



**Études économiques
de l'OCDE**

SUÈDE



Études économiques de l'OCDE

Suède

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 en anglais sous le titre :
OECD Economic Surveys: Sweden

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OECD pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenue auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	9
Chapitre 1. Principaux enjeux de l'économie suédoise	17
Le modèle suédois	20
Le ralentissement économique actuel	22
Évaluation à moyen terme et principaux défis	33
Conclusions	43
Notes	45
Bibliographie	45
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles	48
Annexe 1.A2. Statistiques de la population active	53
Chapitre 2. Politique budgétaire : Quels devraient être les objectifs ?	55
Le cadre budgétaire actuel	56
Quels sont les facteurs qui devraient orienter le choix des objectifs budgétaires à l'avenir ?	60
Les politiques actuelles sont-elles durables compte tenu des pressions budgétaires attendues à l'avenir ?	65
Comment la croissance des dépenses publiques doit-elle être maîtrisée ?	68
Conclusions	74
Notes	74
Bibliographie	75
Chapitre 3. Fiscalité et croissance : dans quelle direction la Suède doit-elle s'orienter ?	79
Évolution des recettes fiscales dans une optique internationale	80
Quelle orientation générale les réformes fiscales devraient-elles prendre ?	82
Imposition du capital et de l'entreprise	83
Cotisations sociales et impôt sur le revenu des personnes physiques	84
Impôts sur le logement	94
Taxes climatiques et environnementales	95
Conclusions	96
Notes	97
Bibliographie	98
Chapitre 4. Éducation et emploi des jeunes	101
Capital humain et devenir des jeunes sur le plan de l'emploi	102
Scolarité obligatoire : assurer un bon départ	107

Deuxième cycle de l'enseignement secondaire : mieux préparer l'entrée dans la vie active.	114
Enseignement supérieur : réduire les délais d'achèvement des études.	119
Marché du travail : atténuer les obstacles à l'emploi des jeunes.	126
Conclusions.	135
Notes.	137
Bibliographie.	140
Chapitre 5. Privatisation : la prochaine étape.	143
Pourquoi privatiser ?.	145
Comment mener à bien le programme de privatisation.	148
Conclusions.	157
Notes.	158
Bibliographie.	159
 Encadrés	
1.1. Le système financier suédois et la tourmente financière internationale.	27
1.2. Politique et communication monétaires en Suède.	31
1.3. L'intégration des immigrants dans le marché du travail.	35
1.4. Maladie et invalidité.	37
1.5. Déréglementation du marché du logement.	44
2.1. Principaux éléments du cadre de la politique budgétaire de la Suède.	57
2.2. Une règle d'or est-elle nécessaire ?.	62
2.3. Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire.	74
3.1. Comparaison internationale de la durée annuelle moyenne du travail composante par composante.	86
3.2. Estimation des effets de la fiscalité sur la durée du travail dans l'ensemble des pays.	91
3.3. Le remplacement de l'impôt national sur le logement, proportionnel à la valeur du bien, par une taxe communale plafonnée.	94
3.4. Résumé des recommandations relatives à la fiscalité.	96
4.1. Les politiques de l'éducation et de l'emploi des jeunes dans le contexte économique de la Suède.	103
4.2. Les immigrés et les jeunes sortis prématurément du système scolaire sont les plus exposés au chômage de longue durée.	106
4.3. Propositions formulées par la Commission de réforme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (<i>Gymnasieutredningen</i>).	116
4.4. Quelles dispositions des règles strictes de protection de l'emploi en Suède peuvent faire obstacle à l'entrée des jeunes sur le marché du travail ?.	131
4.5. Résumé des recommandations sur l'enseignement et l'emploi des jeunes.	136
5.1. Données attestant les avantages de la privatisation.	146
5.2. Le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Suède.	149
5.3. Synthèse des recommandations de privatisation.	157
 Tableaux	
1.1. Perspectives économiques à court terme.	30
1.2. La croissance de la production potentielle et ses composantes.	34
1.3. La croissance de la valeur ajoutée brute dans l'économie marchande et ses composantes.	42

1.A2.1. Résultats de l'estimation de la courbe de Phillips	54
2.2. Solde et dépenses budgétaires : les objectifs ont-ils été atteints ?	58
2.2. Compte de patrimoine des administrations publiques	59
3.1. Composition des recettes fiscales dans les pays de l'OCDE.	82
3.2. Décomposition d'une année de travail	86
4.1. Estimation en pourcentage des différences de taux d'obtention d'un emploi	107
5.1. Entreprises appartenant à l'État suédois	151

Graphiques

1.1. Évolution et décomposition du PIB par habitant	19
1.2. Ouverture des marchés et confiance – principales caractéristiques du modèle suédois	21
1.3. Indicateurs d'équité	22
1.4. Les disparités de revenu ont diminué, mais l'exclusion du marché du travail s'est amplifiée	23
1.5. Indicateurs économiques à court terme	24
1.6. La confiance des entreprises et des consommateurs a fortement baissé	25
1.7. Inflation et anticipations inflationnistes	26
1.8. Évolution des taux d'intérêt du marché	27
1.9. La productivité devrait retrouver son rythme tendanciel	31
1.10. Absence pour maladie et pensions d'invalidité	38
1.11. Taux de chômage effectif et structurel	39
1.12. Décomposition des variations de la productivité du travail	40
2.1. Les dépenses publiques en pourcentage du PIB ont diminué	59
2.2. La position créditrice nette de l'État s'améliore en Suède	60
2.3. La situation budgétaire devrait se dégrader	66
2.4. Les dépenses au titre des soins de santé et des soins de longue durée ne devraient pas augmenter autant que dans les autres pays	67
2.5. Les finances publiques de la Suède semblent viables	68
2.6. La liberté de choix des utilisateurs et la concurrence dans les services publics pourraient être améliorées	72
2.7. Les redevances d'utilisation ne sont que peu utilisées au niveau des collectivités locales	73
3.1. Évolution des recettes fiscales	81
3.2. L'offre totale de travail est voisine de la moyenne	85
3.3. Coin fiscal marginal total	88
3.4. Simulation à titre d'exemple : offre de travail des femmes pour des taux marginaux d'imposition identiques à ceux de l'Australie	92
3.5. Effets de la réduction de l'impôt sur le logement en termes de redistribution	95
4.1. Niveau d'instruction : comparaison avec d'autres pays nordiques	104
4.2. Chômage des jeunes	105
4.3. Résultats de l'apprentissage vers la fin de la scolarité obligatoire	108
4.4. Aspirations et attitude à l'égard des sciences à la fin de la scolarité obligatoire	110
4.5. De faibles écarts entre les établissements scolaires	111
4.6. Résultats de l'apprentissage : comparaison des élèves immigrés et des élèves autochtones	112

4.7. Efficacité technique des établissements scolaires	113
4.8. Avantage de salaire, frais de subsistance et taux de rendement internes . . .	120
4.9. Les étudiants commencent et achèvent leurs études supérieures tardivement.	121
4.10. Années écoulées entre les études secondaires et supérieures	122
4.11. Proportion de jeunes scolarisés, employés ou inactifs, par âge	123
4.12. Les étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur	124
4.13. Règles applicables aux prestataires d'enseignement supérieur	125
4.14. Dispersion des salaires selon l'âge	127
4.15. Contrats temporaires – comparaison internationale	129
4.16. Changements de situation au regard de l'emploi en Suède	130
4.17. Rigueur de la législation sur la protection de l'emploi	131
5.1. L'État suédois possède des entreprises dans une large gamme de secteurs.	144
5.2. Produits des privatisations dans les pays d'Europe appartenant à l'OCDE . . .	145

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.

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

La situation économique et les politiques de la Suède ont été évaluées par le Comité le 9 octobre 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 23 octobre 2008. Il a été de nouveau mis à jour pour prendre en compte les projections des Perspectives économiques publiées le 25 novembre 2008 et les changements des marchés financiers jusqu'au 10 novembre 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jens Lundsgaard et David Turvey sous la direction de Vincent Koen. La recherche statistique a été assurée par Roselyne Jamin.

L'Étude précédente de la Suède a été publiée en février 2007.

Les informations à propos de la dernière et des précédentes Études, ainsi que sur la méthodologie sont disponibles sur le www.oecd.org/eco/surveys

STATISTIQUES DE BASE DE LA SUÈDE

LE PAYS

Superficie terrestre (en milliers de km ²)	410	Population des principales villes	
Lacs (en milliers de km ²)	39	31 décembre 2007, en milliers	
Terres arables (en milliers de km ²)	27	Stockholm	795
Forêts (en milliers de km ²)	227	Göteborg	494
		Malmö	281

LA POPULATION

Population 31 décembre 2007, en milliers	9 183	Population active 2007, en milliers	4 838
Densité au km ²	22	Emploi civil 2007, en milliers	4 541
Accroissement naturel net 2001-07, en milliers	7.6	En pourcentage du total	
Accroissement naturel pour 1000 habitants, 2001-07	0.8	Agriculture, sylviculture et pêche	11.7
Solde net des migrations 2001-07, en milliers	35.1	Industrie (y.c. construction)	30.7
		Autres activités	57.6

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut 2007, en milliards de couronnes	3 071	Origine du produit intérieur au coût des facteurs	
Produit intérieur brut par habitant 2007, en USD	49 670	en % du total, 2007	
Formation brute de capital fixe, 2007		Agriculture, sylviculture et pêche	2.7
En pourcentage du PIB	18.9	Industrie (y.c. construction)	24.5
Par habitant, en USD	9 408	Autres activités	72.8

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Consommation publique, 2007, en % du PIB	25.9	Composition du Parlement	
Investissements publics, 2007		Sociaux démocrates	130
En % du PIB	3.0	Modérés	97
En % du total des investissements	15.6	Libéraux	28
Dépenses totales des administrations publiques		Démocrates chrétiens	24
En % du PIB	51.4	Gauche	22
Recettes totales des administrations publiques		Centre	29
En % du PIB	54.9	Verts	19
		Total	349
		Dernières élections générales : septembre 2006	
		Prochaines élections générales : septembre 2010	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services		Importations de biens et services	
2007, en % du PIB	49.5	2007, en % du PIB	40.3
Ventilation en % des exportations de marchandises		Ventilation en % des importations de marchandises	
Janvier-juillet 2008		Janvier-juillet 2008	
Bois, pâtes à papier, papiers	10.8	Bois, pâtes à papier, papiers	2.9
Minéraux	11.4	Minéraux	10.0
Produits chimiques	11.4	Produits chimiques	12.5
Énergie	8.2	Énergie	15.0
Mécanique, matériel de transport	47.5	Mécanique, matériel de transport	41.7
Autres produits	10.7	Autres produits	17.9

LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne		Octobre 2008, moyennes mensuelles du taux de change	
		SEK par USD	7.43
		SEK par euro	9.87

Résumé

Gâce à la vigueur de ses institutions et fondamentaux économiques, la Suède est bien armée pour affronter les répercussions de la crise financière mondiale. Le cycle s'est retourné et, à l'évidence, le principal défi à court terme est de traverser la phase de ralentissement sans compromettre la stabilité macroéconomique à plus long terme.

À la faveur de réformes structurelles judicieuses, le niveau de vie de la Suède a fortement augmenté en l'espace de dix à quinze ans. L'ouverture des marchés a dopé la croissance de la productivité, et les réformes récentes ont atténué l'exclusion du marché du travail et la dépendance à l'égard des prestations. Le déclin relatif des décennies précédentes est peu à peu inversé. Cette Étude examine les possibilités de stimuler davantage la croissance économique tout en préservant la cohésion sociale, et analyse les enjeux suivants :

Maintenir la politique budgétaire sur une trajectoire viable et poursuivre les réformes fiscales pour stimuler la croissance. L'ample excédent budgétaire et l'endettement public relativement faible autorisent un certain assouplissement des politiques, mais il faudrait renforcer le cadre budgétaire en liant plus clairement les objectifs à des considérations de long terme. La Suède, qui accusait auparavant le ratio impôts/PIB le plus élevé de la zone OCDE, a commencé à rétrograder dans ce classement. Il y a lieu de poursuivre les réductions d'impôts, en se focalisant sur les plus fortes entraves à la croissance résultant de la fiscalité du revenu des sociétés et des personnes physiques – compte dûment tenu des considérations d'équité.

Améliorer l'éducation et l'emploi chez les jeunes. Alors que le ratio emploi total/population est très satisfaisant, le chômage touche un grand nombre de jeunes. L'une des raisons est que, vu le niveau élevé du salaire minimum et la protection rigoureuse de l'emploi, de fortes compétences sont nécessaires pour obtenir un emploi régulier. La qualité de l'enseignement obligatoire peut être améliorée, surtout en ce qui concerne les mathématiques et les sciences. Les études du deuxième cycle du secondaire devraient mieux préparer les jeunes à l'emploi, en particulier grâce à des contacts plus étroits avec le monde du travail. Les étudiants devraient achever plus tôt leurs études supérieures et entrer plus rapidement sur le marché du travail. Il serait utile que les universités puissent se développer plus librement, éventuellement par la mise en place de droits de scolarité. Mais en définitive, le surnuméraire des jeunes ne pourra probablement être surmonté que si l'on s'attaque aussi aux rigidités intrinsèques du marché du travail.

Étendre la privatisation. À partir d'un vaste portefeuille d'entreprises publiques, il a été facile de dresser une liste des premières candidates à la cession. À l'avenir, la privatisation devra être poursuivie dans les nombreux secteurs où les objectifs sociétaux sont mieux servis par des marchés ouverts mais régulés que par l'État actionnaire.

Évaluation et recommandations

Un défi majeur : retrouver un niveau de vie relatif plus élevé

Son approche active et clairvoyante de la réforme économique a valu à la Suède une attention internationale considérable ces dernières années. Vers 1970, le PIB par habitant de ce pays était inférieur de 10 % à celui des États-Unis, mais après la profonde crise du début des années 90 l'écart s'était creusé pour atteindre presque 25 %. Depuis, la Suède a entamé un processus de rattrapage, les réformes axées sur le marché ayant stimulé la productivité tandis que, tout récemment, des mesures visant à rendre le travail plus attractif ont fait baisser la proportion d'adultes vivant d'aides au revenu. La présente *Étude* examine comment la Suède peut poursuivre le rattrapage avec des politiques plus efficaces de promotion de la croissance économique. La mise en oeuvre d'un programme de réforme axé sur la croissance est de nature à favoriser la cohésion sociale : un accroissement de la base d'imposition atténuerait les tensions sur les finances publiques, et des mesures dans les secteurs de l'éducation et du marché du travail pourraient induire des résultats plus équitables sur le front de l'emploi et améliorer l'égalité des chances.

Plus précisément, cette *Étude* aborde les principaux enjeux suivants :

- *Viabilité budgétaire à long terme et système fiscal axé sur la croissance.* Une situation budgétaire saine a été instaurée grâce à des efforts d'assainissement continus depuis la crise du début des années 90. Cette orientation doit être maintenue : il faudrait renforcer le cadre budgétaire, en fixant des objectifs plus clairement liés à des considérations de long terme. Dans le prolongement des récents allègements fiscaux, de nouvelles réformes pourraient stimuler la croissance. À cet égard, il faut éviter les exemptions en faveur d'intérêts particuliers.
- *Politique d'éducation et emploi des jeunes.* Tandis que le ratio emploi total/population est élevé, les jeunes restent confrontés à des difficultés sur le marché du travail suédois. Le système éducatif et les institutions du marché du travail requièrent l'attention.
- *Privatisation et concurrence.* Une réduction du périmètre étatique, qui couvre à l'heure actuelle un large éventail de secteurs marchands, sera bénéfique à l'économie suédoise. À terme, il sera important de conjuguer la privatisation avec des réformes destinées à assurer une concurrence efficace qui devrait accroître le bien-être.

La croissance du PIB sera faible dans l'immédiat...

À très court terme, le principal défi économique consiste à faire face aux répercussions de la crise financière. La croissance s'est enlisée depuis le début de 2008 en raison de la

faiblesse de la consommation et des exportations, les consommateurs se trouvant confrontés à une hausse des taux d'intérêt et des prix des produits alimentaires et énergétiques, à un ralentissement des prix des logements et à une dégradation du marché du travail. La croissance des exportations restera sans doute médiocre, étant donné le ralentissement survenu chez les principaux partenaires commerciaux. Les entreprises vont probablement réduire leurs investissements. Le fléchissement de la demande va se traduire par une importante marge de ressources inutilisées. En définitive, le ralentissement pourrait être encore plus prononcé si la forte dépréciation des actifs baltes des banques suédoises endommageait les bilans, ce qui provoquerait une restriction du crédit en Suède.

... et la politique macroéconomique a commencé à s'assouplir...

Sur le plan budgétaire, des stabilisateurs automatiques vigoureux constitueront un robuste amortisseur conjoncturel. En outre, le gouvernement a annoncé un certain nombre de mesures qui seront incorporées dans le budget 2009 et qui impliquent une réduction de l'excédent corrigé des variations conjoncturelles de près de 1 % de PIB l'année prochaine. Cette prévision est à situer dans le contexte des amples excédents engrangés les années précédentes, la capacité de financement des administrations publiques ayant atteint 3½ pour cent du PIB en 2007 – bien plus que le niveau de 1 % fixé comme objectif. Le solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles devrait rester supérieur à 1 % du PIB en 2009, même après l'assouplissement programmé. Par conséquent, la stabilité à long terme des finances publiques ne serait pas compromise. Cependant, les propositions en faveur de nouvelles mesures discrétionnaires devaient être pesées en tenant compte du fait que, pendant les phases récessives, les soldes budgétaires se détériorent souvent davantage que ne le prévoient les méthodes classiques de correction des fluctuations conjoncturelles.

Au cours de l'été, l'inflation, à plus de 4 %, a atteint des niveaux sans précédent depuis le début des années 90, en raison des prix élevés des carburants et de l'énergie. En outre, les charges d'intérêts hypothécaires sur les logements occupés par leurs propriétaires ont augmenté rapidement depuis la mi-2006, avec un effet direct sur la hausse de l'IPC. En même temps, les anticipations inflationnistes se sont amplifiées, notamment dans le long terme, ce qui a poussé la Riksbank à relever le taux des prises en pension jusqu'à 4¾ pour cent en septembre. La crise financière s'intensifiant, les perspectives de croissance se sont dégradées et les risques d'inflation ont diminué, conduisant un certain nombre de banques centrales, dont la Riksbank, à réduire les taux d'intérêt début octobre. Fin octobre, le taux des prises en pension a été abaissé à 3¾ pour cent, mais un nouvel assouplissement pourrait être de mise dans les trimestres à venir.

Quels devraient être les objectifs et règles budgétaires de la Suède dans l'avenir ?

La vigoureuse performance budgétaire de la Suède s'est inscrite dans un cadre d'action qui a aidé à maîtriser les dépenses et à réduire la dette, avec des objectifs en termes de capacité de financement, un plafonnement des dépenses et des obligations d'équilibre budgétaire pour les collectivités locales. La situation financière nette des administrations publiques s'est améliorée, la dette nette de plus de 25 % du PIB enregistrée au milieu des années 90

faisant place à un actif net de 20 % du PIB en 2007. De surcroît, grâce à la réforme des retraites menée à la fin des années 90, la Suède est mieux préparée à affronter le vieillissement que la plupart des autres pays de l'OCDE.

Pour assurer la stabilité des finances publiques dans le long terme, il faudrait affiner l'objectif en matière d'excédent et le fixer en tenant compte des évolutions budgétaires à long terme prévisibles mais aussi de la nécessité de conserver des marges de manœuvre budgétaires dans l'éventualité de ralentissements conjoncturels prononcés. Le maintien de la viabilité devrait être érigé en objectif central, ce qui implique que les politiques publiques peuvent rester inchangées sans qu'il soit nécessaire d'augmenter les impôts et sans que cela aboutisse à un alourdissement de la dette susceptible en définitive d'entraîner les taux d'intérêt à la hausse et de provoquer une déstabilisation macroéconomique et financière. Des finances publiques viables sont aussi un préalable à une distribution équitable des ressources entre générations. Une analyse approfondie du bilan de l'État, des prévisions à long terme détaillées des dépenses, ainsi que des évaluations de la viabilité budgétaire et de l'équité intergénérationnelle, devraient être mises en œuvre à l'appui des objectifs budgétaires. Ces objectifs pourraient être fixés sur la base d'hypothèses et de méthodologies contrôlées par le Conseil de la politique budgétaire. Les autorités ont entrepris de réexaminer le cadre budgétaire en vue de le renforcer et de préserver la viabilité des finances publiques.

Pour faire face aux pressions budgétaires à long terme, il faudra adopter une approche multiforme. La stratégie actuelle s'appuie sur le préfinancement et l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre pour stimuler les recettes fiscales et réduire les dépenses en prestations sociales. Un certain degré de préfinancement est approprié, en particulier dans le système de pensions liées au revenu, où les excédents s'expliquent par un ratio cotisants/prestataires favorable – situation qui s'inversera dans un avenir peu éloigné. Mais d'autres initiatives seront nécessaires, en particulier pour répondre à l'exigence de normes de service plus élevées, pour lesquelles un préfinancement ne serait pas approprié. Les pouvoirs publics devraient donc s'appliquer constamment à modérer la croissance des dépenses, y compris par des mesures destinées à accroître l'efficacité grâce au choix des usagers et à la contestabilité. En outre, une partie des services aujourd'hui financés sur fonds publics pourrait être payée par le secteur privé.

Fiscalité et croissance : quelle direction la Suède doit-elle prendre ?

Ces dernières années, la Suède a mis en œuvre d'ambitieuses réductions d'impôts destinées à stimuler la croissance : alors qu'elle accusait le ratio impôts/PIB le plus élevé de la zone OCDE, elle commence à reculer dans ce classement. Ce processus devrait se poursuivre, en parallèle avec le freinage des dépenses. La récente étude *Fiscalité et croissance* de l'OCDE a constaté que les impôts qui créent les plus fortes distorsions sont les impôts sur les bénéfices des sociétés, suivis des impôts sur le revenu des personnes physiques, puis des impôts sur la consommation, les taxes sur la propriété bâtie étant les moins préjudiciables à la croissance. Dans ce contexte, la réduction envisagée du taux de l'impôt sur les sociétés de 28 % à 26.3 % en 2009 est tout à fait judicieuse. La réduction progressive et continue de l'impôt sur les sociétés et la suppression récente de l'impôt sur le patrimoine améliorent l'attractivité de la Suède dans le contexte d'une mobilité croissante des capitaux. En revanche, alléger les cotisations patronales des petites et moyennes

entreprises, comme cela a été parfois envisagé, risque d'entraver leur croissance et de fausser la concurrence.

De nouvelles réformes s'imposent en ce qui concerne l'imposition du revenu des personnes physiques. Le coin fiscal marginal total (cotisations, impôt sur le revenu et impôt sur la consommation cumulés) atteint encore 70 %, à partir d'un revenu à peine supérieur à la rémunération moyenne à plein temps, et touche un tiers des actifs occupés à plein temps. Ce coin fiscal marginal élevé explique probablement en partie la faible durée moyenne du travail ; de surcroît, il ne favorise pas l'entrepreneuriat ou la formation de capital humain et limite les possibilités de retenir ou d'attirer des travailleurs étrangers hautement qualifiés. Il est donc encourageant de constater que le relèvement du seuil d'application de l'impôt national sur le revenu, tel qu'il était proposé dans la précédente *Étude*, est désormais envisagé. À partir de modèles détaillés, on a estimé que les effets dynamiques consécutifs en termes d'offre de travail seraient supérieurs à ceux d'une extension du crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi. La réduction de l'impôt sur le revenu perçu par l'État apparaîtrait encore plus justifiée si les effets sur la formation de capital humain et la mobilité internationale étaient pris en compte.

Étant donné que ces effets sont susceptibles de prendre de l'ampleur, il est indispensable de trouver des moyens pragmatiques pour continuer à réduire l'impôt national sur le revenu. Celui-ci ne rapporte que l'équivalent de 1.3 % du PIB ; des réductions même fortes seraient relativement peu coûteuses une fois intégrés les effets dynamiques d'élargissement de l'assiette fiscale. Ces réductions sont souvent contestées car l'impôt national sur le revenu est l'un des rares éléments de progressivité qui subsistent dans le système fiscal suédois. Toutefois, pour promouvoir l'équité, la mise en œuvre de politiques visant à améliorer les résultats scolaires des enfants de tous milieux et à renforcer l'insertion sur le marché du travail est préférable au maintien de taux d'imposition marginaux très élevés pour les titulaires de hauts revenus ou à l'impôt sur la fortune, qui a été récemment supprimé. Du reste, il y aurait encore d'amples effets de redistribution, compte tenu de services tels que la garde d'enfants qui sont financés par l'État et accessibles à tous, à quoi s'ajoute un système de sécurité sociale relativement généreux. Une démarche socialement acceptable – et efficace – consisterait à relever encore le seuil d'application de l'impôt national sur le revenu. À un moment donné, il faudrait aussi envisager de rétablir la taxe de 0.7 % de la valeur marchande du logement occupé par son propriétaire, qui avait fait la preuve de son efficacité mais qui a été remplacée par une redevance municipale plafonnée en 2007. Cela favoriserait la redistribution d'une manière propice à la croissance.

*Une certaine libéralisation est en cours
dans le logement locatif*

Les loyers n'étant pas fixés par le marché, les logements locatifs sont répartis par le biais de files d'attente, de longs processus de recherche et, dans certains cas, d'échanges sur un marché noir. En conséquence, certains ménages peuvent être contraints d'attendre 10 ans pour obtenir le logement qu'ils souhaitent, ou d'acheter alors qu'ils préféreraient louer. Il faut donc se féliciter que les récentes propositions de réforme s'orientent dans le sens préconisé par la précédente *Étude* de l'OCDE. Laisser les loyers monter lorsque des files d'attente se créent permettra de résoudre le principal problème de la réglementation des loyers en Suède, à savoir que les loyers ne peuvent pas réagir aux variations de l'offre et de

la demande. Cependant, le système demeure complexe d'un point de vue administratif. La décision de limiter les hausses de loyer à 5 % par an contribuera probablement à élargir le soutien à la réforme, même si un ajustement plus rapide serait souhaitable pour réaliser des gains d'efficacité. Des mesures s'imposent aussi pour stimuler la concurrence dans le secteur de la construction et assouplir les procédures foncières.

De réels progrès ont été accomplis face aux problèmes tenaces de l'exclusion du marché du travail et de la dépendance à l'égard des prestations

La part des adultes en âge de travailler qui vivent d'aides au revenu a considérablement baissé ces dernières années. Après avoir oscillé aux alentours de 20-21 % sur la période 1997-2005, elle est tombée à 18 % en 2007. Cette évolution s'explique en partie par une conjoncture dynamique. Mais, comme indiqué dans la précédente *Étude*, les récentes réformes des prestations et d'autres mesures visant à combattre l'exclusion du marché du travail devraient avoir des effets positifs durables sous la forme d'une hausse du taux d'activité et d'une baisse du chômage structurel. L'amélioration tient pour beaucoup au recul des absences pour maladie. Pendant plusieurs années, l'absentéisme pour maladie a été de loin le plus élevé parmi les pays de l'OCDE : en 2004, on comptait 25 journées de travail perdues par salarié équivalent plein temps. Depuis, l'administration du régime a été durcie, si bien que les taux d'absence maladie et les entrées dans le régime de prestations d'invalidité ont diminué d'environ un tiers. Cependant, le taux d'absence maladie et le stock de bénéficiaires de prestations d'invalidité demeurent parmi les plus élevés au monde. De nouvelles réformes pourraient donc se révéler nécessaires, indépendamment des mesures prises en juillet 2008, qui prévoient que les intéressés doivent être prêts à changer d'emploi, voire de lieu de travail.

Le chômage reste élevé parmi les jeunes, ce qui dénote des carences dans l'enseignement mais aussi sur les marchés du travail

À l'aune internationale, le niveau scolaire en Suède est élevé. Plus de 90 % des membres des cohortes jeunes ont achevé leurs études du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ; cette performance figure parmi les meilleures de la zone OCDE et dépasse celle des autres pays nordiques. En revanche, le chômage est très répandu chez les jeunes, même s'il est revenu de 22.8 % de la population active en 2005 à 19.2 % en 2007, à la faveur d'une croissance économique vigoureuse. Au Danemark, en Islande, aux Pays-Bas et en Norvège, où les préférences sociales sont similaires, le chômage des jeunes atteint à peine un tiers du taux suédois. Les jeunes insuffisamment scolarisés et les enfants d'immigrants sont particulièrement touchés par le chômage. Cette situation dénote des problèmes dans le système éducatif mais aussi sur le marché du travail. Un système d'enseignement qui aide les enfants et les jeunes de tous milieux à réaliser complètement leur potentiel est crucial pour maintenir la prospérité et pour réduire l'exclusion professionnelle des jeunes et des travailleurs peu qualifiés – compte tenu notamment du niveau relativement généreux des prestations sociales et de l'étroitesse de l'éventail des salaires.

La scolarité obligatoire doit assurer un meilleur départ à tous

Les résultats de l'enseignement obligatoire sont moins bons qu'auparavant. Les compétences des élèves de 15 ans mesurées par l'étude PISA sont supérieures à la moyenne OCDE en lecture, mais non en mathématiques et en sciences. De plus, chez les enfants de 15 ans, le désir d'apprendre les sciences, le temps passé à des activités périscolaires parascientifiques et le goût pour les carrières scientifiques sont très inférieurs à la moyenne OCDE, ce qui conduit à se demander comment on pourrait éveiller la curiosité naturelle des enfants et leur intérêt pour les sciences. À cet égard, il serait souhaitable de continuer d'élaborer des tests pour mieux suivre les progrès réalisés en classe. Tout aussi utile sera le système proposé d'habilitation des enseignants, dans la mesure où la répartition des tâches dans l'établissement tiendra davantage compte des compétences de chacun. Une fois le régime d'habilitation bien en place, une flexibilité accrue des salaires permettrait de récompenser les meilleurs enseignants.

L'enseignement secondaire du deuxième cycle doit mieux préparer les élèves à leur entrée dans le monde du travail

L'enseignement professionnel du deuxième cycle du secondaire doit mieux préparer les élèves à la vie active. La mise en place d'apprentissages est une voie prometteuse, dans la mesure où elle privilégie l'acquisition directe de savoirs concrets et où elle permet peut-être aux jeunes immigrants de première et de seconde génération de mieux connaître les relations professionnelles en Suède. Toutefois, il ne faut pas que les apprentissages soient spécialisés à un point tel que les élèves n'acquière pas les compétences générales dont ils pourront avoir besoin pour une réorientation professionnelle ultérieure. Les écoles privées indépendantes du deuxième cycle du secondaire se sont remarquablement développées, la part des élèves inscrits dans ces établissements passant de 3 % à 17 % en dix ans à peine. Ces établissements suscitent une concurrence très opportune, en particulier parce qu'elle révèle dans quels domaines le système public pourrait s'améliorer. Une échelle insuffisante, par exemple, peut empêcher un développement satisfaisant des programmes professionnels dans les écoles secondaires publiques. Étant donné les carences des programmes professionnels, il serait intéressant d'analyser les conséquences d'un transfert à l'État des compétences des communes concernant le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Cette analyse pourrait aussi s'appliquer à d'autres niveaux de scolarité. Pour faciliter le choix d'une filière, il faudrait clarifier les perspectives professionnelles offertes par différentes options, par exemple en publiant des données sur la situation d'emploi des élèves ayant récemment quitté l'école.

L'enseignement supérieur est aussi confronté à des défis

L'enseignement supérieur suédois présente un certain nombre de points forts. Cependant, une faiblesse particulière du système suédois réside dans le fait que les étudiants achèvent tardivement leurs études supérieures. Afin de hâter l'entrée sur le marché du travail, il serait possible de modifier le soutien financier au titre des frais de subsistance

des étudiants : les bourses seraient remplacées par des prêts lorsque les études traînent en longueur, ou des gratifications explicites seraient accordées lorsque les études sont entamées précocement et achevées dans les délais. Il y aurait lieu d'améliorer la qualité en allouant les fonds pour la recherche fondamentale et l'enseignement supérieur selon des critères plus transparents et en donnant aux universités plus de latitude pour développer leurs atouts propres. Le recours exclusif à l'impôt pour financer l'enseignement supérieur pourrait poser un obstacle dans ce contexte. Une solution consisterait à passer progressivement à un système dans lequel les étudiants acquittent des droits de scolarité, tout en développant les prêts publics de manière à financer le coût des études. C'est ce qui se fait dans un nombre croissant de pays de l'OCDE pour réaliser simultanément les objectifs d'efficacité et d'équité, compte tenu notamment de la mobilité grandissante de la main-d'œuvre très qualifiée. En Suède, un projet de loi est à l'étude qui instaurerait des droits de scolarité pour les étudiants de pays non membres de l'UE. Une réduction de l'impôt national sur le revenu, conformément à la recommandation ci-dessus, stimulerait le rendement de l'enseignement supérieur, qui est plutôt faible au regard des autres pays.

Les institutions du marché du travail sont trop rigides

Les lacunes du système éducatif ne sauraient expliquer à elles seules l'ampleur du chômage des jeunes : le Danemark et la Norvège ont des notes PISA similaires à celles de la Suède, mais affichent des résultats bien plus satisfaisants en termes d'insertion des jeunes sur le marché du travail. Une réforme de l'enseignement s'impose, mais il faut aussi s'attaquer aux rigidités du marché du travail. Le niveau élevé des minima salariaux et l'étroitesse de l'éventail des salaires rendent l'entrée sur le marché du travail difficile pour les jeunes, surtout pour les immigrants et ceux qui ont fait des études incomplètes. La demande de main-d'œuvre a été stimulée par une réduction générale de la cotisation patronale pour les jeunes de moins de 26 ans. Cet allègement facilite l'entrée des jeunes sur le marché du travail, mais les pertes sèches connexes sont probablement élevées, et l'effet positif de cette mesure sur l'emploi des jeunes pourrait être annulé par une hausse des revendications salariales. Les politiques actives du marché du travail sont en cours d'amélioration avec la Garantie d'emploi pour les jeunes, qui met l'accent sur l'aide à la recherche d'emploi dans la phase initiale des périodes de chômage des jeunes et qui réduit le taux de remplacement légal des indemnités au bout de 20 semaines, contre 40 semaines pour les autres chômeurs. Néanmoins, le régime d'indemnisation est en fait plus généreux pour les jeunes que pour les adultes d'âge moyen : ainsi, le plafond des indemnités de chômage est moins souvent contraignant pour les premiers que pour les seconds. Le dualisme du régime de protection de l'emploi est particulièrement préoccupant. L'extension récente de la durée maximale des contrats temporaires peut permettre aux employeurs de mieux « mettre à l'essai » les jeunes demandeurs d'emploi. Cependant, les jeunes risquent alors d'être confinés dans des contrats temporaires au lieu d'accéder à l'emploi régulier. Une solution consisterait à dégager les voies vers l'emploi régulier, notamment en assouplissant la définition du licenciement justifié et en allongeant la période probatoire pour les contrats réguliers. La complexité de ces questions exigerait une analyse des implications générales, notamment en ce qui concerne les négociations salariales collectives.

Poursuivre la privatisation

Un important pas en avant a été franchi récemment dans la privatisation des entreprises publiques. Cette orientation est justifiée, si l'on considère que le portefeuille d'entreprises de l'État suédois représente environ un quart de la capitalisation de la Bourse de Stockholm. Le périmètre des entreprises publiques est parmi les plus vastes de la zone OCDE. Le contrôle des entreprises par l'État risque de freiner l'innovation et l'entrepreneuriat et de dissuader les entrants potentiels. La privatisation devrait donc se poursuivre – même si la crise financière peut obliger les autorités à différer certaines transactions afin de vendre correctement les actifs. Dans le prolongement du programme actuel de cessions (selon les dispositions déjà approuvées par le Parlement, il reste à vendre une banque, un prêteur hypothécaire et l'opérateur historique des télécommunications), il faudrait céder en priorité d'autres sociétés qui opèrent déjà dans les conditions du marché (notamment la compagnie aérienne historique, d'autres sociétés de transport et des entreprises forestières). Le pouvoir de monopole devrait être réduit dans certains cas, par exemple dans les chemins de fer et la distribution de détail, avec des modifications appropriées de la réglementation pour préserver le bien-être du consommateur. S'agissant des entreprises chargées de missions d'intérêt public, il existe sans doute d'autres formes d'intervention publique qui permettraient d'atteindre les mêmes objectifs sans que l'État doive contrôler des entreprises. En règle générale, le produit des ventes d'actifs ne devrait pas être utilisé pour financer de nouvelles dépenses ou des réductions de recettes qui auraient des répercussions budgétaires à long terme négatives ; ces ressources devraient au contraire être affectées à l'allègement de la dette publique.

Chapitre 1

Principaux enjeux de l'économie suédoise

La Suède a contribué à la réputation du modèle nordique, selon lequel un revenu par habitant élevé et des marchés ouverts vont de pair avec la cohésion sociale. La récession actuelle et les répercussions de la crise financière mondiale posent un défi crucial aux responsables des politiques, qui s'efforcent de définir le dosage le plus approprié de mesures visant les marchés de capitaux et de réponses monétaires et budgétaires. À plus longue échéance, les principaux enjeux pour l'économie suédoise sont les suivants : définir la trajectoire appropriée de la politique budgétaire, compte tenu des amples excédents structurels actuels et des tensions budgétaires futures ; s'attaquer aux éléments du système fiscal qui engendrent le plus de distorsions ; améliorer l'enseignement et réduire le taux élevé de chômage chez les jeunes ; rehausser la productivité grâce à la privatisation. Le présent chapitre expose ces grands défis et examine les progrès des politiques publiques sur des aspects évoqués par les Études précédentes, dans le cadre d'une évaluation de la croissance à moyen terme fondée sur l'offre de travail potentielle et sur la croissance de la productivité.

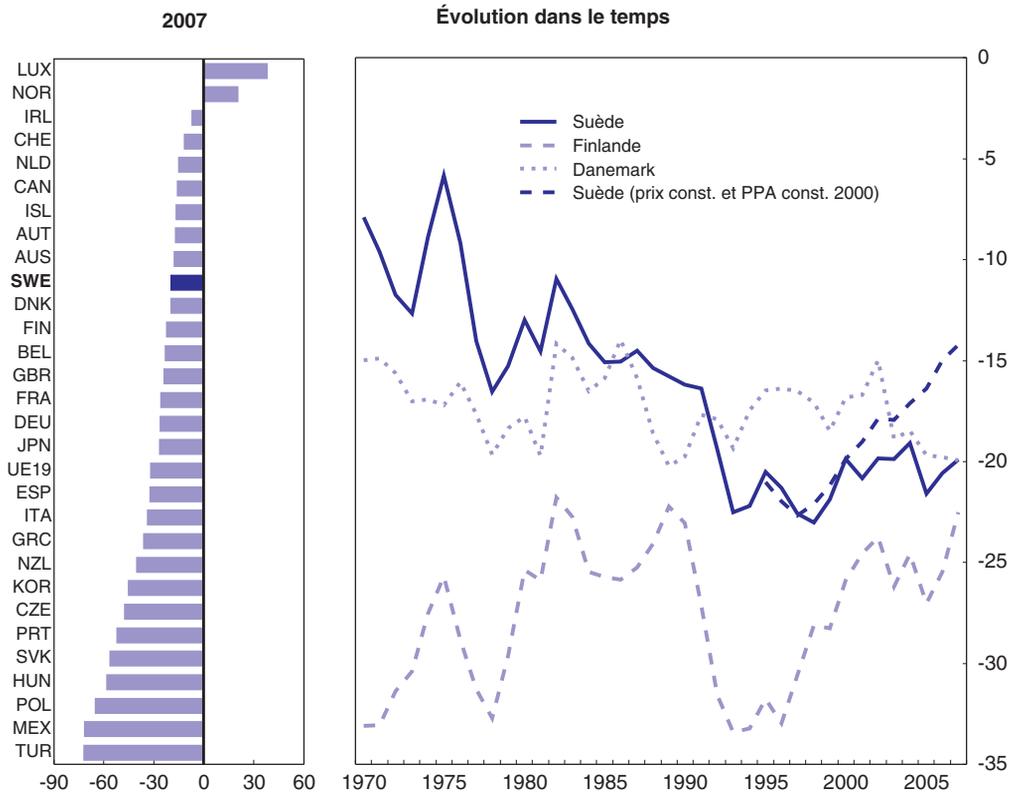
Ces dernières années, l'économie suédoise a affiché une vigoureuse expansion, grâce aux politiques de base mises en place après la crise financière et économique du début des années 90. Le revenu national est plutôt élevé à l'aune internationale et la Suède a bénéficié plus que beaucoup d'autres pays du décollage des technologies de l'information et des communications (TIC). Tout récemment, l'économie suédoise a subi les effets directs et indirects de la crise financière internationale et la croissance a fortement ralenti. L'inflation a dépassé 4 % durant l'été, mais elle devrait décroître rapidement car la faiblesse de la croissance se traduira par un sous-emploi considérable des ressources. Dans ce contexte, la Riksbank a abaissé les taux d'intérêt de 100 points de base en octobre. Étant donné la solidité du cadre de politique budgétaire et l'ampleur des excédents récents, la Suède est bien armée pour faire face à la récession, et une impulsion budgétaire de près de 1 % de PIB sera appliquée en 2009. Si une nouvelle action budgétaire est jugée nécessaire, elle devrait se focaliser sur des mesures visant à stimuler la croissance à long terme (chapitre 2), notamment par le biais de la réforme fiscale (chapitre 3).

Au-delà du court terme, l'économie suédoise va sans doute croître plus lentement que durant la décennie écoulée, du fait surtout d'un repli de la croissance de l'offre de main-d'œuvre potentielle. L'immigration nette persistante n'induit pas nécessairement une stimulation notable de l'offre de travail, car les immigrants ont en général des liens plus ténus avec le marché du travail. Les mesures visant à intégrer les immigrants dans le marché du travail resteront importantes. Il a fallu plus d'une décennie pour réduire le taux de chômage structurel élevé consécutif à la crise du début des années 90, et l'on compte encore beaucoup de non-actifs qui vivent des prestations sociales. En particulier, le chômage des jeunes est élevé au regard des autres pays, du fait à la fois des carences du système éducatif et des caractéristiques du marché du travail. L'amélioration des liens entre l'école et le monde du travail offre des perspectives prometteuses (chapitre 4). Tandis que de nouvelles actions pour promouvoir l'offre de travail peuvent stimuler la croissance économique, les gains de productivité demeurent essentiels pour un accroissement durable de la prospérité. Le récent accès de faiblesse de la productivité est surtout lié à la conjoncture, mais il rappelle que l'on doit continuer de mettre l'accent sur les mesures en matière d'éducation et de politique de la concurrence qui accroissent la productivité, et notamment sur un désengagement plus marqué de l'État dans le secteur privé (chapitre 5).

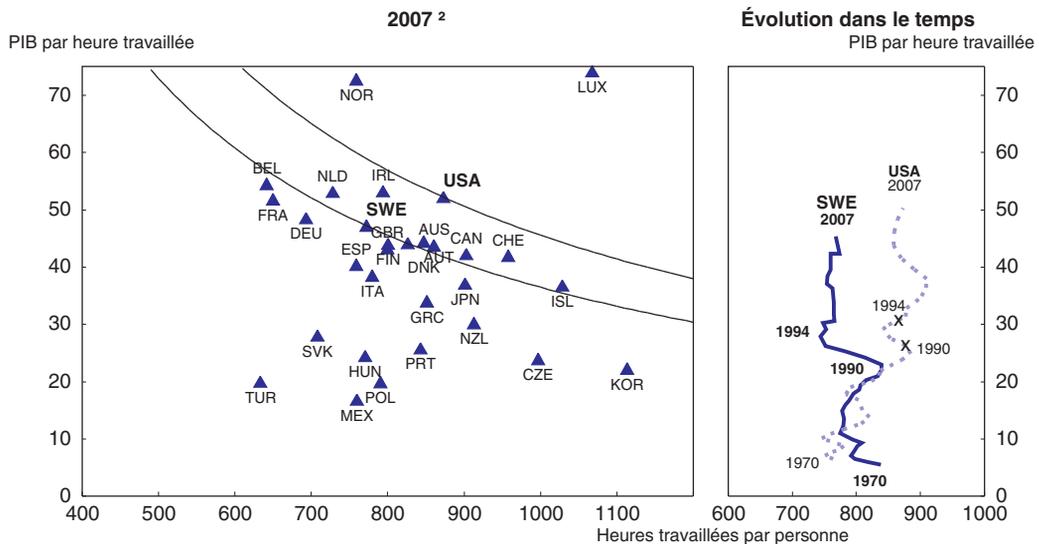
En dépit d'une robuste performance macroéconomique ces dernières années, le PIB par habitant de la Suède reste inférieur d'environ un cinquième à celui des États-Unis (graphique 1.1). Mesuré à prix constants et à parité de pouvoir d'achat, il semble parti pour rattraper les niveaux des pays de tête, mais si l'on tient compte d'une érosion tendancielle des termes de l'échange résultant en partie de l'intensité en TIC de la production suédoise, l'écart de revenu réel, à prix courants et à parité de pouvoir d'achat, ne s'est que très faiblement réduit depuis le milieu des années 90¹. L'utilisation de main-d'œuvre (nombre d'heures travaillées par personne) et la productivité du travail (PIB par heure travaillée) sont inférieures d'environ 10 % aux niveaux observés aux États-Unis. La crise du début des années 90 a nettement déprimé les taux d'emploi et d'activité en Suède, creusant ainsi

Graphique 1.1. Évolution et décomposition du PIB par habitant¹

A. Écart en pourcentage avec le PIB par habitant des États-Unis



B. Décomposition du PIB par habitant en fonction de la productivité et de l'utilisation de main-d'œuvre



1. Le PIB est mesuré aux prix courants et à parité de pouvoir d'achat. La productivité est définie comme le PIB par heure travaillée. Le taux d'utilisation de main-d'œuvre est égal au nombre d'heures travaillées par personne.
2. Les courbes passant par la Suède et par les États-Unis dénotent les différentes combinaisons de PIB par heure travaillée et de temps de travail par personne qui produisent un niveau de PIB par habitant identique.

Source : OCDE, base de données sur la productivité et estimations du Secrétariat de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/484746515456>

l'écart de PIB par habitant. Tandis que le taux d'emploi s'est redressé depuis lors, le nombre total d'heures travaillées par personne n'a pas retrouvé son niveau d'avant la crise.

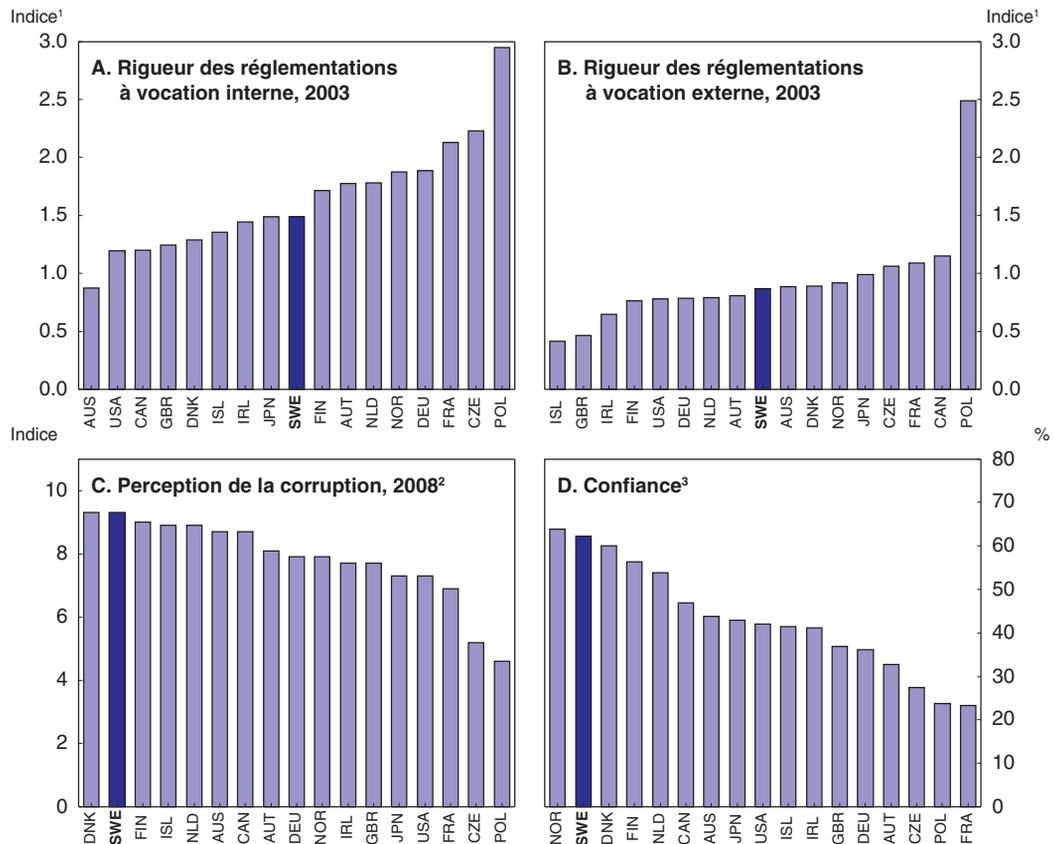
Le modèle suédois

Le modèle économique suédois a récemment suscité une grande attention internationale pour sa capacité à conjuguer les politiques axées sur la croissance, l'ouverture à la mondialisation et le changement structurel avec la cohésion sociale. La réglementation des marchés de produits à usage interne est relativement souple, et elle figurerait parmi les plus libérales de la zone OCDE sous réserve d'une atténuation du contrôle étatique et d'une diminution des obstacles à la concurrence. Les réglementations qui affectent les échanges et les investissements internationaux sont également souples, mais c'est aussi le cas, en général, dans les autres pays de l'OCDE. Un niveau de corruption relativement bas et un degré de confiance comparativement élevé contribuent aussi au fonctionnement efficace des marchés et à un environnement entrepreneurial sain (graphique 1.2). Dotée d'un cadre réglementaire axé sur le marché et d'une main-d'œuvre qualifiée, la Suède se classe parmi les pays de tête dans les enquêtes générales sur la « compétitivité » globale : elle est quatrième sur 134 pays dans le classement WEF (World Economic Forum, 2008) et neuvième sur 55 dans celui de l'IMD (Institute for Management and Development, 2008). Ces orientations prises de longue date expliquent pourquoi, dès 1970, le PIB par habitant de la Suède avait atteint environ 90 % de celui des États-Unis, avant qu'une baisse relative ne s'enclenche².

La répartition équitable des revenus et l'importance donnée à l'égalité des chances sont deux autres éléments centraux du modèle suédois – qui était en place avant l'instauration de prestations sociales généreuses dans les années 60 et 70. La Suède se situe au deuxième rang des pays de l'OCDE pour l'équité de la distribution du revenu disponible entre les individus (graphique 1.3). La répartition des revenus marchands individuels entre les hommes (salaires, revenus du capital, gains des travailleurs indépendants et aides au revenu soumises à l'impôt) est remarquablement stable depuis une cinquantaine d'années. L'évolution observée chez les femmes montre à quel point la présence sur le marché du travail est indispensable pour parvenir à l'égalité des revenus : entre 1950 et 1980 le coefficient de Gini a été divisé par deux, les femmes étant de plus en plus nombreuses à entrer sur le marché du travail formel (graphique 1.4). Depuis 1990, l'éventail des revenus s'est quelque peu élargi. Le changement est particulièrement marqué chez les personnes de moins de 30 ans, du fait en partie que le nombre d'inscriptions dans des établissements d'enseignement a augmenté, de sorte qu'un plus grand nombre de personnes ont des revenus limités pendant qu'elles poursuivent leurs études.

Au cours de ces dernières décennies, la Suède a connu de très sérieux problèmes d'exclusion du marché du travail et de dépendance à l'égard des prestations. La structure de rémunération comprimée observée dans les années 50 et 60 s'expliquait par un système éducatif bien développé qui, conjugué avec une forte densité syndicale et une détermination coordonnée des salaires, induisait une faible dispersion de la productivité parmi les travailleurs (Borg, 2008). Par ailleurs, les dépenses publiques sociales au sens large n'étaient pas plus généreuses qu'en Europe continentale. Cet état de choses a changé à la fin des années 60 et dans les années 70 : les programmes d'assurance sociale sont devenus plus généreux, la consommation publique a fortement augmenté et, en conséquence, la pression fiscale s'est accentuée. En outre, les réglementations du marché du travail ont été durcies, notamment avec l'instauration de la règle « dernier embauché/

Graphique 1.2. Ouverture des marchés et confiance – principales caractéristiques du modèle suédois



1. Un indice plus faible dénote une réglementation moins restrictive.
2. Cette mesure reflète le degré de corruption perçue par les hommes d'affaires et les analystes nationaux ; elle varie entre 10 (très grande probité) et 0 (très forte corruption).
3. Proportion des sondés qui, dans le cadre de l'Enquête mondiale sur les valeurs, ont estimé que l'on peut faire confiance à la plupart des gens en répondant à la question : de façon générale, diriez-vous qu'on peut faire confiance à la plupart des gens ou qu'il faut se montrer très prudent en traitant avec eux ? Ces données sont des moyennes de toutes les observations disponibles à partir de l'Enquête mondiale sur les valeurs, et ne portent donc pas sur une année spécifique. Dans l'édition 2005, pour laquelle les données de certains pays ont été notifiées en octobre 2008, la position de la Suède est comparable à la moyenne de long terme indiquée dans le graphique.

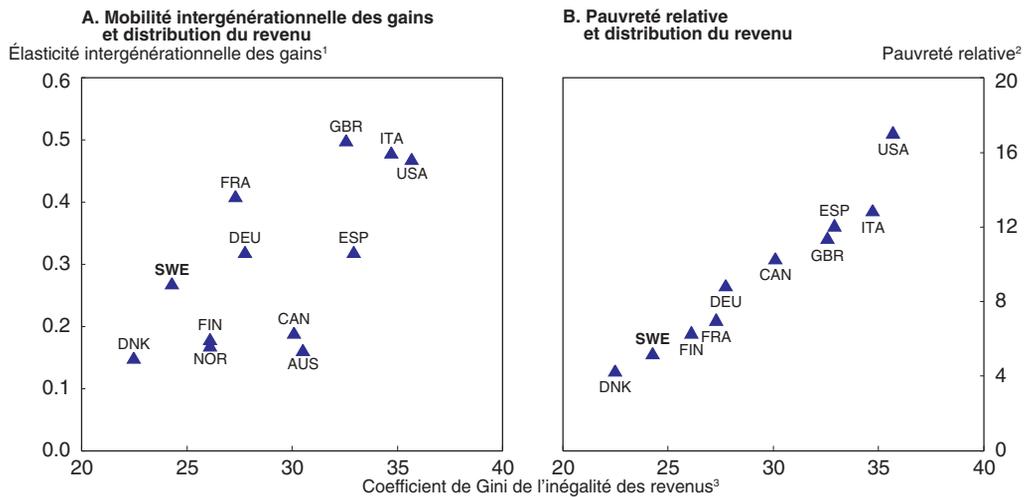
Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits, Transparency International, et Bjørnskov (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/484788433012>

premier licencié ». Dans le contexte de la crise économique des années 90, il est devenu clair que ces dispositifs avaient affaibli la capacité d'ajustement de l'économie, puisque la forte hausse initiale du chômage a été suivie d'une augmentation persistante de la part des adultes d'âge actif vivant de prestations sociales (graphique 1.4). De surcroît, tandis que la dispersion des revenus est très réduite en Suède, la mobilité intergénérationnelle des rémunérations y est plus faible qu'en Australie, au Canada et dans les autres pays nordiques (graphique 1.3). Cela pourrait indiquer que la forte redistribution des revenus n'a pas nécessairement renforcé l'égalité des chances.

L'un des principaux défis pour l'économie suédoise est donc de restaurer sa capacité de maintenir l'équité sans créer une dépendance générale à l'égard des prestations sociales. Il est important de trouver le bon équilibre entre les différentes réformes ; en

Graphique 1.3. Indicateurs d'équité



1. Fraction des écarts de rémunération entre les pères qui, en moyenne, est transmise à leurs fils (plus faible l'élasticité, plus grande la mobilité intergénérationnelle). L'élasticité est obtenue en estimant une régression dans laquelle le revenu de l'enfant à l'âge adulte est exprimé sous forme d'une fonction du revenu moyen de la génération des enfants, du revenu parental et d'autres facteurs non liés au revenu parental. L'élasticité intergénérationnelle des gains est le coefficient du revenu parental dans cette régression.
2. Part de la population dont le revenu disponible est inférieur à la moitié du revenu disponible médian du pays.
3. Ce coefficient indique dans quelle mesure la répartition des revenus entre individus ou ménages au sein d'une économie s'écarte d'une distribution parfaitement équitable. La valeur zéro du coefficient de Gini représente l'égalité parfaite, et la valeur 100 l'inégalité parfaite.

Source : OCDE (2006).

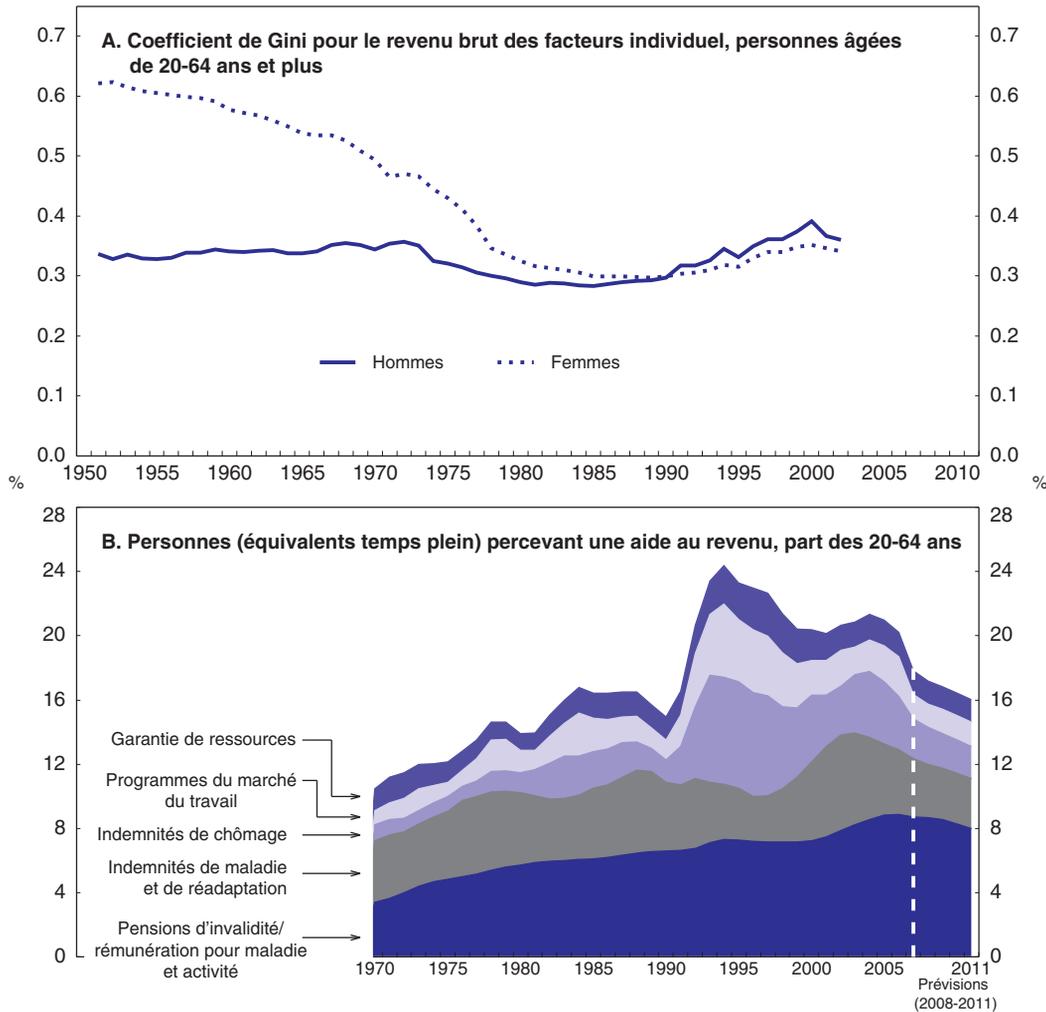
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/484807602168>

effet, des mécanismes collectifs de partage des risques (filet de protection sociale) peuvent adoucir les coûts d'ajustement pour les individus touchés par le changement structurel, et renforcer ainsi le soutien public à des politiques de croissance telles que l'ouverture des marchés (Andersen et al., 2008). D'importants progrès ont été accomplis ces dernières années, si bien que les prestations et les mesures du marché du travail sont davantage axées sur le retour à l'emploi (annexe 1.A1). Améliorer le ciblage de la distribution est un autre bon moyen d'aller de l'avant. Pour près de 80 %, la redistribution des revenus découlant des programmes publics est une redistribution sur le cycle de vie et non entre les individus (Pettersson et Pettersson, 2007). Dans certains cas, il peut être justifié de redistribuer le revenu d'un individu au cours du cycle de vie par le biais d'interventions publiques, mais il semble qu'en Suède ce processus a dépassé les proportions raisonnables. Dans le chapitre 2 est examinée la possibilité d'accroître la responsabilité privée dans le financement de certains services aujourd'hui financés sur fonds publics, pour faire en sorte que des normes élevées dans les services publics essentiels puissent être maintenues au profit des générations futures. Du reste, la promotion de l'équité par des améliorations du système éducatif axées sur l'égalité des chances est probablement une démarche plus propice à la croissance que la redistribution du revenu par le biais de prestations et d'impôts marginaux élevés (chapitres 3 et 4).

Le ralentissement économique actuel

Le ralentissement mondial a déjà touché l'économie suédoise, mais celle-ci affiche une situation saine au début de la récession. Le cadre de politique macroéconomique est robuste, la politique budgétaire se soldant par des excédents substantiels et un

Graphique 1.4. **Les disparités de revenu ont diminué, mais l'exclusion du marché du travail s'est amplifiée**



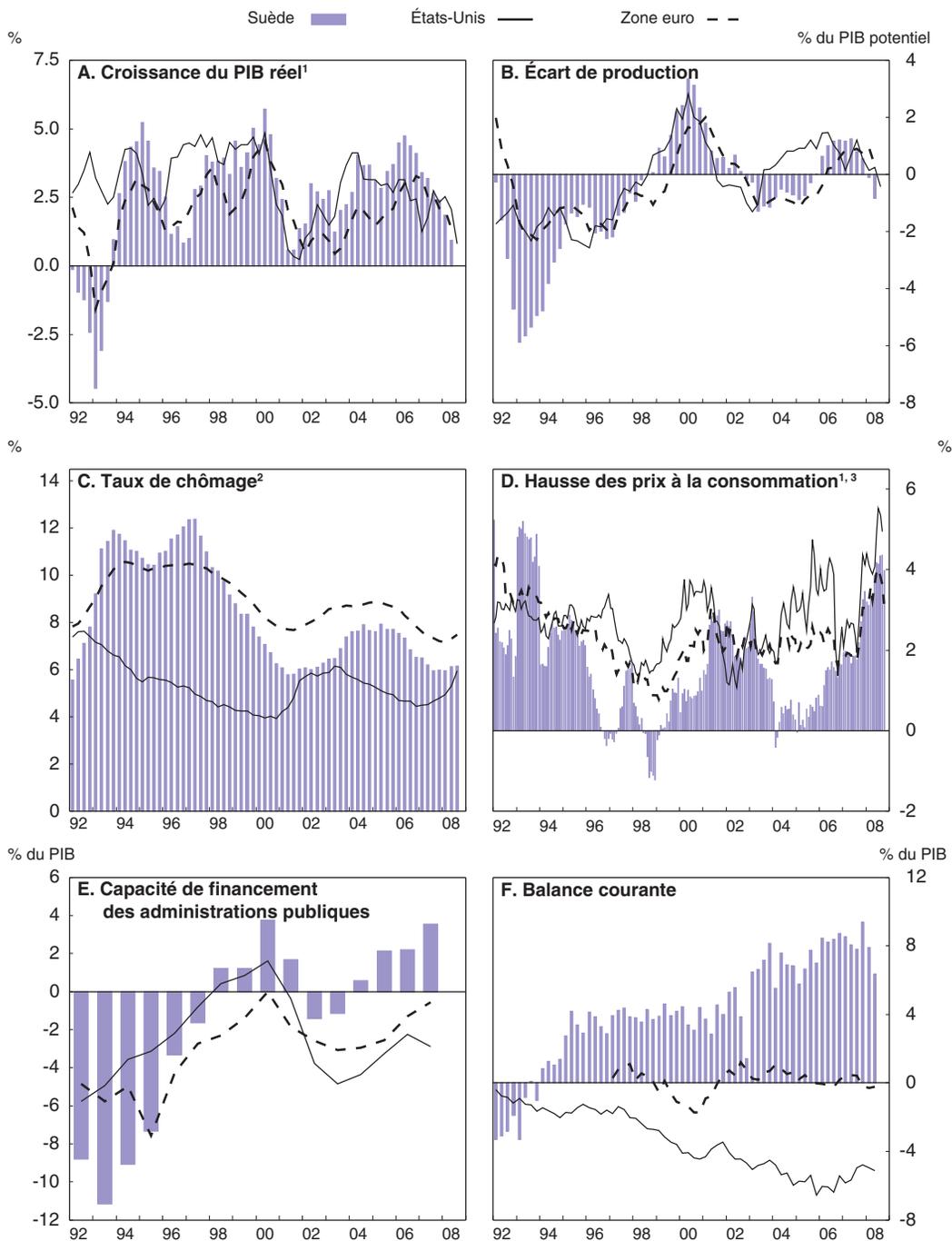
Source : Johansson (2006) et ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/484808862137>

endettement public faible, tandis que la politique monétaire s'emploie à maintenir l'inflation à un bas niveau. Grâce aux excédents courants engrangés régulièrement depuis le milieu des années 90, la position extérieure nette de la Suède est en passe de devenir positive dans un proche avenir. Pendant la période de deux ans s'achevant à la mi-2007, l'économie suédoise a crû à un rythme soutenu, plus rapide que celui de la zone euro, tandis que le chômage a reculé de près de 2 points de pourcentage (graphique 1.5).

Le PIB réel a pratiquement stagné au premier semestre 2008 et l'écart de production, qui était positif à la fin de 2007, est sans doute devenu négatif dès le milieu de l'année. Le ralentissement a été dû aux exportations et, dans une moindre mesure, à l'investissement. La croissance de la consommation privée a également faibli, mais moins qu'on n'aurait pu le craindre étant donné l'effritement de la confiance. De fait, l'un des signes les plus précoces des effets des turbulences économiques internationales sur l'économie suédoise a été l'érosion de la confiance des consommateurs à partir de la mi-2007. Dans un premier

Graphique 1.5. Indicateurs économiques à court terme



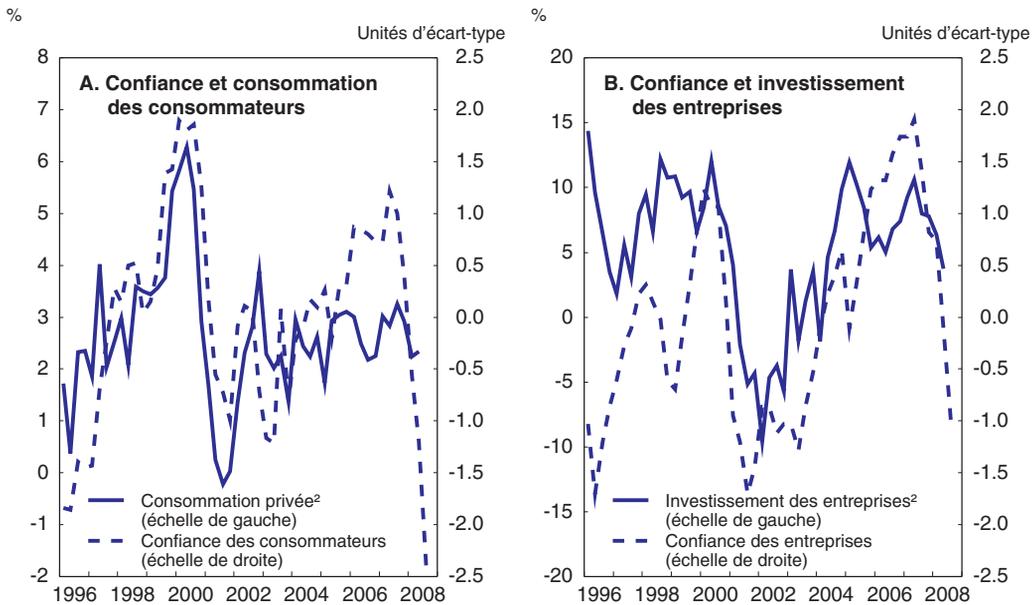
1. Par rapport à la même période de l'année précédente.
2. Pour les États-Unis, le taux de chômage est tiré de l'enquête mensuelle sur la population âgée de 16 ans et plus. Pour la zone euro, le taux de chômage est estimé en regroupant les statistiques de la population active des différents pays membres de la zone euro. Pour la Suède, la série est décrite à l'annexe 1.A2.
3. Indice des prix à la consommation harmonisé pour la zone euro.

Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 84, et base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/484854315544>

temps, les consommateurs étaient surtout préoccupés par l'état général de l'économie, plutôt que par leur propre situation financière, mais les conditions se sont peu à peu dégradées et le degré de confiance est aujourd'hui très inférieur à la moyenne historique et même aux niveaux observés au point bas de la période de ralentissement de 2001-03 (graphique 1.6). Le taux de chômage est reparti à la hausse, les entreprises embauchent moins et les taux d'offres d'emploi ont diminué.

Graphique 1.6. **La confiance des entreprises et des consommateurs a fortement baissé¹**



1. Indicateur de confiance désaisonnalisé tiré de l'Enquête trimestrielle NIER auprès des entreprises et indice mensuel de confiance des consommateurs tiré de l'Enquête auprès des consommateurs, converti en indice trimestriel par calcul de la moyenne des valeurs mensuelles. On a normalisé les deux séries en soustrayant la moyenne de chaque observation et en divisant le résultat par l'écart-type.

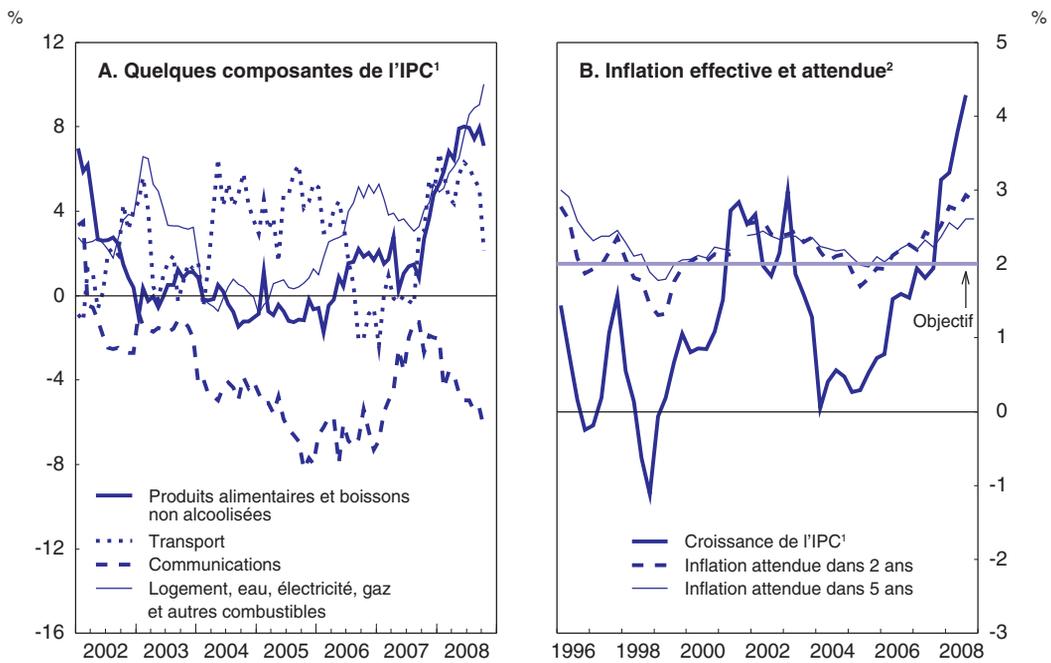
2. Variation sur un an.

Source : Institut national de recherche économique, enquête sur la conjoncture économique, et OCDE, base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/484875244531>

L'inflation s'est avivée, passant de moins de 2 % ces dernières années à 4.4 % en septembre 2008. Cette accélération n'est imputable qu'à quelques composantes de l'IPC, notamment l'alimentation, l'énergie et les charges d'intérêts des ménages (graphique 1.7). Cependant, l'inflation sous-jacente s'est elle-même lentement redressée, l'économie tournant en surrégime. Les anticipations d'inflation ont suivi à la hausse l'inflation effective, et la poussée observée des anticipations inflationnistes à long terme est particulièrement préoccupante. L'inflation dépassant largement l'objectif de 2 %, la Riksbank a relevé le taux d'intérêt directeur (taux des prises en pension) à trois reprises au cours des trois derniers trimestres de 2008 – soulignant ainsi la nécessité de veiller à ce que les anticipations d'inflation restent solidement ancrées. La baisse récente des prix des produits de base et le ralentissement de la croissance devraient se traduire par une modération de la hausse des prix à la consommation, et l'on prévoit que les anticipations d'inflation suivront le mouvement. De fait, certains (mais non la totalité) des indicateurs des anticipations inflationnistes ont déjà baissé.

Graphique 1.7. Inflation et anticipations inflationnistes



1. Pourcentage de variation en glissement annuel.

2. L'inflation prévue est le taux d'inflation attendu pour la seconde année de la période d'enquête (12-24 mois à venir) et la cinquième année de la période d'enquête (40-60 mois à venir).

Source : Office statistique de Suède, TNS Prospera.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485027008466>

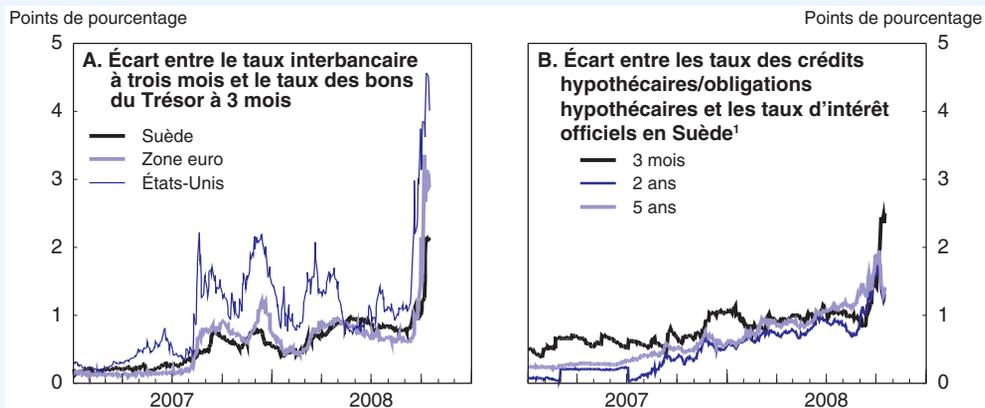
En raison de la crise sur les marchés financiers mondiaux, les perspectives de croissance économique se sont considérablement affaiblies, et il existe un risque de récession grave et/ou prolongée. Les autorités ont pris un certain nombre de mesures pour maintenir le fonctionnement des marchés de capitaux (encadré 1.1). Pourtant les écarts entre les taux interbancaires et les taux d'intérêt sur les titres publics à court terme sont très supérieurs aux niveaux normaux, et les prix des actions ont considérablement baissé. Fin octobre 2008, deux institutions financières avaient demandé des prêts à la Riksbank pour atténuer leur pénurie de liquidités. Par la suite, l'un de ces établissements a été nationalisé dans le cadre des nouvelles modalités de l'aide publique aux institutions financières, car des infractions à la loi sur l'exposition aux risques et la notification des risques auraient conduit sinon à révoquer sa licence bancaire. Reste la possibilité de nouveaux effets secondaires dus à la dégradation des conditions de crédit dans d'autres pays, tandis que le tassement de l'activité économique intérieure pourrait se répercuter sur les marchés de capitaux, aggravant alors les turbulences financières.

Le PIB va se contracter légèrement fin 2008 et début 2009, avant que la croissance ne reparte au second semestre 2009 (tableau 1.1). La consommation privée devrait rester faible au cours des prochains trimestres. Les prix des logements ont faibli et pourraient baisser encore, limitant les possibilités de recourir à l'extraction hypothécaire pour financer la consommation. De nouvelles réductions d'impôts sur le revenu et le retour anticipé à des conditions financières plus normales devraient susciter une reprise des dépenses de consommation à la fin de 2009. La croissance des exportations restera médiocre avant de se raffermir progressivement à la faveur de la reprise sur les marchés

Encadré 1.1. Le système financier suédois et la tourmente financière internationale

Le secteur financier suédois a été sérieusement touché par la crise financière internationale. Les marges interbancaires se sont fortement creusées, de même que l'écart entre les taux hypothécaires à 3 mois et le taux attendu des prises en pension, tandis que le risque perçu des obligations hypothécaires a considérablement augmenté, bien que la solvabilité sous-jacente des émetteurs de ces titres soit très élevée (graphique 1.8). Les prix des actions ont chuté dans tous les secteurs – le principal indice boursier a perdu 40 % entre début janvier et fin octobre 2008 –, même si un certain nombre de sociétés du secteur financier ont plus particulièrement souffert. Les banques de dépôts, les banques d'investissement, les fonds de pension et les compagnies d'assurances ont subi des pertes du fait de la dépréciation de leurs actifs financiers. En conséquence, ces établissements ont dû investir plus massivement en titres à faible risque et prendre d'autres mesures pour renforcer leur base de fonds propres (une banque a annoncé qu'elle augmentera son capital grâce à une nouvelle émission d'actions privilégiées avec droits de souscription préférentiels pour les actionnaires existants). La monnaie s'est dépréciée, plus particulièrement en octobre 2008, peut-être parce que les investisseurs étrangers se désendettaient et réduisaient leurs portefeuilles d'actions suédoises. Fin octobre, deux institutions financières avaient obtenu des prêts spéciaux de la Riksbank, car leurs problèmes d'accès aux ressources menaçaient le système de paiements. En novembre, l'Autorité de supervision bancaire a conclu que l'une d'elles, la Carnegie Investment Bank, ne pouvait plus conserver sa licence bancaire et l'Office national de la dette a pris le contrôle de cet établissement pour lui permettre de poursuivre ses activités bancaires dans l'attente d'un repreneur stable.

Graphique 1.8. Évolution des taux d'intérêt du marché



1. Écart entre le taux hypothécaire à trois mois offert par le prêteur hypothécaire SBAB et le taux prévu des prises en pension, entre les rendements des obligations hypothécaires à deux ans et des obligations publiques à deux ans et entre les rendements des obligations hypothécaires à cinq ans et des obligations publiques à cinq ans.

Source : Riksbank, *Monetary Policy Report 2008:2* et base de données de Riksbank sur les taux d'intérêt.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485070110888>

Une source de préoccupation majeure tient au risque de fortes pertes sur prêts, du fait en particulier de la vive expansion des opérations des banques suédoises dans les États baltes ces dernières années^{*}. Environ 5 % des prêts des banques suédoises en 2007 ont été distribués dans les États baltes après plusieurs années de forte croissance du crédit dans la région, où certaines banques suédoises réalisaient ces derniers temps un tiers de leur bénéfice d'exploitation. En 2008, la croissance économique dans les États baltes s'est effondrée et l'inflation s'est envolée. En Estonie et en Lettonie, le PIB réel, qui progressait encore à un rythme de plus de 10 % il y a un an à peine, s'est contracté au deuxième trimestre 2008. L'ajustement du marché immobilier est un facteur clé à l'origine du ralentissement. Les emprunts des ménages et des entreprises aux établissements de crédit ont aussi vivement ralenti, en partie à cause du durcissement des

Encadré 1.1. Le système financier suédois et la tourmente financière internationale (suite)

conditions de prêt. Une nouvelle dégradation des actifs baltes pourrait entamer les bénéfices des banques suédoises. La valeur des garanties sur prêts pourrait s'éroder avec le repli des marchés du logement, et les banques verraient s'aggraver leurs conditions de financement dans l'éventualité d'une réévaluation générale des risques dans la région, ce qui déprécierait davantage les actions des banques suédoises tandis que les coûts d'emprunt s'alourdiraient. Il en résulterait des restrictions de crédit, les banques s'employant à réduire la taille de leurs bilans, ainsi qu'une hausse des taux débiteurs pour les consommateurs et les entreprises en Suède (Riksbank, 2008c).

Des effets similaires pourraient résulter d'une augmentation des pertes sur prêts dans l'économie intérieure. La situation économique s'est considérablement dégradée. La valeur des actifs financiers nets des ménages a baissé de 12 % au premier semestre 2008 et s'est encore érodée depuis, car les prix des actions ont continué de chuter. Après plusieurs années de croissance vigoureuse, les prix des logements risquent maintenant de se replier. L'économie va probablement se contracter à la fin de 2008 et le chômage augmenter. Dans ces conditions, la proportion de prêts intérieurs douteux risque de croître, ce qui déprimera davantage les bénéfices des banques et les prix de leurs actions.

Cependant, le système bancaire est jugé solvable. Les simulations de crise montrent que même si les pertes sur prêts cumulées atteignaient 15 % du total des crédits dans les pays baltes, 3¼ pour cent des crédits en Suède et près de 2 % des crédits dans les autres pays, les banques suédoises ne devraient opérer que des ajustements modérés de leurs opérations pour rester en conformité avec les normes de fonds propres (Finansinspektionen, 2008a). Ce scénario table sur des perspectives économiques pour la Suède nettement plus sombres que celles qui sont envisagées actuellement, mais ne prend pas en compte le caractère mondial de la présente crise financière. En juin 2008, on estimait que les fonds de pension disposaient de marges substantielles pour faire face aux besoins de paiement même dans l'éventualité d'une forte dévalorisation des actifs. La tourmente actuelle ayant réduit ces marges de sécurité, même si les fonds sont encore jugés solvables ils sont plus vulnérables à une baisse continue des prix (Finansinspektionen, 2008b).

Le gouvernement a pris des mesures pour réduire les risques systémiques associés aux pertes sur prêts. Un montant de 15 milliards SEK est affecté à un fonds chargé de traiter les problèmes futurs de solvabilité dans le secteur bancaire. Les ressources de ce fonds ne seront mobilisées que si les autorités estiment que l'institution considérée est importante d'un point de vue systémique. Tous les établissements de crédit acquitteront une contribution au titre de ce fonds et les injections de capital se feront en échange d'actions privilégiées. En outre, le Parlement a autorisé le gouvernement à procéder, si nécessaire, à la nationalisation forcée de sociétés financières aux prix du marché. En vertu du nouveau régime des aides publiques aux établissements de crédit, le gouvernement a donné à l'Office national de la dette de larges pouvoirs pour intervenir si des institutions se trouvent confrontées à de graves difficultés financières. Ces nouveaux pouvoirs ont été utilisés dans le cas de la Carnegie Investment Bank. L'Office national de la dette mettra en place un nouveau conseil d'administration et revendra progressivement les sociétés concernées aux conditions du marché, à des acheteurs agréés par l'Autorité de supervision financière (Office national de la dette, 2008).

Un autre risque majeur réside dans l'incapacité des banques de se procurer des ressources suffisantes pour financer leurs opérations. L'augmentation du risque de crédit a des répercussions importantes sur les liquidités bancaires, étant donné que les banques se financent sur les marchés de capitaux (Fonds monétaire international, 2008). Mais les préoccupations en matière de liquidités se sont aussi accentuées sur les marchés où le crédit sous-jacent ne s'est pas sensiblement dégradé, par exemple dans le compartiment des obligations hypothécaires. Le gouvernement et la Riksbank ont pris plusieurs mesures pour atténuer les problèmes de liquidités. Le gouvernement a offert sa garantie pour les nouveaux emprunts des institutions financières à échéance comprise entre 90 jours et cinq ans. Cette garantie sera accordée moyennant une commission : 0.5 % du montant garanti pour les instruments à échéance de moins d'un an et un taux fondé sur le prix de marché historique des contrats d'échange sur le risque de défaillance, majoré de 0.5 point, pour les instruments à échéance de plus d'un an. Des conditions seront

Encadré 1.1. Le système financier suédois et la tourmente financière internationale (suite)

imposées de façon à limiter l'expansion totale du crédit et les rémunérations des cadres dirigeants des établissements. Au total, l'État est prêt à garantir 1 500 milliards SEK de crédits, et ce dispositif doit fonctionner jusqu'au 30 avril 2009, avec possibilité de reconduction jusqu'à fin 2009. Dès l'annonce de cette mesure, les écarts entre les taux interbancaires et les taux sur les titres publics à court terme ont fortement baissé. Les marges interbancaires à court terme ont continué de se réduire au cours des semaines suivantes. On peut donc penser que cette mesure contribue à restaurer la confiance sur les marchés. En outre, l'État a doublé la garantie qu'il offre sur les dépôts bancaires pour la porter de 250 000 SEK à 500 000 SEK. De surcroît, le dispositif a été étendu à tous les comptes, alors que la garantie antérieure excluait certains comptes à taux d'intérêt fixe. Le montant de la nouvelle garantie est légèrement supérieur au plancher de 50 000 EUR fixé par les ministres des Finances de l'UE le 7 octobre.

En outre, la Riksbank a créé de nouvelles facilités de prêts en couronnes suédoises pour améliorer l'accès aux financements dans les segments à longue échéance du marché monétaire, et elle a offert un certain nombre de nouveaux prêts en dollars des États-Unis. La Riksbank a levé les restrictions sur l'utilisation d'obligations hypothécaires et de papier commercial nouvellement émis en tant que garanties pour l'obtention de crédits dans le système de paiements. En outre, elle a abaissé la note financière minimale requise pour les titres à long terme utilisés comme garanties dans le système de paiements. L'Office national de la dette a accru les émissions de fonds d'État à court terme et en a placé le produit sous forme de prises en pension d'obligations hypothécaires, afin d'augmenter l'offre de titres publics et la demande d'obligations hypothécaires.

L'impact de la crise financière sur la sphère réelle de l'économie dépendra en partie de l'ampleur de la réduction des nouveaux crédits et de la façon dont la hausse des coûts de financement des institutions sera répercutée sur leur clientèle. Les mesures mises en place par le gouvernement et la Riksbank sont donc importantes, car elles confirment au marché que des financements sont disponibles, si bien que la tarification des instruments financiers peut mieux refléter les risques de crédit sous-jacents. Pour le moment, il ne semble guère que les banques suédoises limitent leurs prêts en Suède pour réduire leurs bilans. En septembre 2008, les crédits des institutions financières avaient quelque peu ralenti par rapport au début de l'année, mais ils affichaient encore un taux de croissance annuelle de 10 % pour les ménages et de 15 % pour les entreprises. Il se peut que les concours bancaires aux entreprises soient restés élevés parce que celles-ci éprouvent des difficultés pour se financer ailleurs. Toutefois, la croissance du crédit devrait ralentir encore dans les prochains mois. Les fortes réductions des taux directeurs en octobre étaient en partie motivées par la conviction que le lien entre les taux directeurs et les taux appliqués aux emprunteurs sur le marché de détail est désormais plus ténu (Riksbank, 2008d). Les écarts entre les taux d'intérêt sur les nouveaux prêts aux ménages et le taux des prises en pension étaient faibles avant la crise financière, mais ils se sont fortement creusés ces derniers mois. Tandis que les écarts entre les taux obligataires hypothécaires et le taux des prises en pension ont diminué, les taux des obligations hypothécaires restent très irréguliers.

* Quatre grands établissements détiennent environ 80 % du marché bancaire suédois. Quelque 30 % des crédits des banques suédoises s'adressent à des entreprises étrangères, tandis que les 70 % restants sont distribués à parts à peu près égales aux ménages suédois, aux entreprises suédoises et aux ménages étrangers (Riksbank, 2008b).

d'exportation de la Suède. L'investissement des entreprises va sans doute se contracter, car la confiance s'est effritée et les coûts d'emprunt ont augmenté, mais comme l'investissement a toujours été étroitement corrélé aux exportations, il devrait accompagner la remontée des exportations. L'investissement résidentiel devrait diminuer en 2009, par suite de l'érosion des prix immobiliers et de la confiance, ces effets s'ajoutant à des tendances démographiques défavorables. Les niveaux d'emploi et d'activité vont l'un et l'autre décroître et le taux de chômage dépasse le taux structurel estimé, ce qui implique

Tableau 1.1. Perspectives économiques à court terme

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	08T4	09T4	10T4
	Milliards SEK, prix courants	Pourcentages de variation, volume (prix de 2000)							
Consommation privée	1 328.4	2.5	3.0	1.9	0.7	2.5	1.3	0.9	3.3
Consommation publique	722.7	1.5	1.1	0.6	1.0	0.5	0.4	1.4	0.0
Formation brute de capital fixe	475.9	7.7	8.0	3.0	-2.7	2.0	-0.0	-1.6	3.8
Demande intérieure finale	2 526.9	3.2	3.4	1.8	0.1	1.8	0.8	0.5	2.5
Formation de stocks ¹	-4.2	0.2	0.7	0.3	0.2	0.0			
Demande intérieure totale	2 522.7	3.4	4.2	2.1	0.3	1.8	2.1	0.5	2.4
Exportations de biens et services	1 333.4	8.7	6.3	3.3	0.3	3.8	0.4	0.9	5.9
Importations de biens et services	1 120.9	8.2	9.9	4.2	0.3	3.3	1.4	0.8	5.1
Solde extérieur	212.5	0.9	-1.1	-0.2	0.0	0.5			
PIB aux prix du marché	2 735.2	4.4	2.9	0.8	0.0	2.2	-0.1	0.5	3.1
Déflateur du PIB		1.5	2.9	3.7	2.5	1.6	4.3	1.0	2.0
<i>Pour mémoire</i>									
Indice des prix à la consommation		1.4	2.2	3.5	1.5	1.1	2.5	1.2	1.1
Déflateur de la consommation privée		0.9	1.3	2.4	1.3	1.0	2.3	1.1	1.1
Emploi ²		2.0	2.5	1.2	-1.2	-1.0	0.3	-1.6	-0.2
Taux d'activité ²		70.8	71.1	71.2	70.7	70.4	71.0	70.6	70.4
Taux de chômage ²		7.1	6.1	6.1	7.0	7.7	6.4	7.4	7.7
Taux d'épargne des ménages ³		7.1	8.3	9.2	10.3	9.3			
Solde financier des administrations publiques ⁴		2.2	3.5	2.8	0.5	0.4			
Balance courante ⁴		8.5	8.4	6.5	6.5	6.9			

Note : Les comptes nationaux reposent sur des données à indice en chaîne. Cela crée un écart entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de détails, voir Perspectives économiques de l'OCDE, Sources et Méthodes (<http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>).

- Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.
- Les données historiques et les prévisions reposent sur la définition du chômage qui couvre les personnes âgées de 15 à 74 ans et qui classe les étudiants à plein temps à la recherche d'un emploi parmi les chômeurs (annexe 1.A2).
- En pourcentage du revenu disponible.
- En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, Perspectives économiques, n° 84.

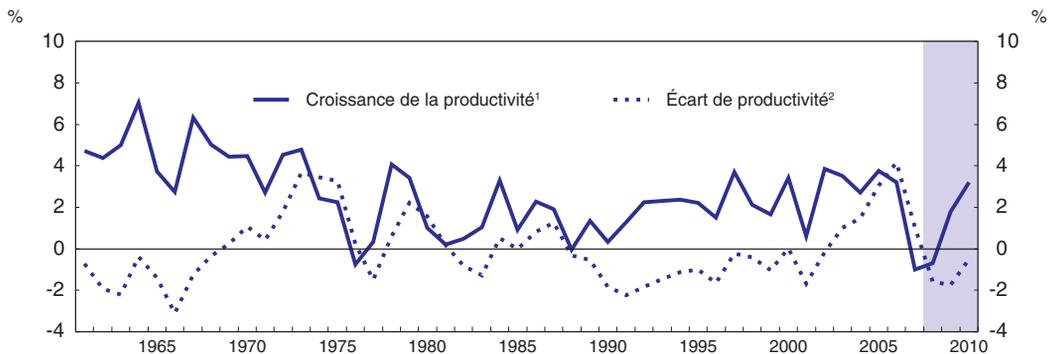
une atténuation des tensions salariales. La croissance de la productivité du travail a été négative au cours de l'année écoulée, après s'être montrée très vigoureuse pendant plusieurs années, mais elle devrait se redresser fortement, le raffermissement du marché du travail étant déphasé par rapport à la reprise de l'activité économique (graphique 1.9).

Comment la politique économique devrait-elle réagir au ralentissement ?

Depuis la crise du début des années 90, la Suède a mis en place un solide cadre de politique macroéconomique. La politique monétaire est conduite de manière indépendante par la Riksbank, qui a clairement pour mandat de maintenir la stabilité des prix (encadré 1.2). La viabilité budgétaire a été rétablie et les stabilisateurs automatiques sont vigoureux (Girouard et André, 2005)³. Il convient que ce cadre d'action axé sur la stabilité puisse fonctionner tel qu'il a été conçu.

Une croissance zéro du PIB étant prévue pour 2009, l'écart de production devrait se creuser considérablement. Conjuguée à la baisse des prix des produits de base, cette évolution devrait faciliter la désinflation et permettre à la Riksbank d'abaisser encore les taux d'intérêt, après les deux réductions de 100 points de base chacune opérées en

Graphique 1.9. La productivité devrait retrouver son rythme tendanciel



1. La productivité est mesurée par le PIB réel divisé par le produit de l'emploi total et du nombre moyen d'heures travaillées par personne employée.
2. L'écart de productivité est obtenu en éliminant la tendance de la productivité à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott, puis en prenant la différence entre les séries effectives et les séries incorporant la tendance. La différence est exprimée en pourcentage de la tendance.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 84.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485107514208>

Encadré 1.2. Politique et communication monétaires en Suède

L'objectif de la Riksbank est de maintenir la stabilité des prix, définie comme une variation annuelle de l'indice des prix à la consommation de 2 %, avec une marge de tolérance de ± 1 point de pourcentage. Les prévisions de la Riksbank reposent sur l'hypothèse selon laquelle le taux des prises en pension évolue de telle sorte que la politique monétaire est bien équilibrée – autrement dit, l'inflation est proche de l'objectif deux ans à l'avance, sans fluctuations excessives de l'inflation ou de l'économie en termes réels (Svensson, 2008). La Riksbank indique explicitement que les décisions de politique monétaire prennent en compte régulièrement les variations des prix des actifs et les autres variables financières. L'Étude 2007 a examiné l'évolution de l'inflation en Suède au cours de la décennie écoulée et le rôle de la politique monétaire (OCDE, 2007).

En 2007, la Riksbank est devenue l'une des rares banques centrales à publier (trois fois l'an) ses propres prévisions du taux directeur. Peu après l'annonce de cette décision, la Riksbank a commencé à tenir une conférence de presse à l'issue de chaque réunion de politique monétaire, et pas seulement après les réunions aboutissant à un ajustement du taux des prises en pension. En outre, les comptes-rendus des réunions de politique monétaire présentent désormais de façon détaillée le point de vue de chaque membre du conseil d'administration, et non plus uniquement de ceux qui émettent des réserves à l'égard de la décision majoritaire (Rosenberg, 2007). Il a été décidé ultérieurement que la prévision du taux des prises en pension serait publiée après chaque réunion de politique monétaire (six fois l'an).

Peu après la décision de publier les prévisions du taux des prises en pension, la Riksbank a annoncé qu'elle donnerait moins de « signaux » aux marchés entre deux réunions de politique monétaire. Par conséquent, les déclarations des membres du conseil d'administration seraient davantage axées sur les motifs des décisions précédentes que sur les décisions futures (Rosenberg, 2007). Toutefois, en mai 2008 a été publiée une stratégie de communication actualisée qui promettait que la Riksbank se montrerait plus « généreuse » en informations entre deux réunions de politique monétaire, et notamment qu'elle commenterait l'impact des nouvelles statistiques sur les prévisions et qu'elle analyserait les données affectant la décision de politique monétaire (Riksbank, 2008a).

Encadré 1.2. **Politique et communication monétaires en Suède** (suite)

On a observé quelques réactions du marché aux communications de la Riksbank, notamment après le relèvement du taux d'intérêt en février 2008. Cette hausse a surpris les marchés, essentiellement parce qu'elle intervenait dans un contexte d'inquiétudes accrues concernant les évolutions économiques et financières internationales. Pourtant, l'ajustement du taux était compatible avec la trajectoire de taux d'intérêt publiée par la Riksbank en décembre 2007. À d'autres reprises, la Riksbank a été critiquée pour l'ampleur des variations de la prévision du taux des prises en pension d'une publication à l'autre (Apel et Vredin, 2007).

La publication de la trajectoire de taux d'intérêt ne doit pas être considérée isolément, mais comme une composante de la stratégie de communication plus large esquissée ci-dessus, qui vise à faciliter la réalisation des objectifs de politique monétaire. Toutefois, il faudra sans doute du temps aux opérateurs du marché et au grand public pour apprendre à interpréter les évaluations publiées par la Riksbank. La publication de la trajectoire attendue du taux des prises en pension conforte la crédibilité de la politique monétaire, dans la mesure où elle détourne l'attention des taux actuels pour la reporter sur une évaluation à long terme des conditions monétaires. Cependant, sa pertinence peut être affaiblie dans des périodes telles que la présente crise financière, où les évolutions économiques et financières rapides peuvent rendre vite obsolètes les prévisions du taux futur des prises en pension publiées par la banque centrale. La publication des comptes-rendus des réunions de politique monétaire du conseil d'administration, avec un exposé des vues de chaque administrateur, contribue à éclairer les différents scénarios et les risques entourant les perspectives. Dans le même ordre d'idées, le tout récent ajustement de la politique de communication s'avère utile car il offre à la Riksbank plus de latitude pour commenter les risques et les évolutions futures possibles dans ses déclarations. Cela devrait permettre une évaluation plus continue et réduire ainsi la probabilité de surprises.

octobre⁴. Toutefois, l'assouplissement de la politique monétaire risque de ne pas être aussi efficace qu'à l'accoutumée, dans la mesure où la réduction des taux directeurs ne détend pas autant que d'ordinaire les conditions monétaires et financières générales, du fait des tensions sur les marchés de capitaux. Cela milite en faveur de réductions des taux directeurs plus fortes et plus précoces que si les marchés fonctionnaient normalement. À supposer que les conditions financières redeviennent normales d'ici fin 2009, un certain relèvement des taux d'intérêt serait justifié en 2010, lorsque la croissance repartira et que l'écart de production commencera à se réduire.

Dans le cadre du budget 2009, le gouvernement va engager des mesures de relance budgétaire représentant près de 1 % du PIB (Gouvernement suédois, 2008). Cet assouplissement consiste pour deux tiers en réductions d'impôts et pour un tiers en dépenses supplémentaires (les nombres entre parenthèses dénotent l'impact net durable sur le budget). Le taux de l'impôt sur les sociétés sera ramené de 28 % à 26.3 % (0.21 % du PIB) et le taux global de cotisations des employeurs de 32.42 % à 31.42 % (0.22 % du PIB). Ces mesures sont financées par un durcissement des règles applicables aux prix de transfert (0.17 % du PIB) et à la déduction des charges d'intérêts des entreprises (0.21 % du PIB). Le seuil d'application de l'impôt national sur le revenu sera relevé et le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi sera augmenté (0.45 % du PIB pour les deux mesures prises ensemble). L'abattement à la base sera augmenté pour les contribuables de 65 ans et plus (0.05 % du PIB). L'allègement des cotisations patronales pour les jeunes sera augmenté

(0.02 % du PIB). Parmi les initiatives sur le front des dépenses, la principale est une augmentation permanente des dépenses d'investissement en infrastructures de transport (0.11 % du PIB). Priorité sera donnée aux investissements routiers, compte tenu de leur impact sur les autres modes de transport. Les dépenses s'accroîtront dans un certain nombre d'autres secteurs : recherche ; formation des enseignants et autres mesures pour l'éducation ; nouvelles subventions en faveur des voitures propres ainsi que des investissements et de la recherche liés à l'énergie et au climat ; garantie en matière de traitements médicaux et amélioration de la santé mentale, mesures en partie financées par une réduction des taux de remplacement des pensions d'invalidité ; forces de police et tribunaux ; mesures à l'arrivée des immigrants. En outre, les règles d'éligibilité aux prestations de chômage seront assouplies.

Le cadre suédois de politique budgétaire et les récents résultats budgétaires très favorables font que la Suède est bien mieux armée que beaucoup d'autres pays de l'OCDE pour faire face aux répercussions de la crise financière mondiale. Ces dernières années, la capacité de financement des administrations publiques a nettement dépassé l'objectif d'un excédent de 1 % du PIB en moyenne au cours du cycle. Des tensions budgétaires à long terme se manifestent en Suède comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, mais elles sont plus modérées, pour plusieurs raisons. Même après l'assouplissement qu'implique le budget 2009, le gouvernement estime que la viabilité budgétaire à long terme est préservée ; cela dit, une évaluation précise s'avère difficile car en période de récession le solde budgétaire se détériore souvent davantage que ne le laisseraient prévoir les méthodes classiques d'ajustement conjoncturel. De plus, tandis que les augmentations de dépenses inscrites dans le budget 2009 apparaissent faisables, elles réduisent les marges de manœuvre pour de nouvelles réductions d'impôts. Même si bon nombre des nouvelles mesures du côté des dépenses devraient être bénéfiques pour la croissance à long terme, il aurait mieux valu financer ces initiatives prioritaires en faisant des économies dans d'autres secteurs de dépenses.

Par ailleurs, étant donné l'orientation plus expansionniste de la politique monétaire et la puissance des stabilisateurs automatiques, de nouvelles mesures de relance budgétaire pour soutenir la croissance apparaissent moins justifiées. Un retour anticipé à des conditions plus normales sur les marchés de capitaux, un nouvel assouplissement monétaire et la relance budgétaire déjà annoncée devraient susciter une reprise de la croissance économique à la fin de 2009 et en 2010. Toutefois, si la situation économique se dégrade davantage et qu'une stimulation budgétaire complémentaire est jugée nécessaire, elle devrait prendre la forme de mesures temporaires ou s'inscrire dans le prolongement de la récente stratégie gouvernementale axée sur l'amélioration du potentiel de croissance de l'économie. Dans ce cas, priorité devra être donnée à de nouvelles réductions de l'impôt sur le revenu (chapitre 3).

Évaluation à moyen terme et principaux défis

La croissance du PIB potentiel est remontée de 2½ pour cent dans la seconde moitié des années 90 à quelque 3 % par an dans la première moitié des années 2000. La croissance potentielle devrait rester soutenue, aux alentours de 2¾ pour cent en rythme annuel, pendant la seconde moitié de la présente décennie, stimulée par la vigoureuse expansion de la population d'âge actif et par les effets des récentes réformes du marché du travail. Entre 2011 et 2015, elle reviendrait aux environs de 2¼ pour cent par an – taux encore supérieur à la moyenne OCDE –, surtout en raison du ralentissement de la croissance de la population d'âge actif (tableau 1.2). En conséquence, le scénario de référence à moyen

Tableau 1.2. **La croissance de la production potentielle et ses composantes**

% de croissance annuelle moyenne

	Croissance du PIB réel potentiel	Croissance de la productivité du travail potentielle	Croissance de l'emploi potentiel	Composantes de l'emploi potentiel ¹		
				Taux d'activité tendanciel	Population d'âge actif	Chômage structurel
2006-10	2.8	2.1	0.7	-0.2	0.7	0.1
2011-15	2.2	2.1	0.1	-0.2	0.2	0.0

Note : Le PIB réel potentiel est calculé à l'aide d'une fonction de production avec apports de capital et de travail telle que décrite dans Beffy *et al.* (2006). Dans ce tableau, la croissance de la durée tendancielle du travail est intégrée dans la croissance de la productivité du travail potentielle, en même temps que l'accroissement de l'intensité capitalistique et la productivité totale des facteurs.

1. Contributions à la croissance de l'emploi potentiel, en points de pourcentage. La somme des contributions ne correspond pas nécessairement à la croissance de l'emploi potentiel, par suite d'un ajustement destiné à tenir compte des différences entre les mesures de l'emploi dans l'optique des comptes nationaux et dans l'optique de l'enquête sur la population active.

Source : Mise à jour tirée des *Perspectives économiques* de l'OCDE, n° 83.

terme présume que la croissance du PIB réel par habitant redescendra de quelque 2¼ pour cent entre 2006 et 2010 aux environs de 1¾ pour cent en 2011-15, tandis que la croissance du PIB réel par personne d'âge actif resterait stable, aux alentours de 2 %.

Dans le reste de ce chapitre, on examine les principaux moteurs de la croissance potentielle du PIB au cours des prochaines années afin de mettre en évidence les principaux défis de l'économie et les possibilités de renforcer la croissance des revenus. Cette évaluation signale les progrès accomplis dans le fil des recommandations des *Études* précédentes ainsi que les principales questions qui seront analysées dans les chapitres suivants. La méthodologie utilisée pour évaluer le potentiel à moyen terme repose sur une décomposition du PIB entre offre de travail et productivité, l'offre de travail étant elle-même ventilée pour prendre en compte les évolutions prévisibles de la population d'âge actif, du taux d'activité, du chômage structurel et de la durée moyenne du travail (Beffy *et al.*, 2006).

Offre de travail

Les taux d'emploi sont élevés en Suède, mais le nombre annuel moyen d'heures ouvrées par personne employée est faible. L'offre de travail, mesurée par le total des heures travaillées par personne d'âge actif, est donc proche de la moyenne OCDE. La différence entre le ratio emploi/population de la Suède et la moyenne OCDE correspondante s'explique pour l'essentiel par un taux d'activité plus élevé des femmes dans toutes les tranches d'âge. La proportion de femmes qui travaillent est plus élevée que dans tout autre pays de l'OCDE, Islande exceptée, pour les femmes de 25-54 ans aussi bien que pour celles de 55-64 ans. Le taux d'activité des hommes de 55-64 ans est lui aussi relativement élevé. En outre, l'érosion de l'offre de main-d'œuvre du fait de la retraite anticipée est moins prononcée en Suède qu'ailleurs. Plus de la moitié des femmes âgées de 60-64 ans travaillent, contre un cinquième à peine dans le pays médian de l'OCDE. En revanche, la durée moyenne du travail est nettement inférieure à la moyenne OCDE, notamment parce que la durée plus longue des vacances et autres congés réduit le nombre de semaines travaillées par an.

Environ 1 million de personnes, soit près d'un cinquième de la population en âge de travailler, subsistent grâce à des aides au revenu. Un volet essentiel du programme d'action gouvernemental ces deux dernières années a consisté à mettre en œuvre des mesures pour

accroître durablement l'emploi afin de stimuler la croissance des revenus et de maintenir le niveau global des services de protection sociale. Les principaux éléments de cette stratégie étaient les suivants : instauration (puis extension) d'un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi ; réduction du taux de remplacement de l'indemnité de chômage en fonction de la durée de la période de chômage ; allègement des cotisations patronales pour les travailleurs âgés, les jeunes travailleurs privés d'emploi pendant une période prolongée (les cotisations patronales sont suspendues pour une durée égale à celle de la période de chômage) ; durcissement des modalités administratives d'accès aux prestations de maladie et d'invalidité. Dans le budget 2009, le gouvernement estime que les mesures visant le marché du travail et la fiscalité décidées en 2007-08 auront pour effet, toutes choses égales par ailleurs, d'accroître l'emploi potentiel de 1.8 % en 2011, tandis que les mesures inscrites dans le budget 2009 porteront l'effet total à 2.2 % en 2011 et à 2.8 % dans le long terme (Gouvernement suédois, 2008). Cet effet résulte pour deux tiers des réductions d'impôts et pour un tiers des modifications de l'indemnisation du chômage, du régime maladie et des politiques du marché du travail. Il devrait se traduire pour les trois quarts par un accroissement du taux d'activité, et pour un quart seulement par une baisse du chômage structurel.

Dynamique de la population

Au cours des prochaines années, la croissance de la population d'âge actif devrait faiblir par rapport au rythme relativement soutenu observé depuis le tournant du siècle. Toutes choses égales par ailleurs, il en résulterait un ralentissement de la croissance de l'offre de travail potentielle et de la croissance du PIB potentiel. Les pouvoirs publics n'ont guère de solutions pour stimuler la croissance de la population dans le court terme, sinon augmenter l'immigration⁵. Cependant, les immigrants ont en général moins de liens avec le marché du travail que les Suédois de souche (encadré 1.3). Par conséquent, des mesures publiques ou d'autres réformes augmentant le taux d'activité ou le nombre d'heures travaillées sont nécessaires pour faire en sorte que la croissance des revenus se rapproche des taux observés au cours de la décennie précédente.

Encadré 1.3. L'intégration des immigrants dans le marché du travail

L'immigration en Suède a augmenté considérablement depuis 2005, de près de 90 % en termes nets en 2006 puis de 6 % en 2007. Cette progression reflète une vive hausse de l'immigration humanitaire mais peut-être aussi une forte demande conjoncturelle de main-d'œuvre. Les taux d'emploi des personnes nées à l'étranger sont en général voisins de la moyenne OCDE, même si l'écart entre le taux d'emploi des étrangers et celui des autochtones est parmi les plus élevés de la zone OCDE (OCDE, 2008a).

Les trois quarts environ de tous les immigrants sont des réfugiés ou des personnes qui viennent en Suède pour des raisons familiales. Pour beaucoup d'entre elles, l'intégration sur le marché du travail est difficile. Une forte proportion de l'augmentation récente des entrées est attribuable aux demandeurs d'asile irakiens, pour qui la Suède est le principal pays de destination. L'écart en termes d'insertion professionnelle entre les immigrants et les Suédois est particulièrement prononcé pour les immigrants en provenance d'Afrique et du Moyen-Orient. Par rapport aux Suédois autochtones, ce groupe enregistre un taux d'emploi inférieur de près de 30 points de pourcentage, un taux d'activité inférieur de près de 20 points et un taux de chômage supérieur de près de 20 points (OCDE, 2007).

Encadré 1.3. **L'intégration des immigrants dans le marché du travail** (suite)

Afin d'améliorer les perspectives d'emploi des immigrants, l'*Étude 2007* recommandait les mesures suivantes : autoriser des salaires initiaux plus bas et une progression des rémunérations plus forte durant les premières années d'emploi, instaurer un régime de prestations spéciales pour les jeunes sans enfant (celui-ci s'adresserait à tous les jeunes, mais les jeunes immigrants en seraient sans doute les principaux bénéficiaires), améliorer l'offre de cours de langue, élaborer des procédures pour éviter la discrimination dans l'emploi en fonction du nom ou de l'appartenance ethnique et accélérer le traitement des demandes d'asile (OCDE, 2007).

Depuis lors, des programmes d'emplois subventionnés ont été mis en place pour les demandeurs d'asile ayant obtenu des permis de séjour, pour les réfugiés sous quota et leurs parents proches durant les 18 premiers mois suivant l'obtention d'un permis de séjour. Un nouveau programme du marché du travail appelé « Instegsjobb » (emplois pour l'intégration) a été instauré en juillet 2007 ; il permet aux nouveaux arrivants de combiner une formation linguistique avec un emploi à temps partiel. Au début de 2008, les autorités ont annoncé des mesures pour améliorer le programme d'enseignement du suédois aux immigrants (SFI), avec notamment un renforcement des compétences requises des enseignants, la création de tests nationaux, la clarification des objectifs et une date limite de trois ans pour la formation SFI. Il est prévu d'accorder une prime spéciale aux migrants qui parviennent à maîtriser le suédois dans un délai prescrit, ainsi qu'une prime aux communes lorsque les immigrants achèvent leur formation SFI ou obtiennent un emploi moins de 12 mois après leur installation. Les demandes d'emploi anonymisées sont actuellement expérimentées dans le secteur public. Plusieurs des mesures générales du marché du travail profitent plus particulièrement aux immigrants ; dans le programme Emplois pour un nouveau départ, par exemple, un tiers de tous les participants sont des immigrants.

Depuis 2005, on a également constaté une forte croissance de l'immigration liée au travail et aux études, en particulier à partir de la Pologne. Cette tendance reflète sans doute le dynamisme du marché du travail, mais étant donné que l'immigration à grande échelle en provenance des nouveaux États membres de l'UE est un phénomène relativement nouveau, il est difficile de déterminer quelle proportion des entrants pourraient être considérés comme des résidents potentiels de longue durée. Il faut réaliser à intervalles réguliers une évaluation approfondie de la demande sur le marché du travail afin d'assurer une offre suffisante de permis de travail et de possibilités d'entrée pour répondre aux besoins du marché. La procédure d'approbation des demandes individuelles de permis formulées par l'employeur prend beaucoup de temps et implique souvent des modalités particulières (OCDE, 2008a). Il est donc encourageant de constater que le gouvernement suédois adopte une nouvelle approche selon laquelle les permis de séjour et de travail seront émis en fonction d'une évaluation par les employeurs de leurs propres besoins, et non d'une décision du service public de l'emploi sur le point de savoir si les qualifications requises sont déjà disponibles en Suède, dans d'autres pays de l'UE/ EEE ou en Suisse. La durée des permis de séjour et de travail sera augmentée : une période initiale de deux ans pourra être portée à quatre ans si l'intéressé a toujours un contrat de travail valide. Au bout de quatre ans, un permis de séjour permanent pourra être accordé. En outre, les demandeurs d'asile qui ont trouvé un emploi pendant la période de traitement de leur demande peuvent demander directement un permis de travail ; autrement dit, une personne dont la demande d'asile a été rejetée n'est pas tenue de revenir dans son pays pour faire une demande de permis qui sera vraisemblablement accordée.

Taux d'activité

Le taux d'activité global de la Suède est parmi les plus élevés de la zone OCDE et dépasse nettement la moyenne de la zone⁶. Plusieurs facteurs sont susceptibles de l'affecter dans l'avenir :

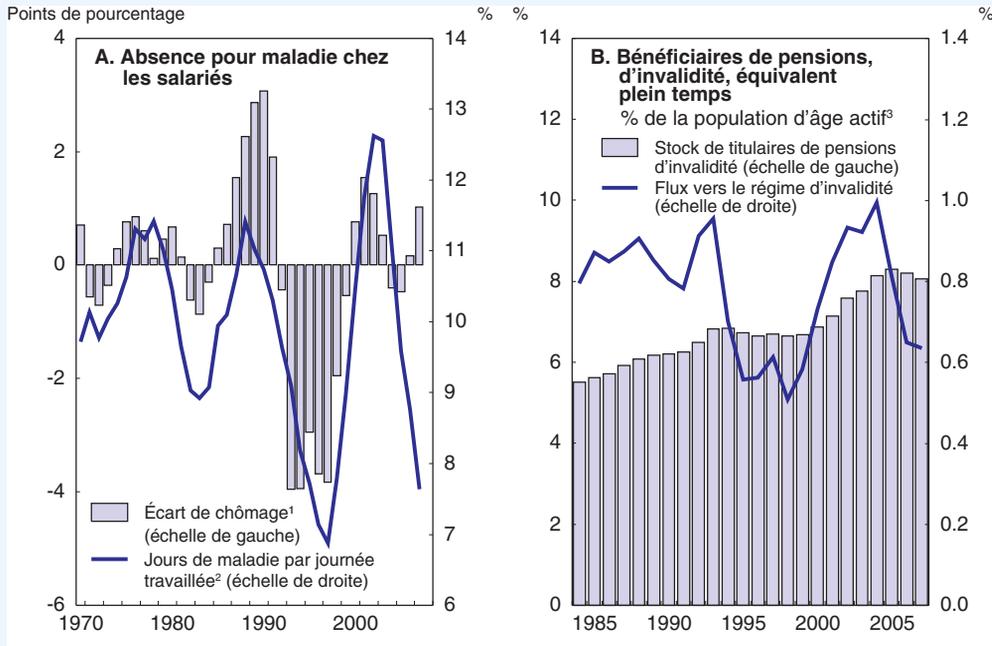
- Dans l'hypothèse de taux d'activité constants par cohorte d'âge, les modifications de la pyramide des âges font que le taux d'activité diminuera entre 2007 et 2015. En effet, la population âgée de 65 à 74 ans, qui a des taux d'activité plus bas, augmente plus rapidement que le reste de la population.
- L'accroissement de la proportion de personnes nées à l'étranger dans la population d'âge actif pèsera aussi sur le taux d'activité, car les personnes d'origine étrangère ont traditionnellement des taux d'activité inférieurs à ceux des autochtones.
- Les initiatives récentes des pouvoirs publics (en particulier l'instauration du crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi et le durcissement des conditions d'accès aux programmes du marché du travail) devraient induire une hausse du taux d'activité.

Sous l'effet conjugué de ces facteurs, le taux d'activité tendanciel devrait avoir baissé en 2015 par rapport à 2007 : les évolutions démographiques le feront baisser de 1 à 2 points de pourcentage tandis que les mesures publiques sont censées l'accroître d'un point. Les principales sources de gains potentiels supplémentaires résident dans une meilleure intégration professionnelle des immigrants et dans une nouvelle réduction des entrées dans le régime d'invalidité (encadré 1.4).

Encadré 1.4. Maladie et invalidité

La part de la population d'âge actif bénéficiaire de pensions d'invalidité ou de congés de maladie est très élevée au regard des autres pays. L'absence pour maladie a nettement baissé après les pics exceptionnels de 2002, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure cette amélioration est durable. À la différence des précédentes phases de raffermissement du marché du travail, le taux d'absence maladie a continué de décroître en dépit du recul du chômage ces dernières années ; on peut donc penser que cette décroissance sera en grande partie durable. Les entrées dans le régime de pension d'invalidité ont aussi fortement baissé, d'où une réduction globale du stock de titulaires de pensions d'invalidité rapporté à la population d'âge actif (graphique 1.10). Toutefois, si les entrées en pension d'invalidité ont diminué dans la plupart des tranches d'âge, elles ont augmenté fortement chez les jeunes, ce qui pourrait avoir des effets durables si les personnes concernées restent dans le régime de prestations d'invalidité. L'accroissement du nombre de jeunes en pension d'invalidité tient en grande partie à des problèmes de santé mentale.

L'Étude 2007 préconisait de nouvelles améliorations dans la gestion des bureaux d'assurance sociale et dans les procédures d'évaluation médicale, ainsi qu'une limitation de la durée de versement des prestations maladie et un suivi étroit des prestations d'invalidité partielle de façon que celles-ci ne soient pas utilisées comme complément de revenu pour les travailleurs à temps partiel. Des mesures ont été mises en place au fil des ans, notamment dans le cadre du projet de loi de finances 2008. L'accent est mis sur le retour à l'emploi des personnes en congé de maladie et sur l'évaluation de l'aptitude au travail dans le poste antérieur ou dans un autre. Le montant de la prestation a été réduit pour les personnes qui touchent des indemnités de maladie depuis plus de 12 mois. En outre, des allègements de charges sociales sont accordés aux employeurs qui recrutent des personnes percevant une prestation de maladie, une prestation de réadaptation ou une indemnité de maladie ou d'invalidité partielle depuis au moins un an (annexe 1.A1).

Encadré 1.4. **Maladie et invalidité** (suite)Graphique 1.10. **Absence pour maladie et pensions d'invalidité**

1. L'écart de chômage est la différence entre le taux de chômage structurel (NAIRU) et le taux de chômage effectif.
2. Équivalent temps plein du total des journées de maladie, en pourcentage du total des journées travaillées dans une année.
3. La population d'âge actif comprend ici les personnes âgées de 16 à 64 ans.

Source : Agence suédoise d'assurance sociale ; base de données analytiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485163177125>

Il existe aussi un lien entre la fraude aux prestations, le nombre d'heures de travail déclarées et les paiements d'impôts sur le revenu : les normes sociales concernant l'opportunité de réclamer des prestations maladie et invalidité se sont sans doute érodées au fil du temps (Lindbeck, 2008). Le chapitre 3 examine les liens entre la fiscalité élevée, les prestations sociales et la lutte contre l'activité économique non déclarée.

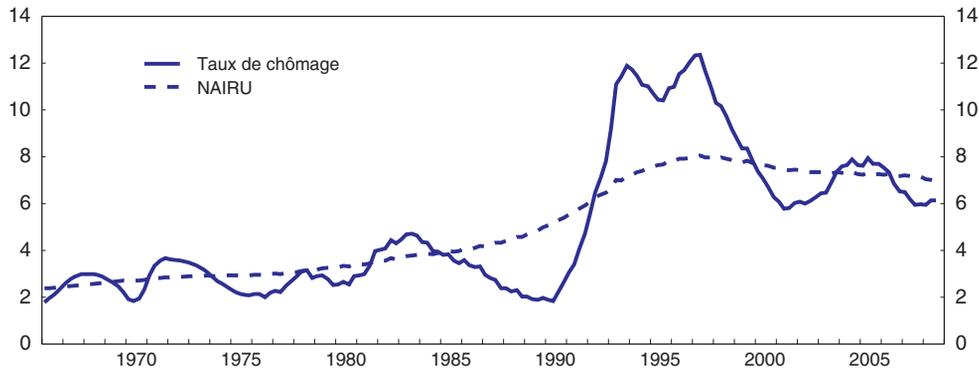
Chômage

Au cours de la présente décennie, le taux de chômage de la Suède a évolué à peu près en parallèle avec la moyenne OCDE, et en 2007, il l'a légèrement dépassée. La variation des taux de chômage selon le niveau d'instruction n'est pas aussi marquée en Suède que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. La fréquence du chômage de longue durée est plutôt faible : 27 % des chômeurs restent sans emploi pendant plus de six mois et 13 % pendant plus d'un an, alors que les moyennes OCDE respectives sont de 43 % et 29 % (OCDE, 2008b).

Le chômage structurel estimé, défini comme le taux de chômage compatible avec une inflation stable (autrement dit, le NAIRU), a baissé progressivement au cours de la décennie écoulée (graphique 1.11). Il est censé décroître encore entre 2007 et 2010, du fait entre autres de la nouvelle politique de réduction progressive des prestations de chômage au cours de la période d'indemnisation et de la mise en place du crédit d'impôt lié à l'exercice

d'un emploi. Les estimations gouvernementales de la réduction attendue du taux de chômage structurel due à ces mesures et à celles inscrites dans le budget 2009 s'accordent globalement avec le scénario de référence à moyen terme présenté ci-dessus. L'annexe 1.A2 fournit des précisions sur les données utilisées pour estimer le taux de chômage structurel du graphique 1.11.

Graphique 1.11. **Taux de chômage effectif et structurel**¹
En % de la population active



1. Le taux de chômage structurel est le taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU), estimé à l'aide de la méthodologie présentée dans Gianella et al. (2008).

Source : OCDE, base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485204600638>

Tandis que le chômage total est à peine supérieur à la moyenne OCDE, le chômage des jeunes s'avère plus préoccupant. En 2007, 19 % des 15-24 ans présents sur le marché du travail étaient au chômage, soit presque trois fois plus qu'au Danemark, en Islande, aux Pays-Bas et en Norvège. De surcroît, parmi les pays de l'OCDE, seuls le Luxembourg et l'Islande ont un ratio taux de chômage des jeunes/taux de chômage des adultes d'âge moyen plus défavorable que celui de la Suède. Même si l'on fait abstraction des étudiants à temps complet, le taux de chômage des 15-24 ans s'élevait encore à 14.3 % en 2007. Après une analyse détaillée du lien entre le chômage des jeunes et le niveau d'études, le chapitre 4 propose des solutions pour améliorer les résultats scolaires et les perspectives d'emploi des jeunes.

Durée du travail

Ainsi qu'on l'a déjà noté, la durée moyenne du travail en Suède est très inférieure à la moyenne OCDE, notamment parce que la durée plus longue des vacances et autres congés réduit le nombre de semaines travaillées par an. Les travailleurs à temps partiel font beaucoup plus d'heures par semaine que dans les autres pays, mais l'absentéisme est très répandu aussi bien chez les salariés à temps plein que chez les travailleurs à temps partiel. Le nombre de jours fériés et de semaines de congé est plus élevé que dans beaucoup d'autres pays. De surcroît, le salarié suédois moyen a droit à un plus grand nombre de semaines de congé de maternité/parental et de congé maladie. Dans les prochaines années, les réformes du marché du travail entraîneront probablement une augmentation de la durée du travail. Le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi est susceptible d'accroître le taux d'activité, mais en raison de ses effets de revenu il risque d'abaisser le nombre moyen d'heures ouvrées. Les modifications du régime d'assurance-maladie devraient contribuer à réduire encore l'absentéisme pour maladie. Pour la période 2007-13,

on prévoit un accroissement cumulé d'environ 1 point de la durée moyenne tendancielle du travail.

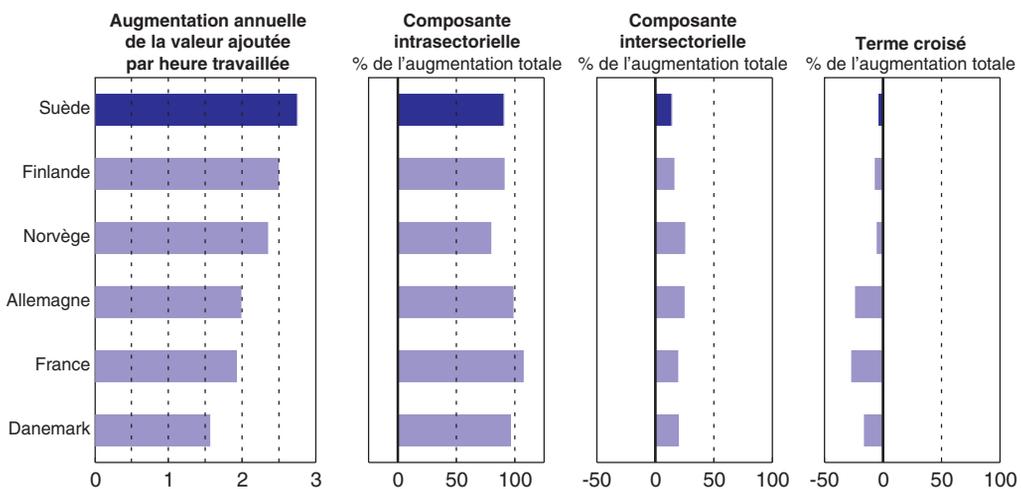
Dans les différents pays, il existe une corrélation négative entre les taux d'imposition marginaux et la durée moyenne du travail. Un certain nombre de facteurs peuvent être en cause, mais correction faite des effets de l'emploi et du niveau d'imposition moyen dans l'ensemble de l'économie, il apparaît que le coin fiscal marginal est un important déterminant de la durée moyenne du travail chez les femmes. Le chapitre 3 analyse la relation entre fiscalité et temps de travail et souligne la nécessité de continuer à abaisser le taux d'imposition marginal élevé frappant les revenus du travail afin d'accroître l'offre totale de main-d'œuvre.

Productivité

À plus long terme, la productivité sera sans doute la principale source de croissance durable des revenus, l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre étant en fin de compte limité par les arbitrages individuels entre travail et loisirs. Certes, on l'a vu, un grand nombre de personnes vivent des aides sociales, ce qui montre que la Suède est loin d'avoir épuisé les possibilités d'accroître l'offre de travail. Mais compte tenu de l'importance fondamentale des gains de productivité, les mesures destinées à accroître celle-ci devraient rester prioritaires.

Depuis une quinzaine d'années, la Suède affiche une croissance vigoureuse de la productivité, qui semble avoir été alimentée presque entièrement par des gains au sein de chaque secteur et non par un redéploiement de ressources des secteurs peu productifs vers les secteurs très productifs (graphique 1.12). De 1993 à 2005, les redéploiements de main-d'œuvre entre secteurs ont été minimes. La plus forte variation a été une augmentation de 3 points de la part de la main-d'œuvre affectée au secteur des services financiers, de l'assurance, de l'immobilier et des services aux entreprises. Le secteur des services financiers affiche une productivité supérieure à la moyenne, de sorte que ce déplacement de ressources a stimulé la productivité globale. Par ailleurs, on a constaté une baisse de 1.5 point de la part de main-d'œuvre de l'agriculture, de la chasse, de la

Graphique 1.12. **Décomposition des variations de la productivité du travail**



Source : OCDE, base de données STAN 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485207086167>

ylviculture et de la pêche, secteurs qui accusent une productivité inférieure à la moyenne. Ces variations n'ont représenté qu'un dixième de la croissance de la productivité totale. La principale contribution aux gains de productivité a été celle du secteur manufacturier.

Au début et au milieu des années 90, un processus de réforme de la réglementation s'est amorcé dans la zone OCDE, la Suède jouant alors un rôle pionnier dans plusieurs secteurs. Un certain nombre de services importants ont été libéralisés et, avec l'ouverture et l'intégration accrues des marchés découlant de l'adhésion à l'UE et du développement progressif du marché interne, ces réformes se sont soldées par une robuste croissance. Même si la première série de réformes engagées dans les années 90 a effectivement stimulé la productivité, d'importants défis demeurent, et dans certains secteurs de l'économie il subsiste des obstacles qui entravent la concurrence et, partant, l'innovation. Il faut donc relancer la réforme pour affermir la croissance future, comme le préconisait la précédente *Étude*.

Capital humain

Outre de nouvelles réformes de la réglementation, des améliorations du système éducatif peuvent donner une nouvelle impulsion aux gains de productivité en Suède. Plusieurs études récentes montrent que l'élévation des niveaux d'instruction a largement contribué à la croissance du PIB suédois au cours de la décennie écoulée. La proportion de travailleurs ayant fait des études postsecondaires a fortement augmenté entre le milieu des années 90 et le milieu des années 2000 : en 2005, 28 % des effectifs avaient une formation postsecondaire, contre 20 % en 1997. L'Institut national de recherche économique a ventilé les apports de main-d'œuvre en fonction du sexe, de l'âge et du niveau d'instruction et constate que l'augmentation de la productivité du travail dans le secteur des entreprises entre 1997 et 2005 peut s'expliquer pour 0.3 point par une amélioration de la qualité de la main-d'œuvre. Cette tendance reflète une modification de la composition de la main-d'œuvre au profit des catégories à niveau de productivité élevé, ainsi qu'une augmentation de la part des salariés ayant fait des études postsecondaires (NIER, 2008a). Un résultat globalement similaire a été obtenu à partir des données EU KLEMS, qui permettent de décomposer la croissance de la valeur ajoutée en trois éléments : les variations de la composition de la main-d'œuvre (baisse de la part de temps de travail de la main-d'œuvre peu qualifiée au profit de la main-d'œuvre très qualifiée), la croissance du nombre total d'heures travaillées et la croissance des apports en capital TIC et non TIC (Van Ark *et al.*, 2007). Il en ressort que, entre 1995 et 2004, la modification de la composition de la main-d'œuvre a été un important facteur de la croissance de la valeur ajoutée, en particulier dans le secteur des machines électriques, des Postes et des communications, où sa contribution a atteint 0.7 point de pourcentage, mais aussi dans le secteur des services financiers et des services aux entreprises, où elle a atteint 0.5 point. Parmi les pays pour lesquels on dispose de données comparables, seul le Royaume-Uni a enregistré une contribution plus forte de l'augmentation de la part des travailleurs qualifiés à la croissance de la valeur ajoutée (tableau 1.3).

Les prévisions NIER présument que la tendance à la hausse des inscriptions dans l'enseignement postsecondaire ne perdure pas au cours des prochaines années, et qu'on ne peut donc pas compter sur ce facteur pour stimuler davantage la croissance des revenus. Toutefois, comme le taux d'études postsecondaires est plus bas chez les travailleurs âgés, le départ à la retraite de ces derniers fera monter le niveau d'instruction

Tableau 1.3. **La croissance de la valeur ajoutée brute dans l'économie marchande et ses composantes**

Taux de croissance annuelle moyenne en volume, 1995-2004

	Croissance de la valeur ajoutée brute, économie marchande	Contribution à la croissance de la VAB de :				
		Temps de travail total	Composition de la main-d'œuvre	Capital TI	Capital non TI	PMF
Royaume-Uni	3.3	0.4	0.5	1.0	0.5	0.9
France	2.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.7
Hongrie	4.3	0.6	0.4	0.6	0.4	2.2
Japon	0.7	-0.7	0.4	0.3	0.3	0.4
Espagne	3.6	2.2	0.4	0.5	1.4	-0.9
Suède	3.3	0.2	0.4	0.7	0.6	1.5
Danemark	2.3	0.6	0.3	1.3	0.5	-0.5
États-Unis	3.7	0.3	0.3	0.8	0.6	1.6
Autriche	2.6	0.3	0.2	0.6	0.3	1.2
Belgique	2.4	0.5	0.2	0.8	0.6	0.3
République tchèque	2.3	-0.5	0.2	0.8	1.7	0.1
Pays-Bas	2.8	0.5	0.2	0.7	0.3	1.0
Finlande	4.4	0.9	0.1	0.6	0.2	2.6
Allemagne	1.0	-0.5	0.1	0.5	0.5	0.4
Italie	1.4	0.9	0.1	0.2	0.9	-0.7

Source : Van Ark et al. (2007).

moyen de la main-d'œuvre. Cet effet contribuera à raison de 0.1 % par an à la croissance de la productivité dans le secteur des entreprises entre 2006 et 2020. À court terme, l'augmentation du nombre des étudiants peut réduire le réservoir potentiel de salariés et éroder la valeur ajoutée. Mais à long terme, l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre associée aux études complémentaires induit une augmentation de la productivité et de la valeur ajoutée (NIER, 2008a).

Ce type d'analyse ne prend pas en compte l'incidence du choix des filières sur les perspectives d'emploi des jeunes. En outre, on suppose qu'il n'y a pas d'inadéquation entre la demande et l'offre de travailleurs ayant différentes qualifications, de sorte que l'accroissement de l'offre de travailleurs à niveau d'instruction élevé n'entraîne pas de réduction des salaires dans ce groupe. Cela revient à supposer que la structure sectorielle évolue pour s'adapter à l'offre de main-d'œuvre qualifiée supplémentaire qui est produite par le système éducatif. L'optimisation des gains en capital humain implique que les choix en matière d'éducation s'adaptent aux besoins de main-d'œuvre du marché. Étant donné que la valorisation du capital humain demande du temps, il faut fournir davantage d'informations sur les besoins de qualifications actuels et futurs, de manière à éclairer les choix des étudiants. À l'heure actuelle, les étudiants suédois commencent leurs études tertiaires plus tard et les poursuivent plus longtemps que leurs homologues des pays voisins. Entamer et achever les études plus tôt accroîtrait le rendement de la formation en augmentant le nombre d'années productives de revenus. Améliorer la qualité de l'enseignement aurait aussi un effet bénéfique sur le rendement des études. Les questions liées au choix des formations, au rythme d'achèvement des études et à la qualité de l'enseignement en Suède sont approfondies dans le chapitre 4.

Privatisation

Le programme gouvernemental de privatisation, qui prévoit la cession d'entreprises publiques pour un montant de quelque 50 milliards SEK (5.3 milliards EUR) par an entre 2007 et 2011, est tout à fait opportun, car il est démontré que la libéralisation des marchés et la privatisation stimulent la productivité au niveau de l'entreprise et favorisent l'investissement. À cela s'ajoute un lien macroéconomique, étant donné l'impact de la libéralisation des marchés et de la privatisation sur l'accroissement de l'intensité capitalistique et sur la progression de la productivité multifactorielle. Le principal enseignement qui se dégage de cette analyse est que la privatisation est particulièrement efficace lorsqu'elle va de pair avec des réformes qui avivent la concurrence sur le marché dans lequel évolue l'entreprise privatisée. La récente tempête financière entraînera sans doute le report de certaines opérations, mais à terme la privatisation devrait se poursuivre. Tout en avançant sur cette voie, il faudra prendre en compte les questions de concurrence et de réglementation dans chaque secteur, en particulier dans ceux où la présence étatique est forte. Le chapitre 5 analyse les liens entre privatisation et productivité et examine le programme gouvernemental de privatisation.

Outre le vaste secteur des entreprises contrôlé par l'État, il existe quelque 300 sociétés municipales de logement qui sont la propriété des communes respectives. Ces sociétés mettent en location des logements, dont le loyer est fixé en accord avec les associations locales de locataires sur la base des coûts historiques et compte tenu de la composition par âge du parc de logements. Dans le secteur privé, les loyers sont fixés de la même manière et souvent liés à ceux du secteur public. La réglementation du marché du logement a fait l'objet d'une analyse approfondie dans l'*Étude 2007*. L'une de ses principales recommandations était que les conditions du marché devraient pouvoir influencer davantage sur la détermination des loyers. Les propositions récentes s'orientent dans cette direction (encadré 1.5).

Conclusions

Sous réserve que soient maintenus les cadres appropriés de politique économique aujourd'hui en place, il n'y a guère de raison de penser que la crise financière mondiale actuelle et la récession économique auront des répercussions négatives durables sur les performances de l'économie suédoise ou sur sa position internationale relative. Les gains récents sur le front de l'emploi devraient être consolidés par de nouveaux efforts destinés à raffermir le marché du travail. Il est crucial de faire en sorte que le budget réponde à la récession d'une manière compatible avec une politique budgétaire à long terme viable (chapitre 2). La situation budgétaire saine offre l'occasion de s'attaquer aux éléments du système fiscal qui engendrent le plus de distorsions, notamment les taux marginaux élevés de l'impôt sur le revenu (chapitre 3). Il sera également important d'améliorer la transition études-travail et d'optimiser l'accumulation de capital humain pour stimuler la productivité et maintenir une croissance robuste des revenus (chapitre 4). Par ses effets bénéfiques sur la concurrence, la poursuite de la privatisation devrait aussi induire de nouveaux gains en termes de revenu (chapitre 5). Tous ces enjeux essentiels seront abordés successivement.

Encadré 1.5. **Déréglementation du marché du logement**

L'absence de loyers déterminés par le marché fait que le logement locatif est alloué par un système de files d'attente, mais se loger implique aussi d'intenses recherches et parfois des transactions sur le marché noir. Certains ménages peuvent patienter 10 ans avant d'obtenir un logement à leur convenance, et d'autres sont contraints d'acheter alors qu'ils préféreraient louer. L'Étude 2007 préconisait une détermination des loyers par le marché (en particulier pour les logements locatifs privés), une intensification de la concurrence dans le secteur de la construction et une amélioration du processus d'aménagement foncier. Depuis 2006, les loyers des logements nouvellement construits sont exemptés du processus d'examen qui liait les loyers du secteur privé à ceux fixés par les sociétés municipales de logement. Il s'agissait d'une initiative opportune, mais faute d'une réforme plus générale de la réglementation des loyers, cette mesure a peut-être rendu plus risqués les investissements en logements neufs, en accentuant la disparité entre les loyers du neuf et de l'ancien.

Début 2008 ont été publiés deux rapports gouvernementaux examinant le rôle de la réglementation des loyers et des sociétés municipales de logement au regard de la législation européenne sur les aides d'État (SOU, 2008a et 2008b). Ils préconisent de supprimer le lien entre les loyers privés et ceux du secteur public. Selon cette proposition, le processus d'examen des loyers pour les locations privées, qui auparavant prenait en compte les hausses de loyer sur le marché locatif public de la même commune, devrait autoriser des hausses ou des baisses de loyer jusqu'à concurrence de 5 % en cas de pénuries ou d'excédents substantiels et persistants de logements dans la commune en question. En outre, les rapports recommandent que le processus d'examen des loyers puisse prendre en compte les augmentations de loyer dans les communes environnantes si celles-ci font partie de la même zone urbaine. De nouvelles structures sont envisagées en remplacement des actuelles sociétés municipales de logement pour assurer la conformité avec les règles communautaires sur les aides d'État et la concurrence. L'une des solutions serait que les sociétés municipales de logement fonctionnent selon un modèle commercial, en recherchant la maximisation des bénéfices à long terme. Si ce modèle était appliqué, on peut penser que les sociétés municipales de logement s'efforceraient d'aligner davantage les loyers sur les prix du marché dans les zones où il existe une pénurie de l'offre. À la mi-2008, un troisième rapport gouvernemental a proposé un certain nombre de simplifications des autorisations en matière d'urbanisme et de construction (SOU, 2008c).

Il est également important d'accroître les possibilités de devenir propriétaire d'un appartement. À l'heure actuelle, il existe une forme de propriété coopérative selon laquelle des individus détiennent une part dans une coopérative, qui elle-même possède la totalité de l'immeuble considéré. Le droit de propriété peut être utilisé comme garantie pour des emprunts hypothécaires et il peut aussi être vendu au prix du marché, même si la coopérative se réserve le droit d'agréer l'acquéreur. Mais ce droit de propriété est limité en ce sens que l'appartement ne peut être sous-loué que pour une courte période. L'Étude 2007 préconisait que les appartements de type propriétaire-occupant soient autorisés comme dans les autres pays de l'OCDE. Il est donc très satisfaisant de constater qu'en novembre 2008 le gouvernement a présenté un projet de loi en ce sens. S'il est adopté, des appartements de type propriétaire-occupant pourront être construits à partir de mai 2009, et les autorités prévoient aussi de soumettre un projet de loi autorisant la conversion des immeubles existants.

L'Étude 2007 recommandait aussi que la fiscalité du logement soit augmentée de façon à être plus neutre par rapport aux autres actifs. Mais les autorités ont en fait remplacé la taxe nationale sur le logement par une redevance municipale dont le montant est fixe (et plafonné en fonction de la valeur estimative du bien), et elles ont majoré de 2 points la taxe frappant les plus-values sur les logements privés (chapitre 3).

Notes

1. Les innovations technologiques permettent de produire des volumes toujours plus grands d'équipements TIC, ce qui peut être mesuré de façon appropriée en termes de croissance en volume du PIB et, partant, des gains de productivité. Mais la croissance de la productivité induit une baisse continue des prix des équipements TIC. En conséquence, le revenu réel global croît moins rapidement que le PIB réel, puisque les prix des biens et services moyens consommés et investis en Suède n'affichent pas une tendance à la baisse similaire. Dans les agrégats des comptes nationaux, cela se traduit par une érosion des termes de l'échange : les prix à l'exportation baissent par rapport aux prix à l'importation. Cet effet a pris de l'ampleur avec l'expansion de la production de biens de haute technologie. Depuis 1999, cela se traduit par une différence persistante de ½ point entre les taux de croissance annuelle du PIB réel et une mesure ajustée de la dégradation des termes de l'échange, parfois appelée *command GDP*, comme indiqué dans la précédente *Étude*. L'expression *command GDP*, parfois employée dans des publications, signifie que l'ajustement en fonction des termes de l'échange aboutit à une mesure du volume de biens de consommation et d'équipement que le PIB permet d'acheter ou de « maîtriser » (*give command over*).
2. Le caractère ouvert de l'économie et le capital humain ont été les facteurs clés de la forte croissance suédoise intervenue entre 1870 et 1970. Alors que la Suède connaissait une relative pauvreté au milieu du 19^e siècle, les revenus y ont rattrapé rapidement ceux du Royaume-Uni, de l'Europe continentale et des États-Unis entre 1870 et 1910, ce processus étant imputable pour l'essentiel à une intégration accrue dans l'économie internationale, en particulier grâce aux entrées de capitaux, à quoi s'ajoutait un niveau d'alphabétisation comparativement élevé (O'Rourke et Williamson, 1995).
3. Les récentes réductions des impôts sur le revenu et des indemnités de chômage ont sans doute affaibli les stabilisateurs automatiques, mais cet effet n'a pas encore été quantifié.
4. Le 9 juin 2008, la Riksbank a annoncé qu'elle ne se focaliserait plus sur l'indice IPCX de l'inflation pour analyser la politique monétaire. L'IPCX, qui correspond à l'IPC, à l'exclusion des effets des charges hypothécaires, des impôts indirects et des subventions, a été utilisé pour faire apparaître les évolutions de l'inflation indépendamment de l'impact direct des actions menées par la Riksbank. La principale raison pour laquelle la Riksbank cesse de mettre l'accent sur l'IPCX est qu'elle s'attend à un décalage systématique entre l'IPC et l'IPCX pendant un certain temps. Cela tient principalement au fait que les dépenses d'intérêts hypothécaires prises en compte dans l'IPC se fondent en partie sur un indice des prix des logements qui n'intègre les hausses de prix que lorsque les logements changent de mains. La longue période de forte croissance des prix des logements (plus de 8 % en moyenne depuis le milieu des années 90) fait que l'IPC reflétera une vive croissance des charges hypothécaires dans les années à venir indépendamment de la trajectoire des taux d'intérêt (Wickman-Parak, 2008). On a fait valoir qu'avec le passage de l'IPCX à l'IPC, la politique monétaire sera plus restrictive qu'elle ne l'aurait été autrement, puisque l'IPC devrait dépasser l'IPCX d'environ 0.3 point au cours des prochaines années (Institut national de recherche économique, 2008b).
5. Dans la mesure où les politiques publiques pourraient accroître la fécondité, elles accéléreraient la croissance de la population, mais réduiraient probablement le taux d'activité, les parents étant obligés de réduire leur temps de travail pour élever leurs enfants.
6. Des comparaisons internationales fondées sur une population d'âge actif de 15-64 ans pour la plupart des pays et de 16-64 ans pour la Suède font apparaître que celle-ci a un taux d'activité de quelque 80 %, contre une moyenne OCDE d'environ 70 %. Les nouvelles méthodes de mesure de la population active en Suède, examinées à l'annexe 1.A2, couvrent la population de 15-74 ans et font apparaître un taux d'activité de l'ordre de 70 %.

Bibliographie

- Andersen, T., B. Holmström, S. Honkapohja, S. Korkman, H. Söderström et J. Vartiainen (2008), *The Nordic Model: Embracing Globalisation and Sharing Risks*, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Apel, M. et A. Vredin (2007), « Monetary-Policy Communication: The Experience of the Swedish Riksbank », *Czech Journal of Economics and Finance*, Vol. 57, n° 11-12.
- Beffy, P.-O., P. Ollivaud, P. Richardson et F. Sédillot (2006), « New OECD Methods for Supply-Side and Medium-Term Assessments: A Capital Services Approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 482.

- Bjørnskov, C. (2008), « Social Trust and Fractionalisation: A Possible Reinterpretation », *European Sociological Review*, Vol. 24, n° 3.
- Borg, A. (2008), *Re-establishing the Swedish Model*, Presentation at the Economists Conference on Sweden, Stockholm, 5 mars.
- Finansinspektionen (2008a), « Finansinspektionen Stress Tests Large Banks », 15 octobre.
- Finansinspektionen (2008b), « Finanssektorns stabilitet » (La stabilité du secteur financier), 2008: 18, 15 octobre.
- Fonds monétaire international (2008), « Sweden: 2008 Article IV Consultation – Staff Report », IMF Country Report n° 08/278, août.
- Gianella, C., I. Koske, E. Rusticelli et O. Chatal (2008), « What Drives the NAIRU: Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 649.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434.
- Gouvernement suédois (2008), *Budget Bill 2009*.
- Institute for Management and Development (2008), *World Competitiveness Yearbook 2008*, CD-Rom version, Institute for Management and Development, Lausanne.
- Johansson, M. (2006), « Inkomst och ojämlikhet i Sverige 1951-2002 » (Income and inequality in Sweden 1951-2002), Institute for Futures Studies Working Paper, Stockholm.
- Lindbeck, A. (2008), « Prospects for the Welfare State », Seminar Paper, n° 755, Institute for International Economic Studies, Université de Stockholm.
- Institut national de recherche économique (2008a), « Hours, Capital and Technology – What Matters Most? », *Occasional Studies*, n° 18, Stockholm.
- Institut national de recherche économique (2008b), *The Swedish Economy*, juin.
- OCDE (2006), *Panorama de la société 2006 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2008a), *Perspectives des migrations internationales : SOPEMI 2008*, Paris.
- OCDE (2008b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE – édition 2008*, Paris.
- Office national de la dette (2008), « Swedish National Debt Office assumes control over Carnegie », Communiqué de presse, 10 novembre.
- O'Rourke, K. et J. Williamson (1995), « Open Economy Forces and Late 19th Century Scandinavian Catch-up », NBER Working Paper n° 5112.
- Pettersson, T. et T. Pettersson. (2007), « Lifetime Redistribution Through Taxes, Transfers and Non-Cash Benefits », dans Harding, A. et A. Gupta (dir. publ.), *Modeling Our Future – Population Ageing, Social Security and Taxation*, Elsevier.
- Riksbank (2008a), « Updated Communication Policy for the Riksbank », Press release, 7 mai, www.riksbank.com/templates/Page.aspx?id=27931.
- Riksbank (2008b), *Financial Stability Report*, 2008: 1, juin, Stockholm.
- Riksbank (2008c), « Minutes of the Executive Board meeting n° 7, 2 juillet 2008 », 16 juillet, www.riksbank.com/templates/Page.aspx?id=28523.
- Riksbank (2008d), *Monetary Policy Report*, 2008: 2, octobre, Stockholm.
- Rosenberg, I. (2007), « Changes in Monetary Policy Communication », Press release, 11 mai, www.riksbank.com/templates/Page.aspx?id=24741.
- SOU (2008a), *EU, allmännyttan och hyrorna* (UE, logement social et loyers), rapports officiels du gouvernement suédois, n° 2008:38.
- SOU (2008b), *Frågor om hyra och bostadsrätt* (questions relatives au logement locatif), rapports officiels du gouvernement suédois, n° 2008:47.
- SOU (2008c), *Bygg – helt enkelt* (Construire – tout simplement), rapports officiels du gouvernement suédois, n° 2008:68.

- Svensson, L. (2008), « Transparency under Flexible Inflation Targeting: Experiences and Challenges », Presented at the Riksbank Conference « Refining Monetary Policy: Transparency and Real Stability », Stockholm, 5-6 septembre.
- Van Ark, B., M. O'Mahony, et G. Ypma (2007), « The EU KLEMS Productivity Report: Issue 1 March 2007 ».
- Wickman-Parak, B. (2008), « The Riksbank's Inflation Target », Speech delivered at Swedbank, Stockholm.
- World Economic Forum (2008), *Global Competitiveness Report 2008-2009*.

ANNEXE 1.A1

Bilan des réformes structurelles

Ce tableau fait le point des mesures prises à la suite des recommandations formulées dans de précédentes *Études*. Bon nombre de ces recommandations figuraient dans l'*Étude* 2007, mais des recommandations antérieures sont aussi incluses. Les recommandations figurant dans la présente *Étude* sont signalées dans des encadrés à la fin de chaque chapitre.

Recommandations formulées dans de précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis la dernière <i>Étude</i> (février 2007)
MARCHÉS DU TRAVAIL ET INTÉGRATION DES IMMIGRANTS	
Renforcer les obligations de recherche d'emploi pour tous ceux qui bénéficient d'indemnités de chômage ou de prestations similaires, et appliquer des sanctions modérées en cas de non-respect. Garantir un soutien personnalisé et une aide à la recherche d'emploi aux individus en marge du marché du travail.	En juin 2007 a été mis en place un dispositif Garantie emploi et développement, qui comprend trois stades : 1. Intensification des activités de recherche d'emploi, avec notamment un soutien personnalisé ; 2. Accès à un large éventail de programmes du marché du travail, notamment la formation professionnelle, le placement, l'emploi subventionné et l'amélioration des qualifications ; 3. Au bout de 450 jours, emploi à temps complet dans les services communautaires.
Réduire la générosité des indemnités de chômage partiel.	Le nombre de journées d'indemnisation qui peuvent être utilisées dans le contexte du chômage partiel a été limité à 75.
Mieux adapter le modèle d'aide sociale et les institutions du marché du travail à la diversité accrue de la population liée à l'immigration. Engager une réforme générale ou prendre des mesures ciblées pour éviter les trappes à chômage et à inactivité : l'aide sociale et les allocations logement accordées aux familles nombreuses semblent particulièrement problématiques à cet égard.	La possibilité d'un réexamen général de l'assurance sociale est évoquée périodiquement, mais aucune mesure n'a encore été prise.
Créer un régime spécial de prestations pour les jeunes sans enfants, associé à un renforcement des offres de formation. Tous les jeunes devraient être traités à l'identique, indépendamment de leur origine, mais le dispositif profiterait davantage aux immigrants et à leurs enfants.	Le programme de garantie d'emploi pour les jeunes a été mis en place à partir de décembre 2007 ; il prévoit un soutien et des incitations accrues pour permettre aux jeunes chômeurs de trouver du travail ou de poursuivre leurs études.
Dans le cadre des conventions collectives, autoriser des salaires initiaux plus bas, soumis à une progression plus forte au cours des premières années dans l'emploi, de façon à faciliter l'établissement des immigrants sur le marché du travail, tout en améliorant leur connaissance de la langue suédoise et des autres caractéristiques locales.	En guise de substitut de la différenciation salariale, un programme d'emplois pour l'insertion subventionnés a été mis en place pour les demandeurs d'asile ayant obtenu un permis de séjour, pour les réfugiés sous quota et pour les proches parents des immigrants durant les 18 premiers mois suivant la délivrance d'un permis de séjour.
Assouplir les règles de sécurisation de l'emploi concernant les contrats réguliers, et voir en particulier si les critères déterminant l'équité d'un licenciement sont trop stricts, de façon à diminuer le risque que représente, pour l'employeur, l'embauche d'immigrants et de personnes dont les aptitudes peuvent être difficiles à jauger. Abolir la règle du « dernier embauché, premier licencié » de façon à diminuer le risque que représente un changement d'emploi pour le salarié.	La durée des contrats temporaires a été augmentée, mais il n'y a eu en parallèle aucun assouplissement des règles applicables aux contrats réguliers (chapitre 3). Les entreprises de moins de 10 salariés sont exemptées de la règle « dernier embauché, premier licencié » pour les deux premiers licenciements.

Recommandations formulées dans de précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis la dernière <i>Étude</i> (février 2007)
Améliorer l'offre de formation linguistique visant les immigrants récents, notamment en renforçant les compétences des enseignants et en intégrant cette formation au lieu de travail. Agir dès la petite enfance pour les enfants de migrants ayant des difficultés linguistiques.	Au début de 2008, il a été annoncé que l'initiative « Le suédois pour les immigrants » (SFI) serait améliorée, avec notamment un renforcement des qualifications des enseignants SFI, l'élaboration de tests nationaux, la définition d'objectifs plus clairs pour le programme SFI et l'instauration d'une durée limite de trois ans pour la formation.
Recourir davantage à l'expérimentation pour créer des procédures non bureaucratiques, permettant de pourvoir les emplois vacants dans les petites comme les grandes entreprises, en dehors de toute discrimination fondée sur le nom ou l'appartenance ethnique.	Les candidatures anonymisées sont actuellement testées dans le secteur public.
Accélérer la prise de décision concernant les demandes d'asile, de façon à enclencher plus vite la véritable intégration économique.	Deux enquêtes ont été lancées depuis février 2007. La première évalue le nouveau cadre organisationnel pour le traitement des dossiers de demande d'asile et de naturalisation faisant l'objet d'un recours. La responsabilité des décisions en la matière a été transférée aux tribunaux régionaux des migrations de Stockholm, Malmö et Gothenburg en 2006. La seconde enquête porte sur les moyens d'améliorer l'accueil des demandeurs d'asile de façon à rendre la procédure d'asile plus efficace.

MALADIE ET INVALIDITÉ

Continuer d'améliorer la gestion des bureaux d'assurance sociale et les procédures d'évaluation médicale. Limiter la durée des prestations maladie pour assurer une réadaptation rapide.	Une série de mesures ont été prises à partir de juillet 2008. Un plan de retour à l'emploi devrait être établi dans les cas où il existe un risque d'absence maladie de longue durée. Après un maximum de trois mois de congé maladie, il faut évaluer l'aptitude de l'intéressé à travailler sur un autre poste chez son employeur actuel. Si l'employeur ne peut pas offrir un travail approprié et que la maladie risque de devenir une affection de longue durée, le Service de l'emploi doit être contacté. Les indemnités de maladie (d'un montant égal à 80 % du revenu antérieur, mais soumis à un plafond) seront généralement versées pendant une durée maximale de 12 mois. Si la capacité de travail reste alors amoindrie, l'individu intéressé sera transféré au régime de la « prestation maladie prolongée », avec une indemnité plus faible, payable pendant une durée maximale de 18 mois. Un programme d'« emploi de convalescence » a été instauré pour les personnes qui ont perçu des indemnités de maladie, de réadaptation ou d'invalidité pendant au moins un an, l'employeur bénéficiant d'une forte réduction de ses cotisations sociales. Dans le cadre d'un programme pilote de deux ans, les agences de placement privées participeront à des actions pour permettre aux personnes en congé maladie de longue durée de retrouver leur aptitude au travail et de reprendre leur activité.
Surveiller de près l'utilisation des prestations d'incapacité partielle afin de s'assurer qu'elles ne constituent pas un complément de revenu pour ceux qui souhaitent diminuer leur temps de travail. Revoir les nombreux dossiers qui ont donné lieu à l'attribution d'une pension d'invalidité ces cinq dernières années, afin d'évaluer les possibilités de réadaptation de la personne en vue de la réinstaller dans une forme ou une autre d'activité professionnelle.	La prestation d'invalidité ne sera versée que s'il peut être démontré que la capacité de travail a peu de chances de s'améliorer. Afin de donner aux bénéficiaires de prestations d'invalidité de plus grandes possibilités de mettre à l'épreuve leurs capacités de travail, les individus conserveront 25 % de leurs indemnités pendant les douze premiers mois d'activité rémunérée. Ceux qui perçoivent des prestations d'invalidité sans limite de durée, prestations accordées avant septembre 2007, pourront continuer de toucher des prestations partielles même après un an d'activité, et ils auront toujours le droit de revenir dans le régime de prestations à taux plein.

FISCALITÉ

Poursuivre la réduction des impôts sur le revenu de manière à en maximiser l'effet sur les taux d'emploi et sur la durée du travail. Relever le seuil de déclenchement de l'impôt national sur le revenu ou en abaisser le taux.	La crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, instauré en 2007, a été étendu en 2008 et doit l'être encore en 2009. Une légère réduction de l'impôt national sur le revenu est prévue pour 2009 (chapitre 3).
Relever le taux effectif de la TVA pour permettre des réductions plus importantes de l'impôt sur le revenu.	Dans le cadre du budget 2008, un certain nombre de prélèvements ont été augmentés pour financer d'autres mesures budgétaires ; c'est le cas notamment des taxes sur le tabac, les alcools et le dioxyde de carbone.

CADRE BUDGÉTAIRE

Compléter l'objectif d'excédent par un objectif d'endettement à moyen terme afin de réduire les risques de dérapage d'une année sur l'autre.	Les règles budgétaires n'ont pas été modifiées, mais les dérapages ont été évités, les excédents effectifs étant supérieurs à l'objectif.
--	---

Recommandations formulées dans de précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis la dernière <i>Étude</i> (février 2007)
<p>Renforcer la limitation des dépenses en faisant du plafond sur les transferts opérationnels et sur les transferts autres que les allocations une véritable contrainte budgétaire sur une période de trois ans.</p> <p>Instituer une marge de sécurité spécifique qui ne pourrait pas être utile à d'autres fins que des révisions de dépenses dues à la conjoncture.</p> <p>Réduire les effets procycliques de la règle d'équilibre du budget pour les collectivités locales en la basant sur le revenu imposable moyen sur plusieurs années. À défaut, les dotations accordées par l'administration centrale pourraient être ajustées à des fins anticycliques.</p>	<p>Des plafonds de dépenses contraignants sur trois ans ont été réintroduits dans le projet de loi de finances du printemps 2007.</p> <p>Pas de mesure.</p>
SANTÉ	
<p>Améliorer l'accès aux soins en renforçant les incitations pour les médecins de famille et en veillant à ce que soient soignés prioritairement ceux qui en ont le plus besoin. Veiller à la qualité des soins proposés dans toutes les régions en recourant davantage à des évaluations comparatives, en améliorant la coordination entre les conseils des municipalités et des comtés et en réduisant le nombre de comtés. Encourager une plus grande participation des prestataires privés dans le secteur hospitalier et dans les soins de longue durée aux personnes âgées. Abolir le monopole d'État dans la pharmacie de détail, du moins pour les médicaments sans ordonnance.</p> <p>Renforcer la participation des patients aux frais.</p>	<p>Le gouvernement a proposé la liberté d'établissement dans le secteur des soins primaires. Les autorités ont aboli les règles qui empêchent les conseils de comté de transférer la gestion des hôpitaux régionaux, des cliniques régionales et des hôpitaux à des acteurs non publics. Une enquête a été lancée en vue d'élargir le choix des personnes âgées ou handicapées qui reçoivent des soins financés sur fonds publics. Le monopole d'État pour la vente de détail des produits pharmaceutiques sera aboli à compter de janvier 2009, y compris pour les médicaments sur ordonnance.</p> <p>Pas de mesure.</p>
ÉDUCATION	
<p>Définir et appliquer des méthodes rentables pour améliorer la performance du système d'éducation, plus particulièrement en mathématiques et en sciences. Mettre au point de meilleurs indicateurs de performances scolaires afin d'accroître la transparence et d'aider à détecter les facteurs qui influencent les résultats.</p>	<p>Une nouvelle initiative pour la lecture, l'écriture et l'arithmétique a été annoncée en 2008. De plus, les tests nationaux auront lieu dès la troisième année de scolarité obligatoire à compter de 2009. Les tests nationaux en anglais deviennent également obligatoires. Des tests en sciences seront introduits dans la neuvième année de scolarité obligatoire. Un rapport gouvernemental sur le deuxième cycle de l'enseignement secondaire publié au début de 2008 préconise un recours accru aux indicateurs de performance tels que la proportion d'élèves admissibles à l'enseignement supérieur au bout de trois ans. Un projet de loi a été présenté, prévoyant un nouveau barème de notation des élèves à partir de l'année scolaire 2011/12.</p>
<p>Chercher à réduire le nombre d'années de scolarité en augmentant le nombre d'heures consacrées à l'enseignement pour le rapprocher des moyennes internationales. Réexaminer l'équilibre entre les périodes d'instruction et les périodes de garde après l'école.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
<p>Ajuster les règles d'admission de façon à avancer le début des études tertiaires : réduire les possibilités d'améliorer les notes obtenues dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire dans le cadre de formations communales pour adultes, de sorte que des points supplémentaires ne puissent être accordés que pour l'expérience professionnelle acquise. Les pouvoirs publics pourraient aussi instaurer des droits d'inscription associés à des prêts sous conditions de ressources, ou convertir une partie des prêts étudiants en bourses si les études sont achevées dans les délais impartis.</p>	<p>Une réforme du régime d'admission doit prendre effet à partir de l'automne 2010. Les personnes qui fondent leur demande d'inscription uniquement sur les notes du deuxième cycle du secondaire se verront accorder une certaine priorité par rapport aux candidats qui fondent leur demande sur des notes améliorées dans le cadre de formation pour adultes.</p>
INNOVATION ET ENTREPRENEURIAT	
<p>Renforcer les incitations à commercialiser les produits de la recherche financée sur fonds publics en partageant les droits de propriété intellectuelle entre chercheurs et institutions. Développer la structure organisationnelle et les compétences nécessaires pour commercialiser efficacement les produits de la recherche.</p> <p>Éliminer les restrictions quantitatives aux investissements en capital-risque des investisseurs institutionnels, y compris les fonds de pension privés.</p>	<p>Une étude est en cours en vue de l'octroi de déductions d'impôts sur les donations au profit de la recherche. Le gouvernement va supprimer la TVA sur les donations pour la recherche dans les établissements universitaires et envisage d'introduire une assurance de la propriété intellectuelle pour les brevets.</p> <p>Pas de mesure.</p>

Recommandations formulées dans de précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis la dernière <i>Étude</i> (février 2007)
<p>Éliminer l'impôt sur la fortune, ou du moins en relever le seuil.</p> <p>Éliminer les éléments du système fiscal qui découragent l'accumulation de richesse en dehors des plans de retraite. Ajuster le règlement 3 :12 applicable aux sociétés à capital fermé, de telle façon que les bénéficiaires élevés soient reconnus dans une large mesure comme des revenus d'entrepreneuriat et imposés en tant que tels et non pas comme des revenus du travail.</p> <p>Ajuster l'intégration des bénéficiaires précédents dans le calcul des allocations de chômage pour accorder aux entrepreneurs faillis un traitement plus neutre vis-à-vis de leur situation antérieure au regard de l'emploi.</p>	<p>L'impôt sur la fortune a été supprimé en 2007. Le règlement 3 :12 applicable aux sociétés à capital fermé a été simplifié en 2007, et les seuils d'application des règles ont été relevés, d'où un allègement de l'impôt exigible pour les sociétés à capital fermé ayant un petit nombre de salariés (chapitre 3).</p> <p>Une commission a été mise en place pour examiner cette question.</p>
CONCURRENCE	
<p>Renforcer le pouvoir de l'Autorité de la concurrence de sévir contre les ententes injustifiables et les autres infractions graves au droit de la concurrence. Renforcer le mécanisme de clémence en prévoyant de lourdes sanctions non pénales à l'encontre des personnes physiques. Simplifier et abrégé les procédures concernant les affaires de concurrence. Réexaminer la nécessité de soumettre les décisions de l'Autorité de la concurrence à deux examens judiciaires séparés.</p> <p>Renforcer le cadre juridique régissant les activités marchandes des communes et d'autres institutions publiques, en les assujettissant au droit de la concurrence et en donnant aux concurrents davantage de moyens de demander réparation. Rationaliser la structure actuelle de surveillance des marchés publics en confiant à un organisme unique le pouvoir d'infliger des sanctions, et veiller à ce que les soumissionnaires internes et externes soient traités sur un pied d'égalité. Externaliser davantage les services publics. Définir clairement les activités essentielles des organismes publics et limiter leur expansion dans d'autres secteurs. Améliorer l'efficacité par la diffusion de pratiques exemplaires dans le secteur public en mettant au point des ensembles de données comparatives à tous les niveaux de l'administration publique.</p> <p>Réduire les participations de l'État, en veillant notamment à séparer les monopoles naturels des activités concurrentielles.</p> <p>Privatiser les entreprises publiques qui interviennent actuellement sur des marchés concurrentiels.</p> <p>Exposer à la concurrence l'ensemble des activités de la compagnie ferroviaire publique de transport de passagers et l'obliger à respecter une véritable contrainte budgétaire sans compter sur de nouvelles injections de capitaux publics pour la renflouer.</p> <p>Envisager de nouveaux mécanismes de réglementation qui permettraient d'instaurer une certaine concurrence dans la vente d'alcool au détail sans remettre en question le contrôle de la vente de boissons alcooliques.</p>	<p>À la suite d'une enquête relative à la loi sur la concurrence, le gouvernement compte présenter en 2008 un projet de loi destiné à rendre ce dispositif plus efficace. L'enquête proposait une harmonisation des tests de concentration des marchés avec le droit européen, une clarification des règles de détermination de l'ampleur des dommages et une modification des seuils pour les tests de concurrence.</p> <p>L'Autorité de la concurrence a préconisé l'adoption d'une loi nationale sur la liberté de choix pour les soins primaires et l'aide à domicile aux personnes âgées, les prestataires étant tenus de publier des indicateurs de qualité. L'Autorité a également recommandé un durcissement des sanctions pour non-respect des règles relatives aux marchés publics. En janvier 2008 est entrée en vigueur une nouvelle loi sur les marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.</p> <p>Le 1^{er} septembre 2007, l'Office national des marchés publics a été intégré au sein de l'Autorité de la concurrence, pour un contrôle plus rigoureux des marchés publics.</p> <p>L'État a vendu ses participations dans Vin&Spirit, OMX et Vasakronan, et réduit sa part dans le capital de Teliasonera. Le Parlement a approuvé la cession de Nordea et la vente d'une nouvelle tranche d'actions Teliasonera.</p> <p>Pas de mesure.</p> <p>Pas de mesure.</p>
LOGEMENT	
<p>Adopter une loi autorisant les appartements de type propriétaire-occupant en guise d'alternative au régime actuel de propriété coopérative.</p> <p>Le contrôle des loyers devrait être progressivement supprimé pour un meilleur fonctionnement du marché. La réglementation des loyers dans les sociétés municipales de logement devrait être réformée, et il faudrait encourager une coopération plus étroite entre les parties. La mise en place progressive, à Malmö, d'une modulation des loyers en fonction de la demande et de l'offre, devrait servir d'exemple pour Stockholm.</p>	<p>Le gouvernement a présenté un projet de loi prévoyant la création d'appartements de type propriétaire-occupant à partir de mai 2009. Dans un premier temps, il ne s'agira que d'appartements neufs, mais le gouvernement compte établir des dispositions autorisant la conversion de logements existants.</p> <p>En avril 2008, un rapport gouvernemental a proposé l'assouplissement du régime des loyers privés. Les loyers pourraient augmenter ou baisser jusqu'à concurrence de 5 % s'il existe des pénuries ou des excédents substantiels et persistants de logements dans la commune. En outre, les comparaisons de loyers devraient englober les communes avoisinantes si celles-ci font partie de la même zone urbaine.</p>

Recommandations formulées dans de précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis la dernière <i>Étude</i> (février 2007)
<p>Augmenter la fiscalité du logement. L'imposition de la propriété coopérative devrait reposer sur des estimations reflétant la valeur de chaque appartement individuel. Relever le taux des taxes applicables aux logements occupés par leurs propriétaires et aux logements en propriété coopérative jusqu'à des niveaux qui soient neutres vis-à-vis des autres catégories d'actifs. Renforcer l'imposition des plus-values : il serait envisageable d'appliquer des intérêts sur les plus-values générées (mais non réalisées) ou d'augmenter le taux d'imposition effectif des plus-values réalisées, par exemple en calculant l'impôt en fonction de la totalité de la plus-value, et non des deux tiers comme à l'heure actuelle. De plus, il y a lieu de ne pas octroyer de report d'impôt quand les propriétaires décèdent et que la maison ou l'appartement sont acquis en héritage.</p> <p>Réduire la valeur des intérêts déductibles, par exemple en abaissant le seuil d'application du taux de 21 %, de telle sorte qu'il couvre tous les revenus du capital nets négatifs. Réexaminer la réglementation des marchés de capitaux pour faciliter la création de prêts hypothécaires inversés de manière à assouplir la contrainte de liquidité qui se manifeste lorsque les prix des logements (et, partant, la valeur immobilière) augmentent, ce qui se traduit par une hausse des taxes récurrentes sur le logement.</p>	<p>L'impôt foncier national a été supprimé en 2008 et remplacé par une redevance municipale assortie d'un plafond par logement relativement bas. Bien que la taxe sur les plus-values résultant de la vente de logements privés ait été majorée de 2 points de pourcentage, l'effet net des deux mesures a été une réduction de la fiscalité immobilière.</p>
<p>Faire en sorte que les allocations logement dépendent du revenu et d'autres caractéristiques personnelles et familiales, mais non du niveau des dépenses de logement.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
<p>Poursuivre la suppression du dispositif de bonification des intérêts.</p>	<p>Réforme achevée.</p>
<p>Supprimer le système de garantie des crédits car il risque d'encourager des prêts risqués de la part du secteur bancaire.</p>	<p>Pas de mesure. Bien au contraire, le gouvernement a proposé la mise en place de garanties de crédit publiques pour faciliter la primo-accession à la propriété.</p>
<p>Développer la concurrence dans le secteur de la construction : modifier la procédure de passation des marchés publics afin de réduire les coûts de participation et d'accroître ainsi le nombre des entreprises soumissionnaires. Les communes devraient allouer des terrains selon des critères concurrentiels, au lieu de les vendre dans le cadre d'un transfert direct conjugué à des demandes reconventionnelles.</p>	<p>Des efforts sont déployés pour renforcer la politique de la concurrence d'une manière générale.</p>
<p>Accroître l'efficacité des procédures d'urbanisme. Les communes devraient accélérer le traitement des dossiers. Autoriser les promoteurs privés à contester devant les tribunaux une décision municipale négative en matière d'urbanisme.</p>	<p>En juin 2007 a été mise en place une commission chargée, entre autres, d'analyser la réglementation et l'organisation actuelles en matière d'urbanisme et de proposer des réformes améliorant l'efficacité et la qualité.</p>
PROMOTION D'UNE CROISSANCE ÉCOLOGIQUEMENT VIABLE	
<p>Veiller à ce qu'une analyse coûts-avantages rigoureuse soit systématiquement utilisée pour évaluer les options en matière de politique d'environnement.</p>	<p>Une enquête publique a été lancée pour évaluer les travaux existants sur l'économie de l'environnement et proposer des améliorations.</p>

ANNEXE 1.A2

Statistiques de la population active

Dans la présente *Étude* et dans le numéro 84 des *Perspectives économiques*, l'OCDE intègre les données de la nouvelle enquête sur la population active de l'Office statistique de Suède. La nouvelle méthodologie a introduit deux modifications majeures. Premièrement, le spectre d'âge de la population a été porté de 16-64 ans à 15-74 ans. Deuxièmement, dans un souci de cohérence avec les normes internationales, les étudiants qui cherchent du travail sont désormais comptabilisés parmi les chômeurs. Auparavant, ils étaient considérés comme ne faisant pas partie de la population active. Ces modifications ont induit une hausse des niveaux d'emploi et de chômage, une augmentation du taux de chômage et une baisse du taux d'activité. Pour 2007, la nouvelle méthodologie donne un taux de chômage de 6.2 %, contre 4.6 % avec les définitions précédentes ; le taux d'activité est de 71.1 % au lieu de 79.3 %.

À l'heure actuelle, les données fondées sur la nouvelle définition ne sont disponibles auprès de l'Office statistique de Suède qu'à partir de 2005. Cependant, une série chronologique bien plus longue est nécessaire pour l'ajustement saisonnier et pour l'estimation du taux de chômage structurel (taux de chômage non accélérateur de l'inflation, ou NAIRU). Le Secrétariat de l'OCDE a donc construit des séries trimestrielles pour la période 1976-2005T1 selon la méthode décrite ci-après ; ces séries seront utilisées jusqu'à ce que des données couvrant une période historique plus longue soient disponibles auprès de l'Office statistique de Suède.

Les données trimestrielles pour 1976-2005T1 reposent sur des estimations de l'emploi et du chômage provenant de l'Institut national de recherche économique (KI), présentées dans le numéro d'août 2007 de *The Swedish Economy*, et qui couvrent la population de 16-64 ans. Pour étendre ces séries à la tranche des 15-74 ans, on a utilisé les hypothèses ci-après. Le taux d'activité des 65-74 ans est censé être de 8 %. Étant donné qu'un très petit nombre de membres de la tranche d'âge la plus âgée sont en chômage, on présume que le taux de chômage de ce groupe représente un tiers de celui des 16-64 ans. Pour les jeunes de 15 ans, on suppose que le taux d'activité est de 11 % et que le taux de chômage est égal à cinq fois celui des 16-64 ans. Ces hypothèses se fondent sur les taux d'activité et de chômage observés entre 2005 et 2007, à supposer qu'il n'y ait pas eu de variations tendancielles des taux de chômage ou d'activité de ces groupes. Les taux de chômage et d'activité sont ensuite utilisés pour calculer les niveaux d'emploi et de chômage des jeunes de 15 ans et des personnes de 65-74 ans, et les chiffres obtenus sont ajoutés aux données de KI pour les personnes de 16-64 ans. Enfin, les données pour la période 1976-2005T1 sont combinées avec celles de l'Office statistique de Suède pour 2005T2-2008, et les séries combinées sont désaisonnalisées.

Le taux de chômage construit selon la méthode ci-dessus pour les 15-74 ans et pour les années antérieures à 2005 est pratiquement identique à celui de la population de 16-64 ans publié par l'Institut national de recherche économique. En revanche, le taux d'activité du premier groupe est inférieur en moyenne de 10 % à celui du second. Cela tient à ce que la plupart des personnes ajoutées à la population d'âge actif en élargissant le spectre d'âge n'appartiennent pas à la population active.

Les séries des taux de chômage et d'activité construites pour la période 1976-2005 sont relativement insensibles aux hypothèses formulées pour les taux de chômage et d'activité des cohortes de 15 ans et de 65-74 ans. Une variation de 1 point de pourcentage du taux d'activité présumé des 65-74 ans modifie le taux d'activité des 15-74 ans de 0.13 point en moyenne entre 1976 et 2005. Si l'on suppose que la population de 65-74 ans a le même taux de chômage que la population de 16-64 ans, le taux de chômage des 15-74 ans se trouve augmenté en moyenne de 0.05 point entre 1976 et 2005. Une variation de 1 point du taux d'activité présumé de la cohorte de 15 ans modifie le taux d'activité du groupe de 15-74 ans de 0.02 point en moyenne sur la période 1976-2005. Si l'on supposait que les jeunes de 15 ans ont le même taux de chômage que la population de 16-64 ans, le taux de chômage se trouverait abaissé en moyenne de 0.06 point entre 1976 et 2005.

La série du NAIRU de l'OCDE a été réestimée (voir le graphique 1.10). À cet effet, on a suivi la méthodologie esquissée dans Gianella *et al* (2008), en utilisant une courbe de Phillips et un filtre de Kalman (tableau 1.A2.1).

Tableau 1.A2.1. Résultats de l'estimation de la courbe de Phillips

Courbe de Phillips					
$\Delta\pi$	1961T2-2007T4		Écart-type.	0.8552	
	<i>COEF</i>	<i>T de Student</i>	R2 ajusté	0.4259	
CST	0.0086	0.1371	<i>T de Student</i>	<i>PROB.</i>	
$\Delta\pi(-1)$	-0.816151	-11.7784	Hétéroscédasticité	0.2283	0.9223
$\Delta\pi(-2)$	-0.6499	-8.3111	Corrélation sérielle (1)	0.6736	0.4129
$\Delta\pi(-3)$	-0.3682	-5.2990	Corrélation sérielle (4)	6.7073	0.0000
$u-u^*$	-0.0582	-1.4671	Normalité	44.8048	0.0000
			Ratio de sacrifice	3.0457	
Filtre de Kalman					
Variance du terme d'erreur dans l'équation de signal		0.60			
Variance du terme d'erreur dans l'équation de premier état		0.035			
Variance du terme d'erreur dans l'équation de second état		0.15			
Valeurs paramétriques de l'équation de second état		0.90			

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE.

Chapitre 2

Politique budgétaire : Quels devraient être les objectifs ?

Le cadre actuel de la politique budgétaire a été introduit après la crise du début des années 90, en tant que partie intégrante d'une politique macroéconomique orientée vers la stabilité. L'objectif simple mais clair de maintenir un excédent a permis d'assurer l'assainissement budgétaire, mais le moment est sans doute venu d'affiner la stratégie budgétaire pour préserver sur le long terme la bonne situation des finances publiques. Le présent chapitre passe en revue les résultats obtenus avec le cadre actuel et propose que les objectifs budgétaires se fondent plus clairement sur les considérations de viabilité à long terme et d'équité intergénérationnelle. Il est essentiel de savoir quelles pressions budgétaires sont prévisibles pour l'avenir et dans quelle mesure différentes politiques peuvent être utilisées pour y faire face : préfinancement, augmentation de l'utilisation de la main-d'œuvre, amélioration de l'efficacité dans la prestation de services publics, par le biais de la concurrence et de la liberté de choix des utilisateurs, et rééquilibrage des financements publics et privés.

Le cadre budgétaire actuel

Le budget de l'administration centrale a été resserré au milieu des années 90, lorsqu'une large opération d'assainissement des finances a été engagée suite à la crise économique du début de la décennie, qui avait entraîné un accroissement des dépenses publiques, d'importants déficits et une augmentation de la dette. Un nouveau cadre budgétaire à moyen terme (précédemment, le budget n'était établi que pour une année) a été mis en place, ainsi qu'un processus de budgétisation descendante. En 1997, des plafonds de dépenses pluriannuels ont été adoptés et, en 2000 un objectif d'excédent budgétaire et une règle d'équilibre budgétaire dans les collectivités locales ont été introduits (encadré 2.1).

Le cadre budgétaire a-t-il été efficace ?

Les objectifs en matière de capacité de financement et les plafonds de dépenses ont été respectés. La capacité de financement s'est située en moyenne à 1.4 % du PIB entre 2000 à 2007 (tableau 2.1). L'indicateur de la valeur moyenne de la capacité de financement depuis 2000 dépasse 1 % depuis 2006 et l'indicateur de la moyenne mobile sur sept ans est proche de 1 % ou supérieur à ce chiffre depuis 2003. Les soldes estimés du budget structurel montrent que, à la différence de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la politique discrétionnaire n'a pas accompagné la conjoncture (Ahrend et al., 2006). La règle de l'équilibre budgétaire pour les collectivités locales n'a pas été respectée tous les ans depuis sa mise en place, le secteur des collectivités locales dans son ensemble ayant enregistré des déficits entre 2001 et 2003. Cependant, la règle selon laquelle les déficits des collectivités locales doivent être corrigés dans un délai de trois ans semble avoir été respectée au niveau global. Les plafonds de dépenses n'ont pas été dépassés, mais la marge budgétaire (différence entre le plafond et les dépenses effectives) a été érodée par des dépenses supplémentaires réalisées après la fixation des plafonds. En outre, les dépenses fiscales ont été utilisées pour réduire le risque de dépassement des plafonds. Les dépenses d'investissement ont été financées au moyen d'emprunts auprès de l'Office national de la dette, qui permettent d'éviter de dépasser les plafonds en reportant les autorisations de crédit parlementaires (soumises au plafonnement des dépenses) de la date à laquelle l'investissement a lieu jusqu'à celle où la dette est amortie (Hansson Brusewitz et Lindh, 2005)¹.

La capacité de financement a été améliorée grâce à des restrictions des dépenses et non au moyen de hausses des impôts. La part des dépenses publiques dans le PIB est encore la plus élevée de la zone OCDE, pour diverses raisons. Une grande partie du lissage du revenu des individus sur la durée de vie est réalisée par le biais du secteur public et une part non négligeable des services privés est aussi assurée par ce secteur. En outre, les transferts sont plus importants que dans beaucoup d'autres pays, même s'ils sont en général imposés au même titre que les revenus du travail. Si l'on tient compte de l'imposition des bénéficiaires et des dépenses sociales privées obligatoires, les dépenses sociales obligatoires nettes de la Suède représentent quelque 7 points de PIB de moins que les dépenses sociales publiques brutes et sont plus faibles qu'en France et en Allemagne.

Encadré 2.1. Principaux éléments du cadre de la politique budgétaire de la Suède

Le principal objectif budgétaire est un excédent du budget des administrations publiques de 1 % du PIB sur le cycle (Gouvernement suédois, 2008a)^{*}. Cet objectif repose sur les principes suivants :

- Les finances publiques doivent être viables à long terme.
- Les ressources budgétaires doivent être réparties de façon égale entre les générations.
- L'efficacité économique doit être encouragée par une évolution prévisible des impôts et des dépenses.

Trois indicateurs sont utilisés par les pouvoirs publics pour évaluer les résultats par rapport à l'objectif d'un excédent :

- La capacité de financement moyenne pour 2000, année au cours de laquelle l'objectif a été appliqué pour la première fois, conjuguée aux informations sur l'écart de production estimé pour la même période.
- La capacité de financement moyenne sur une période de sept ans, y compris l'année en cours, les trois prochaines et les trois précédentes, à quoi s'ajoutent des informations sur l'écart de production estimé au cours de la même période (disposition introduite dans le projet de loi sur la politique budgétaire du printemps 2007).
- Le solde structurel, c'est-à-dire la capacité de financement corrigée des fluctuations conjoncturelles et des effets exceptionnels et temporaires.

Les plafonds de dépenses visent à soutenir l'objectif d'un excédent et à empêcher que les recettes temporaires ne soient utilisées pour financer des dépenses permanentes. Ils tiennent compte des évolutions économiques de façon à éviter une politique budgétaire procyclique et incorporent une marge budgétaire pour faire face aux incertitudes. Les plafonds de dépenses globaux sont ventilés en 26 domaines, couvrant les dépenses de l'administration centrale et les dépenses du régime de retraite par répartition, mais ne couvrent pas les dépenses au titre des intérêts et les dépenses des collectivités locales. Lorsqu'ils ont été introduits pour la première fois, les plafonds de dépenses devaient être fixés trois années à l'avance. Cependant, pendant plusieurs années, ces plafonds n'ont été fixés que deux ans à l'avance. Le plafond à trois ans a été rétabli en 2007.

L'exigence d'équilibre budgétaire pour les collectivités locales s'applique à la situation globale de l'ensemble de ces collectivités et suppose que tout déficit soit compensé par des excédents en l'espace de trois ans.

En 2007, le gouvernement a établi un Conseil de la politique budgétaire (*Finanspolitiska Rådet*) pour suivre la réalisation des objectifs budgétaires. Ce Conseil a notamment pour tâche de veiller à la clarté des documents budgétaires et à la qualité des données sur lesquelles ils sont fondés et de déterminer si les évolutions vont dans le sens d'une croissance durable à long terme et d'un haut niveau d'emploi. L'établissement du Conseil visait aussi à encourager un débat public sur la politique économique. Les pouvoirs publics ont lancé un réexamen complet du cadre budgétaire de façon à le rendre plus clair et à le renforcer pour faire face aux défis futurs.

* L'objectif d'excédent était initialement de 2 % du PIB mais il a été ramené à 1 % lorsque le régime de retraite par capitalisation, introduit par les réformes de la fin des années 90, a été transféré au secteur privé en 2007.

Tableau 2.1. **Solde et dépenses budgétaires : les objectifs ont-ils été atteints ?**

En % du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <i>est.</i>	2009 <i>est.</i>
Capacité de financement	3.7	1.7	-1.4	-1.2	0.6	2.0	2.2	3.5	2.8	1.1
Administration centrale	4.0	7.3	-1.9	-1.9	-0.5	0.4	0.8	2.1	1.6	0.5
Collectivités locales	0.2	-0.2	-0.5	-0.2	0.2	0.6	0.3	0.3	0.3	0.1
Régime de retraites	-0.4	-5.4	1.0	1.0	0.9	1.0	1.0	1.1	0.8	0.4
Capacité de financement moyenne entre 2000 et une année donnée	3.7	2.7	1.3	0.7	0.7	0.9	1.1	1.4	1.5	1.5
Moyenne mobile sur 7 ans de la capacité de financement				0.9	0.9	1.0	1.4	1.8	2.1	
Capacité de financement corrigée des fluctuations conjoncturelles	3.0	1.8	-0.9	-0.6	0.7	1.7	1.3	2.8	3.2	2.1
Solde structurel	1.9	2.2	-0.7	-0.4	0.4	1.1	0.8	2.1	2.8	1.9
<i>Solde structurel de l'OCDE corrigé des fluctuations conjoncturelles</i>	<i>2.4</i>	<i>1.0</i>	<i>-1.7</i>	<i>-0.8</i>	<i>0.9</i>	<i>2.4</i>	<i>1.7</i>	<i>3.0</i>	<i>3.2</i>	<i>2.2</i>
Plafond de dépenses	34.0	34.0	33.5	32.7	32.7	31.8	31.3	30.5	30.0	30.0
Dépenses effectives plafonnées	33.8	33.8	33.5	32.6	32.6	31.6	30.9	29.6	29.4	28.8
Marge budgétaire	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1	0.2	0.4	0.9	0.5	1.1

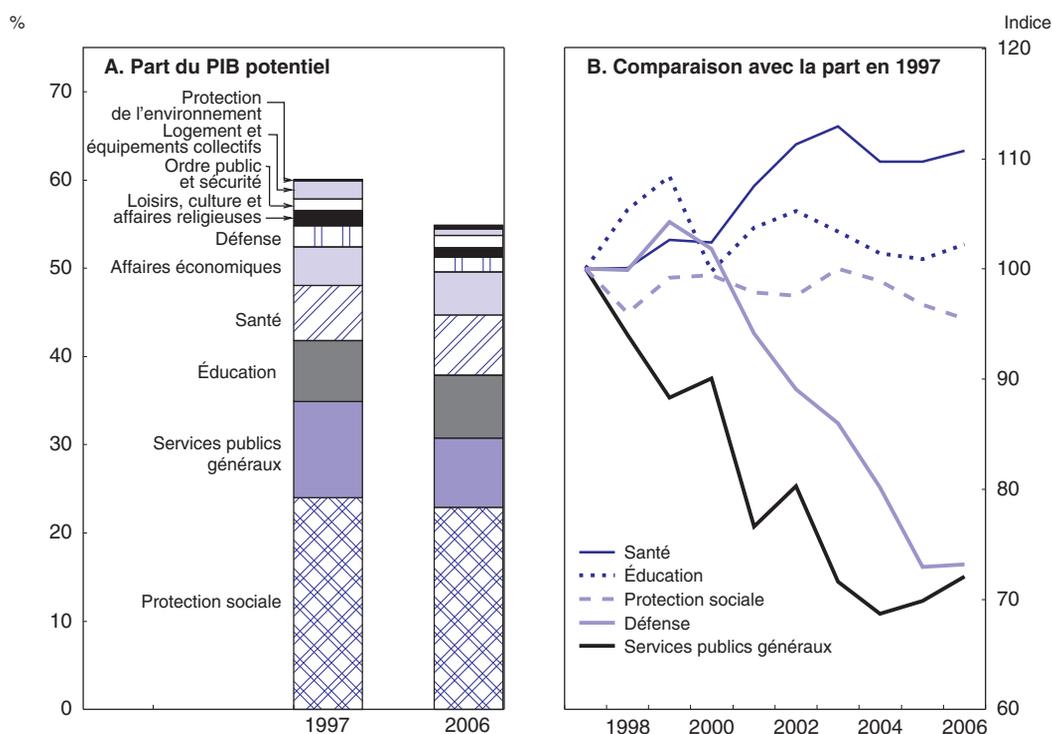
Note : La moyenne mobile sur 7 ans est calculée en utilisant l'année donnée, les trois années précédentes et les trois années suivantes. La capacité de financement corrigée des fluctuations conjoncturelles est calculée à l'aide de la capacité de financement et de l'« ajustement en fonction du cycle » indiqué au tableau 20 de l'annexe 2 au Projet de budget 2009, et au tableau équivalent du Projet de budget 2008 pour les données des années 2000 et 2001.

Source : Gouvernement suédois (2007, 2008a), base de données du n° 84 des *Perspectives économiques* de l'OCDE.

La baisse tendancielle des dépenses a été dans une large mesure induite par une diminution des paiements d'intérêts, qui a suivi le recul de la dette, et par une réduction des transferts, en particulier en ce qui concerne les logements, l'aide aux chômeurs et les mesures du marché du travail (graphique 2.1). Ces dernières années, la réduction des transferts a reflété une diminution, dans une large mesure conjoncturelle, du nombre de personnes exclues du marché du travail pour cause de maladie et d'invalidité. Les dépenses d'investissement public exprimées en pourcentage du PIB ont diminué depuis les années 70, mais on ne peut à l'évidence les qualifier de faibles par rapport à la situation dans les autres pays (voir encadré 2.2).

Le cadre général de la politique budgétaire avait essentiellement pour but de renforcer la situation budgétaire après la crise économique du début des années 70. L'endettement brut des administrations publiques suédoises est tombé du niveau record de près de 85 % du PIB en 1996 à environ 47 % du PIB en 2007. Une position débitrice nette de 27 % du PIB en 1996 avait remplacé la légère position créditrice nette du début des années 90, mais les pouvoirs publics ont rétabli une position créditrice nette de 20 % du PIB en 2007 (tableau 2.2)². Le cadre semble avoir contribué à assainir les finances des collectivités locales, car la position financière nette de ces collectivités s'est aussi améliorée. En outre, le stock d'actifs physiques, qui ne sont pas pris en compte dans la mesure des actifs nets, représente quelque 40 à 50 % du PIB. L'amélioration globale des finances publiques n'a pas été induite uniquement par la capacité de financement : plus de la moitié de l'augmentation des actifs financiers nets intervenue depuis le milieu des années 90 peut être attribuée à la croissance du PIB et aux effets de valorisation (Conseil suédois de la politique budgétaire, 2008). La Suède est l'un des rares pays de l'OCDE à avoir des actifs nets supérieurs à ses engagements. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, elle a aussi enregistré l'une des améliorations les plus marquées des actifs financiers nets au cours de la dernière décennie (graphique 2.2).

Graphique 2.1. Les dépenses publiques en pourcentage du PIB ont diminué



Source : OCDE, comptes nationaux et base de données analytiques.

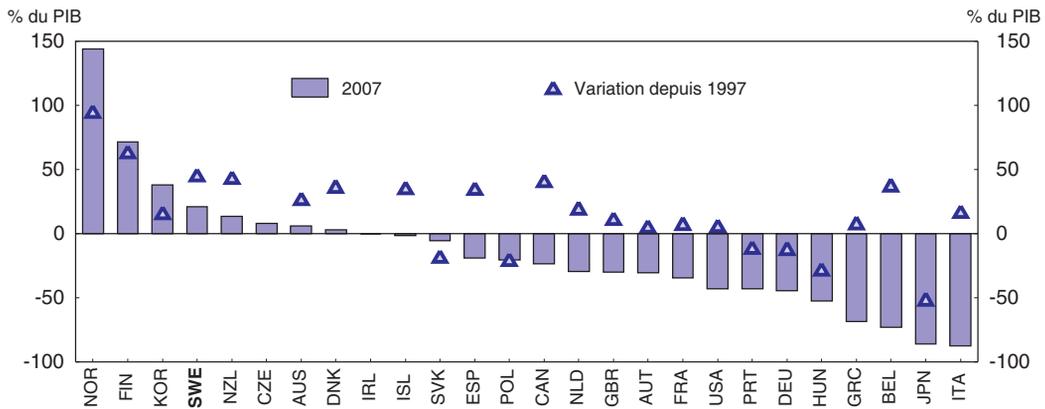
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485214200188>

Tableau 2.2. Compte de patrimoine des administrations publiques

Consolidé, en pourcentage du PIB

		1996		2007	
		Actif	Passif	Actif	Passif
Administration publique	Position financière nette	-26.6		19.9	
	Instruments financiers, total	72.4	99.0	70.5	50.6
	Dette	45.3	90.3	29.2	45.8
	Participations	20.6		36.4	
	Autres	6.5	8.7	4.9	4.9
<i>dont :</i>					
Administration centrale	Position financière nette	-61.5		-10.3	
	Instruments financiers, total	27.8	89.4	32.3	42.5
	Dette	9.2	84.2	11.9	40.0
	Participations	15.6		17.7	
	Autres	3.1	5.1	2.6	2.6
Collectivités locales	Position financière nette	-0.9		1.2	
	Instruments financiers, total	8.7	9.6	8.8	7.6
	Dette	4.2	6.1	5.9	5.6
	Participations	1.2		1.3	
	Autres	3.3	3.5	1.6	2.0
Fonds de la sécurité sociale	Position financière nette	35.8		29.0	
	Instruments financiers, total	35.9	0.0	29.5	0.5
	Dette	31.9	0.0	11.3	0.2
	Participations	3.8		17.4	
	Autres	0.1	0.0	0.7	0.3

Source : Office statistique de Suède, comptes financiers et comptes nationaux.

Graphique 2.2. **La position créditrice nette de l'État s'améliore en Suède¹**

1. La position créditrice nette des administrations publiques est constituée des actifs financiers moins les engagements (généralement la dette). Elle a pour contrepartie les engagements financiers nets ou la dette nette.

Source : OCDE, base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485245441302>

Dans le projet de loi budgétaire pour 2009, le gouvernement a introduit des mesures qui réduiront la capacité de financement de près de 1 % du PIB. Ces mesures sont essentiellement de trois ordres : investissement dans l'infrastructure et la recherche, diminution des impôts sur le revenu et augmentation des dépenses au titre des retraités et des soins psychiatriques. La capacité de financement corrigée des fluctuations conjoncturelles serait ramenée aux alentours de 2 % du PIB en 2009, encore que la capacité de financement affichée pourrait devenir proche de l'équilibre en raison du ralentissement de la croissance du PIB (chapitre 1).

Quels sont les facteurs qui devraient orienter le choix des objectifs budgétaires à l'avenir ?

Si les objectifs budgétaires ont permis de rétablir la viabilité des finances publiques, ils ont été critiqués sur plusieurs points. L'objectif d'un excédent devait permettre d'assurer l'assainissement budgétaire, mais le niveau de 1 % du PIB est dans une large mesure arbitraire. Les plafonds de dépenses ont été respectés, mais ils ont aussi été contournés par le recours aux dépenses fiscales et à l'emprunt pour financer les investissements et ils ne sont pas clairement liés à l'objectif d'excédent budgétaire (Cour des comptes nationale, 2008 ; Commission européenne, 2008a ; Conseil suédois de la politique budgétaire, 2008). Ces problèmes, de même que la stratégie de transition démographique que l'excédent budgétaire devait faciliter, ont conduit le gouvernement à entreprendre un réexamen du cadre budgétaire. Celui-ci a été annoncé dans le projet de loi de finances pour 2007 et les résultats en seront publiés d'ici 2010.

L'objectif ultime de la politique budgétaire devrait être d'assurer la viabilité, c'est-à-dire la possibilité de laisser inchangés à l'avenir les niveaux actuels des impôts et des dépenses sans déclencher une croissance explosive de la dette publique, qui pourrait en fin de compte se solder par des taux d'intérêt plus élevés et engendrer l'instabilité au plan macroéconomique et dans les marchés de capitaux. En général, on considère que la viabilité budgétaire implique la stabilité de la dette publique en pourcentage du PIB sur un horizon déterminé (souvent 50 ans). Une approche stricte à cet égard serait de fixer l'objectif de façon à maintenir la position financière du moment. Une capacité de

financement d'environ 1 % suffirait à stabiliser les actifs nets à leur niveau actuel d'environ 20 % du PIB, compte tenu des prévisions du gouvernement en matière de croissance du PIB et de taux d'intérêt. Cependant, cette approche repose sur un niveau des actifs nets essentiellement arbitraire. En outre, retenir un objectif fixe pour assurer le maintien des actifs financiers nets, même si cet objectif est exprimé sous la forme d'une moyenne sur le cycle économique, limite l'utilisation du préfinancement ou du lissage fiscal comme instrument de la politique à long terme, impliquant sans doute des modifications temporaires des taux d'imposition ou des dépenses. Par ailleurs, cette approche n'assure pas un niveau particulier de distribution intergénérationnelle des ressources, qui constitue actuellement l'une des finalités rappelées par les pouvoirs publics dans leurs déclarations de politique budgétaire. Enfin, il a été avancé que les facteurs qui peuvent influencer sur les actifs financiers nets non comptabilisés dans la capacité de financement (ajustement stocks-flux) pourraient être manipulés de façon à réaliser les objectifs budgétaires (Buti et al., 2006).

Une approche prospective plus rigoureuse consisterait à fixer les objectifs budgétaires à court terme par rapport à l'encours existant des actifs et des passifs, à l'évolution attendue des recettes et des dépenses, ainsi qu'aux calculs de la viabilité budgétaire fondés sur ces prévisions. On pourrait compléter cette analyse par une évaluation des incertitudes entourant les prévisions à long terme et un examen des risques que représentent pour le budget la composition du bilan (par exemple, la probabilité de défaillance sur les emprunts consentis par l'État) et d'autres transactions (par exemple, les garanties publiques). Les évolutions attendues des différents postes du bilan ainsi que des recettes et des dépenses sont importantes, indépendamment de leur valeur actualisée nette. La contrainte budgétaire intertemporelle peut être satisfaite (la valeur actualisée nette des excédents budgétaires futurs pourrait suffire à couvrir la dette nette existante), mais moyennant une trajectoire qui implique une forte augmentation de la dette au départ suivie d'une amélioration marquée de la situation budgétaire. Avec une telle trajectoire, le budget serait plus sensible aux effets d'un choc économique négatif que dans l'hypothèse d'un sentier durable impliquant une évolution plus régulière de l'endettement net.

Les objectifs budgétaires devraient aussi tenir compte du fait que certains postes du bilan des administrations publiques évolueront au fil du temps en fonction de facteurs qui n'ont pas de liens avec la politique budgétaire. Par exemple, l'augmentation du rendement des actifs du régime de retraite réduira vraisemblablement les dépenses futures de l'État au titre de la pension vieillesse de base. De même, une plus forte rentabilité des investissements dans les entreprises d'État devrait réduire la nécessité d'augmenter les impôts pour financer une évolution donnée des dépenses. Cependant, dans les deux cas, si la plus forte rentabilité est obtenue par le biais d'une stratégie d'investissement plus risquée, le budget pourrait aussi être davantage exposé à des pertes occasionnelles. En outre, une décision d'investir dans le capital physique pourrait accroître les investissements permanents requis pour préserver l'actif à mesure qu'il se déprécie (encadré 2.2). Les prêts au secteur privé augmentent les créances publiques et les intérêts perçus, mais le principal n'est pas comptabilisé dans la capacité de financement. La publication d'un compte de patrimoine complet, rapprochant les variations de la richesse nette dues à la capacité de financement et celles dues à d'autres facteurs, permettrait d'évaluer plus facilement dans quelle mesure un objectif de capacité de financement doit être ajusté pour tenir compte de ces facteurs. Des comptes de patrimoine complets établis sur la base des droits constatés sont déjà publiés au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Australie.

Encadré 2.2. Une règle d'or est-elle nécessaire ?

Le risque inhérent à un cadre budgétaire strict fondé sur des règles et assorti d'un objectif de capacité de financement et d'un plafonnement des dépenses est que ces règles peuvent décourager les investissements en capital physique. Les dépenses à ce titre peuvent être politiquement plus faciles à différer afin de respecter un objectif en matière de capacité de financement ou de dépenses, car elles sont discontinues et souvent exceptionnelles. Or, les investissements publics sont différents des autres types de dépenses car leurs avantages sont mieux répartis dans le temps et ils contribuent à accroître la production du secteur privé (Fatas, 2005). Dans ces conditions, plusieurs pays (Royaume-Uni, Allemagne) ont adopté une « règle d'or », en fonction de laquelle les déficits budgétaires sont autorisés mais seulement pour couvrir des dépenses en capital (des émissions obligataires peuvent financer les investissements). Une telle règle permet de répartir les coûts et avantages des investissements sur une même période, au lieu d'avoir à supporter les coûts au départ et à ne bénéficier qu'ultérieurement des avantages.

En longue période, les investissements publics en pourcentage du PIB ont diminué. Ils sont toutefois restés stables depuis le milieu des années 90, ce qui donne à penser que le cadre budgétaire introduit à la fin de cette décennie n'a pas entraîné leur contraction (même si une augmentation de la part du PIB qu'ils représentent aurait pu intervenir en l'absence de règle). D'après les estimations, le stock de capital public est sans doute faible en Suède par rapport aux autres pays (Kamps, 2004).

Exclure les investissements de l'objectif budgétaire pourrait rendre la politique budgétaire plus instable et affaiblir les contrôles sur la situation budgétaire globale. Si les dépenses en capital sont politiquement plus faciles à différer pour réaliser un objectif, elles pourraient ne pas avoir la même valeur publique que les autres types de dépenses, de sorte qu'assouplir la contrainte budgétaire pour les dépenses en capital et pas pour les autres dépenses pourrait ne pas aller dans le sens des préférences de l'opinion publique. La définition de l'investissement (dépenses résultant en l'acquisition de capital physique) exclut vraisemblablement les dépenses ayant des effets positifs à long terme, comme l'éducation ou la recherche-développement. En outre, une règle d'or pourrait générer des incitations à reclasser artificiellement certains types de dépenses dans les investissements afin de tourner la contrainte budgétaire.

Par ailleurs, une règle d'or risquerait de créer une distorsion en faveur de l'acquisition d'actifs physiques au détriment d'autres formes de capital. L'État peut soit acheter des actifs fixes directement, ce qui influe au départ sur la capacité de financement, soit sous-traiter avec une entreprise privée pour mettre en place les infrastructures et lui verser un loyer ou une commission en contrepartie de l'utilisation de ces infrastructures par le public. Un tel arrangement peut être considéré comme de la consommation dans l'objectif de la capacité de financement. Une règle d'or assouplit la contrainte budgétaire pour les achats mais pas pour la location de capital.

Établir un compte de patrimoine tenant compte des actifs physiques permettrait de mieux appréhender la position créditrice de l'État et d'analyser de manière plus approfondie le rôle des actifs publics et leur développement prévisible au fil du temps. La mesure des flux sur la base des droits constatés pour la détermination de l'objectif budgétaire, l'amortissement étant dans ce cas considéré comme une dépense, permettrait de remplacer le coût d'investissement de départ par l'amortissement de l'actif à terme. Cela faciliterait le choix entre l'achat et la location du capital et créerait un lien explicite entre l'objectif concernant les flux budgétaires et la richesse nette de l'État. Cependant, le recours à une mesure sur la base des droits constatés pour l'objectif en matière de flux budgétaires soulève plusieurs problèmes complexes qui devront être soigneusement examinés, notamment les implications en termes de gestion de trésorerie des dotations budgétaires pour des charges à payer telles que les amortissements et les engagements au titre des retraites des fonctionnaires (OCDE, 2007a).

Les pouvoirs publics considèrent aussi que la politique budgétaire doit contribuer à promouvoir une répartition équitable des ressources entre les générations. Pour suivre la réalisation de cet objectif, les comptes générationnels devraient être établis sur la même base (c'est-à-dire avec les mêmes hypothèses et méthodes) que les calculs de la viabilité budgétaire. Ces comptes peuvent être utilisés pour évaluer la répartition des activités du secteur public, en cartographiant les impôts acquittés et les prestations publiques reçues par les diverses cohortes d'âge. Ils présentent toutefois plusieurs inconvénients, car ils dépendent en fin de compte du modèle de consommation sur le cycle de vie et exigent que soient posées des hypothèses pour la mesure de l'altruisme intergénérationnel. En outre, ils peuvent ne pas être très familiers aux responsables, ce qui accroît les risques d'erreur d'interprétation, et ils assimilent les paiements faits aujourd'hui par l'État avec ceux qui seront effectués à l'avenir, ce qui peut être considéré comme incertain en raison de la possibilité de réorientations des politiques (Auerbach, 2008). Les dépenses ne pouvant être expressément liées à une génération particulière sont censées bénéficier de la même façon à toutes les générations. Les dépenses dont le financement et les retombées n'interviennent pas à la même période peuvent ainsi ne pas être classées au bon endroit dans les comptes générationnels (Heijdra et van der Ploeg, 2002). Cela pose un risque dans le cas des investissements en capital, pour lesquels les dépenses concernent une période alors que les avantages sont répartis dans le temps. Enfin, les comptes générationnels ne saisissent pas les actifs intangibles, comme les biens environnementaux, de sorte qu'ils ne peuvent pas donner une image complète de la répartition entre les générations (Commission de la productivité, 2005). Malgré ces inconvénients, ils peuvent généralement orienter la fixation des objectifs et l'évaluation des résultats.

L'adoption d'une approche consistant à déterminer la politique budgétaire en fonction des évolutions prévues à long terme serait plus complexe que l'objectif actuel d'un excédent. En particulier, on peut avancer que les pouvoirs publics pourraient ainsi manipuler les modèles et hypothèses sous-jacents, ce qui risque d'affaiblir la discipline obtenue grâce aux objectifs budgétaires. Pour se prémunir contre ce risque, le Conseil de la politique budgétaire devrait être contraint de vérifier formellement les hypothèses et méthodologies qui ont été utilisées pour déterminer les objectifs³. Ceux-ci pourraient être réaffirmés et ajustés à intervalles réguliers, grâce à l'actualisation des prévisions à long terme et à une amélioration des méthodes d'estimation, afin que des mesures puissent rapidement être prises si l'incidence des changements démographiques ou d'autres changements se révélait plus importante que prévu.

Plusieurs pays de l'OCDE, notamment ceux qui ont récemment affiché des excédents budgétaires, ont adopté des objectifs fondés sur des prévisions des évolutions budgétaires futures. En Nouvelle-Zélande, les pouvoirs publics sont tenus par la loi d'établir des perspectives budgétaires à long terme tous les quatre ans et un rapport sur la stratégie budgétaire chaque année. Ce dernier rapport montre comment les objectifs budgétaires sont liés aux évolutions à long terme. Le budget est établi sur la base des droits constatés et le but est de dégager des excédents d'exploitation (les recettes constatées doivent dépasser les dépenses constatées, quelle que soit la trésorerie effective) sur le cycle économique et ainsi d'augmenter la richesse nette. Le niveau exact de l'excédent est déterminé par les ressources requises pour la réalisation des objectifs à long terme (Gouvernement néo-zélandais, 2008). Au Danemark, l'objectif budgétaire est de dégager des excédents structurels de $\frac{3}{4}$ -1 $\frac{3}{4}$ pour cent du PIB chaque année jusqu'en 2010 et ensuite au moins d'équilibrer le budget de 2011 à 2015. Ces objectifs ont été fixés d'après les

évolutions futures escomptées des finances publiques, afin d'assurer la visibilité budgétaire mesurée en utilisant une variante de la contrainte budgétaire intertemporelle (OCDE, 2008a). L'indicateur de viabilité est aussi utilisé pour évaluer les conséquences à long terme des principales mesures. Une telle approche pourrait utilement être appliquée en Suède, en s'appuyant sur les prévisions à long terme déjà présentées chaque année dans les projets de budget (Cour des comptes nationale, 2007b)⁴.

Le lien entre le plafonnement des dépenses et l'objectif en matière de capacité de financement doit être précisé. Si ce dernier objectif est lié à l'évolution du bilan, la finalité du plafonnement des dépenses doit être de limiter la dimension globale des administrations publiques. Si l'on vise le lissage fiscal, les plafonds de dépenses deviennent la variable de contrôle permettant de s'assurer que l'objectif en matière de capacité de financement est respecté compte tenu de l'évolution prévue des recettes. Le plafond de dépenses a été un important instrument de contrôle budgétaire ces dernières années, et il a été respecté chaque année depuis sa mise en place. Le niveau de plafond est actuellement fixé de façon à absorber les fluctuations conjoncturelles des dépenses, le plafond à trois ans étant fixé à un niveau supérieur de 3 % à l'estimation des dépenses sous plafond. Toutefois, dans le passé, les marges budgétaires ont été pleinement utilisées durant les périodes d'expansion, obligeant à des réductions de dépenses dans les périodes de ralentissement de l'activité. Pour résoudre le problème, on pourrait élargir les marges budgétaires, même si cela pourrait être interprété comme offrant de plus grandes possibilités d'augmentations durables des dépenses. Sinon, on pourrait envisager d'exclure de ces plafonds les dépenses sensibles aux évolutions conjoncturelles pour éviter de limiter le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. On pourrait aussi envisager d'introduire une évaluation formelle des nouvelles dépenses fiscales dans le cadre du processus de décision budgétaire, afin d'empêcher que celles-ci ne soient utilisées pour contourner les plafonds de dépenses (Cour des comptes nationale, 2007a). Une telle évaluation permettrait de faire en sorte que les dépenses fiscales reçoivent au moins la même attention que les dépenses directes dans le processus budgétaire. De même, les dispositions autorisant des emprunts auprès de l'Office national de la dette pour financer des investissements en capital devraient aussi être éliminées. Il est donc satisfaisant de constater que le budget 2009 stipule que les investissements publics devraient être financés sur les recettes générales, comme les autres dépenses, et non au moyen d'emprunts séparés. Une partie de l'excédent de 2008 (0.75 % du PIB) sera affectée au remboursement d'emprunts précédemment souscrits par l'administration nationale des chemins de fer et l'administration suédoise des routes. Le financement par l'emprunt ne sera envisagé pour de nouveaux projets d'investissement que si les coûts sont récupérés avec des redevances d'utilisation (Gouvernement suédois, 2008a).

La règle de l'équilibre budgétaire pour les collectivités locales devrait être modifiée afin de réduire le risque d'une politique budgétaire locale accompagnant la conjoncture. Cette règle représente une prescription minimale et les collectivités locales l'interprètent souvent comme impliquant l'obligation de dégager un léger excédent. Mais s'il apparaît un déficit, étant donné que la situation financière doit être rétablie dans un délai de trois ans, les collectivités locales peuvent être contraintes de durcir la politique budgétaire en période de récession. Ces collectivités devraient être incitées à économiser durant les périodes d'expansion économique de façon à éviter à avoir à augmenter les impôts durant les périodes de ralentissement, comme cela a été le cas au début des années 2000. L'Étude de 2005 recommandait de réformer la règle de l'équilibre budgétaire de façon que les

recettes destinées à réaliser cet objectif soient calculées par rapport au revenu imposable moyen sur plusieurs années, établissant une forme d'objectif sur le cycle (OCDE, 2005).

On pourrait aussi envisager de formaliser les examens périodiques de l'allocation globale des dépenses, pour compléter les études de l'efficacité de programmes particuliers. Le processus budgétaire annuel de la Suède est un processus additif, permettant de tenir compte des nouvelles propositions, avec toutefois l'obligation de compenser les nouvelles dépenses par des économies dans d'autres parties du budget. Bien qu'ils nécessitent beaucoup de ressources, des examens pluriannuels pourraient libérer des ressources des zones peu prioritaires et assurer ainsi une limitation des dépenses globales et le respect des objectifs budgétaires. Le gouvernement canadien a récemment introduit un cycle d'examen des dépenses sur quatre ans, afin de libérer des ressources pour les redéployer vers d'autres priorités, encore qu'à ce jour ce processus n'ait pas permis d'économies significatives (OCDE, 2008b). Le gouvernement du Royaume-Uni a procédé à des examens complets des dépenses en 1998 et 2007, qui ont permis de passer en revue tous les programmes publics dans l'optique d'un budget base zéro, afin de redéployer les dépenses vers les domaines prioritaires, notamment la santé et l'éducation. Des examens des dépenses bisannuels ont été réalisés durant la période intérimaire afin d'établir des plans de dépenses sur trois ans pour les ministères. Cependant, les dépenses réelles effectives ont dépassé celles prévues dans tous les examens réalisés depuis 1998 et un déficit budgétaire considérable est apparu (OCDE, 2007b). Ainsi, les examens de dépenses ne conduisent pas nécessairement à un contrôle de celles-ci ; ils ne sauraient se substituer à la discipline budgétaire.

Les politiques actuelles sont-elles durables compte tenu des pressions budgétaires attendues à l'avenir ?

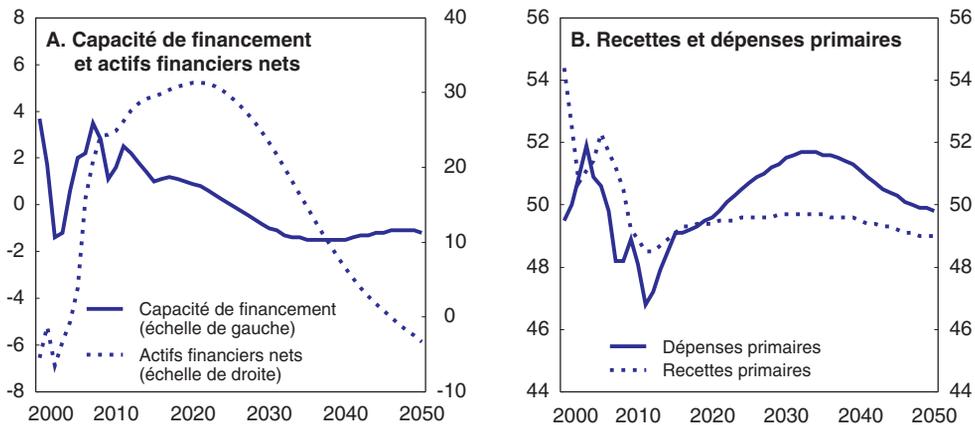
Les prévisions budgétaires à long terme du gouvernement indiquent que le solde budgétaire des administrations publiques se renforcera pour atteindre environ 2.5 % du PIB en 2011 (dernière année des prévisions budgétaires) avant de se dégrader progressivement pour tomber à 1 % du PIB d'ici à 2015. Au-delà, la capacité de financement est déterminée par les évolutions démographiques, avec une dégradation vers un déficit d'environ 1.5 % du PIB dans les années 2040 avant un léger redressement, jusqu'à un déficit de 1.2 % du PIB en 2050 (graphique 2.3). La position financière nette devrait donc s'améliorer en pourcentage du PIB jusqu'en 2020 avant de se dégrader pour aboutir à un endettement net de 3.3 % du PIB d'ici à 2050.

Sur la base de plusieurs hypothèses techniques⁵, y compris celles d'un âge de départ à la retraite inchangé malgré l'augmentation prévisible de la longévité, les pouvoirs publics prévoient une baisse des transferts et de la consommation conjugués d'environ 1.5 point de PIB entre 2008 et 2050. L'écart budgétaire se creuse en raison d'un ajustement technique – transfert de 3.3 % du PIB aux ménages – prévu entre 2011 et 2015. Cet ajustement est opéré pour ramener l'excédent de son niveau de 2011 jusqu'à l'objectif de 1 % du PIB d'ici à 2015, après quoi les prévisions sont fondées sur les évolutions démographiques. Cet ajustement technique change en fonction de la prévision de l'excédent à la fin de l'horizon de prévision budgétaire. Ainsi, dans le projet de budget du printemps 2008, l'excédent pour 2011 était estimé à 4.1 % du PIB, et l'ajustement technique requis pour ramener l'excédent à 1 % du PIB en 2015 était donc de 5 % de PIB par an (Gouvernement suédois, 2008b).

C'est essentiellement dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées que les pressions dues aux évolutions démographiques devraient s'exercer. Les pouvoirs

Graphique 2.3. La situation budgétaire devrait se dégrader

En % du PIB



Source : Gouvernement suédois (2008a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485261713886>

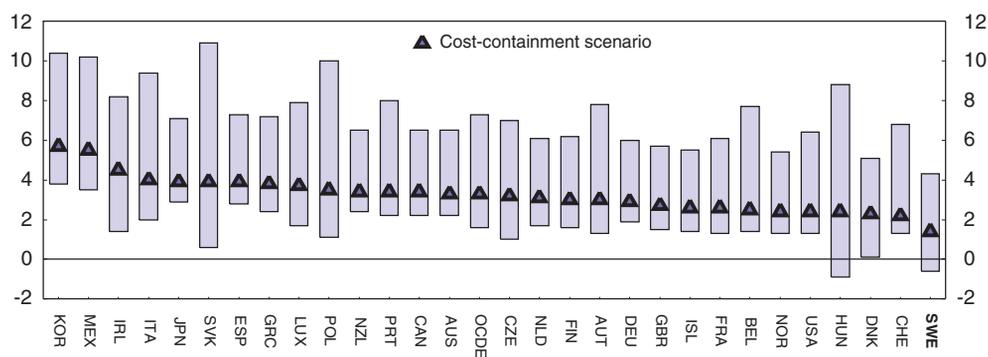
publics prévoient une augmentation de la consommation de soins aux personnes âgées d'environ 2 points de PIB entre 2008 et 2050. La consommation de services médicaux devrait progresser d'environ un demi-point et les transferts liés à la santé devraient diminuer d'un demi-point de PIB, dans l'hypothèse d'un niveau de qualité fixe des soins. Les dépenses au titre des retraites devraient rester assez stables en pourcentage du PIB jusqu'en 2040, et baisser par la suite en raison surtout des réformes des régimes de retraite de la fin des années 90, qui ont réduit les droits à pension et introduit un régime de retraite par capitalisation qui s'auto-équilibre. Du fait de la pension universelle, les pouvoirs publics ont toujours à craindre que le revenu à la retraite assuré par le nouveau régime soit insuffisant. Les dépenses d'éducation devraient diminuer d'environ un point de PIB entre 2008 et 2050 en raison de l'évolution démographique.

Les prévisions de croissance des dépenses de santé et de prise en charge de longue durée, établies par l'OCDE sur la base des seules évolutions démographiques, sont plus faibles que celles établies par les autorités. Elles intègrent un ajustement au titre du vieillissement en bonne santé et un effet revenu pour les services aux personnes âgées, qui est fondé sur l'hypothèse d'une élasticité de la demande par rapport au revenu de ces services égale à zéro, de sorte que la croissance du revenu induit une diminution des dépenses de santé à long terme en pourcentage du PIB. Même les prévisions qui tiennent compte de facteurs autres que les facteurs démographiques, ainsi que des mesures visant à limiter la croissance des coûts (scénario de limitation des coûts dans le graphique 2.4), amènent à penser que la Suède est confrontée à l'augmentation la plus faible des dépenses au titre des soins de santé et des soins de longue durée dans la zone OCDE, en partie grâce à une augmentation relativement faible du ratio de dépendance des personnes âgées. Cependant, les attentes en matière de qualité des soins augmenteront presque certainement et des hausses beaucoup plus importantes des dépenses sont prévues en l'absence de mesures de limitation des coûts – les dépenses publiques au titre de la santé et des soins de longue durée pourraient augmenter de plus de 4 points de PIB entre 2005 et 2050 en raison des seuls facteurs démographiques (OCDE, 2006).

Les prévisions établies par la Commission européenne, qui couvrent les retraites, l'éducation et les mesures du marché du travail, en plus de la santé et de la prise en charge

Graphique 2.4. **Les dépenses au titre des soins de santé et des soins de longue durée ne devraient pas augmenter autant que dans les autres pays¹**

Augmentation prévue entre 2005 et 2050, % du PIB



1. Les barres verticales correspondent à des scénarios différents. Les pays sont classés en fonction de l'augmentation des dépenses entre 2005 et 2050 dans le scénario de limitation des coûts.

2. Moyenne OCDE hors Turquie.

Source : OCDE (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485270408646>

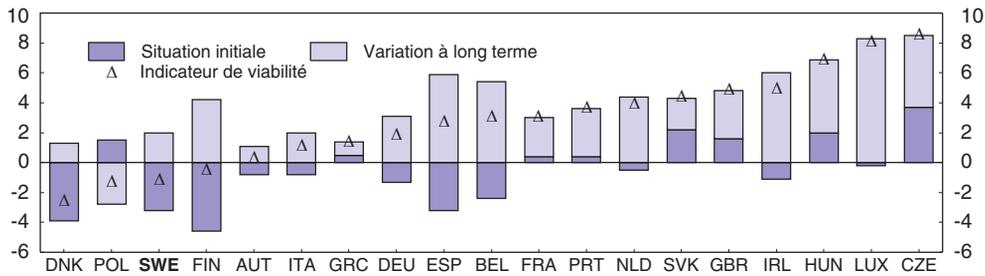
des personnes âgées, sont plus pessimistes que celles du gouvernement. Cela étant, même ces prévisions montrent que les finances publiques suédoises sont confrontées à un enjeu démographique moins important que nombre d'autres pays européens. Elles tiennent compte de la réduction des besoins en matière de soins due à l'amélioration de la santé qui accompagne le prolongement de l'espérance de vie. Les pouvoirs publics tablent, cependant, sur des baisses plus importantes des dépenses au titre des pensions et des prestations de chômage.

Sur la base de chiffres comparables au niveau international, il apparaît que la Suède fait partie des quelques pays européens qui sont considérés comme ayant une situation budgétaire viable. Cette analyse repose sur un indicateur montrant dans quelle proportion le solde budgétaire doit évoluer chaque année pour satisfaire à la contrainte budgétaire intertemporelle. Une valeur négative de l'indicateur suggère que l'orientation budgétaire peut être constamment assouplie sans que cela nuise à la viabilité de la politique budgétaire (Commission européenne, 2004). Dans le cas de la Suède, une valeur de l'indicateur de viabilité de -1.2 est observée, autrement dit l'excédent budgétaire primaire (excédent budgétaire total moins paiements d'intérêts nets) pourrait être réduit en permanence de 1.2 % de PIB sans compromettre la viabilité budgétaire. Ce résultat est atteint parce que l'excédent de départ et la position d'endettement initiale sont suffisants pour compenser l'incidence de la dégradation budgétaire associée à l'évolution démographique (graphique 2.5)⁶.

D'après les calculs des autorités, la situation en matière de viabilité budgétaire est moins satisfaisante, mais la viabilité en longue période devrait être assurée. Dans le scénario central, la valeur de l'indicateur de viabilité est de -0.1 . Ces calculs sont fondés sur l'indicateur de viabilité de la Commission européenne, mais avec des prévisions plus optimistes pour les dépenses à long terme, comme on l'a vu ci-dessus. En outre, les prévisions couvrent un horizon plus lointain, ce qui leur permet de tenir compte d'une amélioration prévue de la situation budgétaire au-delà de 2050. Cependant, ainsi qu'il a été noté plus haut, les prévisions des pouvoirs publics incorporent également un ajustement

Graphique 2.5. **Les finances publiques de la Suède semblent viables**¹

En % du PIB



1. L'indicateur de viabilité mesure l'augmentation de la capacité de financement qui doit intervenir pour assurer le respect de la contrainte budgétaire intertemporelle – c'est-à-dire une valeur actualisée nette des excédents budgétaires futurs suffisante pour compenser la dette publique brute initiale. Les mesures de la « position initiale » correspondent au changement du budget requis pour équilibrer la contrainte budgétaire intertemporelle, en supposant que le solde budgétaire de 2007 est maintenu indéfiniment. La « variation à long terme » mesure le changement requis du solde budgétaire pour compenser l'incidence des évolutions futures attendues des dépenses et des recettes.

Source : Commission européenne (2008b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485278518671>

technique ponctuel de 3.3 % du PIB, destiné à aligner la capacité de financement sur l'objectif d'un excédent de 1 % d'ici à 2015⁷. Sans cet ajustement, les excédents se dégraderaient jusqu'au début des années 2030 par rapport à un niveau de quelque 4 % en 2015, encore que, même lorsque l'incidence négative des changements démographiques sera le plus marquée, le budget devrait très probablement rester excédentaire. Selon des calculs réalisés avant l'annonce des mesures du budget 2009, en l'absence d'ajustement technique l'orientation budgétaire pourrait en permanence être assouplie par rapport à son niveau de 2007 de près de 4 points de pourcentage et rester néanmoins viable, dans l'hypothèse où il n'y a pas d'autre ajustement des prévisions (Conseil de la politique budgétaire, 2008). Il est de toute évidence nécessaire d'affiner l'approche retenue pour passer de la capacité de financement actuelle à l'objectif de 1 % (Conseil suédois de la politique budgétaire, 2008 ; Cour des comptes nationale, 2008).

À l'heure actuelle, il n'y a pas de rapports officiels indiquant dans quelle mesure la politique budgétaire est conforme aux attentes des pouvoirs publics en matière de répartition intergénérationnelle. Des comptes générationnels ont été établis pour la Suède, mais ils reposent sur des hypothèses différentes de celles des pouvoirs publics⁸. Ces comptes montrent que toutes les générations nées entre 1930 et 2009 recevront un transfert net de l'État. En effet, la dette publique s'est accumulée depuis 1930 et la part du PIB qu'elle représente devrait être la même à la fin de la période de prévision en 2010 qu'en 2006. Ainsi, les comptes corroborent l'idée que les générations actuelles bénéficient d'avantages financés par les générations futures (Pettersson *et al.*, 2007).

Comment la croissance des dépenses publiques doit-elle être maîtrisée ?

Comme on l'a souligné plus haut, les pressions budgétaires futures viendront probablement de deux sources principales : l'incidence des facteurs démographiques sur les dépenses au titre de la prise en charge des personnes âgées et des soins de santé, qui sont déjà élevées par rapport aux autres pays de l'OCDE, et l'incidence sur les dépenses publiques des évolutions technologiques et de la demande accrue de services. Plusieurs approches ont été proposées pour faire face à ces pressions. Les taux d'imposition

pourraient être relevés à mesure que les pressions budgétaires s'amplifient afin d'assurer le maintien de l'équilibre budgétaire. Cependant, l'incidence de la mondialisation sur les bases d'imposition et les effets désincitatifs d'impôts élevés sur le travail exerceront probablement des pressions à la baisse sur ces taux. Si la Suède a commencé tôt à abaisser les taux de l'impôt sur les sociétés, des pressions se sont manifestées récemment en faveur de nouveaux allègements, au point que le gouvernement a annoncé une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés dans le budget 2009. Le niveau élevé des taux d'imposition marginaux sur le travail contribue vraisemblablement à la durée moyenne relativement faible du travail. Ces questions sont examinées plus en détail dans le chapitre 4. Les options autres que le relèvement des impôts sont le préfinancement, les mesures visant à accroître les bases d'imposition et les mesures destinées à faire face à la croissance attendue des dépenses ou à réduire les dépenses dans d'autres domaines pour pouvoir répondre aux nouveaux besoins. Ces points sont examinés ci-après.

Préfinancement

L'objectif budgétaire actuel, et les excédents supérieurs à l'objectif qui sont prévus, impliquent que la politique budgétaire est actuellement en train de préfinancer les pressions budgétaires futures, ou d'économiser pour y faire face. Le préfinancement est approprié dans une perspective d'efficacité lorsqu'il résulte du lissage des taux d'imposition entre les périodes. Ainsi, une période temporaire d'excédents peut financer une période temporaire ultérieure de déficits, les taux d'imposition restant constants pendant toutes ces périodes. C'est là une option efficace, car les pertes sèches de l'imposition sont censées être plus que proportionnelles aux taux d'imposition – des taux d'imposition stables entraînent des pertes sèches moindres que des réductions à court terme de ces taux suivies d'augmentations ultérieures. Le préfinancement ne convient pas pour faire face à des augmentations permanentes des dépenses, telles que celles associées à la progression de la demande de services ou aux évolutions technologiques futures. Par rapport à ceux découlant de la stratégie d'équilibre budgétaire, les gains tirés du lissage de la fiscalité sont sans doute peu importants, vraisemblablement de moins de 1 % du PIB, mais ils pourraient être sensiblement supérieurs, et dépasser 5 % du PIB, si les excédents initiaux étaient investis dans des actifs ayant un taux de rentabilité plus élevé que la dette publique (Davis et Fabling, 2002)⁹. Les avantages sont aussi d'autant plus grands que l'augmentation attendue des dépenses publiques est importante et que les taux d'imposition initiaux sont élevés.

Cependant, il y a des raisons – notamment des raisons de politique économique – de se montrer prudent quant à l'ampleur du préfinancement. Celui-ci peut donner l'impression que les pouvoirs publics disposent de ressources excédentaires à court terme, favorisant des dépenses publiques supplémentaires et réduisant les incitations à maîtriser la croissance des dépenses. Une telle situation exacerberait le problème budgétaire auquel le préfinancement est destiné à remédier (Pinfield, 1998). Si le préfinancement implique une accumulation des actifs, ces problèmes peuvent être en partie atténués en reliant expressément ces actifs à des dépenses futures déjà engagées et en mettant en place un cadre solide de gouvernance pour la gestion des actifs. La « dérive des dépenses » pourrait ne pas être un problème majeur dans le cas de la Suède, car les excédents budgétaires sont utilisés pour réduire la dette brute et accumuler des actifs dans le régime de retraite, qui dispose de règles claires quant aux modalités de leur utilisation. En outre, expliquer clairement le bien-fondé des excédents à court terme pour faire face aux pressions

budgétaires à plus long terme permettrait de tempérer les demandes en faveur d'une augmentation des dépenses à court terme. Cependant, plus le préfinancement est important à court terme, plus le risque augmente que ce préfinancement ne conduise à un renforcement des pressions sur les dépenses.

Les conséquences du préfinancement pour l'équité intergénérationnelle doivent aussi être étudiées plus avant. Une analyse de scénarios sur la base des comptes générationnels montre que si l'objectif d'un excédent de 1 % est remplacé par une règle d'équilibre budgétaire, les générations nées avant 1960 reçoivent des transferts nets plus élevés de l'État et les générations nées après 1960 reçoivent des transferts nets plus faibles – nettement plus faibles dans le cas des personnes nées après 1990. Cette analyse corrobore l'opinion selon laquelle une stratégie d'excédents à court terme doit être maintenue (Pettersen *et al.*, 2007). Cependant, elle ne fait pas apparaître les effets intergénérationnels d'un excédent supérieur à 1 % dans les années à venir ou de dépenses plus élevées à long terme. La situation serait plus transparente si les comptes générationnels étaient établis sur la base des mêmes prévisions et hypothèses que l'analyse de viabilité. Dans une perspective longue, un préfinancement trop faible implique que les générations actuelles bénéficient d'avantages financés par les générations futures, alors qu'un préfinancement trop important a l'effet inverse. Un examen régulier des estimations des tendances budgétaires à long terme et une réévaluation régulière de l'ampleur du préfinancement requis sont donc nécessaires.

L'analyse de viabilité décrite ci-dessus donne à penser que le relâchement modéré de l'orientation budgétaire prévu dans le budget 2009 ne compromettra vraisemblablement pas la viabilité à long terme, même s'il réduit le préfinancement (chapitre 1). De fait, étant donné la solidité du cadre de politique budgétaire et l'amélioration de la situation budgétaire, la Suède est bien mieux armée que beaucoup d'autres pays de l'OCDE pour faire face à la récession actuelle. Si la situation économique se dégrade davantage par suite de la crise financière mondiale et que de nouvelles mesures budgétaires de relance sont jugées nécessaires, elles devraient être conçues de façon à éviter les répercussions budgétaires négatives dans le long terme. Comme l'indique la documentation établie pour le budget, pendant les phases de ralentissement les soldes budgétaires se détériorent souvent davantage que ne le laissent prévoir les méthodes classique d'ajustement conjoncturel. Les nouvelles mesures éventuelles devraient soit avoir un caractère temporaire, soit viser à doper le potentiel de croissance de l'économie. Les taux d'imposition marginaux élevés et les pertes sèches correspondantes (voir le chapitre 3) donnent à penser que la réduction de l'impôt sur le revenu doit rester prioritaire. Certains domaines des dépenses publiques (par exemple l'éducation, les soins aux enfants, la recherche-développement et les infrastructures) sont assujettis à une augmentation du revenu national (Afonso *et al.*, 2005) ; l'importance donnée aux infrastructures et à la recherche dans le budget 2009 est donc appropriée. Cependant, les nouvelles mesures de dépenses de ce budget ne contribueront pas toutes à stimuler la croissance, et elles réduisent les possibilités de pratiquer des réductions d'impôts supplémentaires. Du reste, ce qui compte au final, ce n'est pas le niveau des dépenses mais les résultats atteints et, dans certains cas, ces résultats peuvent être obtenus sans financement supplémentaire, grâce à des mesures d'efficacité ou à une augmentation des contributions privées à la prestation de services financés actuellement par le secteur public (voir ci-après).

Augmenter l'utilisation de la main-d'œuvre

Une nouvelle augmentation de l'utilisation de la main-d'œuvre permettrait d'élargir la base d'imposition et de réduire les dépenses sociales publiques¹⁰. Cette problématique a mobilisé l'attention des pouvoirs publics ces dernières années. Le Conseil de la politique budgétaire estime que des effets plus importants que prévu des politiques récentes du marché du travail permettraient un assouplissement permanent de l'orientation budgétaire d'environ un demi pour cent du PIB (Conseil suédois de la politique budgétaire, 2008). Il y a à l'évidence une limite naturelle à l'expansion de l'emploi, car, en fin de compte, la décision d'un individu de travailler ou de ne pas travailler est fondée sur ses préférences entre les loisirs et la consommation de biens achetés avec les revenus qu'il tire de son travail. Cela étant, le niveau actuel des heures travaillées par personne et l'ampleur de l'exclusion du marché du travail, décrits dans le chapitre 1, donnent à penser que les possibilités sont grandes d'augmenter l'offre de main-d'œuvre avant que la limite naturelle ne joue.

L'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite pourrait réduire les dépenses au titre de la pension de base et générer des recettes fiscales supplémentaires. Elle réduirait le risque que représente la longévité pour le financement du régime de retraite par répartition (en raison de l'allongement de la vie, ce régime ne permettrait pas d'assurer un revenu à la retraite « suffisant »). La Finlande, l'Allemagne et le Portugal ont lié les niveaux des pensions de retraite à l'espérance de vie. Au Danemark, il a été décidé d'indexer l'âge de la retraite sur l'espérance de vie, bien qu'il soit prévu que cette disposition ne s'applique qu'à compter de 2024 (le Danemark est confronté à un problème beaucoup plus important de préretraite que la Suède, voir OCDE, 2008a). Le régime suédois de retraite par répartition comporte déjà certaines incitations à un prolongement de la vie professionnelle, car des années supplémentaires de travail augmentent le taux de remplacement à la retraite. En outre, le système permet aux retraités d'accéder à une partie de leur épargne alors qu'ils continuent à travailler. Cette disposition facilite le passage du travail à la retraite et, en principe, elle pourrait contribuer à prolonger la vie active. Le Conseil de la politique budgétaire estime que les gains tirés de l'augmentation de l'âge de la retraite pourraient avoir une incidence permanente d'environ 1 % du PIB sur le solde budgétaire (Conseil suédois de la politique budgétaire, 2008).

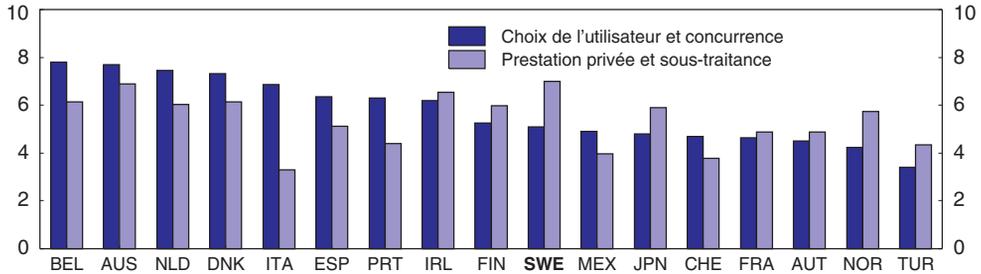
Amélioration de l'efficacité du secteur public

On pourrait améliorer l'efficacité de la prestation de services publics en utilisant davantage la sous-traitance et en donnant une plus grande liberté de choix aux utilisateurs. Il a été démontré que ces mécanismes diminuent le coût de la prestation de services, améliorent les résultats (par exemple dans l'éducation) et augmentent la flexibilité et l'adaptation des services aux besoins des consommateurs (Lundsgaard, 2003). La Suède se situe à peu près au milieu d'un échantillon de pays de l'OCDE pour la liberté de choix des utilisateurs et la concurrence dans la prestation de services au niveau des collectivités locales, et au sommet de l'échantillon pour la prestation de services par le secteur privé et la sous-traitance (graphique 2.6).

D'après l'Autorité suédoise de la concurrence, la concurrence en matière de marchés publics semble ne pas évoluer dans le bon sens en Suède. Dans un nombre croissant de cas, les entités chargées des achats reçoivent moins d'offres. La règle exigeant des organismes publics une notification publique des contrats d'une valeur supérieure à certains seuils n'est pas respectée. En outre, on observe une tendance à l'application du moindre prix en tant que

Graphique 2.6. La liberté de choix des utilisateurs et la concurrence dans les services publics pourraient être améliorées

Recours aux mécanismes du marché dans la prestation de services publics au niveau infranational, indices¹



1. L'indice « Liberté de choix des utilisateurs et concurrence » est d'autant plus élevé qu'il y a moins de restrictions à la possibilité pour les résidents de choisir des prestataires à l'intérieur et à l'extérieur de leur propre juridiction, qu'il y a moins de restrictions à la possibilité pour des résidents en dehors de la juridiction d'accéder à des services au sein de la juridiction et que les prestataires privés sont confrontés à moins de restrictions en ce qui concerne l'accès aux marchés. L'indice « Fourniture de services par le secteur privé et sous-traitance » est d'autant plus élevé que le pourcentage de prestataires du secteur privé est important, que le nombre de services sous-traités est grand, que les restrictions sur les appels d'offres sont moins importantes et que les pouvoirs publics encouragent la prestation de services par le secteur privé.

Source : Blochliger (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485307844714>

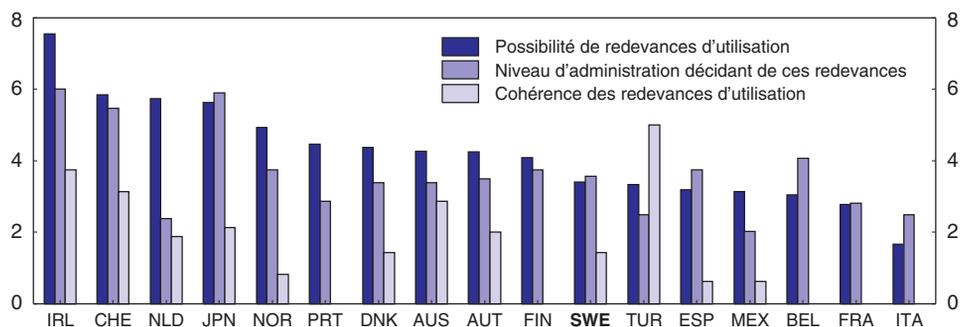
critère de sélection, ce qui pourrait nuire aux incitations à améliorer le contenu des services (Autorité suédoise de la concurrence, 2007). Il se pourrait que les municipalités et les institutions publiques soient réticentes à modifier la façon dont elles fonctionnent pour faciliter les appels à la concurrence (OCDE, 2007c). Récemment, une proposition a été avancée en vue d'un élargissement de la liberté de choix des utilisateurs dans les services sociaux et les soins de santé. Il s'agirait d'établir un contrat à prix fixe et assorti de normes de qualité déterminées et de permettre aux bénéficiaires de choisir entre différents prestataires (SOU, 2008). Cependant, selon cette proposition, les municipalités et les conseils de comtés ne seraient pas tenus d'utiliser un tel système. Rendre cette pratique obligatoire pourrait être considéré comme contraire à l'autonomie des collectivités locales, mais cela peut s'avérer nécessaire pour susciter les changements souhaités dans le secteur des marchés publics. Des sanctions efficaces devront être prévues en cas de non-respect (OCDE, 2007c).

Rééquilibrage des financements publics et privés

Exiger des individus qu'ils financent une plus grande partie des éléments de leur consommation qui sont actuellement assurés par le secteur public atténuerait les tensions sur les dépenses budgétaires. Actuellement, quelque 80 % de l'ensemble des transferts de l'État se répartissent sur l'ensemble de la durée de vie d'un individu (Pettersson et Pettersson, 2007). Accroître la prestation par le secteur privé de certains services qui sont actuellement assurés par le secteur public mais qui ne sont pas des biens publics purs pourrait réduire la surconsommation et permettre de maîtriser les dépenses. Les redevances d'utilisation sont aussi un complément de la liberté de choix et de la contestabilité dans la prestation de services publics, dans la mesure où des services mieux adaptés et de meilleure qualité peuvent engendrer une demande accrue de ce type de services. Des signaux de prix sont nécessaires pour maîtriser la demande. À l'heure actuelle, les redevances d'utilisation sont peu utilisées par rapport aux autres pays de l'OCDE au niveau des collectivités locales, où un grand nombre de services publics, comme l'enseignement secondaire, la santé et les soins médicaux, sont fournis, (graphique 2.7).

Graphique 2.7. Les redevances d'utilisation ne sont que peu utilisées au niveau des collectivités locales

Signaux de prix dans le financement des administrations infranationales, indices¹



1. L'indice « Possibilité de redevances d'utilisation » est d'autant plus grand que la part des dépenses couvertes par ces redevances est plus élevée. L'indice « Niveau d'administration décidant de ces redevances » est plus élevé si c'est le prestataire ou l'unité de l'administration locale qui décide, par rapport à une décision de l'administration centrale. L'indice « Cohérence des redevances d'utilisation » est plus élevé si l'organisme qui décide du niveau des redevances encaisse les recettes et si le prestataire ou le contractant au niveau de la collectivité locale décide du niveau des redevances.

Source : Blochliger (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485317153830>

Plusieurs domaines se prêtent à une augmentation des redevances d'utilisation. Les dépenses publiques en soins de longue durée sont élevées par rapport aux autres pays, et il s'agit là du secteur de dépenses qui devrait augmenter le plus en raison de l'évolution démographique. Il serait peut-être justifié d'accroître les contributions privées pour financer une partie des dépenses de prise en charge des personnes âgées, par exemple pour les soins à domicile. Actuellement, les redevances financent environ 4 % des dépenses encourues par les municipalités pour les soins de santé des personnes âgées et leur prise en charge par les services sociaux. En 2007, la redevance la plus élevée pour les soins à domicile des personnes âgées était de 1 612 SEK (environ 175 EUR) par mois. Près de 22 % de l'ensemble des personnes bénéficiant de soins à domicile reçoivent cette aide entre 10 et 25 heures par mois et 39 % entre 1 et 9 heures par mois. La part du secteur public dans les dépenses totales de santé situe le pays au quatrième rang des pays de l'OCDE, et les redevances jouent un rôle relativement limité dans le financement des soins de santé et médicaux. Les conseils de comté sont libres de décider, dans certaines limites, combien les patients doivent payer, mais du fait du système de protection contre les coûts élevés, aucun patient n'a jamais à acquitter plus d'un total de 900 SEK (environ 100 EUR) sur une période de 12 mois. Une augmentation des contributions privées au financement des soins de santé et de la prise en charge des personnes âgées pourrait revêtir la forme d'un accroissement des redevances d'utilisation, ce qui réduirait la nécessité du préfinancement, ou de l'introduction de comptes individuels tels que ceux du régime de retraite, destinés pour partie au préfinancement, comme on l'a vu dans l'Étude de 2005 (OCDE, 2005). La Suède se situe au quatrième rang des pays de l'OCDE pour les dépenses publiques au titre de l'enseignement tertiaire en pourcentage du PIB, mais le financement privé de l'enseignement tertiaire est très faible par rapport aux normes internationales, ce qui donne à penser qu'il est possible d'accroître les contributions privées à l'éducation, comme on le verra dans le chapitre 4.

Conclusions

Le cadre de la politique budgétaire en Suède a contribué à diminuer la dette publique et à lisser le cycle. L'excédent budgétaire sera rogné par la récession économique actuelle, mais l'excédent corrigé des fluctuations conjoncturelles devrait rester supérieur à l'objectif de 1 % du PIB ces prochaines années. Cela devrait conduire à des pressions en faveur d'augmentations permanentes des dépenses. La question de savoir à quel rythme l'excédent doit être ramené à l'objectif est étroitement associée à celle de la détermination de l'objectif approprié. Une approche possible consiste à établir un compte de patrimoine complet pour les administrations publiques et à procéder à des calculs cohérents de la viabilité budgétaire et de l'équité intergénérationnelle. Ces calculs pourraient ensuite être utilisés pour orienter la détermination des objectifs budgétaires sur plusieurs années. Leur utilisation plus active et plus transparente pour expliquer les avantages des différentes options contribuerait à maintenir la politique budgétaire dans une perspective de long terme (encadré 2.3).

Encadré 2.3. Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire

- La viabilité budgétaire devrait être placée en tête des objectifs. Il faudrait recourir davantage à une évaluation transparente de la viabilité pour examiner les effets à long terme des politiques envisagées.
- Les objectifs budgétaires devraient être fixés par référence à l'encours existant des actifs et passifs et à l'évolution future des dépenses et des recettes. Le compte de patrimoine des administrations publiques devrait être présenté dans les documents budgétaires.
- Pour mieux apprécier les conséquences de la politique budgétaire au niveau de la distribution intergénérationnelle, des comptes générationnels devraient être établis et publiés en utilisant les mêmes données et hypothèses que celles utilisées dans les calculs de la viabilité budgétaire déjà établis.
- Dans le processus d'établissement d'une nouvelle série d'objectifs budgétaires, le Conseil de la politique budgétaire devrait être tenu de vérifier formellement les hypothèses et les méthodologies utilisées.
- Des examens périodiques de l'allocation globale des dépenses pourraient être envisagés de façon à déterminer comment de nouvelles pressions sur les dépenses découlant d'une demande accrue de services ou des évolutions technologiques pourraient être financées, soit par le biais de dépenses privées, soit par le biais d'économies sur les programmes existants.
- Il faudrait envisager de lier formellement l'âge de la retraite à l'espérance de vie.
- La liberté de choix des utilisateurs et la contestabilité dans les marchés de services financés par le secteur public devraient être élargies.
- Les redevances d'utilisation et d'autres formes de financement privé devraient se voir accorder un rôle plus large dans une grande partie des services qui sont aujourd'hui financés par le secteur public, afin de limiter la surconsommation et de libérer des ressources pour d'autres priorités.

Notes

1. On notera que les lois budgétaires autorisent les emprunts pour investissement par l'intermédiaire de l'Office national de la dette.
2. Depuis le début des années 70, l'État détient 50 à 70 % du PIB sous la forme d'actifs financiers, y compris le vaste secteur des entreprises d'État et les actifs du système de sécurité sociale. Depuis

les réformes des régimes de retraite de la fin des années 90, les actifs du secteur de la sécurité sociale concernent essentiellement le régime de retraite par répartition.

3. Une autre approche consisterait à demander à une autorité indépendante qu'elle fournisse aux autorités des indications sur l'évolution de la capacité de financement propre à assurer la viabilité budgétaire ainsi que des informations sur les conséquences pour l'équité intergénérationnelle. On attendrait des autorités qu'elles mettent en œuvre une politique budgétaire destinée à assurer cette évolution de la capacité de financement, avec, toutefois, un panachage des impôts et des dépenses de leur choix (Eichengreen et al., 1999 ; Wyplosz, 2002). Ce modèle, qui n'a été mis en œuvre dans aucun pays de l'OCDE, impliquerait un renforcement considérable du rôle du Conseil de la politique budgétaire.
4. En Norvège, qui est un cas un peu spécial, le cadre d'action vise à répartir les bénéfices tirés à l'avenir de l'extraction du pétrole de manière égale entre les générations. Le principal objectif budgétaire concerne le déficit du budget structurel hors pétrole, qui doit être égal à 4 % de la valeur des actifs du fonds de pension (sous réserve de certaines exceptions). Les documents budgétaires rendent compte des soldes budgétaires structurels y compris les recettes pétrolières et hors recettes pétrolières, et les comptes générationnels sont mis à jour chaque année (ministère norvégien des Finances, 2001).
5. Il est prévu que le taux de dépendance des personnes âgées passe de 30 % en 2007 à 44 % en 2050, alors que le taux de dépendance des jeunes doit rester stable aux alentours de 40 %. La durée moyenne du travail, le taux d'emploi et le taux de chômage sont constants dans les groupes définis en fonction du sexe, de l'âge et du pays de naissance, de sorte que les variations de la structure de la population influent sur l'emploi potentiel. Les recettes fiscales évoluent sur la base de taux d'imposition constants pour chaque année de référence. Les bases d'imposition augmentent en fonction des hypothèses économiques sous-jacentes et le taux d'imposition implicite est calculé sous la forme du rapport entre les recettes fiscales et la base d'imposition en 2011. Les dépenses de consommation publique sont fondées sur les coûts unitaires ventilés par âge et par sexe de la garde d'enfants, de l'éducation, des soins médicaux, de la prise en charge des personnes âgées et des mesures du marché du travail. Les prévisions en volume sont fondées sur les prévisions démographiques, ce qui implique que la fourniture de services publics est réalisée avec le même pourcentage d'effectifs qu'à l'heure actuelle. Les autres éléments de la consommation publique (administration, judiciaire, défense, etc.) suivent l'évolution de la population totale. La croissance de la productivité dans le secteur public est censée être égale à zéro, mais les salaires dans ce secteur augmentent parallèlement aux salaires du secteur privé (qui sont quant à eux induits par la productivité du secteur privé). Les transferts publics sont censés progresser conformément aux salaires, même si cela n'a pas été le cas avec la politique actuelle (Gouvernement suédois, 2008a).
6. Du point de vue technique, un chiffre négatif pour l'indicateur de viabilité donne à penser que la politique n'est pas viable en ce sens qu'elle pourrait conduire à une accumulation explosive des actifs.
7. La vigueur des excédents au cours de la période qui s'écoulera jusqu'en 2011 pourrait refléter en partie le fait que tous les programmes de dépenses ne sont pas automatiquement indexés sur les salaires ou les prix. Les excédents (et par conséquent l'ajustement technique requis) pourraient être réduits s'il était décidé d'accroître la valeur nominale fixe de ces programmes.
8. Ces résultats ont été obtenus en partant de l'hypothèse d'un excédent de 1 % du PIB jusqu'en 2015. Par la suite, les dépenses devaient être motivées par l'évolution démographique, mais le déficit budgétaire a été limité à 2 % du PIB, grâce aux modifications apportées aux impôts. Ces calculs ne sont pas directement comparables aux calculs de la viabilité présentés dans les documents budgétaires car ils ne tiennent pas compte des récents excédents supérieurs à l'objectif et incorporent une limite sur les déficits budgétaires.
9. D'après une simulation des taux historiques de rentabilité des diverses catégories d'actifs. Il est possible que la réduction de la dette publique et les achats publics d'actifs financiers privés modifient ces taux de rentabilité, ce qui influencerait sur les gains calculés du lissage fiscal.
10. Une plus forte croissance de la productivité favoriserait aussi l'expansion des bases d'imposition, mais accélérerait la progression des dépenses publiques car certaines prestations publiques (comme les pensions de vieillesse) sont liées à la croissance des salaires moyens.

Bibliographie

Afonso, A., W. Ebert, L. Schuknecht et M. Thone (2005), « Quality of Public Finances and Growth », ECB Working Paper n° 438.

- Ahrend, R., P. Catte et R. Price (2006), « Interactions Between Monetary and Fiscal Policy ; How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 521.
- Auerbach, A. (2008), « Long-term Objectives for Government Debt », document établi pour la conférence sur la politique budgétaire et les réformes du marché du travail organisée par la Conseil suédois de la politique budgétaire, Stockholm, 29 janvier.
- Autorité suédoise de la concurrence (2007), *La concurrence en Suède 2007*, Stockholm.
- Blochliker, H. (2008), « Market Mechanisms in Public Service Provision », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 626.
- Cour des comptes nationale (2007b), « The Government's Analysis of the Long-Term Sustainability of Fiscal Policy », RIR 2007:21, Stockholm.
- Cour des comptes nationale (2007a), « The Government's Preparation and Statement of Tax Expenditure », RIR 2007:3, Stockholm.
- Cour des comptes nationale (2008), « Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket - Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition » (Ajustement du cadre de politique budgétaire – notification du gouvernement dans le projet de politique budgétaire du printemps 2008), RIR n° 2008:15, Stockholm.
- Buti, M., J. Nogueira, et A. Turini (2006), « From Deficits to Debt and Back: Political Incentives Under Numerical Fiscal Rules », *Fiscal Indicators*, Procès-verbal de la conférence de la Banca D'Italia sur les finances publiques, 30 mars – 1^{er} avril 2006.
- Commission européenne (2008a), « Sweden: Macro Fiscal Assessment », ECFIN/REP50205/08-EN, Bruxelles.
- Commission européenne (2008b), *Public Finances in the EMU 2008*, Bruxelles.
- Commission européenne, (2004), « The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union », *European Economy* n° 4/2006, Bruxelles.
- Conseil suédois de la politique budgétaire (2008), *Svensk Finanspolitik (Politique budgétaire de la Suède)*, Stockholm.
- Davis, N. et R. Fabling (2002), « Population Ageing and the Efficiency of Fiscal Policy in New Zealand », *New Zealand Treasury Working Paper* n° 02/11.
- Eichengreen, B., R. Hausmann, et J. Von Hagen (1999), « Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council », *Open Economies Review*, n° 10.
- Fatas, A. (2005), « Is There a Case for Sophisticated Balanced-Budget Rules? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 466.
- Gouvernement néo-zélandais (2008), *Budget 2008: Fiscal Strategy Report*, 22 mai
- Gouvernement suédois (2007), *Économie de la Suède : Projet de budget pour 2008*, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2008a), *Projet de budget 2009*, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2008b), *Projet de politique budgétaire du printemps 2008*, Stockholm.
- Hansson Brusewitz, U. et Y. Lindh (2005), « Expenditure Ceilings and Fiscal Policy: Swedish Experiences », *Public Expenditure*, Procès-verbal de la conférence de la Banca D'Italia sur les finances publiques, 30 mars – 1^{er} avril 2006.
- Heijdra, B. et F. van der Ploeg (2002), *Foundations of Modern Macroeconomics*, Oxford University Press, Oxford.
- Kamps, C. (2004), « New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries 1960-2001 », *IMF Working Paper* n° 04/67.
- Lundsgaard, J. (2003) « Competition and Efficiency in Publicly Funded Services », *OECD Economic Studies* n° 35, 2002/2.
- Ministère norvégien des Finances (2001), « Guidelines for Economic Policy », Report n° 29 to the Storting.
- OCDE (2005), *Étude économique : Suède*, Paris.
- OCDE (2006), « Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477.

- OCDE (2007a), « Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? », Document établi pour le Groupe de travail des hauts fonctionnaires du budget, 11 janvier, Paris.
- OCDE (2007b), *Étude économique : Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (2007c), Suède : Créer les conditions d'une croissance soutenue, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation.
- OCDE (2008a), *Étude économique : Danemark*, Paris.
- OCDE (2008b), *Étude économique : Canada*, Paris.
- Pettersson, T. et T. Pettersson (2007), « Lifetime Redistribution Through Taxes, Transfers and Non-Cash Benefits », in Harding, A. and A. Gupta (eds), *Modeling Our Future – Population Ageing, Social Security and Taxation*, Elsevier.
- Pettersson, T., T. Pettersson, et A. Westerberg (2007), « Intergenerational Distribution In a Growing Welfare State », Document présenté à la 1^{re} Conférence générale de l'Association internationale de la microsimulation, tenue à Vienne, 20-22 août.
- Pinfield, C. (1998), « Tax Smoothing and Expenditure Creep », New Zealand Treasury Working Paper n° 98/9.
- Productivity Commission (2005), « Economic Implications of an Ageing Australia », Productivity Commission Research Report, 24 mars.
- SOU (2008), *Lag om valfrihet* (Loi sur la liberté de choix), Swedish Government Official Reports, n° 2008:15.
- Wyplosz, C. (2002), « Fiscal Policy: Institutions vs Rules », HEI Working Paper n° 03/2002, Graduate Institute of International Studies, Genève.

Chapitre 3

Fiscalité et croissance : dans quelle direction la Suède doit-elle s'orienter ?

*Depuis quelques années, la Suède mène une politique ambitieuse de réduction des prélèvements obligatoires : alors qu'en proportion du PIB, ceux-ci y atteignaient le plus haut niveau de la zone OCDE, la situation se normalise peu à peu. Cela étant, de nouvelles réformes seront sans doute nécessaires. À partir d'un seuil de revenu à peine supérieur au salaire moyen à plein temps, la fiscalité totale sur les revenus du travail (total des cotisations sociales, impôts sur le revenu et impôts sur la consommation) atteint encore 70 %. Il est probable que cette situation explique en partie la faible durée moyenne du travail et qu'elle nuit à l'entrepreneuriat, à la formation du capital humain et à l'embauche ou à la rétention de travailleurs étrangers très qualifiés. De même, les impôts sur les sociétés pourraient devenir un handicap de plus en plus sérieux étant donné la mobilité du capital. S'appuyant sur une étude récente de l'OCDE intitulée *Taxation and Economic Growth*, le présent chapitre analyse le système fiscal suédois et le besoin de nouvelles réformes dans ce domaine, en mettant l'accent sur les aspects du système qui revêtent le plus d'importance du point de vue de la croissance à moyen terme.*

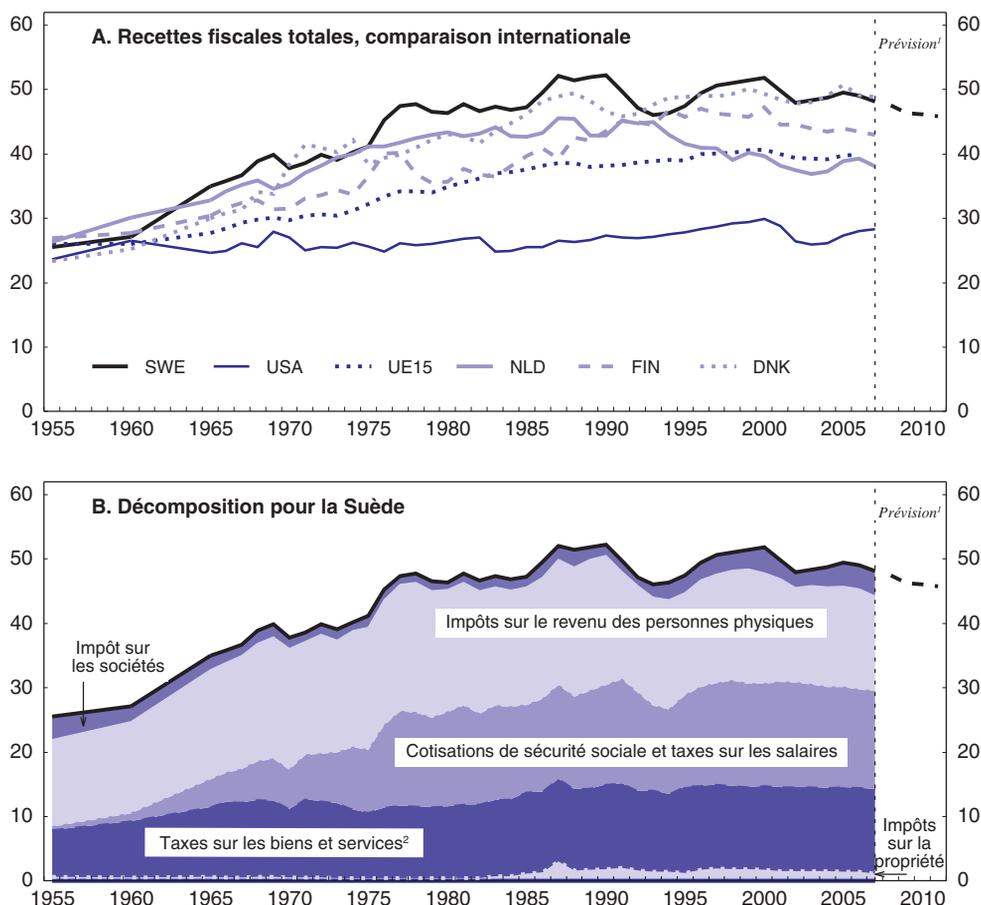
Pour être équilibrées, les réformes fiscales doivent tenir compte d'un certain nombre de considérations. Des recettes sont nécessaires pour financer les dépenses prioritaires en matière d'infrastructures, d'éducation et de santé et dans d'autres domaines importants pour la croissance économique et la cohésion sociale. Mais les systèmes fiscaux doivent aussi favoriser la croissance et être équitables, sans être excessivement complexes. Après avoir fait le point de l'évolution des recettes fiscales, le présent chapitre analyse les distorsions les plus manifestes de la fiscalité des entreprises et des particuliers, dont l'élimination serait souhaitable. La mobilité du capital, l'offre de travail et, on le verra au chapitre 4, les incitations à l'accumulation de capital humain sont des éléments dont il faut absolument tenir compte dans la conception des réformes des impôts sur les revenus des sociétés et des personnes physiques. Le chapitre s'achève par un examen des taxes sur le logement et des taxes environnementales et climatiques, qui pourraient permettre de dégager des recettes pour financer des réformes propres à favoriser la croissance.

Évolution des recettes fiscales dans une optique internationale

Pendant la deuxième moitié du vingtième siècle, les impôts ont régulièrement augmenté en proportion du PIB dans la plupart des pays de l'OCDE. Même si le ratio impôts/PIB en tant que mesure globale n'est pas clairement lié à la performance de croissance, cette évolution dénote des problèmes potentiels en termes d'efficacité. La hausse des impôts a été particulièrement prononcée en Suède. Alors qu'à la fin des années 50, ils dépassaient de moins de cinq points les pourcentages observés aux États-Unis et dans l'UE-15, à la fin des années 80 l'écart était de plus de 15 points par rapport à la moyenne de l'UE-15 et de plus de 25 points par rapport aux États-Unis (graphique 3.1). Depuis, les autorités suédoises se sont efforcées d'éviter toute nouvelle augmentation. Cependant, les prélèvements obligatoires demeurent très élevés en proportion du PIB, même par comparaison avec les pays voisins. En Finlande, la charge fiscale a moins augmenté au cours des années 70 et 80 et les autorités sont parvenues à la réduire davantage depuis 1995, date où elle avait atteint un sommet de 47 % du PIB. Aux Pays-Bas, où les prélèvements obligatoires avaient pratiquement suivi la même évolution qu'en Suède dans les années 60 et 70, les autorités ont mis un terme à l'alourdissement de la charge fiscale dès les années 80 et l'ont considérablement réduite depuis le début des années 90. Grâce aux réductions d'impôts décidées au cours de la période récente, la Suède se place maintenant après le Danemark, mais si l'on fait abstraction de ce pays, les prélèvements obligatoires y sont les plus élevés de la zone OCDE en proportion du PIB. L'écart vis-à-vis des autres pays est amplifié par des différences techniques, notamment le fait qu'en Suède les prestations de revenu sont imposables depuis le début des années 70. Correction faite de ce facteur, le ratio impôts/PIB, estimé à 46.3 % pour 2009, serait de 42.8 % (ministère des Finances, 2008a). L'écart est alors plus réduit, mais la Suède appartient toujours au groupe des pays de l'OCDE ayant la pression fiscale la plus élevée ; en particulier, elle n'est dépassée que par l'Allemagne et la France pour le niveau des dépenses publiques sociales nettes¹.

Graphique 3.1. **Évolution des recettes fiscales**

En pourcentage du PIB



1. Projet de budget pour 2009.

2. Y compris la taxe sur la valeur ajoutée et les droits à l'importation, etc. versés à l'Union européenne.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques, et ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485340448136>

La plus grande partie des recettes fiscales considérables de la Suède proviennent de prélèvements sur les revenus du travail, sous la forme de cotisations sociales et d'impôts sur le revenu des personnes physiques. Depuis la fin des années 70, ces catégories de prélèvements ont globalement représenté au moins les deux tiers des recettes totales, contre la moitié en moyenne dans la zone OCDE (graphique 3.1 ; tableau 3.1). Comme dans d'autres pays, les autorités se sont efforcées de réduire les impôts sur le revenu des personnes physiques durant les dernières décennies, mais en ayant tendance à compenser les réductions par une augmentation des cotisations sociales, si bien que le coin fiscal moyen sur les revenus du travail est resté inchangé.

La contribution de l'impôt sur les sociétés aux recettes fiscales est à peu près la même que dans les autres pays. Dans les années 80, la Suède avait l'un des taux d'imposition des sociétés les plus élevés de la zone OCDE, même si la charge fiscale effective était bien plus faible, du fait de dispositions très généreuses en matière de réserves (amortissement immédiat des dépenses d'équipement et possibilité de déprécier la valeur des stocks). La réforme fiscale du début des années 90 a élargi l'assiette de l'impôt sur les sociétés en réduisant ces avantages et

Tableau 3.1. **Composition des recettes fiscales dans les pays de l'OCDE**

Parts en pourcentage, 2006

	Danemark ¹	Finlande	Pays-Bas	Suède	UE-15	États-Unis	OCDE
Impôt sur les sociétés	9	8	9	8	9	12	11
Impôts sur le revenu des personnes physiques	50	30	19	32	25	36	25
Cotisations sociales et taxes sur les salaires	3	27	34	31	29	25	27
Taxes sur les biens et services	32	31	32	26	30	17	30
Impôts sur la propriété	4	3	5	3	5	11	6
Divers	0	0	1	0	1	0	3

1. En outre, 2 % des recettes fiscales totales sont des impôts sur le revenu qui se situent à la frontière de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques.

a ramené le taux légal de l'impôt à un niveau parmi les plus bas de la zone OCDE ; d'autres pays ont pris le même chemin depuis et, à 28 %, le taux en Suède est aujourd'hui proche de la moyenne OCDE. Malgré cette baisse, le produit de l'impôt sur les sociétés a augmenté en proportion du PIB, en raison de l'élargissement de son assiette et peut-être aussi d'une tendance plus généralisée des petites entreprises à se constituer en sociétés.

Les taxes sur les biens et services ont légèrement augmenté en proportion du PIB. Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est passé progressivement de 17.6 % en 1975 à 25 % en 1995, niveau auquel elle est restée depuis. Ainsi, la Suède (de même que le Danemark et la Norvège) a aujourd'hui le taux de TVA le plus élevé des pays de l'OCDE. La protection de l'environnement est aussi à l'ordre du jour dans la plupart des pays, et l'on s'accorde à reconnaître que les taxes sont un instrument efficace face aux problèmes du changement climatique et de la pollution. En 2005, les taxes liées à l'environnement représentaient environ 3 % du PIB en Suède, chiffre supérieur à la moyenne OCDE mais inférieur au pourcentage observé dans certains pays voisins (4.6 % au Danemark, 3.7 % en Norvège, 3.3 % en Finlande) et d'autres pays européens (4.0 % en Italie, 3.6 % aux Pays-Bas, 3.5 % au Portugal). Dès 1991, la Suède a institué une taxe sur le carbone pour promouvoir le remplacement des combustibles fossiles. Aujourd'hui, la plus grande partie de l'électricité est d'origine nucléaire ou hydraulique, d'où une forte contraction des recettes fiscales environnementales.

Le recours aux impôts sur la propriété est très variable suivant les pays. Seul un petit nombre d'entre eux – les États-Unis et le Royaume-Uni notamment – en tirent des recettes relativement importantes.

Quelle orientation générale les réformes fiscales devraient-elles prendre ?

L'étude récente de l'OCDE intitulée *Taxation and Economic Growth* (Johansson et al., 2008) montre que l'imposition des revenus nuit plus à la croissance que l'imposition des biens, des services et de la propriété. Les quatre principales catégories d'impôts y sont classées de la manière suivante, en commençant par celle qui produit les distorsions les plus importantes en termes de réduction du PIB :

- Les impôts sur les sociétés sont apparemment ceux qui ont les effets négatifs les plus marqués sur le PIB par habitant. Un abaissement de ces impôts stimule l'investissement. Il accroît aussi la croissance de la productivité totale des facteurs, en particulier dans les entreprises les plus dynamiques et novatrices, en encourageant l'entrepreneuriat, l'innovation et l'investissement direct étranger.

- Les impôts sur les revenus des personnes physiques pèsent sur l'offre de travail à la fois quantitativement, par le biais du taux d'activité et de la durée moyenne du travail, et qualitativement, par le biais de la formation du capital humain, de l'effort de travail et d'une moindre propension à accepter des emplois moins intéressants. L'entrepreneuriat peut aussi en pâtir si le revenu de l'activité d'entreprise, par-delà le rendement du capital investi, est imposé au même taux que le revenu des personnes physiques.
- Les impôts sur la consommation et autres taxes sur les biens et services ont un impact plus limité sur la croissance. De plus, la structure des taxes sur les biens et services peut être utilisée pour promouvoir des objectifs environnementaux.
- Enfin, les impôts récurrents sur les biens fixes sont les moins nuisibles pour la croissance, en partie parce que le logement bénéficie d'avantages fiscaux dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, ce qui signifie qu'un relèvement des impôts immobiliers rapproche en fait ceux-ci de la neutralité. D'autres impôts sur la propriété, comme les droits de mutation, peuvent sans doute engendrer des distorsions plus importantes que les impôts sur le revenu.

A priori, ce classement peut servir à orienter les réformes fiscales, à deux réserves près. *Premièrement*, les résultats des estimations concernent un pays moyen. Ainsi, par exemple, si un pays a moins recours à l'impôt sur le revenu que la moyenne des pays de l'OCDE, une réduction de la part de cet impôt pourra, dans son cas, se révéler moins avantageuse que ne l'indiquent les résultats des estimations. Par conséquent, il faut tenir compte de la situation initiale de chaque pays. *Deuxièmement*, des ajustements à l'intérieur de chaque catégorie de prélèvement peuvent avoir un impact non négligeable, au-delà des possibilités de réallocation entre grandes catégories prises en compte dans l'analyse de régression.

Imposition du capital et de l'entreprise

Compte tenu du classement reproduit ci-dessus, il faut se féliciter de la réduction prévue du taux de l'impôt sur les sociétés, qui devrait être ramené de 28 % actuellement à 26.3 % en 2009. La moins-value de recettes, de l'ordre de 0.2 point de PIB, serait compensée par une plus grande rigueur dans l'application des règles d'imposition concernant notamment la déductibilité des charges d'intérêts des sociétés, lorsque les emprunts correspondants répondent apparemment à un souci d'optimisation fiscale (Gouvernement suédois, 2008)². Outre qu'il fera de la Suède une destination plus intéressante pour les investissements, l'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés contribuera à uniformiser le régime fiscal de l'emprunt et des fonds propres pour les entreprises suédoises qui lèvent des fonds auprès d'investisseurs locaux³.

Pour les entreprises individuelles et les sociétés ayant un petit nombre d'actionnaires, d'importantes réductions d'impôts ont déjà été opérées ces dernières années. Leur situation peut parfois être très tributaire du niveau d'imposition de leur propriétaire au titre du revenu des personnes physiques. Par conséquent, la suppression de l'impôt sur la fortune (*förmögenhetsskatten*), en 2007, a été une mesure importante. Elle est venue s'ajouter à l'élimination des droits de donation et de succession quelques années auparavant, qui a facilité le transfert des petites entreprises d'une génération à l'autre.

Différentes propositions tendant à réduire les cotisations patronales à la charge de certaines catégories d'entreprises ont été avancées. Un abaissement des cotisations patronales pour les groupes marginaux du marché du travail peut se justifier comme

moyen de contrebalancer les salaires négociés collectivement, qui ne permettent pas une dispersion suffisante, afin de tenir compte des différences de productivité au niveau individuel. En revanche, il n'est pas aussi justifié d'abaisser ces cotisations expressément dans le cas des petites et moyennes entreprises, comme cela est parfois envisagé. Ce type de mesure aurait en outre pour effet de fausser la concurrence et de freiner le processus de sélection naturelle des acteurs les plus efficaces du marché, et donc d'entraver la croissance économique.

Ce ne sont pas les petites entreprises en tant que telles, mais celles d'entre elles qui innovent, qui doivent retenir l'attention si l'on veut promouvoir la croissance économique. De ce point de vue, il importe de faciliter le processus de création d'entreprises sans dissuader celles-ci de se développer ensuite. Il faut donc se féliciter de ce que des réformes soient à l'étude dans le but de favoriser davantage l'entrepreneuriat en faisant en sorte que les particuliers puissent plus facilement déclarer leurs revenus en tant qu'entrepreneurs indépendants (*F-skatt*). Ces réformes sont particulièrement importantes pour les entrepreneurs qui commencent avec un petit nombre de clients, voire un seul (SOU, 2008a)⁴. En particulier, les femmes qui créent des entreprises devraient en bénéficier. Par exemple, une personne travaillant dans le secteur des soins de longue durée au niveau communal pourrait plus facilement créer sa propre entreprise en ayant son précédent employeur comme principal client. Si elles sont adoptées, les réformes proposées devraient prendre effet en janvier 2009⁵.

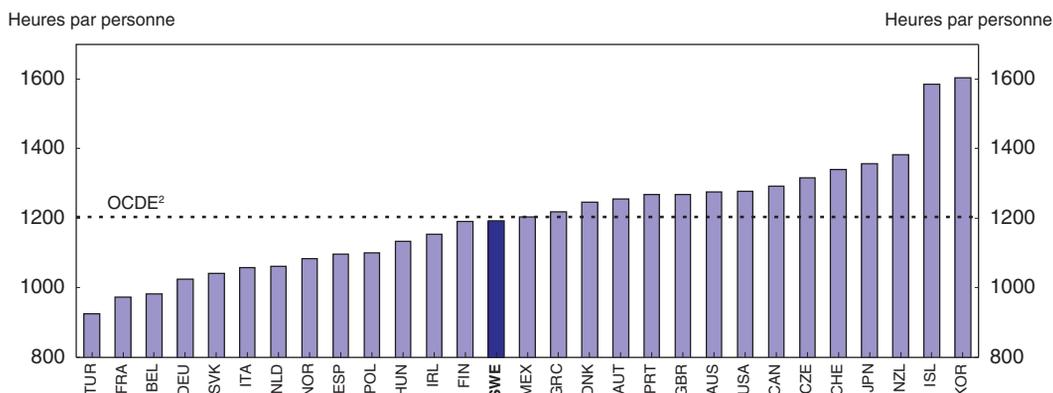
Cotisations sociales et impôt sur le revenu des personnes physiques

Les taux d'emploi sont élevés, mais la durée annuelle moyenne du travail par personne occupée est faible, si bien que l'offre de travail, mesurée par le nombre total d'heures travaillées par personne dans la population d'âge actif, est voisine de la moyenne OCDE (graphique 3.2). La plus grande partie de la différence de taux d'emploi global s'explique par des taux d'activité féminine plus élevés dans toutes les classes d'âge. Par ailleurs, le problème du détournement de l'offre de travail par la retraite anticipée est moins prononcé en Suède qu'ailleurs : plus de la moitié des 60-64 ans exercent une activité professionnelle. Cependant, la durée des congés annuels et autres réduit le nombre de semaines et, partant, le nombre total d'heures travaillées annuellement⁶.

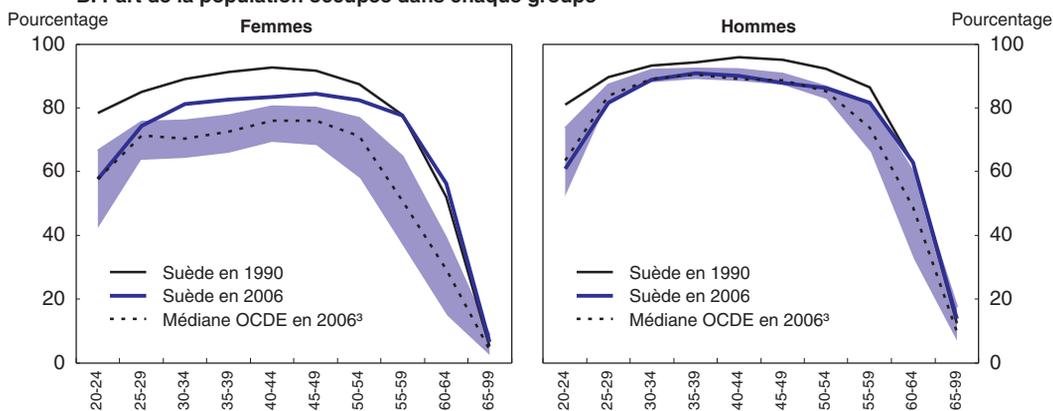
Il est frappant de constater qu'en Suède, il n'y a guère de différence de durée moyenne du travail entre les travailleurs à plein temps et les travailleurs à temps partiel. De fait, la semaine de travail à temps partiel, de 28 heures, y est beaucoup plus longue qu'ailleurs (encadré 3.1). On peut donc penser que le meilleur moyen d'accroître l'offre de travail consisterait à faire en sorte que les travailleurs à temps plein aient une durée hebdomadaire de travail plus longue et travaillent un plus grand nombre de semaines chaque année, plutôt qu'à essayer d'augmenter le taux d'activité ou la durée du travail des travailleurs à temps partiel.

Le coin fiscal total sur les revenus du travail atteint l'un des plus hauts niveaux de la zone OCDE dans le cas des revenus supérieurs à la moyenne. Les impôts sur le revenu des personnes physiques se situent à deux niveaux. Au niveau de la commune, l'impôt sur le revenu est appliqué selon un taux uniforme, différent suivant les communes, mais se situant en moyenne à 31.6 % en 2008. L'impôt « national » sur le revenu, perçu par l'administration centrale, constitue l'élément progressif : son taux minimum, de 20 %, s'applique à un niveau de revenu légèrement supérieur au salaire moyen à temps plein, et

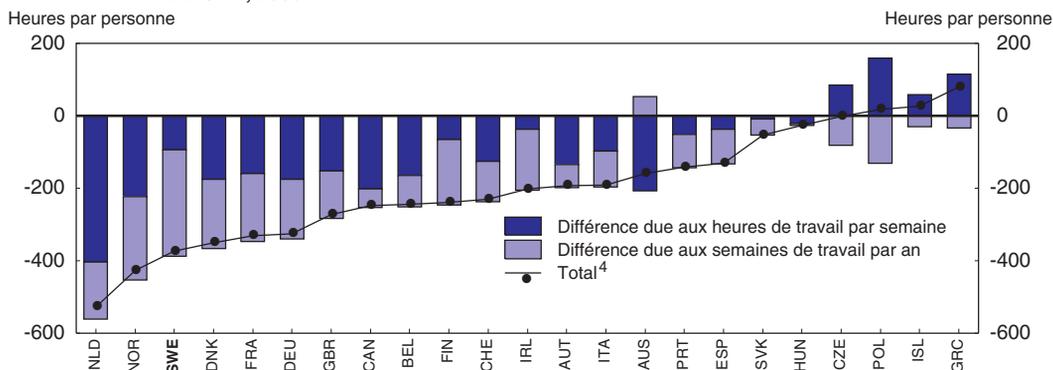
Graphique 3.2. L'offre totale de travail est voisine de la moyenne

A. Total annuel des heures travaillées par personne d'âge actif, 2006¹

B. Part de la population occupée dans chaque groupe



C. Nombre annuel moyen d'heures travaillées par les personnes occupées : différence par rapport aux États-Unis, 2005



1. Les statistiques nationales n'utilisent pas les mêmes fourchettes d'âge pour la population d'âge actif dans tous les pays. Par souci de comparabilité, sont indiqués ici les chiffres correspondant au nombre total d'heures travaillées rapporté à la population de 15 à 64 ans.
2. Ensemble de la zone OCDE à l'exclusion du Luxembourg.
3. La zone ombrée représente les deux quartiles intermédiaires (en d'autres termes, la moitié des pays entrent dans cette fourchette).
4. Du fait de l'interaction entre les écarts imputables à la durée hebdomadaire du travail et ceux qui sont imputables au nombre de semaines travaillées par an, l'écart total de durée annuelle moyenne du travail par rapport aux États-Unis est différent de la somme de ses deux composantes.

Source : OCDE, base de données du n° 83 des *Perspectives économiques*, base de données sur la productivité et base de données des Statistiques de la population active ; OCDE (2008a), *Objectif croissance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485341023848>

Encadré 3.1. Comparaison internationale de la durée annuelle moyenne du travail composante par composante

Une étude récente de l'OCDE établit des indices normalisés qui facilitent une ventilation détaillée des écarts de durée du travail entre la Suède et les autres pays de l'OCDE (tableau 3.2)*.

Pour les salariés à plein temps, la durée hebdomadaire du travail est à peu près la même qu'en Allemagne et qu'au Danemark. Par rapport aux États-Unis, la différence est de trois heures : la semaine compte deux heures de travail normal en moins et une heure supplémentaire en moins.

En revanche, la durée hebdomadaire du travail à temps partiel est beaucoup plus longue que dans les autres pays, y compris les États-Unis.

Les absences sont nombreuses à la fois parmi les salariés à temps plein et les salariés à temps partiel. Le nombre de jours fériés et de jours de congé annuels est un peu plus élevé qu'en Allemagne et au Danemark et beaucoup plus élevé qu'aux États-Unis. En outre, le salarié suédois moyen prend plus de jours de congé de maternité/parental et de congé de maladie.

La durée moyenne du travail doit être placée dans le contexte du taux d'activité des femmes et des personnes de 55 ans et plus. La proportion de femmes ayant un emploi est plus élevée que dans aucun autre pays de l'OCDE, à l'exception de l'Islande, aussi bien chez les femmes d'âge très actif (25-54 ans) que chez les femmes âgées (55-64 ans). Parmi les hommes âgés également, le taux d'activité est relativement élevé. Dans ces conditions, on pourrait s'attendre à ce que nombre d'entre eux travaillent à temps partiel, mais ce n'est pas le cas. Avec 19 % d'emplois à temps partiel parmi les femmes, la Suède se situe en-dessous de la moyenne OCDE et de la moyenne des autres pays nordiques ; parmi les hommes, 9 % des emplois sont à temps partiel, soit un peu plus que la moyenne OCDE et exactement autant que la moyenne des autres pays nordiques.

Tableau 3.2. Décomposition d'une année de travail

Indices normalisés, 2005

	Salariés à temps plein					Salariés à temps partiel				
	USA	AUS	DEU	DNK	SWE	USA	SWE	AUS	DNK	DEU
Durée annuelle du travail par salarié	2 097	2 073	1 756	1 710	1 622	1 093	1 072	863	826	776
Durée hebdomadaire totale du travail, tous emplois confondus	44.9	43.4	42.0	41.2	41.8	24.5	28.1	18.5	20.3	18.7
Durée hebdomadaire normale de l'emploi principal	42.0		40.1	39.4	39.9	22.4	25.3		18.2	17.4
Heures supplémentaires au titre de l'emploi principal	2.9		1.8	1.1	1.6	2.1	1.6		0.9	0.9
Heures consacrées à un emploi supplémentaire			0.2	0.7	0.4		1.2		1.1	0.4
Semaines travaillées par an (= 52 – somme des éléments ci-après)	46.7	47.8	41.7	41.6	38.8	44.6	38.2	46.7	40.8	41.5
Jours fériés et nombre minimum de jours de congés payés annuels	4.0		8.1	7.8	8.4	4.0	8.4		7.8	8.1
Congés de maternité/ parentaux			0.4	0.9	1.6		1.6		0.6	0.3
Congés de maladie et d'incapacité	0.6		1.1	0.9	2.4	1.3	2.8		1.0	0.8
Autres congés	0.7		0.7	0.8	0.8	2.0	1.1		1.8	1.2

Source : OCDE, (2008a) *Objectif croissance* 2008.

* Auparavant, les données concernant la durée moyenne du travail que l'OCDE publiait dans les *Perspectives de l'emploi* étaient corrigées afin de compenser une sous-déclaration apparente des absences pour maladie et à titre parental. Cette correction s'est révélée trompeuse dans le cas de la Suède (Holmlund, 2007). Les nouveaux indices normalisés présentés dans *Objectif croissance* ne comportent pas de correction au titre des congés de maladie et des congés parentaux.

passé à 25 % à partir d'un niveau de revenu représentant une fois et demie le salaire moyen à plein temps. Si l'on y ajoute les cotisations patronales (32,4 %), les cotisations salariales (7 %) et les taxes sur la consommation assez élevées, le coin fiscal total sur le travail s'échelonne de 56 % à 71 % après déduction de l'abattement à la base (graphique 3.3). Ces coins fiscaux élevés doivent être situés dans un contexte particulier, à savoir que les droits à pension sont liés aux cotisations effectuées pendant toute la carrière professionnelle de l'intéressé. Toutefois, pour la cotisation retraite de 11 % acquittée par les employeurs, cette affectation est plafonnée à quelque 90 % des gains moyens à plein temps ; au-delà de ce seuil, la cotisation devient un impôt pur et simple. En termes effectifs, le coin marginal est plus bas pour les travailleurs rémunérés au-dessous du salaire moyen, et la progression est plus forte que ne l'indique le barème du graphique 3.3. Les conjoints sont imposés séparément, ce qui contribue à réduire les taux marginaux applicables aux seconds apporteurs de revenus. Tous les revenus du capital sont imposés au taux uniforme de 30 %, sauf l'épargne retraite, qui est assujettie à un taux de 15 %.

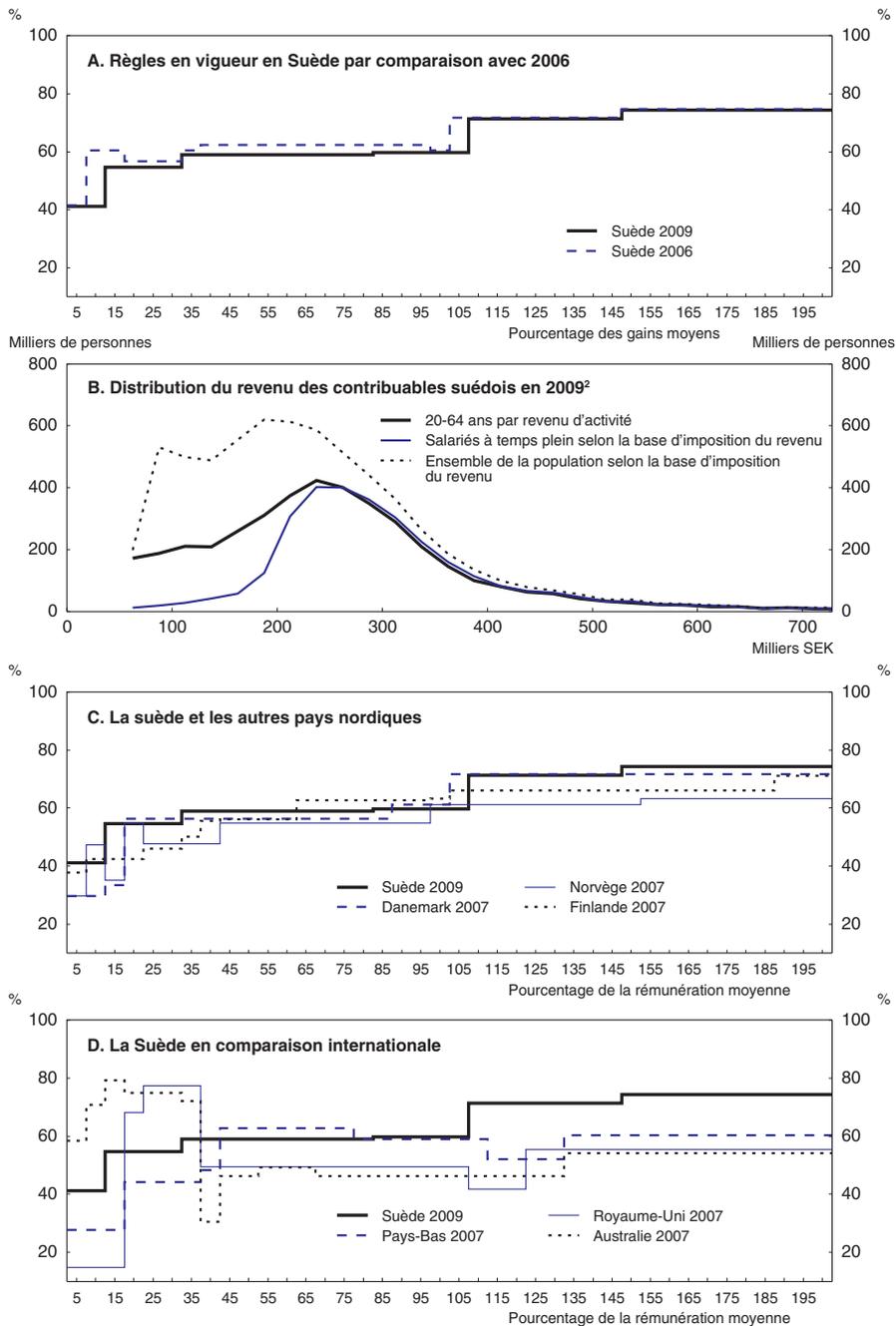
Les réductions récentes des impôts sur le revenu ont pris la forme d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail. Institué pour la première fois en 2007, il a été étendu en 2008, et avec la troisième étape inscrite dans le projet de budget pour 2009, son coût budgétaire atteint 2 points de PIB. L'objectif est de rendre le travail plus intéressant que les prestations sur le plan financier, mais comme le montant du crédit augmente en même temps que le revenu du travail, il a aussi eu pour effet de réduire le coin fiscal marginal auquel sont soumises les personnes ayant un revenu inférieur à la moyenne (graphique 3.3).

À compter de 2009, les cotisations patronales seront toutes abaissées d'un point. Comme le crédit d'impôt sur les revenus du travail, cette réduction fera diminuer le coin fiscal sur les revenus du travail par rapport au coin fiscal sur les prestations sociales, mais ses effets à long terme sur l'emploi seront sans doute plus limités que ceux du crédit d'impôt sur les revenus du travail. Elle aura pour effet immédiat de rendre l'embauche financièrement plus intéressante. De fait, les autorités espèrent que cette mesure pourra juguler le recul probable de l'emploi provoqué par le ralentissement de la croissance économique (Gouvernement suédois, 2008). À terme, cependant, l'équilibre reviendra sur le marché du travail, des salaires plus élevés compensant en partie ou en totalité la réduction des cotisations. Ces salaires plus élevés inciteront les personnes déjà pourvues d'un emploi à allonger leur temps de travail, tout en rendant le travail plus intéressant par rapport à l'aide sociale et aux autres prestations fixes. En revanche, comme les prestations d'assurance chômage et les indemnités de maladie sont calculées en proportion du dernier salaire, des salaires plus élevés ne rendront pas ces prestations moins intéressantes – sauf pour les personnes ayant des revenus du travail supérieurs aux trois quarts du salaire moyen à temps plein, niveau auquel les prestations commencent à être plafonnées⁷.

Il est certes intéressant d'abaisser la charge fiscale globale au moyen du crédit d'impôt sur les revenus du travail et d'allègements des cotisations patronales, mais de nouvelles réductions des impôts sur le revenu auraient des effets dynamiques plus prononcés. Comme l'expliquait la dernière *Étude*, étant donné la faible dispersion des revenus du travail en Suède, un crédit d'impôt sur les revenus du travail est moins facile à mettre en œuvre que dans le contexte britannique ou américain, où les crédits d'impôt sur les revenus du travail ont été utilisés avec succès. Il serait plus efficace de réduire l'impôt national : comme il est très élevé dès son seuil d'application, une réduction du coin fiscal marginal se traduirait par une très forte augmentation du revenu disponible lorsque le revenu brut augmente. Par conséquent, la moins-value statique de recettes est

Graphique 3.3. Coin fiscal marginal total

Ensemble des impôts sur le revenu, des cotisations patronales et salariales et des taxes dans le cas d'une personne seule sans enfant ayant un revenu égal à 50-200 % du salaire moyen à temps plein¹



1. En 2007, les impôts sur la consommation s'élevaient en moyenne à 29.9 % en Suède, 30.7 % au Danemark, 26.1 % en Norvège, 22.2 % en Finlande, 22.2 % aux Pays-Bas, 17.6 % au Royaume-Uni et 20.1 % en Australie. En Suède, la situation familiale n'influe que sur les droits à prestations, alors que les cotisations et les impôts sont strictement individuels. Par conséquent, le barème d'imposition indiqué dans le graphique s'applique à tous les contribuables.

2. Les distributions de revenus ont été calculées à l'aide du modèle FASIT et de l'enquête HEK de 2006 sur les ménages, actualisée aux niveaux de 2009. Les échelles horizontales des quatre parties du graphique se recoupent, étant donné que le salaire moyen d'un travailleur à plein temps est estimé à 364 300 SEK en 2009. Les revenus imposables comprennent les revenus du travail, les avantages accessoires, les allocations de chômage et autres transferts et pensions, etc. Ils ne comprennent pas les revenus du capital, qui sont imposés séparément.

Source : OCDE, base de données de la publication *Les impôts sur les salaires* et calculs connexes ; OCDE, base de données analytiques ; ministère des Finances, Office statistique de Suède et calculs de l'OCDE.

relativement faible par comparaison avec le surcroît d'incitations qui en résulte. Cet effet est particulièrement prononcé à des niveaux de revenu légèrement supérieurs au seuil à partir duquel s'applique l'impôt national : la densité de la distribution des revenus y est encore forte, avant de diminuer rapidement à mesure que les revenus augmentent. Ainsi, un grand nombre de contribuables sont assujettis au coin fiscal marginal très élevé, mais ne paient que très peu au titre de l'impôt national sur le revenu (graphique 3.3 ; OCDE, 2007a). Au cours de l'année écoulée, des modèles ont été élaborés en tenant compte d'informations détaillées sur le revenu et la situation fiscale des ménages suédois. Les résultats obtenus confirment que, bien que le crédit d'impôt sur les revenus du travail contribue à attirer davantage de personnes dans l'emploi et réduise ainsi le nombre de prestataires, il ne permet pas d'accroître aussi efficacement l'offre globale de travail que des réductions visant le coin fiscal marginal élevé (Lundgren *et al.*, 2008). En particulier, un relèvement du seuil d'application de l'impôt national sur le revenu apparaît très intéressant du point de vue des autorités : le Conseil de politique budgétaire mis en place par le gouvernement a estimé qu'au moins 80 % de la moins-value initiale de recettes provoquée par une telle mesure serait compensée par un accroissement du nombre d'heures travaillées qui entraînerait une augmentation des revenus imposables (Conseil de politique budgétaire, 2008). En outre, comme on le verra au chapitre 4, des taux marginaux d'imposition élevés s'appliquant à un niveau de revenu à peine supérieur au salaire moyen à plein temps tendent à décourager l'effort de développement du capital humain chez un grand nombre de travailleurs. Si ces effets étaient pris en compte dans les estimations évoquées plus haut, l'attrait relatif du crédit d'impôt sur les revenus du travail serait encore plus limité.

Cette conclusion est d'ailleurs corroborée par de nouvelles recherches visant à analyser de façon exhaustive la réaction des revenus aux réformes fiscales. En mettant l'accent sur les revenus, l'analyse empirique permet de prendre en compte les effets sur la durée du travail et sur la productivité, laquelle dépend notamment de l'effort et de la volonté accrue dont font preuve les travailleurs pour se déplacer et accepter des emplois moins plaisants, mais bien rémunérés⁸. D'après une étude récente fondée sur un panel très important représentant 3 % de la population suédoise sur la période 1991-2002, l'élasticité à long terme du revenu par rapport au revenu après impôt serait de l'ordre de 0.2 ou 0.3. Cela serait suffisant pour permettre, à la marge, aux réductions de l'impôt national sur le revenu de s'autofinancer intégralement (Holmlund et Söderström, 2007). D'autres études aboutissent à des résultats similaires (Ljunge et Ragan, 2005 ; Hansson, 2007). Par conséquent, les autorités devraient en priorité réduire l'impôt national sur le revenu, même s'il apparaît souhaitable de financer cette réduction au départ et de laisser les effets dynamiques, une fois qu'ils se produiront, financer de nouvelles réductions d'impôts.

Il est donc tout à fait opportun que les réductions d'impôt sur le revenu décidées pour 2009 permettent de réduire le nombre de personnes soumises au coin fiscal marginal très élevé découlant de l'impôt national sur le revenu. Précisément, le seuil à partir duquel les revenus sont assujettis à l'impôt national doit être relevé de 15 % par rapport au niveau résultant de l'application du mécanisme d'indexation normal (graphique 3.3)⁹.

Par la suite, l'impôt national sur le revenu devrait encore être réduit, car la Suède est de moins en moins en phase avec les autres pays à cause de son coin fiscal marginal élevé. Lors de la réforme fiscale de 1990, elle avait considérablement abaissé le taux maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Or, depuis cette date, le taux maximum a augmenté avec l'institution d'un impôt additionnel de 5 % en 1995. En outre, les autres

pays l'ont très fortement réduit, si bien que le coin fiscal maximum sur les revenus observé en Suède est aujourd'hui l'un des plus élevés de la zone OCDE ; il est donc important non seulement vis-à-vis des pays anglo-saxons, mais aussi par rapport à des pays voisins comme l'Allemagne et la Norvège. La suppression complète de l'impôt national ne coûterait initialement que 1.3 % du PIB, et même beaucoup moins si l'on tient compte des effets dynamiques aboutissant à un élargissement de son assiette. Les effets sur la formation de capital humain et sur la mobilité internationale prenant progressivement de l'importance, il faudrait à l'avenir donner la priorité aux réductions de l'impôt national sur le revenu. Ces allègements sont souvent contestés car l'impôt national sur le revenu est l'un des rares éléments de progressivité qui subsistent dans le système fiscal suédois. Toutefois, pour promouvoir l'équité, la mise en oeuvre de politiques visant à améliorer les résultats scolaires des enfants de tous milieux et à renforcer l'insertion sur le marché du travail est préférable au maintien de taux d'imposition marginaux très élevés pour les titulaires de hauts revenus ou à l'impôt sur la fortune, qui a été récemment supprimé. Du reste, il y aurait encore d'amples effets de redistribution, compte tenu de services tels que la garde d'enfants qui sont financés par l'État et accessibles à tous, à quoi s'ajoute un système de sécurité sociale relativement généreux. Une démarche socialement acceptable – et efficace – consisterait à relever encore le seuil d'application de l'impôt national sur le revenu. L'Etat-providence serait ainsi beaucoup mieux armé pour faire face à la mondialisation.

L'effet d'une réduction financée du coin fiscal marginal sur la durée du travail peut être illustré par les résultats d'une étude récente de l'OCDE concernant la durée du travail. Si l'on tient compte de facteurs pertinents comme l'emploi et le niveau d'imposition moyen dans l'ensemble de l'économie, on constate que le coin fiscal marginal est un déterminant significatif et important de la durée moyenne du travail parmi les femmes. On observe un net effet de substitution négatif : une charge fiscale plus lourde réduit le revenu tiré d'une heure de travail supplémentaire et conduit donc à une consommation accrue de temps libre (encadré 3.2). Parmi les hommes, l'effet est plus limité. Pour illustrer les conséquences que l'on peut tirer de ces estimations, il est sans doute intéressant de simuler l'effet d'une réduction des taux marginaux d'imposition suédois à un niveau identique à celui qui existe en Australie – pays se caractérisant par un taux marginal d'imposition relativement bas. Pour les femmes, la durée hebdomadaire normale augmenterait de plus de 2 heures (graphique 3.4). Comme pour toute estimation portant sur un panel de pays, il faut tenir compte du fait que l'ampleur de l'effet peut varier considérablement d'un pays à un autre, en raison notamment de différences de caractéristiques institutionnelles qui ne sont pas totalement prises en compte dans l'analyse : les coefficients estimés reflètent l'ampleur de l'effet d'une modification du taux marginal d'imposition dans le pays moyen. Par exemple, si les conjoints font l'objet d'une imposition distincte et si la situation de famille et le sexe ont un poids différent sur le marché du travail, l'écart sera peut-être moins prononcé entre les élasticités observées pour les hommes et pour les femmes en Suède que dans le pays de l'OCDE moyen. La simulation n'a donc qu'un caractère d'exemple.

Travail pour compte propre

La réalisation de tâches ménagères ou le recours à des services extérieurs sont une variable d'ajustement importante de la durée du travail. Un coin fiscal marginal élevé peut inciter des personnes très qualifiées à laver elles-mêmes leur linge, à faire leur ménage,

Encadré 3.2. Estimation des effets de la fiscalité sur la durée du travail dans l'ensemble des pays

Une analyse économétrique de la durée du travail a été réalisée sur un groupe de 22 pays de l'OCDE, dont la Suède, sur la période 1991-2005 (OCDE, 2008a ; Causa, 2008). Les équations comportent des variables de contrôle représentant le taux de chômage (variable instrumentale), le niveau d'éducation et la situation de famille, ainsi que des variables temporelles et des variables pays à effet fixe. Les principaux résultats sont les suivants (les autres variables explicatives étant omises) :

Hommes : $\log(\text{durée hebdomadaire normale du travail}) = -0.136^{**} \text{ coin fiscal marginal} + \dots$

Femmes : $\log(\text{durée hebdomadaire normale du travail}) = -0.730^{***} \text{ coin fiscal marginal} + \dots$

où ** indique une valeur statistiquement significative au seuil de 95 % et *** au seuil de 99 %. Les semi-élasticités estimées impliquent qu'une augmentation d'un point de pourcentage du coin fiscal marginal est associée à une diminution de 0.73 % de la durée hebdomadaire normale du travail pour les femmes dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Ces estimations confirment que le coin fiscal marginal est un déterminant important de la variation de la durée du travail dans tous les pays de l'OCDE et à toutes les périodes, même si l'ampleur exacte de cet effet ne peut être estimée qu'avec un certain degré d'incertitude. Dans certaines spécifications, le coefficient n'est pas statistiquement significatif pour les hommes. L'effet tend à être plus prononcé pour les hommes mariés que pour les hommes seuls et pour les personnes ayant fait des études supérieures que pour les autres.

Les données concernant la durée du travail proviennent des enquêtes sur la population active : les répondants sont invités à dire combien d'heures ils travaillent pendant une semaine normale (hors congés, absences pour maladie, etc.). Étant donné que les heures supplémentaires « inhabituelles » et les seconds emplois ne sont pas pris en compte, la différence entre la durée annuelle totale du travail aux États-Unis et en Europe n'est peut-être pas totalement reflétée par les données. Le coin fiscal marginal est calculé au moyen des modèles décrits dans la publication de l'OCDE intitulée *Les impôts sur les salaires*, qui tiennent compte des effets conjugués des impôts directs sur les revenus, des cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés, des allocations familiales et des crédits d'impôt sur les revenus du travail, à l'exclusion des taxes sur la consommation (impôts indirects). Le salaire est calculé en moyenne sur 6 catégories de ménages et sur la rémunération brute pour chaque centile de 61 % à 200 % et de 33 % à 99 % du salaire de l'ouvrier moyen, respectivement pour le premier et le second apporteur de revenu.

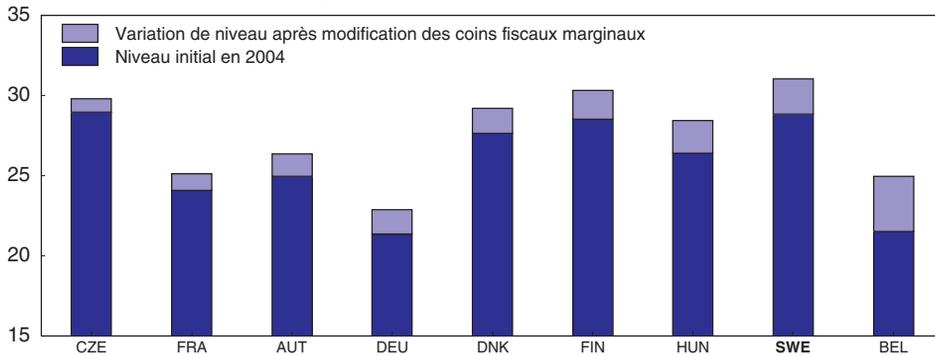
D'autres facteurs, en dehors des impôts marginaux, influent aussi sur la durée effective moyenne du travail, mais de façon moins marquée. La disponibilité et le coût de structures d'accueil des enfants revêtent une grande importance, mais la Suède est déjà bien placée à cet égard. Les réglementations restreignant la durée hebdomadaire du travail expliquent en partie les différences observées entre les pays de l'OCDE dans le cas des hommes, mais les femmes font en général moins d'heures de travail et sont donc moins concernées par la limitation de la durée du travail.

etc., alors qu'elles seraient beaucoup plus productives si elles faisaient autre chose. Il sera donc intéressant de voir comment la déduction récemment instituée en Suède pour les dépenses de services ménagers fonctionne dans la pratique. Depuis juillet 2007, chaque adulte peut demander à bénéficier d'une déduction fiscale représentant la moitié des sommes versées au titre de travaux ménagers à son domicile ou à celui de ses parents, dans la limite de 15 % du salaire moyen à plein temps¹⁰. S'ajoutant au financement sur

Graphique 3.4. Simulation à titre d'exemple : offre de travail des femmes pour des taux marginaux d'imposition identiques à ceux de l'Australie¹

Simulation de la durée hebdomadaire totale du travail en tenant compte des effets sur la durée hebdomadaire normale du travail et sur la proportion de femmes occupant un emploi, mais sans tenir compte des effets sur le nombre de semaines travaillées annuellement

Durée hebdomadaire du travail par femme âgée de 25-54 ans



1. Les pays sont classés en fonction de l'ampleur de l'augmentation de la durée du travail induite par la modification du coin fiscal marginal.

Source : Calculs d'après Causa (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485350334761>

fond publics d'une offre relativement importante de structures d'accueil pour la garde des enfants et de soins de longue durée en institution ou à domicile, cette disposition vise à permettre aux femmes comme aux hommes de concilier plus facilement activité professionnelle et vie de famille tout en créant des emplois peu qualifiés. Ces services doivent être acquis auprès d'une entreprise ou d'un travailleur indépendant enregistré comme tel, et ils sont soumis à la TVA, afin d'éviter un développement du travail non déclaré dans ce contexte. En 2007, environ 1 % des ménages suédois ont eu recours à ce dispositif et les premiers résultats semblent relativement positifs. Pour simplifier les choses, à l'issue d'une étude récente il a été recommandé d'accorder la déduction fiscale dès l'acquisition des services, et non après la clôture de l'exercice fiscal (SOU, 2008b), réforme qui devrait en principe entrer en vigueur en 2009.

Fraude aux impôts et aux prestations

L'économie informelle est moins importante en Suède que dans certains autres pays en proportion du PIB, mais des enquêtes révèlent que la fraude fiscale est l'un des principaux motifs de travail non déclaré. Les autorités fiscales suédoises estiment qu'elle représente au total une perte de recettes égale à 4½ points de PIB, dont la moitié environ du fait de la non-déclaration de revenus du travail. D'après des études internationales, l'économie souterraine suédoise serait en fait plus développée, représentant près d'un cinquième du PIB, soit à peu près la même proportion qu'en Allemagne, au Danemark, en Finlande et en Norvège, selon les estimations (Schneider, 2004). Lorsqu'on leur a demandé la principale raison qui les pousserait à faire du travail non déclaré lors d'une enquête récente pour l'Eurobaromètre, 32 % des répondants suédois ont mentionné le niveau élevé des impôts, la Suède se situant ainsi au troisième rang des 27 pays de l'UE pour l'importance accordée à ce facteur (Commission européenne, 2007), et 84 % ont indiqué qu'il n'y avait guère de risque que les autorités fiscales et sociales détectent du travail non déclaré – proportion plus élevée

que dans aucun autre des 27 pays de l'UE. En outre, la moralité fiscale semble s'être détériorée, les jeunes générations trouvant plus acceptable, vis-à-vis de la collectivité, de ne pas déclarer leur revenu : près de 4 % des personnes nées dans les années 70 ne déclarent aucun revenu aux autorités fiscales bien qu'elles soient économiquement actives, contre 2¼ et 1½ pour cent pour les personnes nées dans les années 60 et 50 respectivement. La plupart d'entre elles vivent dans de grandes agglomérations et sont de sexe masculin¹¹.

Une approche globale s'impose dans la mesure où la sous-déclaration des revenus est souvent liée à la perception frauduleuse de prestations monétaires. Des enquêtes menées auprès des chauffeurs de taxi ont révélé que même dans des compagnies établies, jusqu'à 40 % des chauffeurs ne déclaraient pas leurs revenus aux autorités fiscales et bénéficiaient simultanément d'allocations de chômage, d'indemnités de maladie ou de l'aide sociale. De telles pratiques nuisent au soutien public en faveur des programmes d'assurance sociale et faussent sérieusement la concurrence, au point que les entreprises qui ne fraudent pas ont parfois du mal à rester en activité. Une commission créée par le gouvernement a récemment estimé que 4 % des prestations servies l'étaient d'une manière ou d'une autre à mauvais escient (SOU, 2008c). La moitié de ce chiffre s'explique par un comportement délibérément frauduleux de la part des prestataires. La principale proposition de la commission consiste à assurer un meilleur recoupement des registres publics. À l'heure actuelle, les prestations sociales sont versées sur la base d'informations fournies par le bénéficiaire sur sa situation professionnelle, ses revenus, son patrimoine et son logement. La commission propose de faire en sorte que les informations recueillies par un service public soient communiquées aux autres services publics qui en ont besoin. Les services fiscaux joueraient un rôle central en recueillant auprès des employeurs des informations mensuelles sur le revenu de chaque personne concernée et en créant un registre de ses principaux éléments de passif et d'actif. En outre, les autorités fiscales seraient chargées de vérifier l'exactitude des informations concernant le lieu de résidence en effectuant des inspections sur place. La commission recommande aussi l'octroi de pouvoirs élargis aux autorités fiscales afin de leur permettre de contrôler le secteur du bâtiment, qui semble souffrir de problèmes particuliers, du même ordre que ceux que l'on rencontre dans les entreprises de nettoyage et de transport¹². Cette situation est confirmée par l'enquête Eurobaromètre : 31 % des Suédois qui répondent avoir fait appel à un ou plusieurs travailleurs non déclarés indiquent que le bâtiment est le principal secteur d'activité concerné, contre 16 % en moyenne dans les 27 pays de l'UE (Commission européenne, 2007).

Des sanctions plus lourdes pourraient aussi être envisagées pour lutter contre la fraude aux impôts et aux prestations. Il est en effet frappant de constater que les Suédois considèrent que le risque d'être pris en faute en cas de travail non déclaré est moins grand que dans les autres pays européens. La proposition de la commission tendant à imposer des amendes administratives en cas de fraude aux prestations est donc la bienvenue. Ce type de sanction administrative est déjà possible en cas de fraude à l'impôt, mais pas dans celui de la fraude aux prestations, où des sanctions ne peuvent être infligées que si l'affaire va devant les tribunaux. Les propositions de la commission visant à obliger les agents des services sociaux à signaler les informations erronées qu'ils détectent pourraient aussi être très utiles – des obligations similaires sont d'ailleurs imposées aux fonctionnaires dans d'autres domaines.

Impôts sur le logement

Les impôts sur le logement sont ceux qui entraînent le moins de distorsions économiques, mais ils ne sont guère utilisés et pourraient donc jouer un rôle plus important. En fait, il existait en Suède un impôt immobilier fonctionnant de façon satisfaisante jusqu'à la fin de 2006 : les logements occupés par leur propriétaire étaient imposés à un taux effectif annuel de 0.7 % de leur valeur marchande, calculée sur la base d'évaluations fréquemment actualisées. Comme indiqué dans l'Étude précédente, il aurait fallu que le taux soit plus élevé pour assurer la neutralité par rapport aux autres éléments soumis à l'impôt sur le capital, mais l'avantage fiscal dont bénéficiait le logement n'était pas excessivement important (OCDE, 2007a). Il est donc regrettable que cet impôt immobilier fondé sur la valeur du bien ait été remplacé par une taxe forfaitaire par logement (encadré 3.3). Avec l'augmentation récente des prix des logements, cette décision s'est traduite par une moins-value de recettes publiques de l'ordre de ¼ point de PIB.

Encadré 3.3. Le remplacement de l'impôt national sur le logement, proportionnel à la valeur du bien, par une taxe communale plafonnée

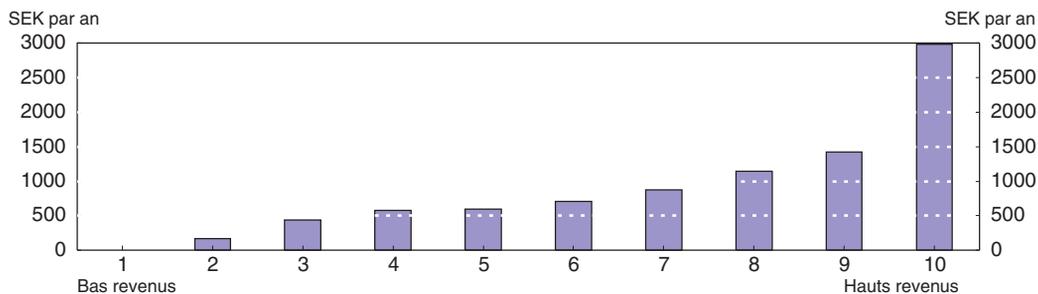
L'imposition du logement a été modifiée à deux reprises. À partir de 2007, la valeur des biens immobiliers à des fins d'imposition a été gelée à son niveau de 2006, et la partie foncière de l'impôt a été plafonnée à 2 SEK par mètre carré, le montant total de l'imposition étant lui-même plafonné à 5 000 SEK. Pour l'habitat collectif, le taux d'imposition a été ramené de 0.5 % à 0.4 % et l'imposition du loyer imputé a été supprimée (OCDE, 2007a). En 2008, le système a été réformé de fond en comble. L'impôt national sur le logement a été supprimé. Une taxe communale de 6 000 SEK pour les logements individuels et de 1 200 SEK pour les habitations collectives a été instituée, mais son montant ne peut pas dépasser le chiffre qu'aurait atteint l'impôt national sur le logement en vertu du précédent système. Pour financer cette seconde mesure, les autorités ont porté le taux effectif d'imposition des plus-values immobilières de 20 à 22 % et ont réduit les possibilités de report de l'imposition des plus-values réalisées, en limitant à 1 600 000 SEK le montant maximum pouvant être reporté, en supprimant cette option en cas de décès du propriétaire et en prélevant un intérêt sur les plus-values réalisées mais reportées (ministère des Finances, 2007a).

Le remplacement de l'impôt proportionnel par une taxe plafonnée s'est traduit par de très importantes réductions d'impôts pour les propriétaires de logements spacieux et bien situés – tout particulièrement ceux de la région de Stockholm. En fait, la modification de cet impôt a réduit la capacité globale du système fiscal à redistribuer les ressources au profit des bas revenus (LO, 2008 ; graphique 3.5). La question de savoir si cela est souhaitable relève bien sûr d'un choix politique, mais elle doit être replacée dans le contexte de la réforme de l'impôt national sur le revenu, source de distorsions, qui entraînera inévitablement une moindre redistribution par le biais de la fiscalité. Un moyen de remédier à cet inconvénient avec un minimum de distorsions consisterait à rétablir un impôt sur le logement, proportionnel à la valeur de celui-ci¹³.

Deux autres modifications de l'imposition des logements sont à l'étude, mais elles se traduiraient par de nouvelles distorsions. Il est proposé d'instituer une taxe de 1 % sur la partie de la valeur du logement qui dépasse 5 millions SEK. Cela rétablirait en partie l'effet redistributif du système en vigueur en 2006. Une autre proposition vise à étendre

Graphique 3.5. Effets de la réduction de l'impôt sur le logement en termes de redistribution¹

Variation du revenu disponible par décile, 2008¹



1. L'effet conjugué des mesures prises en 2007 et en 2008 n'a pas été évalué. Par conséquent, le graphique indique seulement l'effet des mesures de 2007 en comparant les impôts sur le logement en 2008 avec ce qu'ils auraient été si les règles en vigueur en 2006 avaient été appliquées à la place de celles de 2007. L'effet de l'imposition des logements occupés par leur propriétaire n'est pas pris en compte. Les effets des mesures prises en 2008 en termes de redistribution ont été relativement limités, car le durcissement du régime fiscal des plus-values tend à peser surtout sur les déciles supérieurs de revenus.

Source : Office statistique de Suède (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485353177780>

la règle actuelle applicable aux pensionnés, qui limite les impôts sur le logement à 4 % des revenus du ménage, et à l'appliquer sans aucun critère d'âge. Une telle mesure ne réduirait pas beaucoup les recettes, mais les 100 000 personnes concernées par la généralisation de la règle, d'après les estimations, verraient leur taux marginal effectif d'imposition augmenter de quatre points, risquant ainsi de se trouver « piégées » dans la tranche des bas revenus.

Taxes climatiques et environnementales

Les taxes environnementales et climatiques constitueraient une source naturelle de recettes supplémentaires pour financer des réductions d'impôts dans d'autres domaines. De fait, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre pour un coût abordable, il est indispensable de développer le rôle des instruments économiques, comme les taxes sur le carbone ou les systèmes d'échange de permis d'émission. En attribuant un « prix » aux émissions de gaz à effet de serre, ces instruments garantissent le recours à des mesures d'atténuation lorsque celles-ci sont la solution la moins coûteuse et encouragent la R-D et l'adoption de technologies propres (OCDE, 2008b). Ainsi, des mesures générales fondées sur le marché sont plus favorables à la croissance que des réglementations complexes ou des instruments fiscaux visant certains modes de transport, la production d'énergie ou l'isolation des logements.

S'agissant des taxes sur le carbone, il faut se méfier de leurs interactions avec les systèmes d'échange de permis d'émission. Une augmentation des taxes sur le carbone dans un pays de l'UE permettra d'y réduire les émissions, mais son effet aura tendance à être neutralisé par un accroissement des émissions dans d'autres pays de l'UE du fait de la baisse des prix d'équilibre des permis d'émission – à moins que le volume total de permis soit réduit. Par conséquent, l'application de taxes sur le carbone aux entreprises couvertes par le système d'échange de droits d'émission pourrait entraîner des pertes d'efficacité. Une fois que l'architecture de la politique climatique pour l'après-2012 aura été définie à l'intérieur de l'Union européenne et au niveau international, il sera plus facile d'élaborer des mesures fiscales visant le climat.

Néanmoins, certains aspects pourraient être améliorés dès maintenant. Par exemple, les abattements et exemptions de la taxe sur le CO₂ ne semblent pas tous justifiés par des interactions avec le système d'échange de permis d'émission de l'UE. S'agissant du gazole alimentant les engins utilisés dans l'agriculture et la sylviculture, la taxe normale sur le CO₂ est remboursée sur demande à hauteur de 79 % (ministère des Finances, 2007b). Ces exonérations accroissent, pour la collectivité tout entière, le coût économique de la réalisation des objectifs de réduction des émissions de CO₂.

Conclusions

Lorsque les prélèvements obligatoires représentent à peu près la moitié du revenu national, comme c'est le cas en Suède, un certain nombre de distorsions se produisent inévitablement et limitent l'énergie productive des entreprises et des particuliers. Pour réduire sensiblement ces distorsions, les réformes fiscales devraient viser non pas à opérer des ajustements marginaux, mais à réduire véritablement les impôts et à restreindre parallèlement les dépenses. Les objectifs sociaux pourraient être atteints par des moyens moins coûteux qu'aujourd'hui en termes de fonds publics, comme on peut le voir au chapitre 4 en ce qui concerne l'enseignement supérieur et au chapitre 2 d'un point de vue plus général.

Pour stimuler la croissance économique, les réductions d'impôts doivent remédier aux distorsions les plus importantes. Il est donc indispensable que la politique fiscale ne soit pas mise au service d'intérêts particuliers recherchant des exemptions ou d'autres avantages qui finissent toujours par compliquer le système ou par déboucher sur des réductions d'impôts qui ne favorisent pas la croissance économique, comme dans le cas des logements. On admire beaucoup les niveaux de confiance et de cohésion sociale atteints dans les pays nordiques. Ce capital social doit être mis à profit pour surmonter les intérêts particuliers et pour engager des réformes fiscales propres à renforcer la croissance économique à long terme dans l'intérêt de tous.

Encadré 3.4. **Résumé des recommandations relatives à la fiscalité**

- Continuer de réduire le taux de l'impôt sur les sociétés.
- Continuer de réduire l'imposition des revenus du travail, en diminuant en priorité le coin fiscal marginal très élevé qui commence à apparaître à un niveau de revenu guère supérieur au salaire moyen à temps plein. Compte tenu de l'aggravation probable de ses conséquences pour la formation de capital humain et la mobilité internationale des travailleurs très qualifiés, on pourrait donner la priorité à la suppression progressive de l'impôt national sur le revenu, en l'absence duquel le coin marginal maximum résultant des cotisations et des impôts sur le revenu serait tout juste inférieur à 50 %.
- Envisager d'infliger des sanctions plus lourdes en cas de fraude aux impôts ou aux prestations sans accentuer la complexité du système.
- Rétablir un impôt sur le logement proportionnel à la valeur de celui-ci.
- Envisager de transférer une plus grande partie de la charge fiscale vers les taxes environnementales et climatiques. Réexaminer certaines mesures actuelles qui ne sont pas neutres, comme la possibilité de remboursement des taxes CO₂ sur le gazole aux agriculteurs.

Notes

1. En 2005, les dépenses publiques sociales nettes s'élevaient à 27.6 % du PIB en Suède, contre 20.9 % en moyenne dans les 26 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données comparables (chiffres provisoires de la base de données SOX 2008 de l'OCDE, consultable sur www.oecd.org/els/social/expenditure).
2. Les autorités fiscales estiment que la tendance à l'optimisation fiscale, assimilable à la pratique des prix de transfert, s'accroît. Par le biais de prêts internes, les entreprises multinationales peuvent déduire des intérêts en Suède tout en percevant des intérêts dans des pays où la fiscalité est plus légère. Face à ces pratiques, les autorités fiscales ont proposé de ne pas autoriser la déduction des intérêts lorsqu'il apparaît que les transactions visent un objectif d'optimisation fiscale et non un objectif commercial (Skatteverket, 2008). Les critiques font valoir qu'une telle différenciation sera difficile et compliquée à mettre en œuvre et qu'elle entraînera donc des coûts considérables pour les entreprises.
3. S'appuyant sur des données rassemblées au niveau des branches d'activité, la publication de l'OCDE intitulée *Taxation and Economic Growth* estime que, pour un pays moyen, un abaissement de l'impôt sur les sociétés de 35 % à 30 % accroîtrait le taux d'investissement à long terme de l'équivalent de 0.2 à 0.5 point de PIB (Vartia, 2008). L'analyse de la réduction de l'impôt sur les sociétés prévue pour 2009 sur cette base est compliquée par deux facteurs : le taux de l'impôt sur les sociétés suédois est déjà inférieur à ce chiffre et les mesures destinées à limiter la déduction des intérêts versés atténueront probablement l'effet positif sur l'investissement.
4. D'après la principale proposition, il serait préférable de déterminer si l'activité est bien une activité indépendante (ne se traduisant pas, *de facto*, par une relation d'emploi) en se fondant sur le degré de dépendance vis-à-vis du principal client, sur l'intégration au sein de l'organisation dudit client et sur la teneur des accords existant entre le travailleur indépendant et le client. Ainsi, un entrepreneur indépendant potentiel saurait mieux s'il a des chances d'être considéré comme une entreprise à des fins fiscales.
5. L'attention pourrait sans doute aussi se porter sur la durée pendant laquelle les créanciers conservent des droits sur les actifs d'un entrepreneur en faillite. Comme on l'a vu dans l'*Étude* précédente, cette durée est de dix ans en Suède, contre un an seulement aux États-Unis (OCDE, 2007a).
6. À la faveur d'une croissance soutenue, la durée moyenne du travail a augmenté, mais d'environ 1 % seulement entre 2005 et le premier semestre 2008. Étant donné l'ampleur des écarts entre pays, la comparaison présentée dans le graphique 3.2 ne s'en trouve pas sensiblement modifiée.
7. Les prestations ajustées en fonction non seulement de l'inflation mais aussi de l'évolution des salaires réels augmenteront aussi à la suite d'une transition vers un nouvel équilibre du marché. Ce facteur n'a toutefois pas une grande importance dans le cas de la Suède, car seule la pension de retraite est indexée sur les salaires, alors que l'aide sociale et les plafonds des prestations d'assurance chômage, de maladie et d'invalidité sont indexés sur les prix à la consommation.
8. Il est difficile de dire dans quelle mesure ces études tiennent compte des effets positifs de la formation du capital humain : un renforcement des incitations à faire des études accroîtra les revenus à long terme, mais les réduira à court terme dans la mesure où l'intéressé réduira son temps de travail pour suivre ses études ou acceptera une moindre progression de son salaire en échange d'une formation financée par son employeur.
9. Le seuil est porté de 28 400 SEK par mois en termes nominaux en 2008 à 31 700 SEK en 2009. Une autre option était envisagée lors de la consultation publique préalable à la mise en œuvre du budget de 2009, à savoir, créer une première tranche imposable à 10 % dans le barème de l'impôt national sur le revenu, commençant là où le taux de 20 % est actuellement appliqué (ministère des Finances, 2008b).
10. Les services acceptés dans le cadre de ce programme sont les suivants : ménage, lavage des vêtements, cuisine, jardinage et garde d'enfants ou d'adultes âgés ou invalides. La déduction fiscale annuelle maximum est de 50 000 SEK, correspondant à une dépense totale de 100 000 SEK. La déduction est calculée sur la base des dépenses TVA comprise, mais hors produits, transport, etc.
11. Ces informations ont été rassemblées par les autorités fiscales, qui s'efforcent en permanence de détecter les cas dans lesquels la consommation et les opérations en capital d'une personne témoignent d'un revenu important alors qu'elle ne paie pratiquement pas d'impôts. Au total, 520 000 personnes de 20 à 61 ans (10.3 % de ce groupe d'âge) n'avaient déclaré ni revenus du travail, ni prestations sociales, ni revenus du capital. Dans d'autres registres économiques, en

revanche, 115 000 personnes (2.3 % du groupe d'âge) apparaissaient comme économiquement actives à divers égards. Les autorités fiscales vont examiner les cas individuels durant l'automne (*Dagens Nyheter*, 5 juillet 2008, « Skattemoral hos 70-talister granskas »).

12. Dans la lutte permanente qu'elles mènent contre la fraude fiscale, les autorités ont découvert une série de cas dans lesquels des agences de travail temporaire louaient les services d'ouvriers du bâtiment à de grandes entreprises réputées tout en versant systématiquement à ces travailleurs des revenus non déclarés. Quatre-vingts pour cent des cas concernent des activités localisées à Stockholm ou dans sa région, sans doute parce que la ville est aisément accessible depuis les États baltes par ferry et qu'il est plus facile d'occulter de telles pratiques dans une grande ville. Des organisations mafieuses contrôlent des pans de plus en plus importants du bâtiment et des services de ménage et de transport, et leurs activités dans ces secteurs sont souvent liées à d'autres activités illicites comme le trafic de drogue et la traite des personnes (*Dagens Nyheter* STHLM, 10 juillet 2008, « Svartarbetare hyrdes ut till kända byggföretag »).
13. Comme indiqué dans l'Étude précédente, les problèmes qui avaient rendu l'impôt sur le logement impopulaire auraient pu être traités de façon plus efficace qu'au moyen de la taxe plafonnée actuelle. Par exemple, l'innovation financière sur les marchés hypothécaires (avec l'introduction de prêts viagers hypothécaires) pourrait atténuer les problèmes de liquidité bien connus que connaissent les retraités à bas revenus propriétaires de leur logement dans des zones où la valeur des biens immobiliers augmente.

Bibliographie

- Arnold, J. (2008), « Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 643.
- 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.
- Commission européenne (2007), « Le travail non déclaré au sein de l'Union européenne », *Eurobaromètre Spécial* n° 284, octobre.
- Conseil de politique budgétaire (2008), *Svensk Finanspolitik* (La politique budgétaire suédoise), Stockholm.
- Gouvernement suédois (2008), *Bättre villkor för företagande och konkurrens* (Des conditions plus favorables aux entreprises et à la concurrence), 8 septembre.
- Hansson, Å. (2007), « Taxpayers' Responses to Tax Rate Changes and Implications for the Cost of Taxation in Sweden ». *International Tax and Public Finance*, Vol. 14, n° 5.
- Holmlund, B. (2007), « Hur mycket arbetar vi egentligen i Sverige? » (Combien travaillent les Suédois ?), *Ekonomisk Debatt*, n° 6.
- Holmlund, B. et M. Söderström (2007), « Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach », *Documents de travail du Département d'économie de l'Université d'Uppsala*, n° 2007:25.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620.
- Ljunge, M. et K. Ragan (2005), « Labour Supply and the Tax Reform of the Century », document de travail, Université de Chicago.
- LO (2008), *Vad händer med skatterna? – Kommentarer till skatteförändringar år 2007 och 2008* (Que sont devenus les impôts ? – Commentaire sur les réformes de 2007 et 2008), rapport des économistes de LO.
- Lundgren, S., L. Behrenz, H. Edquist et L. Flood (2008), *Vägar till full sysselsättning* (Vers le plein emploi), Konjunkturrådets Rapport 2008, SNS, Stockholm.
- Ministère des Finances (2007a), *Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.* (Suppression de l'impôt national sur le logement, etc.), projet de loi 2007/08:27 du 29 octobre, <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/91113>.
- Ministère des Finances (2007b), *Budgetproposition för 2008* (Projet de budget pour 2008), Stockholm.
- Ministère des Finances (2008a), *Budgetproposition för 2009* (Projet de budget pour 2009), Stockholm.

- Ministère des Finances (2008b), *Sänkt skatt på förvärvsinkomster* (Abaissement des impôts sur les revenus du travail), 17 juin.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2007b), « Réforme fondamentale de l'impôt sur les bénéfices des sociétés », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 16, Paris.
- OCDE (2008a), *Objectif croissance – Réformes économiques*, Paris.
- OCDE (2008b), *Ouverture, réformes et économie du changement climatique*, Principales informations rassemblées pour la réunion de 2008 du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres, Paris.
- Office statistique de Suède (2007), *Fastighetsskattens förändring* (Réformes de la fiscalité des logements), Stockholm.
- Schneider, F. (2004), « The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003 », IZA Discussion Paper n° 1431.
- Skatteverket (2008), *Förslag om begränsningar i avdragsrätten för ränta m.m. på vissa skulder* (Proposition de réduction de la déductibilité des intérêts versés sur certains types de créances), note en date du 23 juin, <http://www.regeringen.se/sb/d/10041/a/107833>.
- SOU (2008a), *F-skatt åt flera* (Extension de la possibilité d'imposition en tant que travailleur indépendant), Rapports officiels du gouvernement suédois, n° 2008:76, Stockholm.
- SOU (2008b), *Skattelättnader för hushållstjänster* (Déduction fiscale au titre des services aux ménages), Rapports officiels du gouvernement suédois, n° 2008:57, Stockholm.
- SOU (2008c), *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Le droit et la loi – Action à l'encontre du versement injustifié de prestations sociales), rapport final de la Délégation chargée des paiements injustifiés, Rapports officiels du gouvernement suédois, n° 2008:74, Stockholm.
- Vartia, L. (2008), « How Do Taxes Affect Investment and Productivity? – Industry-Level Analysis of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

Chapitre 4

Éducation et emploi des jeunes

Le marché du travail de la Suède fonctionne bien pour les travailleurs permanents, mais l'insertion des jeunes sur ce marché laisse à désirer. Le taux de chômage des jeunes est quatre fois plus élevé que celui des adultes d'âge très actif, ce qui tient à la fois aux insuffisances du système d'enseignement et à certains traits propres au marché du travail suédois. Les résultats obtenus par les élèves vers la fin de la scolarité obligatoire sont supérieurs à la moyenne en ce qui concerne la compréhension de l'écrit, mais pas en mathématiques ni en sciences. Au niveau des études secondaires, le programme est fragmenté et les jeunes ayant suivi l'une des filières de l'enseignement professionnel en sortent apparemment dépourvus de compétences importantes : ils ne sont donc pas « employables ». Il s'agit d'une situation problématique, le marché du travail se caractérisant par un salaire minimum élevé, fixé dans le cadre de conventions collectives, et des règles de protection de l'emploi rigoureuses : ceux qui ont une faible productivité ont peu de chances de trouver du travail, et les employeurs réfléchissent avant d'embaucher des jeunes dont les compétences sont souvent difficiles à évaluer, en particulier des jeunes issus de l'immigration. Dans ce chapitre sont passées en revue les propositions formulées il y a peu en vue de réformer le système d'enseignement. Sont aussi examinés les moyens susceptibles de compléter les récentes mesures de réforme du système d'imposition et de prestations pour donner un réel attrait à la recherche d'un emploi sans dissuader les jeunes de commencer et d'achever leurs études supérieures plus tôt.

L'éducation et l'emploi des jeunes doivent être appréhendés ensemble dans une optique économique plus large. C'est particulièrement vrai pour un pays comme la Suède où la forte imposition du revenu et l'existence de prestations généreuses déterminent non seulement le devenir sur le marché du travail, mais aussi l'intérêt relatif des différents choix possibles en matière d'éducation. Par exemple, le moyen le plus efficace de remédier au manque de qualifications, qui est source pour les adultes de périodes de chômage, pourrait être d'améliorer les premières phases de la scolarité. Face à la demande de main-d'œuvre de plus en plus qualifiée, il est nécessaire d'intensifier les efforts d'investissement dans l'éducation afin de créer l'offre requise. Mais si cette démarche devait s'inscrire uniquement dans le cadre des dispositifs existants en s'appuyant sur le financement public, elle ajouterait à la pression que le vieillissement de la population fait peser sur le budget et entraînerait une augmentation des impôts. Or, ces derniers constituent déjà un facteur important d'exclusion du marché du travail et sont à l'origine de certains des effets d'incitation défavorables qui s'exercent au niveau du système d'enseignement. Par conséquent, l'analyse consacrée à l'éducation et à l'emploi des jeunes dans ce chapitre met l'accent sur la façon dont l'une et l'autre doivent être reliés à l'ensemble de l'économie (encadré 4.1). Une fois cernés les différents aspects du devenir des jeunes sur le marché du travail, sont examinés les acquis que possèdent les élèves vers la fin de la scolarité obligatoire, qui va de 7 ans à 16 ans, ainsi que les politiques relatives à cette dernière. Il est ensuite question du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, puis de l'enseignement supérieur. Enfin, on analyse le rôle des institutions du marché du travail, notamment du salaire minimum, des règles en matière de protection de l'emploi, des dispositifs d'activation et des prestations.

Capital humain et devenir des jeunes sur le plan de l'emploi

Par rapport aux autres pays, le niveau d'instruction de la population suédoise est élevé. Plus de 90 % des cohortes de jeunes ont effectué des études secondaires complètes, ce qui est l'un des pourcentages les plus élevés de la zone OCDE et dépasse le chiffre enregistré dans les autres pays nordiques (graphique 4.1, partie A). La proportion d'adultes ayant fait des études supérieures est plus proche de la moyenne internationale, mais la part de chaque cohorte de jeunes qui obtient un diplôme de l'enseignement supérieur progresse aujourd'hui rapidement par suite de la forte expansion que connaît ce secteur depuis les années 90. En 2006, le nombre de nouveaux diplômés était équivalent à 40 % d'une cohorte de jeunes, soit davantage que la moyenne OCDE mais moins que les chiffres relevés dans les autres pays nordiques (graphique 4.1, partie B). Toutefois, étant donné que depuis quelques années 80 % environ de chaque cohorte entreprennent des études supérieures, l'offre de diplômés va encore augmenter.

L'évolution de la structure de la population active par types de qualifications n'est pas simplement déterminée par le niveau d'instruction des jeunes qui entrent sur le marché du travail, elle l'est aussi par celui des adultes qui s'en retirent. Il existe un écart non négligeable entre le taux de diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire

Encadré 4.1. **Les politiques de l'éducation et de l'emploi des jeunes dans le contexte économique de la Suède**

Les documents officiels de la Suède concernant sa politique de l'éducation exposent principalement les objectifs d'apprentissage visés dans les différents domaines de l'enseignement. Cependant, pour pouvoir analyser la façon dont il convient d'ancrer l'éducation et l'emploi des jeunes dans l'ensemble de l'économie, il est utile de distinguer les objectifs et les interactions qui paraissent essentiels du point de vue économique. Les **objectifs** qui résident au cœur de l'action gouvernementale peuvent être résumés comme suit :

- **Égalité des chances.** Offrir à tous concrètement les moyens de développer leur aptitude à l'emploi dans un lieu de travail moderne, c'est leur donner la possibilité d'améliorer leur situation par le travail. L'employabilité est aussi une condition essentielle pour pouvoir s'intégrer dans la société et participer à ses activités, notamment dans le cas des immigrés. De plus, elle permet à chacun d'être indépendant, notamment aux femmes.
- **Croissance économique.** Le capital humain et les compétences au sens large sont indispensables à la croissance économique, car ils sont nécessaires pour permettre l'adoption des innovations technologiques et la réalisation des changements complémentaires requis sur le plan de l'organisation. Par conséquent, le niveau d'instruction des cohortes de jeunes qui arrivent sur le marché du travail est l'un des principaux moyens par lesquels les pouvoirs publics influent sur la compétitivité des entreprises. D'ailleurs, ces dernières citent généralement le capital humain parmi les principaux déterminants de leurs choix d'implantation au niveau international.

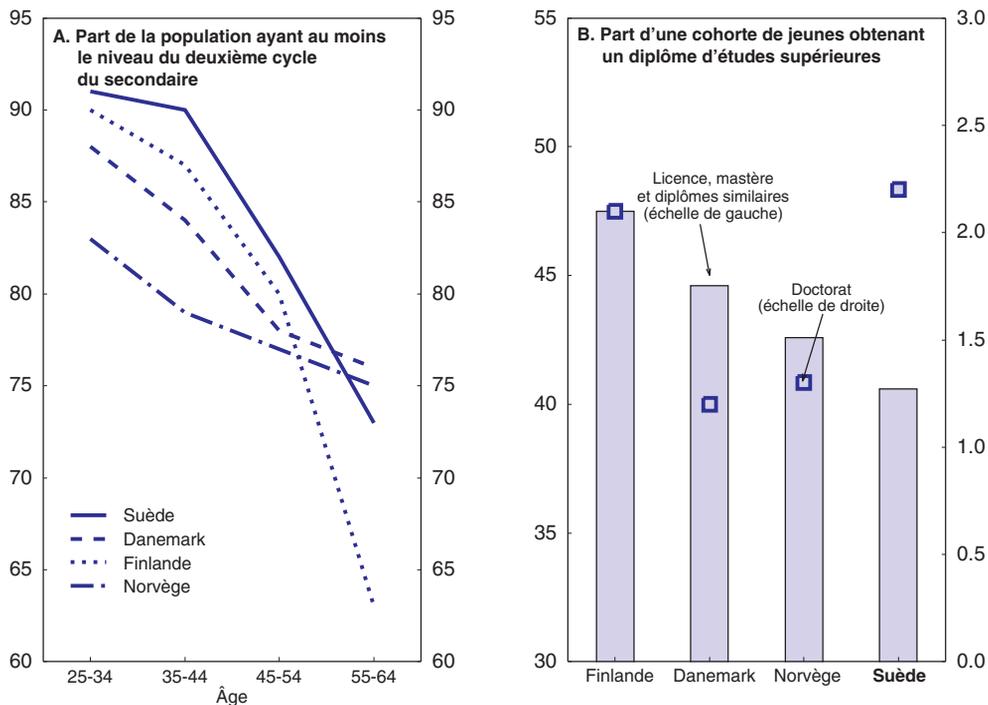
Toutefois, compte tenu de certaines caractéristiques de l'économie suédoise, auxquelles s'ajoute une forte préférence pour l'égalité des chances et l'équité, il importe d'être particulièrement attentif à certaines **interactions**, et ce peut-être davantage que dans d'autres pays de l'OCDE :

- **La composition de l'offre de main-d'œuvre.** Le choix que fait chaque personne en matière de formation influe sur les gains relatifs des autres à travers le phénomène de l'équilibrage du marché du travail. C'est un fait important à cause de la préférence pour l'équité et des institutions du marché du travail qui limitent l'offre d'emplois peu qualifiés. Si les personnes dotées des aptitudes cognitives nécessaires pour pouvoir suivre des études s'abstiennent de le faire ou attendent trop longtemps en occupant des emplois peu qualifiés, celles qui ne possèdent pas ces aptitudes cognitives auront plus de difficultés à trouver du travail. Cela est vrai s'il existe une certaine complémentarité entre la demande de main-d'œuvre très qualifiée et la demande de main-d'œuvre peu qualifiée, ou si une partie de la consommation correspond à une demande de services non marchands à faible niveau de qualification. De même, l'augmentation de la durée moyenne du travail de la main-d'œuvre très qualifiée ferait croître la demande de main-d'œuvre peu qualifiée.
- **Effets externes sur le budget.** Le fait d'opter pour une formation qui offre de bons débouchés professionnels a une incidence très positive sur les finances publiques car il en résultera un accroissement de la matière imposable et une réduction des dépenses afférentes aux prestations de remplacement du revenu. En revanche, si un plus grand nombre de candidats aux études choisissent leur formation en fonction de considérations liées aux possibilités de consommation (loisirs et autres avantages non pécuniaires), la capacité de financement de l'État-providence sera amoindrie.

relevé parmi les 25-34 ans récemment arrivés sur le marché du travail (91 %) et ce même taux chez les 55-64 ans (73 %) qui en sortiront au cours des dix années à venir (graphique 4.1). Cet écart signifie que le niveau d'instruction moyen de la population active s'élève, ce qui permettra à la Suède de tirer profit du progrès technologique, facteur d'augmentation de la demande de main-d'œuvre très qualifiée. Cette différence va toutefois s'atténuer dans l'avenir : le taux de diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire est stable s'agissant des entrées sur le marché du travail, et il est presque le même chez les 35-44 ans que chez les 25-34 ans, mais les cohortes qui prendront leur retraite au cours des décennies à venir sont beaucoup plus qualifiées que celles qui partent aujourd'hui. À cet horizon, poursuivre l'élévation du niveau d'instruction moyen de la population active au rythme actuel pourrait devenir une gageure.

Graphique 4.1. **Niveau d'instruction : comparaison avec d'autres pays nordiques**

Pourcentage, 2006



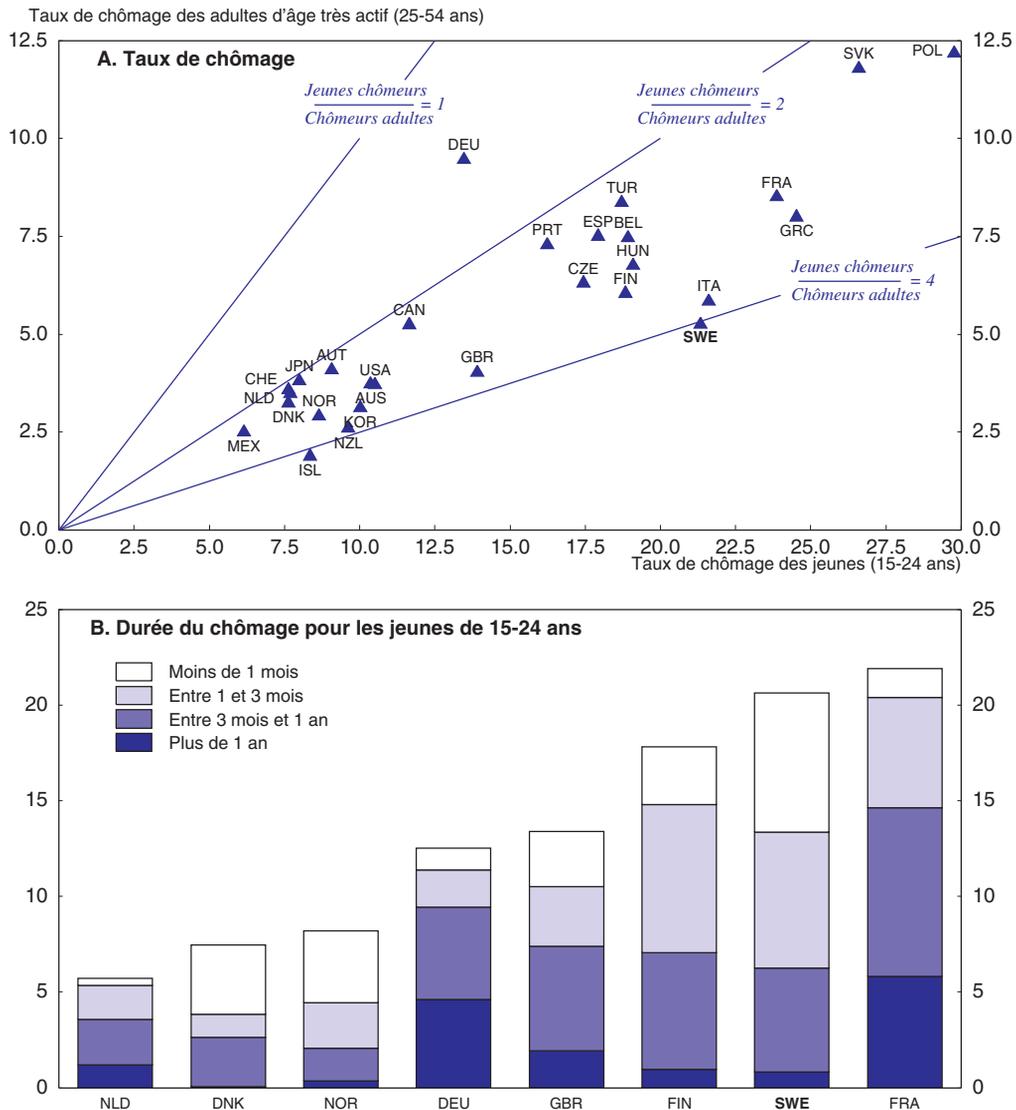
Source : OCDE (2008b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485361817521>

Le chômage des jeunes est un problème préoccupant. En 2006, plus d'un jeune actif âgé de 15 à 24 ans sur cinq était au chômage, soit une proportion quatre fois supérieure à celle qui était relevée chez les 25-54 ans. Parmi les pays de l'OCDE, hormis la Finlande, le taux de chômage des jeunes ne dépasse 15 % que dans les pays d'Europe centrale, orientale et méridionale. En revanche, au Danemark, en Islande, en Norvège et aux Pays-Bas, où les préférences sociales sont très semblables à celles que l'on observe en Suède, le taux de chômage des 15-24 ans représente à peine un tiers du taux enregistré dans ce dernier pays. De plus, dans aucun des pays de l'OCDE où le taux de chômage des jeunes est élevé, le rapport entre ce taux et celui des adultes d'âge très actif n'est davantage défavorable aux jeunes qu'en Suède (graphique 4.2). À la faveur d'une croissance économique vigoureuse, le chômage des jeunes a diminué ces dernières années pour passer de 22.8 % en 2005

Graphique 4.2. Chômage des jeunes

2006



Source : OCDE, base de données sur les statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485377044417>

(3.7 fois le taux de chômage des 25-54 ans) à 19.2 % en 2007 (4.3 fois le taux relevé pour les 25-54 ans), mais ce chiffre demeure élevé par rapport aux autres pays. Même après exclusion des élèves et étudiants à temps complet, le taux de chômage des 15-24 ans était de 14.3 % en 2007¹.

Lorsque le chômage des jeunes est de courte durée, le coût économique et social qui en résulte est moindre. En fait, dans deux tiers des cas, le chômage des jeunes Suédois est d'une durée de trois mois ou moins (graphique 4.2). Par conséquent, le problème du chômage des jeunes peut être considéré comme moins grave qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, même si le taux relevé en Suède est plus élevé. En revanche, la fréquence du chômage des jeunes est plus forte, quelle que soit la durée considérée, qu'au Danemark et en Norvège².

Au cœur du problème du chômage des jeunes se situent les longs épisodes de privation d'emploi que subissent certaines catégories. Les immigrés et les jeunes en échec scolaire y sont particulièrement exposés (encadré 4.2). De plus, le fait de connaître des périodes de chômage tôt dans la vie peut nuire à la motivation et à la confiance en soi ou être considéré comme un mauvais signe par les futurs employeurs potentiels : même des épisodes inférieurs à trois mois après l'obtention du diplôme suédois de fin d'études secondaires produisent des effets négatifs à long terme qui persistent pendant au moins cinq ans (Skans, 2004).

Si une part assez importante des jeunes est au chômage, rares sont ceux qui sont inactifs. En fait, le taux de jeunes qui ne sont ni pourvus d'un emploi, ni scolarisés, ni en formation est légèrement inférieur à la moyenne OCDE (OCDE, 2008a)³. Il y a donc lieu de penser que le manque de places en formation scolaire ou professionnelle n'est pas la principale raison à l'origine du problème du chômage en Suède. La cause profonde de celui-ci est peut-être plutôt la qualité insuffisante de l'enseignement et de la formation ou l'existence de phénomènes de distorsion sur le marché du travail, questions qui sont examinées dans la suite de ce chapitre.

Encadré 4.2. **Les immigrés et les jeunes sortis prématurément du système scolaire sont les plus exposés au chômage de longue durée**

La modélisation économétrique des « risques » permet d'estimer l'effet de diverses caractéristiques sur la probabilité pour un chômeur de trouver un emploi (« taux d'obtention d'un emploi »). Il est ainsi possible de distinguer les catégories susceptibles de glisser vers le chômage de longue durée (tableau 4.1) :

- Les immigrés et les jeunes nés en Suède de parents immigrés enregistrent des taux d'obtention d'un emploi plus faibles. Plus l'arrivée dans le pays est récente, plus ce taux est bas. Cette situation tient peut être en partie à des compétences insuffisantes, notamment en ce qui concerne la maîtrise de la langue suédoise. Cependant, il y a aussi lieu de penser que les employeurs tendent à avoir une attitude discriminatoire à l'égard des candidats à l'embauche ayant un nom à consonance étrangère (Carlsson et Rooth, 2007).
- Très peu de jeunes chômeurs ont des enfants, mais chez ceux qui en ont, les taux d'obtention d'un emploi sont beaucoup plus faibles.
- Les résultats obtenus durant la scolarité obligatoire ont une forte valeur prédictive des taux d'obtention d'un emploi. Cela se vérifie pour toute l'échelle des qualifications. Effectuer des études complètes accroît les chances de trouver un emploi, quel que soit le niveau de ces études. Les diplômés de l'enseignement professionnel enregistrent des taux d'obtention d'un emploi légèrement supérieurs à ceux des diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire général. Les jeunes qui ne vont pas au-delà de la scolarité obligatoire ont les taux d'obtention d'un emploi les plus bas.
- Il existe une différence importante entre le fait d'avoir effectué des études secondaires du deuxième cycle complètes et le fait de ne pas avoir achevé ces études. Cet écart est à peu près du même ordre que celui qui existe entre l'extrémité supérieure et le niveau moyen de l'échelle des résultats obtenus durant la scolarité obligatoire, ou aussi grand que la différence entre les autochtones sans origine immigrée et les immigrés récents. Ceux qui ont des difficultés à l'école sont susceptibles à la fois d'avoir des mauvaises notes au cours de leur scolarité obligatoire et de ne pas achever leurs études. Les taux d'obtention d'un emploi sont donc souvent très faibles dans cette catégorie.

Encadré 4.2. **Les immigrants et les jeunes sortis prématurément du système scolaire sont les plus exposés au chômage de longue durée (suite)**

Tableau 4.1. **Estimation en pourcentage des différences de taux d'obtention d'un emploi**

	Estimation	Écart type		Estimation	Écart type
<i>Age</i>			<i>Répartition par décile selon les notes obtenues pendant la scolarité obligatoire</i>		
19 (39%)	-0.183***	(0.017)	1 (12%)	-0.518***	(0.026)
20 (24%)	-0.046***	(0.018)	2 (12%)	-0.407***	(0.025)
21 (15%)	0.025	(0.018)	3 (12%)	-0.308***	(0.024)
22 (11%)	0.019	(0.019)	4 (12%)	-0.267***	(0.024)
23 (10%)	(réf)		5 (11%)	-0.229***	(0.024)
<i>Sexe</i>			6 (11%)	-0.184***	(0.023)
Femmes (47%)	(réf)		7 (10%)	-0.161***	(0.024)
Hommes (53%)	-0.055***	(0.009)	8 (9%)	-0.122***	(0.024)
<i>Origine immigrée</i>			9 (7%)	-0.076***	(0.025)
Arrivée à 12 ans ou après (2%)	-0.273***	(0.040)	10 (6%)	(réf)	
Arrivée avant 12 ans (7%)	-0.270***	(0.019)			
Deuxième génération avec deux parents immigrés (5%)	-0.131***	(0.021)	<i>Niveau d'études le plus élevé atteint à la fin de l'année</i>		
Autochtones (86%)	(réf)		Scolarité obligatoire (14%)	-0.363***	(0.016)
<i>Situation familiale</i>			Une partie du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel (10%)	-0.231***	(0.016)
Vivant avec ses parents (65%)	-0.042***	(0.010)	Études secondaires professionnelles complètes (41%)	(réf)	
Sans enfant, ne vivant pas avec ses parents (31%)	(réf)		Une partie du deuxième cycle de l'enseignement secondaire général (4%)	-0.233***	(0.023)
Avec enfants et conjoint (2%)	-0.160***	(0.032)	Études secondaires générales complètes (24%)	-0.026**	(0.012)
Parent isolé (1%)	-0.277***	(0.047)	Études supérieures partielles (4%)	-0.223***	(0.025)
			Études supérieures complètes (3%)	0.046	(0.028)

Note : Les données proviennent des registres du service public de l'emploi (Händel) et de la base de données Louise. Les résultats sont issus d'un modèle de risques proportionnels de Cox, N = 77 921. Ce modèle a été estimé d'après les périodes de chômage enregistrées à compter de 2005. Les emplois sont temporaires ou permanents. L'occupation d'un emploi aidé pendant 30 jours ou plus est considérée comme l'obtention d'un emploi. On a considéré qu'une moitié aléatoire des personnes pour lesquelles le contact a été perdu avait trouvé un emploi. Les autres modes de sortie ne sont pas pris en compte. Les pourcentages entre parenthèses correspondent à la part de l'ensemble total des observations. *** (**): significatif au seuil de 1 % (5 %).

Scolarité obligatoire : assurer un bon départ

Il va sans dire qu'il est important de permettre aux enfants d'acquérir des bases solides au cours de leur scolarité obligatoire car, s'ils ne parviennent pas à maîtriser les savoirs fondamentaux, ils seront en difficulté dans presque tous les lieux de travail modernes ou auront de la peine à effectuer des études postsecondaires. Par conséquent, avant de nous pencher sur l'enseignement secondaire et le passage de l'école à la vie active, nous examinerons, dans cette section, les résultats de l'apprentissage et les politiques menées pour améliorer les premières phases de la scolarité.

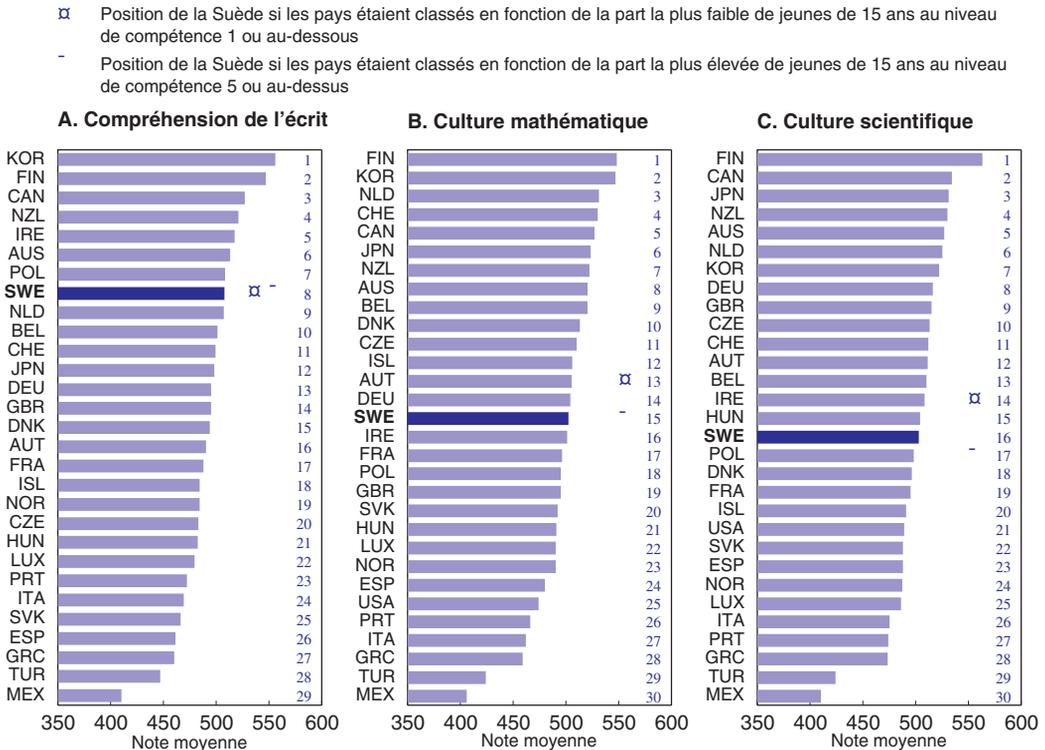
Résultats de l'apprentissage

En Suède, les résultats de l'apprentissage ne sont pas aussi bons qu'auparavant. À l'âge de 15 ans, les compétences des élèves, mesurées dans le cadre du programme PISA, sont

supérieures à la moyenne OCDE s'agissant de la compréhension de l'écrit, mais pas dans le cas des mathématiques ni des sciences (graphique 4.3). De plus, en 2006, les résultats de l'apprentissage s'étaient détériorés par rapport à ceux des évaluations approfondies effectuées respectivement en 2000 pour la compréhension de l'écrit et en 2003 pour les mathématiques⁴. Étant donné les ambitions de la Suède, ainsi que le niveau relativement élevé des dépenses publiques consacrées à l'enseignement obligatoire, ce constat est peu satisfaisant, et il l'est assurément encore moins lorsque l'on considère les résultats obtenus par la Finlande.

Graphique 4.3. Résultats de l'apprentissage vers la fin de la scolarité obligatoire

Résultats moyens des tests du PISA, 2006



Source : OCDE, résultats de PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485408473338>

Au cours du débat consacré à ce sujet au niveau national, certains font parfois valoir que ce qui compte vraiment, c'est la capacité de l'école d'améliorer les aptitudes des élèves les plus faibles. Compte tenu des caractéristiques du marché du travail suédois, notamment du niveau élevé du salaire minimum, il s'agit effectivement d'une exigence primordiale, les travailleurs peu qualifiés étant très exposés au chômage. Or, même sur ce plan, la Suède ne fait pas beaucoup mieux, si l'on en juge d'après la proportion de jeunes de 15 ans relégués aux derniers rangs à cause de leurs acquis médiocres (graphique 4.3) : 15 % d'une cohorte atteignent seulement le niveau de compétence 1 sur l'échelle de compréhension de l'écrit, ce qui signifie qu'ils sont capables de repérer dans un texte les éléments d'information explicites, mais ont toutes les peines du monde à localiser ceux qui n'apparaissent pas de manière évidente, à faire la part des informations concurrentes et à saisir les relations. Le pourcentage d'élèves qui se situent à ce niveau de compétence, le plus faible, est trois à quatre fois plus élevé qu'en Finlande pour les trois domaines considérés, à savoir la compréhension de l'écrit, les mathématiques et les sciences⁵.

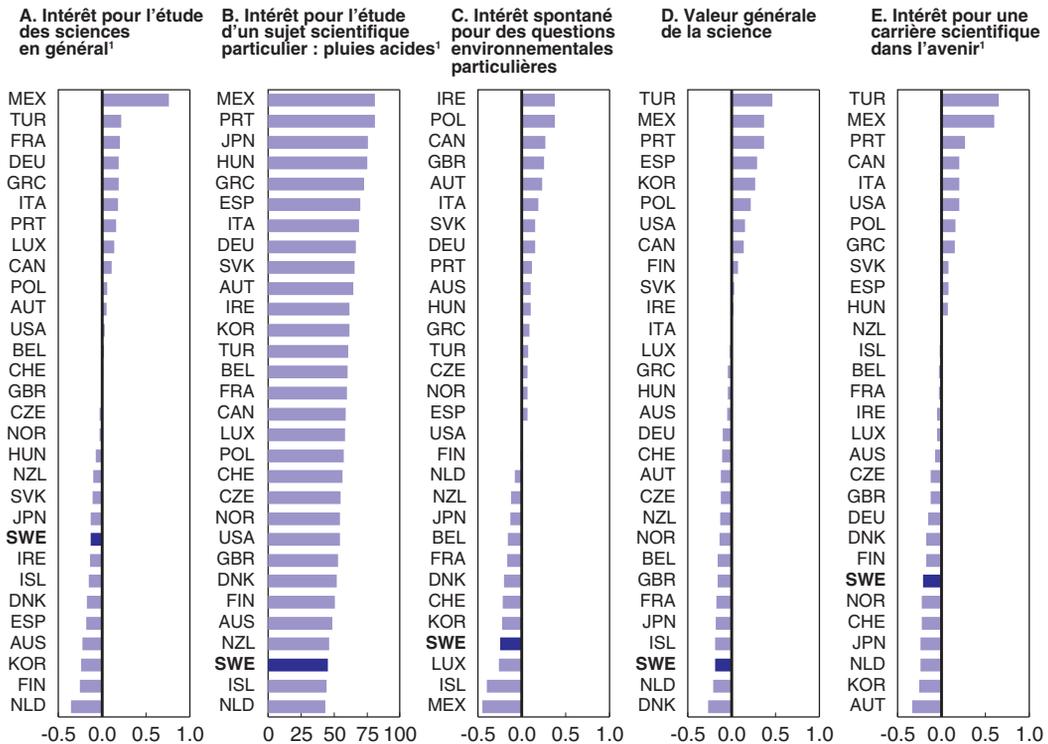
Les sciences constituent un point faible s'agissant tant du niveau de compétence des élèves en la matière que de l'intérêt qu'ils leur portent. Compte tenu de la place importante que la Suède a toujours occupée dans le domaine des industries mécaniques et des activités liées aux sciences, comme l'électronique et les produits pharmaceutiques, cette situation est particulièrement préoccupante. S'agissant du niveau de compétence moyen des élèves, la Suède occupe un rang intermédiaire parmi les pays de l'OCDE, mais le plus inquiétant du point de vue des employeurs est peut-être de constater que l'élite est assez peu nombreuse : la proportion de jeunes de 15 ans qui se situent aux niveaux de compétence 5 et 6, les plus élevés, est de 13 % en mathématiques et seulement de 8 % en sciences, contre 24 % et 21 % respectivement en Finlande, dont l'activité industrielle est structurée de manière analogue. Afin de remédier à cette situation, les écoles devront sans doute faire davantage d'efforts pour stimuler les enfants, en mettant à profit leur curiosité naturelle, le goût d'apprendre et la volonté d'acquérir des compétences spécifiques et de développer leurs aptitudes en sciences. La Suède se situe en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE pour la quasi-totalité des indicateurs utilisés dans le cadre de l'enquête PISA en vue de cerner les aspirations et l'attitude des élèves à l'égard des sciences. Les jeunes Suédois de 15 ans déclarent souhaiter de façon générale acquérir de nouvelles connaissances en sciences, mais porter à celles-ci un intérêt moindre lorsqu'il s'agit de sujets précis, comme les pluies acides. Ils ne consacrent que peu de temps à des activités en rapport avec les sciences en dehors de l'école. Fait particulièrement notable, ils comptent parmi ceux qui se montrent le moins sensibles aux aspects des problèmes d'environnement qui touchent aux sciences, et ils sont assez peu convaincus que ces dernières favorisent le progrès économique et social (graphique 4.4 ; OCDE, 2007a)⁶. Ce constat est préoccupant car il est clair que lorsqu'un individu s'intéresse aux sciences dès son jeune âge, il y a de fortes chances pour qu'il continue à enrichir ses connaissances en la matière tout au long de sa vie et/ou qu'il se dirige vers une profession scientifique ou technologique (OCDE, 2006a). Or, relativement peu de jeunes Suédois de 15 ans indiquent souhaiter travailler plus tard dans un domaine scientifique. Les difficultés pour le moment limitées qu'ont les employeurs à recruter des diplômés en ingénierie et en sciences risquent de s'aggraver dans l'avenir si l'aptitude naturelle des enfants à acquérir des connaissances scientifiques et les dispositions qu'ils peuvent avoir à cet égard ne sont pas pleinement développées à l'école⁷.

Dans l'État-providence que connaît la Suède depuis toujours, l'école obligatoire constitue un important facteur institutionnel de renforcement de la cohésion sociale. La capacité d'établir des liens avec des personnes de toutes origines est également profitable du point de vue économique, car elle favorise la flexibilité du marché. Si les différences en matière de résultats de l'apprentissage ne sont pas plus faibles que dans les autres pays, on les observe davantage à l'intérieur des établissements scolaires qu'entre eux, ce qui montre qu'il n'y a pas de séparation très marquée entre, d'un côté, les bonnes écoles et les bons quartiers, et de l'autre, ceux qui le sont moins (graphique 4.5).

L'intégration de la population immigrée, qui croît rapidement, revêt une importance particulière dans ce contexte, mais les résultats ne sont pas faciles à interpréter. Il existe un large écart entre les résultats de l'apprentissage chez les immigrés et ceux qui ont été relevés pour les autochtones, mais ce problème est sans doute difficilement évitable compte tenu des obstacles linguistiques. Rares sont les enfants immigrés qui arrivent dans le pays avec déjà une connaissance du suédois, langue de l'enseignement dans toutes les

Graphique 4.4. Aspirations et attitude à l'égard des sciences à la fin de la scolarité obligatoire

PISA, 2006



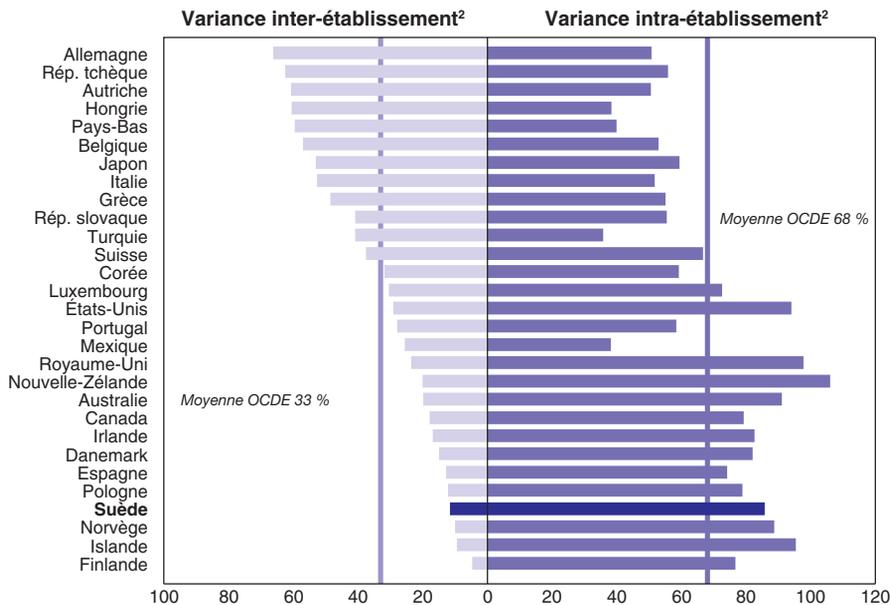
- Le classement des pays doit être interprété avec prudence s'agissant des parties A, B et E, mais il est plus fiable dans le cas des parties C et D (OCDE, 2007a). Les indices donnent cependant une indication générale de la position relative de la Suède.
- Données utilisées pour les différentes parties :
 - Indice concernant la proportion d'élèves de 15 ans déclarant s'intéresser beaucoup ou moyennement à la biologie humaine et à la biologie des végétaux, à l'astronomie, à la chimie, à la physique, à la géologie, à la façon dont les scientifiques conçoivent leurs expériences et/ou aux critères à respecter pour qu'une explication soit scientifique.
 - Proportion moyenne de jeunes de 15 ans déclarant souhaiter beaucoup ou moyennement savoir quelles sont les activités humaines qui contribuent le plus à provoquer les pluies acides, et en apprendre davantage sur les technologies qui permettent de réduire les émissions de gaz à l'origine des pluies acides.
 - Indice concernant la proportion de jeunes de 15 ans déclarant connaître vaguement ou précisément l'incidence sur l'environnement de l'abattage des forêts, des pluies acides, des gaz à effet de serre, des déchets nucléaires et/ou de l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés.
 - Indice concernant la proportion de jeunes âgés de 15 ans déclarant que les sciences sont importantes pour comprendre le monde de la nature et/ou que les progrès scientifiques et technologiques permettent généralement d'améliorer les conditions de vie des gens et la situation économique et/ou sont sources de bienfaits sur le plan social.
 - Indice concernant la proportion de jeunes âgés de 15 ans déclarant qu'ils souhaiteraient exercer une profession touchant aux sciences, étudier les sciences après leurs études secondaires, travailler sur des projets scientifiques à l'âge adulte et/ou consacrer leur vie aux sciences de pointe.

Source : OCDE, résultats de PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485435381883>

matières. La deuxième génération, c'est-à-dire les enfants nés en Suède de parents immigrés, obtient apparemment des résultats bien meilleurs que la première, et cette différence est nettement plus grande que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 4.6). Il est toutefois difficile de savoir si ce constat reflète une véritable amélioration d'une génération à la suivante, ou s'il témoigne de différences de composition, les familles qui immigrèrent aujourd'hui étant généralement dans une situation moins favorable que celles qui sont arrivées en Suède il y a quelques décennies.

Graphique 4.5. De faibles écarts entre les établissements scolaires

Échelle de culture scientifique du PISA, 2006¹

1. Dans le cas de la culture mathématique, qui a été évaluée en 2003, le rapport entre les deux types de variation était analogue à celui qui est indiqué sur le graphique pour la culture scientifique, mesurée en 2006, mais s'agissant de la compréhension de l'écrit, traitée en 2000, la part de la variance entre établissements était encore plus faible.
2. La variance inter-établissements mesure la dispersion des résultats du PISA entre les écoles d'un même pays. La variance intra-établissement mesure la dispersion des résultats du PISA à l'intérieur d'une école représentative de chaque pays.

Source : Base de données de l'OCDE sur PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485468044625>

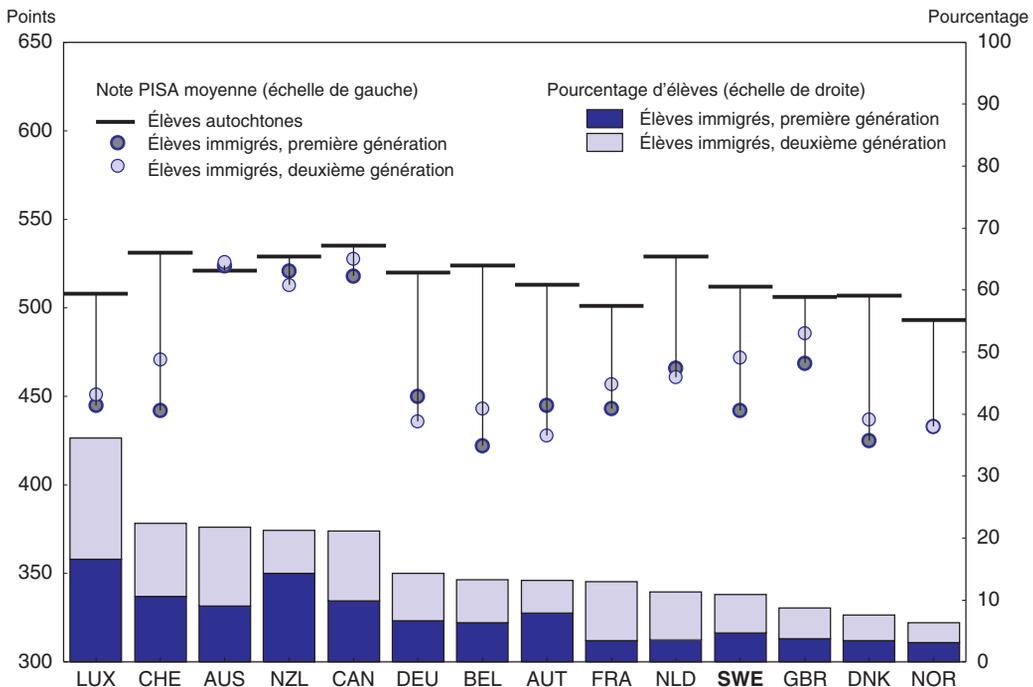
Initiatives publiques et efficience des établissements scolaires

Un certain nombre de mesures ont été récemment introduites pour améliorer les processus d'apprentissage et suivre les résultats. Une nouvelle initiative lecture-écriture-arithmétique a été annoncée en 2008. Des tests nationaux ont été mis en place il y a quelques années ; à compter de 2009 ils auront lieu dès la troisième année de scolarité obligatoire. Les tests nationaux sont réalisés à nouveau la cinquième année, où ils deviennent également obligatoires en anglais. Enfin, des tests en sciences seront introduits dans la neuvième année de scolarité obligatoire. Un projet de loi a été présenté qui prévoit un nouveau barème de notation des élèves à partir de l'année scolaire 2011/12.

Les écoles suédoises semblent quelque peu éloignées des bonnes pratiques recensées au niveau international pour assurer une utilisation rationnelle des ressources disponibles (graphique 4.7). La façon dont le temps de service des enseignants y est employé peut souvent constituer chez elles un point faible, mais le manque de données rend difficile la comparaison de la Suède avec d'autres pays. La durée légale totale du travail des enseignants est supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données. Cependant, le nombre total d'heures de cours dispensées aux élèves semble relativement peu important et le nombre d'élèves par enseignant est relativement faible (OCDE, 2008b). Cette situation permettrait de penser que les enseignants de l'école obligatoire consacrent une moindre part de leur temps de service à l'instruction que dans les autres pays de l'OCDE. Par conséquent, il

Graphique 4.6. Résultats de l'apprentissage : comparaison des élèves immigrés et des élèves autochtones

Moyenne pour les échelles de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et de culture scientifique, PISA 2006¹



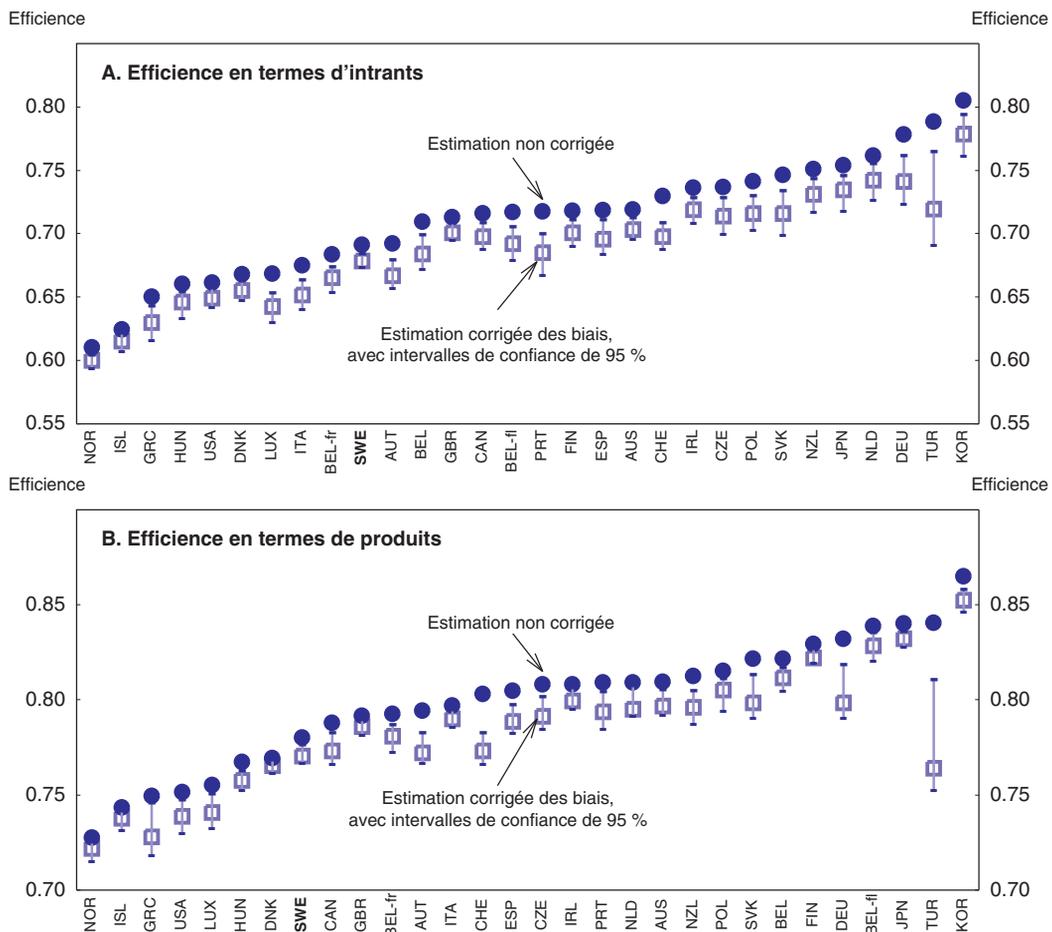
1. Ne sont pris en compte que les pays pour lesquels ont été comptabilisés au moins 3 % d'élèves de chaque catégorie.

Source : OCDE, PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485474318126>

y a peut-être moyen de faire un usage plus efficace de leurs compétences, et de mieux les récompenser lorsqu'ils apportent une contribution supplémentaire à l'activité d'enseignement.

On ne peut donc que saluer le regain d'intérêt manifesté par les pouvoirs publics suédois pour les compétences des enseignants. Tout comme en Écosse, il a été proposé, dans un récent rapport gouvernemental, que les enseignants suivent une procédure d'habilitation après l'obtention de leur diplôme (SOU, 2008a). Au cours d'une année probatoire, le nouvel enseignant serait initié à la profession par un instructeur. C'est seulement s'il est jugé apte à exercer cette dernière que l'habilitation lui serait accordée et qu'il pourrait se porter candidat à un poste permanent. D'autres informations concernant le profil de l'enseignant doivent en principe être fournies aux responsables de l'école afin qu'ils puissent s'assurer que celui-ci a les capacités voulues pour enseigner les matières et exercer les fonctions qui lui seront confiées. Dans le but d'encourager la formation professionnelle continue, il est proposé de créer de nouvelles possibilités de progression professionnelle qui seraient accessibles à condition de suivre d'autres études ou de mener des activités pratiques de perfectionnement professionnel bien attestées. En revanche, en cas de manquement grave à ses obligations, l'enseignant se verrait retirer son habilitation. Les personnes qui enseignent à l'heure actuelle sans posséder de diplôme seraient tenues d'en préparer un. Faute de quoi elles auraient à quitter la profession à l'expiration d'une période de transition de huit ans.

Graphique 4.7. **Effizienz technique des établissements scolaires**¹

1. Les estimations relatives à l'effizienz portent sur l'établissement scolaire médian dans chaque pays. Elles sont issues d'une analyse par enveloppement des données effectuée au moyen de quatre intrants (ressources pédagogiques et informatiques, milieu socioéconomique des élèves et situation du point de vue linguistique) et d'un produit (résultats moyens des tests du PISA).

Source : OCDE (2008c) et Sutherland et al. (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485522100788>

Une fois le dispositif d'habilitation bien éprouvé, une plus grande flexibilité salariale permettrait de récompenser les meilleurs enseignants. Une certaine souplesse existe déjà dans ce domaine depuis 1996, date à laquelle l'échelle fixe des salaires a été remplacée par un système de rémunération personnalisé et la réglementation rigoureuse sur la durée du travail rendue moins stricte. Les salaires sont donc déterminés lors de discussions entre l'enseignant et le responsable de l'école ou dans le cadre de négociations auxquelles est associée la section locale du syndicat d'enseignants. Les gratifications financières sont en principe liées aux objectifs assignés à l'établissement scolaire au niveau de la municipalité, mais dans les faits, elles sont davantage fonction des compétences, des efforts fournis, etc. La dispersion des gains des enseignants n'est cependant pas très large, et elle s'est en fait réduite à la suite de la réforme de 1996, ce qui tient peut-être au fait que la dispersion des salaires individuels a été contrebalancée par une diminution de la dispersion en fonction de l'âge, le salaire de départ ayant été fortement accru (Strath, 2004). En 2007 encore, les gains du quartile supérieur dépassaient d'à peine 20 % ceux du quartile inférieur pour les enseignants de l'école

obligatoire. Quand la procédure d'habilitation sera en place, elle pourra peut-être servir de point de départ pour l'octroi d'avantages plus importants aux meilleurs enseignants et à ceux qui exercent des fonctions supplémentaires, assurent un plus grand nombre de cours ou allongent leur temps de travail. Par rapport aux autres pays, les salaires des enseignants ne sont pas particulièrement élevés (OCDE, 2008b)⁸.

En 1992, la Suède a instauré, pour permettre un libre choix entre les établissements scolaires, un système qui mérite de retenir l'attention des autres pays : un financement public est garanti aux établissements indépendants dans des conditions identiques à celles dont bénéficient les écoles municipales du même secteur. En revanche, les écoles indépendantes ne sont pas autorisées à prélever des droits d'inscription et ne peuvent refuser les élèves habitant la commune où elles se situent. Le financement des établissements scolaires publics évolue automatiquement en fonction des effectifs. Il est également possible de faire un choix entre les écoles publiques de différentes communes. Depuis que le choix est autorisé, la proportion d'élèves inscrits dans des établissements indépendants a rapidement augmenté, pour atteindre 9 % en 2007/08 (Agence nationale pour l'éducation, 2008). Dans les autres pays, les pourcentages d'élèves fréquentant des écoles publiques ou privées sont généralement très stables, étant le reflet d'une situation ancienne. Autre facteur notable : les établissements scolaires indépendants peuvent se constituer en sociétés à responsabilité limitée, outre les divers types de coopératives, d'associations ou de fondations sans but lucratif créées par les enseignants ou les parents que l'on trouve aussi dans les autres pays (Lundsgaard, 2003).

Il apparaît que la concurrence des établissements indépendants améliore les performances scolaires dans les écoles publiques. Des études systématiques montrent que les résultats des tests et les notes finales obtenues dans les matières principales sont meilleurs, toutes choses égales par ailleurs, dans les communes où les élèves sont nombreux à fréquenter des écoles indépendantes (Sandström et Bergström, 2002 ; Ahlin, 2003 ; Böhlmark et Lindahl, 2007), même si l'importance exacte des effets produits est controversée (Björklund *et al.*, 2006)⁹. Ce modèle s'avère donc tout à fait performant.

En résumé, les acquis de l'apprentissage à l'âge de 15 ans ne sont pas aussi satisfaisants qu'ils pourraient l'être ; ils doivent donc être améliorés. Toutefois, les lacunes que présente l'enseignement obligatoire ne suffisent pas à expliquer le niveau élevé du chômage des jeunes : le Danemark et la Norvège, par exemple, enregistrent des résultats aussi médiocres aux tests du PISA, mais la situation de leurs jeunes sur le plan de l'emploi est bien meilleure. C'est pourquoi l'attention doit aussi se porter aussi bien sur le deuxième cycle du secondaire et sur l'enseignement supérieur que sur le marché du travail.

Deuxième cycle de l'enseignement secondaire : mieux préparer l'entrée dans la vie active

La Suède a peu de difficultés à amener les jeunes à s'engager dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, mais celui-ci ne parvient pas vraiment à faire d'eux des personnes « employables ». La forte fréquence des courts épisodes de chômage après la fin de ce deuxième cycle témoigne peut-être de l'existence d'un décalage entre les besoins de l'entreprise et les acquis scolaires. La filière consacrée aux médias constitue à cet égard un exemple frappant, car seule une faible proportion des élèves qui la suivent travaillent plus tard dans ce secteur d'activité ; la période de chômage qui suit la sortie de cette filière est un moment où beaucoup se rendent compte qu'ils vont devoir chercher un emploi dans un autre secteur, comme celui de la prise en charge à long terme des personnes âgées. Il aurait

peut-être mieux valu pour eux qu'ils choisissent dès le départ la filière permettant d'acquérir les aptitudes requises pour exercer cette activité.

Face à cette situation, une initiative a récemment été prise en vue d'une refonte du deuxième cycle du secondaire. Une commission gouvernementale a mis en lumière deux grands domaines où des problèmes se posent (SOU, 2008b) :

- *Éventail des filières.* En raison de la très grande diversité des filières proposées, les élèves ont de la peine à avoir une vue d'ensemble de toutes les possibilités qui leur sont offertes. Par conséquent, bon nombre d'entre eux (12 %) changent de filière au cours de leur première année d'études secondaires du deuxième cycle. Les établissements qui accueillent les jeunes sortis du système scolaire (universités, entreprises et autres organismes, etc.) ont du mal à évaluer leurs aptitudes, ce qui peut rendre plus difficile pour eux l'obtention d'un premier emploi.
- *Résultats, réalisation des objectifs et efficience.* Il est nécessaire de disposer à la fois d'indicateurs de résultats clairs et d'un meilleur système d'évaluation. Par exemple, il n'existe pas de données sur le respect du temps d'enseignement garanti. La commission a donc pris comme indicateur de la qualité la proportion d'élèves qui parviennent à obtenir en trois ans les principales aptitudes requises pour pouvoir entrer dans l'enseignement supérieur ; seulement 62 % de l'ensemble des élèves atteignent aujourd'hui cet objectif. Une rationalisation du système consistant à réduire l'éventail des choix possibles pourrait aussi entraîner une diminution des coûts et une augmentation de l'efficience, la petite taille des classes actuelles ayant pour effet d'accroître les coûts. C'est un effort particulièrement important car les cohortes d'élèves vont diminuer dans les quelques années à venir.

En outre, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que le deuxième cycle de l'enseignement secondaire gagnerait à ce que des liens plus étroits soient établis entre les filières professionnelles et l'entreprise. Il s'agit même de l'axe principal des recommandations formulées dans le cadre de l'*Examen des politiques d'éducation et de formation professionnelles en Suède* récemment effectué par l'OCDE (OCDE, 2008d)¹⁰. Les travaux de recherche internationaux montrent qu'une coopération étroite entre les entreprises et l'enseignement secondaire du deuxième cycle et une participation des premières au second assure aux jeunes des conditions favorables pour leur entrée dans la vie active (SOU, 2008b). En principe, toutes les filières professionnelles du deuxième cycle du secondaire comportent une formation en entreprise de quinze semaines (*Arbetsplatsförlagd utbildning, APU*). Mais dans les faits, celle-ci n'a pas toujours lieu car beaucoup d'écoles sollicitent une dérogation pour qu'elle puisse se dérouler dans leurs locaux. Face à cette situation, une commission gouvernementale a récemment proposé de restructurer le deuxième cycle du secondaire en le subdivisant en trois parcours possibles, à savoir des formations d'apprentis, qui constitueront une innovation, et des versions modernisées des filières d'enseignement général et professionnel qui existent depuis toujours (encadré 4.3). Il y a en fait intérêt à considérer la formation en entreprise comme partie intégrante des filières professionnelles. Elle est particulièrement importante pour les jeunes immigrés et ceux de la deuxième génération pour lesquels les liens avec l'entreprise peuvent être le moyen non seulement d'acquérir des compétences professionnelles, mais aussi de mieux comprendre la façon dont s'exercent les relations entre les différents acteurs du lieu de travail en Suède (Lemaître, 2007).

Encadré 4.3. Propositions formulées par la Commission de réforme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (*Gymnasietredningen*)

Le programme d'enseignement, et l'approche de l'acquisition des connaissances qui le sous-tend, seraient conservés sous leur forme actuelle : tous les parcours offerts dans les lycées continueraient à préparer les élèves à jouer un rôle actif dans la société. Les mesures de réforme accentueraient la distinction entre filières générales et filières professionnelles du point de vue de la sélection, des contenus et des voies d'accès à l'enseignement supérieur. Le rapport présentant la réforme a été publié en mars (SOU, 2008b) et l'élaboration des textes de loi y afférents est en cours.

Toutes les filières du deuxième cycle de l'enseignement secondaire garderaient une durée de trois ans, ainsi qu'une structure de base commune. Cependant, le contenu de chacune des 14 filières professionnelles et des cinq filières préparant à l'enseignement supérieur serait plus ciblé que celui des filières actuelles, notamment par une orientation des matières communes (suédois, mathématiques, anglais, etc.) en fonction de la finalité de chaque filière. Cette démarche devrait conférer aux filières professionnelles davantage de portée qu'à l'heure actuelle, en leur permettant de déboucher sur un diplôme professionnel qui sanctionnera l'acquisition d'une qualification reconnue et d'une employabilité plus grande.

La Commission propose de réaliser une innovation importante avec la mise en place de formations d'apprentis qui pourront se substituer à la formation professionnelle en milieu scolaire et seront sanctionnées par un titre identique, à savoir un diplôme professionnel. Le deuxième cycle de l'enseignement secondaire offrirait donc trois parcours distincts :

- *Formation professionnelle en milieu scolaire.* Un tiers des trois années d'études serait consacré aux matières communes à l'ensemble du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, à des options individuelles et à la réalisation d'un projet débouchant sur un diplôme, et les deux tiers restants, à des activités spécialisées dans un domaine donné. Quatorze filières nationales seraient instituées (bâtiment et travaux publics ; agriculture et ressources naturelles ; électricité et énergie ; aéronautique ; véhicules et transports ; commerce et services administratifs ; coiffure et artisanat ; hôtellerie et tourisme ; activités manufacturières ; enfance et soins de santé préventifs ; restauration et alimentation ; activités maritimes ; chauffage, eau et assainissement ; santé et soins de longue durée). Pour chacune d'elles seraient définies au niveau national deux à cinq disciplines, et les établissements scolaires auraient la possibilité d'y incorporer, dans la limite d'un tiers de la durée des études, d'autres éléments spécialisés qui seraient traités de manière approfondie. Une formation en entreprise d'au moins quinze semaines devrait obligatoirement être suivie.
- *Formations d'apprentis.* Spécifiques au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, elles seraient intégrées dans chacune des 14 filières nationales. Les élèves auraient les mêmes matières communes, options individuelles et projet débouchant sur un diplôme que ceux qui opteraient pour la formation professionnelle en milieu scolaire, mais la majeure partie ou la totalité des deux années de formation spécifique à la filière se déroulerait dans le cadre d'une entreprise.
- *Filières préparant à l'enseignement supérieur.* Cinq filières nationales seraient instaurées (économie et gestion, lettres et sciences humaines, sciences sociales et médias, sciences naturelles, technologie), qui comporteraient chacune trois à cinq disciplines définies au niveau national.

Encadré 4.3. Propositions formulées par la Commission de réforme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (*Gymnasieutredningen*) (suite)

L'accroissement de la place faite aux contenus de base normalisés s'accompagnerait de la mise en place d'un diplôme répondant aux objectifs spécifiques de chaque filière. Il y en aurait deux sortes : un diplôme professionnel et un diplôme de préparation de l'enseignement supérieur. Une définition précise du contenu du diplôme permettrait aussi de décrire plus facilement les compétences correspondantes en cas de départ à l'étranger et aiderait chaque secteur d'activité à adapter ses actions de formation continue pour qu'elles puissent éventuellement donner lieu à la délivrance d'un titre. Les élèves suivant les filières professionnelles devraient se voir clairement offrir, dans le cadre du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, les moyens d'acquérir les aptitudes essentielles nécessaires pour accéder à l'enseignement supérieur, éventuellement en prolongeant leurs études.

Enfin, serait créé un Conseil national de l'éducation au sein duquel siègeraient des représentants des organismes qui accueillent les jeunes après l'achèvement de leurs études secondaires, à savoir les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises, et qui aurait pour mission de déterminer les possibilités de développement et de répondre aux besoins des secteurs d'activité en devenir qui ne bénéficient pas pour le moment de structures bien établies de coopération. De plus, pour chacune des 14 filières nationales serait mis en place un Conseil responsable de son contenu. Cette instance comprendrait des représentants des employeurs, des syndicats et des organismes nationaux de normalisation concernés, et devrait aussi mettre à profit l'expérience des élèves suivant la filière considérée et prendre en compte leur point de vue sur celle-ci. En outre, des conseils locaux pour les différentes filières devraient être constitués en vue d'assurer une coopération entre les employeurs locaux et les instances de direction des établissements scolaires.

Pour que les nouvelles formations d'apprentis donnent de bons résultats, les activités exercées dans l'entreprise doivent permettre d'enrichir les connaissances des élèves et non pas consister uniquement à travailler, et les compétences acquises doivent avoir un caractère général et non pas être spécifiques à des professions bien précises. L'expérience des pays où les formations d'apprentis existent depuis longtemps (comme l'Autriche et la Suisse) montre que si les jeunes qui ont suivi ces formations trouvent plus facilement un emploi, ils peuvent avoir plus tard davantage de difficultés à changer de profession que leurs homologues ayant reçu une formation professionnelle en milieu scolaire (Ludwig et Pfeiffer, 2005 ; OCDE, 2004a et 2006b). Le principal problème que soulève la formation d'apprentis est que si elle est trop étroitement liée à des professions existantes, elle risque en définitive de doter les jeunes de compétences trop spécifiques qui deviendront à terme obsolètes. Pour éviter ces écueils, la Commission a défini les solutions suivantes :

- Les formations d'apprentis seraient ancrées dans la structure des 14 filières professionnelles nationales et porteraient aussi sur les matières communes à l'ensemble du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
- Le contenu de la formation suivie en entreprise serait défini sous forme de modules bien précis reliés aux matières spécifiques à la filière correspondante. Les apprentis feraient ainsi l'acquisition de compétences suffisamment générales pour être en mesure de changer plus tard de domaine d'activité si nécessaire.

- Les exigences en matière de qualité doivent être déterminées et leur respect contrôlé au moyen d'accords locaux conclus entre l'instance de direction de l'établissement scolaire et l'entreprise qui accueille les apprentis.
- Les entreprises seraient tenues de charger un salarié qualifié d'encadrer l'apprenti. Le maître d'apprentissage devrait avoir d'abord effectué un stage organisé par l'instance de direction de l'école.

Si ces propositions de la Commission sont mises en application, les avantages que retireront les apprentis d'une formation approfondie en entreprise sont susceptibles d'en contrebalancer les inconvénients potentiels.

Le montant de la rémunération que percevra l'apprenti doit être déterminé au niveau local. Un accord doit être conclu à ce sujet entre l'établissement scolaire et les employeurs concernés. Pour que le nouveau dispositif soit mis en œuvre avec fruit, il importera d'observer la façon dont les choses se passent à cet égard : afin de pouvoir offrir suffisamment de places d'apprentissage, il est indispensable de retenir l'attention des entreprises ; or, des coûts de main-d'œuvre peu élevés constituent généralement un moyen privilégié de susciter leur intérêt (Quintini *et al.*, 2007).

Dans le cadre du budget 2009, des crédits importants ont été affectés à l'expansion de l'enseignement professionnel. Le nombre de places d'apprentissage sera porté de 4 000 dans la phase pilote de l'année scolaire 2008/09 à 6 000 en 2009/10. Le nombre de places de formation professionnelle pour les adultes sera augmenté et un enseignement professionnel supérieur sera mis en place.

Les possibilités de choix entre les établissements scolaires se sont accrues dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire

Les écoles privées indépendantes occupent désormais une place importante au niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. La réglementation appliquée est la même pour les établissements assurant l'enseignement obligatoire que pour les lycées, mais la progression des effectifs a été particulièrement spectaculaire dans le cas des seconds : 17 % des élèves étaient inscrits dans des lycées indépendants en 2007-08, contre à peine 3 % dix ans plus tôt ; s'agissant de l'enseignement obligatoire, la proportion d'élèves a atteint 9 % (Agence nationale pour l'éducation, 2008).

D'aucuns font parfois valoir que les écoles indépendantes se sont développées parce qu'elles proposent des programmes d'enseignement musical ou sportif, et attirent ainsi les élèves en mettant davantage en avant les aspects récréatifs de l'enseignement qu'elles dispensent que l'acquisition de connaissances. La valeur générale de cet argument est difficilement vérifiable, mais il y a eu des cas où ces établissements n'ont pas tenu leurs promesses. Pour que les élèves puissent faire un choix éclairé, une transparence plus grande doit être assurée s'agissant des débouchés professionnels que peuvent offrir les différents parcours possibles, par exemple à travers la publication des données relatives au devenir des jeunes récemment sortis du système scolaire sur le plan de l'emploi (OCED, 2008d). Hormis ce problème, le modèle adopté par la Suède pour le choix de l'établissement scolaire est à l'évidence une réussite.

L'avènement des écoles indépendantes peut être un précieux révélateur des insuffisances du système en place. Par exemple, il pourrait conduire à se demander si les communes disposent de ressources assez importantes pour pouvoir offrir aux écoles secondaires publiques les conditions dont elles ont besoin pour réussir dans leur mission.

Bien qu'un quart environ de l'ensemble des élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire public soient scolarisés en dehors de leur commune de résidence, il est souvent reproché aux municipalités d'essayer d'empêcher ce phénomène. Dans le cas des programmes d'enseignement ayant avant tout un caractère théorique, cette attitude serait sans doute sans conséquences, mais pour ceux qui ont une finalité professionnelle, des moyens plus importants peuvent être nécessaires pour pouvoir offrir aux élèves des équipements modernes et nouer des relations avec les grandes entreprises. En Norvège, les lycées sont du ressort des comtés, et au Danemark, de l'administration centrale et non des communes. Dans ce dernier pays, l'instauration en 1991 du financement par élève a amené chaque lycée professionnel public à faire plus de place à la gestion stratégique, ce qui s'est souvent traduit par la suppression des filières où les élèves étaient trop peu nombreux pour que la prise en charge des coûts y afférents puisse être assurée¹¹. Il serait intéressant d'analyser les conséquences, en Suède, d'un transfert du deuxième cycle de l'enseignement secondaire dans le ressort de l'administration centrale ou, peut-être, des comtés, chaque établissement se voyant en même temps accorder une plus grande indépendance grâce au financement par élève. Les écoles publiques disposeraient ainsi d'une plus grande marge de manœuvre pour procéder aux fusions ou restructurations qui leur paraissent souhaitables et se spécialiser dans les domaines qu'elles jugent utiles. Cette analyse pourrait aussi s'étendre à d'autres niveaux d'enseignement.

Enseignement supérieur : réduire les délais d'achèvement des études

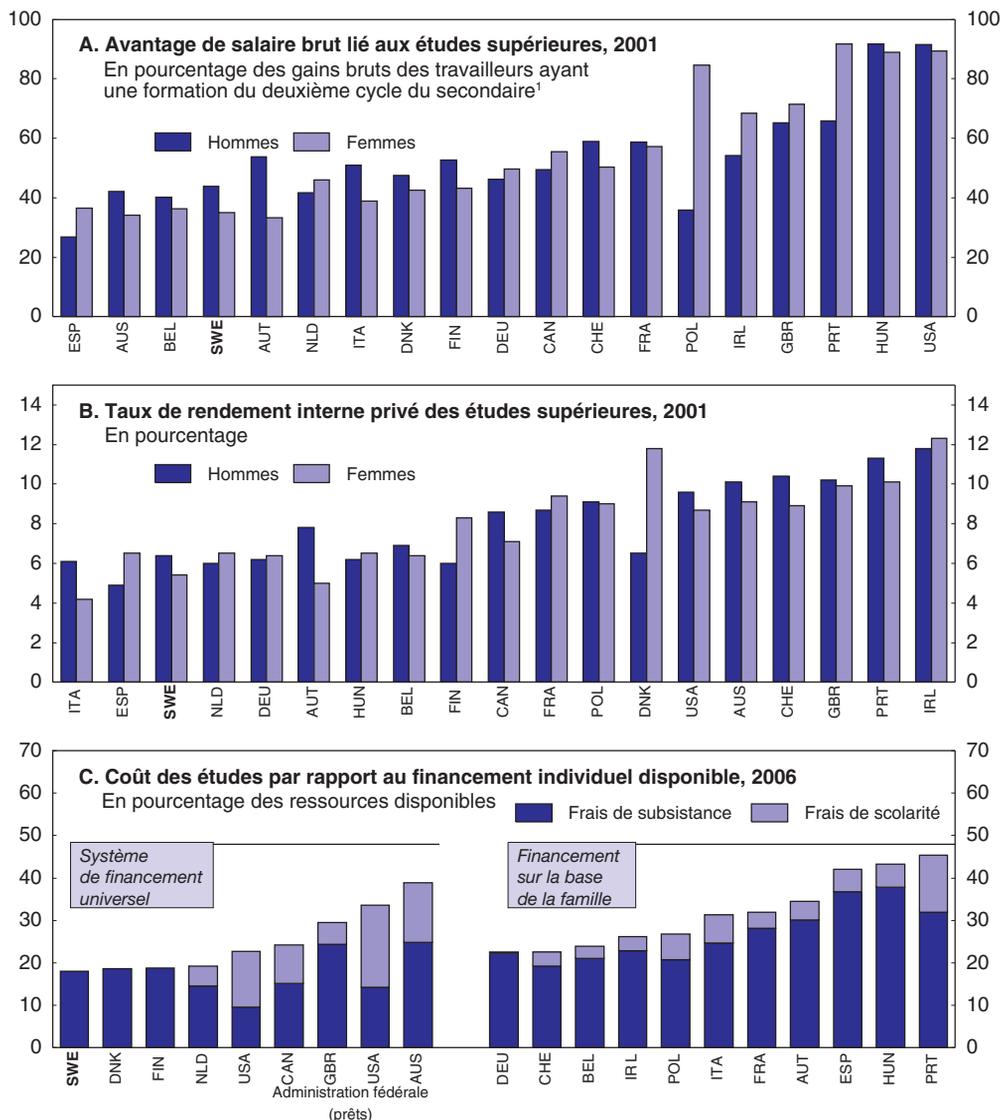
En Suède, l'enseignement supérieur possède un certain nombre de points forts. Ces dernières décennies, la gestion des universités¹² s'est beaucoup améliorée ; elles ont largement ouvert leurs conseils d'administration aux acteurs extérieurs et adopté des méthodes d'assurance de la qualité, par exemple des évaluations régulières. L'enseignement supérieur est aisément accessible grâce à la forte expansion de ses capacités depuis le début des années 90 – le nombre des admissions a presque doublé –, et notamment des possibilités de formation continue.

Mais il existe aussi des points faibles, comme l'a montré l'*Examen thématique de l'enseignement supérieur* récemment effectué par l'OCDE (Agence nationale pour l'enseignement supérieur, 2006 ; OCDE, 2008e)¹³. En particulier, l'affectation du financement de base de la recherche devrait reposer sur des critères plus transparents, notamment des indicateurs de résultats. Le transfert de connaissances à travers l'établissement de relations avec les entreprises pourrait être intensifié afin de stimuler l'innovation. Le départ à la retraite du personnel universitaire âgé constituera en effet une étape difficile pour certains établissements. En outre, une plus grande latitude pourrait être laissée aux établissements d'enseignement supérieur afin qu'ils puissent développer les atouts qui leur sont propres. Dans le budget 2009, les crédits pour la recherche financée sur fonds publics sont considérablement augmentés sur la période 2009-12 pour atteindre 1 % du PIB. Un tiers de cet accroissement se traduira par une nouvelle forme d'investissements stratégiques dans la médecine, la technologie, le climat/l'environnement et, enfin, dans les sciences interdisciplinaires, les lettres et les sciences sociales. Les deux autres tiers transiteront par les budgets généraux des établissements d'enseignement supérieur, des conseils de recherche, etc.

La forte dépendance à l'égard des fonds publics est particulièrement problématique. L'enseignement est gratuit et les pouvoirs publics offrent aux étudiants des bourses et des prêts pour leur permettre de prendre en charge leurs frais de subsistance. Par conséquent, les

contraintes de liquidité ne constituent pas un sujet de préoccupation pour ceux qui souhaitent faire des études: le coût de ces dernières, mesuré par rapport au financement individuel disponible, est parmi les plus bas de la zone OCDE (graphique 4.8). Cependant, l'avantage de salaire qu'obtiennent les personnes qui ont fait des études supérieures est faible. Le taux de rendement interne privé des études est aussi relativement peu élevé : s'il est amélioré par le soutien financier public, il est limité par une imposition progressive et forte du revenu (Boarini et Strauss, 2007). Deux problèmes méritent de retenir l'attention : il existe des facteurs qui incitent les jeunes à commencer et achever tardivement leurs études supérieures, et l'interdiction de prélever des droits de scolarité entrave le développement du secteur de l'enseignement supérieur dans son ensemble. Ces deux aspects sont examinés ci-dessous.

Graphique 4.8. **Avantage de salaire, frais de subsistance et taux de rendement internes**



1. Le graphique indique dans quelle mesure les gains bruts des personnes ayant fait des études supérieures dépassent les gains bruts des personnes qui ne sont pas allées au-delà du deuxième cycle du secondaire.

Source : OCDE (2008c).

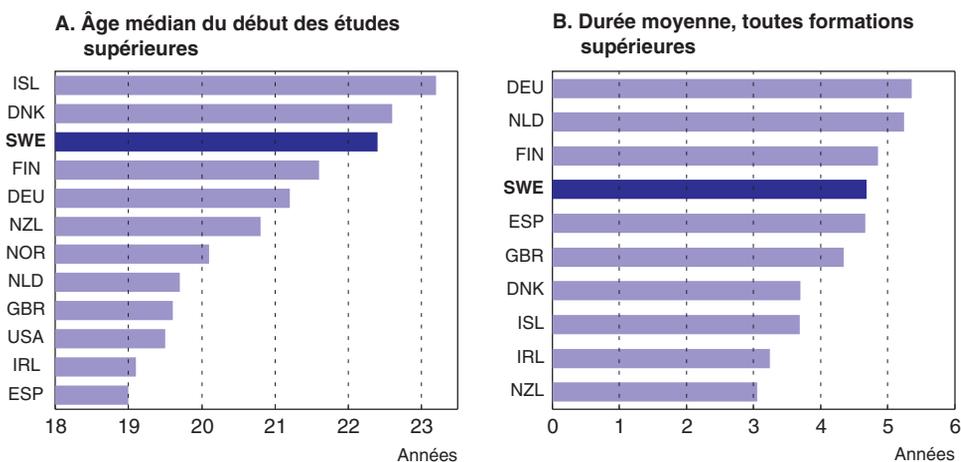
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485526667513>

Des études supérieures tardives et prolongées

L'âge médian d'entrée à l'université est élevé par rapport aux autres pays : une année entière de plus qu'en Finlande et Norvège, et presque trois ans par rapport aux Pays-Bas, qui partagent de nombreux choix de société avec les pays nordiques (graphique 4.9). Suite aux recommandations d'*Études* précédentes, les critères d'admission sont en net progrès : on a en particulier limité la possibilité d'améliorer les notes obtenues dans le deuxième cycle du secondaire dans le cadre de la formation des adultes (annexe 1.A1). Il pourrait néanmoins être intéressant de chercher à déterminer s'il existe toujours des facteurs involontaires qui poussent les étudiants à retarder leur entrée à l'université.

Graphique 4.9. **Les étudiants commencent et achèvent leurs études supérieures tardivement**

2006



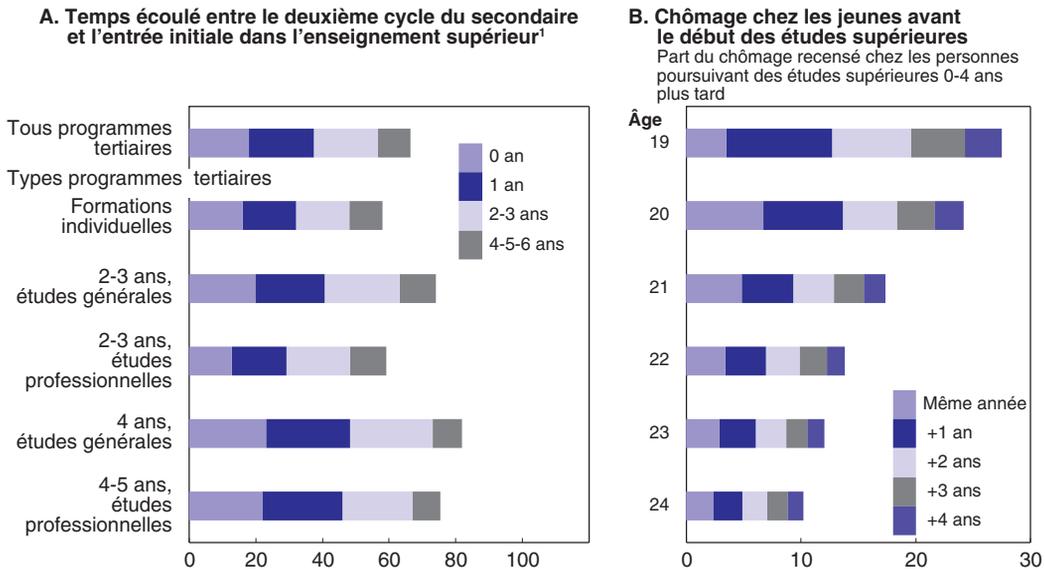
Source : OCDE (2008b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485532205701>

L'âge d'admission médian tardif ne serait pas un problème s'il s'expliquait simplement par le grand nombre de personnes qui participent au système de formation tout au long de la vie, ce qui favorise des études supérieures plus tardives. Cependant, il est évident que cet âge médian tardif reflète également la proportion élevée de jeunes qui s'inscrivent dans l'enseignement supérieur au bout d'un laps de temps assez long après la fin de leurs études secondaires (graphique 4.10). À 19 et 20 ans, les taux d'inscription tombent à 40 % puis à 35 %, bien au dessous du niveau dans des pays comparables de la zone OCDE, et à l'âge de 21 ans, ce taux remonte – tendance que l'on ne retrouve qu'au Danemark et, dans une moindre mesure, en Norvège (graphique 4.11). Si de nombreux jeunes apprécient de faire une pause entre les études secondaires et supérieures, par exemple pour voyager à l'étranger ou travailler dans des cafés, cela entraîne une baisse des revenus pour de nombreuses années : toutes choses égales par ailleurs, un report des études de deux ans réduit la valeur actuelle des revenus sur l'ensemble de la vie professionnelle de près de la moitié d'une des années pendant lesquelles les gains sont les plus élevés (Holmlund et al., 2008). Avec des impôts sur le revenu élevés et progressifs, une très grande part de cette perte de revenu est supportée par les finances publiques sous forme de moins-values fiscales, ce qui crée des effets contre-incitatifs : les jeunes peuvent prendre plus d'années sabbatiques qu'ils ne l'auraient fait s'ils avaient gardé pour eux l'ensemble des gains de revenu tirés d'une période d'inactivité moins longue.

Graphique 4.10. **Années écoulées entre les études secondaires et supérieures**

2004



1. Les classifications sont faites à partir du système de classement SUN 2000 (d'après la CITE 97). Les données ne concernent que les personnes résidant en Suède en 2003 ou diplômées du deuxième cycle du secondaire entre 1998 et 2004. Les personnes qui n'ont pas de diplôme suédois du deuxième cycle du secondaire et qui ont achevé une année de formation en 2003 avant leur dernière année d'immigration ne sont pas comptabilisées. Les pourcentages représentent des fractions du total ramené à 100. La catégorie restante comprend des personnes non diplômées d'un établissement secondaire du deuxième cycle ordinaire (éventuellement, formation des adultes) avant de commencer leurs études supérieures – 84 % des personnes de cette catégorie ont au moins 25 ans.

Source : Calculs fondés sur le registre de l'éducation nationale et les chiffres du chômage d'après les fichiers d'inscription (Händel).

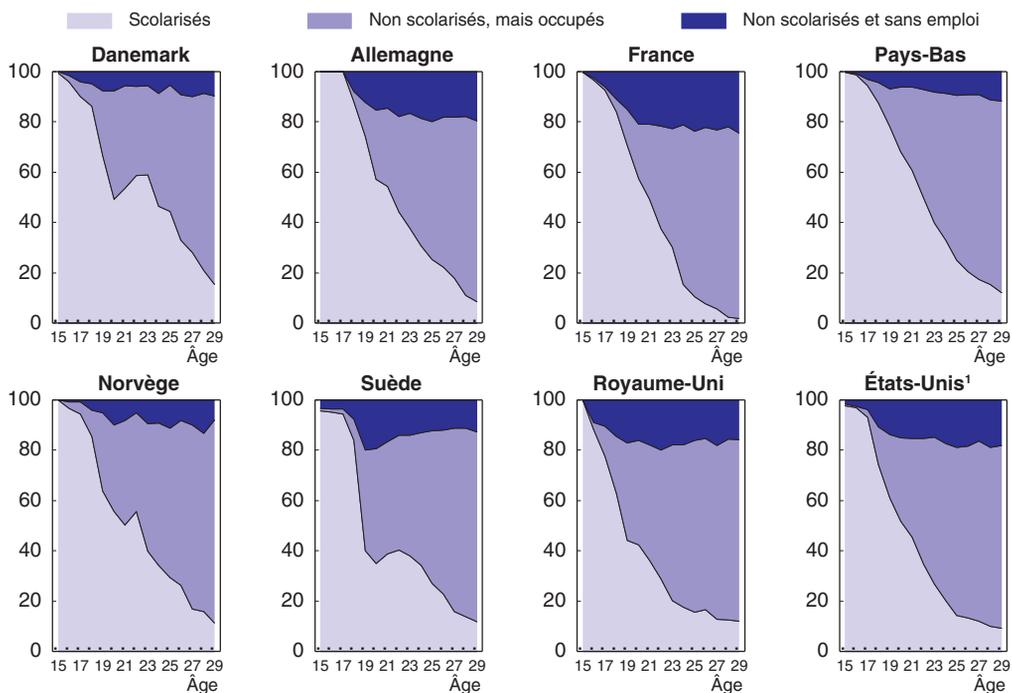
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485556387868>

De très nombreux jeunes chômeurs sont des personnes qui ont terminé un cursus de deuxième cycle de l'enseignement secondaire préparant à l'entrée à l'université mais qui ont ensuite attendu quelques années. Parmi les jeunes de 19 et 20 ans, 22-24 % des chômeurs sont des jeunes qui vont s'inscrire dans l'enseignement supérieur dans les trois ans à venir (graphique 4.10). Pour éviter que ces jeunes n'occupent des emplois peu qualifiés et n'évincent ceux qui n'ont pas les capacités nécessaires pour faire des études supérieures, il serait souhaitable d'encourager un délai moins long avant l'entrée à l'université.

Le système fiscal et le régime des prestations suédois encouragent les jeunes à débiter et à achever leurs études tardivement, et ce plus encore après les réformes mises en œuvre récemment. Un système où les taux d'imposition marginaux progressent avec le revenu incite globalement à lisser les revenus sur toute la durée de la vie. Des différences modestes de taux marginaux ne posent pas problème, mais les réformes récentes ont amplifié l'écart existant entre le coin fiscal marginal s'appliquant à un diplômé, et celui qui s'applique avant et pendant les études. En particulier, l'instauration de cotisations sociales moins élevées concernant les jeunes jusqu'à 25 ans révolus augmente les coûts d'opportunité liés à la décision de poursuivre des études plutôt que de travailler avant l'âge de 26 ans¹⁴. L'effet est suffisamment important pour mériter l'attention, car il s'ajoute à l'exonération d'impôt spéciale sur les bourses d'études. Alors que la plupart des prestations (chômage, maladie, handicap, etc.) sont imposées en tant que revenu

Graphique 4.11. **Proportion de jeunes scolarisés, employés ou inactifs, par âge**

En pourcentage, 2006



1. Les données correspondent à 2005.

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485567772843>

personnel, ce n'est pas le cas des allocations publiques destinées aux étudiants pour couvrir une partie de leurs frais de subsistance. Il n'est donc pas rare que des étudiants bénéficient d'un taux marginal nul de l'impôt sur le revenu, lequel, avec le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi instauré en 2007, s'étend encore plus haut dans l'échelle des revenus. Avec la réduction des cotisations patronales au titre de l'embauche d'un jeune prévue en 2009, le coin fiscal initial résultant des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu n'est que de 27 % pour les étudiants, contre 63 % pour les diplômés, qui sont alors nombreux à devoir acquitter l'impôt sur le revenu perçu par l'État. Pour la collectivité, il serait souhaitable que les étudiants fassent des emprunts et se concentrent sur l'obtention de leur diplôme afin de mettre à profit leurs qualifications sur le marché du travail, mais d'un point de vue individuel, les choses semblent aujourd'hui différentes : à moins que l'employeur ne soit prêt à verser un salaire horaire au moins deux fois plus élevé après l'obtention du diplôme, l'écart important introduit à la marge par la fiscalité signifie que la rémunération horaire nette initiale est plus élevée pour les emplois d'étudiants¹⁵. Dans les faits, ces mécanismes encouragent des études longues, ce qui devrait largement inciter à réexaminer la réduction générale des cotisations patronales au titre de l'embauche d'un jeune, ainsi qu'on le verra plus loin dans le cadre des politiques du marché du travail.

Pour compenser ces obstacles, il faudrait envisager de modifier les aides financières apportées aux étudiants pour couvrir leurs frais de subsistance. D'ores-et-déjà, la bourse d'études publique visant à prendre en charge une partie des frais de subsistance des étudiants ne peut être perçue à taux plein que par les étudiants à temps plein. Cependant, certains pays vont plus loin et convertissent les dettes en subventions si les études sont

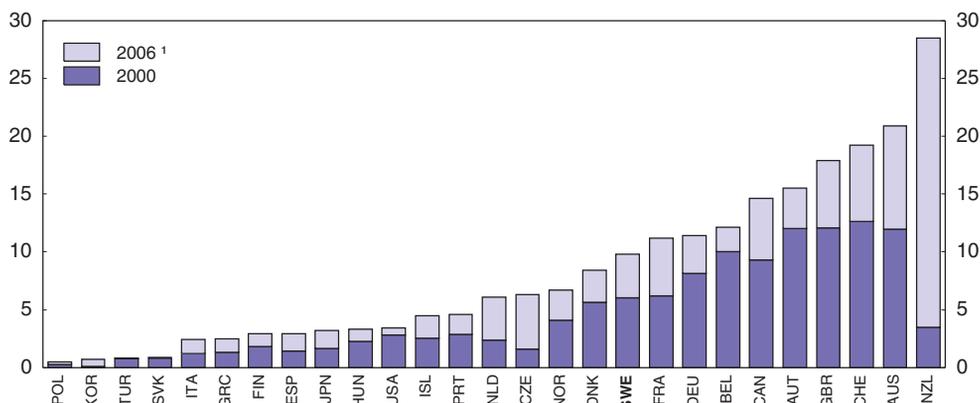
achevées dans les délais prévus, ou accordent un bonus à ceux qui s'inscrivent à l'université juste après leurs études secondaires. Une autre possibilité serait de modifier la composition des aides financières aux étudiants pour en faire des prêts, avec éventuellement une part importante de subvention au début des études, qui cèderait progressivement la place à une proportion croissante de prêt lorsque les études se prolongent¹⁶. La justification de l'allocation logement spéciale pour les jeunes pourrait également être revue : des subventions publiques supplémentaires sont versées aux étudiants qui optent pour un « mode de vie en centre-ville » dans des logements chers¹⁷.

Instaurer des droits de scolarité

Une scolarité gratuite et des allocations généreuses pour couvrir les frais de subsistance des étudiants n'ont pas permis d'atteindre l'objectif initial. Jusqu'à présent, des financements publics généreux étaient motivés par l'égalité des chances : la volonté de rendre l'enseignement supérieur accessible à tous, quel que soit le milieu familial d'origine. Plus récemment, on a décrit les subventions à l'éducation via la gratuité des études comme un « frère siamois » qui compense les obstacles à la formation du capital humain générés par le système de redistribution par le biais de taux d'imposition marginaux élevés (Bovenberg et Jacobs, 2008)¹⁸. Toutefois, ce modèle n'a pas permis de réduire les inégalités sociales devant l'accès à l'enseignement supérieur (SOU, 2008c). De fait, l'expérience d'autres pays montre que lorsque des prêts importants sont disponibles pour compenser les contraintes de liquidités, laisser les étudiants payer une partie des coûts de leur formation n'a pas beaucoup d'incidence sur la composition sociale de leurs effectifs (OCDE, 2008e).

En outre, la gratuité des études peut aller à l'encontre de la mobilité internationale croissante des diplômés. Par rapport à d'autres pays, la Suède reçoit relativement peu d'étudiants étrangers, mais leur nombre progresse rapidement (graphique 4.12). Les personnes qui partent à l'étranger après avoir étudié gratuitement ne contribuent pas aux recettes fiscales sur lesquelles repose le financement de leur formation dans les pays nordiques (Commission de la protection sociale, 2006). L'ampleur de ce problème a, dans la pratique, été limitée jusqu'à présent, mais cela est en train de changer : les étudiants sont

Graphique 4.12. **Les étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur**
En pourcentage de l'ensemble des effectifs dans l'enseignement supérieur¹



1. Données de 2004 pour les États-Unis et de 2005 pour le Canada.

Source : OCDE (2008b).

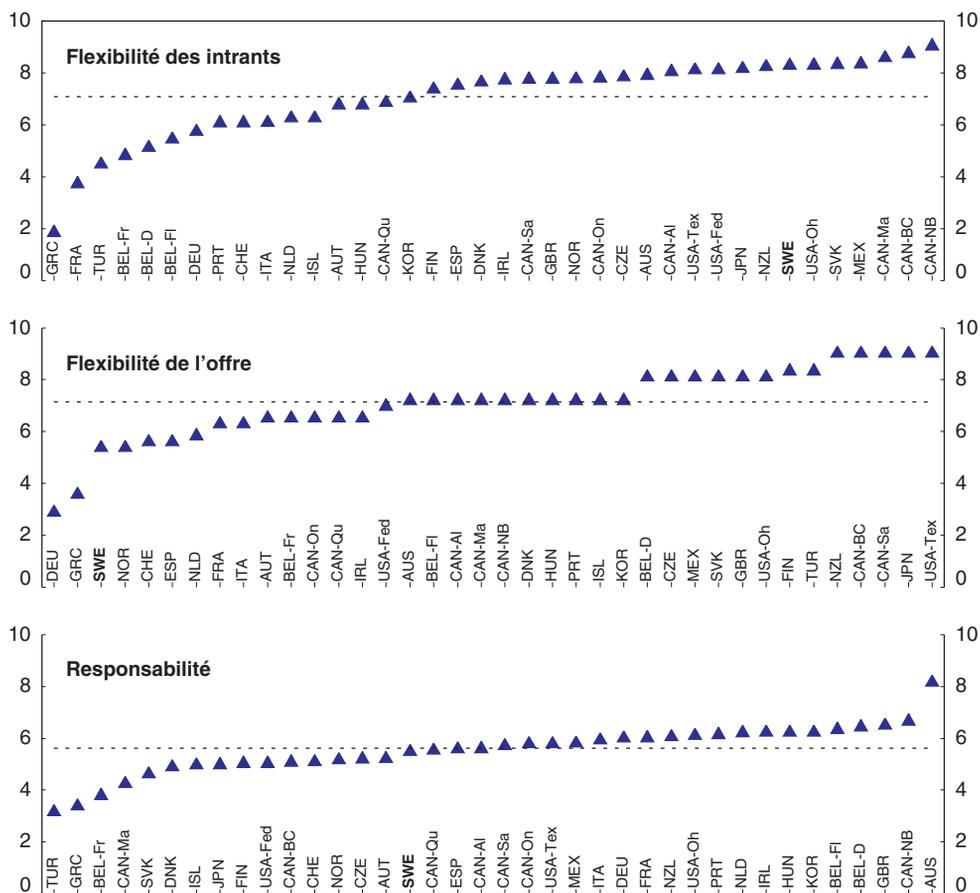
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485572430286>

de plus en plus nombreux à venir de partout dans le monde pour profiter de la gratuité des études, et comme les universités sont obligées de les sélectionner selon des critères scolaires, l'admission d'étudiants étrangers est en augmentation¹⁹. Dans ce contexte, le gouvernement suédois prévoit d'instaurer un droit de scolarité pour les étudiants qui ne sont pas originaires de l'Union européenne²⁰.

Par ailleurs, l'instauration progressive de droits de scolarité pour les étudiants suédois et des pays de l'UE inciterait plus fermement les universités à proposer des cursus très demandés et les étudiants à réfléchir davantage au fond et à la forme de leurs études. Les financements publics sont attribués en fonction du nombre d'étudiants, ce qui implique certains signaux du côté de la demande, et les universités jouissent d'une grande autonomie en ce qui concerne la répartition du budget, les questions de personnel et d'autres domaines où intervient la flexibilité des intrants (graphique 4.13). La flexibilité en termes de produits est plus limitée car, dans certains domaines, un numerus clausus est imposé. En général, les universités sont uniquement autorisées à élaborer des programmes

Graphique 4.13. Règles applicables aux prestataires d'enseignement supérieur¹

Indicateur de la flexibilité ou de la responsabilité sur une échelle de 0 à 10, 2005-2006 ;
la ligne en pointillés représente la moyenne



1. La valeur notée pour les dispositions des États-Unis au niveau fédéral concernant la responsabilité est donnée à titre indicatif dans la mesure où les financements fédéraux ne représentent qu'une petite part de l'ensemble des financements des établissements d'enseignement supérieur américains. Pour la Belgique, le Canada et les États-Unis, les valeurs ne concernent que certaines régions.

Source : Oliveira Martins et al. (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485601858322>

financés par des dépenses privées si un organisme passe un contrat pour ce programme et le finance ; elles ne sont pas autorisées à proposer un programme puis à imposer des droits de scolarité aux étudiants qui s'y inscrivent. Il semblerait logique d'accorder plus d'autonomie aux universités et de leur permettre d'élaborer des formations financées par des droits de scolarité, en tenant dûment compte des mécanismes de responsabilité qui constitueraient un pendant naturel à une plus grande flexibilité. Alors que les connaissances elles-mêmes s'apparentent de plus en plus à un service négociable, les universités suédoises sont excessivement désavantagées dans la mesure où elles ne peuvent quasiment pas proposer des offres de formation s'appuyant sur des droits de scolarité (Conseil de la mondialisation, 2008).

Le financement des études par un système de prêts remboursables en fonction des revenus ultérieurs pourrait faciliter l'accès à l'université des étudiants issus de milieux plus modestes, dans la mesure où ils peuvent être relativement peu disposés à prendre des risques. Des dispositifs de ce type existent dans des pays comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni (OCDE, 2005, 2008e et 2008f). Cependant, cela ne fonctionnera en Suède que si l'on diminue les niveaux élevés des coins fiscaux marginaux, car un système de prêts remboursables en fonction des revenus ultérieurs peut ne pas déboucher uniquement sur un remboursement différé, mais aussi sur une remise de dette, ce qui s'apparente en définitive à un impôt marginal. Dans les pays où les coins fiscaux marginaux sont faibles ou de niveau intermédiaire, cela ne pose pas de problème, mais en Suède, où ce système s'ajouterait à un coin fiscal marginal très élevé, les effets dissuasifs qui en résulteraient seraient importants. En réalité, il existait auparavant un système de prêts remboursables en fonction des revenus, mais ceux-ci ont été convertis en prêts classiques pour cette raison. La mise en place de prêts remboursables en fonction des revenus pour les droits de scolarité ne serait donc indiquée que si les taux marginaux de l'impôt sur le revenu diminuent fortement, ce qui serait également souhaitable pour d'autres raisons, exposées dans le chapitre 3.

Marché du travail : atténuer les obstacles à l'emploi des jeunes

Nombre des principales caractéristiques du marché du travail suédois constituent des obstacles à l'entrée des jeunes dans la vie active. Dans les pays où la formation des salaires est très souple, les employeurs peuvent compenser les coûts de la formation nécessaire des jeunes pour leur premier emploi en proposant des salaires inférieurs. Lorsqu'il est facile de licencier, l'embauche de jeunes sans qualifications avérées est relativement peu risquée, mais en Suède, les coûts et les risques découragent le recrutement des jeunes dans la mesure où leurs salaires sont alignés sur ceux des travailleurs plus âgés et où il est difficile de mettre fin à leurs contrats de travail ordinaires s'ils ne conviennent pas. Même avec le meilleur système éducatif imaginable, il est difficile d'abaisser le taux de chômage des jeunes jusqu'au niveau des pays les plus performants dans ce domaine sans s'attaquer aux principaux blocages ; c'est pourquoi le salaire minimum, les règles de protection de l'emploi, le régime des prestations ainsi que les stratégies d'activation seront successivement étudiés ici.

Des salaires minimums élevés : leurs effets négatifs peuvent-ils être compensés par des réductions de cotisations patronales ?

Il n'existe pas de législation sur le salaire minimum en Suède, mais des conventions collectives entre les syndicats et les employeurs établissent des salaires minimums pour quasiment tous les travailleurs. Ces salaires sont élevés par rapport aux autres pays

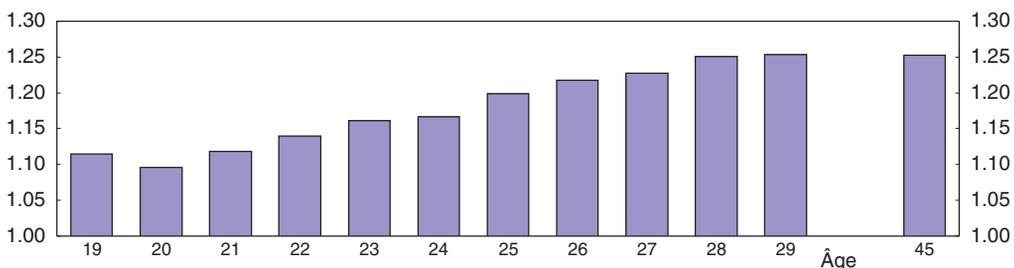
(Skedinger, 2007), après de fortes augmentations intervenues ces dix dernières années. Les entreprises qui ne font pas l'objet de conventions collectives peuvent, en principe, fixer librement les salaires, mais dans la pratique, cela ne semble pas compter beaucoup. À la différence de nombreux autres pays de l'OCDE, les syndicats peuvent entamer des actions collectives contre des entreprises qui n'ont pas de convention même lorsqu'elles n'ont pas d'employé syndiqué. En outre, des transferts de revenus généreux ont pour conséquence de fixer un plancher aux salaires minimums acceptés.

Le niveau élevé des salaires minimums risque fort d'empêcher les jeunes qui manquent encore d'expérience d'accéder à l'emploi. Les effets sont moindres lorsque le salaire minimum dépend de l'expérience : il peut par exemple être plus élevé après une année d'expérience dans le secteur, la profession ou l'entreprise. La plupart des conventions prévoient également des dispositions particulières pour les jeunes de moins de 18 ans – salaire minimum inférieur ou absence de salaire minimum contractuel. Toutefois, la limite d'âge pour prétendre au salaire minimum d'un adulte est rarement supérieure à 20 ans (Skedinger, 2007)²¹, c'est ce qui détermine la dispersion des salaires : le rapport entre le salaire médian et le salaire le plus bas pour chaque groupe d'âge est plus élevé à 19 ans qu'il ne l'est à 20 (lorsque le salaire minimum des adultes prend généralement le relais), alors qu'il augmente ensuite au fil du temps (graphique 4.14). Il semble que les salaires minimums représentent une réelle contrainte pour l'ajustement des salaires à la productivité des jeunes actifs. Il est difficile de déterminer quantitativement dans quelle mesure cela nuit à l'emploi des jeunes étant donné la complexité institutionnelle du système de salaire minimum suédois. Pour certains secteurs toutefois, des études semblent indiquer que les salaires minimums ont eu des effets néfastes sur l'emploi (par exemple dans l'hôtellerie et la restauration, voir Skedinger, 2006). D'autres pays, tels que les Pays-Bas, acceptent désormais plus facilement des salaires de départ plus bas pour les nouveaux diplômés/jeunes travailleurs dans les conventions collectives (OCDE, 2008g).

Le gouvernement n'ayant aucun contrôle sur le salaire minimum, il cherche à favoriser l'emploi par des réductions de cotisations patronales. La première étape, lancée en juillet 2007,

Graphique 4.14. Dispersion des salaires selon l'âge

Rapport entre le décile médian et le décile inférieur, salaires de base, 2005¹



1. Calculé à partir du salaire mensuel de base équivalent temps plein (*grundlön*) des employés à l'automne 2005. La date exacte de la mesure varie selon les secteurs. Les calculs sont fondés sur l'ensemble des employés du secteur public et sur un échantillon stratifié d'employés du secteur privé, pondérés pour corriger la stratification et les non-réponses dans le secteur privé. L'échantillon comptait 21 049 travailleurs âgés de 19 ans (représentant 40 058 individus), 31 006 travailleurs âgés de 24 ans (représentant 56 841 individus) et 57 165 travailleurs de 45 ans (représentant 85 428 individus).

Source : Calculs du Secrétariat d'après des données micro-économiques extraites des *Statistiques structurelles sur les salaires (Strukturlönestatistiken)* menées par le Bureau national de médiation et l'Office statistique de Suède.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485616236810>

s'est traduite par une diminution de 8.3 % des coûts salariaux bruts pour les employés de 18 à 24 ans, grâce à des cotisations sociales réduites de moitié, à l'exception des cotisations de retraite. Une proposition en cours entraînerait la suppression d'un quart supplémentaire des cotisations ordinaires autres que celles des retraites, ce qui correspondrait à une diminution cumulée des coûts salariaux bruts de 12.1 % en 2009 (ministère des Finances, 2008).

Des cotisations patronales inférieures pour les jeunes peuvent atténuer les effets négatifs que des salaires minimums élevés ont sur l'emploi, mais elles peuvent également faire fléchir la modération en matière de salaire observée par les organisations syndicales, et donc entraîner d'autres hausses des salaires minimums. Les conventions collectives triennales conclues en 2007 prévoient de fortes hausses annuelles des rémunérations, de l'ordre de 6 à 7 % dans les hôtels et restaurants (bien que la moitié du personnel ait moins de 20 ans) et de 5 à 6 % pour les travailleurs inexpérimentés dans le secteur du commerce de détail (Bureau national de médiation, 2007)²². Ces mesures vont amoindrir les avantages des baisses de cotisations et pourraient rejaillir sur d'autres groupes de chômeurs, tels que les immigrants, dont le recrutement coûterait alors plus cher (ils ne bénéficieraient pas de l'exonération de charges).

Les exonérations de charges de portée générale posent un autre problème : elles sont mal ciblées. La diminution des charges sociales concerne tous les jeunes, alors que la plupart d'entre eux auraient de toute manière trouvé du travail. Le programme ciblé « Emploi nouveau départ », mis en place en 2007, semble plus prometteur²³. Pour les jeunes, il prévoit une aide sur six à douze mois en fonction de la durée de la période de chômage²⁴. En théorie, le travailleur doit postuler pour que l'employeur obtienne l'exonération ; toutefois, et contrairement à des mesures précédentes, cet abattement ne nécessite pas l'approbation d'un responsable des services de l'emploi. Les aides à l'emploi des jeunes travailleurs ne font l'objet d'aucune évaluation nationale, alors que des données sur les chômeurs plus âgés font apparaître des retombées positives, bien qu'il puisse y avoir des effets de déplacement importants au regard des aides versées pour des emplois qui se seraient de toute façon matérialisés (Calmfors *et al.*, 2004 ; Forslund *et al.*, 2004). Si l'on ajoute à cela l'incitation indésirable, évoquée plus haut, à retarder et à prolonger ses études, il paraît souhaitable de réexaminer la réduction générale des cotisations relative aux jeunes en vue d'adopter des mesures mieux ciblées.

Assouplir la législation sur la protection de l'emploi

On sait que des règles de protection de l'emploi sévères constituent un obstacle important à l'entrée des jeunes sur le marché du travail. Des considérations d'ordre théorique ainsi que des études empiriques donnent à penser qu'une législation rigoureuse dans ce domaine peut avoir un effet neutre sur l'emploi et le chômage dans leur ensemble pour autant que les effets de licenciements moins nombreux et d'embauches moins fréquentes s'équilibrent. Cependant, une rotation des personnels moins importante complique et prolonge la recherche d'emploi des nouveaux venus sur le marché du travail, notamment des jeunes. En outre, s'il est plus difficile de licencier une personne qui finalement ne correspond pas au poste proposé, les employeurs auront tendance à embaucher ceux dont les qualifications sont plus faciles à évaluer, par exemple parce qu'ils ont déjà une expérience professionnelle. C'est pourquoi le chômage des jeunes est plus élevé lorsque la réglementation sur la protection de l'emploi est stricte (OCDE, 2004b et 2006c ; Skedinger, 2008).

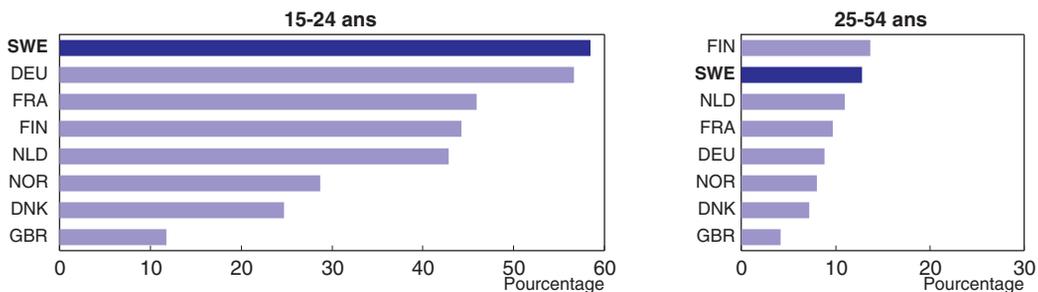
L'extension récente de la durée normale maximum des contrats temporaires permet aux employeurs de « mettre à l'épreuve » un jeune, mais cela risque également de

renforcer le dualisme du marché du travail. La durée maximum des contrats d'emploi temporaires dit généraux, désormais définis dans la législation, est passée de 12 à 24 mois²⁵. Cette mesure est maintenant en passe d'être mise en œuvre dans les conventions collectives. Toutes ces étapes s'inscrivent dans le fil des réformes entreprises ces dernières décennies. Si la réglementation suédoise concernant les contrats ordinaires demeure inchangée, les restrictions sur les contrats à durée déterminée et les agences d'emploi temporaire se sont assouplies entre la fin des années 80 et la fin des années 90.

L'inconvénient de cette approche est qu'elle peut accentuer les écarts entre travailleurs intégrés et candidats à l'embauche. La part des contrats temporaires a fortement augmenté depuis le début des années 90, en particulier chez les jeunes travailleurs, si bien que plus de la moitié de l'emploi total des jeunes en Suède correspond à des contrats temporaires, contre environ un quart au Danemark et en Norvège, et encore moins au Royaume-Uni (graphique 4.15). On a émis l'hypothèse que les forts taux de chômage au cours de la grave crise économique des années 90 pouvaient avoir joué un rôle dans cette situation (Holmlund et Storrie, 2002). Toutefois, les contrats temporaires représentent une plus large part de l'emploi des jeunes aujourd'hui que dans les années 90, ce qui montre qu'une évolution structurelle est également à l'œuvre. En particulier, les étudiants sont maintenant plus nombreux à chercher un emploi à temps partiel et à accepter des contrats temporaires : les inscriptions dans l'enseignement supérieur ont fortement progressé et les baisses des allocations couvrant les frais de subsistance peuvent inciter plus d'étudiants à chercher du travail²⁶. En définitive toutefois, de tels facteurs ne peuvent expliquer pourquoi les contrats temporaires sont plus nombreux en Suède que ce n'est le cas dans des pays comparables : la dualité croissante des règles de protection de l'emploi semble poser un réel problème.

Graphique 4.15. Contrats temporaires – comparaison internationale

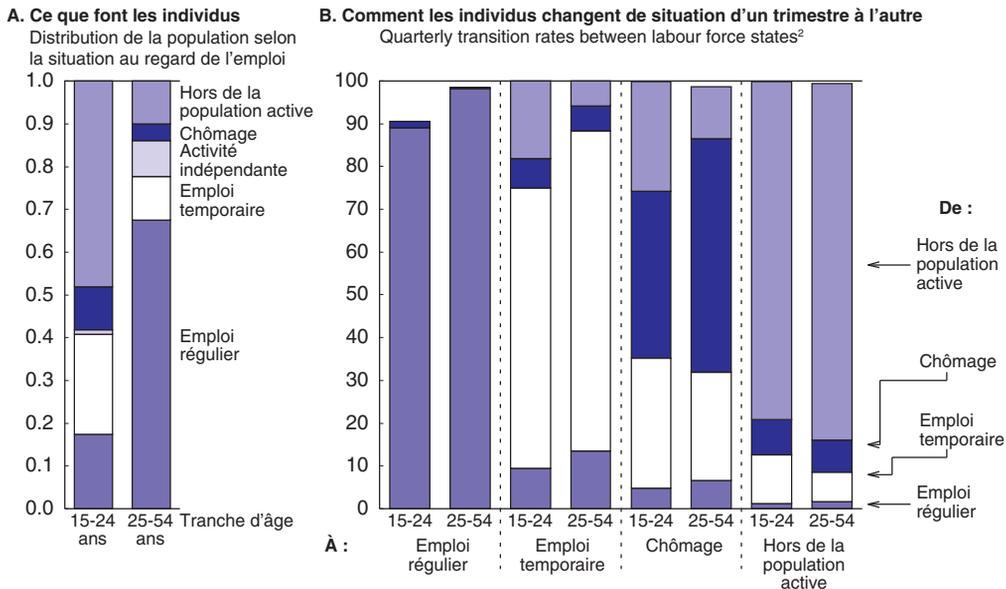
Pourcentage des contrats temporaires parmi les salariés, 2006



Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485618273311>

Les employeurs peuvent recourir à des formes d'emploi temporaire afin de contourner des règles rigoureuses, ce qui fait que les actifs enchaînent des contrats temporaires plutôt que d'obtenir un contrat permanent. De fait, l'étude des changements de situation au regard de l'emploi montre que les chômeurs qui trouvent un travail sont rares à signer un contrat ordinaire et qu'ils décrochent le plus souvent un emploi temporaire (graphique 4.16). Le chômage est plus persistant chez les adultes d'âge très actif que chez les jeunes, mais lorsqu'ils trouvent un emploi, les jeunes ont moins de chances d'obtenir un contrat permanent. En outre, les jeunes de milieux défavorisés peuvent avoir plus de difficultés à trouver leur voie dans un marché du travail à deux

Graphique 4.16. **Changements de situation au regard de l'emploi en Suède**2007¹

1. Les étudiants sont inclus dans l'Enquête sur la main-d'œuvre. Il n'est pas possible de les exclure des ventilations présentées dans ce graphique.
2. Moyennes annuelles des taux trimestriels de changement de situation, calculées en utilisant comme pondération la fraction de la population dans chaque situation possible par trimestre de départ. Toutes les situations possibles ne sont pas prises en compte dans les données : le travail indépendant n'est pas comptabilisé comme situation atteinte après toute autre situation de départ. Le passage d'un emploi temporaire à une situation d'inactivité est estimé en supposant qu'il n'y a pas de passage à une activité indépendante.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485625841457>

vitesses, et ils peuvent être désavantagés face à des employeurs qui hésitent davantage à prendre des risques lorsque la réglementation rend difficile le licenciement de quelqu'un qui finalement ne correspond pas au poste²⁷. En cas de ralentissement économique, les jeunes et les autres salariés sous contrat temporaire risquent de subir tout le poids de l'ajustement puisqu'ils sont les moins difficiles à licencier (OCDE, 2004b). Avec le marché du travail tel qu'il est actuellement, il est plus intéressant de prendre un emploi temporaire que de rester au chômage²⁸, mais l'entrée des jeunes sur le marché du travail en général serait grandement facilitée si les règles applicables aux contrats permanents étaient assouplies.

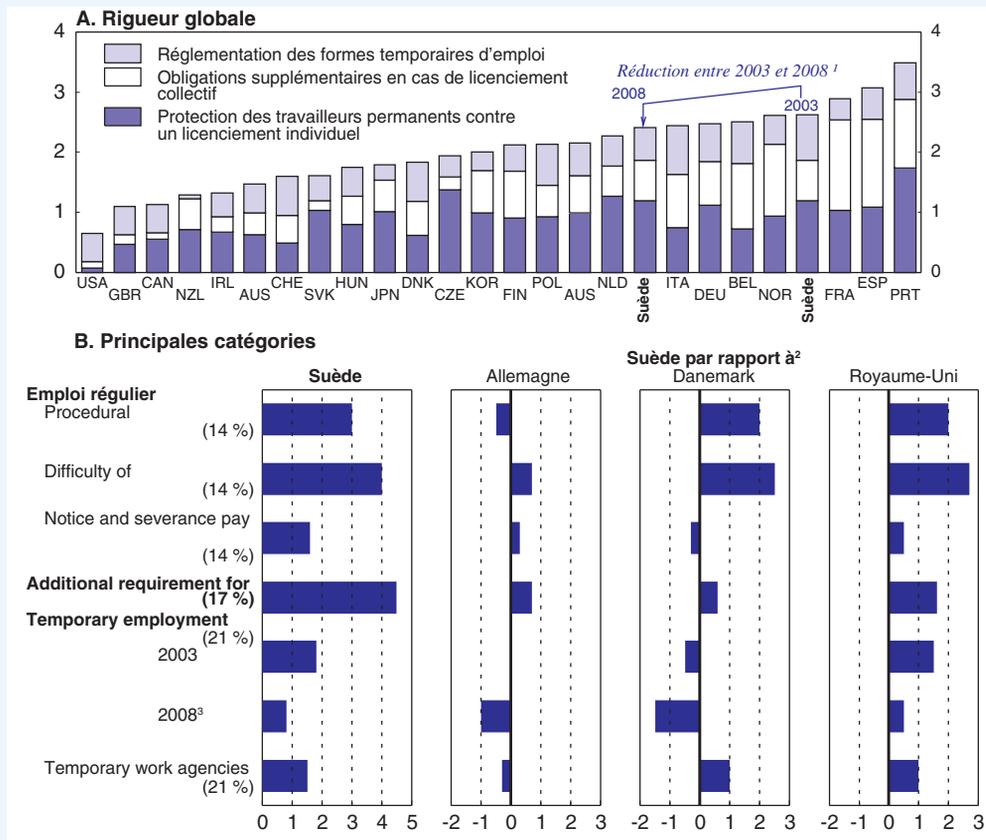
Le mieux serait d'améliorer les passerelles vers les contrats de travail ordinaires pour les jeunes. À cette fin, les réformes ne devraient pas accentuer encore davantage l'écart entre contrat permanent et contrat temporaire ; il est de toute manière difficile d'imaginer quelles autres modifications marginales pourraient être faites. Les réformes doivent plutôt être axées sur les principes mêmes des règles de protection de l'emploi (encadré 4.4). En particulier, il serait envisageable, dans le cadre des contrats de travail ordinaires, de réexaminer la rigueur des critères qui déterminent l'équité d'un licenciement, de façon à diminuer les risques que représente, pour les employeurs, l'embauche d'un jeune sous contrat ordinaire. Pour réduire l'écart entre les contrats temporaires et ordinaires, la période d'essai des seconds pourrait également être prolongée²⁹. La complexité de ces questions exigerait une analyse des implications générales, notamment en ce qui concerne les négociations salariales collectives.

Encadré 4.4. Quelles dispositions des règles strictes de protection de l'emploi en Suède peuvent faire obstacle à l'entrée des jeunes sur le marché du travail ?

La réglementation accordant la sécurité de l'emploi pour les salariés ayant un contrat permanent est relativement développée en Suède. De fait, parmi les pays à haut revenu, seule la France a une législation sur la protection de l'emploi plus rigoureuse. Les divers aspects de cette législation sont ici comparés à l'Allemagne, dont les règles sont globalement aussi sévères, ainsi qu'au Danemark et au Royaume-Uni, où la législation est généralement moins stricte dans ce domaine (graphique 4.17). Les différences les plus marquantes concernent les inconvénients et les difficultés occasionnés par les procédures de licenciement d'un salarié sous contrat ordinaire. Par exemple, les capacités du travailleur ou la suppression du poste constituent des raisons appropriées et suffisantes pour un licenciement au Danemark et au Royaume-Uni, alors qu'en

Graphique 4.17. **Rigueur de la législation sur la protection de l'emploi**

Échelle de 0 à 6, de la législation la moins restrictive à la plus restrictive, 2003



1. L'instauration d'un « contrat de travail temporaire général » a réduit l'indice concernant les contrats à durée déterminée de 1.0 point étant donné qu'il n'y a plus de restriction sur le type de travail pour lequel un contrat temporaire peut s'appliquer (0.5 point d'indice) et que la durée maximum est passée de 12 à 24 mois (0.5 point d'indice). Dans la mesure où ceci correspond à une pondération de 21 %, l'indice total recule de 0.21 point.
2. Les trois parties montrent la valeur d'indice pour la Suède par rapport à celle du pays de référence.
3. Données de 2008 pour la Suède et de 2003 pour l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni.

Source : Édition 2004 des *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE et mises à jour d'après les informations fournies par les autorités suédoises.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/485726412466>

Encadré 4.4. **Quelles dispositions des règles strictes de protection de l'emploi en Suède peuvent faire obstacle à l'entrée des jeunes sur le marché du travail ?** (suite)

Suède et en Allemagne, un transfert et/ou un recyclage pour former la personne à un autre travail doivent être tentés avant le licenciement¹. En outre, la période d'essai pendant laquelle l'employeur peut facilement mettre fin au contrat est de six mois maximum en Suède comme en Allemagne, alors qu'elle peut être respectivement de 10 mois et demi et 12 mois au Danemark et au Royaume-Uni. À l'inverse, les périodes de préavis en cas de licenciement individuel ne sont pas beaucoup plus longues qu'ailleurs, et il n'est pas prévu d'indemnité de licenciement en Suède. S'agissant des licenciements collectifs, les conventions collectives peuvent prolonger la période de préavis, mais les autres dispositions ne sont pas plus rigoureuses qu'ailleurs.

La règle suédoise du « dernier embauché, premier licencié » appliquée aux contrats ordinaires a été particulièrement controversée. Introduite dans les années 70, elle demeure une obligation légale nationale en vertu de laquelle les employeurs, lorsqu'ils réduisent leurs effectifs, sont tenus de procéder au licenciement des membres de chaque catégorie professionnelle dans l'ordre inverse de leur ancienneté². Dans le secteur public, l'employeur est même défini de manière tellement étroite qu'un enseignant ou un professionnel de la petite enfance perdra son niveau d'ancienneté selon cette règle s'il va travailler dans une autre ville, ce qui nuit énormément à la mobilité des travailleurs. La loi autorise toutefois les conventions collectives signées par les employeurs et les syndicats à en faire abstraction. Les entreprises qui connaissent de larges restructurations indiquent donc souvent ne pas subir cette règle comme une entrave, car elles mèneraient de toute façon avec les syndicats un dialogue étroit permettant de faciliter la restructuration. Sur certains segments du marché du travail, le principal effet de la règle du « dernier embauché, premier licencié » peut donc être de renforcer le pouvoir de négociation des syndicats ainsi que la syndicalisation, puisque les conventions collectives peuvent faire abstraction de la règle pour tous, non-syndiqués compris, du moins en principe. Pour les jeunes, cette règle implique des licenciements plus fréquents puisqu'ils sont plus susceptibles d'avoir rejoint l'entreprise récemment. Toutefois, elle risque davantage de décourager les employeurs d'embaucher quelqu'un de 52 ans que quelqu'un de 27 ans : l'employeur peut s'inquiéter du niveau d'ancienneté qu'un employé de 52 ans atteindrait et de la difficulté de le licencier lorsque sa capacité de travail déclinerait, alors que la question ne se poserait pas pour un jeune de 27 ans, dont la capacité de travail est appelée à augmenter.

1. En vertu de la loi suédoise sur la protection de l'emploi, la dénonciation d'un contrat peut être déclarée illégale s'il apparaît que l'employeur aurait dû raisonnablement offrir au salarié un autre poste dans son service. Le Tribunal du travail dispose d'une abondante jurisprudence sur cette règle. En principe, un employeur n'est pas tenu de « créer » du travail et/ou d'apporter des modifications substantielles à l'organisation pour respecter cette prescription. Il n'est pas non plus tenu d'offrir au salarié un poste pour lequel celui-ci ne possède pas les qualifications requises. Toutefois, si le salarié peut acquérir les qualifications voulues en se formant dans un délai raisonnable, compte tenu de sa situation particulière, l'employeur doit offrir le poste au salarié avant la dénonciation du contrat.
2. Toutefois, cette règle ne couvre pas les travailleurs manifestement incompétents, car ceux-ci peuvent être licenciés pour des raisons personnelles, auquel cas le principe du « dernier embauché, premier licencié » ne s'applique pas. De plus, ce principe est modulé en fonction du niveau d'études et des qualifications : un salarié ayant davantage d'ancienneté n'a priorité sur les autres que s'il possède des compétences appropriées pour poursuivre son activité.

Politiques actives du marché du travail et régime des prestations

Les politiques actives du marché du travail

Les politiques actives du marché du travail en Suède ont été remaniées en 2007, entre autres avec la mise en place d'une « garantie d'emploi » pour les jeunes : au bout de cinq mois de chômage, les jeunes de moins de 25 ans bénéficient d'une aide renforcée et personnalisée à la formation et à la recherche d'emploi ; s'ils n'ont toujours pas de travail

trois mois plus tard, ils sont orientés vers un stage pratique, autrement dit un emploi subventionné, ou une formation. Il est prévu que la moitié des participants soient pris en charge par des entreprises privées. En février 2008, 26 % des jeunes chômeurs inscrits participaient à un programme du marché du travail, contre 38 % en 2006.

La conception de cette garantie d'emploi reflète les résultats des recherches disponibles, notamment la priorité accordée à l'aide à la recherche d'emploi au début de chaque période de chômage. Des périodes de chômage courtes et fréquentes exposent les jeunes à des « effets de blocage » : leurs taux d'obtention d'un emploi sont moins élevés car leurs recherches sont moins actives lorsqu'ils suivent des programmes du marché du travail (Larsson, 2003). À cet égard, la garantie d'emploi constitue une amélioration par rapport à la mesure précédente, la « garantie jeunes », au titre de laquelle les programmes d'activation locaux débutaient après cinq mois de chômage. Les évaluations ont montré que le passage à l'emploi était facilité par la garantie jeunes, mais seulement pendant les cinq premiers mois de chômage, ce qui suggère un effet dissuasif préalable au programme : les jeunes savaient qu'ils seraient obligés de suivre le programme s'ils restaient au chômage, ce qui semble avoir augmenté leurs taux d'obtention d'un emploi. Aucun effet bénéfique n'a pu être observé après le début du programme, ce qui laisse supposer que les compétences acquises pendant la formation n'étaient pas très utiles (Forslund et Skans, 2006a et 2006b)³⁰.

Le régime des prestations

À partir de prestations de remplacement du revenu comparativement généreuses, un certain nombre de changements ont été introduits depuis 2007 afin de valoriser le travail. La plupart concernent tous les groupes d'âge : le crédit d'impôt substantiel lié à l'exercice d'un emploi, l'abaissement progressif des taux de remplacement des allocations de chômage, et les emplois « nouveau départ » qui comportent une exonération des charges patronales pour l'embauche de personnes revenant sur le marché du travail après une absence prolongée. Ainsi qu'il avait été dit dans l'Étude précédente, ces mesures devraient avoir un effet positif durable sur le niveau de l'emploi (OCDE, 2007b).

Comme on l'a vu plus haut, des règles différentes selon l'âge des salariés ont été instaurées pour les cotisations patronales, mais cela ne s'est fait que de manière limitée pour les prestations de remplacement du revenu. Deux modifications seulement ont été apportées aux prestations destinées aux jeunes. Premièrement, alors que le taux de remplacement brut assuré par les allocations de chômage passe de 80 % à 70 % après 40 semaines pour les adultes, cette baisse intervient au bout de 20 semaines seulement pour les jeunes. En second lieu, un diplôme du secondaire ou du supérieur ne donne plus accès à l'assistance-chômage, ce qui concerne 10 % environ des chômeurs de 19 à 24 ans.

Au vu des effets positifs qu'apporte la différenciation des prestations pour les jeunes et pour les adultes d'âge très actif au Danemark, d'autres mesures dans cette direction pourraient être envisagées. Offrir les mêmes prestations à tous les groupes d'âge risque de favoriser le chômage et l'inactivité des jeunes, dans la mesure où ils n'ont pas encore atteint le niveau de productivité des adultes d'âge très actif. Par ailleurs, il peut sembler moins problématique, du point de vue de la protection sociale, d'exposer les jeunes à des incitations économiques claires : les jeunes sont moins installés dans la vie et donc plus à même de se réorienter dans une autre profession ou de déménager dans une autre région pour travailler. Enfin et surtout, il faut éviter à tout prix de faire des jeunes des assistés car

c'est à ce moment-là qu'ils prennent des habitudes qui risquent de les suivre au cours de leur vie d'adulte. Trois points pourraient mériter l'attention :

- Les allocations de chômage sont, dans les faits, plus généreuses pour les jeunes que pour les adultes d'âge très actif. La formule retenue associe un taux de remplacement brut élevé avec un plafond à 75 % du salaire moyen à temps plein. Les jeunes ayant généralement un salaire inférieur, ils risquent moins d'atteindre le plafond et de subir les taux d'imposition marginaux élevés applicables aux adultes d'âge très actif s'ils ne sont au chômage qu'une partie de l'année. En conséquence, les taux de remplacement nets réels sont souvent un peu plus élevés pour les jeunes que pour les adultes d'âge très actif, bien que les premiers semblent être plus à même de supporter une baisse de revenu puisqu'ils sont moins susceptibles d'avoir des enfants à charge. Environ 5 % des jeunes de 19 ans inscrits au chômage reçoivent des allocations, et près de la moitié de ceux de 24 ans. Un taux de remplacement de départ plus bas pour les jeunes, de 65 % par exemple, inciterait plus clairement à chercher un nouveau travail rapidement et cela permettrait aux services de l'emploi de concentrer leurs efforts d'activation sur ceux qui ont réellement besoin d'une aide personnalisée et d'une formation.
- Pour ceux qui abandonnent leurs études secondaires et tombent dans l'inactivité, revenir en arrière pour achever leur scolarité peut impliquer une perte de revenu à court terme. Cette situation se produit parce qu'à partir de 19 ans, les jeunes peuvent bénéficier des mêmes aides sociales que les adultes : 3 550 SEK par mois pour un célibataire, plus la prise en charge de dépenses raisonnables de logement, électricité, assurance, etc. Un jeune qui décide de retourner à l'école ne pourra souvent plus bénéficier de l'aide sociale, mais uniquement d'une bourse d'études de 1 050 SEK³¹. L'incitation qui en résulte à ne pas reprendre ses études pose problème, en particulier parce que les personnes qui n'ont pas fini leurs études secondaires sont plus vulnérables face au chômage (encadré 4.2)³².
- Le retrait de l'aide sociale entraîne un taux d'imposition marginal effectif de 100 % qui peut pousser à ne pas prendre un emploi temporaire ou à temps partiel. La progression de ce taux le long de l'échelle des revenus dépend de la situation au regard du logement et de la situation familiale. Un tiers environ des chômeurs inscrits âgés de 19 à 24 ans reçoivent l'aide sociale, et cette proportion risque d'augmenter dans la mesure où on estime que 10 % des chômeurs inscrits de 19 à 24 ans n'ont plus accès à l'assistance-chômage depuis que les règles applicables aux diplômés du secondaire et de l'université ont changé.

L'aide sociale suppose des arbitrages délicats, il semble donc utile d'entreprendre un examen plus large avant d'apporter des modifications dans ce domaine. On peut envisager de moduler le niveau de l'aide sociale pour les personnes de moins de 23 ans par exemple, en abaissant les taux ordinaires ou en instaurant un critère de ressources parentales. Les deux tiers des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 19 ans qui vivent chez leurs parents (un tiers à l'âge de 22 ans) n'ont pas besoin d'autant d'aide publique que les adultes plus âgés.

Les jeunes qui touchent une pension d'invalidité constituent un phénomène très préoccupant, devenu un problème majeur ces dernières années. En 2007, 10 % des personnes entrant dans le régime de pension d'invalidité étaient âgés de 19 à 30 ans, contre 4 % à peine trois ans auparavant et un niveau stable de 2 % dans un passé plus lointain. Cette brusque hausse peut s'expliquer en partie par le fait que les jeunes inscrits

dans des écoles spéciales pour cause de handicap ont désormais droit à une pension d'invalidité ; lorsqu'ils quittent l'école, ils ont tendance à rester dans le système de pension. Pour briser ce schéma, il peut être envisagé de verser aux jeunes handicapés scolarisés dans des établissements spéciaux une bourse d'études et de supprimer le droit automatique à la pension d'invalidité.

Coordination entre les communes et les organismes de l'administration centrale

De nombreux pays cherchent désormais à regrouper les organismes qui gèrent les prestations et ceux qui sont chargés des programmes d'activation, ainsi qu'à rapprocher différents types de prestations liées à l'emploi, à la maladie et aux problèmes sociaux. La Norvège comme le Danemark se sont engagés sur cette voie, et leur expérience montre que la façon dont les dépenses liées aux prestations sont réparties entre les différents organismes et niveaux d'administration joue énormément sur l'efficacité avec laquelle les instruments d'activation sont utilisés et sur le nombre de personnes bénéficiant de diverses prestations. En Suède, le système de péréquation fiscale apporte une compensation aux communes risquant d'avoir des dépenses sociales élevées du fait de la composition de leur population, mais les coûts ou les gains générés lorsque les dépenses réelles de l'aide sociale sont plus ou moins élevées relèvent uniquement des communes. Les allocations de chômage sont gérées par des caisses syndicales et financées par des subsides publics et les cotisations des adhérents. Enfin, les régimes d'assistance-chômage, d'assurance-maladie et de pension d'invalidité sont gérés par l'Agence suédoise d'assurance sociale, qui est entièrement financée par l'État. Ces structures soulèvent des problèmes connus d'incitation fiscale et le morcellement des services entraîne des plaintes de la part des usagers, qui ne savent plus à qui s'adresser et sont envoyés d'un organisme à l'autre sans obtenir d'aide appropriée nulle part.

Les réformes récentes sont dépourvues d'orientation précise à cet égard. L'accès restreint à l'assistance-chômage signifie que les jeunes seront plus nombreux à se tourner vers leur commune pour l'aide sociale. Toutefois, étant donné que la responsabilité des programmes d'activation destinés aux jeunes relève maintenant du programme de garantie d'emploi géré par les services de l'emploi de l'administration centrale, les communes ont perdu un instrument puissant pour maîtriser le nombre d'allocataires de l'aide sociale. Il y a quelques années, la responsabilité des agences locales de sécurité sociale a été transférée des communes à l'administration centrale, mais ces agences, qui supportent le coût de l'assistance-chômage, de l'assurance-maladie et des pensions d'invalidité, ne sont pas reliées au niveau local aux services de l'emploi chargés des programmes d'activation ni aux autorités locales chargées de l'éducation. L'organisation de la coordination au niveau local entre toutes ces agences constitue un défi de taille.

Conclusions

Pour lutter contre le taux de chômage élevé des jeunes, la Suède doit adopter une approche globale prenant en compte le système éducatif, les autorités du marché du travail, la fiscalité et le régime des prestations (encadré 4.5). Plusieurs réformes dans le domaine de l'enseignement, qui se rapprochent quasiment toutes des meilleures pratiques internationales, sont actuellement à l'étude ; ces propositions doivent maintenant être mises en œuvre. Les grandes réformes du marché de l'emploi, entreprises depuis 2007 afin de valoriser le travail, pourraient aller plus loin pour les jeunes en renforçant les incitations à chercher du travail tout en évitant d'encourager des études tardives et prolongées.

Encadré 4.5. **Résumé des recommandations sur l'enseignement et l'emploi des jeunes**

Scolarité obligatoire

- Renforcer la scolarité obligatoire, notamment en science, et continuer à développer le recours à des tests pour mieux suivre les progrès à l'école.
- Mettre en place un système d'habilitation des enseignants et accorder plus de poids à leurs compétences particulières lors de l'attribution des tâches au personnel. Une fois le système d'habilitation bien établi, une plus grande flexibilité des salaires pourrait récompenser les meilleurs enseignants.

Enseignement secondaire du deuxième cycle

- Instaurer des formations d'apprentis adoptant la même structure de compétences que les programmes d'enseignement professionnel scolaire, de manière à proposer une formation pratique tout en veillant à ce que les apprentis acquièrent les compétences générales dont ils auront besoin plus tard s'ils doivent changer de carrière. Surveiller les mécanismes locaux de rémunération des apprentis afin de préserver l'intérêt des employeurs.
- Rendre plus transparentes les perspectives professionnelles associées à d'autres choix de formation pour les élèves potentiels, par exemple en publiant des données sur le parcours des nouveaux diplômés au regard de l'emploi.
- Étudier la possibilité de transférer la responsabilité des établissements d'enseignement secondaire des communes à l'administration centrale, tout en accordant à chaque établissement plus d'indépendance à partir d'un système de financement par élève. Cela donnerait plus de marge de manœuvre aux établissements secondaires publics pour se regrouper, se réorganiser et se spécialiser, tout en aidant notamment les programmes à visée professionnelle. Cette analyse pourrait être étendue à d'autres niveaux d'enseignement.

Enseignement supérieur

- Déterminer l'attribution des financements de base de la recherche à partir de critères plus transparents et donner aux universités et aux instituts universitaires (*högskolor*) plus de liberté pour développer leurs propres atouts.
- Adapter les allocations que les étudiants perçoivent pour couvrir leurs frais de subsistance : envisager de mettre en place des primes pour les inscriptions précoces et l'achèvement des études dans les délais prévus, ou modifier la composition des bourses de sorte que les prêts représentent une plus grande part, et les bourses une part plus restreinte, de l'ensemble des aides financières lorsque les études se prolongent.
- Envisager l'adoption progressive d'un système dans lequel non seulement les étudiants extra-communautaires mais aussi les étudiants suédois et ressortissants des pays de l'UE devront acquitter des droits de scolarité, tout en développant le système public de prêts étudiants afin de couvrir les frais de scolarité. Si les niveaux élevés des taux d'imposition marginaux actuels diminuent, le remboursement de ces prêts pourrait être subordonné au revenu futur des diplômés.

Autorités du marché du travail, cotisations sociales et prestations

- Réexaminer la réduction générale des cotisations patronales au titre de l'embauche d'un jeune, en faveur de mesures mieux ciblées sur ceux qui ont du mal à trouver un emploi.
- Éviter d'accentuer le dualisme des règles de protection de l'emploi. Une solution consisterait à améliorer les passerelles vers les contrats de travail ordinaires, par exemple en assouplissant les critères qui définissent l'équité d'un licenciement et en prolongeant la période d'essai des contrats ordinaires.

Encadré 4.5. **Résumé des recommandations sur l'enseignement et l'emploi des jeunes** (suite)

- Mettre l'accent sur l'aide personnalisée à la recherche d'emploi au début des périodes de chômage, comme le prévoit le programme de « garantie d'emploi pour les jeunes », de manière à éviter les « effets de blocage », autrement dit lorsque la participation à des programmes d'activation rend la recherche d'emploi moins intensive.
- Envisager de différencier les allocations de chômage selon l'âge : abaisser le taux de remplacement brut initial de l'assurance-chômage pour les jeunes de moins de 25 ans. Les conditions d'octroi de l'aide sociale pourraient également être réexaminées, notamment en ce qui concerne les jeunes vivant chez leurs parents.
- Verser une bourse d'études, et non une pension d'invalidité, aux jeunes handicapés inscrits dans des écoles spéciales.
- Améliorer la coordination au niveau local entre les communes, les services de l'emploi et les agences d'assurance sociale relevant de l'administration centrale ainsi que les caisses d'assurance-chômage.

Notes

1. On se demande parfois si les définitions internationales sont appliquées exactement de la même façon dans tous les pays, et notamment dans quelle mesure les élèves et étudiants qui recherchent un emploi à temps partiel ou un emploi de vacances sont pris en compte. On peut tenter d'y répondre à l'aide d'un procédé simple consistant à comparer la proportion d'élèves et étudiants à temps complet comptabilisés comme chômeurs avec la part des élèves et étudiants dans l'ensemble du chômage relevée dans le cadre de l'enquête sur la population active. La comparaison de la Suède et du Danemark selon cette démarche ne fait pas apparaître de réel problème. Dans le cas de la Suède, les élèves et étudiants à temps complet parmi les 15-74 ans étaient répartis comme suit en 2006 : 158 500 avaient un emploi, 88 100 étaient au chômage et 535 000 étaient en inactivité, ce qui signifie que 14.1 % des élèves et étudiants à temps complet sans travail étaient comptabilisés comme chômeurs. S'agissant du Danemark, la proportion était de 11.4 % en 2005 et de 11.7 % en 2007. En Suède, les élèves et étudiants à temps complet ont représenté de façon continue 26 % de l'ensemble des chômeurs (âgés de 15 à 74 ans), au cours de la période 2005-07, durant laquelle l'activité économique a été marquée par le passage d'un écart de production légèrement négatif à un écart de production légèrement positif. Au Danemark, les élèves et étudiants à temps complet représentaient 19 % de l'ensemble des chômeurs (âgés de 15 à 66 ans) en 2005, alors que l'économie était proche de l'équilibre, et 24 % en 2007, où était enregistré un écart de production nettement positif.
2. La courte durée de la plupart des périodes de chômage peut être due en partie au fait que les intéressés s'engagent dans des études ou dans un programme du marché du travail, ou simplement cessent de chercher un emploi. Lorsqu'ils sont inscrits auprès du service public de l'emploi, il est possible de les exclure des statistiques : s'agissant des jeunes, la durée médiane du chômage est légèrement supérieure à quatre mois pour les périodes qui s'achèvent sur l'obtention d'un emploi, contre cinq mois chez les quadragénaires.
3. Le fait de distinguer ce taux revient donc à mettre à égalité l'exercice d'un emploi et la scolarisation ou la formation d'un côté, et la recherche d'un emploi et l'inactivité de l'autre. Il importe de noter que les personnes qui participent à des activités, quelles qu'elles soient, notamment aux différents programmes du marché du travail, sont considérées comme actives. Il s'ensuit notamment que les pays où ces programmes sont très nombreux enregistreront des taux de jeunes non scolarisés et sans emploi plus faibles, ce qui peut expliquer en partie l'aspect plus positif du tableau qui se dégage des statistiques les concernant. Par rapport à la Finlande, à la Norvège, aux Pays-Bas et au Danemark, la situation est la même que dans le cas du chômage : la Suède et la Finlande sont apparemment les pays qui obtiennent les résultats les moins bons de ce groupe.
4. En ce qui concerne les mathématiques, la baisse du nombre moyen de points obtenus aux tests du PISA observée en 2006 par rapport à 2003 est statistiquement significative au niveau de confiance

- de 90 %. S'agissant de la compréhension de l'écrit, on constate en 2006 une diminution notable du nombre moyen de points relativement à 2000, mais celle-ci n'est pas statistiquement significative.
5. En Suède, la plupart des élèves ayant des difficultés particulières fréquentent les écoles ordinaires, mais cela ne devrait pas fausser les résultats car l'étude PISA englobe généralement les élèves inscrits dans les établissements spécialisés.
 6. Les Suédois étant généralement connus pour avoir des habitudes respectueuses de l'environnement, il peut être surprenant de constater que les jeunes de 15 ans ne disent pas avoir une meilleure connaissance des aspects scientifiques des grands problèmes d'environnement. Peut-être cela tient-il à l'existence d'un décalage entre l'importance attachée à la protection de l'environnement et la qualité de l'enseignement des sciences. Dans chacun des pays considérés, on observe une forte corrélation entre la connaissance que les élèves déclarent avoir des questions d'environnement et les résultats qu'ils ont obtenus en sciences aux tests du PISA.
 7. Les employeurs font souvent état de difficultés à recruter, mais la main-d'œuvre étant une ressource peu abondante, la question essentielle qui se pose du point de vue de l'économie dans son ensemble est de savoir si la pénurie de main-d'œuvre est plus marquée dans certaines catégories professionnelles que dans d'autres. Dans le cadre d'une étude récente, des personnes âgées de 25 à 54 ans ayant fait des études supérieures ont été classées en fonction du degré de correspondance entre, d'une part, leur domaine de travail et le niveau de compétence auquel elles exercent et, d'autre part, les études qu'elles ont faites (Office statistique de Suède, 2007). Les titulaires du diplôme d'ingénieur classique obtenu à l'issue d'études longues (*civilingenjör*) se situaient parmi les catégories de diplômés dans lesquelles le degré de correspondance était le plus élevé et où il y avait donc rareté relative. S'agissant des diplômés en sciences naturelles et des titulaires du diplôme d'ingénieur sanctionnant une formation plus courte qui a été créé au début des années 90 (*högskoleingenjör*), il en allait différemment.
 8. Le salaire légal brut des enseignants est à première vue l'un des plus faibles de la zone OCDE. En 2006, le salaire brut des enseignants ayant suivi la formation minimum requise et possédant 15 ans d'expérience représentait 88 %, 91 % et 98 % du PIB par habitant respectivement dans l'enseignement primaire, le premier cycle et le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre 122 %, 126 % et 134 % pour la moyenne des pays de l'OCDE (OCDE, 2008b). Toutefois, les compléments au salaire de base accordés en fonction des compétences sont peut-être plus importants que dans la plupart des pays. De plus, les cotisations patronales (24.5 % des coûts salariaux) sont plus élevées que dans la majorité des pays de l'OCDE (où elles vont de 0.0 % à 29.6 %), ce qui se traduit par une diminution de la rémunération brute par rapport au total des coûts salariaux supportés par l'employeur.
 9. Du fait des données que leurs auteurs avaient à leur disposition, ces études se rapportent toutes à des établissements indépendants dispensant l'enseignement obligatoire. Il n'y a toutefois pas de raison particulière de supposer que les effets ne seraient pas analogues au niveau du deuxième cycle du secondaire.
 10. L'étude effectuée par l'OCDE sur le thème *Apprendre pour le monde du travail* fait partie d'une série d'examens par pays que la Direction de l'éducation de l'OCDE a consacrés à l'enseignement et à la formation professionnels. Outre la Suède, ces études ont été réalisées pour le Royaume-Uni, la Hongrie, l'Australie, la Norvège, le Mexique, la Corée et la Suisse entre la fin de 2007 et la fin de 2008. Avec les travaux d'analyse embrassant les différents pays, elles seront utilisées pour l'élaboration d'un rapport comparatif final qui doit être publié au début de 2009.
 11. Cette évolution a été très bien décrite lors d'une évaluation à l'occasion de laquelle les responsables des établissements scolaires ont été invités à indiquer quels changements avaient été engendrés par l'instauration du financement par élève (ministère danois de l'Éducation, 1998).
 12. Dans la présente *Étude*, le terme « université » désigne les établissements d'enseignement supérieur au sens large. Dans le contexte de la Suède, il recouvre aussi bien les universités (*universitet*) que les établissements d'enseignement postsecondaire (*högskolor*).
 13. Le Secrétariat de l'OCDE n'a pas élaboré de rapport spécifique pour la Suède dans le cadre de cet examen thématique. Cependant, le 26 mai 2008 a été organisé un séminaire au cours duquel ont été débattus, entre autres, les problèmes évoqués dans le texte.
 14. À proprement parler, si les salaires étaient entièrement et uniformément établis dans le cadre de conventions collectives, les modifications des cotisations patronales concernant les jeunes ne pèseraient pas sur la rémunération horaire de ces derniers. Dans la pratique toutefois, les jeunes travaillant de manière irrégulière avant et pendant leurs études occupent généralement des emplois dont les salaires sont, de fait, très flexibles, ce qui signifie que des changements dans les cotisations patronales se répercuteraient sur les salaires individuels. En outre, étant donné que des

cotisations plus faibles incitent les magasins, restaurants et autres à embaucher des jeunes au détriment d'adultes peu qualifiés d'âge très actif, il sera plus facile pour les jeunes et les étudiants de trouver du travail, augmentant ainsi leurs gains réels, déduction faite des coûts implicites de la recherche d'emploi, de transport, etc.

15. Si la bourse d'études était assujettie à l'impôt sur le revenu, comme la plupart des prestations, l'écart entre 27 % et 63 % introduit à la marge par la fiscalité ne s'appliquerait que sur les revenus du travail jusqu'à 13 000 SEK, et non 45 000 SEK. Peut-être l'exonération fiscale spéciale s'appliquant aux bourses d'études est-elle aujourd'hui moins justifiée qu'elle ne l'était avant l'instauration du crédit d'impôt lié à l'emploi et de la réduction de cotisations patronales au titre de l'embauche d'un jeune.
16. La valeur des bourses d'études a reculé par rapport aux salaires du marché, de 75 % des salaires nets dans l'industrie à 55 % entre 1992 et 2005 (LO, 2008). Néanmoins, les étudiants peuvent obtenir des revenus importants : ils peuvent gagner jusqu'à 102 500 SEK par an avant que ne débute le retrait de la bourse d'études.
17. Cette allocation n'a pas été modifiée lors des réformes récentes : les personnes âgées de 18 à 28 ans sans enfants se voient offrir une indemnité à hauteur de 75 % des frais de logement mensuels au-delà de 1 800 SEK, puis de 50 % au-delà de 2 600 SEK, jusqu'à un plafond de 3 600 SEK. En conséquence, la valeur mensuelle maximum de l'allocation est de 1 100 SEK. Toute la question est de savoir si cette allocation se justifie dans sa forme actuelle : en subventionnant un « mode de vie en centre-ville », elle peut tout à fait encourager l'allongement de la durée des études. De plus, le niveau élevé du pourcentage de l'allocation risque d'inciter les propriétaires à augmenter les loyers lorsque ceux-ci sont libres (chapitre 1).
18. La scolarité gratuite et des bourses généreuses peuvent attirer des étudiants potentiels, mais les niveaux élevés des taux d'imposition marginaux encouragent les étudiants à privilégier les aspects matériels lorsqu'ils choisissent les études qu'ils vont suivre et le moment où ils vont les commencer, plutôt que de s'intéresser aux débouchés professionnels (Alstadsæter et al., 2008).
19. À titre d'exemple, plus de la moitié des étudiants admis dans le nouveau programme de maîtrise de l'école de commerce de Göteborg ne sont pas originaires de l'Union européenne.
20. Un projet a été préparé il y a deux ans (SOU, 2006). En juin de cette année, le gouvernement a annoncé son intention de progresser sur ce dossier, bien qu'on ne connaisse pas encore les modalités d'application des frais de scolarité aux étudiants non ressortissants de l'UE. La législation européenne stipule que les étudiants originaires d'autres pays de l'Union doivent être traités de la même façon que les ressortissants, par conséquent, il ne sera possible d'imposer des droits de scolarité aux étudiants de l'UE que si cela s'applique également aux étudiants suédois.
21. On trouve des exceptions dans certaines conventions sur des emplois de bureau où l'âge limite est de 24 ans (Bureau national de médiation, 2007).
22. Avant même ces augmentations, les salaires minimums ont des effets néfastes sur de nombreux travailleurs dans ces secteurs tertiaires : 30 % de tous les employés des domaines couverts par la convention collective de l'hôtellerie et de la restauration reçoivent le salaire minimum ; s'agissant de la convention sur le commerce de détail, leur pourcentage est de 20 % (NIER, 2007). Les jeunes sont largement touchés dans la mesure où ils sont très nombreux dans ces deux secteurs : 29 % des actifs diplômés du deuxième cycle du secondaire travaillent dans le commerce de détail, les hôtels ou les restaurants trois ans après l'obtention de leur diplôme (Office statistique de Suède, 2006). De manière plus générale, de nombreux jeunes actifs trouvent leur premier emploi durable dans ces secteurs et dans d'autres secteurs tertiaires (Åslund et al., 2007).
23. Il convient de noter que le programme « Emploi nouveau départ » peut être combiné avec la réduction des cotisations patronales.
24. Cette période peut être plus longue si l'inactivité est due à une maladie.
25. La réglementation de 2006 stipulait que les contrats à durée déterminée pouvaient être utilisés sans limite de temps particulière sous certaines conditions ; c'était le cas par exemple des contrats couvrant une saison ou une tâche donnée, des remplacements temporaires, ou lorsque l'employé avait atteint l'âge de 67 ans. Mais en dehors de ces cas, un employeur pouvait conclure des contrats à durée déterminée avec le même employé pour une durée totale d'un an au plus sur une période de trois ans (« emploi à durée déterminée convenu »). L'employeur ne pouvait jamais avoir simultanément plus de cinq salariés sous ce régime.
26. D'après les estimations de l'Enquête sur la main-d'œuvre en Suède, 117 000 étudiants âgés de 15 à 24 ans travaillaient en moyenne en 2007, dont 102 000 suivaient des études à temps plein, ce qui signifie que 23 % en moyenne des étudiants à temps plein et partiel âgés de 15 à 24 ans ont

travaillé pendant un mois donné de l'année. Ceux qui avaient un emploi travaillaient en moyenne 14 heures par semaine, autrement dit, les étudiants salariés représentent 43 % de l'ensemble des jeunes en contrat temporaire, ou 37 % si l'on ne retient que les étudiants à temps plein. Ces chiffres ne tiennent compte que des jeunes qui travaillent tout en poursuivant des études, à l'exclusion des emplois d'été occupés entre deux périodes d'études. La fraction des étudiants en congé parmi les employés temporaires pendant l'été étant probablement très élevée, l'impact de l'offre d'étudiants prêts à travailler constitue donc sûrement un élément déterminant de la progression des contrats temporaires.

27. On a constaté que les actifs ayant des capacités cognitives inférieures étaient plus susceptibles d'occuper un emploi temporaire dans les pays dont les règles de protection de l'emploi sont plus rigoureuses (Kahn, 2007).
28. Compte tenu des caractéristiques du marché du travail suédois actuel, les rares données empiriques disponibles sur les conséquences des choix individuels laissent supposer que les contrats temporaires sont avantageux pour ceux qui les signent (Larsson et al., 2005).
29. Une recommandation analogue a été formulée pour l'Espagne (OCDE, 2006d).
30. À plus long terme, les programmes de formation organisés dans le cadre du marché du travail peuvent avoir des effets positifs, et ces effets peuvent s'être renforcés ces dernières années (de Luna et al., 2008).
31. Une aide supplémentaire de 855 SEK au maximum est octroyée aux jeunes issus de ménages défavorisés. Pour bénéficier de l'aide sociale, le jeune doit être à la recherche d'un emploi ; la poursuite des études n'est pas considérée comme une exception valable. Les parents sont responsables des études des enfants pendant la scolarité obligatoire et le deuxième cycle du secondaire jusqu'à l'âge de 21 ans. À partir de l'âge de 20 ans, les jeunes qui suivent une formation du deuxième cycle du secondaire ont droit au même soutien financier que les étudiants de l'enseignement supérieur, à savoir des bourses et des prêts totalisant 7 492 SEK par mois (4 semaines).
32. En principe, un problème analogue se pose en cas d'abandon des études supérieures, mais dans la pratique, cela a moins de conséquences car la bourse d'études pour l'enseignement supérieur est plus élevée, à hauteur de 2 572 SEK par mois en plus des prêts.

Bibliographie

- Agence nationale pour l'éducation (2008), *Barn, elever och personal* (Enfants, élèves et personnel), rapport n° 315, Stockholm.
- Agence nationale pour l'enseignement supérieur (2006), *Examen thématique de l'OCDE sur l'enseignement supérieur – Rapports de base par pays : Suède*, Stockholm.
- Ahlin, Å. (2003), « Does School Competiton Matter? Effects of a Large-Scale School Choice Reform on Student Performance », Working Paper n° 2003:2, Département d'économie, Université d'Uppsala.
- Alstadsæter, A., A.-S. Kolm et B. Larsen (2008), « Money or Joy: The Choice of Educational Type », *European Journal of Political Economy*, Vol. 24.
- Åslund, O., R. Erikson, O.N. Skans et A. Sjögren (2006), *Fritt inträde? – Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet* (Accès libre? – Parcours des jeunes et des immigrants au premier emploi), SNS Förlag, Stockholm.
- Björklund, A., M. Clark, P.-A. Edin, P. Frederiksson et A. Krueger (2006), *The Market Comes to Education in Sweden: An Evaluation of Sweden's Surprising School Reforms*, Russell Sage Foundation Publications.
- Boarini, R. et H. Strauss (2007), « The Private Internal Rates of Return to Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 591.
- Böhlmark, A. et M. Lindahl (2007), « The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence », *IZA Discussion Paper*, n° 2786.
- Bovenberg, A. et B. Jacobs (2005), « Redistribution and Education Subsidies are Siamese Twins », *Journal of Public Economics*, Vol. 89, n° 11-12.
- Calmfors, L., A. Forslund et M. Hemström (2004), « The Effects of Active Labour Market Policies in Sweden: What Is the Evidence? », dans J. Agell, M.J. Keen et A.J. Weichenreider (dir. publ.), *Labor Market Institutions and Public Regulation*, MIT Press, Cambridge, MA.

- Carlsson, M. et D. Rooth (2007), « Evidence of Discrimination in the Swedish Labor Market Using Experimental Data », *Labour Economics*, Vol. 14, n° 4.
- Commission de la protection sociale (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* (La protection sociale de demain, un choix qui nous appartient), Rapport final de la Commission danoise de la protection sociale, Copenhague.
- Confédération des entreprises suédoises (2008), *Akademi eller verklighet?* (Abstraction or réalité?), Stockholm.
- Conseil sur la mondialisation (2008), *Globaliseringen och den högre utbildningen*, Stockholm.
- de Luna, X., A. Forslund et L. Liljeberg (2008), « Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04 » (Effets de la formation professionnelle sur ceux qui l'ont suivie au cours de la période 2002-04), *Rapport 2008:1*, IFAU.
- Forslund, A. et O. Skans (2006a), « Swedish Youth Labour Market Policies Revisited », *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Vol. 75, n° 3.
- Forslund, A. et O. Skans (2006b), « (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga? » (Quelle est l'efficacité des programmes du marché du travail destinés aux jeunes?), *Rapport 2006:5*, IFAU.
- Forslund, A., P. Johansson et L. Lindqvist (2004), « Employment Subsidies – A Fast Lane From Unemployment to Work? », *Working Paper n° 2004:18*, IFAU.
- Holmlund, B. et D. Storrie (2002), « Temporary Work in Turbulent Times: Swedish Experiences », *Economic Journal*, Vol. 112, n° 480.
- Holmlund, B., Liu Q. et O. Skans (2008) « Mind the Gap? Estimating the Effects of Postponing Higher Education », à paraître dans *Oxford Economic Papers*.
- Institut national de recherche économique (2007), *Lönebildningsrapporten 2007* (Rapport sur la formation des salaires 2007), Stockholm.
- Kahn, L. (2007), « The Impact of Employment Protection Mandates on Demographic Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence », *Economic Journal*, Vol. 117, n° 521.
- Larsson, L. (2003), « Evaluation of Swedish Youth Programs », *Journal of Human Resources*, Vol. 38, n° 4.
- Lemaître, G. (2007), « The Integration of Immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden », Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations n° 48.
- LO (2008), *Etableringen på arbetsmarknaden – hur klass, kön och etnicitet styr ungdomars villkor* (S'insérer sur le marché du travail : comment la classe sociale, le sexe et l'appartenance ethnique déterminent la situation des jeunes), Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.
- Ludwig, V. et F. Pfeiffer (2005), « Abschreibungsrate allgemeiner und beruflicher Ausbildungsinhalte », (Taux de dépréciation des programmes d'enseignement général et professionnel), ZEW Discussion Paper n° 05-36.
- Lundsgaard, J. (2003), « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE*, n° 35.
- Ministère danois de l'Éducation (1998), *Rapport om taxameterstyring* (Rapport sur le financement par élève), Copenhague.
- Ministère des Finances (2008), *Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga* (Une réduction plus forte des cotisations sociales versées pour les jeunes), *Promemoria*, 15 mai, Stockholm.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, Paris.
- OCDE (2004b), « Réglementation relative à la protection de l'emploi et performance du marché du travail », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (2006a), *Compétences en sciences, lecture et mathématiques : le cadre d'évaluation de PISA 2006*, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, Paris.
- OCDE (2006c), *Stimuler l'emploi et les revenus : les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris.
- OCDE (2006d), *Des emplois pour les jeunes : Espagne*, Paris.
- OCDE (2007a), *PISA 2006 - Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, Paris.

- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2008a), « Prendre un bon départ : le passage de l'école à la vie active dans les pays de l'OCDE », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2008b), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2008c), *Objectif croissance*, Paris.
- OCDE (2008d), *Learning for jobs: The OECD Policy Review of Vocational Education and Training in Sweden*, Paris.
- OCDE (2008e), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Paris.
- OCDE (2008f), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, à paraître.
- OCDE (2008g), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes: Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (2008h), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Paris.
- Office national de médiation (2007), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007 (Conventions collectives et formation des salaires 2007)*, Stockholm.
- Office statistique de Suède (2006), « Inträdet på arbetsmarknaden » (L'entrée sur le marché du travail), UF 86 SM 0601, Stockholm.
- Office statistique de Suède (2007), « Sambandet mellan utbildning och yrke – En studie om högskoleutbildningar » (Les liens entre les études et la profession), *Befolkning & Välfärd*, n° 1, Stockholm.
- 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.
- Quintini, G. et S. Martin (2006), « Starting Well or Losing their Way?: The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 39.
- Quintini, G., J. Martin et S. Martin (2007), « The Changing Nature of the School to Work Transition Process in OECD countries », *IZA Discussion Paper n° 2582*, Bonn.
- SACO (2008), *Kundskapens läge 2008 (L'état des connaissances 2008)*, Stockholm.
- Sandström, M. et F. Bergström (2005), « School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You », *Journal of Public Economics*, Vol. 89, n° 2-3.
- Skans, O. (2004), « Scarring Effects of the First Labour Market Experience », *Working Paper n° 2004:14*, IFAU.
- Skedinger, P. (2006), « Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants », *Labour Economics*, Vol. 13, n° 2.
- Skedinger, P. (2007), « The Design and Effects of Collectively Agreed Minimum Wages. Evidence from Sweden », *IFN Working Paper n° 700*.
- Skedinger, P. (2008), *Effekter av Anställningsskydd (Les effets de la protection de l'emploi)*, SNS Förlag, Stockholm.
- SOU (2006), *Studieavgifter i högskolan (Les droits de scolarité dans l'enseignement supérieur)*, *Rapports officiels du gouvernement suédois*, n° 2006:7.
- SOU (2008a), *Legitimation och skärpta behörighetsregler (Habilitation et durcissement des règles relatives à la reconnaissance des compétences)*, *Rapports officiels du gouvernement suédois*, n° 2008:52.
- SOU (2008b), *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola (Le chemin de l'avenir : réforme de l'école secondaire)*, *Rapports officiels du gouvernement suédois*, n° 2008:27.
- SOU (2008c), *Välja fritt och välja rätt (Choisir librement et faire le bon choix)*, *Rapports officiels du gouvernement suédois*, n° 2008:69.
- Strath, A. (2004), *Teacher Policy Reforms in Sweden: The Case of Individualised Pay*, document présenté par le ministère suédois de l'Éducation et de la Science à l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO.

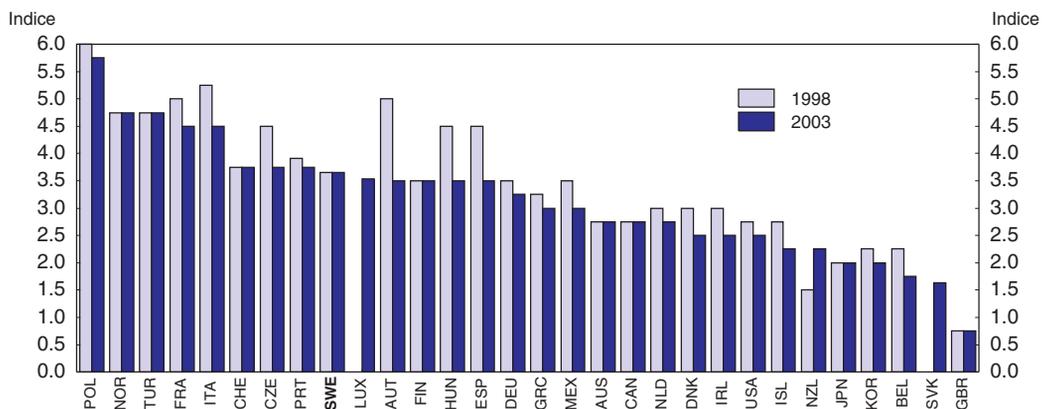
Chapitre 5

Privatisation : la prochaine étape

Depuis de nombreuses années, l'actionnariat public est relativement étendu en Suède, même dans des secteurs où, traditionnellement, des entreprises privées opèrent dans les conditions du marché. Récemment toutefois, la privatisation a été inscrite parmi les priorités de l'action publique. Les données tirées de l'expérience montrent que la privatisation se traduit par une amélioration des performances des entreprises et une accélération de la productivité. Cela étant, les avantages qui en découlent dépendent d'une intensification de la concurrence : la privatisation n'est pas une condition suffisante. Les auteurs du présent chapitre passent ces éléments en revue et examinent quelles sont les mesures qu'il conviendra de prendre ensuite. La récente tourmente sur les marchés de capitaux exigera peut-être le report de certaines opérations, mais d'une manière générale la privatisation devrait se poursuivre. Une fois la première vague de cessions achevée, il faudra combiner poursuite des privatisations et libéralisation du marché tout en étudiant d'autres méthodes permettant d'assurer le soutien des pouvoirs publics en cas de défaillance du marché ou bien dans les domaines où des objectifs sociaux restent d'actualité.

L'État suédois détient 52 entreprises (39 intégralement, 13 partiellement) qui emploient au total quelque 180 000 personnes. On estime que le portefeuille d'entreprises publiques représente environ un quart de la capitalisation boursière de la Bourse de Stockholm. Par ailleurs, l'actionnariat public est très largement répandu dans toute l'économie, et la Suède affiche en conséquence une proportion plus élevée que la moyenne de secteurs dans lesquels l'État détient une participation dans au moins une entreprise (voir le graphique 5.1). Les collectivités locales possèdent aussi beaucoup de participations dans des entreprises¹. Des *Études* antérieures, plusieurs numéros successifs d'*Objectif croissance* et l'*Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation – Suède* paru en 2007 ont tous appelé à une réduction de la participation du secteur public sur les marchés concurrentiels.

Graphique 5.1. **L'État suédois possède des entreprises dans une large gamme de secteurs¹**



1. L'indicateur permet de jauger la pénétration de l'actionnariat public dans les secteurs commerciaux, mesurée en proportion des secteurs où l'État possède une participation dans au moins une entreprise. Plus la valeur de l'indice est élevée, plus le nombre de secteurs où l'État est présent est important.

Source : Base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits.

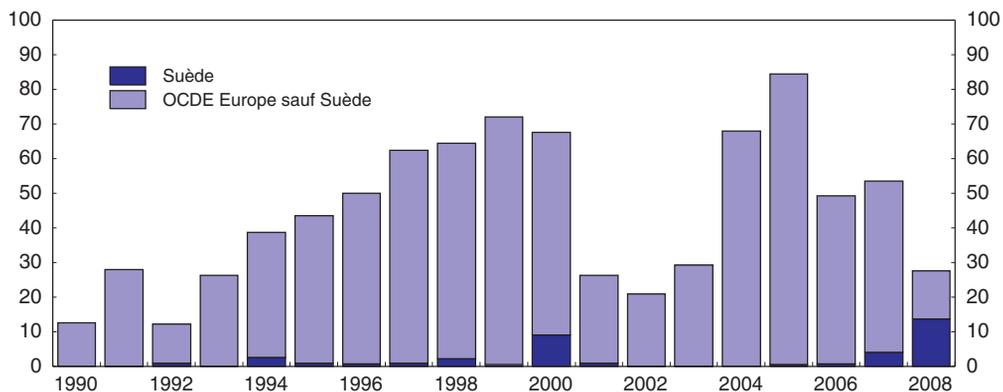
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485730035064>

En décembre 2006, le gouvernement a annoncé qu'il allait céder six entreprises à capitaux entièrement ou partiellement publics dans le cadre d'un programme de désengagement de plus grande ampleur. Ce programme devrait rapporter quelque 50 milliards SEK (5.3 milliards EUR) par an entre 2007 et 2011, encore que cette estimation soit incertaine et dépende des conditions du marché. Dans une première phase, les privatisations devaient porter en priorité sur : des participations dans le secteur financier (Nordea, première banque de la région ; OMX, propriétaire de plusieurs Bourses scandinaves et baltes, et SBAB, société de crédit hypothécaire) ; TeliaSonera, grand opérateur scandinave de télécommunications ; Vasakronan, société d'immobilier commercial ; enfin, V&S Group, qui produit notamment la vodka Absolut. En 2007, les pouvoirs publics ont obtenu l'autorisation de céder tout ou partie d'Arbetslivsresurs,

société offrant des services de réadaptation professionnelle. Le gouvernement est également habilité à céder Imego, société de recherche spécialisée dans la micro-électronique (Gouvernement suédois, 2008a).

En mai 2007, l'État a donc vendu 8 % des actions Telia Sonera, ramenant sa participation de 45.3 % à 37.3 % du capital social de l'entreprise. En février, il a cédé sa participation de 6.6 % dans OMX à Bourse Dubai, qui a ensuite revendu les actions au NASDAQ, qui est devenu le groupe NASDAQ OMX. En mars 2008, la participation de 100 % que l'État détenait dans V&S Group a été vendue à Pernod Ricard S.A. En avril 2008, les autorités ont annoncé un projet de fusion entre Posten et Post Danmark. L'État suédois détiendra 49.8 % des droits de vote dans la nouvelle société, les actions restantes étant partagées entre l'État danois, une société privée et les salariés de Posten et de Post Danmark². En juillet 2008, les pouvoirs publics ont vendu Vasakronan à AP Fastigheter³. En 2008, la Suède était ainsi devenue l'une des places les plus actives d'Europe en matière de privatisation (graphique 5.2), certes dans un contexte où la tourmente qui a frappé les marchés a fortement ralenti ces opérations (Megginson, 2008).

Graphique 5.2. **Produits des privatisations dans les pays d'Europe appartenant à l'OCDE¹**
En milliards USD



1. Données jusqu'au 30 juin 2008.

Source : Base de données en ligne, Privatisation Barometer.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/485740804128>

Pourquoi privatiser ?

La privatisation a pour premier motif de promouvoir la productivité et l'innovation. Il est difficile d'assigner des objectifs à une entreprise dont l'État est actionnaire, dans la mesure où les pouvoirs publics ont souvent d'autres buts que la maximalisation de la richesse. Les dirigeants des entreprises publiques ne sont pas aussi motivés pour optimiser les profits ou réduire les coûts à un niveau minimum, car ils ne recueillent pas les fruits de ces mesures. Même lorsqu'une entreprise publique se voit assigner un objectif clair de maximalisation des profits, il est peu probable qu'elle sera confrontée à la même discipline de marché qu'une entreprise privée, car les pouvoirs publics hésiteront le plus souvent à la laisser échouer. Un régime solide de gouvernement d'entreprise risque de ne pas suffire si la menace d'une fermeture n'existe pas (Megginson, 2005). Il peut en outre arriver que les entreprises appartenant à l'État se trouvent confrontées à des problèmes qui tiennent à la recherche de rentes et à l'exercice de l'influence politique. La privatisation en revanche peut entraîner un regain d'activité entrepreneuriale et d'innovation dans les produits ou

les services. Dans la mesure où la participation de l'État limite la capacité des dirigeants des entreprises à mettre en œuvre un changement stratégique, la privatisation peut se traduire par une meilleure planification et à une exécution plus efficace des analyses du marché et du secteur d'activité concerné, par un accroissement de la marge de manœuvre laissée aux dirigeants pour affiner les objectifs et rationaliser les structures de l'entreprise, et par un renforcement des incitations à s'engager dans de nouvelles activités, à mettre au point de nouveaux produits et à adopter de nouvelles technologies dans le but d'augmenter la valeur pour les actionnaires (Antoncic et Hisrich, 2003 ; Zahra *et al.*, 2000).

Le risque de carence réglementaire dans les industries de réseau est réduit lorsqu'une réglementation dans les conditions du marché se substitue au contrôle direct. Cependant, et c'est particulièrement vrai dans les industries de réseau, pour qu'il y ait des gains de productivité après une privatisation il est nécessaire que le marché exerce des pressions suffisantes sur les segments potentiellement concurrentiels du secteur, et que l'accès aux segments non concurrentiels soit réglementé. D'une manière générale, c'est lorsque les pouvoirs publics interviennent le moins pour remédier à une défaillance de marché que la privatisation a l'impact positif le plus fort (Megginson et Netter, 2001 ; Nicoletti et Scarpetta, 2003).

La question de savoir s'il est nécessaire de privatiser pour maximaliser les gains d'efficacité, ou s'il suffit pour cela d'introduire de la concurrence et de déréglementer suscite un certain débat (encadré 5.1). Certaines études ont montré qu'une amélioration des dispositifs d'incitation et de rémunération des dirigeants et des salariés avait un impact positif sur la performance des entreprises, tandis que d'autres aboutissent à la conclusion que de telles incitations sont inefficaces, parce que les pouvoirs publics sont en fait incapables de les mettre en œuvre (Megginson et Netter, 2001). L'implication de l'État peut quelquefois dissuader des concurrents potentiels d'entrer sur le marché, car ils sont persuadés que la réglementation en vigueur favorisera les entreprises publiques en place. La privatisation en revanche montre l'attachement des autorités à l'équité des règles du jeu.

Encadré 5.1. **Données attestant les avantages de la privatisation**

De nombreuses études ont été menées pour essayer de savoir si les prédictions théoriques relatives aux avantages de la privatisation se réalisaient dans la pratique. Une très forte majorité d'observateurs (mais pas la totalité cependant) sont d'avis que la privatisation accroît la rentabilité, la production réelle et l'efficacité, et réduit parallèlement l'endettement des entreprises privatisées (ce qui laisse entendre que leur structure capitaliste de départ n'était pas optimale). Ceci dit, il est plus difficile de déterminer, à partir des études fondées sur des données d'expérience, si tous ces avantages découlent de la privatisation elle-même ou s'ils sont principalement dus à la libéralisation du marché et à la déréglementation qui vont souvent de pair avec elle.

L'augmentation de l'efficacité est particulièrement notable lorsque l'entreprise opère dans un environnement concurrentiel. Dans les secteurs réglementés ou moins concurrentiels, la rentabilité augmente plus, mais la productivité progresse moins. Certaines études montrent que la privatisation a profité essentiellement aux actionnaires sous la forme d'un accroissement des bénéfices, mais que les consommateurs n'en ont pas bénéficié du fait de l'insuffisance de la concurrence. De fait, les secteurs où des entreprises privatisées ont dû faire des investissements significatifs dans les infrastructures ont vu les prix augmenter plutôt que diminuer après une privatisation (OCDE, 2003).

Encadré 5.1. **Données attestant les avantages de la privatisation (suite)**

Les données d'expérience montrent que la privatisation a deux effets distincts : un effet d'anticipation, grâce auquel les performances de l'entreprise s'améliorent avant même la privatisation (effet peut-être dû à la mise en œuvre de réformes visant à rendre l'entreprise plus attractive en vue de sa cession) et un effet prolongé, grâce auquel les performances de l'entreprise continuent à s'améliorer après la cession. Les avantages de la privatisation sont souvent attribués à l'amélioration des mesures d'incitation et, dans une moindre mesure, à la diminution des coûts d'emploi. Les faits montrent que la privatisation peut avoir un impact sur la tarification et sur la valeur de marché des concurrents. La privatisation s'accompagne aussi généralement d'une réduction de l'endettement de l'entreprise privatisée (Megginson et Netter, 2001), ce qui conforte l'idée selon laquelle l'actionnariat public a sans doute pour effet de restreindre l'accès aux financements sur fonds propres et oblige les entreprises concernées à se tourner plutôt vers l'emprunt.

De nombreuses études montrent que la privatisation s'accompagne souvent d'une réduction des effectifs dans l'entreprise privatisée, peut-être parce que les entreprises choisies pour être cédées avaient un personnel surnuméraire. S'il est vrai que l'emploi peut chuter, certaines études témoignent d'une hausse des salaires et d'une amélioration des conditions de travail pour les salariés restants, accompagnées toutefois d'une diminution de la sécurité de l'emploi et d'un allongement de la durée du travail (OCDE, 2003; Megginson et Netter, 2001). Cela étant, de telles études n'arrivent probablement pas à saisir dans leur globalité les effets dynamiques d'une intensification de la concurrence sur la croissance et sur l'emploi à long terme.

Toute une série d'études, adoptant une approche plus macroéconomique, ont permis d'examiner le lien entre concurrence et performances à l'échelle de l'économie. L'abaissement des obstacles aux échanges et à la concurrence dans les pays les moins réglementés semble avoir accru le niveau et le rythme de la productivité en stimulant les investissements commerciaux et en favorisant l'innovation et les rattrapages technologiques. Il importe de signaler que les pays où l'environnement réglementaire est le moins restrictif ont tendance à investir davantage dans les TIC, lesquels ont, ces dernières décennies, contribué de manière significative à la hausse de la productivité, (Nicoletti et Scarpetta, 2005; Conway *et al.*, 2006). Un lien positif a été observé entre privatisation et croissance de la productivité mais, comme dans les études menées au niveau des entreprises et des secteurs d'activité, les gains dépendent de la manière dont la concurrence aura été convenablement favorisée sur les marchés où opèrent les entreprises nouvellement privatisées (Nicoletti et Scarpetta, 2003). On a constaté que la déréglementation et la privatisation entraînaient un accroissement des investissements pris globalement (Alesina *et al.*, 2005)*.

* Du point de vue théorique, il est difficile de savoir si la privatisation devrait entraîner une hausse ou une baisse des investissements. D'un côté, les problèmes de mandat et les mandats politiques affectant les dirigeants du secteur public laisseraient à penser que les entreprises publiques peuvent accumuler des capitaux excédentaires. Une privatisation pourrait alors aboutir à une diminution des investissements. De l'autre, l'intensification de la concurrence pourrait réduire les marges et les pénalités liées à l'expansion sur un marché non concurrentiel. Ceci semblerait indiquer que la privatisation devrait plutôt entraîner une hausse des investissements.

Dans la pratique, les principales motivations des privatisations opérées dans les pays de l'OCDE ont été multiples : améliorer l'efficacité des entreprises appartenant à l'État et engager une libéralisation générale du marché, alléger les obstacles à l'expansion susceptibles de résulter de l'actionnariat public (les procédures budgétaires risquant en

effet de limiter les injections de capitaux et les entreprises publiques étant de ce fait plus enclines à se financer par endettement), favoriser des évolutions technologiques (par exemple dans les télécommunications ou la production d'électricité) permettant de réduire ou de supprimer un pouvoir de monopole existant, développer les marchés de capitaux nationaux (en élargissement l'actionnariat et en étoffant les marchés nationaux d'actions grâce à des offres publiques d'achat), matérialiser une évolution dans la philosophie politique ou idéologique du gouvernement et, enfin, réagir à des pressions budgétaires et utiliser le produit de la privatisation pour réduire l'endettement ou financer des déficits budgétaires (OCDE, 2003). Le programme de privatisation suédois a été motivé essentiellement par le désir d'améliorer l'efficacité et de lever les restrictions à l'expansion (Gouvernement suédois, 2007), mais aussi de réduire le conflit potentiel entre le rôle d'actionnaire de l'État et son rôle de régulateur sur certains marchés. L'impact de l'évolution technologique sur la capacité de maintenir un monopole va sans doute être une question de plus en plus pressante à l'avenir.

Les objectifs budgétaires ne devraient pas être un motif de privatisation en Suède. De fait, utiliser le produit de la privatisation pour réduire l'endettement net ne modifie pratiquement pas la situation budgétaire du gouvernement, si l'on excepte la possibilité d'une augmentation des recettes fiscales ou d'une diminution des coûts des subventions due à l'amélioration de l'efficacité et des performances des entreprises nouvellement privatisées. Utiliser les recettes de la privatisation pour financer un accroissement des dépenses risque fort de détériorer la situation budgétaire. En outre, le fait que de nombreuses entreprises publiques suédoises affichent des rendements supérieurs au coût de l'emprunt pour les pouvoirs publics ne constitue pas un argument pour les conserver, car ce rendement supérieur est une contrepartie du risque plus élevé associé à la rentabilité des fonds propres. Malgré une situation budgétaire saine (voir le chapitre 2), la dette publique brute de la Suède reste supérieure à 40 % du PIB et le produit des cessions d'actifs devrait être utilisé pour la réduire. Si les pouvoirs publics souhaitent conserver des participations dans le cadre d'une stratégie de placement financier, il sera important d'inscrire clairement cette volonté dans le cadre de la politique budgétaire. L'analyse des entreprises publiques devra alors porter en priorité sur la question de savoir si l'actuel portefeuille de participations présente un équilibre approprié entre risque et rendement et si le régime de gouvernement d'entreprise est approprié dans le cas où l'investissement a des motivations purement financières.

Comment mener à bien le programme de privatisation

Depuis plusieurs années, le gouvernement s'emploie avec énergie à inscrire les activités des entreprises publiques dans une structure de gouvernement d'entreprise de qualité s'inspirant de la réglementation appliquée aux sociétés du secteur privé (encadré 5.2). Ce cadre accroît la transparence et la responsabilité des entreprises publiques, réduisant ainsi la probabilité d'un niveau inefficacité significatif par rapport aux entreprises privées concurrentes. L'argument en faveur de la privatisation repose donc plus sur les facteurs qui affectent la performance des entreprises publiques en dépit de ce cadre solide de gouvernance, à savoir le fait qu'il est peu probable que le gouvernement les laissera faire faillite et que leur flexibilité est limitée par des objectifs et des règles qui ne s'appliquent pas aux sociétés privées.

L'un des piliers du cadre de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques est le traitement distinct réservé aux entreprises censées fonctionner dans les conditions du

Encadré 5.2. Le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Suède

Le gouvernement suédois prend une part active à la direction des entreprises publiques, l'objectif primordial étant la création de valeur et, dans certains cas, la contribution à des intérêts sociaux spécifiques. En vertu de la Constitution, c'est au ministre de l'Entreprise, de l'Énergie et des Communications qu'incombe la responsabilité des affaires relevant du fonctionnement des entreprises publiques, sauf lorsque leur cession a été approuvée par le Parlement, auquel cas c'est le ministre des Collectivités locales et des Marchés financiers qui est responsable de la procédure de vente. Le ministère de l'Entreprise, de l'Énergie et des Communications est principalement chargé de mener la politique actionnariale du gouvernement, même si d'autres ministères peuvent avoir la responsabilité d'entreprises dont les activités relèvent directement de leur portefeuille (par exemple, les questions liées aux pharmacies Apoteket sont traitées par le ministère de la Santé et des Affaires sociales).

La politique actionnariale du gouvernement prescrit que les entreprises publiques doivent respecter le Code de gouvernement d'entreprise suédois qui s'applique aux sociétés du secteur privé, sauf si elles ont une solide raison de ne pas s'y conformer, auquel cas ces motifs doivent être communiqués (Gouvernement suédois, 2006). Les entreprises publiques sont soumises au même droit des entreprises que les sociétés privées et, dans certains cas, à une législation spécifique qui concerne leurs activités individuelles (par exemple la loi sur les services postaux pour Posten). Les membres du Riksdag ont le droit d'assister aux assemblées générales annuelles des entreprises dans lesquelles l'État détient plus de 50 % du capital et qui ont plus de 50 salariés. Les grandes entreprises publiques doivent organiser, en liaison avec leur assemblée générale annuelle, une réunion permettant au public de poser des questions au conseil d'administration. C'est le ministère de l'Entreprise, de l'Énergie et des Communications qui désigne les candidats aux postes d'administrateur en fonction de leurs compétences, chacun des deux sexes devant être représenté à hauteur d'au moins 40 %. Les conseils d'administration doivent comprendre entre six et huit membres. Ils doivent définir des stratégies permettant de prendre en compte des considérations environnementales et des questions sociales ainsi que d'autres questions telles que les droits de l'homme, l'égalité des sexes, la diversité ou l'éthique. À la différence de ce que prévoit le Code de gouvernement d'entreprise applicable aux sociétés privées, le président d'une entreprise publique n'est généralement pas membre du conseil d'administration. Le plus souvent, la rémunération du personnel peut comprendre un intéressement aux résultats (sauf pour le président) qui ne doit pas dépasser quatre mois de salaire. Les apports de capitaux aux entreprises publiques sont régis par les règles de l'UE relative aux aides de l'État, et une législation supplémentaire a été adoptée pour garantir la transparence des informations relatives à ces aides. Des lignes directrices portant sur la diffusion d'informations viennent compléter les règles générales de publicité applicables aux sociétés privées ; elles prévoient que les entreprises publiques doivent communiquer des informations sur les questions environnementales, les risques financiers et opérationnels, la politique d'égalité des chances et la stratégie en matière de dividendes, ainsi qu'une description des travaux du conseil.

Les objectifs financiers varient d'une entreprise à l'autre en fonction de leur objet. D'une manière générale, plus le risque est fort dans une entreprise, plus l'objectif de rentabilité minimale est élevé ; plus le risque opérationnel est intense, plus la proportion de fonds propres requise est importante ; et plus la croissance de l'entreprise est faible, plus la part de dividendes est importante. Les entreprises sont classées en deux catégories, celles qui fonctionnent dans les conditions du marché et celles qui remplissent une mission sociale spécifique. Les entreprises opérant dans les conditions du marché devraient être soumises aux mêmes contraintes financières que les autres acteurs du marché. L'État fixe les objectifs de manière à garantir que la structure du capital et les objectifs de rentabilité des fonds propres n'auront pas de conséquences indues sur la concurrence. Les entreprises auxquels un objectif social particulier a été imparti peuvent se

Encadré 5.2. Le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Suède (suite)

trouver confrontées à un conflit entre les objectifs financiers et objectifs sociaux. C'est pourquoi les objectifs financiers sont fixés de manière à prendre en compte les intérêts du public, de façon à faciliter la réalisation des objectifs et à garantir que l'entreprise fonctionnera de la façon la plus efficiente possible compte tenu des contraintes qui lui sont imposées. Une partie des dividendes versés par les entreprises publiques a été affectée à des apports de fonds propres à d'autres entreprises publiques (Gouvernement suédois, 2008a).

marché par rapport à celles auxquelles des objectifs sociaux ont été assignés. Cela étant, même parmi les entreprises définies comme opérant dans les conditions du marché, toutes ne sont pas complètement ouvertes à la concurrence, ou certaines reçoivent des subventions (tableau 5.1). La première phase du programme de privatisation du gouvernement a consisté à céder les grandes entreprises qui intervenaient clairement sur des marchés concurrentiels. En supposant que les cessions d'entreprises déjà approuvées par le Riksdag seront bien effectuées, la prochaine étape devrait se dérouler en deux temps.

Premièrement, il conviendra d'envisager la privatisation du reste des entreprises implantées sur des marchés concurrentiels, si seules des modifications minimales de la réglementation ou de l'activité sont requises pour que l'entreprise passe dans le secteur privé⁴. Deuxièmement, pour les entreprises qui, pour l'instant, ne sont pas implantées sur des marchés concurrentiels, il conviendra de s'attacher aux dispositifs réglementaires et à la possibilité d'intensification de la concurrence. Améliorer la concurrence sur ces marchés pourrait en effet doper la productivité et préparer la privatisation future si cela est jugé approprié.

En ce qui concerne les entreprises dont l'objectif principal consiste à promouvoir un objectif social particulier, d'autres moyens de parvenir à ces objectifs pourraient être étudiés, le but étant d'accroître la concurrence et d'améliorer le bien-être des consommateurs. Parmi ces moyens, on peut citer : la mise en place d'une procédure sélective d'attribution des subventions par mise en concurrence des entreprises concernées, la privatisation partielle, par exemple par la cession ou la sous-traitance des branches de l'entreprise publique pour les activités desquelles il existe déjà d'autres fournisseurs, ou encore l'allègement des restrictions monopolistiques.

Les sections suivantes recensent quelques secteurs dans lesquels l'État est aujourd'hui fortement implanté.

Transports

Parmi les entreprises du secteur des transports appartenant à l'État suédois, plusieurs concernent les chemins de fer. Dans la zone OCDE, les structures des marchés ferroviaires diffèrent très largement d'un pays à l'autre, du fait des différents rôles joués par le chemin de fer (trafic intérieur, international, passagers, fret, etc.) et à cause du degré de concurrence des autres modes de transport (automobile, camion, autobus, avion). D'une manière générale, l'expérience des pays de l'OCDE met en relief la nécessité d'un dégroupage des compagnies de chemin de fer verticalement intégrées ainsi que l'importance d'un accès non discriminatoire au matériel roulant pour le développement de la concurrence. Sous-traiter les services ferroviaires de passagers peut accroître la concurrence, mais cela doit être fait de manière à ne pas exercer de discrimination à l'endroit des nouveaux entrants (Høj et al., 2007).

Tableau 5.1. **Entreprises appartenant à l'État suédois**

		Cotée en bourse/Conditions du marché/Objectifs sociaux spécifiques	Participation de l'État (en %)	Concurrence / Financement par subventions	Chiffre d'affaires net + autres revenus, millions SEK, 2007
Transports					
SAS AB	Compagnie aérienne	Cotée en bourse	21.4		52 251
Posten AB	Services postaux nationaux	Conditions du marché	100	Financement partiel par subventions	30 132
SJ AB	Chemins de fer	Conditions du marché	100	Concurrence partielle	8 267
Green Cargo AB	Opérateur ferroviaire spécialisé dans des modes de transport écologiques	Conditions du marché	100		6 157
Botniabanan	Chargé par le gouvernement suédois de construire la Ligne Bothnia Line, voie de chemin de fer qui relie Nyland, au nord de Kramfors, à Umeå en passant par Örnsköldsvik	Objectifs sociaux spécifiques	91		2 258
AB Svensk Bilprovning ¹	Inspection de véhicules à moteur	Objectifs sociaux spécifiques	52	Monopole légal	1 533
SVEDAB	Détient 50 % de l'Øresundsbron Konsortiet qui exploite la liaison fixe entre Malmö et Copenhague et les voies d'accès au pont de l'Øresund situées sur le territoire suédois	Objectifs sociaux spécifiques	100		858
SwedCarrier AB	Chemins de fer	Conditions du marché	100	Concurrence partielle	696
Rymdbolaget (Swedish Space Corporation)	Conception, lancement, test et exploitation de systèmes spatiaux et aérospatiaux	Conditions du marché	100		561
A-Banan projekt AB	Liaison ferroviaire Stockholm-Arlanda	Objectifs sociaux spécifiques	100		62
SweRoad AB	Fournit des services de conseil dans le secteur routier et le secteur du transport à des clients situés hors de Suède	Conditions du marché	100		54
Zenit Shipping AB	Liquidation de navires précédemment nationalisés	En cours de liquidation	100		
Finance					
Nordea Bank AB	Banque	Cotée en bourse	19.9		71 836
SBAB	Société de financement hypothécaire	Conditions du marché	100		1 177
Svensk Exportkredit AB	Financement d'exportations et d'infrastructures	Conditions du marché	100		833
Venantius AB	Gère des prêts à des associations de locataires-occupants et à des sociétés immobilières	Conditions du marché	100		180
Svenska Skeppshypoteks Kassan (Swedish Ships Mortgage Bank)	Consent des prêts à des compagnies de navigation pour l'achat de navires	Conditions du marché	100		331
Swedfund International AB	Offre du capital-risque sous la forme de fonds propres, de prêts, de garanties et de financement partiel d'accord de location pour des investissements en Afrique, en Asie, en Amérique Latine et en Europe orientale (pays non membres de l'UE)	Objectifs sociaux spécifiques	100		212
Bostadsgaranti AB	Accorde des garanties pour la construction d'immeubles	Objectifs sociaux spécifiques	50		33
Forvaltingsaktiebolaget Statum	Société de portefeuille	Conditions du marché	100		0
Biens immobiliers					
Akademiska Hus AB	Locaux pour l'enseignement supérieur	Conditions du marché	100	Concurrence partielle	4 786
Specialfastigheter Sverige AB	Immeubles à vocation spécifique	Conditions du marché	100	Concurrence partielle	1 209

Tableau 5.1. **Entreprises appartenant à l'État suédois (suite)**

		Cotée en bourse/Conditions du marché/Objectifs sociaux spécifiques	Participation de l'État (en %)	Concurrence / Financement par subventions	Chiffre d'affaires net + autres revenus, millions SEK, 2007
Vasallen AB	Convertit d'anciens biens appartenant aux forces armées en projets commerciaux	Conditions du marché	100		220
Kasernen Fastighets AB	Logement du personnel des forces armées	Conditions du marché	100		20
A/O Dom Shvetsii	Possède à Saint-Petersbourg des biens actuellement loués par le Consulat général de Suède et par le Conseil commercial suédois	Conditions du marché	36		18
Statens Bostadsomvandling AB	Réhabilitation de logements municipaux vacants	Objectifs sociaux spécifiques	100		13
Recherche-développement					
ALMI Företagspartner	Financement et développement commercial	Objectifs sociaux spécifiques	100	Financement partiel par subventions	796
SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut AB	Recherche et conseil en évolution technique et métrologie	Objectifs sociaux spécifiques	100	Financement partiel par subventions	769
IRECO Holding AB	Assistance aux instituts de recherche industrielle	Objectifs sociaux spécifiques	100	Financement partiel par subventions	345
<i>Imego AB</i>	<i>Nano- et microtechnologie</i>	<i>Conditions du marché</i>	<i>100</i>	<i>Financement partiel par subventions</i>	<i>56</i>
Innovationsbron AB	Aide à identifier des projets de recherche-développement présentant un potentiel commercial et contribue à leur commercialisation	Objectifs sociaux spécifiques	83.7		50
Services aux entreprises					
Lernia AB	Travail temporaire, formation, services de réadaptation	Conditions du marché	100		2 280
<i>Arbetslivsresurs AR AB</i>	<i>Réadaptation de personnel</i>	<i>Conditions du marché</i>	<i>100</i>		<i>197</i>
Swedesurvey AB	Systèmes de gestion de terrains nationaux	Conditions du marché	100		109
Svenska Miljöstyrningsrådet AB ²	Encourage le développement durable en apportant son soutien aux initiatives environnementales prises par les entreprises et le secteur public	Objectifs sociaux spécifiques	85	Opérateur unique, financement partiel par subventions	12
Norrland Center AB	Vecteur spécifique d'intervention des pouvoirs publics dans la région du Norrland	Objectifs sociaux spécifiques	33.3		5
Vente au détail					
Apoteket AB	Produits pharmaceutiques	Objectifs sociaux spécifiques	100	Monopole légal	39 505
AB Svenska Spel	Jeux	Objectifs sociaux spécifiques	100	Monopole légal	21 716
Systembolaget AB	Spiritueux	Objectifs sociaux spécifiques	100	Monopole légal	20 581
Communications					
<i>TeliaSonera AB</i>	<i>Téléphonie fixe et mobile, services Internet et communication de données</i>	<i>Cotée en bourse</i>	<i>37.3</i>		<i>96 965</i>
Teracom AB	Radio et télévision	Conditions du marché	100	Monopole partiel	3 312
SOS Alarm Sverige AB	Centre d'appel de services d'urgence	Objectifs sociaux spécifiques	50	Concurrence partielle	731
Tourisme					
VisitSweden AB	Activités de promotion du tourisme	Objectifs sociaux spécifiques	50	Financement partiel par subventions	155

Tableau 5.1. **Entreprises appartenant à l'État suédois** (suite)

		Cotée en bourse/Conditions du marché/Objectifs sociaux spécifiques	Participation de l'État (en %)	Concurrence / Financement par subventions	Chiffre d'affaires net + autres revenus, millions SEK, 2007
Göta kanalbolag AB	Propriétaire et exploitant du Canal Göta	Objectifs sociaux spécifiques	100	Financement partiel par subventions	54
Loisirs					
Kungliga Operan AB	Propriétaire de l'Opéra royal	Objectifs sociaux spécifiques	100	Financement partiel par subventions	448
Kungliga Dramatiska Teatern AB	Propriétaire du Théâtre dramatique royal	Objectifs sociaux spécifiques	100	Financement partiel par subventions	244
Autres					
Vattenfall AB – Energy	Electricité et chauffage	Conditions du marché	100		145 421
LKAB – Mining and manufacturing	Minerai de fer	Conditions du marché	100		16 584
Samhall AB	Emploi de personnes handicapées à des fonctions diverses	Objectifs sociaux spécifiques		Financement partiel par subventions	7 432
Sveaskog AB - Forestry	Sylviculture et bois	Conditions du marché	100		7 373
Voksenåsen AS	Échanges culturels entre la Suède et la Norvège	Objectifs sociaux spécifiques	100	Opérateur unique/ Financement partiel par subventions	55
SIS Miljömärkning	Promotion d'un étiquetage environnemental des produits	Objectifs sociaux spécifiques	10	Financement partiel par subventions	34

Notes : Les caractères en italiques indiquent qu'il s'agit d'une entreprise dont la cession a déjà été approuvée.

1. Codétenue par le gouvernement suédois, des organisations de l'industrie automobile suédoise, des associations d'automobilistes et des compagnies d'assurance automobile.
2. Détenu conjointement par le gouvernement suédois, la Confédération des entreprises suédoises et l'Association suédoise des collectivités locales et des régions.

Source : Gouvernement suédois (2008a) et sites Internet divers.

L'introduction de la concurrence dans le secteur du chemin de fer en Suède a eu des effets positifs en termes d'innovation, de rationalisation des activités et d'abaissement des coûts. Le processus a débuté par une séparation verticale, l'État conservant les infrastructures par le truchement de l'Administration nationale des chemins de fer tandis que les opérations étaient confiées à SJ pour le trafic passagers et à Green Cargo pour les marchandises. Dans le trafic passagers, le gouvernement assure directement la prestation de services sur les trajets jugés non rentables. En revanche, sur d'autres trajets, SJ est en position de monopole. En fait, c'est SJ qui détermine elle-même quels sont les trajets rentables, et donc quels sont ceux sur lesquels elle doit avoir un monopole, et elle n'a aucune obligation en matière de normes de service. Il conviendrait donc de mettre progressivement fin au monopole de SJ (OCDE, 2005a). À la rigueur, ou en attendant, une autorité indépendante pourrait déterminer quels sont les trajets sur lesquels SJ doit avoir un monopole.

Le marché du fret ferroviaire a été soumis à davantage de concurrence que le marché des passagers, mais Green Cargo occupe toujours une position dominante sur le marché. Si cette domination est jugée trop forte pour qu'une privatisation puisse être envisagée, le fait de séparer TGOJ Trafik, filiale de Green Cargo, de sa société-mère pourrait introduire une dose de concurrence supplémentaire (OCDE, 2005a).

Services financiers

L'État possède un certain nombre de sociétés financières qui sont présentes sur des segments spécifiques du marché. Le gouvernement a obtenu l'autorisation de céder Nordea et SBAB (société de financement hypothécaire). Nordea, sous sa forme actuelle, est issue de Nordbanken, qui a été nationalisée durant la crise financière du début des années 90. La crise financière actuelle ayant pris de l'ampleur, le traitement suédois de la crise précédente a acquis une plus grande réputation. Il consistait à faire le tri entre les « bons » actifs et les actifs « douteux » des institutions financières spécialisées et à mettre en place des sociétés de gestion d'actifs correctement capitalisées de façon à assainir ou liquider les actifs douteux (Ergungor, 2007). Cette expérience donne à penser que, la crise financière actuelle se dissipant, la privatisation redeviendra une question importante pour les pouvoirs publics dans de nombreux pays.

La Banque suédoise de financement des navires (Svenska Skeppshypotekskassan), qui est en concurrence directe avec des banques suédoises et des établissements financiers internationaux, est une autre candidate à la transformation en société et à la privatisation. Il conviendrait de veiller à accroître la souplesse qui est laissée à cette société pour définir les conditions de prêt de façon à mieux adapter ses produits au marché⁵, même si, au final, cela pourrait avoir pour effet d'accroître le risque assumé en dernier ressort par l'État si l'entreprise reste aux mains des pouvoirs publics.

Biens immobiliers et entretien d'immeubles

L'État suédois possède un certain nombre d'entreprises qui remplissent toutes la même fonction : détenir et louer des immeubles. La participation de l'État est apparemment justifiée par le fait que ces immeubles sont des bâtiments à vocation spécifique, utilisés pour la fourniture de services au public : universités, prisons, locaux de la police, établissements scolaires spécialisés, etc. Pour autant que ces immeubles se prêtent bien à leur destination, leurs occupants ont clairement intérêt à les louer à long terme, c'est pourquoi le risque que ces biens soient vacants est faible. En revanche, si un occupant les quitte, il peut être difficile de lui trouver un remplaçant. Specialfastigheter,

une entreprise publique qui possède et qui gère des immeubles à vocation spécifique, reconnaît elle-même une intensification de la concurrence sur le marché des immeubles spécialisés et entend y répondre en renforçant son savoir-faire dans la gestion de projets de rénovation, d'extension et de construction d'immeubles neufs. La tendance des occupants à concentrer leurs activités dans des unités plus vastes signifie que le risque de vacance des immeubles s'accroît, si bien que la capacité à rénover des biens et à les céder prend une importance croissante (Specialfastigheter, 2007).

Une autre possibilité consiste à voir un acteur du secteur privé prendre possession des immeubles et/ou des sociétés qui en sont propriétaires⁶. Ceci aurait peu d'impact sur les occupants, qui continueraient à louer les biens à un prestataire extérieur. Le risque d'une cession des immeubles est que le nouveau propriétaire privé demande des loyers supérieurs aux prix du marché car il sait qu'il sera très difficile ou très coûteux pour l'occupant (appartenant au secteur public) de trouver des locaux de remplacement. Ceci exigera de la part des locataires un véritable savoir-faire en matière de négociation et de gestion des contrats.

Recherche-développement et capital-risque

La recherche-développement est importante pour l'innovation et la croissance économique, et le soutien des pouvoirs publics se justifie au motif qu'il est probable que les investissements y seraient autrement insuffisants, à cause de la tendance à compter sur les retombées positives d'investissements effectués par d'autres, des difficultés à assurer la protection de la propriété intellectuelle et de diverses incertitudes. Même si la rentabilité de la R-D peut être garantie par la protection de la propriété intellectuelle, par des subventions ou des incitations fiscales, il est souvent difficile ou coûteux pour les entreprises d'avoir accès à des capitaux extérieurs à cause d'asymétries d'information. Le financement des jeunes pousses par les pouvoirs publics ou le développement d'un marché du capital-risque pourraient être un moyen d'y remédier (Hall, 2002).

Outre qu'il contribue généreusement au financement direct de la R-D par le biais des universités, l'État suédois possède également un certain nombre d'entreprises qui offrent des capitaux et une assistance à d'autres sociétés de recherche-développement, ou qui mènent elles-mêmes des recherches. Le gouvernement a déjà reçu l'autorisation de céder Imego et il conviendrait d'étudier si les recherches menées par SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut pourraient être prises en charge par le secteur privé.

Dans le domaine du capital-risque, des rapports antérieurs de l'OCDE suggéraient déjà de regrouper et de simplifier les financements publics sur fonds propres et de les réorienter plutôt vers des projets visant à inciter le secteur privé à investir dans des jeunes pousses (Baygan, 2003). D'autres initiatives publiques destinées à favoriser l'accès aux financements des petites entreprises, comme par exemple le report de la taxe sur les plus-values pour les sociétés ayant un nombre restreint d'actionnaires ou la suppression de l'impôt sur la fortune pourraient, avec le temps, réduire la nécessité d'une participation des entreprises publiques au financement des petites entreprises.

Commerce de détail

Vente de produits pharmaceutiques

Le monopole suédois des pharmacies, Apoteket, n'a pas d'équivalent dans les autres pays de l'OCDE et a été conçu pour garantir la fourniture future de produits

pharmaceutiques, assurer une distribution sûre et efficace des produits et maintenir les prix à un niveau modéré⁷. Les prix payés par l'État aux fabricants de produits pharmaceutiques sont en moyenne parmi les plus élevés d'Europe, alors que les prix de revente des médicaments sont inférieurs à la moyenne européenne. Les marges de détail et de gros sont étroites, en partie parce qu'en Suède, malgré l'absence de concurrence au niveau du commerce de détail, les coûts de distribution sont relativement modestes.

La déréglementation du marché des médicaments vendus sur ordonnance n'entraînerait pas nécessairement d'économies pour les acheteurs au détail, car les prix des médicaments remboursés par l'État sont fixés par la loi. Ainsi, toute réduction des prix des médicaments vendus sur ordonnance obtenue des fabricants ou des grossistes grâce à la concurrence serait absorbée par les revendeurs au détail. La déréglementation pourrait être complétée par des mesures fixant un plafond pour les remboursements plutôt qu'un montant fixe. Par ailleurs, le nombre des pharmacies est relativement faible par rapport à la population et les heures d'ouverture sont limitées, si bien que le bien-être des consommateurs serait accru si l'on élargissait les plages d'ouverture des officines et si l'on introduisait un élément de mise en concurrence dans l'octroi des subventions qui sont versées aux vendeurs situés dans des zones reculées ou dans certaines régions. Les consommateurs pourraient réaliser davantage d'économies et obtenir un meilleur accès dans les zones éloignées si l'on autorisait la concurrence dans la vente au détail des médicaments vendus sans ordonnance, pour lesquels les préoccupations de sécurité sont minimales (Moise et Docteur, 2007 ; OCDE, 2005b). L'Autorité suédoise de la concurrence a recommandé de mettre fin au monopole d'Apoteket et de prendre parallèlement d'autres mesures telles qu'interdire aux fabricants de médicaments de posséder des pharmacies, ou encore permettre à toutes les pharmacies d'utiliser le système informatique d'Apoteket pour les transferts d'ordonnances (Autorité suédoise de la concurrence, 2007).

Un rapport gouvernemental paru début 2008 recommandait lui aussi de procéder à un certain nombre des changements préconisés ci-dessus, notamment de limiter la part de marché d'Apoteket par la cession de plusieurs pharmacies, de séparer la base de données et l'infrastructure informatique d'Apoteket et de les laisser dans le giron de l'État, mais avec un régime d'accès neutre du point de vue de la concurrence, et d'autoriser des réductions de prix pour les produits pharmaceutiques qui ne sont pas couverts par un brevet et sont donc soumis à la concurrence des produits génériques (SOU, 2008). Un projet de loi a été soumis au Riksdag concernant la séparation des systèmes informatiques, et les autres recommandations sont encore à l'étude au gouvernement. Apoteket a été restructuré début 2008 dans l'attente d'un processus futur de privatisation des pharmacies. Dans le cadre du budget 2009, le gouvernement suédois a également pris des mesures pour élargir le choix en matière de prestation de services. L'un des principaux objectifs de cette initiative est de promouvoir l'entrepreneuriat privé dans le secteur de la santé afin d'améliorer sa productivité à long terme.

Commerce de détail de vins et spiritueux

Dans la vente au détail de vins et spiritueux, l'évolution technologique et les pressions provenant de l'intégration européenne rendent le monopole existant plus difficile à maintenir. L'entreprise publique Systembolaget a le monopole légal de la vente d'alcool aux consommateurs, l'objectif de ce monopole étant de réduire les dommages causés par la consommation d'alcool et d'en limiter la consommation totale. L'accès aux produits alcoolisés est limité grâce à la réglementation de l'établissement des débits de boissons et

de leurs heures d'ouverture, à quoi s'ajoutent des règles de vente. Cependant, la part de Systembolaget dans la consommation totale, mesurée en alcool pur, n'était que de 48 % en 2005. Les autres principales sources d'approvisionnement étaient les importations par des voyageurs (22 %), la contrebande et la production personnelle (13 %) et les ventes dans les restaurants (10 %) (OCDE, 2006). Diverses informations font état d'une multiplication des efforts pour contourner le monopole de l'État⁸.

Le bien-être des consommateurs se trouverait accru par une libéralisation des horaires d'ouverture et par l'autorisation d'un certain nombre d'autres vendeurs, dans l'attente d'une privatisation totale. Les objectifs de santé publique pourraient être mieux atteints par une éducation aux effets nocifs d'une consommation excessive d'alcool, ciblée en particulier sur les jeunes dont les goûts sont encore en cours de formation, ou par un relèvement des droits d'accise sur l'alcool (Sassi et Hurst, 2008).

Jeux d'argent

Les jeux d'argent sont un autre domaine où l'évolution technologique et la mondialisation pourraient entraîner un remaniement des structures de participation actuelles. La réglementation du marché des jeux d'argent et des loteries ne prescrit pas un strict monopole, mais accorde des droits exclusifs à certains groupes, notamment l'État et le monde des courses de chevaux. Le plus grand acteur du marché est Svenska Spel, une entreprise publique qui contrôle 56 % des jeux d'argent commerciaux en Suède. Le marché des jeux progresse rapidement, en particulier sous l'effet des paris, jeux de roulette et de poker proposés sur l'Internet par des prestataires étrangers. Svenska Spel a réagi à l'intensification de la concurrence des sociétés de jeu étrangères, et en 2005 le gouvernement l'a autorisée à organiser des parties de poker sur l'Internet. Par ailleurs, ce monopole risque de n'être pas compatible avec le droit communautaire, qui exclut toute législation empêchant la concurrence d'acteurs étrangers (OCDE, 2006).

Conclusions

Concentrer les participations de l'État sur les segments de l'économie où elles sont clairement justifiées permettra sans doute d'améliorer la fourniture de services au public et de favoriser l'efficacité. Le mouvement de cession de grandes entreprises qui est en cours constitue une étape importante et devrait se poursuivre – même si la tourmente sur les marchés de capitaux commande sans doute de reporter certaines transactions pour obtenir un prix convenable. À plus long terme, d'autres privatisations devraient être envisagées, ainsi que d'autres mesures destinées à intensifier la concurrence (encadré 5.3).

Encadré 5.3. Synthèse des recommandations de privatisation

- Les entreprises qui sont déjà implantées sur des marchés concurrentiels, sans posséder un pouvoir de monopole ou être financées par des subventions, devraient être privatisées. On en trouve des exemples dans les transports, l'immobilier, les services financiers ou la sylviculture.
- Il conviendrait d'envisager de réduire les pouvoirs de monopole, par exemple dans les secteurs du chemin de fer et du commerce de détail, mais aussi de modifier la réglementation de manière appropriée pour préserver le bien-être des consommateurs. Une fois les marchés ouverts à la concurrence, une privatisation partielle ou totale des entreprises appartenant aujourd'hui à l'État devrait être envisagée.

Encadré 5.3. Synthèse des recommandations de privatisation (suite)

- En ce qui concerne les entreprises investies d'une mission sociale spécifique, il faudrait se demander si des formes d'intervention des pouvoirs publics autres que l'actionnariat de l'État seraient susceptibles d'atteindre les mêmes buts. Par exemple, la nécessité d'une participation de l'État dans les fonds de capital-risque et les sociétés de recherche-développement semble peu justifiée.

Notes

1. Selon les données de l'Office statistique de Suède, le nombre total de sociétés appartenant à l'État dépasse les 2 100, dont quelque 500 appartiennent à l'administration centrale, environ 1 500 à des municipalités et une centaine à des comtés. En ce qui concerne l'administration centrale, l'écart entre ces chiffres et les 52 entreprises mentionnées dans le texte s'explique principalement par le fait que le gouvernement central, lorsqu'il diffuse des informations, procède par regroupements d'entreprises plutôt que par personne morale individuelle. Environ la moitié des entreprises publiques municipales appartiennent au secteur de l'immobilier, de la location et des activités commerciales, ce qui reflète sans doute la structure du marché du logement locatif en Suède (examiné dans l'étude de 2007). Par ailleurs, 60 % des entreprises appartenant à des comtés interviennent dans les secteurs du transport, du stockage et des communications (Office statistique de Suède, 2008).
2. L'accord entre les actionnaires prévoit des mécanismes visant à élargir l'actionnariat par la cotation de la société à la Bourse OMX (Gouvernement suédois, 2008).
3. Dans le cadre de cette transaction, le Conseil national de la propriété suédois (Statens fastighetsverk) et l'entreprise publique Specialfastigheter AB ont racheté à Vasakronen des biens considérés comme étant d'intérêt national.
4. Parmi les entreprises considérées comme opérant dans les conditions du marché et ne recevant pas de subventions et qui, à ce titre, pourraient être envisagées comme de prochaines candidates à la privatisation, on peut citer Green Cargo, Swedish Space Corporation, SweRoad, Svenska Exportkredit, Venantius, Swedish Ships Mortgage Bank, Kasernen Fastighets, A/O Dom Shvetsii, Lernia, SwedSurvey et Sveaskog (tableau 5.1). Le gouvernement a fait savoir en revanche qu'il n'avait pas l'intention de céder LKAB (activités minières) et Vattenfall (production d'électricité), même si ces deux entreprises opèrent sur des marchés concurrentiels. Dans le cas de LKAB, ceci est dû à la nécessité de déplacer une partie importante de la ville minière de Kiruna pour pouvoir étendre une exploitation de minerai de fer. Vattenfall ne sera pas privatisée à cause d'inquiétudes relatives à une position de marché dominante dans le secteur de l'électricité.
5. Les activités de cette banque sont régies par la loi sur les financements de navires suédois. Aux termes de cette loi, la banque ne peut financer que des sociétés de navigation suédoises ou des sociétés de navigation étrangères possédant une participation significative en Suède. Les prêts sont accordés au maximum pour 15 ans et doivent être intégralement remboursés lorsque le navire atteint l'âge de 20 ans (sauf circonstances spéciales). Enfin, la proportion de la valeur d'un navire qui peut faire l'objet d'un prêt est plafonnée.
6. En mai 2008, Vasallen a annoncé que sa tâche consistant à mettre en valeur et privatiser les installations et les bâtiments appartenant à Försvarmakten (forces armées) prendra fin dans deux ans. Par conséquent, le conseil d'administration de Vasallen étudie la possibilité de mettre fin à ses activités.
7. Garantir que les prix des médicaments sont les mêmes dans tout le pays est l'un des piliers de la politique suédoise en matière de produits pharmaceutique. Apoteket vend également des médicaments délivrés sans ordonnance sur l'Internet et par téléphone. Les prix des produits pharmaceutiques subventionnés sont fixés par le Conseil des avantages pharmaceutiques. La plupart des médicaments vendus sur ordonnance sont subventionnés (mais pas tous). Les prix des autres médicaments sont fixés par Apoteket.
8. Voir par exemple l'article intitulé « Entrepreneurs crack Swedish 'System' in effort to allow free flow of alcohol », *Financial Times*, 4 août 2008.

Bibliographie

- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti, et F. Schiantarelli (2005), « Regulation and Investment », *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3, n° 4.
- Antonicic, B et R. Hisrich (2003), « Privatisation, Corporate Entrepreneurship and Performance: Testing a Normative Model », *Journal of Developmental Entrepreneurship*, décembre.
- Autorité suédoise de la concurrence (2007), « Avveckla apoteksmonopolet med konsumentnyttan i fokus! » (Démantèlement progressif du monopole de la vente au détail de produits pharmaceutiques, dans l'optique du consommateur) Stockholm.
- Baygan, G. (2003), « Venture Capital Policies in Sweden », *OECD Science, Technology and Industry Working Paper*, n° 2003/11.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti, et F. Steiner (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509.
- Ergungor, O.E. (2007), « On the Resolution of Financial Crises: The Swedish Experience », *Federal Reserve Bank of Cleveland Policy Discussion Paper* n° 21, juin.
- Gouvernement suédois (2006), *La politique de l'État actionnaire en 2006*, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2007), *Projet de loi 2006/07:57 concernant la cession d'un certain nombre d'entreprises publiques*, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2008a), *Rapport annuel 2007 sur les entreprises publiques*, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2008b), « Samgående mellan Posten AB och Post Danmark A/S » (Fusion de Posten AB et de Post Danmark A/S), *Projet de loi 2007/08:143*, Stockholm.
- Hall, B. (2002), « The Financing of Research and Development », *NBER Working Paper*, n° 8773.
- Høj, J., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti, et M. Wise (2007), « Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 575.
- Meggison, W. et J. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatisation », *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, n° 2.
- Meggison, W. (2005), *The Financial Economics of Privatization*, Oxford University Press, Oxford.
- Meggison, W. ed. (2008), « The PB Interim Report June 2008 », *The Privatisation Barometer*.
- Moise, P. et E. Docteur (2007), « Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies in Sweden », *OECD Health Working Paper*, n° 28.
- Nicoletti, G., et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Economic Policy*, avril.
- Nicoletti, G., et S. Scarpetta (2005), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 240.
- OCDE (2003), « *Privatising State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries* », Paris.
- OCDE (2005a), « La réforme structurelle dans le secteur du rail », *Tables rondes sur l'action des pouvoirs publics*, Paris.
- OCDE (2005b), « *Études économiques de l'OCDE : Suède* », Paris.
- OCDE (2006), « *Suède – Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation* », Paris.
- OCDE (2007), « *Suède: Créer les conditions d'une croissance soutenue* », *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation*, Paris.
- Office statistique de Suède (2008), *Les finances publiques en Suède 2008*, Stockholm.
- Sassi, F. and J. Hurst (2008), « The Prevention of Lifestyle-Related Chronic Diseases: An Economic Framework », *OECD Health Working Paper*, n° 32.
- SOU (2008), *Omreglering av apoteksmarknaden* (Re-réglementation du marché de détail des produits pharmaceutiques) *Rapports officiels du gouvernement suédois*, n° 2008:4.
- Specialfastigheter (2007), *Rapport annuel 2007*, Stockholm.
- Zahra, S., R. Ireland, I. Gutierrez, et M. Hitt (2000), « Privatisation and Entrepreneurial Transformation: Emerging Issues and a Future Research Agenda », *The Academy of Management Review*, Vol. 25, n° 3.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2008 20 2 P) ISBN 978-92-64-04483-8 – n° 56464 2009

Études économiques de l'OCDE

SUÈDE

THÈME SPÉCIAL : ÉDUCATION ET EMPLOI DES JEUNES

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2007
Canada, juin 2008
Corée, décembre 2008
Danemark, février 2008
Espagne, novembre 2008
États-Unis, décembre 2008
Finlande, juin 2008
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, mai 2007
Irlande, avril 2008
Islande, février 2008
Italie, juin 2007
Japon, avril 2008
Luxembourg, juin 2008
Mexique, juillet 2009
Norvège, août 2008
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2008
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, juin 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, novembre 2007
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008
Brésil, juillet 2009
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Estonie, avril 2009
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, juillet 2009
Slovénie, juillet 2009
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

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

SourceOECD@oecd.org

Volume 2008/20 – Décembre 2008
Supplément n° 2

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04483-8
10 2008 20 2 P



9 789264 044838