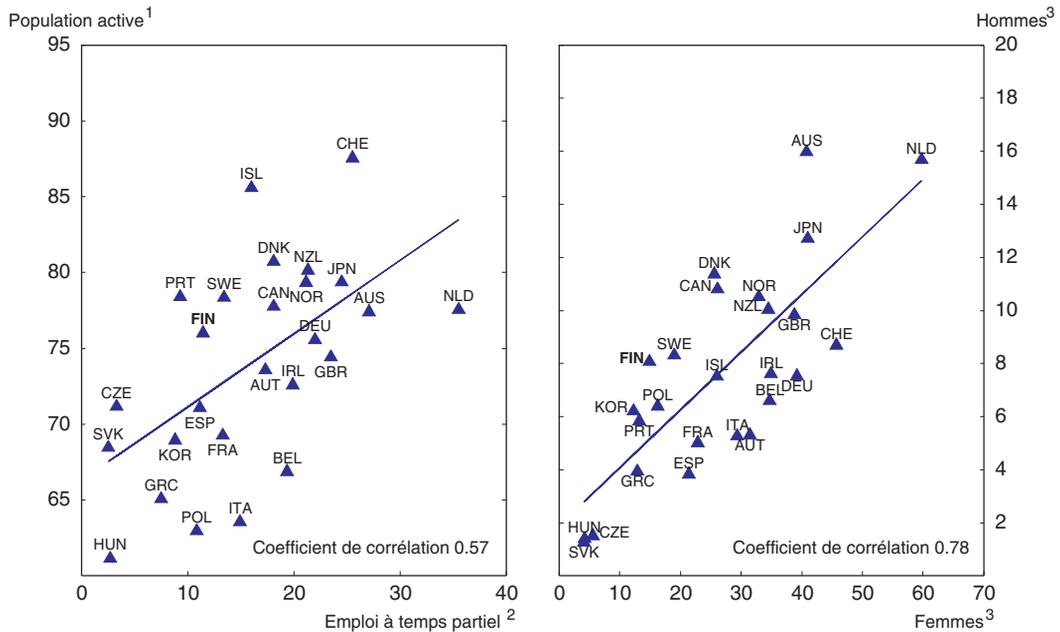
### **Les possibilités de travail à temps partiel devraient être accrues**

Une autre façon de relever le défi d'un accroissement du taux d'activité consiste à rendre le marché du travail plus flexible et ouvert à des formes hétérogènes d'activité, y compris au travail à temps partiel. Cette solution fait écho à la Stratégie européenne pour l'emploi qui incite à la diversité des accords de travail à temps partiel. Cela ne revient pas à prôner un ajustement des politiques de manière à encourager les travailleurs à plein temps à prendre un emploi à temps partiel, mais plutôt à rendre le travail plus attractif pour amener les personnes actuellement sorties de la population active à la réintégrer. Ce pourrait être particulièrement efficace dans le cas des cohortes âgées dont les taux d'activité sont relativement faibles en Finlande. Comme le montre le graphique 5.10, les pays de l'OCDE dans lesquels l'incidence de l'emploi à temps partiel est forte, tendent à avoir un taux global d'activité plus élevé. Si un taux plus élevé d'activité à temps partiel peut réduire le nombre moyen d'heures travaillées, il améliorera la participation au marché du travail, en particulier si on limite l'encouragement du travail à temps partiel aux travailleurs âgés, aux handicapés et aux mères d'enfants en bas âge. De plus, comme le montre l'annexe 5.A1, un taux élevé d'emplois à temps partiel n'implique pas nécessairement un nombre total d'heures travaillées moindre, du fait notamment qu'une plus grande flexibilité ramènerait probablement plus de travailleurs dans la population active, y compris certains partis en retraite anticipée.

Un certain nombre de raisons expliqueraient la faiblesse du taux d'activité à temps partiel en Finlande, notamment la structure sectorielle du marché du travail (faible part du secteur des services dans l'économie), le manque de souplesse des mécanismes de garde

Graphique 5.10. **Corrélations de l'emploi à temps partiel**

2006

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408551607570>

1. Taux d'activité des 15-64 ans.

2. Part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total.

3. Pourcentage d'hommes/femmes travaillant à temps partiel dans l'emploi masculin/féminin.

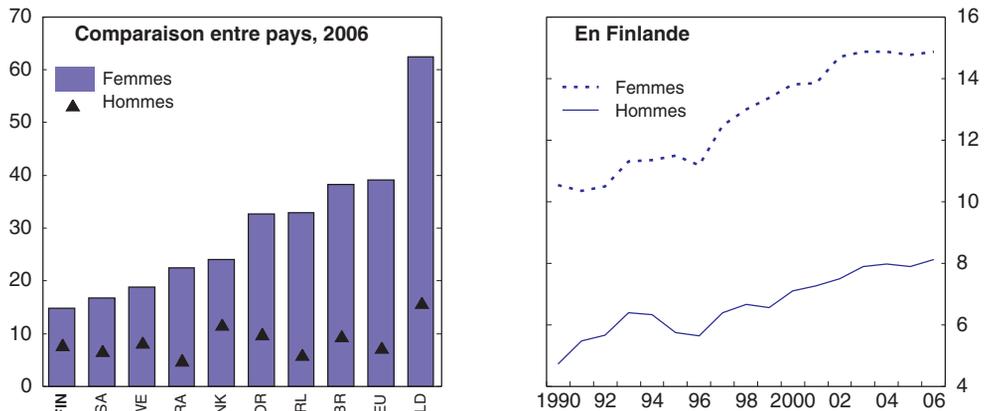
Source : OCDE, *Statistiques de la population active – base de données en ligne*.

d'enfants, les mécanismes juridiques et institutionnels sur le marché du travail, la fiscalité et le système de sécurité sociale (y compris les retraites) et l'interaction entre les deux. En Finlande, par exemple, le travail à temps partiel des personnes âgées et des titulaires de pensions d'invalidité est rare, comparé aux autres pays nordiques dans lesquels il est courant que les régimes de prestations prévoient ce type d'activité (Hytti, 2006). Le travail à temps partiel des mères d'enfants en bas âge devrait également être facilité davantage par un accès plus aisé à des services subventionnés de garde à temps partiel.

Globalement, les facteurs non spécifiques à chaque sexe expliquent une large part des différences entre pays de taux global de travail à temps partiel. Le graphique 5.10 (partie droite) montre une forte corrélation positive entre les parts de l'emploi féminin et de l'emploi masculin à temps partiel entre pays de l'OCDE. Dans certains pays, comme les Pays-Bas, on pense que l'accroissement de la part des services dans l'économie a contribué au niveau élevé de l'activité à temps partiel ; Euwals et Hogerbrugge (2006) suggèrent, par exemple, que la libéralisation des horaires d'ouverture dans le secteur néerlandais des services pourrait également avoir contribué à une plus grande flexibilité et encouragé l'emploi à temps partiel. Cela donne à penser qu'au fur et à mesure que se développera le secteur relativement restreint des services en Finlande, l'emploi à temps partiel pourrait naturellement se développer. De fait, certains éléments tendent à prouver que l'élargissement des horaires d'ouverture a encouragé la croissance de l'emploi à temps partiel (graphique 5.11). À l'inverse, les rigidités du marché du travail, y compris les contraintes de l'offre de travail à temps partiel, pourraient freiner un développement plus rapide du secteur des services.

Graphique 5.11. **Emploi à temps partiel**

En pourcentage de l'emploi total

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408600770684>

Source : OCDE, Statistiques de la population active – base de données en ligne.

Certains pays ont élargi les possibilités de choix en acceptant les travailleurs qui souhaitent prendre provisoirement un travail à temps partiel et reprendre ensuite un plein temps. Cette possibilité s'adresse en particulier aux mères de jeunes enfants. Toutefois, si l'on veut promouvoir l'emploi à temps partiel pour encourager une plus grande participation au marché du travail, il faut veiller à ce que les employeurs ne s'en servent pas pour contourner les règles de protection de l'emploi et à ce que les travailleurs à temps partiel aient accès aux mêmes avantages en termes de déroulement de carrière et de formation, de retraite, d'assurance-chômage et autres protections sociales que les employés à temps plein. De plus, du fait du nombre d'accords existants, la promotion du travail à temps partiel comme moyen d'accroître la participation au marché du travail pourrait avoir des conséquences non recherchées. Par exemple, les travailleurs sont actuellement admis à percevoir leurs indemnités d'assurance-chômage en complément du revenu qu'ils tirent de leur travail à temps partiel, mais le total de ces revenus ne doit pas représenter plus de 90 % du salaire sur la base duquel la demande d'indemnités d'assurance-chômage a été calculée à l'origine. Par ailleurs, un emploi à temps partiel de plus de 18 heures par semaine peut ouvrir droit à une nouvelle période de chômage. Il faut veiller à ce que d'éventuels changements de politique ne génèrent pas des niveaux élevés d'emploi à temps partiel subventionné ou qu'ils ne facilitent pas l'alternance de courtes périodes d'emploi entre de longues périodes de chômage. Le niveau élevé de l'emploi à plein temps en Finlande est un atout, compte tenu des défis démographiques qui se profilent, mais le fait de promouvoir l'emploi à temps partiel comme moyen de maintenir les personnes âgées dans l'emploi, d'offrir aux handicapés la possibilité de travailler et d'accroître le taux d'activité des mères d'enfants en bas âge, aura probablement des avantages.

**Accroître l'incitation au travail en équilibrant le rapport impôts/prestations**

En Finlande, la générosité du système d'aide sociale et le poids élevé de la fiscalité atténuent les incitations au travail et jouent sur le type de valorisation des compétences conduisant à un avancement professionnel et à une meilleure rémunération. En dépit des réformes de 2005, des périodes de longue inactivité financées par des indemnités de chômage généreuses et non modulées sont toujours possibles, en particulier pour les plus

de 57 ans. En outre, le système d'assurance-maladie et invalidité demeure généreux et l'aide financière accordée aux étudiants a été récemment réévaluée. De surcroît, certaines indications internationales donnent à penser que, pour les personnes à faible revenu, des taux élevés d'imposition marginale tendent à réduire le niveau d'activité (c'est-à-dire le nombre moyen d'heures travaillées). De même que la Suède, la Belgique et le Danemark, la Finlande appartient à un groupe de pays dont le taux d'imposition marginal est le plus élevé ; ces pays affichent également un nombre moyen d'heures travaillées (plein temps) bien inférieur à la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2007c)<sup>18</sup>.

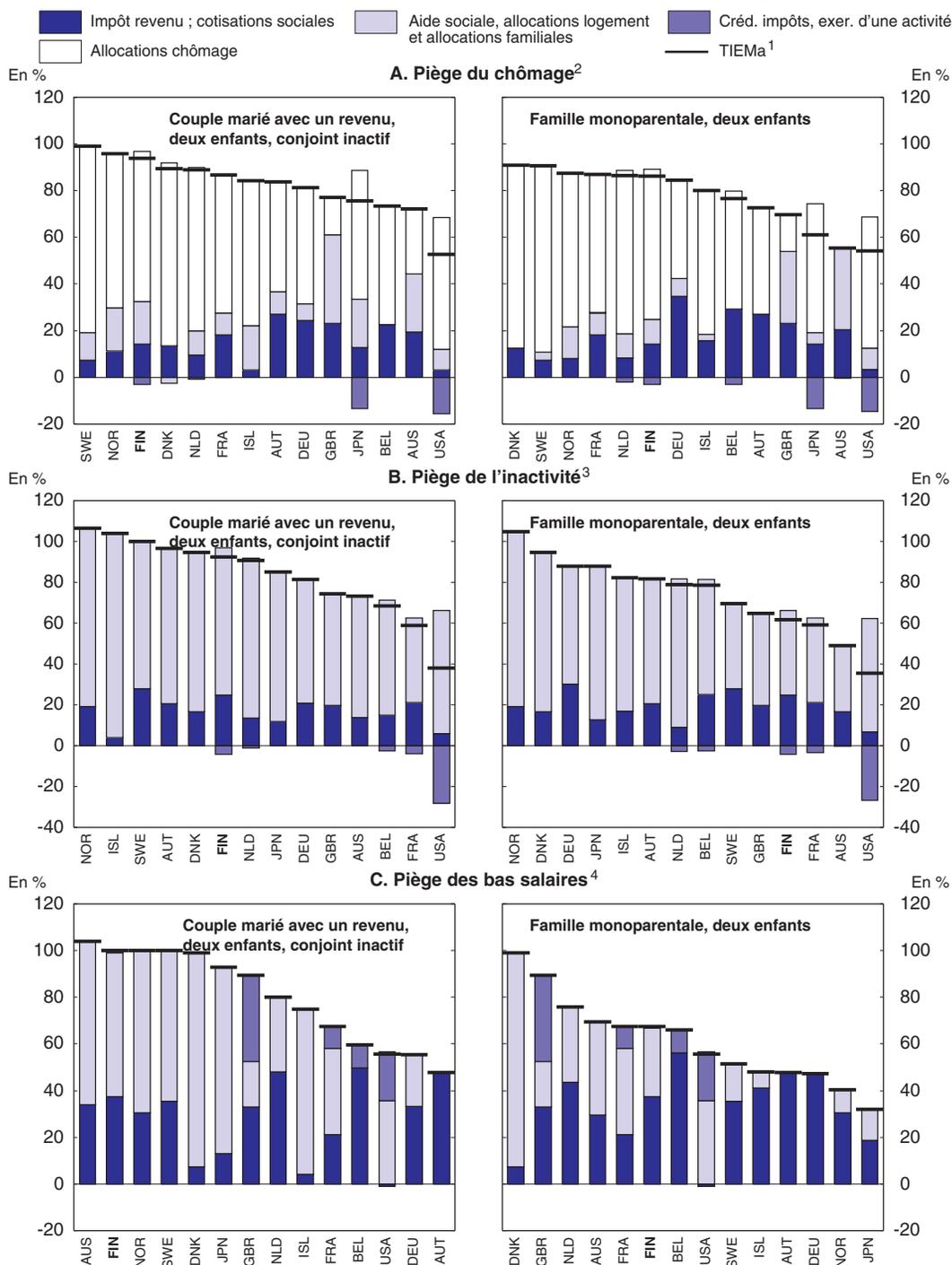
Si l'on a quelque peu progressé dans la gestion de ces désincitations, des obstacles importants à la participation au marché du travail et à une progression de carrière subsistent pour certains profils de familles. L'un des types de famille le plus touché est le couple marié ayant deux enfants (entre 4 et 6 ans). Pour ce groupe, les incitations à l'activité sont terriblement faussées, que l'apporteur primaire envisage de prendre un emploi (piège du chômage), de passer de l'inactivité à un travail à temps partiel (piège de l'inactivité) ou de chercher à accroître ses gains d'environ la moitié du revenu moyen (piège des bas salaires). Dans tous ces cas, le taux d'imposition effectif marginal (TIEMa) est très élevé et, dans certains cas proche de 100%, et il est l'un des plus élevés de l'OCDE (graphique 5.12). Cela constitue une très forte désincitation à une plus grande activité, y compris à une formation et à une valorisation des compétences. S'agissant du piège de l'inactivité et du piège des bas salaires, l'érosion du revenu supplémentaire provient pour l'essentiel de la suppression des prestations dans l'emploi et des crédits d'impôt, alors que dans le cas du piège du chômage, la désincitation résulte du retrait d'allocations de chômage relativement généreuses. Hormis le fait que des taux d'imposition marginaux élevés diminuent la participation au marché du travail, la Finlande continue également à pâtir de la forte imposition implicite du maintien au travail des personnes âgées, en dépit des réformes de la filière du chômage (OCDE, 2007f). Pour atténuer ces désincitations au travail, il faut s'employer à harmoniser davantage l'interface entre la fiscalité et le régime des prestations.

Outre l'impact de ces deux régimes sur la participation au marché du travail, leur interaction joue également un rôle important dans l'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi. Pour le comprendre, il est utile de considérer le concept de salaire de réserve, qui se définit comme le niveau subjectif de revenu en dessous duquel un demandeur d'emploi n'envisagera pas de prendre un emploi qui n'améliorerait pas sa situation sur le plan financier, mais aussi peut-être sur d'autres plans, y compris en réduisant son temps de loisirs. Un salaire de réserve élevé tend à être un frein à l'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi, en particulier dans un contexte de changement structurel, lorsque le type d'emploi que le chômeur avait précédemment, n'existe plus. Lorsque le salaire de réserve est excessivement élevé et que s'y ajoutent des allocations de chômage liées au revenu et versées sur de longues périodes, les chômeurs ne se sentent pas contraints de rechercher activement un emploi.

Le salaire de réserve dépend des prestations reçues au titre de l'assurance-chômage et de la sécurité sociale. Il peut s'évaluer par le taux de remplacement, qui quantifie les prestations et les revenus perçus dans le chômage par rapport aux revenus perçus dans l'emploi. En Finlande, les taux de remplacement nets sont parmi les plus élevés de l'OCDE ; ils sont proches, voire supérieurs, à ceux des autres pays nordiques pour un grand nombre de types de ménages. De fait, pour un couple marié avec deux enfants et un seul apporteur de revenus, le taux de remplacement net est le plus élevé de la zone OCDE (OCDE, 2007f). Qui plus est, contrairement à ce qui se passe dans un grand nombre d'autres pays de

Graphique 5.12. **Incitations au travail des individus à faible revenu**

Effets conjugués des cotisations sociales, de l'impôt sur le revenu et du retrait des prestations, 2005

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/408610711636>

1. Les taux d'imposition effectifs marginaux (TIEMa) sont égaux à 1 moins le ratio variation du revenu net/variation du revenu brut.
  2. Piège du chômage : TIEMa sur le gain de revenu brut tiré 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 gagnant déjà ce niveau de revenu avant de devenir chômeur.
  3. Piège de l'inactivité : TIEMa sur le gain de revenu brut tiré du passage de l'inactivité à un revenu du travail à temps partiel égal à 50 % du salaire moyen à temps plein.
  4. Piège des bas salaires : TIEMa sur une hausse de salaire de 10 % faisant passer celui-ci de 50 à 55 % du salaire moyen à temps plein.
- Source : OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre 3, mise à jour avec les données de 2005 des modèles impôts-prestations de l'OCDE.

l'OCDE, en Finlande les taux de remplacement ne diminuent pas lorsque la durée du chômage augmente. Une forte décroissance du niveau actuellement élevé des taux de remplacement semble donc être la meilleure façon de s'attaquer à des taux d'imposition effectifs marginaux dissuasifs.

Enfin, certains éléments donnent à penser que le taux d'activité des femmes ayant des enfants a été réduit par l'existence des systèmes de prestations complémentaires. En effet, si le système finlandais est généreux en ce sens qu'il offre un accès garanti à des services subventionnés d'accueil des enfants, le versement d'une allocation de garde à domicile (Home Care) rend le maintien à domicile financièrement plus attractif que la solution travail à l'extérieur plus garde d'enfants (OCDE, 2005) : en Finlande, la moitié seulement des mères d'enfants en bas âge travaillent (contre 70 % en Suède), et 44 % seulement des enfants de deux ans vont à la crèche ou à la garderie (contre 85 % en Suède). Certaines municipalités offrent également des allocations de garde à domicile qui sont une incitation supplémentaire à la garde à domicile des enfants. Les effets incitatifs de cette prestation devraient être réévalués.

L'encadré 5.3 résumé les principales recommandations faites dans ce chapitre en vue d'améliorer le fonctionnement du marché du travail finlandais, notamment le problème croissant des pénuries de main-d'œuvre et des déséquilibres régionaux persistants, et le défi du vieillissement démographique.

### Encadré 5.3. **Recommandations visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail**

#### **S'attaquer aux rigidités du salaire réel qui contribuent à la rigidité du marché du travail**

- Des efforts plus importants sont nécessaires pour accélérer le processus visant à faire en sorte que les salaires reflètent mieux la situation du marché du travail pour chaque niveau de compétences et d'emploi. Les salaires devraient continuer à être négociés au niveau décentralisé même si un certain degré de coordination gouvernementale pourrait être nécessaire. Toute modification apportée au cadre de négociation des salaires devrait inclure l'objectif de salaires globaux modérés afin de maintenir la compétitivité du pays à l'international.
- La sortie des conventions collectives devrait être facilitée et la pratique actuelle, qui consiste à transcrire dans la législation les résultats des négociations salariales, devrait être reconsidérée car elle constitue un frein supplémentaire à la flexibilité des salaires. On pourrait envisager de la remplacer par un salaire minimum.

#### **Remédier aux pénuries de main-d'œuvre et aux déséquilibres régionaux**

- De nouvelles mesures s'imposent pour faire en sorte que les nouveaux entrants sur le marché du travail aient la formation et les qualifications pertinentes. Cela signifie notamment donner un rôle plus grand aux signaux que le marché envoie aux étudiants décidant de s'engager dans un domaine d'études de l'enseignement supérieur ou professionnel, aux migrants intra-régionaux potentiels et aux migrants internationaux potentiels.
- Il faudrait mettre davantage l'accent sur la formation subventionnée plutôt que sur l'emploi subventionné, en particulier pour les chômeurs âgés, afin de les réorienter des secteurs industriels en déclin vers des secteurs plus dynamiques. La mise en place de PAMT dans les activités et les secteurs où la demande est faible est probablement un gâchis.

### Encadré 5.3. **Recommandations visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail** (suite)

- Les exigences légales de mobilité géographique (et professionnelle) des chômeurs devraient être renforcées ; les sanctions et leur application devraient être accélérées.
- Un audit des aides actuellement accordées pour faciliter la mobilité interrégionale devrait être effectué ; les aides jugées efficaces devraient être complétées et celles jugées moins efficaces (comme l'aide à la location d'une deuxième résidence) devraient être abolies.

#### **Développer l'emploi**

- Les allocations de chômage devraient être réduites au fil du temps, comme cela se fait actuellement dans de nombreux autres pays de l'OCDE.
- L'accès des travailleurs âgés à la « filière du chômage » devrait être aboli ; il faudrait parallèlement développer les opportunités de reconversion pour ceux en chômage de longue durée, en s'attachant à réorienter les chômeurs vers les secteurs en croissance et les régions dynamiques de l'économie.
- Il faudrait réglementer plus strictement l'accès aux prestations de l'assurance-maladie et invalidité en associant des exigences plus strictes en matière d'activation et une meilleure reconversion afin d'adapter les compétences à la nouvelle structure de l'économie. Des possibilités accrues de travail à temps partiel seraient bien utiles à cet égard.
- Les options pour le travail à temps partiel et leur efficacité devraient être réexaminées. En particulier, les diverses voies pour encourager les retraités à prendre un travail à temps partiel devraient être étudiées, les règles des régimes d'invalidité devraient être plus accommodantes en matière d'emploi à temps partiel, et les rigidités des dispositions de garde d'enfants remédiées.
- Il faudrait travailler à une meilleure interaction de la fiscalité et du régime de sécurité sociale en vue de remédier aux désincitations au travail et à la formation de compétences pour les travailleurs confrontés à des TIEM et des TIEMa extrêmement élevés. Une réduction des prestations au fil du temps serait utile. L'impact sur l'activité des femmes ayant des enfants en bas âge de l'allocation de garde d'enfants devrait être réévalué.

#### **Notes**

1. Statistics Finland mesure l'inactivité sur la base des 15-74 ans, plutôt que sur celle plus orthodoxe des 15-64 ans ; la raison en est que même les personnes appartenant à la cohorte des 66-74 ans peuvent participer activement au marché du travail et qu'elles sont donc des cibles légitimes des politiques du marché du travail.
2. En 2007, par exemple, le taux d'activité a oscillé entre un point bas d'environ 60 % en Laponie et dans le Kainuu et un point haut d'environ 73 % dans la région d'Uusimaa (Helsinki). De même, en 2006, le taux de chômage a varié entre un point bas de 5.2 % dans la région d'Uusimaa et un point haut de 15.7 % dans le Kainuu.
3. Cela dit, la progression des salaires en Finlande, mesurée par la rémunération par employé, a été supérieure à la moyenne de la zone euro au cours des dernières années (moyenne de la période 1999-2006 : 3.2 % contre 2.2 %). Le chiffre de la Finlande a été tiré vers le haut par les augmentations de salaires plus importantes obtenues lors des dernières négociations au niveau syndical de l'an 2000, mais la rémunération par employé a, elle aussi, progressé plus rapidement en Finlande que dans la zone euro pour chacune des trois dernières années (2004 à 2006). En termes de coûts unitaires de main-d'œuvre, la performance de la Finlande sur la période 1999-2006

- a été bien supérieure à celle de la zone euro mais cela est dû, dans une large mesure, à la productivité particulièrement forte du secteur des TIC.
4. Voir Ahtiala (2006) et Conesa et al. (2007) pour une analyse de l'impact de la récession.
  5. En 2006, la durée moyenne des périodes complètes de chômage était de l'ordre de 6 semaines pour les 15-24 ans, alors qu'elle était de 18 semaines pour les 50-54 ans, de 21 semaines pour les 55-60 ans et de 69 semaines pour les 60-64 ans. Le niveau élevé de ces derniers chiffres reflète l'incidence de la « filière du chômage ».
  6. Pekkala (1999) constate qu'après l'introduction de conditions pour prendre en compte les différences sous-jacentes, la convergence interrégionale avait cessé au début des années 80.
  7. Le FWCP (ou fraction de baisses de salaires évitées) est un indice utilisé pour quantifier le degré d'inflexibilité à la baisse du salaire nominal en calculant un taux d'incidence théorique ou notionnel des réductions de salaires sur la base de l'absence de rigidités et en le comparant aux chiffres empiriques effectifs des réductions de salaires.
  8. En Finlande, on considère habituellement que certains éléments de l'échelle des salaires devraient être fixés sur la base d'une perception subjective de la complexité d'un poste et des qualifications qu'il requiert plutôt que sur celle d'une correspondance purement objective avec la productivité du travailleur (Asplund, 2007).
  9. Le déplacement vers la droite sur la courbe de Beveridge pourrait être amplifié par le fait qu'avant la récession du début des années 90, le gouvernement s'était engagé à trouver un emploi pour tout individu qui s'est retrouvé au chômage depuis plus de 12 mois. Cette mesure a été supprimée pendant la récession. Donc, les taux de chômage d'avant la récession pourraient avoir été artificiellement faibles et le déplacement vers la droite sur la courbe de Beveridge pourrait ne pas totalement refléter la baisse de l'efficacité de l'adéquation du marché du travail.
  10. En sortant le stock des chômeurs de longue durée de l'analyse réalisée après la crise, Soininen (2007) constate un processus d'adéquation plus conventionnel. Ce qui donne à penser que ce sont de fait les chômeurs de longue durée qui altèrent la relation normalement positive entre les niveaux de chômage et les taux de recrutement.
  11. À l'exclusion du secteur de la santé, et en particulier du personnel infirmier, qui ont constitué en 2007 un cas particulier. L'exode à l'étranger des infirmières avait été attribué aux rémunérations relativement faibles qu'elles perçoivent en Finlande et au fait que le gouvernement avait promis, pendant la campagne électorale, de remédier à cet état de fait. Cela explique les augmentations de salaires relativement importantes enregistrées par cette catégorie de travailleurs dans les négociations 2007-2008.
  12. Cinquante-neuf régions de travail ont été définies en Finlande.
  13. Le programme de congé sabbatique est un programme aux termes duquel un employé et un employeur passent un accord autorisant le premier à prendre un congé prolongé (90 à 359 jours) durant lequel l'entreprise engagera un chômeur (pas nécessairement au poste exact du travailleur en congé sabbatique). L'objectif du programme est de donner aux travailleurs l'opportunité de se ressourcer et aux chômeurs l'opportunité d'acquérir une expérience professionnelle. Au terme du congé sabbatique, l'employé est en droit de réintégrer exactement le même poste. Pendant la durée de son congé sabbatique, l'employé perçoit 70 % des allocations de chômage auxquelles il a droit (à l'exclusion de la composante « enfant »). Si le congé sabbatique est pris après 25 années de travail, le taux est de 80 %. L'État et les syndicats assurent le paiement du congé sabbatique ; l'employeur verse le salaire de son remplaçant et peut également obtenir une subvention salariale. En 2006, 14 400 employés (soit environ 0.6 %) ont pris un congé sabbatique.
  14. La durée moyenne d'un congé sabbatique est d'environ 7 mois, ce qui, pure coïncidence, est environ la durée de cotisation requise pour rouvrir ses droits à une nouvelle période d'assurance-chômage de 500 jours.
  15. En 2006, en Irlande, le taux de chômage des hommes de 55 à 64 ans était de 2.5 % et le taux d'activité de 68.3 %. En Finlande, au contraire, le taux de chômage des hommes de 55 à 64 ans était de 6.7 % et le taux d'activité était inférieur de près de 10 points de pourcentage à celui de l'Irlande (OCDE, 2007c). Une explication possible est le taux de remplacement bien inférieur des allocations de chômage en Irlande.
  16. En 2005, l'âge moyen de départ effectif à la retraite était de 64.1 au Danemark, de 65.5 ans en Suède et de 63.9 ans en Norvège.

17. En 2006, l'espérance de vie moyenne d'une personne de 60 ans était de 83.5 ans en Finlande, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de l'UE-15. Il est notoire que, pour cette mesure de l'espérance de vie, la Finlande a la plus grande disparité hommes/femmes.
18. En 2006, en Finlande, les employés à plein temps travaillaient une moyenne de 40.3 heures par semaine, classant le pays à l'avant-dernière place des pays de l'UE devant la Lituanie (nombre moyen d'heures travaillées de 39.9 heures). Une comparaison avec les autres pays nordiques montre que seuls les travailleurs à plein temps norvégiens avaient une durée de travail hebdomadaire moindre (39.4 heures). Au contraire, lorsqu'on examine le nombre moyen d'heures travaillées par tous les employés, y compris les employés à temps partiel, la Finlande arrive largement devant les autres pays nordiques en raison de l'incidence relativement faible du travail à temps partiel (Source : *Population et conditions sociales – base d'Eurostat New Cronos et base de données de l'OCDE sur les statistiques de l'emploi*).

## Bibliographie

- Ahtiala, P. (2006), « Lessons from Finland's Depression of the 1990s: What Went Wrong in Financial Reform? », *Journal of Policy Reform*, vol. 9, Issue 1.
- Alho, K. (2005), « Productivity, Incentives and Relative Wages », *Collective Bargaining and Wage Formation*, H. Piekkola and K. Snellman (éd.), Physica-Verlag.
- Arnkil, R., E. Jokinen, T. Spangar et S. Aho (2007) « Change Security – A Harbinger of New Cooperation? », *Finnish Labour Review*, 3/2007.
- Asplund, R. (2007), « Finland: Decentralisation Tendencies Within a Collective Wage Bargaining System » *ETLA Discussion Papers*, n° 1077.
- Böckerman, P., S. Laaksonen et J. Vainiomäki (2006), « Micro-level Evidence on Wage Rigidities in Finland », *Labour Institute for Economic Research Discussion Papers*, n° 219.
- Cabinet du Premier ministre (2004), « The Challenge of Globalization for Finland and its Regions: The new Economic Geography Perspective », *Prime Minister's Office Publications*, 24/2004.
- Cabinet du Premier ministre (2007a), « Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's second Cabinet ».
- Cabinet du Premier ministre (2007b), « Recruitment Problems, Labour Supply and Workers' Mobility », *Prime Minister's Office Publications*, 17/2007.
- Conesa, J.C., T.J. Kehoe and K. Ruhl (2007), « Modelling Great Depressions: The Depression in Finland in the 1990s », *NBER Working Papers*, n° 13591.
- Conseil économique (Economic Council, 2006), « Finland's Response to the Challenge of Globalisation », *Report by the Secretariat of the Economic Council, Part 2*, Prime Minister's Office Publications, 19/2006.
- Dickens, W., et al. (2006), « How Wages Change – Micro Evidence from the International Wage Flexibility Project », *ECB Working Paper Series*, n° 697, Banque centrale européenne.
- Euwals, R. et M. Hogerbrugge (2006), « Explaining the Growth of Part-Time Employment: Factors of Supply and Demand », *Labour*, vol. 20, n° 3.
- Gould, R., et al. (2006), « Työkyvyn ulottuvuudet » (Dimensions of Work Ability), Centre for Pensions Report, [www.etk.fi/Page.aspx?Section=41797&Item=26597](http://www.etk.fi/Page.aspx?Section=41797&Item=26597).
- Hakola, T. et N. Määttänen, (2008), *The Effect of the Pension Reform on Retirement Age and Benefit Distribution – Estimates from a Dynamic Programming Model*, mimeo.
- Hasselpfug, S. (2005), « Availability Criteria in 25 Countries », *Finansministeriet Working Paper*, n° 12/2005, Copenhagen.
- Heikkilä, A. et H. Piekkola (2005), « Local Bargaining and Employers' Co-operation Options », *Collective Bargaining and Wage Formation*, H. Piekkola and K. Snellman (éd.), Physica-Verlag.
- Holden, S. et F. Wulfsberg (2007), « Downward Nominal Wage Rigidity in the OECD », *ECB Working Paper Series*, n° 777, juillet.
- Hytti, H. (2006), « The Finnish Employment and Income Security Models in a Nordic Comparison », *KELA Working Paper*, 52/2006.

- Jackman, R. et S. Roper (1987), « Structural Unemployment » *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Department of Economics, University of Oxford, vol. 49(1), February.
- Johansson, Å. (2006), « Wage Setting in Finland : Increasing Flexibility in Centralised Wage Agreements », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 503, OCDE, Paris.
- Kauhanen, M. et H. Tervo (2002), « Who Moves to Depressed Regions? An Analysis of Migration Streams in Finland in the 1990s », *International Regional Science Review*, vol. 25, n° 2.
- Kuntaliitto, S. (1999), *Menestys kasaantuu – alueet erillistuvat* (Success Accumulates – Regions Become Differentiated), Helsinki.
- Layard R., S. Nickell et R. Jackman (1994), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Loikkanen, H., M. Riihelä et R. Sullström (2003), « Regional Income Convergence and Inequality in Boom and Bust. Results from Micro Data in Finland 1971-2000, and especially during the 1990s », European Regional Science Association (ERSA) Conference, 27-30 août.
- Mayes, D. et J. Vilmunen (1999), « Unemployment in a Small Open Economy: Finland and New Zealand », *Bank of Finland Research Discussion Papers*, n° 10/1999.
- Ministère des Finances (2006), « Stability Programme for Finland », *Economic Policy Surveys*, 4b/2006, Helsinki, 2006.
- Ministère des Finances (2007), *Budget Review 2008*, Helsinki.
- Ministère du Travail (2007a), *Labour Force 2025*, Työpoliittinen Tutkimus, 325.
- Ministère du Travail (2007b), *Finnish Labour Review*, Työpoliittinen Aikakauskirja, 4/2007.
- Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2006), *Trends in Social Protection in Finland*, ministère des Affaires sociales et de la Santé 2006:17, Helsinki.
- Obadic, A. (2006), « Theoretical and Empirical Framework of Measuring Mismatch in a Labour Market », *Faculty of Economics Reijka Working Paper*, vol. 24, n° 1.
- OCDE (2004), *Étude économique de l'OCDE – Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (volume 4): Canada, Finlande, Royaume-Uni, Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE: Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), « Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development », Peer Review Report, *The Jyväskylä Region of Finland*.
- OCDE (2006c), *Vivre et travailler plus longtemps*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *Étude économique de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Réformes économiques – Objectif croissance 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007e), *Étude économique de l'OCDE : Royaume Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007f), *Prestations et salaires 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles (vol. 3): Danemark, Finlande, Irlande et les Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- Pekkala, S. (1999), « Regional Convergence Across the Finnish Provinces and Subregions, 1960-94 », *Finnish Economic Papers*, vol. 12, n° 1, printemps.
- Pekkarinen, J. et K. Alho (2005), « The Finnish Bargaining System: Actors' Perceptions », *Collective Bargaining and Wage Formation*, H. Piekkola and K. Snellman (éd.), Physica-Verlag.
- Petrongolo, B. et C.A. Pissarides (2001), « Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n° 2, juin.

- Robert, A., J. Esa, A. Simo et S. Hannele (2007), *Muutosturva uudenlaisen yhteistyön airuena* (Change Security as the Herald of a New Kind of Cooperation), *Labour Policy Study*, n° 331, Ministry of Labour, Helsinki.
- Statistics Finland (2007), *Statistical Yearbook of Finland 2007*, Statistics Finland, Helsinki.
- Soininen, E. (2007), « Finnish Evidence of Changes in Labour Market Matching », *Finnish Economic Papers*, vol. 20, n° 1.
- Uusitalo, R. (2005), « Do Centralized Bargains Lead to Wage Moderation? Time-Series Evidence from Finland », *Collective Bargaining and Wage Formation*, H. Piekkola and K. Snellman (éd.), Physica-Verlag.
- Valleta et Hodges (2006), « Job Matching: Evidence from the Beveridge Curve », *FRBSF Economic Letter*, n° 2006-08.

## ANNEXE 5.A1

## *Emploi à temps partiel, taux d'emploi et nombre total d'heures travaillées dans l'OCDE*

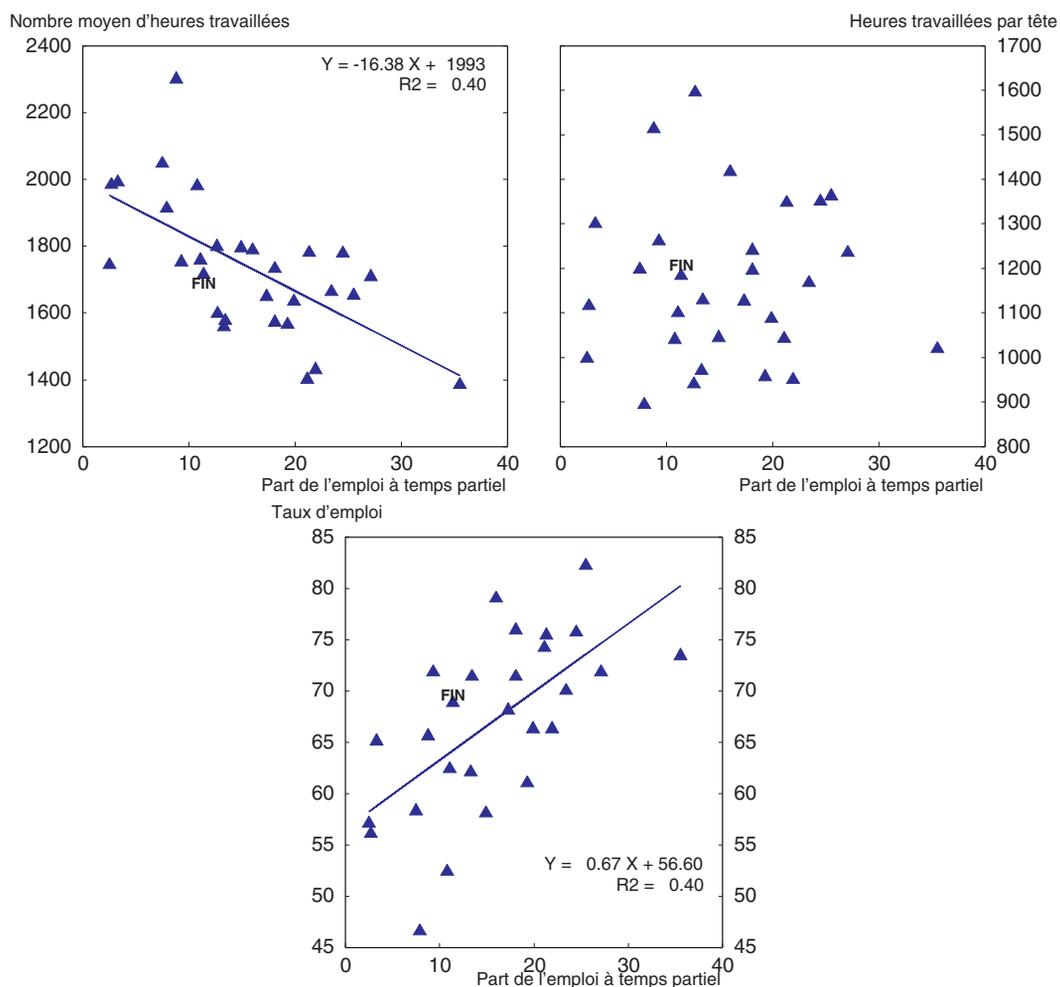
Ce chapitre recommande que la Finlande prenne un certain nombre de mesures pour promouvoir le travail à temps partiel comme moyen d'encourager une plus large participation globale au marché du travail, en particulier pour les personnes n'ayant que des liens marginaux avec le marché du travail comme les préretraités et les jeunes mères. Comme le montre le graphique 5.A1.1 (partie inférieure), il existe une relation positive entre la part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total des pays de l'OCDE et le taux d'emploi total, une augmentation de cette part de 1 point de pourcentage correspondant à un taux d'emploi supérieur d'environ 0.5 point de pourcentage. Toutefois, en augmentant l'emploi à temps partiel, on diminuera, par définition, le nombre moyen d'heures travaillées, ce qui peut avoir des implications importantes au niveau fiscal et autres. Le graphique 5.A1.1 (partie supérieure gauche), qui montre la part de l'emploi à temps partiel dans les pays de l'OCDE en 2006 par rapport au nombre moyen d'heures travaillées par an et par travailleur, illustre cette réduction du nombre moyen d'heures travaillées. On observe une corrélation clairement négative avec, à une extrémité, les Pays-Bas où l'emploi à temps partiel représente plus de 35 % de l'emploi total et où le nombre total d'heures travaillées est inférieur d'environ 19 % à la moyenne de l'échantillon de pays et, à l'autre bout, la Corée du Sud où l'emploi à temps partiel ne représente que 9 % de l'emploi total et où le nombre moyen d'heures travaillées est supérieur à la moyenne de 33 %.

Cependant, si l'emploi à temps partiel réduit le nombre moyen d'heures travaillées, il se peut également qu'il accroisse suffisamment le taux d'activité (et donc l'emploi) pour que le nombre total d'heures travaillées par tête ne s'en trouve pas affecté négativement. C'est précisément ce que l'on observe dans la zone OCDE sur le graphique 5.A1.1 (partie supérieure droite) qui représente les parts de l'emploi à temps partiel dans l'OCDE par rapport au nombre total d'heures travaillées par tête et ne montre aucune relation évidente.

L'impact négatif de l'emploi à temps partiel sur la marge intensive moyenne ne se traduit pas par un impact négatif sur le nombre total d'heures travaillées par tête. C'est parce qu'il existe une relation positive non seulement entre la part du travail à temps partiel et l'activité, mais aussi entre l'emploi à temps partiel et l'emploi à proprement parler. Et cette relation est suffisamment forte pour que si, en moyenne, le nombre d'heures travaillées est moindre, l'effet positif sur l'emploi est tel que le nombre total d'heures travaillées par tête tend à ne pas s'en trouver affecté. Le graphique 5.A1.1 (bas) illustre cette forte relation entre la part de l'emploi à temps partiel et le taux d'emploi.

Les mécanismes auxquels on peut imputer la forte relation entre la part du travail à temps partiel et l'emploi sont probablement liés tant à l'offre qu'à la demande. Certes, une offre plus importante de travailleurs à temps partiel pourrait encourager les entreprises existantes à développer l'emploi, mais elle pourrait également permettre l'émergence et le développement d'industries qui réclament une main-d'œuvre flexible à temps partiel comme le petit commerce et l'hôtellerie, créant ainsi de nouveaux emplois là où avant il n'y en avait pas.

Graphique 5.A1.1. **Part de l'emploi à temps partiel, heures travaillées et emploi**  
2006



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408618764387>

Source : OCDE (2008), *Statistiques de la population active et Nombre moyen d'heures travaillées* – bases de données en ligne.



## Chapitre 6

# Hisser le niveau de l'enseignement supérieur au niveau de l'éducation obligatoire

*Le niveau d'éducation de la population finlandaise s'est considérablement élevé au cours des dernières décennies. Les performances des écoles générales sont particulièrement bonnes, comme en témoignent les résultats de l'étude PISA, ce qui permet à la Finlande de bénéficier d'une excellente assise pour exploiter les possibilités offertes par la mondialisation. Certains aspects de l'enseignement supérieur pourraient cependant être améliorés. Le présent chapitre analyse les inefficiences du système d'enseignement supérieur finlandais – en particulier la lente transition du deuxième cycle de l'enseignement secondaire vers l'enseignement supérieur, où de nombreux étudiants passent plusieurs années essayant d'accéder à l'enseignement supérieur ou à la discipline de leur choix – ainsi que les autres raisons expliquant l'arrivée tardive sur le marché du travail des diplômés de l'enseignement supérieur. Un certain nombre de solutions sont également proposées pour mieux lutter contre les blocages qui se développent rapidement sur le marché du travail dans un pays où le chômage reste élevé.*

## Le système éducatif finlandais et l'économie du savoir

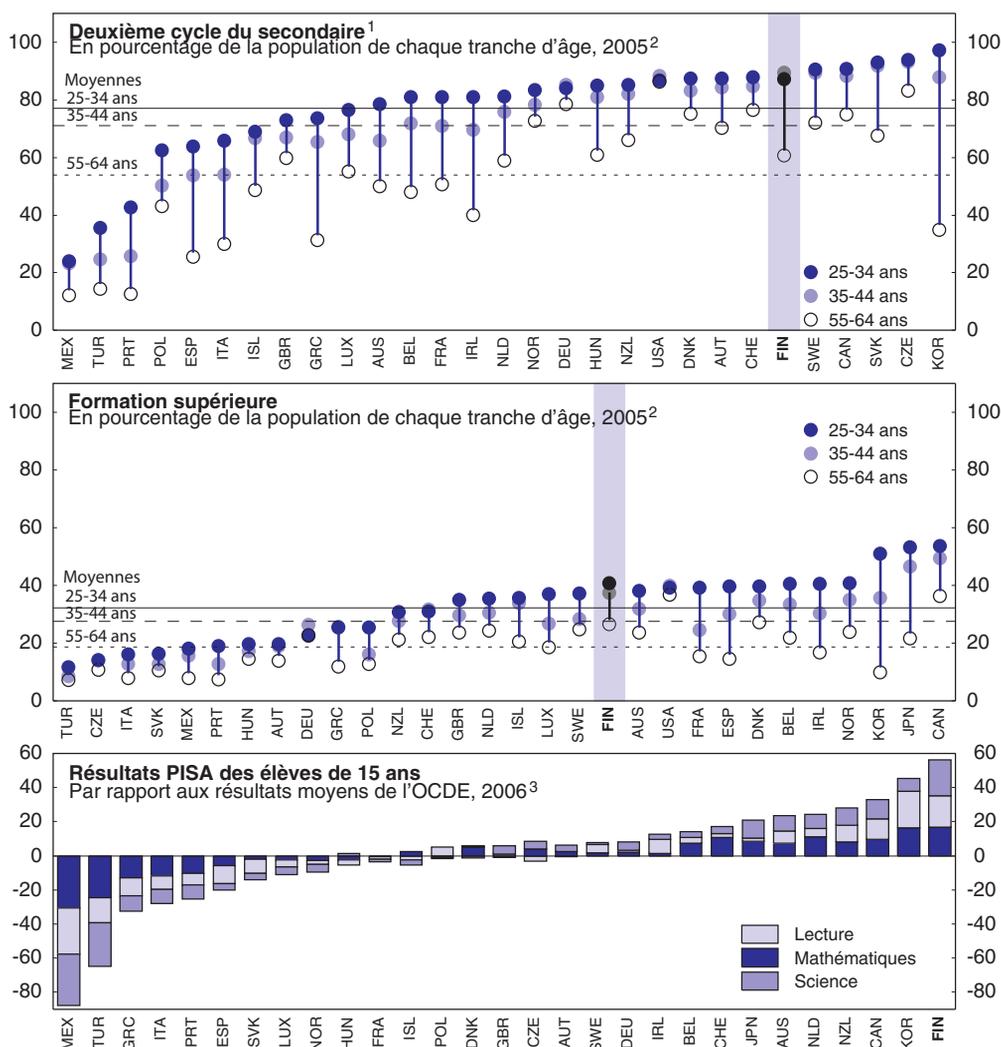
La mondialisation peut engendrer des mutations rapides. Il est impératif de ce fait que les travailleurs s'adaptent rapidement à l'évolution des besoins en qualifications sur le marché du travail. Comme l'on ne sait pas très bien quelles connaissances et aptitudes seront demandées à l'avenir sur ce dernier, de solides compétences de base et surtout l'aptitude à acquérir de nouvelles compétences sont particulièrement importantes. Ce constat vaut pour tous les niveaux de l'éducation. Le vieillissement de la population active finlandaise engendre également des défis importants pour le système éducatif. Entre le début de la prochaine décennie et 2030, le nombre de sorties de la population active sera supérieur à celui des entrées, le solde étant de 11 000 à 12 000 par an, mais avec de grandes variations selon les régions. Il est donc d'autant plus important que le système éducatif soit très efficient : les jeunes ne doivent pas être maintenus dans le système éducatif plus longtemps qu'il n'est nécessaire.

Les actions gouvernementales dans le domaine de l'enseignement supérieur sont actuellement centrées sur un certain nombre d'initiatives, notamment la réforme du réseau de l'éducation supérieure, la modification du statut juridique et administratif des universités ainsi qu'un nouveau modèle de financement. Toutefois, ce chapitre s'attarde plus spécifiquement sur les aspects du marché du travail de l'enseignement supérieur. En particulier, il analyse les raisons de l'arrivée tardive des diplômés du supérieur sur le marché du travail, et se demande si les qualifications finlandaises sont suffisamment flexibles pour faire face aux demandes fluctuantes du marché du travail.

En même temps, il est reconnu que dans de nombreux domaines – notamment au niveau de l'éducation obligatoire – le système finlandais est un leader mondial. En effet, le haut niveau d'éducation et la priorité accordée à la recherche-développement sont l'une des clés de la réussite économique récente de la Finlande. Au cours des dernières décennies, le niveau moyen d'éducation s'est considérablement élevé (graphique 6.1, diagrammes du haut). L'éducation générale finlandaise (qui accueille les élèves de 7 à 16 ans) a obtenu d'excellents résultats du point de vue de l'apprentissage, comme en témoigne le bon score de la Finlande dans les études PISA (encadré 6.1), ainsi qu'en termes d'égalité et d'efficience par rapport aux coûts (Sutherland *et al.*, 2007). L'égalité des chances entre garçons et filles, entre régions et entre groupes socio-économique est un principe fondamental du système d'éducation de base finlandais (Ministère finlandais de l'éducation, 2005), dont l'objectif est de faire en sorte que l'éducation générale dispensée soit la même pour tous.

La moitié des élèves diplômés de l'école générale poursuivent leurs études dans l'enseignement secondaire général de deuxième cycle, qui est sanctionné par un certificat de fin d'études secondaires, alors que la plupart des autres intègrent l'enseignement professionnel. Ces deux filières peuvent mener à l'enseignement supérieur, bien que seulement 20 % des diplômés des écoles professionnelles poursuivent leurs études. Un faible pourcentage d'élèves accomplissent une dixième année à l'école générale, tandis

Graphique 6.1. Niveau de formation par tranche d'âge et résultats PISA



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408635383650>

1. Les programmes courts de niveau CITE 3C sont exclus sauf pour le Royaume-Uni qui en comprend quelques uns.
2. 2003 pour le Japon.
3. Les barres verticales indiquent le résultat moyen PISA pour chaque pays par rapport à la moyenne OCDE. La contribution des résultats relatifs des mathématiques, de la lecture et des sciences est également indiqué (ces trois compétences ont une pondération égale dans le résultat total).

Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation* et OCDE (2007), *PISA 2006 – Les compétences en sciences, un atout pour réussir*.

que près de 6 % n'ont pas d'autre bagage que celui acquis à l'école générale. Les taux de réussite, de l'ordre de 95 %, à la fin du deuxième cycle de l'enseignement secondaire général sont très élevés ; ils sont inférieurs dans les écoles professionnelles mais encore relativement élevés (81 %).

L'enseignement supérieur est divisé en deux structures parallèles, les écoles polytechniques à orientation pratique et les universités dont l'enseignement est plus traditionnel<sup>1</sup>. Les taux d'admission dans l'enseignement supérieur sont élevés (graphique 6.2), mais il faut souligner que souvent, les élèves ne peuvent accéder à l'enseignement supérieur que plusieurs années après avoir terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (voir plus loin). D'une manière générale, le nombre de diplômés

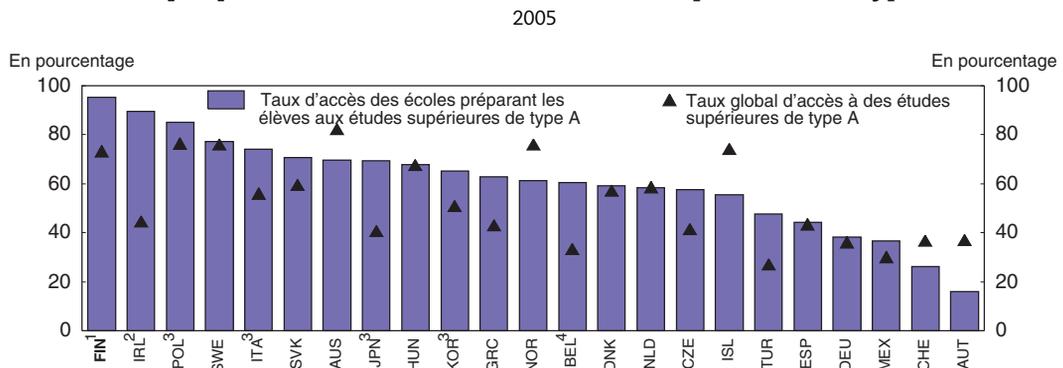
## Encadré 6.1. Les résultats PISA pour la Finlande

Les élèves finlandais ont obtenu de bons résultats dans tous les domaines aux tests PISA. En 2006 (OCDE, 2007a), la Finlande a obtenu le meilleur score en sciences et le deuxième meilleur score en lecture et en mathématiques (graphique 6.1, diagramme du bas). En outre, la Finlande avait le plus bas pourcentage d'élèves très médiocres et la variance est très faible. Par exemple, en 2006, seulement 0.5 %, 0.8 % et 1.1 % des élèves finlandais âgés de 15 ans étaient médiocres en sciences, en lecture et en mathématiques, alors que les pourcentages moyens pour l'OCDE étaient de 5.2 %, 7.4 % et 7.7 %, respectivement.

La Finlande doit en grande partie son succès à sa conception égalitaire de l'éducation générale (OCDE, 2005). La scolarité débute à 7 ans et les élèves ne sont pas répartis par classe selon leur niveau. La faible variance dans les résultats PISA peut s'expliquer par le fait que lorsque les élèves ne suivent pas, quatre catégories d'intervenants peuvent leur venir en aide – à savoir les enseignants, les assistants scolaires, les enseignants de l'éducation spécialisée et des équipes pluridisciplinaires, comprenant par exemple un psychologue, un travailleur social ou un agent des services publics de logement. D'autres facteurs considérés comme ayant une influence positive sont la faible taille des établissements scolaires, la formation approfondie des enseignants et la faible mobilité des enseignants et des élèves (OCDE, 2005). Les chercheurs finlandais attribuent ce succès à tout un ensemble de facteurs interdépendants qui tiennent au caractère polyvalent de la pédagogie, aux centres d'intérêts et aux activités de loisir des élèves, à la structure du système éducatif, à la formation pédagogique, aux pratiques scolaires et à la culture finlandaise (Väljærvi et al., 2002).

D'aussi bons résultats pourraient inciter à se reposer sur ses lauriers. Compte tenu de l'amenuisement des jeunes générations et des effets qu'il aura sur le réseau de l'enseignement général, il faudra veiller à l'avenir à entretenir ces bons résultats en termes d'apprentissage. Certains auteurs ont également souligné l'importance de veiller à accorder une attention suffisante à ceux qui ont de très bons résultats (Kupari et al., 2004 ; Kupari et Väljærvi, 2005).

Graphique 6.2. Taux d'accès à des études supérieures de type A

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408717784126>

1. Données de 2004.
2. Nouveaux inscrits à temps plein uniquement.
3. Les taux d'accès aux programmes tertiaires de type A sont bruts.
4. La Communauté germanophone de Belgique est exclue.

Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation*, tableaux A2.1 et C2.4.

de l'enseignement supérieur a régulièrement augmenté et le niveau d'éducation des jeunes cohortes est beaucoup plus élevé que celui des générations précédentes (graphique 6.1, diagramme du haut). Le nombre de doctorats a plus que triplé au cours des quinze dernières années.

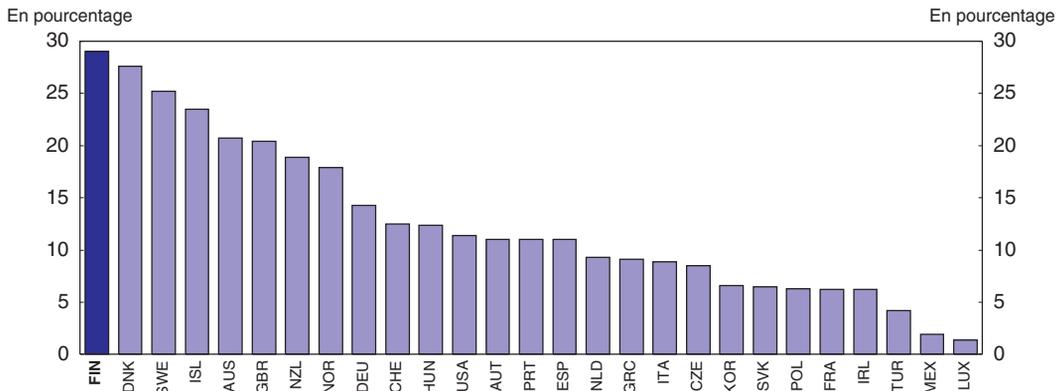
Si l'enseignement des compétences de base est remarquable en Finlande, des progrès pourraient être faits dans l'enseignement supérieur ainsi que dans la formation professionnelle – en particulier dans la transition vers ces niveaux d'enseignement. Les problèmes qui en résultent se traduisent par des pénuries de main-d'œuvre qualifiée, l'entrée tardive des étudiants dans l'enseignement supérieur après l'examen de fin d'études secondaires, l'âge élevé des diplômés des universités et des taux de chômage importants dans certaines régions. L'évolution rapide des besoins en qualifications, induite par la mondialisation, montre bien que l'offre d'enseignement doit être en mesure de répondre aux demandes du marché du travail, d'où la nécessité de structures de diplômes suffisamment souples pour satisfaire des demandes différentes. De plus, la réduction projetée de la population active va poser des défis particuliers au système éducatif ; d'autant que l'on ne sait pas très bien jusqu'à quel point la Finlande peut compter sur l'immigration pour pourvoir les emplois en question (chapitre 7). Il est donc important que le système éducatif forme le plus rapidement possible des personnes possédant les titres requis et capables d'acquérir de nouvelles compétences. L'apprentissage tout au long de la vie et le perfectionnement des compétences sont primordiaux à l'heure de la mondialisation et particulièrement importants pour la Finlande, car elle a de plus en plus besoin des compétences et du savoir-faire des travailleurs âgés. Alors que la Finlande est bien positionnée en comparaison internationale quant à la participation à l'éducation des adultes, les questions concernant cette éducation ne sont pas abordées ici.

### **Les retards dans la transition vers l'enseignement supérieur sont une importante source d'inefficiences**

L'âge médian des diplômés des universités et des écoles polytechniques est de 28 ans et 26 ans, respectivement, ce qui est manifestement plus élevé que dans d'autres pays de l'OCDE<sup>2</sup>. Les deux principales raisons expliquant l'âge tardif d'entrée dans la vie active sont d'abord l'âge tardif d'accès à l'enseignement supérieur – lui-même dû en grande partie à la file d'attente qui se crée au stade du certificat de fin d'études secondaires –, qui fait que seule une minorité de candidats à l'enseignement supérieur sont admis dans leur domaine d'étude préféré immédiatement après leurs études secondaires, et ensuite la longue durée des études à l'université, la plupart des étudiants quittant l'université avec un master. D'ailleurs, les taux d'inscription ne passent par un maximum en Finlande qu'à 22 ans – comme au Danemark et en Suède, contre 20 ans dans tous les autres pays. Il est clair que c'est en Finlande que les taux d'inscription dans les groupes d'âge plus âgés sont les plus élevés (graphique 6.3).

C'est dans les années 1980 que l'excédent d'élèves titulaires du certificat de fin d'études secondaires attendant leur admission dans le supérieur est apparu pour la première fois, à la suite de l'augmentation du nombre d'élèves ayant obtenu ce certificat et de l'introduction d'examens d'entrée à l'université à la fin des années 70. Il ne s'est pas résorbé. Par exemple, en 2007, on comptait 125 000 candidats à l'enseignement supérieur pour 45 000 places, ce qui fait que les 29 500 étudiants ayant obtenu le certificat de fin d'études secondaires et les 32 000 diplômés de l'enseignement professionnel au printemps 2007 n'avaient que de maigres chances d'entrer directement dans cette filière. Seulement 40 % et 28 % des étudiants acceptés dans les universités et les écoles

Graphique 6.3. **Taux d'inscription des personnes âgées de 27 ans**  
Étudiants à temps plein et à temps partiel dans les établissements publics et privés, 2005<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408736241535>

1. En pourcentage de la population du même groupe d'âge.

Source : OCDE (2008), Base de données de l'Éducation.

polytechniques, respectivement, avaient obtenu leur certificat de fin d'études secondaires la même année<sup>3</sup>. La moitié de l'ensemble des étudiants ayant obtenu le certificat de fin d'études secondaires restait dans l'expectative. Ce pourcentage est manifestement trop élevé. Les candidats qui ne sont pas admis dans leur discipline préférée font la queue pour y accéder, ce qui peut prendre plusieurs années (tableau 6.1). Pendant cette période d'attente, la plupart des jeunes travaillent, tout en se préparant à repasser l'examen d'entrée. Ceux qui sont admis dans des domaines d'étude moins prisés, soit à l'université, soit dans les écoles polytechniques, essaient de revenir à leur premier choix, généralement en repassant les examens d'entrée. D'ailleurs, une étude récente portant sur les étudiants admis à l'université de Tampere a montré que les étudiants qui possédaient déjà un diplôme ou une place pour étudier dans une école polytechnique ou une université représentaient 40 % des étudiants admis (Tampereen yliopisto, 2007). Ce changement de filière, qui dans la plupart des cas implique de repartir à zéro dans la nouvelle discipline sans bénéficier d'un transfert d'unités de valeur, contribue au taux de survie relativement faible dans l'enseignement supérieur. Bien que le taux de survie, qui est de 71 % (2004), corresponde à la moyenne de l'OCDE, d'autres pays qui ont d'excellents résultats PISA et imposent des examens d'entrée dans l'enseignement supérieur, comme le Japon et la Corée, enregistrent des taux de survie plus élevés (91 % et 83 %, respectivement).

Tableau 6.1. **Admissions dans l'enseignement supérieur des titulaires du certificat de fin d'études secondaires**

Pourcentage de diplômés

Année d'obtention du certificat	Même année	+1 an	+2 ans	+3 ans	+4 ans	+5 ans
1999 (34 347)	32.2	55.4	69.2	75.3	78.5	80.3
2000 (35 661)	31.3	54.8	68.8	74.7	77.7	
2001 (35 283)	31.3	54.6	68.3	73.9		
2002 (36 224)	35.7	57.9	70.5			

Source : Statistics Finland.

Le gouvernement a l'intention de porter à 55 % d'ici à la fin de 2008 la proportion d'étudiants ayant obtenu le certificat de fin d'études secondaires pendant l'année qui sont admis à l'université, mais il n'est pas certain que cet objectif soit réaliste, surtout compte tenu du fait que le traitement préférentiel des étudiants ayant obtenu ce certificat pendant l'année n'est plus autorisé selon la loi relative aux universités. Les mesures prévues par le gouvernement pour remédier au problème consistent entre autres à réorganiser les examens d'entrée, à harmoniser les systèmes de notation, à encourager l'utilisation des dossiers scolaires lors des admissions, à promouvoir le recours à des procédures de dépôt de candidature mixtes et une coopération plus étroite entre établissements dans le processus de sélection, et à mettre en place en 2008-2009 un système électronique mixte d'inscription à l'université. Ces mesures ne contribuent guère cependant à résorber la file d'attente actuelle, autrement dit le nombre d'étudiants attendant leur admission.

Le nombre important de titulaires du certificat de fin d'études secondaires qui attendent d'être admis dans l'enseignement supérieur est un facteur important d'inefficience et il contribue à l'âge élevé des diplômés de l'enseignement supérieur. Le système actuel d'examens d'entrée distincts dans les différentes institutions et filières devrait être supprimé et d'autres mesures prises pour résorber cet excédent de titulaires du certificat de fin d'études secondaires attendant d'être admis dans le supérieur. Les établissements d'enseignement supérieur devraient être encouragés à accepter les étudiants, en tenant compte uniquement de leurs résultats à l'examen de fin d'études secondaires (à l'exception peut-être des domaines tels que l'art ou le sport). L'argument avancé par ces établissements pour justifier l'existence d'examens d'entrée distincts est que la réussite à l'école n'est pas nécessairement garante de réussite dans l'enseignement supérieur, mais les éléments avancés à l'appui de cette thèse ne sont pas convaincants<sup>4</sup>. De plus, les examens d'entrée défavorisent manifestement les élèves ayant obtenu le certificat de fin d'études secondaires l'année du concours, étant donné qu'ils n'ont pas eu autant de temps pour préparer l'examen que ceux qui l'ont obtenu avant, à quoi s'ajoute le fait que les examens semblent favoriser les étudiants qui ont déjà une place dans l'enseignement ou un diplôme (Tampereen yliopisto, 2007). Même si le système actuel présente certains avantages, ceux-ci doivent être mis en balance avec les considérables facteurs d'inefficience qui en résultent nécessairement pour les établissements d'enseignement supérieur, les étudiants et, du même coup, l'économie finlandaise. Faire du certificat de fin d'études secondaires et de la réussite scolaire le seul critère d'admission dans l'enseignement supérieur aurait également pour effet de rendre plus réalistes les attentes des étudiants quant aux places qu'ils sont susceptibles d'obtenir.

Étant donné que les modifications qui seront apportées aux règles d'admission doivent être annoncées à l'avance, il faudrait introduire rapidement les innovations suivantes en vue de résorber la file d'attente pendant la période de transition jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles règles :

- Le nombre de nouvelles places devrait être temporairement augmenté, pendant une période de 3 à 5 ans par exemple, étant entendu qu'à la fin de cette période, le nombre de nouvelles places sera réduit et les règles d'admission modifiées, mais pas dans une proportion aussi importante que l'excédent (autrement dit, les quotas seraient maintenus). Il faudrait à cette fin augmenter temporairement les dépenses, hausse qui pourrait être compensée par l'introduction de droits d'inscription. Parallèlement, des mesures devraient être prises pour mieux informer les futurs étudiants sur leurs chances d'obtenir une place, leurs chances de réussite et les débouchés professionnels

et les perspectives de salaire, afin que les élèves qui se présentent à l'examen de fin d'études secondaires puissent faire des choix plus judicieux concernant leur avenir, comme on verra plus loin.

- Pour permettre une deuxième chance, l'université ouverte<sup>5</sup> devrait être autorisée à délivrer des diplômes et les étudiants qui y préparent des diplômes devraient eux aussi avoir accès à des prêts d'études remboursables en fonction de leur revenu futur. Le système de transfert des unités de valeurs entre les écoles polytechniques et les universités devrait être clarifié afin d'améliorer sa transparence.
- Les aides financières accordées aux étudiants pour qu'ils fassent leurs études à l'étranger et y passent leurs diplômes devraient être temporairement augmentées afin qu'elles couvrent aussi les frais de scolarité éventuellement exigés, ce qui contribuerait à résorber la file d'attente.
- Des droits d'inscription devraient être institués afin d'orienter les étudiants vers les cursus répondant le mieux à la demande sur le marché du travail, ce qui permettrait aussi d'accroître l'offre de programmes d'enseignement les plus demandés.

L'élimination de la file d'attente pour être admis dans l'enseignement supérieur, qui ne sera pas aisée, permettrait de réduire à long terme le nombre de nouvelles places, tel que le prévoit le gouvernement (voir ci-après). Avec 22 000 places dans les universités et 23 000 dans les écoles polytechniques, le nombre actuel de nouvelles places dans l'enseignement supérieur représente déjà 73 % des élèves diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, ce qui permettrait à l'ensemble des élèves ayant obtenu le certificat de fin d'études secondaires et à la moitié des diplômés des écoles professionnelles de poursuivre leurs études dans le supérieur<sup>6</sup>. Éliminer cette file d'attente entraînerait une augmentation des dépenses à court terme, mais celle-ci est à opposer aux coûts du système actuel : le coût pour les universités, le temps perdu par les étudiants (pour la préparation des examens d'entrée, à cause des faux départs dans d'autres disciplines, etc.) et le manque d'efficacité considérable que représente le fait d'obliger certains étudiants à interrompre (contre leur gré) leurs études. Quoi qu'il en soit, la hausse des dépenses serait temporaire et à long terme les coûts diminueraient.

### **La longueur des études contribue également à l'entrée tardive des diplômés de l'université sur le marché du travail**

La durée moyenne des études universitaires est longue aussi en Finlande, puisque seulement 40 % environ des étudiants obtiennent un diplôme en moins de six ans. Le système finlandais d'aide aux étudiants (encadré 6.2) est l'un des principaux facteurs responsables de la longueur des études, car le contrôle de la progression des études n'incite pas à obtenir rapidement un diplôme<sup>7</sup>. Selon le critère minimum actuellement appliqué en ce qui concerne la progression des études, il faut sept ans pour obtenir un master, alors que les aides sont versées sur une période plus courte, à savoir 55 mois (autrement dit six ans en considérant qu'une année universitaire dure neuf mois). Il faut donc en moyenne six ans et demi pour obtenir un master. Pour raccourcir la durée des études, les autorités devraient durcir les critères annuels de crédit d'études minimum pour pouvoir prétendre aux prestations destinées aux étudiants, y compris le logement subventionné, et renforcer également le critère de durée d'études pour pouvoir prétendre aux allègements d'impôts des prêts étudiants. Indépendamment du durcissement des

### Encadré 6.2. Aides destinées aux étudiants

La part des aides destinées aux étudiants (compte non tenu des prêts qui en font partie) dans l'ensemble des dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur s'élève à 16.7 % en Finlande, alors que la part moyenne pour l'OCDE est de 9.9 %. Bien que la plupart des autres pays nordiques dépensent moins pour les bourses (seul le Danemark dépense plus), les étudiants dans les autres pays reçoivent globalement une aide financière beaucoup plus élevée – parce qu'ils sont plus nombreux à souscrire des prêts d'études. Dans ce groupe de pays, c'est en Finlande que la proportion d'étudiants souscrivant des prêts d'études est la plus faible, à 35 %. Au lieu d'améliorer ce système de prêts, le gouvernement a préféré augmenter de 15 % les bourses d'études (dont le montant est subordonné aux autres revenus des étudiants) à compter du début de 2008 à tous les niveaux d'enseignement et il a relevé de 30 % le plafond des autres revenus. Pour inciter davantage les étudiants à obtenir plus rapidement leur diplôme et compte tenu des contraintes budgétaires, il faudrait augmenter les aides financières accordées aux étudiants en repensant le système de prêts. Les prêts accordés par le gouvernement – actuellement il s'agit de prêts bancaires garantis par l'État – seraient remboursés en fonction du revenu futur, autrement dit les remboursements seraient calculés en pourcentage des gains ultérieurs de l'emprunteur (et non en fonction du volume du prêt), recouverts en même temps que l'impôt sur le revenu, jusqu'au remboursement par l'emprunteur. Le plafonnement des sommes pouvant être empruntées chaque année, et la limitation du nombre d'années sur lesquelles un étudiant pourrait emprunter seraient une garantie contre la constitution d'une forte dette.

critères, il conviendrait de transformer le système de bourses en un système de prêts remboursables en fonction des revenus futurs, comme il est suggéré dans l'encadré 6.2.

Un autre facteur qui explique la longueur des études est que la plupart des étudiants quittent toujours l'université avec un master, tandis qu'un diplôme de postlicence a également été créé pour les écoles polytechniques. La licence a été rendue obligatoire en 2005 conformément aux engagements du processus de Bologne, mais la proportion de titulaires d'une licence dans le nombre total de diplômés de l'université en 2005 était inférieure à 20 %, ce qui est faible par rapport à d'autres pays. Cela est normal étant donné que les étudiants sont toujours automatiquement inscrits en master lorsqu'ils sont admis à l'université. De plus, les ressources financières des universités sont dans une large mesure calculées en fonction du nombre de diplômes de master qu'elles délivrent. Il semble également que ce diplôme ait la faveur des employeurs, notamment du secteur public finlandais, où il faut être titulaire d'un master pour accéder à de nombreux postes.

Pour raccourcir les études, réduire les taux d'abandon et se conformer réellement aux engagements de Bologne, les autorités finlandaises devraient modifier les critères d'entrée à l'université de manière à ce que tous les étudiants soient admis initialement pour préparer une licence<sup>8</sup>. Ensuite, l'inscription automatique en master pourrait être accordée à tous les étudiants ayant obtenu la licence ou (éventuellement) seulement aux trois quartiles supérieurs par exemple. L'accès aux études de master ne devrait être soumis à aucun examen d'entrée. Pour renforcer l'attrait des incitations offertes aux universités, la licence devrait avoir un statut au moins équivalent à celui du master en termes de

financement. Indépendamment de ces mesures clés, l'OCDE (2006a) a proposé diverses autres solutions pour rehausser le prestige de la licence :

- Faire de la préparation du master un programme en rupture avec la discipline étudiée pendant le premier cycle universitaire ou un programme de professionnalisation.
- S'efforcer de déterminer avec les associations professionnelles les professions dans lesquelles une licence apporterait sans doute les compétences et les aptitudes requises pour entrer dans la vie active.
- Revoir les critères d'embauche du secteur public pour que le master ne soit pas systématiquement exigé et que la licence (délivrée soit par une université, soit par une école polytechnique) suffise pour accéder à certains postes, mais pas à tous les postes (par exemple, le master est le diplôme minimum pour les postes d'enseignants).

Il semblerait cependant que le gouvernement considère le master comme le bagage minimum pour entrer dans la vie active. Pourtant, dans l'optique de l'apprentissage tout au long de la vie et pour mieux faire coïncider les diplômes et les besoins du marché du travail – il vaudrait mieux considérer la licence comme un « point de contrôle » entre les études et la vie active, comme c'est le cas actuellement pour les diplômés postlicence des écoles polytechniques. En se plaçant ainsi dans l'optique de l'apprentissage tout au long de la vie, on donnerait une place plus importante à l'éducation des adultes. Il se peut aussi que le faible prestige de la licence freine l'immigration de travailleurs qualifiés, comme il est suggéré au chapitre 7.

Une autre question qui se pose est de savoir si les critères auxquels doivent répondre les diplômés finlandais – aux niveaux professionnel, polytechnique et universitaire – sont suffisamment généraux pour s'adapter à l'évolution des demandes de l'économie qui dépend de plus en plus des autres pays<sup>9</sup>. La spécialisation dans une discipline commence très tôt à tous les niveaux et se poursuit en université, jusqu'à l'obtention du master. Les autorités finlandaises devraient évaluer la spécificité des diplômes à tous les niveaux, car il est important que le système éducatif forme des diplômés ayant un large éventail de compétences qui leur permettent d'exécuter des tâches différentes, de mobiliser leur savoir lors du passage d'un emploi à un autre et de continuer à étudier. Il n'entre pas dans notre propos d'évaluer la qualité du système d'enseignement supérieur finlandais, les éléments disponibles pour procéder à une telle évaluation étant limités<sup>10</sup>.

La moitié environ des étudiants du supérieur en Finlande travaillent pendant leurs études, les deux tiers d'entre eux déclarant que leur travail a au moins un certain lien avec leurs études. Il est évident que ce facteur contribue à l'âge moyen relativement élevé des diplômés de l'université, mais on ne peut pas seulement considérer le travail pendant les études comme un facteur qui retarde l'obtention du diplôme, car les étudiants apportent une contribution importante au marché du travail et le fait de travailler les aide certainement à s'orienter vers les compétences dont ils auront besoin sur le marché du travail. De plus, il a été démontré que l'expérience professionnelle acquise pendant les études est associée à une rémunération plus élevée et à un emploi après l'obtention du diplôme (Häkkinen, 2004). Pour conférer une utilité effective au travail des étudiants, on pourrait envisager d'accorder aux étudiants des unités de valeur pour leur expérience professionnelle ou leurs stages, comme il est recommandé dans un document de l'OCDE (2006a). De même, comme les statistiques montrent que ce sont le plus souvent des étudiants âgés qui travaillent, on pourrait réduire le nombre des emplois peu intéressants en résolvant les problèmes rencontrés dans la transition vers l'éducation et en imposant

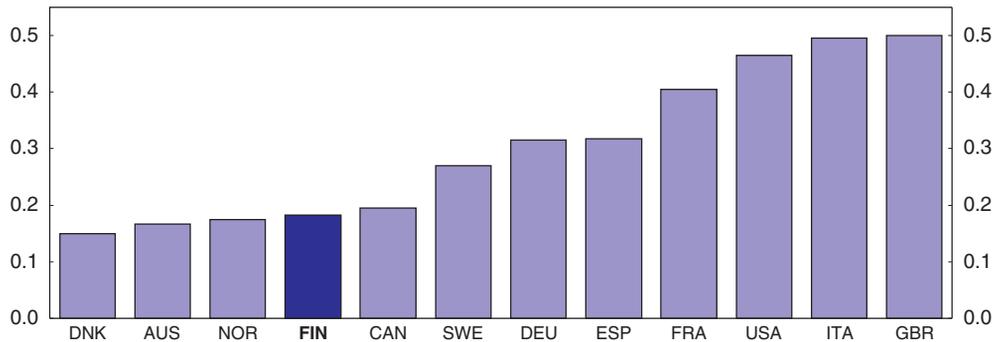
des contrôles annuels plus stricts de la progression des études, comme il est recommandé plus haut.

### Le système basé sur l'offre a engendré des inefficiences

Le système éducatif est fortement centralisé, en particulier dans l'enseignement supérieur. La procédure suivie pour déterminer le nombre de places disponibles dans l'enseignement supérieur consiste à utiliser une projection des besoins du marché du travail, ajustée en fonction des objectifs des pouvoirs publics, comme base pour élaborer le Plan national de développement, document qui planifie sur cinq ans la prestation des services d'enseignement, et encadre les négociations entre le ministère de l'Éducation et les établissements d'enseignement supérieur pris individuellement. Le nombre d'admissions dans chaque domaine de l'enseignement est convenu entre ces deux acteurs et inscrit dans l'accord conclu par chaque établissement avec le ministère concernant ses performances. Une fois que le quota de places attribué à chaque établissement a été fixé, le système d'admission dans les universités et écoles polytechniques est décentralisé puisque celles-ci laissent toute liberté aux établissements et aux facultés qui leur sont rattachés pour fixer leurs propres critères d'admission des étudiants<sup>11</sup>.

Les systèmes régis par l'offre se heurtent à trois types de problèmes. En premier lieu, il se peut que les autorités ne disposent pas des informations administratives et du contrôle sur la gestion des places disponibles dont ils ont besoin pour procéder à un rationnement effectif. En second lieu, l'attribution au niveau administratif des places en fonction de la demande prévue sur le marché du travail – qu'il faut distinguer de la demande des étudiants – peut aboutir à un nombre insuffisant de places et à une inadéquation entre ces dernières et les préférences des étudiants. La file d'attente des titulaires du certificat de fin d'études secondaires à l'entrée dans le supérieur illustre à la perfection ce problème. En troisième lieu, les tentatives visant à orienter les étudiants vers les disciplines correspondant aux « besoins du pays » mais qui ne coïncident pas avec les signaux émis par le marché sont souvent vouées à l'échec – comme en témoigne le nombre pléthorique de diplômés qui sont ensuite obligés de s'expatrier pour trouver un emploi ou de faire carrière dans des domaines autres que ceux pour lesquels ils ont été formés (OCDE, 2008 ; Ryoo et Rosen, 2004). Apparemment, en Finlande le nombre de places disponibles dans certains domaines excède les possibilités d'emploi dans les domaines en question.

La Finlande est actuellement dotée d'un réseau très complet d'universités, d'écoles polytechniques et d'écoles professionnelles qui couvrent l'ensemble du pays. En particulier, les 5,2 millions de Finlandais ont à leur disposition 51 établissements d'enseignement supérieur (21 universités et 30 écoles polytechniques) préparant à des diplômes supérieurs et implantés dans plus de 100 localités différentes. De fait, le réseau d'enseignement supérieur est exceptionnellement dense comparé à celui d'autres pays (Parjanen et Tuomi, 2003). L'existence de ce réseau étendu s'explique par la vision égalitaire qu'a la Finlande de l'éducation, l'objectif étant de donner à chacun des chances égales d'accéder à l'enseignement supérieur, indépendamment de son lieu de résidence ou de son origine sociale. La Finlande a réussi sur les deux tableaux ; 63 % des étudiants des écoles polytechniques et 46 % des étudiants des universités fréquentent un établissement dans leur région de résidence et, sur le plan de l'égalité, la Finlande occupe un rang honorable par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 6.4)<sup>12</sup>.

Graphique 6.4. **Élasticité intergénérationnelle du revenu**Estimations tirées de diverses études<sup>1</sup>StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408741255161>

1. Plus le paramètre est élevé, plus grande est la persistance du revenu d'une génération à l'autre et par conséquent, plus la mobilité est faible.

Source : D'Addio, A.C. (2007), « Intergenerational Transmission of Disadvantage », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 5.

Indépendamment de l'argument d'équité à l'échelle régionale, le réseau d'enseignement supérieur joue également un rôle important dans la politique régionale. L'objectif implicite étant de préserver le caractère géographique dispersé de la population (encadré 1.2), le système décentralisé de l'enseignement supérieur est censé garantir l'existence d'une offre de travailleurs très instruits en dehors des pôles de croissance. Toutefois, comme il a été noté au chapitre 5, ces pôles de croissance souffrent clairement de pénuries de main-d'œuvre, en particulier en Finlande méridionale. Les écarts considérables d'une région à l'autre, entre les taux de chômage des diplômés des écoles polytechniques et des universités, donnent à penser qu'il y a trop de places disponibles dans certaines régions et pas assez en Finlande méridionale (tableau 6.2 ; graphique 6.5)<sup>13</sup>. Par exemple, bien que les taux de chômage moyens soient normalement plus bas pour ceux qui ont fait des études supérieures, il n'en est pas ainsi dans de nombreuses régions de Finlande ; le tableau 6.2 montre que dans la tranche d'âge 30-34 ans les diplômés des écoles polytechniques et des universités dans cinq régions et les diplômés des écoles polytechniques dans neuf autres régions connaissent de plus forts taux de chômage que les diplômés de l'enseignement professionnel dans la province d'Uusimaa, qui englobe la région d'Helsinki. De plus, sur les dix régions qui disposent d'une université, six n'emploient pas plus d'un tiers des diplômés d'université qui ont étudié dans cette région (Työministeriö, 2007). C'est pourquoi l'augmentation temporaire du nombre de nouvelles places à l'université recommandée plus haut pour résorber la file d'attente des titulaires du certificat de fin d'études secondaires devrait concerner les régions où le marché du travail est le plus tendu.

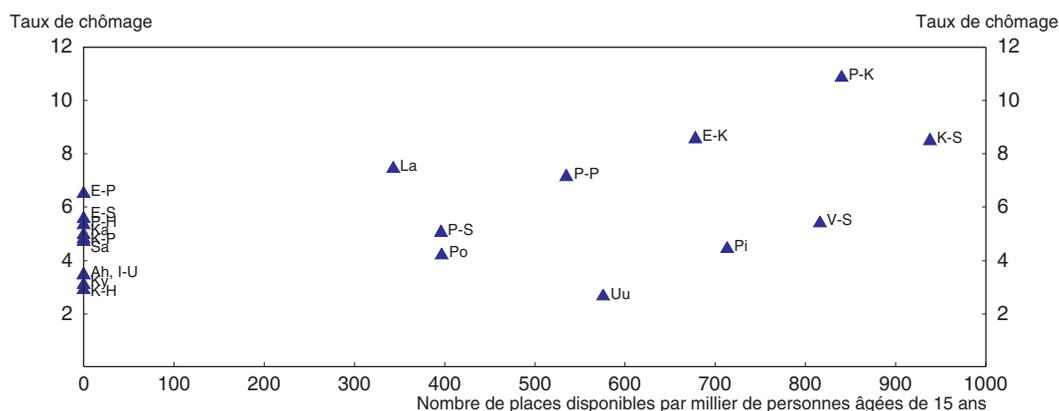
Il est certes important de préserver l'offre de main-d'œuvre qualifiée en dehors des pôles de croissance, mais il faudrait envisager de le faire par d'autres biais, par exemple en attirant la main-d'œuvre nécessaire au moyen d'incitations financières. Il semblerait également que les possibilités qu'ont les jeunes de faire des études supérieures dans leur région, au lieu de ne suivre aucune formation, pourraient être offertes avec un réseau moins dense. Il faudrait aussi tenir compte de la possibilité que le fait de pouvoir étudier dans sa région de résidence réduise la probabilité de migration interne.

Tableau 6.2. **Taux de chômage par région pour la tranche d'âge 30-34 ans selon le niveau d'étude**

2005

	Total	Fondamental	Professionnel	Polytechnique	Universitaire
<b>Finlande méridionale</b>	<b>7.5</b>	<b>20.1</b>	<b>6.8</b>	<b>3.6</b>	<b>2.9</b>
Uusimaa	6.4	18.5	5.4	2.9	2.8
Itä-Uusimaa	6.1	15.1	5.2	3.4	2.2
Kanta-Häme	8.6	21.5	7.4	3.4	2.9
Päijät-Häme	11.5	25.2	9.9	6.6	3.2
Kymenlaakso	11.3	25.8	10.3	6.4	2.9
Etelä-Karjala	12.8	29.9	11.5	7.3	5.9
<b>Finlande occidentale</b>	<b>9.2</b>	<b>22.2</b>	<b>8.5</b>	<b>5.5</b>	<b>4.6</b>
Varsinais-Suomi	7.6	18.9	6.7	3.8	4.4
Satakunta	11.2	24.2	10.7	6.9	3.2
Keski-Pohjanmaa	9.5	18.9	9.3	6.4	4.4
Pirkanmaa	9.5	23.9	8.9	5.8	4.5
Keski-Suomi	12.1	29.1	11.3	7.3	6.8
Etelä-Pohjanmaa	8.5	18.8	7.9	5.7	3.7
Pohjanmaa	6.5	18.6	5.3	3.6	4.5
<b>Finlande orientale</b>	<b>12.7</b>	<b>28.6</b>	<b>12.2</b>	<b>7.0</b>	<b>4.8</b>
Etelä-Savo	12.5	27.5	11.5	7.3	4.0
Pohjois-Savo	11.9	28.7	11.7	6.6	3.5
Pohjois-Karjala	14.3	29.5	13.9	7.5	7.5
<b>Province d'Oulu</b>	<b>12.1</b>	<b>27.5</b>	<b>12.6</b>	<b>6.2</b>	<b>5.0</b>
Pohjois-Pohjanmaa	11.3	25.1	12.0	6.1	4.8
Kainuu	16.7	40.4	15.8	7.3	7.3
<b>Laponie</b>	<b>16.3</b>	<b>33.1</b>	<b>15.2</b>	<b>12.3</b>	<b>6.2</b>
<b>Aland</b>	<b>1.9</b>	<b>3.6</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>--</b>
<b>Total</b>	<b>9.1</b>	<b>22.2</b>	<b>7.1</b>	<b>5.0</b>	<b>3.8</b>

Source : Statistics Finland.

Graphique 6.5. **Chômage régional et nombre de places disponibles à l'université<sup>1</sup>**StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408753032330>

1. Personnes âgées de 15 ans à partir de 2001 et nombre de places disponibles en 2005 ; données du chômage régional pour les diplômés de l'université en 2005. Les points zéro sur l'abscisse (nombre de places disponibles) correspondent aux régions dépourvues d'université.

Source : Statistics Finland et Base de données KOTA.

Le dernier Plan de développement (Opetusministeriö, 2007) prévoit une augmentation du nombre de places dans la formation professionnelle et une diminution du nombre de places dans l'enseignement supérieur. Cela aura une incidence sur le réseau d'enseignement supérieur, en particulier parce que les évolutions démographiques sont plus marquées en dehors des régions à forte croissance. Le ministère de l'Éducation a dévoilé récemment son projet à l'horizon 2020 qui est de ramener le nombre d'universités à 15 et le nombre d'écoles polytechniques à 18 au maximum. Pour les universités, cet objectif sera atteint en mettant en œuvre les plans actuels de regroupement<sup>14</sup>. Il sera plus difficile de réduire le nombre d'écoles polytechniques en raison de la participation des municipalités à leur capital, et en particulier parce que, lors du débat national dont la réforme a fait l'objet, on a particulièrement insisté sur le rôle de l'enseignement supérieur comme instrument de la politique régionale. On peut en déduire que de nouvelles approches de la politique régionale sont peut-être nécessaires (question examinée dans l'encadré 1.2). Il importe aussi de veiller à ce que les fusions soient réelles, car elles ne doivent pas se borner à un maintien du statu quo mais sous un autre nom. Par exemple, une discipline qui peut actuellement être suivie dans toutes les universités participantes ne devrait plus être proposée que par une seule de manière à atteindre une masse critique. Les possibilités d'enseignement à distance devraient aussi être étudiées, comme le suggèrent Parjanen et Tuomi (2003).

Les pouvoirs publics devraient adopter une approche davantage fondée sur le jeu du marché pour déterminer le nombre de places disponibles, et ce pour plusieurs raisons. Un aspect important, comme certains l'ont avancé, est que les avantages d'une planification centralisée sont moindres aujourd'hui car les étudiants sont des consommateurs mieux informés et ils sont mieux à même que les planificateurs d'opérer des choix qui servent leurs intérêts et ceux de l'économie. Il semble inexact d'affirmer que les étudiants ne sont pas capables de faire des choix judicieux (Barr, 2005). En outre, les résultats d'études empiriques incitent à penser que l'évolution des systèmes d'enseignement supérieur vers une plus grande flexibilité de l'offre et une plus grande transparence fera probablement augmenter la proportion de diplômés (Oliveira Martins et al., 2007). Bien que le gouvernement ait proposé une réforme pour renforcer l'autonomie financière et administrative des universités, elle ne modifierait pas le système d'attribution centralisée des places disponibles.

Pour la Finlande, petit pays dont les effectifs de main-d'œuvre s'amenuisent, il est important que le système éducatif ne gaspille pas de ressources. L'adoption d'une approche, davantage fondée sur le jeu du marché dans la prestation des services d'éducation, contribuerait à réduire les inefficiences actuelles dans la transition vers le niveau d'enseignement suivant, et aiderait à déterminer la taille appropriée du réseau régional d'établissements d'enseignement. Si on laisse les étudiants choisir l'endroit où ils souhaitent étudier, la question politiquement sensible concernant l'attribution des places disponibles entre les régions ne requerra plus l'intervention des pouvoirs publics.

Si le système centralisé était abandonné ou du moins assoupli, il faudrait laisser aux universités et écoles polytechniques le soin de décider du nombre de places disponibles, le financement suivant chaque étudiant. On ferait de même pour les écoles professionnelles, surtout eu égard au fait que le nombre de places dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire général ne fait l'objet d'aucun contrôle (encadré 6.3). Les pouvoirs publics

### Encadré 6.3. Formation professionnelle

Les écoles professionnelles, qui en principe fonctionnent parallèlement aux écoles générales de l'enseignement secondaire de deuxième cycle, se voient toutes attribuer par le gouvernement central un certain nombre de nouvelles places, qu'elles peuvent ensuite librement répartir entre différents domaines d'étude. Toutefois, il y a peu de raisons de limiter le nombre de nouvelles places. Des pénuries de travailleurs ayant suivi une formation professionnelle apparaissent déjà et elles s'intensifieront à l'avenir, ce dont le gouvernement tient compte en prévoyant une augmentation des nouvelles places dans la formation professionnelle. En outre, il est très probable pour les jeunes qui ne sont pas admis dans la formation professionnelle qu'ils devront se contenter du bagage acquis à l'école fondamentale. En 2007, seulement les deux tiers des élèves admis avaient achevé le cycle de l'école fondamentale pendant l'année.

Une innovation prometteuse, le financement en fonction des performances, a été introduite en 2006. Ce système repose sur des indicateurs quantitatifs, les objectifs de performance étant classés dans les catégories *impact* (55 %), *efficacité du processus* (28 %) et *dotation en personnel* (17 %). L'impact de l'enseignement est mesuré par la proportion d'entrants sur le marché du travail et le nombre d'admissions dans d'autres cycles d'études. Les résultats du processus de formation sont mesurés par le taux d'abandon scolaire et la durée des études (mesure de la réussite). Les résultats concernant la dotation en personnel sont évalués sous l'angle de la compétence formelle du personnel enseignant et des ressources allouées au titre du perfectionnement du personnel. Le facteur qui a le plus de poids (40 %) est l'entrée sur le marché du travail, celui accordé aussi bien à la poursuite des études qu'au taux d'abandon étant de 15 %. Cette innovation vise à améliorer les résultats et la qualité de la formation professionnelle. Le système semble jusqu'à présent avoir donné de bons résultats, 93 % des prestataires de services d'enseignement le jugeant utile (Virtanen, 2006). Pour encourager les établissements à décider des augmentations du nombre de nouvelles places en fonction des besoins du marché du travail, la part du financement en fonction des performances, qui est actuellement de 2 %, devrait être relevée, comme il est suggéré dans le programme du gouvernement. Ce système pourrait servir de modèle pour introduire le financement en fonction des performances dans l'enseignement supérieur.

pourraient encore disposer néanmoins d'un certain nombre de moyens pour influencer sur les choix des étudiants et des établissements. Ainsi, ils pourraient :

- Encourager les étudiants à choisir des domaines d'études très demandés en les informant sur le devenir des diplômés sur le marché du travail. Pour que le système fonctionne bien, il sera généralement nécessaire de mieux informer les candidats, afin qu'ils puissent prendre des décisions éclairées concernant leurs études. Pour ce faire, on pourrait mettre en place à l'intention des futurs étudiants une base de données facilement accessible qui serait fréquemment mise à jour et contiendrait des informations sur les salaires et l'emploi des étudiants récemment diplômés. Ces informations devraient être ventilées par domaine d'études et indiquer la variabilité tant des salaires que des emplois, afin que les étudiants puissent se faire une idée exacte de la rémunération qu'ils peuvent escompter compte tenu de leurs capacités et des établissements (OCDE, 2008). Parallèlement, les services d'orientation et de conseil à

l'école fondamentale, dans la formation professionnelle et à l'école générale d'enseignement secondaire de deuxième cycle devraient être améliorés<sup>15</sup>.

- Accroître ou réduire le financement accordé à certaines disciplines bien précises, de manière à encourager les établissements à les enseigner.

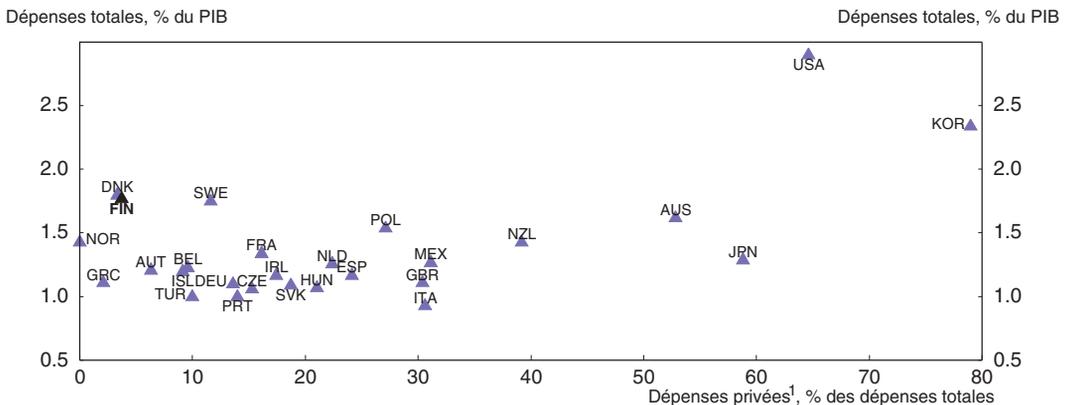
Les mesures prises pour influencer les choix des étudiants et des établissements pourraient aussi être mises à profit pour favoriser la réalisation des objectifs de la politique régionale. Par exemple, des crédits supplémentaires pourraient être accordés pour assurer des services d'enseignement dans des zones reculées (par une baisse des frais de scolarité), si cela était jugé nécessaire.

## Des droits d'inscription pourraient aider à relever la qualité de l'enseignement et améliorer l'efficience

La Finlande consacre à l'enseignement supérieur une plus large part des fonds publics que la plupart des autres pays de l'OCDE (1.8 % de son PIB alors que la moyenne de l'OCDE est de 1.4 %). Si on les compare à celles des autres pays nordiques, les dépenses de la Finlande sont *grosso modo* équivalentes à celles de la Suède et du Danemark, mais plus élevées que celles de la Norvège et de l'Islande. Toutefois, elles sont gonflées par la part exceptionnellement importante qui va à la recherche. Si on ne tient pas compte de cette dernière, les dépenses consacrées par la Finlande aux *services principaux* d'éducation sont les plus faibles parmi les pays nordiques et proches de la moyenne de l'OCDE.

Le financement des universités va augmenter chaque année à compter de 2008, mais cette augmentation est relativement faible. Le défi du vieillissement signifie que les fonds publics feront l'objet d'une concurrence accrue, ce qui fait paraître peu probables de nouvelles hausses notables des dépenses consacrées à l'enseignement public, bien que l'objectif fixé par l'UE soit de consacrer 2 % du PIB à l'enseignement supérieur. Pour améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche, il faudra très probablement dépenser plus, comme il est indiqué dans le programme du gouvernement. Comme on peut le constater sur le graphique 6.6, dans les quelques pays où ces dépenses sont élevées, les dépenses privées consacrées à l'enseignement supérieur sont importantes. Il semble probable que les hausses

Graphique 6.6. **Dépenses au titre des établissements d'enseignement supérieur**  
2004



1. Y compris les subventions publiques à affecter aux paiements destinés aux établissements d'enseignement.

Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation*, tableaux B2.1 et B3.2b.

sensibles des financements devront être assurées par le secteur privé. Ceci a été reconnu par les pouvoirs publics finlandais, qui ont proposé une nouvelle structure d'université (ce que l'on appelle l'université dotée) qui permet le financement privé des investissements en capital.

Trois éléments sont à prendre en considération dans une stratégie de financement de l'enseignement supérieur : des droits d'inscription qui permettent de répartir de manière efficiente les ressources au sein de l'enseignement supérieur ; un système de prêts bien conçu qui permet de lisser la consommation et de garantir la gratuité de l'enseignement au moment où il est dispensé ; et des mesures garantissant l'égalité d'accès, étant donné que les personnes issues de milieux défavorisés pourraient être mal informées, d'où la nécessité de prévoir une partie du financement sous forme de bourses<sup>16</sup>. Les avantages de l'introduction d'un système de droits d'inscription financé par des prêts et d'aides destinées aux étudiants, complété par l'octroi de bourses aux étudiants appartenant à des familles démunies, sont notamment les suivants :

- Les dépenses totales consacrées à l'enseignement supérieur seraient plus élevées, ce qui permettrait d'apporter des améliorations en termes de qualité.
- Faire transiter le financement destiné aux établissements via l'aide aux étudiants devrait contribuer à intensifier la concurrence entre les établissements et les inciterait à tenir davantage compte des préférences des étudiants. S'ils avaient à acquitter des droits d'inscription, les étudiants seraient plus attentifs à la qualité et aux disciplines proposées, ce qui se répercuterait sur l'enseignement de ces disciplines.
- Le paiement de droits d'inscription serait également équitable, car offrir un enseignement supérieur gratuit revient à aider financièrement des personnes qui sont susceptibles d'avoir des revenus relativement élevés au cours de leur existence et qui viennent souvent de familles relativement aisées. En Finlande, le taux de rendement interne privé pour un diplôme universitaire, qui est supérieur à 16 %, est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE, et manifestement supérieur au taux de rendement interne public qui est de l'ordre de 12 % (OCDE, 2007b). Si la réforme fiscale aboutit à une baisse du taux d'imposition du travail (comme il est recommandé au chapitre 3), ce taux de rendement interne privé tendrait donc à augmenter encore plus. Il semblerait donc justifié du point de vue économique d'introduire des droits d'inscription et un système de prêts dont le remboursement serait subordonné au revenu futur et se ferait par le biais de l'impôt dans le cadre de la réforme d'ensemble de la fiscalité. Étant donné que le rendement privé de l'enseignement supérieur excède son rendement social (Salter et Martin, 2000), l'introduction de droits d'inscription est aussi un moyen adapté pour accroître la mobilité de la main-d'œuvre, tout en atténuant les conséquences du problème des diplômés qui partent travailler à l'étranger alors que leur diplôme a été entièrement financé par l'impôt, sans rembourser l'investissement dont ils ont bénéficié en payant des impôts dans le pays.
- De plus grandes motivations pour les étudiants pour sélectionner leurs cursus en fonction des possibilités sur le marché du travail.
- De plus grandes motivations pour les étudiants pour raccourcir la durée de leurs études.

Dans de précédentes *Études* (par exemple, OCDE, 2006c), il a également été recommandé d'instituer des droits d'inscription et leur introduction a aussi été proposée dans le cadre du débat national (par exemple, Raivio, 2007). Les autorités ont systématiquement rejeté cette idée, faisant valoir que dans un pays aussi petit, tous les talents doivent être mobilisés et l'accès à l'éducation assuré, tandis que la finalité du système d'aides financières aux étudiants finlandais est de garantir l'égalité des chances dans les études quelle que soit la

situation socio-économique des étudiants – autrement dit les revenus des parents ou leur volonté de financer les études de leurs enfants. Néanmoins, des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande enregistrent des taux moyens d'admission plus élevés et ils exigent des droits d'inscription importants. La mise en place d'un système de prêts soulève également des inquiétudes en raison de la réticence des étudiants finlandais à souscrire les prêts bancaires actuellement proposés. Il semble donc qu'un système de prêts mieux conçu soit nécessaire (encadré 6.2), à la fois pour améliorer l'accès des étudiants à des financements et pour faire en sorte qu'ils aient moins besoin de travailler, et qu'ainsi leurs études soient plus courtes. Les syndicats étudiants ont également fait valoir que la gratuité de l'enseignement supérieur était un argument pour vanter l'enseignement supérieur finlandais auprès des étrangers, mais l'amélioration de la qualité à long terme que le paiement de droits d'inscription rendrait possible pourrait être un argument plus convaincant<sup>17</sup>. Il n'y a aujourd'hui que huit pays de l'OCDE qui n'exigent pas de droits d'inscription dans le secteur public (les pays nordiques, la République tchèque, l'Irlande et la Pologne), si bien que l'on peut se demander pendant combien de temps encore la Finlande sera en mesure d'offrir un enseignement supérieur totalement gratuit, surtout compte tenu des pressions s'exerçant sur les dépenses auxquelles il faudra faire face à l'avenir et du taux de rendement privé élevé de ces études. La Finlande s'apprête cependant à introduire à l'essai un système de droits d'inscription et de bourses pour les étudiants n'appartenant pas à l'EEE, ce qui est logique, étant donné que la Finlande est le pays d'Europe continentale qui propose le plus grand nombre de programmes en langue anglaise sanctionnés par un diplôme.

Il faudrait aussi réfléchir à un nouveau modèle de financement pour les universités. Le financement des universités est actuellement fondé sur des objectifs quantitatifs – la plupart du financement de base des universités provient du nombre de masters et de doctorats, tandis qu'une part est basée sur des critères de performance. Les universités peuvent utiliser comme elles l'entendent 95 % de ce financement, mais elles consacrent des sommes croissantes aux loyers. Comme mentionné plus haut, la formule de financement devrait être ajustée pour donner plus de poids à la licence dans le financement central des universités. En outre, la partie du financement basée sur les performances devrait être modifiée pour y inclure des facteurs tels que le taux d'entrée dans le marché du travail après le diplôme et la durée des études, analogue au système utilisé dans les écoles professionnelles (encadré 6.3). De plus, il faut accorder plus de poids à la qualité de l'éducation lors de la prise des décisions en matière de financement. Pour y parvenir, il faut réaliser davantage d'évaluations du système d'enseignement supérieur finlandais, ce qui aurait par ailleurs pour effet d'accroître la transparence, qui est actuellement faible (Oliveira Martins *et al.*, 2007).

### L'augmentation du nombre de doctorats conduit à s'interroger sur la qualité

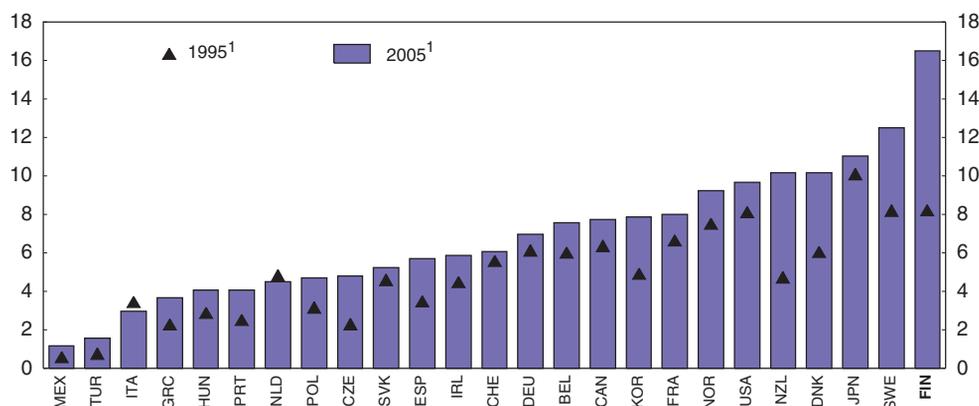
La Finlande est, après la Suède et la Suisse, le pays de l'OCDE qui compte le plus grand nombre de doctorats par rapport à l'ensemble de la population (OCDE, 2006d). Le nombre de titulaires d'un doctorat a plus que doublé pendant les années 90 et il a continué à augmenter pendant la décennie en cours. Par rapport à sa population et à son PIB, la Finlande est l'un des pays de l'OCDE où la proportion de chercheurs universitaires ayant publié des travaux est la plus importante. Le nombre d'articles publiés par des chercheurs finlandais dans des revues scientifiques de renommée internationale a été multiplié par 2.5 au cours des vingt dernières années. Si l'on prend comme critère le nombre de citations, la Finlande se classait au 8<sup>e</sup> rang des pays de l'OCDE entre 2001 et 2005, ses publications ayant obtenu 13 % de citations en plus en moyenne que les publications de tous les autres pays de l'OCDE (Lehvo

et Nuutinen, 2006). Toutefois, si l'on se base sur le nombre de chercheurs, autrement dit le nombre de publications par chercheur, la Finlande n'arrive pas dans le peloton de tête, alors que le nombre de brevets déposés ainsi que la part de la Finlande dans les brevets déposés, baissent progressivement depuis ces dix dernières années.

La proportion de chercheurs dans la population active finlandaise, qui frôle 2.5 %, est la plus élevée de l'OCDE (graphique 6.7). En 2005, plus de 77 000 personnes travaillaient dans la R-D, contre moins de 48 000 en 1995. Pendant les deux années considérées, un peu plus de la moitié des chercheurs travaillaient pour des entreprises. Le nombre de chercheurs travaillant dans l'enseignement supérieur reste donc élevé, ce qui conduit à se demander s'il s'agissait d'un choix délibéré ou si aucun autre emploi n'était disponible, d'autant que le taux de chômage des titulaires d'un doctorat a eu tendance à augmenter. Compte tenu de l'augmentation rapide du nombre de titulaires d'un doctorat et du coût des études pour obtenir ce diplôme, il faudrait s'attacher davantage à rechercher les moyens d'exploiter pleinement la contribution de l'enseignement supérieur à l'innovation. Les autorités finlandaises devraient s'intéresser davantage à la qualité de la formation des chercheurs et des doctorats, et envisager de modifier le système de financement, en introduisant un financement fondé sur les performances qui accorderait un certain poids à l'emploi ultérieur des titulaires d'un doctorat ainsi qu'à la qualité de la recherche.

Graphique 6.7. **Nombre total de chercheurs**

Par millier d'emploi total



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408811872311>

1. Ou l'année la plus proche disponible.

Source : OCDE (2007), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie – base de données en ligne* (octobre).

#### Encadré 6.4. **Résumé des recommandations en vue de l'amélioration de l'enseignement supérieur**

##### **Réduire les inefficiences dans l'attribution des places dans l'enseignement supérieur :**

- Essayer de résorber la file d'attente des titulaires du certificat d'études secondaires en allouant de nouvelles places aux régions où la demande des étudiants est la plus forte, et en accordant des aides financières plus importantes aux étudiants pour qu'ils aillent étudier à l'étranger, à titre temporaire, c'est-à-dire, pour une période de 3 à 5 ans par exemple, après laquelle les nouvelles places seraient supprimées. Mieux informer les étudiants sur les perspectives d'emploi et de salaires des étudiants récemment diplômés.

#### Encadré 6.4. **Résumé des recommandations en vue de l'amélioration de l'enseignement supérieur** (suite)

- Encourager les établissements d'enseignement supérieur à évaluer de plus en plus les candidatures en se basant uniquement sur les résultats à l'examen de fin d'études secondaires, afin qu'à la fin de la période de transition de 3 à 5 ans, la plupart des étudiants soient en mesure d'entrer dans l'enseignement supérieur l'année où ils obtiennent le certificat. Ensuite, à partir de cette date, les examens individuels d'entrée dans la plupart des filières seraient supprimés. Parallèlement, développer le rôle de l'université ouverte et des écoles polytechniques comme autre voie d'accès à l'université pour ceux qui ont obtenu de mauvais résultats à l'examen de fin d'études secondaires (ce qui impliquerait de préciser les conditions du transfert d'unités de valeur entre écoles polytechniques et universités).
- Assouplir le système centralisé d'attribution des places disponibles et instaurer des droits d'inscription ainsi qu'un système de prêts dont le remboursement serait subordonné au revenu futur pour financer les droits d'inscription et les dépenses de subsistance.

#### **Raccourcir la durée des études :**

- Accélérer l'obtention des diplômes en durcissant le critère de progression dans les études qui conditionnent les aides destinées aux étudiants. Transformer le système d'aides aux étudiants en un système de prêts dont le remboursement serait subordonné aux revenus futurs. Veiller à ce que les prestations destinées aux étudiants (comme le logement bon marché et les réductions d'impôt sur les prêts) ne soient accessibles qu'aux étudiants satisfaisant aux critères minimums concernant la progression dans les études.
- Modifier les règles d'admission à l'université, afin que les étudiants soient automatiquement inscrits en licence et non plus en master. L'admission en master devrait être subordonnée à l'obtention d'une licence avec un niveau suffisamment élevé, mais ne devrait pas comprendre d'examen d'entrée.
- Modifier le financement des universités, de manière à donner un poids plus important au nombre de licences.
- Revaloriser la licence : revoir les critères de recrutement du secteur public afin que la licence (délivrée soit par une université, soit par une école polytechnique) soit suffisante pour accéder à certains postes. Faire de la préparation du master un programme en rupture avec la discipline étudiée pendant le premier cycle universitaire ou un programme de professionnalisation.
- Envisager d'accorder des unités de valeur aux étudiants pour l'expérience ou les stages professionnels.

#### **Réévaluer la spécificité des qualifications à tous les niveaux.**

**Mettre davantage l'accent sur la qualité des doctorats, par exemple en mettant en place un système de financement en fonction des performances qui privilégierait l'emploi des titulaires d'un doctorat et la qualité de la recherche.**

## Notes

1. Les écoles polytechniques ont été créées dans les années 90 sur le modèle des écoles professionnelles post-secondaires, et leur création a entraîné une augmentation considérable du nombre d'établissements d'enseignement supérieur. Leur structure administrative est différente de celle des universités, car les municipalités participent au capital des écoles polytechniques à hauteur de 58 % (principalement au titre des bâtiments). Pour un examen des écoles polytechniques finlandaises, voir OCDE (2003) et pour les universités OCDE (2006a).
2. En général, les étudiants finlandais qui sortent diplômés du cycle d'études supérieures de type A, dont la durée est de trois à cinq ans, ont entre 22 et 26 ans, alors que dans 14 des 25 pays pour lesquels des données étaient disponibles, les étudiants n'avaient pas plus de 22 ans. Pour les cycles d'études d'une durée de cinq à six ans, en règle générale, l'âge d'obtention du diplôme est de 24 à 28 ans en Finlande, alors qu'il ne dépasse pas 24 ans dans 15 des 25 pays (OCDE, 2007b).
3. Étant donné que ces pourcentages concernent les étudiants *admis* dans l'enseignement supérieur, ils ne sont pas faussés par les obligations militaires. Les taux d'*admission* effectifs sont légèrement plus faibles, à cause du service militaire et de diverses raisons comme le fait que certains étudiants n'acceptent pas la place qui leur est proposée, etc. Les taux d'*admission* en 2006 des 33 000 étudiants ayant obtenu le certificat de fin d'études secondaires (chiffre qui inclut les 10 % d'étudiants ayant obtenu ce certificat à l'automne et qui ne remplissaient pas les conditions requises pour poser leur candidature dans tous les établissements d'enseignement à partir de 2006) étaient les suivants : 20.5 % dans les universités, 17.4 % dans les écoles polytechniques et 4.2 % dans l'enseignement professionnel, tandis que 7.3 % ont commencé leur service militaire.
4. Rantanen (2001) a constaté que les examens d'entrée sont l'indicateur le moins fiable de la réussite dans les écoles polytechniques et les écoles professionnelles finlandaises (les meilleurs indicateurs étaient les résultats scolaires antérieurs et les préférences indiquées par le candidat dans sa demande d'admission). Häkkinen (2004) a observé que dans certains domaines (sciences de l'ingénieur, sciences du sport et sciences sociales) les examens d'entrée étaient un meilleur critère pour prévoir la réussite future, tandis que dans l'éducation, c'étaient les résultats scolaires antérieurs qui constituaient le meilleur critère à cet égard.
5. L'université ouverte est une institution qui dispense un enseignement de niveau universitaire sans exiger des étudiants un niveau d'étude déterminé. Les étudiants doivent payer les cours qui ne débouchent sur aucun diplôme.
6. Certains auteurs ont également fait valoir qu'une proportion de nouvelles places dans l'enseignement supérieur représentant 70 % de la cohorte d'âge est trop élevée (par exemple, Raivio, 2007). Toutefois, actuellement, la suréducation des étudiants finlandais est contestée. Un document de l'OCDE (2007c) fait état d'une suréducation éventuelle des Finlandaises, tandis que Kivinen et al. (2007) fournissent des données qui tendent vers la même conclusion. Néanmoins, former un grand nombre de diplômés de l'enseignement supérieur ne devrait pas être un objectif en soi et il faudrait plutôt s'attacher à dispenser à tous les niveaux un enseignement de grande qualité pour que le marché du travail dispose des compétences dont il a besoin, comme le Conseil économique finlandais l'a souligné dans son rapport sur la mondialisation (Conseil économique, 2006).
7. Ceux qui ont commencé leurs études après 2005 peuvent obtenir des déductions fiscales pour leur prêt d'études, s'ils obtiennent leur diplôme au bout d'un délai déterminé, par exemple sept ans pour un master.
8. Cette proposition a également été avancée par les professeurs Rousu et Arjas (2008).
9. Le conseil des politiques scientifiques et technologiques (Tiede- ja Teknologianeuvosto, 2006) note que le système finlandais des diplômes de l'enseignement supérieur n'offre pas une flexibilité suffisante et ne tire pas parti des compétences acquises lorsque les étudiants passent d'un secteur ou d'un domaine à un autre.
10. Les comparaisons internationales ne donnent pas une image flatteuse des universités finlandaises, mais la prudence est de mise avant de tirer des conclusions de telles études. Seules trois universités finlandaises apparaissent dans le classement de l'université Jiao Tong de Shanghai, l'université d'Helsinki étant la seule à figurer parmi les 100 meilleures universités européennes, alors que neuf universités suédoises et quatre universités danoises en font partie. Le classement de l'université Jiao Tong de Shanghai est basé sur des critères qui privilégient la recherche par rapport à l'enseignement, et il est probable que cette méthodologie favorise les établissements anglophones et peut-être aussi les grands établissements. Ce classement n'en reste pas moins préoccupant car la Finlande se place au quatrième rang des pays de l'OCDE dont les dépenses par étudiant consacrées à la R-D sont les plus élevées. Parmi les autres évaluations,

il faut citer celle du *Times Higher Education Supplement* au Royaume-Uni, sorte d'« examen collégial » qui classe les établissements en fonction des opinions subjectives de chercheurs universitaires. En l'occurrence, l'université d'Helsinki est classée au 49<sup>e</sup> rang des universités européennes et au 116<sup>e</sup> rang mondial alors que d'après le classement de l'université Jiao Tong de Shanghai, elle se positionne aux 22<sup>e</sup> et 73<sup>e</sup> rangs.

11. On dénombre 540 entités dans les universités finlandaises qui prennent des décisions d'admission (Häkkinen, 2004).
12. Les auteurs d'autres études ont constaté que (sur un échantillon de 19 pays) c'est en Finlande que l'élasticité intergénérationnelle du revenu est la plus forte, si l'on se réfère à la classification des emplois de la CITE, autrement dit, c'est en Finlande que le niveau d'études des parents influe le moins sur les résultats scolaires des enfants (Foley, 2006).
13. Par exemple, l'université de Jyväskylä semble être « surdimensionnée » par rapport à la taille de la région de Finlande-centrale (Keski-Suomi). La province de Finlande-centrale est, du point de vue de la part de la population totale qui y vit, de la superficie qu'elle occupe et du nombre d'entreprises qui y sont installées, une région à 5 %, alors que l'université de Jyväskylä représente de 8 à 9 % du système universitaire (OCDE, 2006b).
14. Les universités de Kuopio et Joensuu se regroupent pour former l'Université de Finlande orientale, les universités de Tampere et de Jyväskylä et l'université de technologie de Tampere se regroupent pour former l'Université de Finlande-centrale et des projets similaires sont en cours à Turku, Lappeenranta, Oulu, Vaasa, Rovaniemi et dans les universités et écoles polytechniques de langue suédoise. Parallèlement, le gouvernement a décidé que l'université de technologie d'Helsinki, l'école d'économie d'Helsinki et l'université d'art et de design d'Helsinki seront regroupées pour former une université de l'innovation.
15. Dans les écoles professionnelles, un système d'inscription électronique, à mettre en place en 2008, fournira aux candidats des informations très complètes sur les possibilités d'enseignement et de formation disponibles, les critères d'admission, les instructions pour poser sa candidature, des informations sur la procédure d'inscription et d'admission et des informations à jour sur les candidats (les étudiants admis et rejetés). Le but est d'accroître l'efficacité de la fourniture des informations et l'orientation et les conseils, de renforcer la coopération entre les différents acteurs, d'accélérer l'admission dans les établissements d'enseignement et de formation, de réduire les taux d'abandon et d'accélérer l'obtention des diplômes. Toutefois, il n'a pas été fait allusion à la possibilité d'inclure des informations sur les taux d'emploi et les salaires des étudiants précédemment diplômés.
16. Il convient de noter qu'au Royaume-Uni les droits d'inscription, bien qu'ils soient les plus élevés de l'UE, ne couvrent que 20 % du coût d'une place dans l'enseignement.
17. Parmi les autres arguments présentés par les syndicats étudiants pour militer contre les droits d'inscription, figurent notamment les problèmes d'équité (en ce qui concerne l'accès et la possibilité de terminer ses études), le fait que l'obtention des diplômes sera retardée car les étudiants devront travailler pour payer les droits d'inscription, les moindres possibilités de changer de domaine, l'opposition idéologique à l'enseignement déterminé par les forces du marché, les avantages de l'éducation pour la société, la crainte que des droits d'inscription ne contraignent les étudiants à choisir un domaine en fonction de la rémunération qu'ils obtiendront une fois diplômés et non en fonction de leurs intérêts et leurs aptitudes et la crainte que les droits d'inscription ne transforment les établissements d'enseignement supérieur en usines à apprendre alors qu'elles devraient être des communautés du savoir (Murisoja et Männistö, 2007).

## Bibliographie

- Barr, N. (2005), « Financing Higher Education », *Finance and Development*, vol. 42, n° 2.
- Cabinet du Premier ministre, Finlande (2007), « Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's Second Cabinet », [www.valtioneuvo.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf](http://www.valtioneuvo.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf).
- Conseil économique (2006), « Finland's Response to the Challenge of Globalisation. Report by the Secretariat of the Economic Council. Part 2. » *Prime Minister's Office Publications*, 19/2006.
- Foley, K. (2006), « International Differences in Education Mobility across Generations », [http://grad.econ.ubc.ca/kefoley/Foley\\_Education\\_Mobility.pdf](http://grad.econ.ubc.ca/kefoley/Foley_Education_Mobility.pdf).
- Häkkinen, I. (2004), « Essays on School Resources, Academic Achievement and Student Employment », *Economic Studies* 83, Uppsala Universitet.

- Kivinen, O., J. Hedman et P. Kaipainen (2007), « From Elite University to Mass Higher Education: Educational Expansion, Equality of Opportunity and Returns to University Education », *Acta Sociologica*, vol. 50, n° 231.
- Kupari, P., et al. (2004), « Nuoret Osaajat PISA 2003 – tutkimuksen esituloksia » (Résultats préliminaires de l'étude PISA 2003), Kopijyvä Oy, Jyväskylä.
- Kupari, P. et J. Välijärvi (dir. publ.) (2005), « Osaaminen kestäväällä pohjalla PISA 2003 Suomessa » (Un savoir durable, l'étude PISA 2003 en Finlande), Gummerus Oy, Jyväskylä.
- Lehvo, A. et A. Nuutinen (2006), « Finnish Science in International Comparison. A Bibliometric Analysis », *Publications of the Academy of Finland*, n° 15/06.
- Ministère finlandais de l'Éducation (2005), *Equity in Education. Thematic Country Review Analytical Report Finland*.
- Murisoja, H. et L. Männistö (2007), « Lukukausimaksuton korkeakoulu on kilpailuvaltti » (L'université gratuite est un avantage concurrentiel), *Helsingin Sanomat*, 13.8.2007. [www.hs.fi](http://www.hs.fi).
- OCDE (2003), *Examens des politiques nationales d'éducation. L'enseignement polytechnique en Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), « Equity in Education Thematic Review, Country Note: Finland ». OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), « Thematic Review of Tertiary Education: Country Note for Finland », OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), « Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development », Peer Review Report, *The Jyväskylä Region of Finland*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Regards sur l'éducation 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Perspectives des migrations internationales. Rapport annuel 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), « Examen thématique de l'enseignement supérieur : Projet de rapport de synthèse » (à paraître), OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J., et al. (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, OCDE, Paris.
- Opetusministeriö (ministère de l'Éducation, 2007), « Koulutus ja tutkimus vuosina 2007-2012, Kehittämissuunnitelma » (Éducation et recherche en 2007-2012, Plan de développement), [www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/asiakirjat/kesu\\_2012\\_fi.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/asiakirjat/kesu_2012_fi.pdf).
- Parjanen, M. et O. Tuomi (2003), « Access to Higher Education – Persistent or Changing Inequality? A Case Study from Finland », *European Journal of Education*, vol. 38, n° 1.
- Raivio, K. (2007), « Suomen yliopistojen kestävä rahoituspohja » (Une base financière durable pour les universités finlandaises), *EVA analyysi*, n° 1. [www.eva.fi/files/1973\\_EVA\\_Analyysi\\_no\\_1.pdf](http://www.eva.fi/files/1973_EVA_Analyysi_no_1.pdf).
- Rantanen, P. (2001), « Valintakoe vai ei? Ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijavalinnan tarkastelua » (Des examens d'entrée ou pas ? Analyse des choix des étudiants dans les écoles professionnelles et les écoles polytechniques), *Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto julkaisusarja*, n° 83, Opetusministeriö.
- Rousu, J. et E. Arjas (2008), « Tutkintojärjestelmän uudistus jäänyt Suomessa puolitiehen » (La réforme des diplômes n'a pas été menée à son terme), *Helsingin Sanomat Vieraskynä* 24.2.2008.
- Ryoo, J. et S. Rosen (2004), « The Engineering Labor Market », *Journal of Political Economy*, vol. 112, n° 1.
- Salter, A.J. et B.R. Martin (2000), « The Economic Benefits of Publicly Funded Basic Research: a Critical Review », *Research Policy*, n° 30 (2001).
- Sutherland, D., et al. (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, OCDE, Paris.
- Tampereen yliopisto (Université de Tampere, 2007), « Havainnot uusien opiskelijoiden koulutustaustasta vuoden 2006 päävalinnoissa » (Prise en compte du parcours scolaire des nouveaux étudiants dans les choix d'entrée de 2006), [www.uta.fi/opiskelu/selvitykset/valintaraportti260907\\_tay.pdf](http://www.uta.fi/opiskelu/selvitykset/valintaraportti260907_tay.pdf).

Tiede- ja teknologianeuvosto (Conseil de la science et de la technologie, 2006), « Tiede, teknologia ja innovaatiot » (Science, technologie et innovations), [www.minedu.fi/OPM/Tiede/tiede-ja\\_teknologianeuvosto/julkaisut/linjaraportti\\_2006.html](http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tiede-ja_teknologianeuvosto/julkaisut/linjaraportti_2006.html).

Työministeriö (ministère du Travail, 2007), « Työvoima 2025. Täystyöllisyys, tuottavuus ja hyvät työpaikat hyvinvoinnin perustana työkäisen väestön alkaessa vähentyä », Työpoliittinen tutkimus 325.

Virtanen, H., (2006), « Tulorahoitusmittariston arviointi Palkkiomuotoinen tulorahoitus ammatillisessa peruskoulutuksessa » (Analyse des mesures du financement en fonction des performances, le financement en fonction des rémunérations ou des performances dans la formation professionnelle), *Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA* (Sarja B 222), Helsinki.

Väljærvi, J., et al. (2002), « The Finnish Success in PISA – and Some Reasons Behind It. PISA 2000 », Kirjapaino Oma Oy, Jyväskylä.

## Chapitre 7

# Attirer et intégrer les travailleurs étrangers

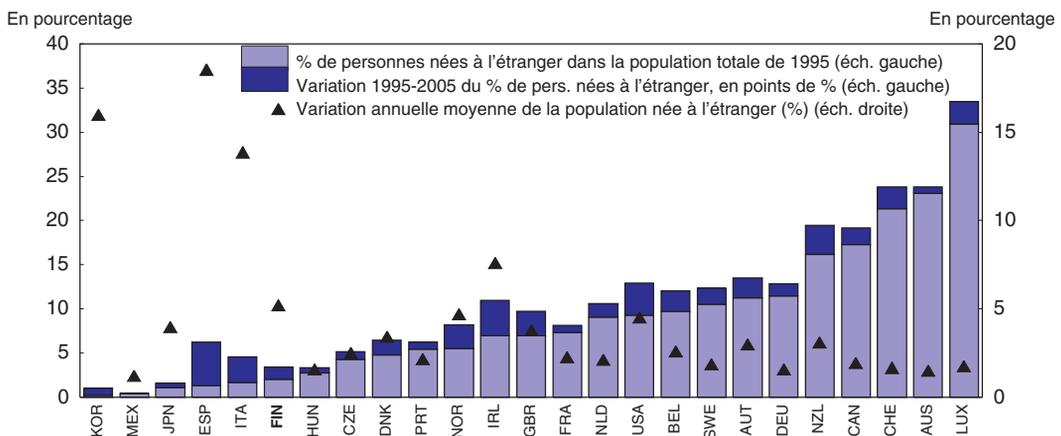
*Attirer des travailleurs étrangers est un moyen pour la Finlande de relever le défi que constitue le déclin rapide de sa population active et de s'attaquer aux pénuries de main-d'œuvre qui se font jour. Les gouvernements successifs ont eu beau proposer de faire appel au marché du travail international, les choses n'ont guère avancé. Le nombre d'immigrants demeure relativement faible, et le taux d'emploi des immigrés déjà présents est nettement inférieur à celui de la population dans son ensemble. Il faudrait faire davantage pour promouvoir l'enseignement du finnois aux résidents nés à l'étranger ainsi que leur formation professionnelle, encourager la diversité dans le milieu professionnel et aider les entreprises à attirer des travailleurs étrangers possédant les compétences recherchées.*

Comme nous l'avons indiqué brièvement au chapitre 5, la Finlande se trouve confrontée au double problème du vieillissement rapide de sa population et de l'aggravation des pénuries de compétences dans un certain nombre de secteurs. L'un des moyens de faire face à ces difficultés est de tout mettre en œuvre pour accéder à des ressources en main-d'œuvre étrangère. Certains indices montrent que le nombre de travailleurs étrangers recrutés en Finlande a récemment augmenté, en particulier dans certains secteurs comme le BTP, mais leurs effectifs n'en demeurent pas moins relativement faibles. De surcroît, on constate une certaine réticence de la part du pays à s'engager pleinement sur la voie du recrutement de main-d'œuvre étrangère compte tenu, en particulier, des problèmes d'intégration que certains des pays voisins ont rencontrés, tout spécialement avec les demandeurs d'asile. Pour autant, la question de l'intégration des travailleurs nés à l'étranger n'est pas nouvelle et, à cet égard, la Finlande, qui s'y est prise plus tard que les autres pays, a l'avantage de pouvoir tirer les leçons de leur expérience, notamment celle de ses voisins scandinaves. Elle peut donc espérer non seulement éviter leurs erreurs, mais aussi tirer des enseignements de leurs succès.

À l'instar de la Corée, de la Hongrie et du Japon, la Finlande est l'un des rares pays de l'OCDE à abriter une très faible population allochtone (graphique 7.1). C'est ainsi qu'en 2005, 3,4 % seulement de sa population étaient des personnes nées à l'étranger. Il y a certes des raisons géographiques, culturelles et historiques à cette situation, mais la Finlande se distingue aussi de ses voisins scandinaves qui, eux, ont accueilli des migrants en grand nombre, tant par le biais de l'admission de réfugiés que par celui d'autres filières<sup>1</sup>.

En Finlande, la composition de la population allochtone est assez diverse (graphique 7.2). Le groupe le plus important que l'on puisse identifier est celui des Russes

Graphique 7.1. Population née à l'étranger dans les pays de l'OCDE  
1995-2005

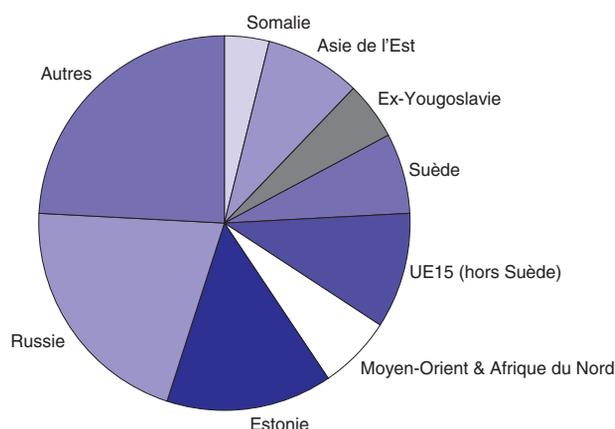


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408815402686>

Source : OCDE (2007), *Perspectives des migrations internationales*, graphique I.11.

Graphique 7.2. **Résidents nés à l'étranger selon le pays et l'origine**

Fin 2006

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408822267438>

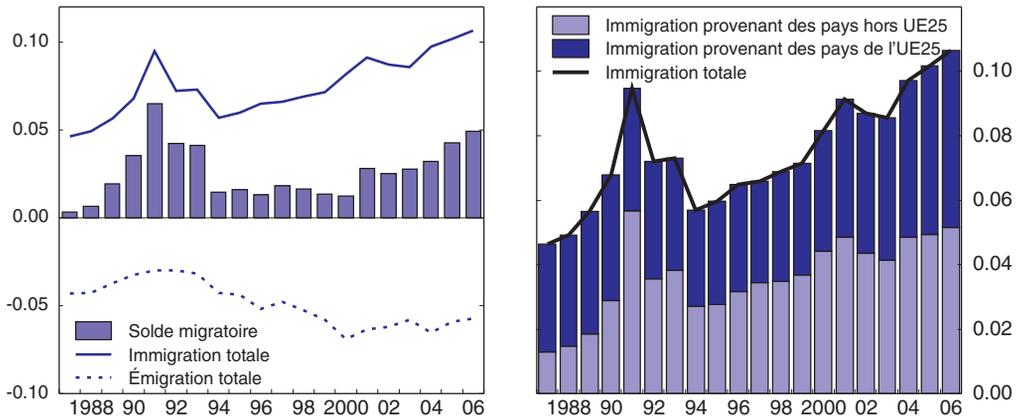
Source : Service finlandais de l'immigration, Centre de recensement de la population.

d'ascendance finlandaise (Ingriens et Caréliens). L'afflux de ces migrants a véritablement commencé après l'effondrement de l'Union soviétique au début des années 90 alors même que, bien souvent, ils n'avaient que des liens ténus avec la Finlande. D'ailleurs, de nombreux Russo-finlandais ont eu d'énormes difficultés d'intégration<sup>2</sup>. Le deuxième groupe par la taille est celui des Estoniens, qui possèdent de solides caractéristiques linguistiques et culturelles communes avec les Finlandais, élément venant s'ajouter à la proximité géographique entre les deux pays. Avant même la *Perestroïka* (1985), les Finlandais et les Estoniens circulaient déjà de l'un à l'autre, un trafic touristique dans les deux sens ayant été instauré aux alentours de 1965. Il était dès lors facile de tisser des relations étroites sur les plans personnel, familial et commercial entre les deux pays. Un autre groupe important est celui des ressortissants des pays d'Europe occidentale qui, généralement, résident en Finlande pour des raisons professionnelles ou familiales (à la suite d'un mariage avec un citoyen finlandais, par exemple). Ce groupe inclut de nombreux Suédois, ce qui témoigne des liens étroits entre la Finlande et la Suède sur les plans géographique, historique et linguistique. Enfin, les réfugiés en provenance de la Corne de l'Afrique, de l'ex-Yougoslavie, d'Iran et d'Irak représentent un pourcentage significatif des résidents nés à l'étranger, et c'est au sein de ce groupe que les difficultés d'intégration sont les plus aiguës (faible taux d'activité, par exemple).

L'admission de migrants s'accélère sensiblement depuis la fin des années 80, tendance interrompue par la récession du début des années 90 mais qui a très rapidement repris par la suite. En 2007, le nombre d'immigrants a atteint le chiffre record de 25 000 individus au total (graphique 7.3). Ces dernières années, l'Estonie et la Russie ont continué de fournir les plus gros contingents de résidents étrangers (OCDE, 2007a) tandis que l'afflux de réfugiés ralentissait considérablement. En dépit de la récente accélération des admissions de migrants, le solde migratoire, en proportion de la population totale, reste faible. En 2007, le solde migratoire de la Finlande ne représentait que 2.4 personnes pour 1 000 résidents, contre 17.1 en Islande, 15.7 en Irlande, 5.6 en Suède et 5.1 en Norvège<sup>3</sup>. De surcroît, une très faible proportion seulement (entre 5 et 10 %) de l'immigration actuelle est liée au travail (Cabinet du Premier ministre, 2007), et les

## Graphique 7.3. Solde migratoire et sources d'immigration

En pourcentage de la population résidente

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408844436120>

Source : Statistics Finland.

travailleurs nés à l'étranger ne représentent que 3 % de la population active (Työministeriö, 2007). Enfin, les immigrés arrivés ces dernières années ne possédaient généralement qu'un faible niveau d'instruction : c'est ainsi que sur l'ensemble des immigrés admis entre 2000 et 2005, 60 % ne dépassaient guère le niveau d'instruction élémentaire.

En mai 2006, la Finlande a levé les restrictions d'immigration qui visaient les ressortissants des huit pays ayant adhéré à l'UE en 2004, et n'en a imposé aucune dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie, devenues membres de l'UE début 2007. Auparavant, les ressortissants des nouveaux États membres ne pouvaient obtenir un emploi sans permis de travail que si le Service public de l'emploi avait constaté que personne d'autre n'était disponible en Finlande pour occuper le poste à pourvoir.

### Les travailleurs autochtones en Finlande

Les niveaux d'emploi et d'activité des résidents nés à l'étranger sont nettement inférieurs à ceux de la population locale, le taux d'emploi des immigrés de sexe masculin étant de 63 % contre 71 % pour leurs homologues autochtones, en 2005, alors que pour les femmes, les pourcentages étaient respectivement de 49 et 68 %. Les écarts de taux de chômage sont encore plus marqués. Par exemple, chez les hommes nés à l'étranger, ce taux était de 23.1 % contre 9.3 % chez les autochtones de sexe masculin (OCDE, 2007a). Même si certains indices donnent à penser que, récemment, la situation des résidents nés à l'étranger au regard du marché du travail s'est légèrement améliorée, un écart subsiste, lequel semble très largement imputable à des différences de niveau de compétences et d'expérience. La preuve en est que les Finlandais de sexe masculin faiblement qualifiés connaissent un taux de chômage comparable à celui des migrants d'origine extracommunautaire (Jean *et al.*, 2007).

En Finlande comme dans la plupart des autres pays d'Europe, les travailleurs nés à l'étranger se concentrent dans le secteur dit des « autres services » (qui exclut la santé, le commerce de détail et l'hôtellerie-restauration mais englobe effectivement les services aux ménages). On en trouve aussi une proportion non négligeable dans les industries extractives et manufacturières ainsi que dans le secteur de l'énergie (OCDE, 2007a). Toutefois, à la différence de ce qui se passe au Danemark, en Norvège ou en Suède, les

travailleurs nés à l'étranger sont relativement peu nombreux dans le secteur de la santé. Cela tient peut-être en partie à des questions de connaissance de la langue, mais aussi aux niveaux de salaire peu compétitifs appliqués dans ce secteur. De fait, très nombreux sont les travailleurs de la santé nés en Finlande qui s'expatrient pour trouver des emplois mieux rémunérés, notamment en Scandinavie et au Royaume-Uni.

La prépondérance de l'emploi temporaire et à temps partiel constitue une autre caractéristique importante de la population active allochtone. Environ un tiers de l'ensemble des travailleurs nés à l'étranger sont embauchés à titre temporaire, soit deux fois plus que les travailleurs nés en Finlande. Seuls l'Espagne, la Pologne et le Portugal affichent des pourcentages plus élevés, ce qui s'explique en partie par la prévalence, dans ces pays, des travailleurs allochtones dans les secteurs de l'agriculture, du BTP et de l'hôtellerie-restauration (OCDE, 2007a). S'agissant de la Finlande, de très nombreux travailleurs temporaires étrangers sont embauchés pour la cueillette des baies, qui est une activité saisonnière. Il en va de même pour l'emploi à temps partiel, avec un écart entre les travailleurs nés à l'étranger et ceux nés en Finlande parmi les plus significatifs de toute la zone OCDE. En outre, beaucoup de ces travailleurs ne séjournent en Finlande que pendant de courtes périodes et ne sont donc pas pris en compte dans les statistiques bien que, selon les estimations, ils représenteraient 15 000 migrants de plus<sup>4</sup>.

## Faire face aux pénuries de main-d'œuvre

Comme il est expliqué au chapitre 5, la Finlande se trouve confrontée à une pénurie de compétences croissante dans un certain nombre de secteurs de son économie. Compte tenu des rigidités du marché du travail, les postes vacants ne sont pas pourvus par des travailleurs locaux bien qu'il existe un vivier relativement important de travailleurs au chômage. Les entreprises confrontées à des pénuries persistantes peuvent être contraintes de choisir entre trouver des moyens d'attirer de la main-d'œuvre en Finlande ou implanter ailleurs la production (par le biais de la délocalisation ou de l'externalisation), là où des ressources en main-d'œuvre appropriées sont disponibles. Toutefois, dans le secteur non marchand qui est celui où les déficits sont les plus criants, comme dans le BTP ou les services sociaux, ni la délocalisation, ni l'externalisation ne sont des options envisageables.

La Finlande n'est pas seule à avoir bénéficié d'une forte croissance économique ces dernières années, et à se trouver aujourd'hui confrontée aux pénuries de compétences qui en résultent. Par ailleurs, de nombreux pays d'Europe vont se caractériser par un vieillissement de leur population dans les années à venir. En conséquence, beaucoup d'autres pays rivalisent, et rivaliseront de façon croissante, avec la Finlande pour attirer les mêmes travailleurs possédant les mêmes compétences, en provenance des mêmes pays d'origine. Si la Finlande a à cœur de tirer pleinement parti des travailleurs migrants, il lui faut redoubler d'efforts pour être compétitive à cet égard. De nombreux pays parrainent d'ores et déjà des salons de l'emploi dans les pays d'origine, et fournissent aux migrants potentiels tout un éventail de services, dont la formation et d'autres formes d'aide avant que ces derniers ne quittent leur propre pays. De ce point de vue, le gouvernement tout comme les entreprises et les organisations sectorielles finlandaises ont tardé à entrer en lice.

En octobre 2006, le gouvernement a entériné un Programme relatif à la politique migratoire. L'un des principaux objectifs de ce programme était de promouvoir l'immigration de travailleurs devant l'imminence du déclin de la population d'âge actif du pays. Il définit des mesures à large portée, dont la simplification du régime des permis pour

les « travailleurs invités », en exploitant la réputation de la Finlande de posséder un système éducatif de qualité (pour attirer des étudiants qui pourraient être convaincus de rester dans le pays et d'y travailler après l'obtention de leur diplôme), et en créant des agences de recrutement dans les pays de départ (qui peuvent aider à accomplir les formalités et fournir des conseils et une formation initiale avant le départ, y compris des cours de finnois). Ce programme comporte aussi des mesures visant à améliorer la reconnaissance des qualifications et diplômes étrangers. Enfin, le programme suggère que la Finlande devrait faire plus pour se bâtir une réputation de pays attrayant aux yeux des travailleurs étrangers, et comporte une liste des atouts du pays qui pourraient être mis en avant lors des campagnes d'information, notamment la proximité de la nature, la sécurité des personnes, la stabilité politique et la grande qualité des services publics.

Il existe actuellement un programme d'allègement fiscal qui concerne les spécialistes étrangers hautement qualifiés, et qui leur permet de bénéficier d'une réduction importante de l'impôt sur le revenu perçu par l'État pendant 24 mois<sup>5</sup>. La durée de l'allègement fiscal va être portée à 36 mois courant 2008.

### **Obstacles empêchant d'attirer des travailleurs étrangers**

Si le climat et la langue sont couramment cités comme obstacles empêchant d'attirer des travailleurs étrangers plus nombreux, un certain nombre d'autres facteurs existent et constituent des freins à cet égard, notamment parce que la Finlande est aujourd'hui en concurrence avec d'autres pays pour attirer des travailleurs qualifiés vers ses rivages. L'un des facteurs négatifs les plus importants du point de vue du migrant qualifié est le niveau relativement modeste des rémunérations pratiqué en Finlande, comparé à ceux d'autres pays, en particulier celui des salaires nets après impôt. En outre, du fait de la rigidité du dispositif finlandais de détermination des salaires (chapitre 5), ceux-ci ne peuvent s'ajuster librement face aux déséquilibres entre l'offre et la demande dans des secteurs particuliers, empêchant ainsi les ajustements de salaires relatifs d'attirer l'attention des travailleurs étrangers sur les opportunités existant sur des segments différents du marché du travail.

L'absence de reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger est un problème dans beaucoup d'autres pays, ce qui freine aussi l'activité des migrants. Elle constitue un gaspillage pour le pays car il est dans son intérêt d'utiliser les ressources en main-d'œuvre existantes au maximum de leurs capacités. C'est pourquoi la Finlande devrait continuer à participer aux programmes internationaux de reconnaissance des qualifications (OCDE, 2007b). Autre question liée à celle des qualifications, la préférence des entreprises finlandaises pour des personnes titulaires au minimum d'un master pose problème (chapitre 6). Le fait qu'il faille posséder au minimum un diplôme de ce niveau peut dissuader les migrants, qui ont alors le choix d'aller chercher du travail dans d'autres pays où une licence est amplement suffisante pour trouver un poste dans la plupart des professions scientifiques, techniques, libérales et assimilées.

Actuellement, les travailleurs d'origine extracommunautaire ont besoin d'un permis pour être admis dans le pays, permis qui prévoit une « évaluation » de la nécessité du recours à un travailleur immigré au moyen de laquelle les autorités déterminent s'il existe en Finlande un actif susceptible d'occuper le poste brigué par le candidat. La durée de ce processus est de plus de trois mois, ce qui, compte tenu du dynamisme actuel de l'économie mondiale, est excessif. Il convient d'accélérer le traitement des demandes de permis de travail et de simplifier, voire d'abolir, les critères

d'évaluation de la nécessité du recours à un immigré. Il faudrait accorder des permis aux travailleurs possédant des compétences correspondant aux déficits constatés. Il ne paraît pas nécessaire de fixer d'autres critères que celui-là. Les systèmes de cartes vertes mis en place par le Canada et le Danemark constituent de bons exemples de dispositif qui autorise les personnes dont le profil correspond à l'avance à certaines qualifications ou à un certain niveau d'expérience à entrer dans le pays sans être en possession d'une offre d'emploi.

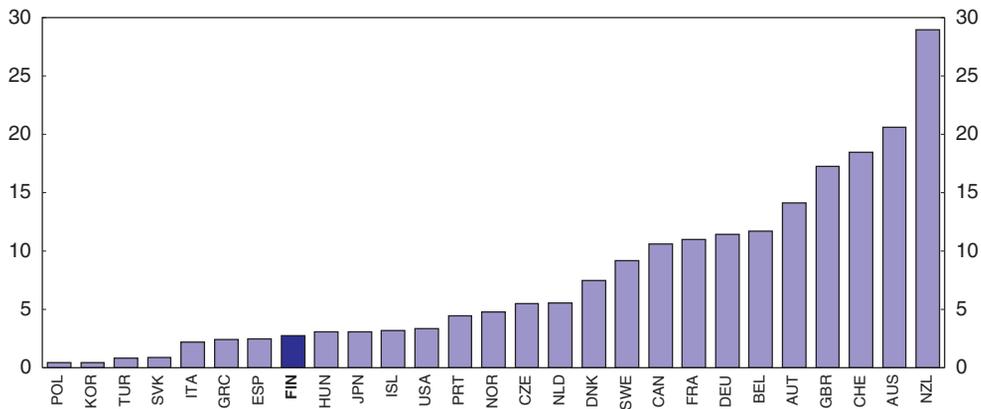
La discrimination pourrait bien être un autre obstacle empêchant les étrangers de prendre pied sur le marché du travail finlandais. En 2007, l'Institut finlandais de la santé au travail a publié les résultats d'une enquête dont il ressort que les étrangers sont vraisemblablement confrontés à une forte discrimination sur le marché du travail même quand leur maîtrise du finnois est proche de celle d'une personne dont c'est la langue maternelle. Cela dit, le faible niveau de qualification et le fort taux de natalité de la population allochtone la prédisposent effectivement à un moindre taux d'activité et à un taux de chômage plus élevé. Il n'en est pas moins vrai que l'on pourrait faire beaucoup plus pour accompagner la transition des migrants vers l'emploi, notamment par la formation (apprentissage du finnois et acquisition de compétences) et, plus généralement, par le soutien social. Cette population pourrait ainsi tirer pleinement parti des services liés à l'emploi disponibles pour tous les Finlandais, comme les services de garde d'enfants et de médecine du travail. De création récente, le groupe de travail gouvernemental sur les déséquilibres entre l'offre et la demande sur le marché du travail a fait des propositions en ce sens dans la première série de recommandations qu'il a publiées début 2008. Les programmes à l'intention des enfants des immigrés constituent l'un des points forts de ces recommandations, ce qui concorde avec un certain nombre d'études internationales montrant que le handicap social et l'absence de liens avec le marché du travail se perpétuent d'une génération à l'autre. Or, des enquêtes montrent que les programmes privilégiant l'intervention dès le tout jeune âge donnent des résultats particulièrement probants, notamment en orientant les ressources vers l'intégration des tout jeunes enfants et en incitant les parents à envoyer leurs enfants à l'école maternelle ou à les préscolariser. Le programme américain de préscolarisation « Head Start » est souvent cité comme exemple de programme de ce type ayant été couronné de succès (OCDE, 2008).

Certains syndicats finlandais ont insisté pour que les contrats de travail des immigrés fassent l'objet de contrôles supplémentaires approfondis de la part de l'inspection du travail. Dans l'ensemble, cela ne devrait pas être nécessaire du fait de l'extension administrative des conventions collectives (en vertu de laquelle les conditions d'emploi fixées lors de négociations salariales s'appliquent à tous les travailleurs d'une branche donnée, travailleurs étrangers compris). Il serait opportun de mettre en place certains services complémentaires à l'intention des travailleurs étrangers, compte tenu des différences de langue et de culture mais aussi de leur méconnaissance des droits des salariés et des obligations de l'employeur (ce qui risque de rendre les immigrés plus vulnérables aux mauvais traitements et à l'exploitation). Il faudrait toutefois veiller à ce que les obligations auxquelles les immigrés pourraient éventuellement être soumis par-delà ce que l'on exige d'un citoyen finlandais ne soient ni onéreuses, ni abusives, et ne ralentissent pas davantage le processus d'embauche de la main-d'œuvre immigrée, ni ne dissuadent encore plus les employeurs de recruter ce type de travailleurs.

## Attirer et retenir des étudiants allochtones

Parmi les avantages concurrentiels dont jouit la Finlande figure la solidité de son système éducatif, qui devrait être à même de se mobiliser afin d'attirer des étudiants qui pourraient être convaincus par la suite de rester dans le pays et d'y travailler une fois leur diplôme obtenu. L'avantage de cette méthode est qu'elle permettrait de retenir des travailleurs possédant des diplômes finlandais et maîtrisant le finnois, qui auraient déjà été en contact avec la société finlandaise et s'y seraient acclimatés. Mais, à l'heure actuelle, les effectifs d'étudiants étrangers sont très faibles (graphique 7.4), la plupart étant originaires de Russie ou de Chine (OCDE, 2007a). En outre, beaucoup suivent des cursus où les cours sont dispensés uniquement en anglais, et ont peu de chances d'apprendre correctement le finnois. Des dispositions sont déjà en place, lesquelles permettent aux étrangers ayant obtenu un diplôme finlandais de rester dans le pays, munis d'un permis de court séjour, pour pouvoir chercher du travail. Ils peuvent accéder au statut de résident permanent s'ils trouvent un emploi. La durée du permis de court séjour a récemment été portée à dix mois au lieu de six.

Graphique 7.4. **Étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur**  
En pourcentage du total des inscriptions dans l'enseignement supérieur, 2005<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/408883233567>

1. Données de 2004 pour le Canada, les États-Unis et la France.

Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation*, tableau C3.1.

Le projet récent consistant à appliquer à l'essai des frais d'inscription aux étudiants étrangers a peu de chances d'aider à en attirer en Finlande, à moins que le produit de ces frais n'aille aux différents établissements d'enseignement eux-mêmes, et que cela n'entraîne une plus large promotion internationale des établissements et une amélioration de la qualité de l'enseignement. On peut toutefois comprendre le bien-fondé de cette proposition d'un point de vue budgétaire. Les étudiants étrangers se sont récemment vu accorder le droit d'exercer un emploi tout en suivant leurs études, mesure qui rendra les études en Finlande plus attrayantes et correspond à une pratique en usage chez la majorité des étudiants du supérieur nés dans le pays.

L'encadré 7.1 énonce un certain nombre de recommandations grâce auxquelles la Finlande devrait pouvoir accéder plus facilement à la main-d'œuvre étrangère qualifiée et mieux utiliser les effectifs de résidents nés à l'étranger présents sur son territoire.

### Encadré 7.1. **Recommandations concernant l'accès à la main-d'œuvre étrangère et son intégration**

- Simplifier le régime des permis de travail afin de pouvoir accéder de manière efficiente aux travailleurs étrangers possédant les compétences recherchées. Envisager l'adoption du système de cartes vertes comme au Canada et au Danemark et abolir le critère d'évaluation de la nécessité du recours à un immigré.
- Recenser les secteurs d'activité ayant le plus besoin de main-d'œuvre étrangère (très vraisemblablement dans un certain nombre d'activités de services où la délocalisation n'est pas envisageable), et fournir une aide directe aux entreprises et aux immigrants potentiels dans ces secteurs.
- Aider davantage les entreprises finlandaises à affronter la concurrence pour attirer des travailleurs présents sur le marché du travail européen, notamment en faisant davantage la promotion de la Finlande en tant que destination attrayante, et en co-parrainant des salons de l'emploi dans les pays d'origine.
- Promouvoir davantage l'image de la Finlande comme destination pour les étudiants étrangers et encourager ceux-ci à rester après avoir terminé leurs études. La prolongation de la durée du titre de séjour permettant de chercher un emploi après l'obtention d'un diplôme finlandais sera utile de ce point de vue.
- Conformément aux recommandations du groupe de travail sur les déséquilibres entre l'offre et la demande sur le marché du travail, faire plus pour aider les immigrés déjà présents en Finlande à mieux s'intégrer sur le marché du travail, notamment en débloquent des crédits importants pour financer la formation professionnelle et l'enseignement du finnois.
- Déployer davantage d'efforts pour utiliser au maximum les capacités des travailleurs immigrés au moyen de systèmes de reconnaissance des qualifications étrangères, ce qui permettra d'éviter le phénomène de déclassement professionnel observé dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE.

### Notes

1. En Suède, 12,4 % de la population sont des personnes nées à l'étranger. En Norvège et au Danemark, les pourcentages sont respectivement de 8,2 % et de 6,5 %.
2. En 2002, le gouvernement finlandais a pris des mesures pour limiter l'immigration des ressortissants russes à ceux qui parlent le finnois. Le régime spécial d'immigration des Ingriens actuellement en place va être supprimé progressivement.
3. Les chiffres sont ceux de 2006 pour tous les pays sauf la Finlande (chiffres de 2007). Les données de 2007 concernant la Finlande proviennent de Statistics Finland, tandis que les autres données sont tirées de la base de données en ligne sur les statistiques des migrations de l'OCDE.
4. Citation du ministère finlandais du Travail reprise dans l'édition du 15 novembre 2007 du *Helsingin Sanomat*.
5. En 2006, 364 personnes ont bénéficié de cet allègement fiscal. Les chiffres n'ont guère évolué depuis 2003 (Source : Commission nationale finlandaise de la fiscalité).

## **Bibliographie**

- Cabinet du Premier ministre (2007), « Recruitment Problems, Labour Supply and Workers' Mobility », Prime Minister's Office Publications, 17/2007.
- Jean, S., O. Causa, M. Jiménez et I. Wanner (2007), « Migration in OECD Countries: Labour Market Impact and Integration Issues », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 562, OCDE, Paris.
- Ministère du Travail (2006), Government Resolution 19.10.2006, Government Migration Policy, [http://mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/90\\_publications/migration\\_programme2006.pdf](http://mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/migration_programme2006.pdf).
- OCDE (2007a), *Perspectives des migrations internationales : SOPEMI 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), « Policies and Practices Supporting the Educational Achievement and Social Integration of First and Second Generation Migrants: A Systematic Review », EDU/CERI/CD(2008)1, OCDE, Paris.
- Työministeriö (Bureau de l'emploi, 2006), *Hallituksen maahanmuuttoliittinen ohjelma* (Programme du gouvernement relatif à la politique d'immigration), n° 371, Bureau de l'emploi.
- Työministeriö (2007), « Työvoima 2025. Täystyöllisyys, tuottavuus ja hyvät työpaikat hyvinvoinnin perustana työikäisen väestön alkaessa vähentyä », (La population active à l'horizon 2025. Plein emploi, productivité et emplois de qualité comme conditions du bien-être au moment où la population d'âge actif commence à diminuer). *Työpoliittinen tutkimus*, n° 325.

## Glossaire

<b>ACRS</b>	Avantage comparatif révélé symétrique
<b>CUMO</b>	Coût unitaire de la main-d'œuvre
<b>EMN</b>	Entreprise multinationale
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>PAC</b>	Politique agricole commune
<b>PAMT</b>	(Programmes de) politiques actives du marché du travail
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PPA</b>	Parité de pouvoir d'achat
<b>PP-P</b>	Partenariat public-privé
<b>R-D</b>	Recherche-développement
<b>SCEQE</b>	Système communautaire d'échange de quotas d'émission
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>TMEI</b>	Taux marginal effectif d'imposition
<b>TVA</b>	Taxe à la valeur ajoutée
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UPM</b>	United Paper Mills

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2008 06 2 P) ISBN 978-92-64-04317-6 - n° 56138 2008

## Études économiques de l'OCDE

# FINLANDE

### THÈME SPÉCIAL : TIRER LE MEILLEUR PARTI POSSIBLE DE LA MONDIALISATION

#### Dernières parutions

Allemagne, avril 2008  
Australie, juillet 2006  
Autriche, juillet 2007  
Belgique, mars 2007  
Canada, juin 2008  
Corée, juin 2007  
Danemark, février 2008  
Espagne, janvier 2007  
États-Unis, mai 2007  
**Finlande, juin 2008**  
France, juin 2007  
Grèce, mai 2007  
Hongrie, mai 2007  
Irlande, avril 2008  
Islande, février 2008  
Italie, juin 2007  
Japon, avril 2008  
Luxembourg, juin 2008  
Mexique, septembre 2007  
Norvège, août 2008  
Nouvelle-Zélande, avril 2007  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, juin 2008  
Portugal, juin 2008  
République slovaque, avril 2007  
République tchèque, avril 2008  
Royaume-Uni, septembre 2007  
Suède, février 2007  
Suisse, novembre 2007  
Turquie, juillet 2008  
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](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2008/6**  
**Juin 2008**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2008  
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

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

ISBN 978-92-64-04317-6  
10 2008 06 2 P



9 789264 043176