



**Études économiques
de l'OCDE**

FINLANDE



**Études économiques
de l'OCDE :
Finlande
2010**



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.

ISBN 978-92-64-07733-1 (imprimé)
ISBN 978-92-64-08476-6 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE Finlande
ISSN 1995-3496 (imprimé)
ISSN 1999-0553 (en ligne)

Publié également en anglais.

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

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

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE 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 une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues 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	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Surmonter la crise et bien préparer l'après-crise	21
Une profonde récession sous l'effet de l'effondrement du commerce international	23
Les perspectives à court terme restent médiocres	36
Notes	45
Bibliographie	46
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	47
Annexe 1.A2. Modèle nordique, récessions et performance économique	53
Chapitre 2. Créer les conditions nécessaires à la viabilité des finances publiques ...	57
La trajectoire de la politique budgétaire n'est pas viable	59
Pour assurer la viabilité des finances publiques, il faut fixer de nouveaux objectifs budgétaires	66
L'assainissement peut être facilitée par une structure fiscale plus efficiente	70
Il faut freiner la progression des dépenses et rehausser l'efficacité	76
Notes	82
Bibliographie	82
Annexe 2.A1. Scénarios budgétaires	84
Chapitre 3. Faire face à la crise de l'emploi et anticiper le vieillissement	87
La reprise risque d'être freinée par la rigidité du marché du travail	89
Maintenir les gens plus longtemps dans l'emploi aiderait à contenir les coûts du vieillissement	101
Notes	111
Bibliographie	112
Chapitre 4. La hausse des inégalités ébranle le modèle social de la Finlande	115
La hausse du PIB s'est accompagnée d'une progression de l'inégalité des revenus	116
S'attaquer aux disparités est une tâche complexe qui impose d'agir sur plusieurs fronts	126
Il est possible de réduire les inégalités régionales en améliorant la gestion municipale	130

Notes	132
Bibliographie	133
Glossaire	135
Encadrés	
1.1. Le secteur extérieur et la récession	26
1.2. Les réformes éducatives destinées à améliorer la productivité	33
1.3. Comparaison entre la récession actuelle et la récession précédente	38
1.4. Les réponses de politique économique à la crise	40
1.5. Recommandations pour la politique macroéconomique et l'éducation	45
2.1. Mesurer la viabilité	59
2.2. Stratégies permettant de garantir la viabilité budgétaire : le préfinancement en Finlande	63
2.3. Deux scénarios d'assainissement différents	66
2.4. Objectifs concernant le budget et le marché du travail	67
2.5. Les grandes lignes d'un cadre budgétaire révisé	69
2.6. Changement climatique et taxes sur l'environnement	75
2.7. Fusions municipales dans les pays nordiques	79
2.8. Résumé des recommandations budgétaires	81
3.1. Les taux de remplacement assurés par les allocations chômage et les prestations sociales sont élevés	94
3.2. Le Service public de l'emploi (SPE) dépend d'une multiplicité d'institutions ...	99
3.3. Le système finlandais de pension de vieillesse	101
3.4. Résumé des recommandations sur la formation des salaires, le marché du travail et les pensions	110
4.1. Composantes du revenu disponible	118
4.2. Le système d'imposition duale des revenus	122
4.3. Résumé des recommandations relatives à l'inégalité croissante des revenus	131
Tableaux	
1.1. Prévisions économiques	24
1.2. Élasticité-demande des exportations finlandaises de marchandises par rapport au PIB du pays de destination	27
1.3. Baisse de la valeur ajoutée et de l'emploi dans les différents secteurs	39
1.4. Résultats budgétaires récents et prévisions	43
1.A1.1. Critères retenus pour le budget des universités	52
1.A1.2. Critères retenus pour le financement de la recherche réalisée par l'université	52
2.A1.1. Résumé des hypothèses macroéconomiques	84
2.A1.2. Résumé des prévisions budgétaires	85
3.1. Ressources et dépenses des caisses d'assurance chômage	100
3.2. Nouveaux retraités	103

Graphiques

1.1. Variation du commerce au cours de la récession	24
1.2. Contributions à la croissance du PIB réel	25
1.3. Licenciements temporaires.	25
1.4. Ouverture des échanges et baisse du PIB au cours de la présente récession ...	26
1.5. L'inflation en Finlande et dans la zone euro.	28
1.6. Comparaison de certains indicateurs	29
1.7. Coûts unitaires nominaux de main-d'œuvre dans certains pays de l'OCDE. ...	30
1.8. Innovation dans les entreprises	31
1.9. Taux de scolarisation des 20-29 ans	33
1.10. Révisions des niveaux prévus de la production potentielle en 2012	35
1.11. Indicateurs des conditions financières	36
1.12. Comparaison des cycles économiques	38
1.13. La règle de taux d'intérêt de Taylor pour la Finlande et la zone euro.	41
1.14. Solde financier des administrations publiques	42
1.15. Facteurs d'aggravation de la situation budgétaire.	43
1.A2.1. Coefficients de Gini depuis 1970	53
1.A2.2. Revenu par habitant et chômage	54
1.A2.3. Charge fiscale	54
1.A2.4. Caractéristiques des récessions depuis les années 80	55
1.A2.5. Facteurs contribuant à la croissance.	55
2.1. Les taux de dépendance augmentent	58
2.2. La viabilité budgétaire nécessite un assainissement général	61
2.3. Solde financier des administrations publiques par secteur.	63
2.4. Actifs financiers nets des organismes de retraite publics et privés	64
2.5. Épargne nationale nette et taux de dépendance	65
2.6. Objectifs fixés pour le solde financier des administrations publiques avant la récession.	67
2.7. Ratio global impôts/PIB	71
2.8. Taux d'imposition sur les sociétés et sur le revenu des personnes physiques ..	72
2.9. L'efficacité fiscale pourrait croître.	73
2.10. Taux municipaux d'imposition sur la propriété	75
2.11. Les dépenses ont augmenté rapidement	77
2.12. Dotations de l'État aux municipalités selon la taille de la population	79
3.1. Performances du marché du travail.	88
3.2. Taux d'emploi par groupe d'âge	90
3.3. Origine des écarts dans l'utilisation des ressources en main-d'œuvre	91
3.4. Évolution des salaires	92
3.5. Compression de la distribution des salaires.	93
3.6. Taux de remplacement et taux de bénéficiaires de prestations	94
3.7. Taux de remplacement nets au chômage.	95
3.8. Programmes actifs du marché du travail	97
3.9. Courbe de Beveridge.	98
3.10. Appariements sur le marché du travail et dépenses.	99
3.11. Âge attendu de départ à la retraite et taux de chômage	103
3.12. Taxation implicite de la poursuite d'activité inscrite dans les dispositifs de préretraite.	104

3.13. Chômage de longue durée pour les travailleurs âgés	105
3.14. Prestations d'invalidité	106
3.15. Impôt implicite sur la poursuite d'activité	107
4.1. Inégalité des revenus dans quelques pays de l'OCDE	117
4.2. Coefficients de Gini	118
4.3. Évolution du revenu disponible	121
4.4. PIB par habitant et taux de chômage régionaux	124
4.5. Variance de l'inégalité du revenu des facteurs et du revenu disponible	124
4.6. Taux de chômage finlandais par région	125
4.7. Performances et dispersions régionales du marché du travail	126
4.8. Dépenses de prestations sociales et effet redistributif	128
4.9. Données démographiques selon la population de la commune	130

STATISTIQUES DE BASE DE LA FINLANDE (2008)

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)	309.9	Villes principales (milliers d'habitants) :	
dont :		Helsinki	576.6
Terres cultivées	22.6	Espoo	241.6
Forêts	262.6	Tampere	209.6
Lacs	34.5	Vantaa	195.4

LA POPULATION

Population (milliers)	5 326	Population active (milliers, 2009)	2 678
Densité au km ² de superficie terrestre	17.5	Population active occupée (milliers, 2009)	2 474
Accroissement naturel net (milliers)	10.4	Population active occupée (% du total, 2009) :	
Solde net des migrations (milliers)	15.5	Agriculture, sylviculture et pêche	4.9
		Industrie et construction	24.6
		Services	70.6

LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Composition du Parlement (nombre de sièges) :		Gouvernement, nombre de ministres :	
Parti centriste	51	Parti centriste	8
Parti social-démocrate	45	Parti social-démocrate	8
Coalition nationale (conservateurs)	50	Ligue verte	2
Alliance de gauche	17	Parti du peuple suédois	2
Ligue verte	15	Total	20
Parti du peuple suédois	9		
Ligue chrétienne	7		
Autres	6		
Total	200	Dernières élections générales : 18 mars 2007	

LA PRODUCTION ET LE SECTEUR PUBLIC

Produit intérieur brut (milliards EUR)	184.7	Consommation publique (% du PIB)	22.3
PIB par habitant (en EUR)	34 756	État (% du PIB) :	
Formation brute de capital fixe :		Dépenses courantes et dépenses en	
% du PIB	20.7	capital	49.0
Par habitant (en EUR)	7 181	Recettes courantes	52.9

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	47.0	Importations de biens et services (% du PIB)	43.1
Principales exportations (% du total) :		Principales importations (% du total) :	
Métallurgie, machines et transport	35.7	Biens intermédiaires	34.7
Équipement électrique et optique	23.5	Biens de consommation	24.2
Bois, pâte à papier et papier	17.6	Biens d'équipement	23.4
Autres biens	23.2	Énergie	17.7

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unités monétaires par USD, moyenne	
		journalière :	
		Année 2009	0.7198
		Janvier 2010	0.7001

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

La situation économique et les politiques de la Finlande ont été évaluées par le Comité le 9 février 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité le 26 février 2010.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Henrik Braconier et Petar Vujanovic, sous la direction de Piritta Sorsa. Isabelle Duong a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente de la Finlande a été publiée en juin 2008.

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.

Résumé

La récession mondiale a frappé plus durement la Finlande que la plupart des autres pays de l'OCDE. Les volumes d'exportations ont chuté de près d'un tiers par rapport à leur pic de la mi-2008, en raison du poids prépondérant des biens d'équipement sensibles aux fluctuations de revenu et d'une exposition exceptionnelle sur des marchés durement touchés, comme la Russie. Le secteur financier, qui a été correctement supervisé et a fait preuve de prudence, a bien traversé la crise en dépit d'un ralentissement inévitable du crédit. Une relance budgétaire importante et un assouplissement monétaire opéré par la BCE ont amorti le fléchissement de l'activité. La reprise est lente, sans doute atténuée par l'érosion de la compétitivité due à une appréciation du taux de change, une forte hausse des salaires négociés au niveau de la branche et un ralentissement de la productivité. Des négociations salariales coordonnées au niveau central mais offrant une certaine marge de flexibilité locale pourraient aboutir à des salaires plus compétitifs, tandis qu'à plus longue échéance, la production potentielle serait stimulée par des réformes de l'enseignement supérieur. L'assainissement budgétaire devrait débuter une fois que la reprise sera bien engagée.

La crise a assombri les perspectives budgétaires, ce qui appelle une stratégie d'assainissement claire étayée par un cadre budgétaire plus robuste. Le recul de la production potentielle imputable à la crise et le caractère permanent de nombre des mesures de relance ont encore compromis la stabilité budgétaire à long terme, déjà vouée à s'affaiblir du fait du vieillissement rapide de la population. Le cadre budgétaire, notamment le plafonnement des dépenses de l'administration centrale et différents objectifs, a été durement mis à l'épreuve pendant la récession et a été partiellement suspendu. Pour rétablir la viabilité, la Finlande devra faire montre de la même détermination qu'après la crise des années 90. Les autorités devraient annoncer dès que possible un plan d'assainissement budgétaire prévoyant des mesures pour allonger la durée de la vie active, contenir les dépenses et accroître les impôts sur la consommation et la propriété. Ce plan devra être étayé par une amélioration du cadre budgétaire, le reliant à la durabilité et l'accompagnant de la création d'un conseil budgétaire indépendant afin de renforcer la surveillance. Les dépenses municipales, en forte expansion, doivent être bridées, et il faut encourager les communes à privilégier les impôts immobiliers aux dépens des impôts sur le revenu. Des fusions plus ambitieuses et des réformes structurelles parmi les collectivités locales peuvent stimuler la productivité déclinante des communes.

L'emploi s'est montré relativement robuste jusqu'ici, mais les rigidités du marché du travail pourraient compliquer la reprise et déprimer le taux d'activité déjà faible des travailleurs âgés et des jeunes. Une action plus prompte s'impose pour éviter que le chômage de longue durée et l'inactivité n'augmentent fortement, comme lors de la récession précédente. Il faudrait déclencher les mesures d'activation plus tôt durant les périodes de chômage, fournir des ressources suffisantes au service public de l'emploi (SPE) et recourir plus largement au profilage des demandeurs d'emploi. En outre, il convient d'alléger le système généreux d'indemnisation du chômage en renforçant la dégressivité et en réduisant les taux de remplacement. Afin d'accroître l'emploi des travailleurs âgés, il faut compléter la réforme des retraites de 2005 par d'autres

réformes afin d'améliorer les incitations à travailler plus longtemps, notamment en supprimant la « filière du chômage », en appliquant des critères médicaux plus stricts pour l'octroi des pensions d'invalidité et en relevant l'âge minimum de départ à la retraite à 65 ans.

La montée des inégalités remet en question le modèle social de la Finlande et pourrait être aggravée par la crise. L'inégalité des revenus demeure faible au regard des autres pays de l'OCDE, mais elle s'est nettement accentuée ces dernières années malgré la décrue du chômage jusqu'à une date récente. On a observé une progression disproportionnée des hauts revenus depuis le début des années 90. Plusieurs facteurs ont contribué à cette évolution, notamment certains éléments du régime dual d'imposition. Ce régime devrait être réexaminé. La montée des inégalités présente aussi une composante régionale, la richesse et les possibilités d'emploi étant de plus en plus concentrées dans la région d'Helsinki, tout comme l'activité économique. Des mesures favorisant la mobilité régionale contribueraient à remédier à la performance inégale des marchés du travail au niveau régional.

Évaluation et recommandations

La récession a frappé la Finlande de plein fouet, et la reprise risque d'être lente

Une gestion prudente de son secteur financier a protégé la Finlande contre les effets directs de la récente crise financière planétaire, mais la récession mondiale et l'effondrement du commerce international l'ont frappée plus durement que la plupart des autres pays de l'OCDE. Le PIB réel a reculé de plus de 9 % entre le pic de la mi-2008 et le deuxième trimestre 2009, entraîné par une chute de près d'un tiers des volumes d'exportations. Ce tassement spectaculaire des échanges internationaux peut être attribué dans une large mesure à la composition des exportations finlandaises, qui se caractérisent par une grande dépendance à l'égard des technologies de l'information et des communications (TIC) et des biens d'équipement et par une exposition exceptionnelle sur les marchés durement frappés par la crise, comme la Russie. Par rapport aux autres économies de l'OCDE, les exportations sont aussi lentes à se redresser. La progression rapide des coûts unitaires de main-d'œuvre due aux fortes hausses des salaires et l'appréciation du taux de change effectif ont entraîné une érosion de la compétitivité ces quelques dernières années, ce qui pourrait avoir nui à la performance à l'exportation. Les fortes majorations de salaires ont dopé le revenu des ménages et soutenu la consommation tout au long du ralentissement de l'activité, mais les effets négatifs du recul de la compétitivité sur les exportations pourraient se faire sentir plus durement à mesure que l'économie se redresse. Si, par le passé, l'inflation sous-jacente a été plus faible que la moyenne de la zone euro, elle l'a dépassée depuis le milieu de 2008, malgré un écart de production important.

Le PIB a maintenant cessé de décroître et des signes d'un revirement apparaissent. Une timide reprise économique est attendue au cours des deux prochaines années, à la faveur du niveau réduit des taux d'intérêt, d'un raffermissement des exportations et de la relance budgétaire en cours. La croissance de la consommation des ménages sera vraisemblablement médiocre, car les négociations salariales actuelles déboucheront sans doute sur des augmentations modérées. L'investissement des entreprises est susceptible de rester limité, compte tenu de l'incertitude entourant les perspectives à long terme des exportations. La reprise des investissements dans le logement pourrait se révéler plus robuste en raison d'une demande latente substantielle, en particulier dans la région d'Helsinki.

Une reprise durable requiert des majorations salariales modérées, conformes aux conditions économiques, ainsi qu'une plus grande flexibilité au niveau local

La flexibilité des salaires relatifs a été faible en Finlande, en raison pour partie d'un système de négociations salariales centralisé de longue date. Les négociations salariales de 2007/08 ont été décentralisées au niveau des branches afin d'accroître la flexibilité des rémunérations. Le résultat global n'a pas été satisfaisant, toutefois. Si les hausses de salaires convenues étaient dues pour partie à une économie florissante, elles pourraient aussi tenir à l'incapacité du cadre salarial sectoriel moins centralisé de limiter les augmentations excessives, au-delà de celles justifiées par les conditions économiques. L'amélioration de la flexibilité des salaires au niveau local a aussi progressé lentement. Si les négociations en cours, qui se tiennent dans un cadre à peu près semblable, ne permettent pas d'arriver à des résultats salariaux globaux raisonnables et à une amélioration de la flexibilité des salaires au niveau local, eu égard en particulier à la très mauvaise situation économique actuelle, le cadre de négociation pourrait devoir être réévalué. *Revenir à un système de négociations centralisé, doublé de politiques de revenu déterminées par l'État, n'est pas une option. Il faudrait plutôt assurer une plus grande coordination parmi les employeurs et les syndicats et entre eux.* Une telle coordination devrait, toutefois, être limitée pour assurer des résultats salariaux globaux raisonnables et préserver la compétitivité internationale, et elle ne devrait en aucun cas freiner les progrès vers une plus grande flexibilité des salaires au niveau local.

Si la coordination des négociations salariales relève dans une large mesure des employeurs et des syndicats, les pouvoirs publics devraient insister pour que d'autres moyens soient mis en œuvre pour améliorer la flexibilité des salaires. Parmi ceux-ci pourraient figurer des réformes visant à réduire les taux de remplacement actuellement élevés des indemnités de chômage ainsi que la générosité des régimes de retraite anticipée (voir ci-après). Étant donné que les travailleurs syndiqués ne supportent qu'une fraction du coût total de l'assurance-chômage, il n'y a guère d'incitations à restreindre les augmentations de salaire qui engendrent un chômage excessif. *Les autorités et les partenaires sociaux devraient donc envisager de mettre en place des mécanismes renforçant ces incitations, par exemple une modulation des cotisations des employeurs en fonction de leurs antécédents en matière de licenciement.*

Avec la compression de la structure des salaires, le manque de flexibilité pourrait peser tout particulièrement sur les perspectives des jeunes et des seniors sur le marché du travail. *Assurer une plus grande dispersion des salaires en diminuant les salaires minimums négociés pour les groupes marginaux pourrait améliorer les perspectives assez sombres des jeunes travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail. L'assouplissement partiel de la protection de l'emploi pour les travailleurs ayant dépassé l'âge minimum de la retraite peut contribuer à accroître la demande de travailleurs seniors.*

Les mesures de relance budgétaire ont été mises en œuvre en temps voulu et de façon justifiée, mais leur caractère essentiellement permanent a affaibli la viabilité à long terme

La Finlande est entrée en récession avec un confortable excédent budgétaire, une position nette largement créditrice et un système de retraite qui semblait conçu pour affronter le vieillissement. Sous l'action vigoureuse des stabilisateurs automatiques et des mesures de

relance, la situation budgétaire s'est dégradée plus rapidement que dans tout autre pays de l'OCDE, et l'excédent de 5.2 % du PIB en 2007 devrait faire place à un déficit d'ampleur comparable en 2011. La relance budgétaire a été appliquée en plusieurs étapes à mesure que la récession s'aggravait, pour représenter 1.8 % du PIB en 2009 et 1.5 % du PIB en 2010. La stimulation a surtout consisté en réductions d'impôts, principalement en faveur des tranches inférieures de revenu, mais les cotisations sociales ont été également allégées. Des ressources supplémentaires ont été consacrées au soutien des chômeurs et aux communes. La relance budgétaire, conjuguée à une forte réduction des taux d'intérêt, a amorti la récession.

Même si, prises ensemble, les mesures de relance budgétaire mises en œuvre en Finlande pendant la crise sont d'une ampleur comparable à la moyenne de l'OCDE, elles s'en distinguent par leur caractère essentiellement permanent. Une grande partie de l'action de relance a consisté en des réductions permanentes d'impôts, annoncées dans le programme gouvernemental de 2007, mais programmées sur une base conjoncturelle et mises en œuvre en 2009. Seulement un tiers des mesures de relance revêtaient un caractère exceptionnel ou étaient envisagées pour une période limitée. Les autorités n'ont jusqu'ici annoncé que quelques mesures d'assainissement et la stratégie de sortie doit encore être formulée. La durée indéfinie du programme de relance aggrave les problèmes budgétaires de long terme préexistants. Avant même la récession, des facteurs démographiques défavorables impliquaient une situation budgétaire non viable en logue période. L'érosion ultérieure de la production potentielle et le programme de relance budgétaire ont provoqué une nouvelle dégradation. Selon des estimations, l'écart de viabilité, qui dénote l'assainissement budgétaire permanent nécessaire pour couvrir les obligations budgétaires futures, s'est creusé pour atteindre près de 8 % du PIB.

Un plan d'assainissement étayé par des règles budgétaires révisées devrait être annoncé sans tarder et mis en œuvre dès que la reprise se sera affermie

Pour rétablir la viabilité, la Finlande doit faire montre de la même détermination budgétaire qu'après la crise des années 90. *Il serait prématuré d'amorcer dès maintenant l'assainissement des finances publiques, mais le gouvernement doit d'urgence élaborer un plan de viabilité, communiquer à ce sujet et se tenir prêt à le mettre en œuvre. Ce plan doit s'appuyer essentiellement sur un allongement sensible de la durée de la vie active et sur une diminution des dépenses publiques, mais des hausses des impôts sont probablement nécessaires également.* En raison des effets cumulés, chaque année d'inaction rendra les choses beaucoup plus difficiles, ce qui alourdira les charges transmises aux générations futures. *L'assainissement doit commencer dès que la reprise sera plus affirmée.*

Le cadre budgétaire de la Finlande a été utile, mais il doit être revu et renforcé pour étayer l'assainissement des finances publiques. La récession n'a pas permis d'atteindre les deux objectifs d'excédent budgétaire, mais le plafond de dépenses a été respecté et les dépenses de l'administration centrale sont restées dans les limites fixées. Comme dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, il est prévu que le déficit excède la limite des 3 % du PIB fixée par le Pacte de stabilité et de croissance. *Afin de promouvoir l'assainissement et la viabilité, les autorités devraient envisager d'établir des objectifs pluriannuels glissants pour le solde structurel, lesquels seraient explicitement calibrés pour aboutir à des finances publiques viables à*

terme. Étant donné l'ampleur des obligations budgétaires de long terme non provisionnées, le gouvernement devrait chercher à résorber l'écart de viabilité au cours des deux prochains mandats électoraux de quatre ans.

Les questions de viabilité budgétaire sont par nature complexes et impliquent d'importants arbitrages. La Finlande pourrait envisager d'établir un conseil budgétaire indépendant chargé de fournir davantage d'informations au public et aux décideurs, et de déterminer si la politique budgétaire est alignée sur les objectifs du gouvernement. Cette structure encouragerait une discussion et une évaluation plus larges de la politique budgétaire et de sa viabilité. De plus, elle appuierait et justifierait l'assainissement des finances publiques.

La résorption de l'écart budgétaire pourrait exiger un alourdissement de la fiscalité, qui devrait se traduire surtout par un élargissement des assiettes et un relèvement des impôts sur la propriété

Le programme gouvernemental de 2007 visait à alléger la fiscalité, en particulier celle du travail. En conséquence, des réductions d'impôts substantielles ont été appliquées pendant la récession. Certes, il est louable de vouloir abaisser la pression fiscale sur le travail pour encourager un accroissement de l'offre de main-d'œuvre, mais les effets potentiels des allègements fiscaux sur l'offre sont contrariés par la réduction simultanée des impôts sur les revenus de transfert et par des augmentations d'impôts dans le secteur municipal. Ces réformes n'ont donc pas renforcé notablement les incitations à travailler.

L'ampleur de l'écart de viabilité fait que des majorations d'impôts seront probablement nécessaires pour rectifier la situation budgétaire. *D'une manière générale, les autorités devraient élargir les bases d'imposition et privilégier les prélèvements utiles, tout en s'abstenant d'alourdir la fiscalité des sociétés ou du travail.* La réduction récente de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux produits alimentaires, qui sera étendue aux restaurants, est une initiative malencontreuse car elle diminue l'efficacité du système de TVA. *Le relèvement du taux global de la TVA annoncé pour 2010 devrait s'accompagner éventuellement d'une harmonisation totale de la TVA à ce niveau plus élevé et d'une compensation ciblée pour les travailleurs à faible revenu.*

Il y a place pour une nouvelle augmentation des impôts sur la propriété immobilière, qui en Finlande sont bien inférieurs à la moyenne de l'OCDE. Ces impôts sont en général moins préjudiciables à la croissance que les autres prélèvements, et leurs effets redistributifs sont anodins. En Finlande, la fiscalité immobilière est déterminée dans une large mesure par les communes. Le gouvernement devrait encourager celles-ci à recourir davantage aux impôts sur la propriété et à alléger la fiscalité du revenu. Le processus actuel d'harmonisation des valeurs d'estimation des biens sur la base des prix du marché est bienvenu. *Un nouveau relèvement du seuil inférieur et la suppression du seuil supérieur pour les impôts immobiliers sont nécessaires. Il faudrait envisager d'imposer les terres agricoles et les forêts. Ces majorations d'impôts devraient être appliquées de manière progressive et aller de pair avec des modifications du régime de transferts aux communes.*

L'assainissement serait favorisé par des initiatives environnementales bien conçues, y compris des impôts et des subventions énergétiques

La Finlande prend au sérieux ses engagements en faveur de l'atténuation du changement climatique. En 2009, le gouvernement a adopté un rapport sur la politique climatique et énergétique à long terme qui prolonge sa stratégie jusqu'à l'horizon 2050 sur la base des objectifs de l'UE pour 2020. Dans le cadre de cet effort, les autorités ont annoncé de nouvelles écotaxes pour 2010. Toutefois, d'autres avancées s'imposent dans un certain nombre de domaines, car la Finlande est l'un des rares pays d'Europe à n'avoir pas réduit depuis 2000 son intensité d'émissions de gaz à effet de serre au titre de la consommation d'énergie. Si l'engagement pris par les autorités dans le rapport à l'horizon 2050 de réduire de 80 % les émissions est bienvenu, la Finlande continue de subventionner la tourbe utilisée dans la production d'énergie pour des raisons de développement régional, en dépit d'un coût extrêmement élevé en termes d'émissions. *Le gouvernement devrait s'engager formellement à mettre en œuvre toutes les recommandations du rapport sur la politique à l'horizon 2050 et supprimer le régime préférentiel accordé à la tourbe. Un éco-prélèvement sur la tourbe devrait être envisagé.* Parmi les autres carences de la fiscalité énergétique en Finlande, il convient de citer le mécanisme de remboursement des taxes en faveur de certaines activités gourmandes en énergie, dont l'agriculture. Si l'objectif de ces aides est de maintenir l'emploi régional, il vaudrait mieux octroyer des subventions directes à l'emploi.

Le processus d'assainissement devrait s'attacher à maîtriser la croissance des dépenses, surtout à l'échelon des communes

Les dépenses des administrations publiques ont progressé rapidement, en raison essentiellement de la forte croissance des dépenses municipales favorisée par des recettes dynamiques. *Le gouvernement doit freiner l'expansion des dépenses municipales en limitant la hausse des transferts de l'État aux collectivités locales et en supprimant les incitations à accroître les impôts municipaux sur le revenu; à cet effet, il pourrait neutraliser partiellement les majorations d'impôts par une réduction des transferts de l'État. Il convient aussi d'explorer les moyens de réduire la dépendance des communes à l'égard des impôts sur les sociétés, qui sont fortement cycliques.*

Le plafonnement des dépenses de l'administration centrale a été respecté et il devrait être encore renforcé. Il est utile d'en exclure les dépenses cycliques, car les stabilisateurs automatiques peuvent ainsi jouer à plein. Comme il y aura peu de marge de manœuvre pour relever le plafond dans les années à venir et que l'écart par rapport au niveau maximum est déjà faible, les autorités devraient accentuer la surveillance afin d'assurer que les programmes de dépenses ne franchissent pas le plafond par suite d'un reclassement de certaines dépenses en dépenses cycliques, de transferts de dépenses aux collectivités locales ou de dépenses fiscales. La décision prise récemment par les autorités de mettre en œuvre des méthodes améliorées pour mesurer et notifier les dépenses fiscales est donc bienvenue.

Il faudrait accélérer les fusions de communes afin d'enrayer les pertes d'efficience dans la prestation des services

Suite à une forte poussée des dépenses municipales, la productivité des services assurés par les collectivités locales a baissé de plus de 10 % entre 2000 et 2008. La structure budgétaire décentralisée et les faibles contraintes budgétaires des administrations locales ont contribué à cette dégradation. Il faut s'attaquer aux inefficiences grandissantes. *La stagnation ou la contraction des recettes stimulera les efforts pour accroître la productivité, mais des réformes structurelles s'avèrent également nécessaires.*

Les programmes visant à augmenter l'efficience des collectivités locales prévoient des incitations en faveur des fusions de communes, des investissements en technologies de l'information et l'établissement de quotas minimums de population pour les districts scolaires et sanitaires. Ces dernières années, des efforts considérables ont été déployés sur le front des fusions : le nombre des communes est passé de 431 en 2008 à 348 en 2009. Pourtant, leur population moyenne est de 13 000 habitants, alors que la médiane est inférieure à 5 000 habitants. En outre, ces opérations n'ont pas encore induit de gains de productivité substantiels, ce qui s'explique en partie par le fait que les municipalités participantes conviennent généralement de ne pas ajuster leurs effectifs pendant un laps de temps prolongé après la fusion. Un grand nombre de petites communes ont beaucoup de peine à boucler leur budget et dépendent largement des transferts de l'État. Au fur et à mesure que la population totale vieillira et que la population d'âge actif migrera vers les grands centres, nombre d'entre elles deviendront encore moins viables sur le plan budgétaire. *Un programme plus ambitieux de réformes municipales devrait être mis en œuvre.* Les récentes fusions de communes au Danemark peuvent servir de modèle, mais il faudra aussi prendre en compte les caractéristiques géographiques et d'autres facteurs propres à la Finlande.

Pour que la prestation des services municipaux gagne en efficience, la stratégie de fusions doit s'accompagner d'une rationalisation de la gouvernance locale de manière à réaliser des économies d'échelle au niveau de l'établissement pour les services de santé, d'éducation et d'accueil de la petite enfance. *Dans les petites communes, l'étroitesse du marché permet sans doute difficilement de recourir à la concurrence pour rendre la prestation des services plus efficiente, mais dans les grandes communes il existe incontestablement de plus larges possibilités de faire jouer la concurrence. Le défi est de trouver des moyens à la fois rentables et équitables d'assurer les services municipaux et le gouvernement doit continuer d'appuyer les recherches et la diffusion de pratiques optimales dans ce domaine.*

Des mesures rapides s'imposent pour minimiser l'impact négatif potentiel de la crise sur le marché du travail dans le long terme et pour dynamiser l'offre de main-d'œuvre

Il faut améliorer les politiques d'activation pour éviter une reprise sans emplois. Inévitablement, la récession a gagné le marché du travail, où l'emploi décroît tandis que le chômage grimpe. Toutefois, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la réaction du marché du travail a été jusqu'ici moins inquiétante que ne l'auraient laissé croire les tendances observées lors des précédentes récessions. Dans une certaine mesure, cela tient

au succès du programme de licenciements en Finlande, lequel couvre maintenant à peu près 3 % de la population active. Toutefois, étant donné la lenteur de la reprise à venir, ces licenciements finiront sans doute par se répercuter sur le chômage et l'inactivité.

Le gouvernement devrait agir promptement pour éviter que ne se reproduise le scénario de la récession du début des années 90, laquelle a entraîné une augmentation considérable du chômage et de l'inactivité de longue durée pour toute une génération. Certes, les autorités ne peuvent pas compenser totalement la baisse de la demande de main-d'œuvre, d'autant plus que le choc affecte dans une large mesure le secteur exportateur, mais des interventions publiques permettent d'atténuer cet impact. Les fonds additionnels qui sont engagés pour maintenir la qualité des politiques du marché du travail se révèlent utiles dans ce contexte. Toutefois, les autorités devraient veiller à ce que des ressources suffisantes soient allouées au Service public de l'emploi (SPE) afin qu'il soit correctement doté en personnel et que le système de profilage existant serve à libérer des agents pour des mesures d'activation. À plus long terme, le SPE doit gagner en efficience, ce qui suppose un plus grand degré de coordination au niveau central.

La Finlande dépense moins que les autres pays nordiques pour les mesures d'activation, et en général les chômeurs y sont inscrits plus tardivement dans les programmes actifs du marché du travail. Ces mesures d'activation tardives contribuent à l'inactivité. Les réformes récentes visant à accélérer l'activation des jeunes et à supprimer les limites d'âge supérieures sont bien orientées, mais il faut aller plus loin. Afin de maintenir l'employabilité des individus, l'activation obligatoire des chômeurs devrait intervenir au bout de 50 semaines ou moins, et non de 100 semaines, et tout refus devrait être sanctionné. Les individus sujets à un risque élevé de chômage de longue durée devraient être activés plus précocement.

Pour promouvoir la viabilité budgétaire et l'offre de travail, il faudrait aussi restreindre les incitations à une sortie prématurée et abaisser les taux de remplacement

Le régime finlandais d'indemnisation des chômeurs de longue durée est l'un des plus généreux de la zone OCDE, surtout pour les groupes à faible revenu. La conjugaison de systèmes généreux de prestations et de mesures d'activation tardives suscite des préoccupations particulières et contribuerait à des taux élevés de chômage, d'inactivité et à la dépendance à l'égard des systèmes de transfert. Étant donné que les prestations généreuses seront particulièrement problématiques lorsque la demande de main-d'œuvre commencera à se redresser, les autorités devraient annoncer dès maintenant que les indemnités de chômage seront abaissées une fois la reprise enclenchée. Il faudrait aussi introduire une plus grande dégressivité de ces indemnités. Les autorités doivent aussi veiller à ce que les réformes actuelles des allocations logement contribuent efficacement à remédier à la trappe à inactivité existante et apportent un soutien mieux ciblé aux personnes démunies. L'alignement du soutien du revenu de base sur l'allocation du marché du travail renforcerait les incitations à travailler. Afin d'accroître la responsabilisation, il conviendrait aussi de revoir le cadre institutionnel. Les communes devraient avoir la pleine responsabilité de la gestion du soutien du revenu de base et de l'allocation du marché du travail.

Des indemnités de chômage assises sur les salaires sont versées par des caisses associées aux syndicats, mais elles sont financées essentiellement par les employeurs et l'administration centrale. La séparation du financement et du versement des prestations peut conduire à un traitement trop indulgent des affiliés par rapport aux règles existantes

et à une augmentation des dépenses d'administration. Les autorités devraient donc envisager de remplacer le mécanisme actuel de caisses de chômage par un système administré et financé par l'État et assorti de dispositifs appropriés de calcul personnalisé des droits.

L'entrée dans les divers programmes de retraite anticipée devrait être soumise à des restrictions de manière à minimiser les conséquences à long terme de la récession pour l'offre de travail et la viabilité budgétaire. La pratique antérieure qui consistait à atténuer les déséquilibres temporaires sur le marché du travail en offrant aux travailleurs âgés des possibilités de sortie amples et généreuses s'est révélée coûteuse à terme. Malgré des améliorations récentes, les taux d'activité des travailleurs âgés sont relativement bas en Finlande au regard des autres pays nordiques. Avec la montée du chômage, des pressions croissantes s'exercent sur le système de pension d'invalidité, la « filière du chômage » et le régime de départ anticipé vers une retraite régulière. *La réussite qu'ont connue jusqu'ici les réformes partielles de la « filière du chômage » devrait conduire à sa suppression pure et simple. L'entrée dans le régime de pension d'invalidité ne devrait être autorisée que pour des raisons médicales et selon des procédures d'évaluation plus strictes. La priorité donnée à la réadaptation n'a guère entraîné jusqu'ici de sorties du régime d'invalidité, et les emplois protégés seraient sans doute une meilleure solution. La diminution des taux de remplacement de la pension d'invalidité devrait être envisagée de façon à réduire les incitations à un retrait précoce et définitif du marché du travail.*

Une nouvelle réforme des retraites s'impose pour remédier à l'envolée des coûts du vieillissement et au niveau relativement bas de l'âge effectif de la retraite

Afin de relever les défis du vieillissement, la Finlande devrait adopter une approche sur plusieurs fronts. Au cours des deux prochaines décennies, le taux de dépendance des personnes âgées y croîtra plus rapidement que dans presque tous les autres pays de l'OCDE. Le préfinancement devrait être amélioré, afin que l'accumulation d'actifs nets - avant que les ratios de dépendance ne deviennent trop élevés - rende moins nécessaire un alourdissement de la fiscalité à un stade ultérieur. Pour répondre à la longévité croissante des individus, il faut augmenter la durée de la vie active. Le système de retraite finlandais introduit en 2005 prévoit que les prestations seront ajustées à la baisse en fonction des gains de longévité. Même si cet ajustement renforce clairement la robustesse du système, de nouvelles réformes s'imposent pour que la viabilité des finances publiques puisse être assurée sans une augmentation écrasante de la fiscalité.

Le régime de pension d'invalidité et la « filière du chômage » créent de fortes incitations à quitter la population active avant l'âge minimum de la retraite vieillesse. Dès lors qu'un individu est entré dans l'un ou l'autre de ces programmes, il a tout intérêt à y rester jusqu'à ce qu'il touche la pension de vieillesse. De surcroît, les individus sont fortement incités à percevoir le plus tôt possible (à 63 ans) la pension liée aux gains. Par conséquent, les taux d'emploi parmi les 65-69 ans sont faibles en comparaison des autres pays de l'OCDE, mais surtout des autres pays nordiques, peu de travailleurs finlandais restant en activité après 63 ans. L'âge moyen de départ a certes augmenté depuis la mise en place du nouveau système de retraite et à la faveur d'un marché du travail robuste, mais la récession va sans doute anéantir une partie de ces avancées récentes.

Des réformes du système de retraite s'imposent pour renforcer la viabilité et rapprocher les taux d'emploi des seniors des niveaux observés dans les autres pays nordiques. Tout d'abord, le gouvernement devrait envisager de porter l'âge minimum de la retraite de 63 à 65 ans. L'âge maximum de la retraite pourrait aussi être supprimé, même si des ajustements du régime de protection de l'emploi peuvent être nécessaires pour éviter tout impact négatif sur la demande de travailleurs âgés. De plus, il faut renforcer les incitations à rester en activité au-delà de l'âge minimum de la retraite. Le relèvement du coefficient d'accumulation après 53 ans est onéreux et devrait être supprimé, mais on examinera avec soin l'interaction avec les pensions d'invalidité et la « filière du chômage » de façon à minimiser les répercussions. Le gouvernement devrait aussi envisager d'abaisser les coefficients d'accumulation pendant les périodes de chômage, de congé parental et d'études. Ces réformes allégeraient sensiblement les coûts budgétaires et accroîtraient notablement l'offre de travail des personnes âgées.

Des réformes de l'enseignement supérieur stimuleraient la croissance potentielle à long terme

Si le récent ralentissement de la productivité est largement conjoncturel, il est possible de dynamiser la croissance potentielle à long terme par des réformes de l'enseignement supérieur. Alors que la densité de chercheurs et les dépenses de recherche-développement sont parmi les plus élevées de la zone OCDE et que le secteur de l'enseignement pré-supérieur affiche d'excellentes performances, davantage pourrait être fait pour améliorer la performance au niveau de l'enseignement supérieur et pour favoriser l'innovation. La durée moyenne des études supérieures est extrêmement longue et les étudiants bénéficient de bourses et d'allocations qui sont à la fois généreuses et pratiquement sans limites. De surcroît, l'interface entre les niveaux secondaire et supérieur est inefficace. De nombreux diplômés de l'enseignement secondaire sont contraints d'attendre longtemps avant d'obtenir une place à l'université car ils doivent passer des examens d'entrée, qui s'ajoutent à un test de sortie standardisé dans le secondaire. Pour remédier à la longueur des études et à l'absence de signaux du marché du travail dans le choix des disciplines, on pourrait instaurer des droits de scolarité associés à un mécanisme de prêts publics, remboursables en fonction du revenu après obtention du diplôme. Un test d'entrée plus uniforme ou l'octroi d'un rôle plus important à l'examen de sortie au niveau du secondaire permettrait aussi de réduire les délais d'attente avant d'accéder à l'université.

Les deux dernières décennies ont été caractérisées par une montée des inégalités

De même que le PIB, la distribution du revenu est un important indicateur du bien-être. Si l'inégalité des revenus disponibles en Finlande reste parmi les plus faibles de la zone OCDE, elle s'est amplifiée ces dernières années en dépit d'une baisse considérable des taux de chômage depuis la récession des années 90. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, cette dégradation s'explique par les avancées techniques, le progrès de la mondialisation et l'évolution démographique. En Finlande, la réalisation d'importantes plus-values et la conversion des revenus, encouragées par le système dual d'imposition, ont aussi joué un rôle non négligeable. Les autorités doivent donc s'attacher à remédier aux failles de ce système.

Malgré la montée des inégalités, le système d'impôts et de transferts de la Finlande demeure efficace pour maintenir le niveau de vie matériel dans toutes les couches de la société et sur l'ensemble du territoire. Cependant, mesurées par la distribution régionale des revenus des facteurs et de l'emploi, les inégalités se sont accentuées récemment, par suite d'une concentration accrue des activités économiques dans le sud du pays. Ces évolutions créent de sérieux problèmes à la fois pour l'administration centrale et pour des centaines de communes, compte tenu de la récession et de la nécessité d'un assainissement budgétaire. Les efforts déployés pour promouvoir le développement régional ne semblent avoir eu jusqu'ici qu'un succès limité, et une expansion éventuelle des programmes existants risque d'exercer de nouvelles tensions sur les finances publiques. Il n'est guère possible de développer le système de protection sociale, qui est déjà généreux, mais le ciblage des mesures existantes pourrait être amélioré. *On pourrait assurer une répartition plus égale des possibilités offertes par le marché du travail en encourageant davantage la mobilité interrégionale des chômeurs.*

Chapitre 1

Surmonter la crise et bien préparer l'après-crise

La Finlande compte parmi les pays de l'OCDE qui ont été les plus touchés par la crise, à cause de l'effondrement de ses exportations, composées essentiellement de biens d'équipement. Le secteur financier a bien résisté au choc, mais le crédit s'est contracté, sous l'effet de facteurs qui se sont répercutés à la fois sur l'offre et la demande. L'emploi a été soutenu par le dispositif d'aide en cas de licenciement temporaire et aussi par un phénomène de thésaurisation de la main-d'œuvre. Malgré les mesures de relance budgétaire et monétaire, la reprise a été lente. Cela tient probablement à la faiblesse du redressement du commerce mondial de biens d'équipement, aux rigidités structurelles du marché du travail, à une compétitivité qui a pu se dégrader du fait de la fermeté de l'euro et des fortes hausses de salaires qui ont précédé la récession ainsi qu'à un ralentissement de la croissance de la productivité. Les mesures de relance budgétaire et les mesures actives du marché du travail, pour la plupart adéquates, ont sans doute atténué l'impact de la crise sur la demande, mais les perspectives budgétaires pour l'après-crise se sont nettement détériorées car la relance budgétaire est en grande partie permanente et la production potentielle a diminué. Il faudrait annoncer dès que possible les plans d'assainissement, qui devront être mis en œuvre dès que la reprise sera bien installée. Prêter davantage attention aux réformes structurelles, afin d'accroître la flexibilité du marché du travail et stimuler la compétitivité et la productivité, permettrait de rétablir une plus forte croissance et relever le niveau de vie à plus long terme.

Avant la crise, la Finlande connaissait une expansion économique impressionnante après avoir surmonté une profonde récession au début des années 90 à la faveur d'un commerce international florissant, d'une nette dépréciation initiale de sa monnaie et d'une solide gestion économique. La stabilité macroéconomique s'appuyait sur des mesures d'assainissement budgétaire et des réformes des retraites qui ont permis de dégager des excédents budgétaires structurels et de maintenir la dette à un bas niveau, sur une plus stricte surveillance financière qui a consolidé le secteur bancaire et sur des hausses de salaires modérées coordonnées au niveau central. Si l'on y ajoute l'ample succès obtenu dans l'assouplissement de la réglementation des marchés de produits et de la protection de l'emploi, de même que les réformes structurelles pour l'enseignement secondaire et pour l'investissement dans la recherche et développement (R-D), cette action a amélioré la productivité et a permis à l'économie de s'adapter au changement structurel. Les activités traditionnelles comme la sylviculture et l'industrie du papier ont laissé place à de nouvelles activités dynamiques d'exportation, en particulier dans les technologies de l'information et de la communication (TIC), qui ont su tirer parti d'une main-d'œuvre de mieux en mieux formée et de plus en plus tournée vers l'extérieur, tout en exploitant les nouvelles opportunités sur les marchés mondiaux. Le chômage a régulièrement diminué et le revenu de la Finlande par habitant s'est rapproché de celui de ses voisins nordiques. L'inflation est restée faible par rapport au reste de l'UE et aux pays nordiques. En outre, la Finlande s'est classée au premier rang de nombreuses comparaisons internationales pour l'éducation, la compétitivité, la qualité de vie, le cadre institutionnel et l'environnement.

Malgré tout, la récession mondiale a été plus sévère en Finlande que dans la plupart des pays de l'OCDE. À cause de la baisse des exportations, la production s'est contractée de près de 9 % entre le deuxième trimestre 2008 et le même trimestre de 2009, soit le recul le plus marqué dans les pays de l'OCDE au cours de cette période. Le chômage devrait revenir à plus de 10 %. Contrairement à certaines autres économies développées, il n'y avait guère de signes de surchauffe avant la récession et le secteur financier était solide. Mais une forte exposition au cycle du commerce international, en particulier pour les technologies de l'information et des communications et les biens d'équipement, ainsi qu'aux marchés durement touchés notamment le marché russe, explique en grande partie la contraction de l'activité¹. Le raffermissement de l'euro au cours de la période juste avant la récession a également joué un rôle important, en particulier compte tenu de la part non négligeable du commerce finlandais en dehors de la zone euro.

La récession a en outre mis en lumière plusieurs déficiences structurelles qui pourraient prolonger la contraction de l'activité et affaiblir la reprise. Les progrès s'étaient ralentis dans les nouvelles réformes concernant un marché du travail et des marchés de produits encore rigides et des systèmes de sécurité sociale généreux; d'où un ralentissement de la croissance de la productivité. La production potentielle pourrait encore diminuer si les rigidités du marché du travail font baisser les taux d'activité et si le durcissement des conditions de crédit pèse sur l'investissement. Le fléchissement de la croissance de la productivité et les fortes hausses de salaires juste avant la récession ont

sans doute eu des effets négatifs sur la compétitivité. Malgré des réformes récentes dans l'enseignement supérieur, les problèmes doivent être résolus afin de promouvoir davantage l'innovation et la productivité. La vigueur de l'économie avant la récession dissimulait également des dérapages budgétaires, car la vive croissance des recettes masquait l'impact d'un gonflement des dépenses des communes, qui ne sont pas soumises au plafond de dépenses. Il faut aussi prendre en compte la charge que représentent un vieillissement démographique rapide et la réaction budgétaire à la crise, de sorte que l'on peut se montrer préoccupé par la viabilité future des finances publiques.

Dans ce contexte, le retour à une croissance durable mettra de nouveau à l'épreuve le cadre de politique économique. On examinera dans cette *Étude* les principaux défis de politique économique que la Finlande doit relever. Après avoir passé en revue les évolutions macroéconomiques récentes, on analysera dans ce chapitre la réponse des autorités au ralentissement de l'activité et aux impératifs de politique macroéconomique dans la perspective d'une reprise durable et d'une stratégie crédible de sortie. On verra au chapitre 2 quels sont les problèmes budgétaires structurels que la crise a mis en évidence et quelle sera l'ampleur de l'assainissement budgétaire nécessaire pour assurer la viabilité des finances publiques. Cet assainissement budgétaire devra se situer aussi bien du côté des recettes que du côté des dépenses, élargir les bases d'imposition, freiner la croissance des dépenses des communes et réformer encore les retraites. Il devra s'appuyer sur une refonte du cadre budgétaire. Le chapitre 3 sera consacré aux mesures de nature à enrayer les sorties du marché du travail au profit de l'inactivité. Pour soutenir l'activité, il faut empêcher les sorties prématurées du marché du travail, maintenir la capacité de travail, faire en sorte que certaines personnes réintègrent le marché du travail et stimuler la compétitivité. Il est particulièrement important de mettre en œuvre une politique proactive de l'emploi, de mieux valoriser le travail, de réformer encore le système de retraite et de rationaliser les dispositifs de fixation des salaires. De grandes réformes du marché du travail peuvent avoir un impact très marqué sur la distribution des revenus et également sur la performance du marché du travail. Comme on le verra au chapitre 4, il faudra pour cela mieux s'attaquer aux inégalités croissantes pour faciliter l'harmonie sociale et rendre le changement plus acceptable. La fiscalité et la protection sociale sont déterminantes dans l'évolution des inégalités, mais il faut aussi remédier aux disparités régionales de performance du marché du travail, au changement démographique et aux problèmes de viabilité d'une forte proportion des communes finlandaises.

Une profonde récession sous l'effet de l'effondrement du commerce international

Au cours du récent ralentissement de l'activité économique au niveau mondial, la Finlande a été essentiellement touchée via le commerce international. La baisse de 9 % de la production entre le pic et le creux et la chute proche de 30 % du volume des échanges entre le milieu de 2008 et le milieu de 2009 comptent parmi les plus marquées dans la zone de l'OCDE (tableau 1.1; graphiques 1.1 et 1.2). En dehors d'une large ouverture de l'économie, cela tient à la fois à la destination et à la structure des exportations finlandaises; les deux tiers des exportations sont le fait d'industries basées sur les TIC à forte élasticité-revenu (encadré 1.1) et un dixième était destiné à la Russie, frappée disproportionnellement par la récession. En revanche, la consommation privée s'est bien maintenue, en s'appuyant sur une solide croissance du revenu disponible qui a elle-même bénéficié de fortes hausses des salaires négociés et d'allègements fiscaux, d'une inflation

Tableau 1.1. Prévisions économiques

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Prix courants Milliards EUR			Prévisions		
	Variation en %, en volume (prix de 2000)					
Consommation privée	85.9	3.3	1.5	-2.8	0.2	1.9
Consommation publique	36.6	0.6	1.7	1.3	0.2	0.7
Formation brute de capital fixe	32.3	8.6	0.4	-11.8	-4.4	4.9
Demande intérieure finale	154.8	3.8	1.3	-3.8	-0.7	2.1
Formation de stock ^{1, 2}	4.2	0.3	-0.6	-1.6	0.5	0.1
Demande intérieure totale	159.0	4.0	0.6	-5.5	-0.1	2.2
Exportations de biens et services	75.4	8.1	7.5	-26.5	3.7	6.5
Importations de biens et services	67.2	6.5	6.9	-25.2	0.3	6.4
Exportations nettes ¹	8.3	1.4	1.0	-3.4	1.5	0.7
PIB aux prix du marché	167.2	4.1	0.8	-6.9	0.4	2.4
<i>Pour mémoire</i>						
Écart de production ³	..	2.7	0.2	-8.8	-9.1	-7.6
Indice des prix à la consommation harmonisé	..	1.6	3.9	1.7	1.5	1.4
Taux de chômage	..	6.9	6.4	8.3	9.7	9.7
Solde financier des administrations publiques ⁴	..	5.2	4.4	-2.3	-4.8	-5.2
Solde financier corrigé des fluctuations conjoncturelles ³	..	4.2	4.1	1.2	-0.5	-1.5
Balance courante ⁴	..	3.7	2.8	0.8	0.9	0.9

1. Contribution aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel des années précédentes); le montant effectif est indiqué dans la première colonne.

2. Y compris l'écart statistique.

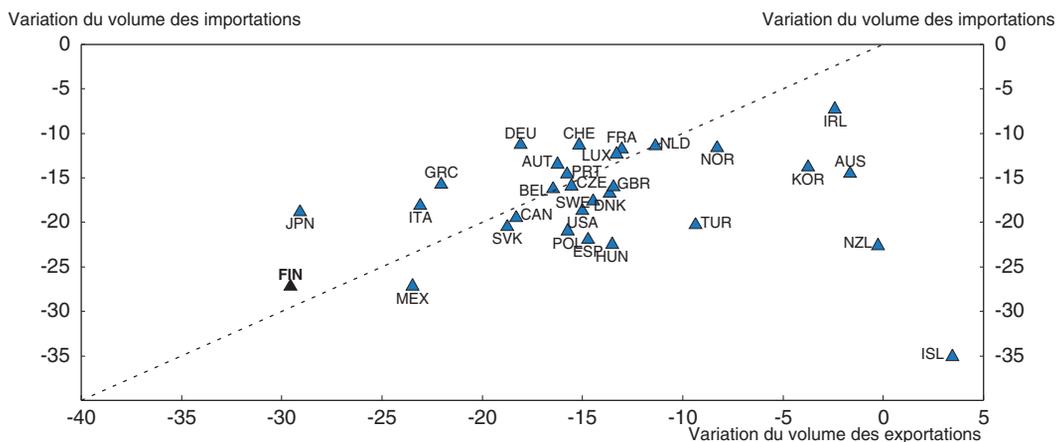
3. En pourcentage du PIB potentiel.

4. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

Graphique 1.1. Variation du commerce au cours de la récession

Variation en pourcentage entre 2008 T2 et 2009 T2

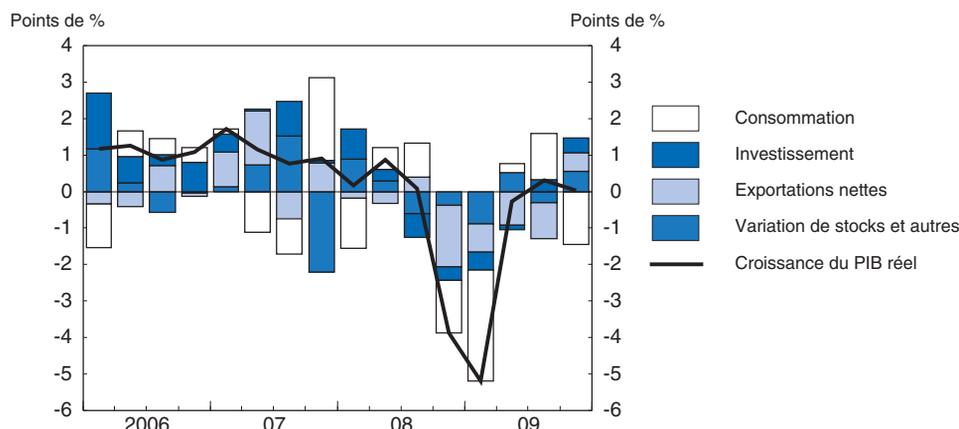


Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833018354431>

en baisse, d'un impact décalé de la crise sur l'emploi et des transferts sociaux (voir l'annexe 1.A2). Alors que le taux d'endettement des ménages augmentait fortement avant la récession (Banque de Finlande, 2009a), la baisse rapide des taux d'intérêt a gonflé le pouvoir d'achat en allégeant le coût du service de la dette. Cela s'est également traduit par une hausse de l'épargne des ménages, négative avant la récession. Tout en se maintenant

Graphique 1.2. **Contributions à la croissance du PIB réel**
Variation par rapport à la période précédente



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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/833025587344>

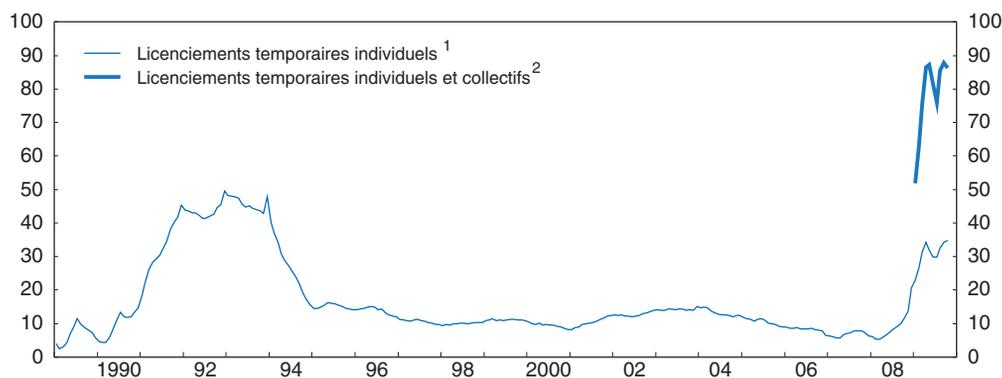
bien au départ, l'investissement des entreprises s'est effondré à cause de la contraction très prononcée de la demande extérieure et, corrélativement, de la production industrielle. Les ajustements des stocks ont aussi pesé sur la croissance, à hauteur d'un tiers environ du recul de la production entre le deuxième trimestre 2008 et le même trimestre de 2009. En revanche, l'investissement public a encore contribué positivement à l'activité tout au long de la récession, à la faveur des programmes publics de relance.

Le chômage s'est moins aggravé que prévu

Comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, le chômage s'est accru en Finlande, mais moins qu'on pouvait le penser, compte tenu du recul de la production. L'emploi a été soutenu par un dispositif d'aides aux personnes licenciées temporairement, lesquelles se sont élevées à la fin de 2009 à environ 3 % de la population active (graphique 1.3), ce qui a permis de maintenir le taux de chômage au-dessous de 9 %. De plus, les entreprises ont

Graphique 1.3. **Licenciements temporaires**

Milliers de personnes



1. Licenciements temporaires corrigés des variations saisonnières.

2. Licenciements temporaires corrigés du double comptage par le ministère de l'Emploi et de l'Économie et des variations saisonnières.

Source : Ministère de l'Emploi et de l'Économie et calculs de l'OCDE.

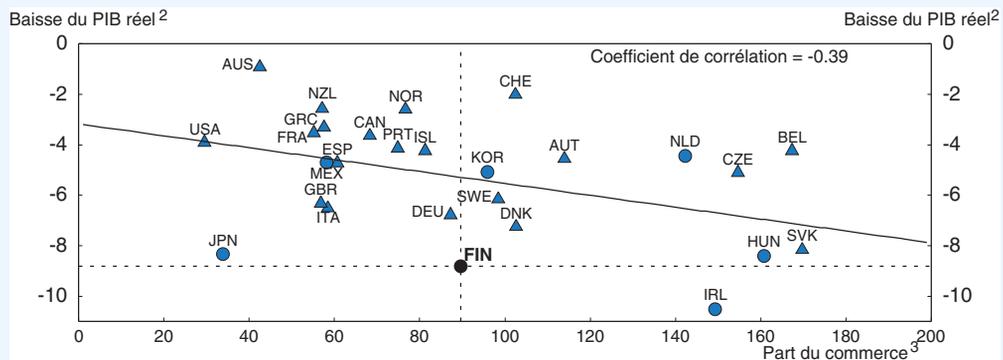
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/833084143631>

Encadré 1.1. Le secteur extérieur et la récession

L'effondrement du commerce extérieur dans la plupart des pays de l'OCDE au cours de l'année écoulée s'est traduit par une nette contraction du PIB (graphique 1.4). Les économies les plus ouvertes sont celles qui ont le plus souffert, le recul étant particulièrement marqué dans les pays où la part des exportations de TIC, très instables, est élevée¹. Ces quinze dernières années, la part des machines et du matériel de transport (qui couvrent des biens à base de TIC) a nettement augmenté dans les exportations finlandaises (tableau 1.2). Si l'on y ajoute la forte élasticité-revenu de ces exportations, cela explique en partie la nette contraction des échanges (tableau 1.2), en particulier en comparaison avec les périodes passées, où la composition des exportations était très différente. Plusieurs autres pays dont la composition des exportations est similaire n'ont pas connu une baisse aussi forte de leurs exportations, mais, pour beaucoup d'entre eux, ils ont été aidés par une dépréciation de leur monnaie, qui a stimulé la compétitivité.

En revanche, les exportations finlandaises de services semblent s'être mieux maintenues. Elles ont triplé en volume entre 2003 et 2008 et atteignaient en 2008 environ un quart de l'ensemble des exportations. La Finlande se classe deuxième après l'Irlande dans la zone de l'OCDE pour l'augmentation des exportations de services depuis 2000. Les services informatiques et les services d'information, les autres services aux entreprises et les autres services aux entreprises non classés² représentent la majeure partie de cette croissance. On ne dispose pas de données très étoffées sur les exportations finlandaises de services, mais il apparaît qu'elles ont mieux résisté à la récession que les exportations de marchandises. Pour une forte proportion, ces échanges concernent les services intra-groupe, dont il est probable qu'ils se comportent relativement bien au cours d'une récession. De plus, la destination des exportations finlandaises de services est bien moins concentrée que celle des exportations de marchandises.

Graphique 1.4. Ouverture des échanges et baisse du PIB au cours de la présente récession¹



1. Les pays désignés par un cercle ont des parts d'exportations en TIC égales ou supérieures à celle de la Finlande en 2006. Le Royaume-Uni a été exclu en raison des fraudes à la TVA impliquant un opérateur défaillant (fraude MTIC).
2. Baisse du PIB réel entre le pic et le creux (ou jusqu'au dernier trimestre disponible) au cours de la présente récession.
3. Total des échanges (exportations plus importations) en pourcentage du PIB, moyenne des 4 trimestres avant le pic du PIB.

Source : OCDE, Bases de données du Commerce international et des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833123882212>

Encadré 1.1. **Le secteur extérieur et la récession** (suite)Tableau 1.2. **Élasticité-demande des exportations finlandaises de marchandises par rapport au PIB du pays de destination**

Type de marchandises	Élasticité-revenu estimée 2008	Valeur p	Part en % des exportations totales de marchandises	
			1995	2008
Toutes marchandises	1.7	0.05**	100.0	100.0
Machines, matériel de transport	2.1	0.07*	28.9	43.8
Biens manufacturés de base	1.7	0.14	42.9	27.9
Produits chimiques et produits connexes	2.7	0.01**	6.3	8.2
Produits manufacturés divers	2.6	0.04**	6.9	5.1

* significatif au niveau de 10 % ; ** significatif au niveau de 5 %.

Note : On a estimé l'élasticité-revenu pour chacune des catégories d'exportations finlandaises de marchandises par rapport à la variation du PIB au cours de la récession dans tous les pays de l'OCDE, les pays en voie d'adhésion à l'OCDE et les BRIC (37 pays au total).

Source : Base de données des Perspectives économiques, douanes finlandaises et calculs de l'OCDE.

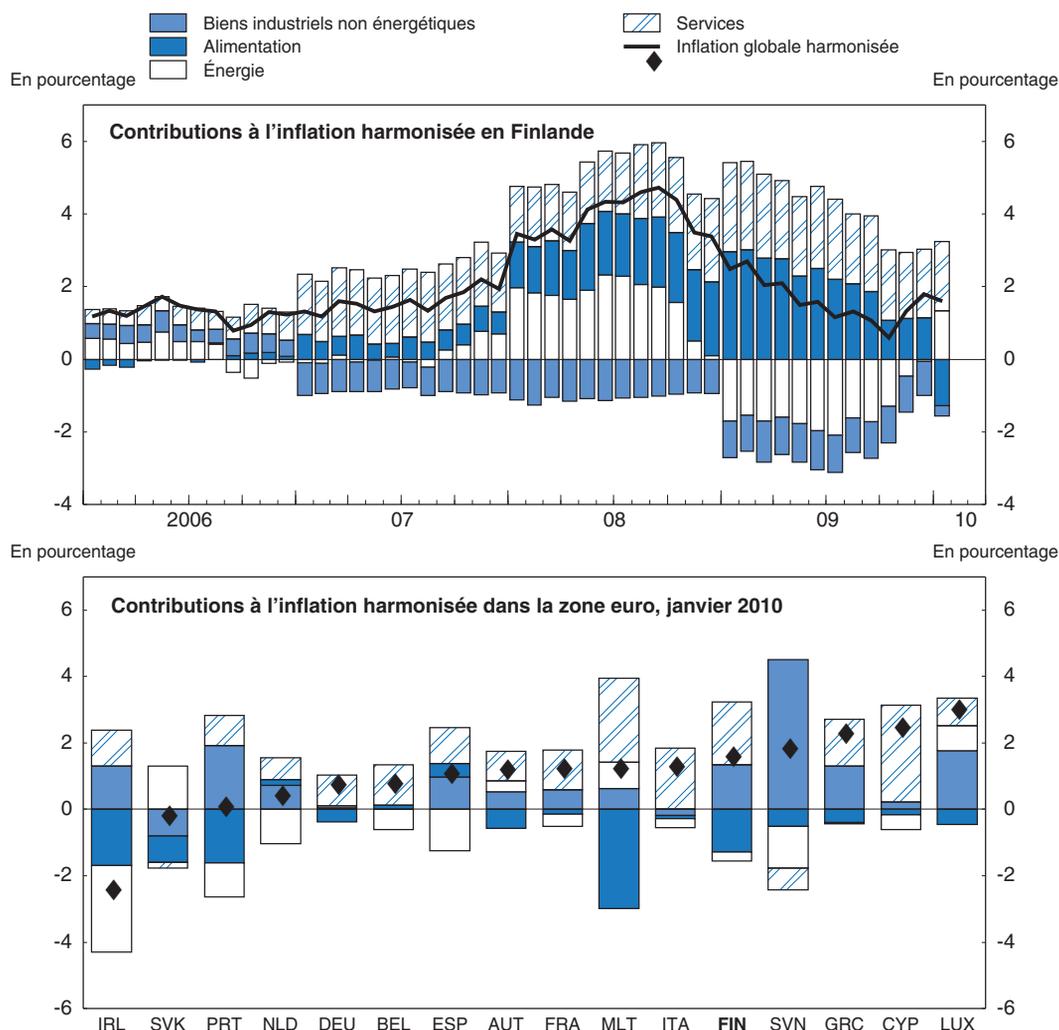
1. Les biens TIC représentaient en 2006 environ 20 % des exportations finlandaises totales de marchandises (OCDE, 2008a).
2. Ces services non classés comprennent les activités d'intermédiaires du commerce, le crédit-bail opérationnel et les services intragroupe qui ne sont pas classés ailleurs.

probablement conservé des sureffectifs, pour deux raisons : le coût élevé du licenciement et de l'embauche en Finlande et la crainte, pour l'avenir, de pénuries de main-d'œuvre comme celles qu'ont connues un grand nombre de secteurs avant la récession. La composition industrielle des exportations a elle aussi sans doute contribué à la faible réponse du marché du travail jusqu'à aujourd'hui, car la récession a surtout été induite par les activités exportatrices les moins intensives en main-d'œuvre. Enfin, le taux d'activité a commencé à baisser fortement après quelques trimestres de récession (voir l'encadré 1.3).

Les salaires ont induit des tensions inflationnistes

Alors que l'inflation en Finlande était parmi les plus faibles de la zone euro durant la majeure partie de la dernière décennie, depuis mi-2008, elle est devenue bien supérieure à celle de la moyenne de la zone (graphique 1.6, première partie)². Comme dans la plupart des ces pays, l'inflation a atteint un point haut vers la fin de 2008, à cause de la hausse mondiale des prix de l'énergie et des produits alimentaires, et elle a commencé à se ralentir ces derniers trimestres. Mais l'inflation n'a pas baissé en Finlande autant que dans la plupart des autres pays de la zone euro et elle est aujourd'hui la plus forte dans cette zone, malgré le niveau élevé de l'écart de production, car les prix des produits alimentaires et des services ont poursuivi leur progression (graphiques 1.5 et 1.6). C'est là un changement radical, puisque, jusqu'en 2008, la Finlande était sur ce plan l'un des pays les plus performants de la zone euro (graphique 1.6, première partie). Alors que l'évolution des prix à l'importation a été quasiment similaire dans les différents pays de la zone euro (graphique 1.6, deuxième partie), la Finlande s'est singularisée par l'une des hausses les plus fortes de ses coûts unitaires de main-d'œuvre (quatrième partie du graphique). Ces dernières années, les prix des services non échangeables ont subi les effets de la forte hausse des salaires dans les secteurs plus productifs faisant l'objet d'échanges internationaux (effet dit « Balassa-Samuelson ») du système de négociations salariales. Les

Graphique 1.5. L'inflation en Finlande et dans la zone euro

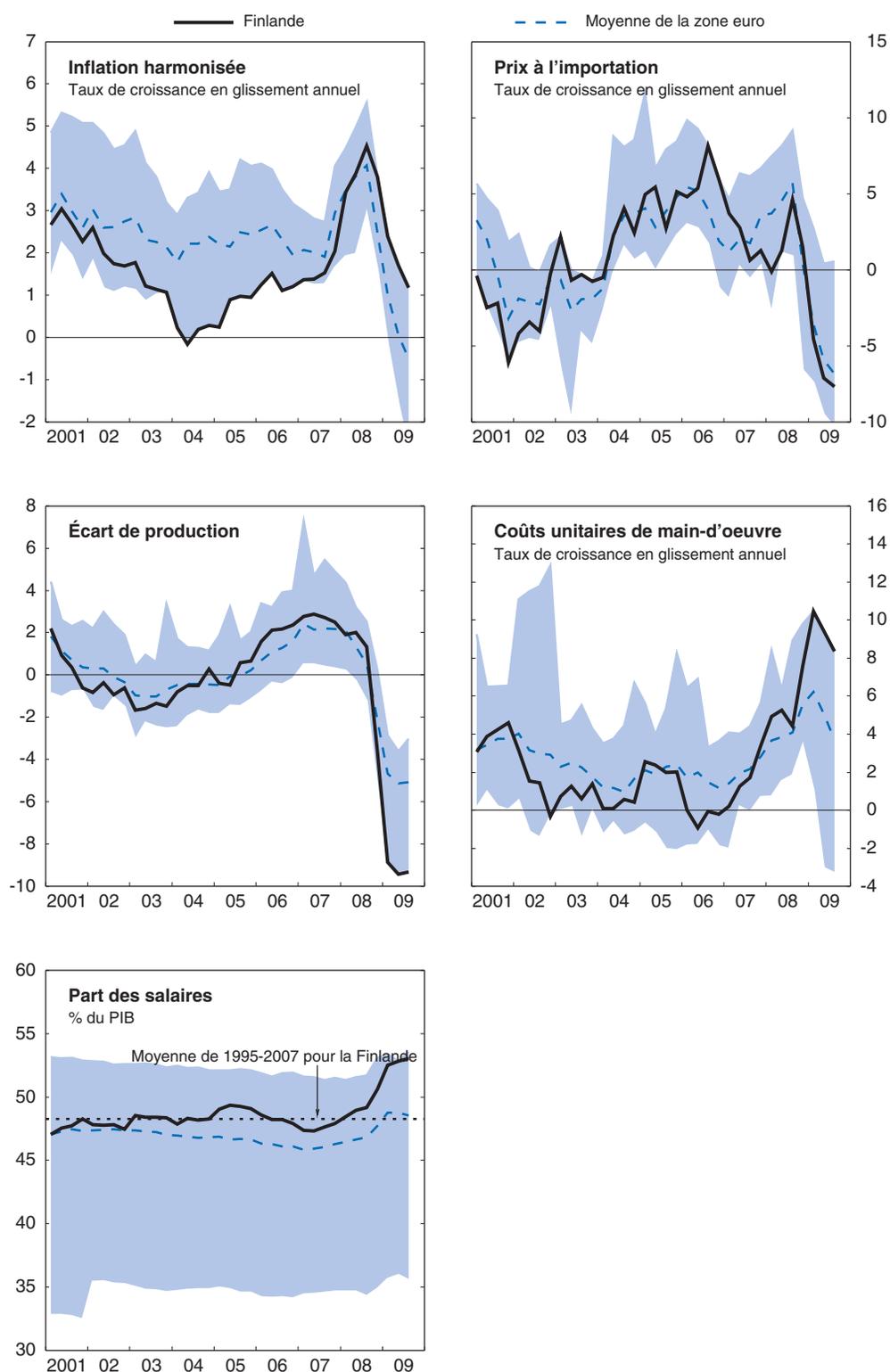


Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833152634641>

coûts unitaires dans les services ont augmenté de 5.5 % en 2008, contre 3.1 % dans la zone euro. La progression persistante des prix des produits alimentaires tient sans doute également à une faible concurrence dans le commerce de gros de ces produits, dominé par deux grandes entreprises verticalement intégrées.

Le système de fixation des salaires a probablement contribué à la hausse des coûts de main-d'œuvre. En Finlande, les salaires sont en général négociés tous les trois ans sur une base tripartite, avec les partenaires sociaux et les pouvoirs publics. Pour que les négociations soient plus flexibles et que les salaires soient davantage alignés sur la situation économique, le gouvernement a adopté une attitude non interventionniste lors du cycle de 2007. Mais le résultat a été une forte progression des salaires dans tous les secteurs (graphique 1.6). De plus, ce cycle n'a abouti que marginalement à des conditions salariales plus flexibles dans quelques-uns des secteurs les plus dynamiques et peu de progrès ont été accomplis pour aligner les salaires sur la productivité au niveau de l'entreprise ou sur les pressions concurrentielles dans les différentes professions. Comme on l'a vu dans l'Étude précédente

Graphique 1.6. **Comparaison de certains indicateurs**¹

1. La zone ombrée délimite le maximum et le minimum des 12 pays d'origine de la zone euro.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833171875682>

(OCDE, 2008b), les dernières négociations salariales ont donné un résultat sous-optimal, tous les secteurs ayant bénéficié de fortes hausses salariales. On examinera au chapitre 3 les mesures susceptibles d'améliorer la formation des salaires.

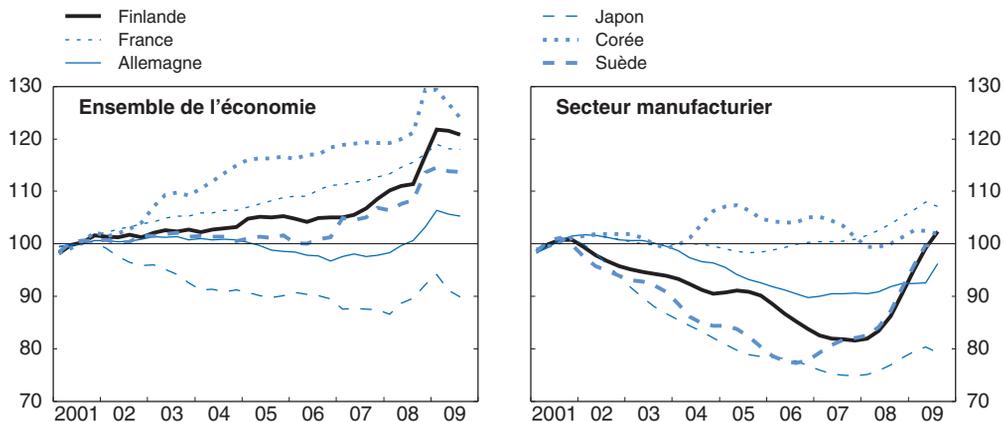
La part des salaires dans le PIB a de fait diminué après la récession du début des années 90 (OCDE, 2008c; Arpaia et al., 2009), mais elle est restée à peu près stable jusqu'en 2007, à son niveau moyen historique de la dernière décennie et au-dessus de la moyenne de la zone euro (graphique 1.6, dernière partie). Par conséquent, les revendications d'ajustement général à la hausse de la part des salaires qui ont été formulées avant le dernier cycle de négociations semblent injustifiées, bien qu'un ajustement puisse être nécessaire dans certaines professions comme celle d'infirmière, où les cessations d'activité ont été nombreuses. Les dernières hausses salariales de grande ampleur ont fait passer la part des salaires bien au-dessus de sa moyenne historique, à tel point qu'elle compte maintenant parmi les plus élevées dans la zone de l'OCDE et laisse penser qu'il pourrait se poser un problème de compétitivité. En fait, ce problème pourrait même être sous-estimé, car la part du travail a sans doute été tirée artificiellement à la baisse ces dernières années, étant donné que les réformes fiscales ont pu favoriser les revenus du capital au détriment des revenus du travail (voir chapitre 4).

La perte de compétitivité est un risque pour l'avenir, en particulier à cause de la récente forte hausse des salaires

Les exportateurs finlandais devraient rencontrer ces prochaines années de sérieuses difficultés sur le plan de la concurrence. C'est pourquoi les progrès de la productivité revêtent une importance toute particulière. En effet, alors que les négociations salariales ont été plus ou moins uniformes dans les différents secteurs de l'économie au cours de la dernière décennie, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont divergé de manière substantielle en raison d'un écart croissant au niveau de la performance de la productivité. Dans le secteur manufacturier, les coûts unitaires n'ont commencé à augmenter qu'au cours de la dernière négociation en 2007/2008, car les coûts salariaux ont fait un bond alors que la productivité du secteur s'est ralentie (graphique 1.7). En conséquence, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont beaucoup plus augmenté depuis 2007 que chez un grand nombre de concurrents de la Finlande, notamment l'Allemagne, la Corée et le Japon (graphique 1.7). S'il est vrai que le

Graphique 1.7. **Coûts unitaires nominaux de main-d'œuvre dans certains pays de l'OCDE**

Indice 2001 = 100



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

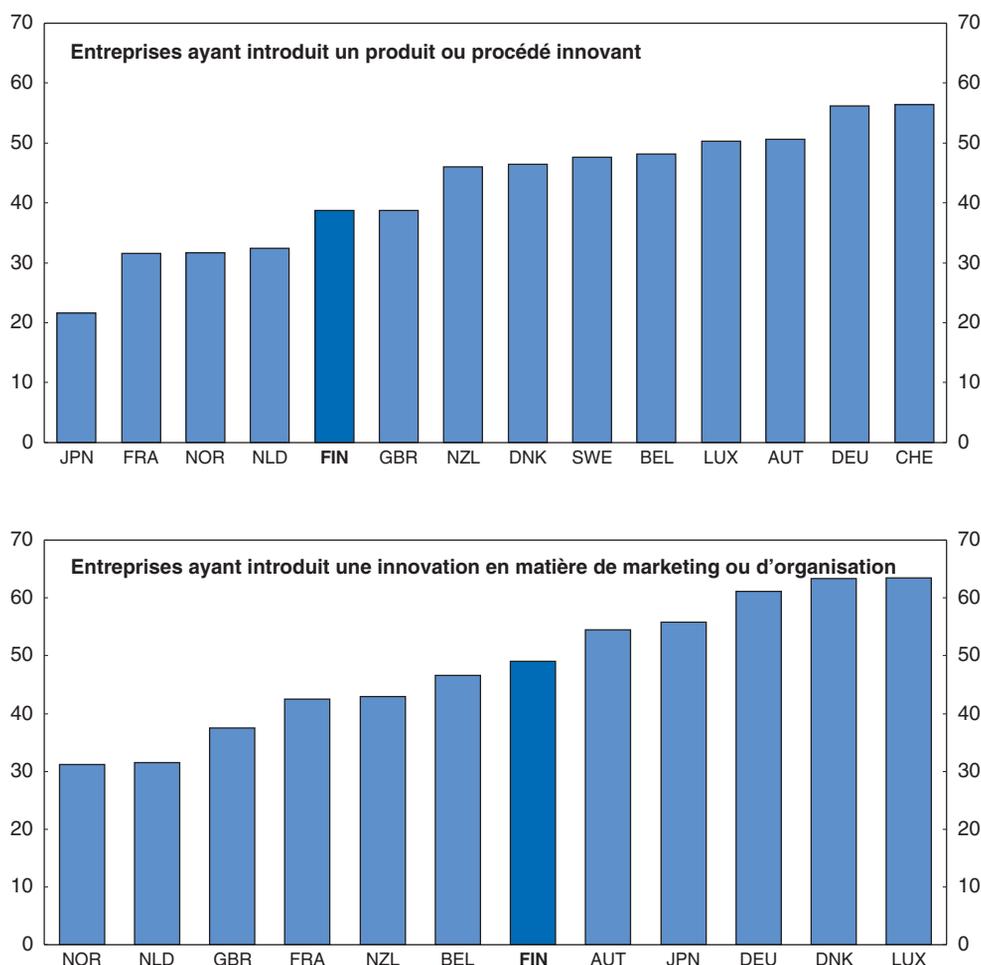
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833218507360>

ralentissement récent des gains de productivité est probablement en partie de nature cyclique, les termes de l'échange de la Finlande se dégradent depuis 2000³, les prix de l'électronique de grande consommation et des biens d'équipement à base de TIC ayant tendance à baisser, ce qui accentue les craintes pour la compétitivité. De surcroît, l'appréciation du taux de change a contribué à affaiblir la compétitivité. L'impact de cette évolution sur la compétitivité internationale de la Finlande est confirmé par l'indicateur de compétitivité harmonisé de la BCE, qui s'appuie sur les indices de coûts unitaires de main-d'œuvre pour l'ensemble de l'économie. La dégradation de cet indicateur ces deux dernières années n'a été plus forte qu'en Slovaquie et elle dépasse de loin en Finlande la moyenne pour la zone euro⁴. Sauf si elles s'inversent, ces tendances pourraient ralentir la reprise.

Bien que la Finlande dépense 3.5 % de son PIB pour la R-D, autant que la Suède et la Corée et qu'elle ait une forte proportion de chercheurs par habitant par rapport aux autres pays de la zone de l'OCDE, les résultats dans ce domaine semblent avoir été assez médiocres dernièrement, à en juger par l'innovation au niveau de l'entreprise, laquelle n'est pas à la hauteur des ressources consacrées à la R-D (graphique 1.8). Ce manque

Graphique 1.8. Innovation dans les entreprises

En pourcentage de toutes les entreprises, 2002-04¹



1. 1999-2001 pour le Japon, 2004-05 pour la Nouvelle-Zélande et 2003-05 pour la Suisse.

Source : OCDE (2009), *Innovation in Firms: A Microeconomic Perspective*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833250477867>

généralisé d'innovation au niveau de l'entreprise a contribué à un faible niveau de croissance des petites entreprises finlandaises. Bartelsman et al. (2009) ont montré que, même à l'échelle européenne, la croissance de l'emploi dans les entreprises finlandaises sept ans après leur création est très faible. Ce manque de dynamisme au niveau de l'entreprise tient probablement au classement relativement médiocre de la Finlande en ce qui concerne les obstacles à l'entrepreneuriat (Commission européenne, 2008), surtout du fait de la rigidité du régime de la faillite et de l'insolvabilité. Les mesures qui ont été prises pour essayer de stimuler l'entrepreneuriat par une première réforme de la fiscalité des revenus du capital en 1993, suivie d'une seconde réforme en 2005, n'ont eu qu'un impact minimal. Il est trop tôt pour se prononcer sur les effets des récentes réformes concernant la création d'une société, le contrôle des comptes, la faillite et la restructuration, toutes destinées à favoriser la prise de risque entrepreneuriale⁵. Par ailleurs, dans le domaine de l'éducation, certains points pourraient également favoriser l'amélioration de la performance de la productivité de la Finlande (encadré 1.2).

La récession devrait réduire la production potentielle

La récession actuelle devrait nettement réduire le niveau de la production potentielle. Les crises financières ont généralement à cet égard des effets permanents très marqués. Cela a été le cas en Finlande dans le passé (Commission européenne, 2009). Il n'est pas possible d'estimer avec certitude les effets complets à long terme de la récession, mais le coût en termes de pertes de production et d'emploi devrait être élevé (voir, par exemple, Furceri et Mourougane, 2009). L'affaiblissement du marché du travail devrait aggraver le chômage structurel, cette aggravation se traduisant par une baisse attendue de la production potentielle finlandaise supérieure à la moyenne de la zone de l'OCDE (graphique 1.10). Pour s'en tenir aux estimations récentes, la baisse est chiffrée à 3 % par le ministère finlandais des Finances (2009) et la Banque de Finlande (2009a), contre environ 5 % par l'OCDE (2009b)⁶. Ces estimations reposent sur une nette diminution de l'intensité capitalistique, le coût du capital augmentant du fait d'une aversion au risque durablement plus marquée, une hausse du NAIRU à terme à cause de l'aggravation du chômage de longue durée et des effets d'hystérèse, un plus faible taux d'activité et une moindre productivité tendancielle. En Finlande, l'effet sur le taux d'activité devrait être particulièrement prononcé, vu l'âge moyen élevé de la population active et les larges possibilités de retraite anticipée (chapitre 3). La perte permanente de parts de marché à l'exportation après la récession pourrait aussi peser sur le niveau de la production potentielle étant donné l'importance du secteur à forte productivité par rapport au reste de l'économie.

En dehors d'un ralentissement de la croissance du crédit, le secteur financier a été peu touché

Les effets directs de la crise financière internationale sur le secteur bancaire finlandais ont été relativement mineurs, même si les conditions de crédit se sont durcies. Le souvenir de la crise bancaire des années 90 et une stricte supervision avaient encouragé une prise de risque prudente, et les banques finlandaises ont résisté à la crise sans faire appel à l'aide qui leur a été offerte par l'État à la fin de 2008. La Finlande n'a pas non plus connu de bulle de prix immobiliers. Les concours bancaires aux entreprises non financières ont poursuivi leur progression de 20 % par an jusqu'à la fin de 2008 (graphique 1.11, partie gauche), les garanties que l'État a accordées aux petites entreprises pouvant avoir contribué à cette

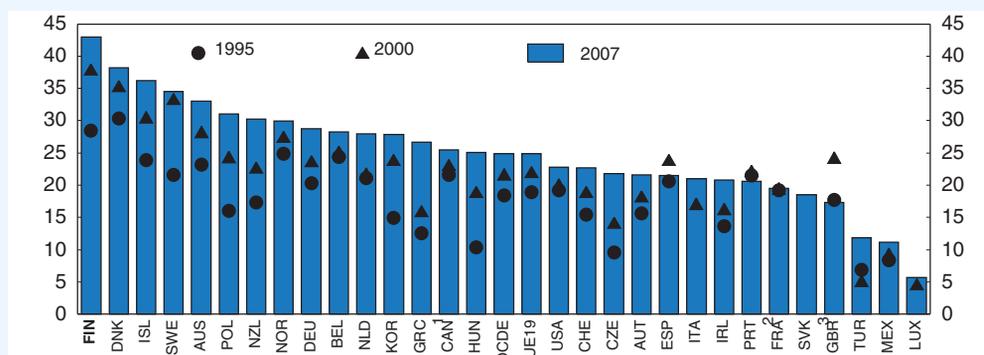
Encadré 1.2. Les réformes éducatives destinées à améliorer la productivité

La Finlande est à juste titre réputée pour l'excellence de son système éducatif avant le stade de l'enseignement supérieur. Comme le souligne l'Étude précédente (OCDE, 2008b), la Finlande s'est classée au premier rang lors de l'enquête PISA de 2006 pour les élèves de 15 ans. Mais, comme il était indiqué dans cette même Étude, il subsiste plusieurs problèmes importants :

- Les taux d'abandon au niveau secondaire, en particulier pour les garçons, sont relativement élevés : environ 18 % des élèves de la cohorte n'obtiennent pas un diplôme ou une qualification après l'éducation de base (Bureau du Premier ministre, 2009).
- Le passage entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur reste inefficace et a abouti à une forte demande non satisfaite d'inscriptions, certains élèves du secondaire pouvant être obligés d'attendre plusieurs années avant d'entrer à l'université ou dans une école polytechnique. Comme il était indiqué dans la précédente Étude, un système plus standardisé d'entrée à l'université serait utile, alors qu'à présent les procédures et les conditions d'entrée peuvent être variables selon l'établissement d'enseignement supérieur et les filières d'études. Une solution serait de s'appuyer davantage sur les résultats de l'examen de fin d'études secondaires pour l'entrée dans l'enseignement supérieur.
- La durée moyenne des études supérieures a tendance à être très longue en Finlande par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE. Environ 43 % des jeunes de 20 à 29 ans étudient dans l'enseignement supérieur en Finlande, contre une moyenne de 25 % seulement dans la zone de l'OCDE (graphique 1.9). Seulement 45 % des étudiants achèvent leurs études dans le délai normal (Bureau du Premier ministre, 2009). Une loi de 2005 limite la durée des études supérieures à sept ans, mais il semble relativement facile d'obtenir l'autorisation de prolonger les études au-delà.
- Les cours proposés par les universités ne répondent généralement pas aux signaux du marché; le *numerus clausus*, limitant le nombre de participants aux cours les plus demandés, est largement utilisé et la modification de ces quotas est rarement effectuée. Cela tient en partie aux modalités de financement des universités. Les étudiants eux-mêmes et les choix qu'ils font échappent aux signaux du marché du travail, car il n'y a pas obligation de rembourser une partie quelconque du coût de la scolarité et de généreuses prestations sont facilement accordées en cours d'études.

Graphique 1.9. Taux de scolarisation des 20-29 ans

Effectifs scolarisés à temps plein et à temps partiel dans les établissements publics et privés



1. Pour le Canada, données de 2006 au lieu de 2007.

2. N'inclut pas les départements d'outre-mer (DOM) en 1995 et 2000 pour la France.

3. Ruptures dans les séries chronologiques en raison d'une modification de la méthodologie en 2006 pour le Royaume-Uni.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation*, tableau C1.2.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833253457523>

Encadré 1.2. **Les réformes éducatives destinées à améliorer la productivité** (suite)

Le gouvernement a mis en œuvre un certain nombre de réformes axées sur une plus large autonomie des universités en leur imposant la participation de 40 % d'administrateurs extérieurs. Il faut espérer que cela confèrera une plus grande indépendance aux universités pour leurs décisions et les ouvrira davantage sur l'extérieur, de façon qu'elles se montrent en particulier plus sensibles aux signaux du marché du travail. Ces réformes ont eu également pour but d'accroître l'autonomie financière des universités, notamment en diversifiant leurs sources de financement. Un plan de fusion des universités est lancé en vue de promouvoir l'innovation entre les disciplines.

À l'heure actuelle, les étudiants finlandais ne remboursent pas directement une quelconque partie du coût de leurs études, et leurs frais de subsistance sont couverts principalement par un système public de bourses et d'aides (55 % des étudiants) ainsi que par des prêts bonifiés par l'État qui sont souscrits auprès des banques privées (39 % des étudiants) (OCDE, 2009c). La Suède se trouve dans une situation très différente, puisque environ 83 % des étudiants obtiennent leur diplôme en ayant une dette à rembourser. La réforme du financement des étudiants à laquelle a procédé la Finlande en 2005 s'est efforcée de réduire la durée des études en faisant en sorte que l'étudiant soit davantage tributaire d'un prêt et en internalisant ainsi une partie du coût d'études trop longues. Cette réforme étant relativement récente, il est difficile de se prononcer sur son efficacité, bien qu'à en juger par certains travaux préliminaires, les résultats semblent avoir été modestes du côté de la réduction de la durée des études (Asplund, 2008). Plusieurs facteurs peuvent expliquer la différence de taux de souscription de prêts étudiants entre la Finlande et la Suède. En Finlande, les prêts sont remboursés comme le serait un prêt hypothécaire, alors qu'en Suède, le remboursement est fonction du revenu, tout comme en Australie (voir ci-après). De plus, le taux d'intérêt est fixé à 1 % en Finlande durant les études, mais il est porté au taux commercial après obtention du diplôme. En Suède, par contre, le taux d'intérêt est fixé à 2.8 % pour toute la durée du prêt. Lorsque les réformes de 2005 auront produit leur plein effet, d'autres changements pourraient être nécessaires pour encourager les étudiants à recourir davantage à des prêts personnels remboursables qu'à des aides, de manière à les inciter encore plus à obtenir leur diplôme aussi rapidement que possible. Cela vaut tout particulièrement pour la Finlande, où le rendement privé de l'enseignement supérieur est particulièrement élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2009c).

Le dispositif australien HELP/HECS

Ainsi que le recommandaient les deux *Études* précédentes (OCDE, 2006; OCDE, 2008b), l'introduction de frais de scolarité aiderait à régler plusieurs des problèmes qui se posent dans l'enseignement supérieur. Comme dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, les frais de scolarité pourraient être financés durant les études par des prêts publics, le remboursement débutant lorsque le diplôme a été obtenu et étant fonction du revenu, comme cela se fait en Australie.

Le Régime de contribution à l'enseignement supérieur (HECS), mis en place en Australie en 1989, consiste à attribuer un prêt public aux étudiants pour couvrir le paiement d'une partie des frais de scolarité, ce prêt étant remboursable en fonction du revenu. Actuellement, la contribution de l'étudiant s'élève à environ un quart du total des frais de scolarité. Les remboursements se font via l'impôt sur le revenu des personnes physiques en fonction du revenu imposable après obtention du diplôme et ils ne commencent que lorsque le revenu dépasse environ 70 % du salaire moyen. Les taux de remboursement sont progressifs, de 4 % du revenu pris en compte jusqu'à un maximum de 8 % pour un revenu de l'ordre de 1.2 fois le salaire moyen. Il n'y a pas de paiement d'intérêts, mais l'encours de la dette est indexé sur l'indice des prix à la consommation. Le paiement immédiat des frais de scolarité est possible, un rabais de 25 % étant alors accordé, mais plus de 80 % des étudiants choisissent la solution du paiement différé en fonction du revenu ultérieur. Les remboursements au-delà du montant exigé par le système fiscal sont en outre majorés, ce qui se traduit par un rabais de 10 %.

Ce dispositif est administré conjointement par le ministère de l'Emploi, de l'Éducation et des Relations professionnelles et le Service fiscal australien (ATO). Il s'adresse aux citoyens australiens et, dans certains cas, aux résidents permanents. Pour financer leurs frais de subsistance durant leurs

Encadré 1.2. Les réformes éducatives destinées à améliorer la productivité (suite)

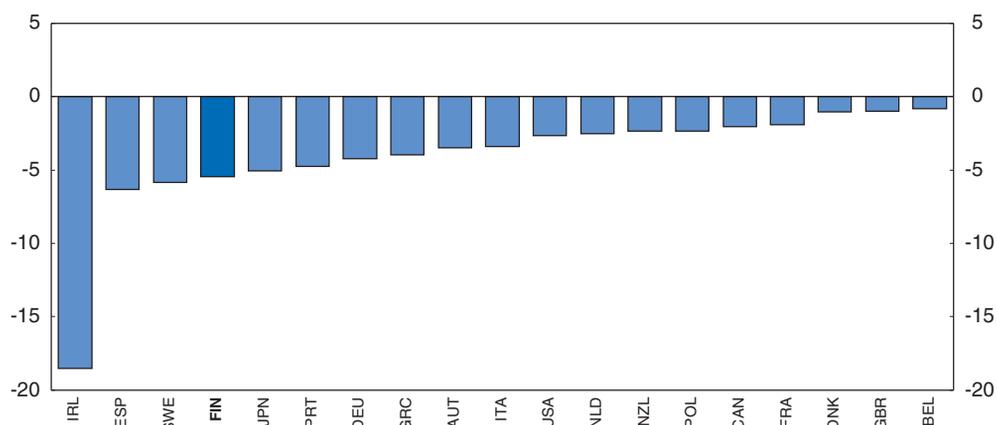
études, les étudiants peuvent obtenir l'allocation « jeunes » ou l'allocation AUSSTUDY, qui sont soumises à un critère de revenu et de patrimoine. L'étudiant peut aussi se voir attribuer une bourse.

En 1996 a été mise en place une structure à trois niveaux, avec laquelle la dette s'accumule à un taux plus rapide pour les étudiants qui suivent les cours censés avoir un plus grand potentiel de revenu, notamment de médecine et de droit. Il y a également un ensemble de cours considérés comme une priorité nationale, actuellement pour les métiers de l'enseignement, les soins infirmiers, les mathématiques, les statistiques et les sciences, la contribution de l'étudiant étant alors fixée à un plus faible niveau. En 2005, le Programme de prêts pour l'enseignement supérieur (HELP) a remplacé le dispositif HECS en s'accompagnant de plusieurs réformes, dont la principale a consisté à autoriser les différentes universités à appliquer des frais de scolarité supérieurs ou inférieurs de 25 % aux frais standard. La durée des études a été limitée à sept ans pour le premier cycle de l'enseignement supérieur et un dispositif parallèle, FEE-HELP, a été mis en place pour les études de troisième cycle, avec des plafonds d'emprunt total sur la durée de vie qui varient selon les disciplines étudiées.

Depuis l'introduction du système à trois niveaux, la dette accumulée par l'étudiant varie selon la discipline étudiée. Un étudiant en « arts libéraux » qui obtient son diplôme dans les délais voulus accumule une dette d'environ 11 000 AUD, montant qui passe à quelque 36 000 AUD pour un étudiant en médecine. Il faudra environ six ans à l'étudiant en arts libéraux rémunéré ultérieurement au salaire moyen pour rembourser son emprunt (Long, 2002). Les travaux de recherche montrent que la mise en place du système HECS de paiement partiel des frais de scolarité avec remboursement du prêt en fonction du revenu ultérieur, alors qu'il n'y avait pas de frais de scolarité avant 1989, n'a pas eu d'effet substantiel sur la participation des catégories socio-économiques défavorisées et n'a eu qu'un impact marginal sur la parentalité, le niveau moyen d'endettement, inférieur à 20 000 AUD, étant considéré comme insuffisant pour influencer sur la décision de fécondité (Marks, 2009; Chapman et Ryan, 2005).

Des dispositifs similaires existent dans un certain nombre d'autres pays. Depuis 1992, les étudiants néo-zélandais peuvent souscrire un prêt public pour financer leurs frais de scolarité et de subsistance. Depuis 2006, les établissements d'enseignement supérieur du Royaume-Uni peuvent faire payer aux étudiants des frais de scolarité annuels pouvant aller jusqu'à 3 000 GBP, qui sont remboursés lorsque le revenu ultérieur dépasse 15 000 GBP.

Graphique 1.10. Révisions des niveaux prévus de la production potentielle en 2012¹

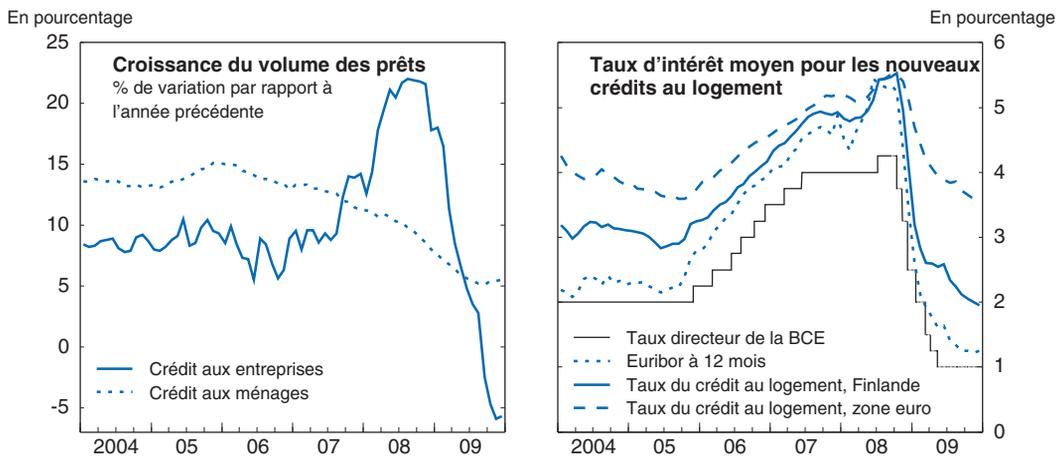


1. Écarts entre le niveau de production potentielle prévu pour 2012 dans les *Perspectives économiques* n° 84 et celui des *Perspectives* n° 86.

Source : OCDE, Bases de données des *Perspectives économiques*, n° 84 et n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833323206630>

Graphique 1.11. Indicateurs des conditions financières



Source : Datastream et Banque centrale européenne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833364754541>

évolution. Mais à mesure que la situation économique s'est dégradée au cours du premier semestre de 2009, la croissance du volume des prêts a chuté spectaculairement, du fait du recul de la demande et du resserrement des conditions de crédit dès lors que les marges d'intérêt ont augmenté et que la demande s'est affaiblie en raison de la dégradation des perspectives économiques. La situation s'est quelque peu améliorée depuis le milieu de 2009, lorsque les possibilités de financement des banques se sont améliorées, et les grandes entreprises du secteur non financier ont pu lever des fonds directement. Les petites entreprises éprouvent cependant encore des difficultés à obtenir un crédit.

À la différence des banques des pays voisins, les engagements sur les pays baltes ne présentent guère de risques directs pour les banques finlandaises. Il y a néanmoins des risques indirects, car environ les deux tiers des bilans des banques résidentes appartiennent à des filiales ou succursales de banques étrangères (Banque de Finlande, 2009a) dont la banque mère a d'importants engagements sur ces pays. Ces risques pourraient se matérialiser si les banques mères scandinaves se trouvaient dans l'obligation de rapatrier des actifs pour faire face à des difficultés rencontrées dans les pays baltes. Mais les tests de résistance réalisés par l'Autorité finlandaise de surveillance financière et par la Banque de Finlande en avril-mai 2009 montrent que les banques finlandaises sont à même de résister à ces risques ou à une nouvelle dégradation de la situation économique, notamment en cas de multiplication des défauts de remboursement de prêts hypothécaires avec la détérioration du marché du travail (Banque de Finlande, 2009a). Il faudrait réitérer ces tests et en publier les résultats, étant donné en particulier qu'un grand nombre des paramètres sont obsolètes, notamment en ce qui concerne l'ampleur de la récession économique.

Les perspectives à court terme restent médiocres

L'économie finlandaise devrait connaître une légère reprise en 2010-11, à mesure que la croissance de la demande mondiale s'accéléra (tableau 1.1). Les exportations finlandaises ne devraient se redresser que progressivement en raison de leur spécialisation dans les biens d'équipement. Dans le contexte actuel de surinvestissement à l'échelle mondiale avant la récession et d'amples capacités inutilisées, ce redressement pourrait être même plus décalé. La consommation ne devrait augmenter qu'assez peu à cause d'un

marché du travail dégradé et de faibles hausses attendues du côté des salaires. La baisse récente de la TVA sur les produits alimentaires et de l'impôt sur le revenu seront d'un certain secours, mais cet effet sera en partie neutralisé par un relèvement général de la TVA au milieu de 2010 et d'autres mesures d'assainissement budgétaire qui devraient intervenir en 2011 et au cours des années ultérieures. L'investissement dans le logement devrait commencer à redémarrer au cours de 2010 grâce à un retournement des prix immobiliers, à des taux d'intérêt d'un bas niveau et à une forte demande sous-jacente, en particulier dans la région d'Helsinki. Néanmoins, les transactions immobilières restent bien au-dessous de leur moyenne historique, ce qui montre qu'on n'en est pas encore à une reprise complète dans la construction de logements. L'investissement des entreprises devrait se stabiliser en 2010 avec les meilleures perspectives à l'exportation, mais la croissance restera encore médiocre un certain temps, vu l'incertitude à laquelle se trouveront encore confrontés les exportateurs finlandais. Le restockage devrait également jouer un grand rôle dans la reprise.

Il faut s'attendre à la fin de 2010 à un taux de chômage proche de 10 %, car une partie des licenciements temporaires se transformeront en chômage durable. Le recul de l'emploi sera compensé jusqu'à un certain point par une forte baisse prévisible du taux d'activité, en raison du faible lien d'un grand nombre de travailleurs âgés avec la population active, ces travailleurs ayant facilement accès à une pension de retraite anticipée ou d'invalidité (voir le chapitre 3). L'inflation devrait rester élevée et dépasser nettement la moyenne de la zone euro, en partie à cause de l'évolution antérieure des salaires et malgré l'effet déflationniste ponctuel de la baisse de la TVA sur les produits alimentaires à la fin de 2009. Il faut s'attendre à une poussée d'inflation au troisième trimestre de 2010, avec le relèvement général de 1 % qui interviendra pour la TVA, dont le taux baissera néanmoins dans l'hôtellerie-restauration pour l'aligner sur le taux récemment réduit applicable aux produits alimentaires.

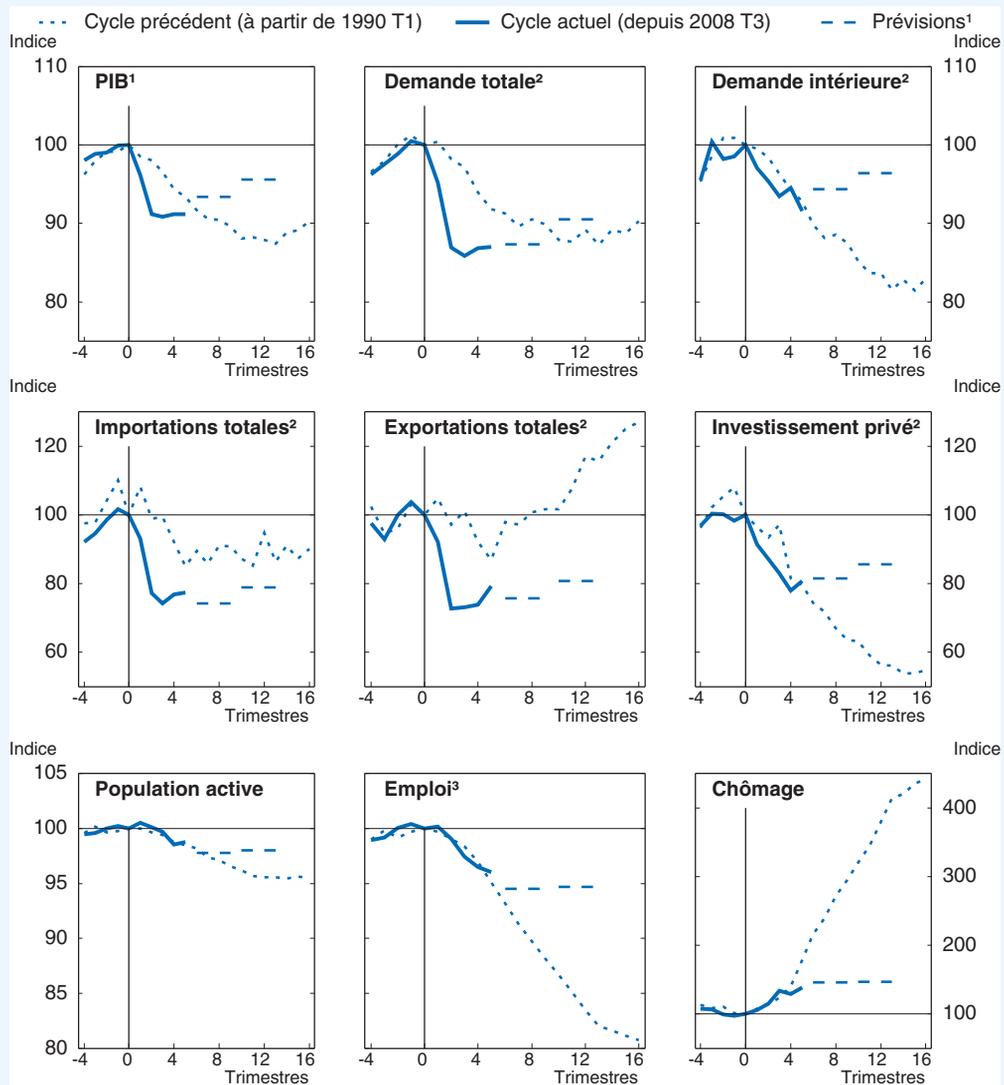
Au total, les risques pour l'avenir sont équilibrés. Les exportations pourraient se redresser plus rapidement que prévu à mesure que s'amélioreront les perspectives internationales et la situation sur les marchés de capitaux. En revanche, le marché du travail pourrait se dégrader plus vite à cause de ses rigidités et de ses distorsions, ce qui est susceptible d'affaiblir davantage la demande intérieure. Cela pourrait également constituer un risque pour les banques finlandaises, en particulier vu la médiocre situation financière des ménages, laquelle pourrait encore évoluer défavorablement dès lors que les taux d'intérêt commenceront de se normaliser.

La reprise après la présente récession devrait être relativement faible, même par rapport aux autres pays de l'OCDE, mais le creux ne sera probablement pas aussi marqué que lors de la récession du début des années 90 et la reprise actuelle sera probablement plus rapide (encadré 1.3). Cela tient en partie à des chocs différents : l'effondrement actuel des exportations a probablement un caractère plus cyclique que le grave choc structurel du début des années 90 dû à l'écroulement à long terme du commerce russe. De plus, la surchauffe et la crise bancaire intérieure ont largement contribué à la récession du début des années 90, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La demande intérieure et l'emploi devraient moins se contracter et se redresser plus rapidement lors de la présente récession, alors que pour les exportations, le choc est plus sévère et la reprise pourrait être plus lente. Cela s'explique par la synchronisation du ralentissement actuel de l'activité au niveau mondial et par la composition des exportations finlandaises, alors que le choc des années 90 s'était accompagné d'une forte dépréciation de la monnaie. La reprise pourrait néanmoins être plus lente si la compétitivité venait à se dégrader.

Encadré 1.3. Comparaison entre la récession actuelle et la récession précédente

Par rapport à la récession du début des années 90, le recul du PIB après cinq trimestres a été plus marqué durant la récession actuelle (graphique 1.12). Cela s'explique essentiellement par l'impact des échanges extérieurs au cours de la récession actuelle, les exportations en volume étant en baisse d'un peu plus de 30 %, contre 10 % lors de la récession précédente. Cela tient en partie à la plus large ouverture de l'économie depuis le début des années 90, les exportations ayant quasiment doublé en proportion du PIB, mais aussi à la synchronisation de la récession actuelle et à une forte dépendance à l'égard des exportations sensibles au revenu. Malgré tout, le ralentissement général devrait être moins profond et la reprise plus rapide, sauf du côté des exportations.

Graphique 1.12. Comparaison des cycles économiques



1. Pour 2010 et 2011.

2. En termes réels.

3. Même échelle que pour la population active.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833388281440>

Encadré 1.3. Comparaison entre la récession actuelle et la récession précédente (suite)

La réaction initiale du marché du travail a néanmoins été similaire, avec une réduction modérée de l'emploi et une faible augmentation du chômage, bien que la production se soit contractée plus vite au cours de la récente récession. Sous l'effet de plusieurs facteurs, le marché du travail devrait cette fois-ci moins se dégrader et s'améliorer à plus bref délai. Dans le passé, l'emploi a davantage souffert parce qu'on a abandonné la garantie de l'emploi par l'État, jugée trop coûteuse, alors que durant la récession actuelle, les régimes de licenciement temporaire et de chômage partiel subventionnés par l'État ont été largement utilisés (voir le chapitre 3). La composition sectorielle des deux récessions a également influé sur la situation du marché du travail, l'effondrement actuel du commerce extérieur touchant davantage les activités manufacturières qui ont la plus forte intensité en capital (tableau 1.3). Le fait que les entreprises ont conservé des sureffectifs joue sans doute également un rôle aujourd'hui, le coût de l'embauche et du licenciement étant relativement élevé en Finlande (FMI, 2009) et les entreprises ayant connu dans le passé des pénuries de main-d'œuvre.

Tableau 1.3. **Baisse de la valeur ajoutée et de l'emploi dans les différents secteurs**

Entre le deuxième trimestre de 2008 et le deuxième trimestre de 2009

	Variation de la valeur ajoutée (%)	Variation de l'emploi (%)	Contribution à la variation totale de la valeur ajoutée (points de %)	Contribution à la variation totale de l'emploi (points de %)
Secteur primaire	0.6	0.7	0.1	0.0
Ensemble des activités manufacturières	-22.1	-6.9	-6.4	-1.3
Construction	-13.3	-7.5	-0.7	-0.6
Commerce, hôtellerie et transports	-11.6	-4.3	-2.2	-1.0
Activités financières, immobilier, location, services aux entreprises	-1.4	-3.8	0.3	-0.5
Autres activités de services	-0.2	1.7	0.3	0.6

Source : Statistics Finland et Eurostat.

Les autorités ont bien réagi à la crise, mais le retour à la croissance sera très délicat

La réponse à la crise a été adéquate dans l'ensemble. Les autorités finlandaises ont réagi rapidement à la crise économique et financière. Au début de 2010, la Finlande avait mis en œuvre un plan de relance budgétaire important, comprenant à la fois des baisses d'impôts et des augmentations de dépenses, auxquelles il faut ajouter diverses mesures visant spécifiquement à amortir l'impact de la crise sur le secteur financier national et, plus généralement, sur les entreprises finlandaises (encadré 1.4). De plus, on notera que la politique monétaire européenne a été nettement assouplie à partir de la fin de 2008. Mais la crise a mis en lumière en Finlande plusieurs faiblesses notables du dosage de politique macroéconomique, ce qui risque de compromettre une reprise durable. Malgré une politique macroéconomique généralement prudente cette dernière décennie, la dégradation du solde budgétaire liée à la crise, les carences structurelles auxquelles on n'a pas remédié et le problème prochain du vieillissement créent un handicap supplémentaire pour l'action des pouvoirs publics.

Encadré 1.4. Les réponses de politique économique à la crise

Le gouvernement a mis en œuvre un ensemble complet de mesures visant à contrecarrer l'effet de la crise financière mondiale sur la Finlande :

Les mesures concernant le secteur des entreprises ont consisté à soutenir l'activité tout au long de la récession en préservant l'accès aux financements d'exploitation et aux financements à l'exportation :

- Les fonds de pension gérés par l'État ont été autorisés à acquérir directement des billets de trésorerie auprès des entreprises finlandaises.
- Les ressources des organismes de crédit à l'exportation ont été étoffées (Finnvera et Finnish Export Credit Ltd).
- Des aides ont été accordées au secteur de la construction de logements, notamment sous la forme de subventions et de garanties de crédit pour la construction de logements locatifs et pour certains projets de rénovation.
- Les cotisations patronales au régime national de retraite ont été supprimées.
- Les taux d'amortissement ont été temporairement relevés.
- Des délais de paiement supplémentaires ont été accordés aux entreprises pour l'impôt sur les sociétés. Le projet de budget 2010 proroge ces mesures en 2010.

Les mesures concernant le secteur financier ont eu essentiellement pour but d'aider les banques à maintenir leurs concours aux ménages et aux entreprises, et aussi à préparer l'assistance aux banques pouvant connaître des difficultés :

- Des garanties ont été accordées aux banques solvables en contrepartie de l'émission d'obligations à échéance de trois mois à cinq ans rémunérées aux taux commerciaux. Ce dispositif a été provisoirement ouvert jusqu'à la fin de 2009 et plafonné à 50 milliards EUR.
- Les banques ont bénéficié d'injections de fonds propres de niveau 1, avec la possibilité de percevoir des intérêts lorsqu'elles étaient jugées capables de rembourser, ces mesures étant similaires à celles mises en œuvre durant la crise des années 90.
- L'État a annoncé qu'il était prêt à recapitaliser les banques en difficulté, y compris en prenant leur contrôle et en les nationalisant, et il a imposé certaines conditions en matière de rémunérations.
- En vertu d'une nouvelle loi, le gouvernement peut obliger les banques en difficulté à demander une aide et peut interdire certaines activités de marché, notamment les ventes à découvert.
- Le plafond de l'assurance-dépôts a été porté de 25 000 EUR à 50 000 EUR.

Les mesures de politique budgétaire ont surtout visé à soutenir la demande intérieure tout en cherchant également à minimiser l'impact à plus long terme de la récession, en particulier sur le marché du travail :

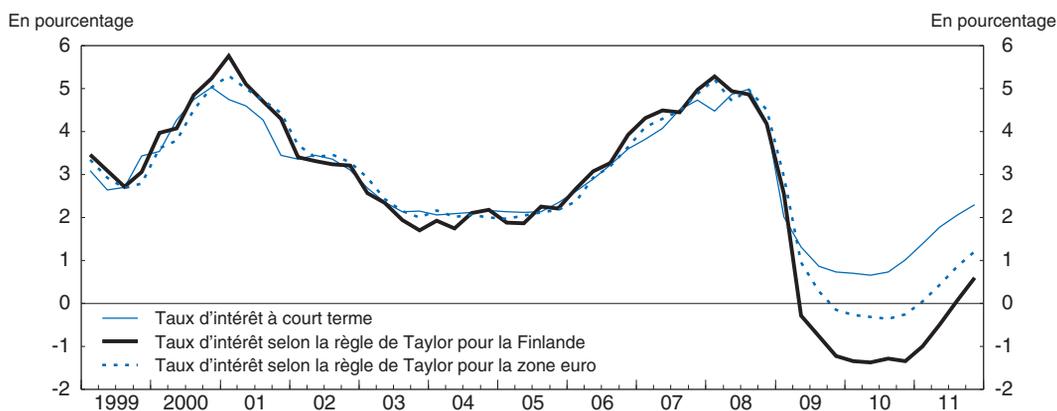
- Le budget 2009 a comporté un ensemble de mesures expansionnistes de l'ordre de 1 % du PIB, notamment des baisses d'impôts (TVA et impôt sur le revenu) et des augmentations de dépenses.
- Le budget rectificatif de 2009 a accordé des mesures de soutien aux exportateurs et des aides dans le secteur du logement.
- En janvier 2009, le gouvernement a annoncé de nouvelles mesures budgétaires d'un montant d'environ 2 milliards EUR (1.7 % du PIB) concernant essentiellement la formation des jeunes chômeurs, des dépenses en faveur des transports et d'autres infrastructures ainsi que des aides temporaires à la construction de logements par voie de subventions et de bonifications de taux d'intérêt pour la construction de logements locatifs. C'est à cette occasion qu'a commencé la suppression progressive des cotisations patronales à l'assurance vieillesse nationale, qui ont été totalement éliminées lors d'un budget supplémentaire en 2009.

Encadré 1.4. **Les réponses de politique économique à la crise (suite)**

- Le projet de budget 2010 prévoit une hausse de 1 point du taux de TVA pour le milieu de l'année, le taux pour l'hôtellerie-restauration étant en revanche ramené à 13 % pour l'aligner sur celui applicable aux produits alimentaires. L'impôt sur le revenu doit être réduit pour les titulaires de bas revenus via le plafond applicable pour l'abattement de l'impôt sur le revenu perçu par les collectivités locales. Les droits sur le tabac seront relevés. Le projet de budget 2010 comporte également des crédits supplémentaires pour les dépenses consacrées au marché du travail et des transferts supplémentaires au profit des communes éprouvant des difficultés à financer leurs engagements concernant les services publics durant la récession. Enfin, la suppression totale des cotisations patronales à l'assurance vieillesse nationale sera financée dans le budget 2010.

Le net assouplissement auquel a procédé la BCE a contribué à soutenir la demande

L'orientation monétaire adoptée par la BCE s'est traduite par un net assouplissement des conditions monétaires en Finlande, malgré l'appréciation de la monnaie. Pourtant, si on la mesure par une règle simple de Taylor (graphique 1.13), qui ne prend pas en compte l'assouplissement quantitatif, l'orientation de politique monétaire de la BCE a abouti à des conditions monétaires extrêmement strictes pour la Finlande, à cause de la contraction sensible de l'activité et du niveau corrélativement élevé de l'écart de production. En Finlande, la baisse des taux directeurs de la BCE s'est rapidement concrétisée par une baisse des taux des prêts, les taux des prêts hypothécaires étant liés dans la plupart des cas à l'Euribor. Mais l'impact de l'assouplissement monétaire sur les concours aux entreprises a été compensé par un durcissement des conditions de crédit des banques vers la fin de 2008, les banques éprouvant elles-mêmes alors des difficultés de financement et prenant moins de risques. Lorsque la situation s'est améliorée au cours du printemps 2009 sur le marché interbancaire, les grandes entreprises se sont de nouveau tournées vers les obligations de société pour leurs financements. Cette évolution a été facilitée quelque peu par la décision qui a été prise d'autoriser les fonds de pension à entrer sur le marché des obligations de société. Toutefois,

Graphique 1.13. **La règle de taux d'intérêt de Taylor pour la Finlande et la zone euro¹**

1. Le taux d'intérêt i de Taylor est calculé ainsi :

$$i = 0.014 + 0.917 * i(t-1) + 0.163 * \text{inflation sous-jacente}(t) + 0.243 * \text{écart de production}(t)$$

Source : Prévisions et calculs de l'OCDE basés sur les données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833401324787>

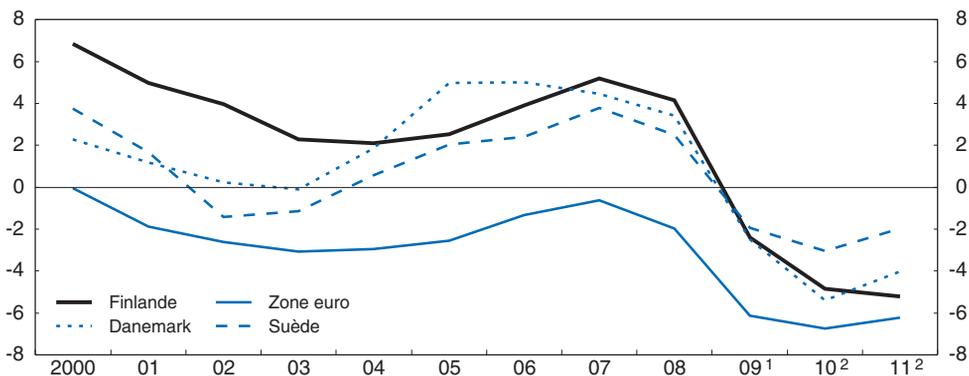
les petites et moyennes entreprises (PME) ont rencontré beaucoup plus de difficultés face à l'assèchement du crédit. Les mesures gouvernementales (voir l'encadré 1.4) ont sans doute été utiles pour le financement des PME.

La situation budgétaire s'est dégradée

La Finlande est entrée en récession avec des finances publiques en meilleur état que celles de la plupart des pays de l'OCDE (graphique 1.14). La situation budgétaire était relativement solide, avec une série d'excédents remontant aux années 90 et un faible niveau d'endettement public, même si toute comparaison internationale du déficit et de la dette est quelque peu trompeuse, puisqu'en Finlande les fonds de pension privés sont pris en compte dans le déficit des administrations publiques (voir chapitre 2). Le renforcement du cadre budgétaire grâce à la fixation de plafonds pluriannuels de dépenses en 2003, les objectifs ambitieux d'excédent et le nouveau système de retraite mis en place en 2005 ont contribué à cette bonne situation de départ. Toutefois, alors que le plafonnement de dépenses non cycliques de l'administration centrale est resté intact, les dépenses globales de l'État ont augmenté rapidement et les pressions pour la baisse d'impôt s'accumulent quoi que les autorités aient bien prévu des problèmes de viabilité à l'avenir.

Graphique 1.14. **Solde financier des administrations publiques**

En pourcentage du PIB



1. Estimations de l'OCDE.

2. Prévisions de l'OCDE.

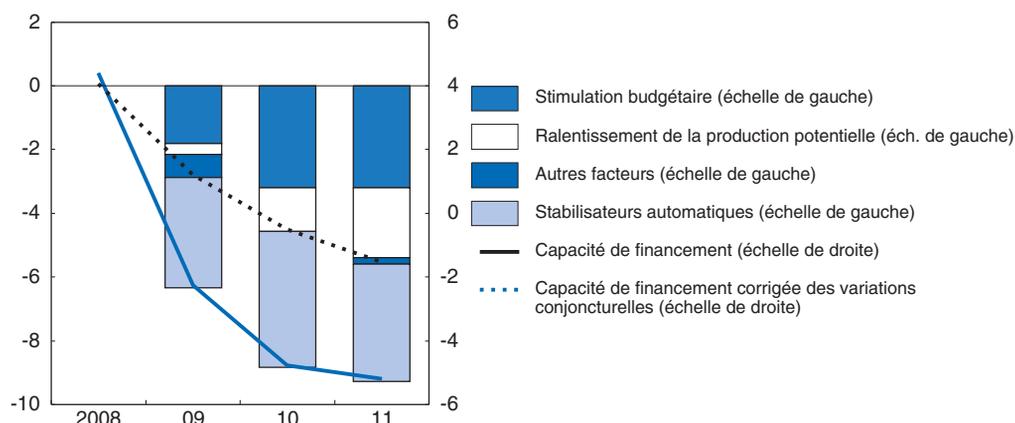
Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833424216064>

Les finances publiques sont devenues rapidement déficitaires en 2009 et la situation budgétaire devrait encore se dégrader (graphique 1.15; tableau 1.4). Selon les prévisions de l'OCDE, la capacité de financement des administrations publiques devrait passer d'un excédent de 4,4 % du PIB en 2008 à un déficit supérieur à 5 % du PIB en 2011, la plus forte dégradation prévue des finances publiques dans la zone de l'OCDE entre 2008 et 2011 (tableau 1.4).

La dégradation exceptionnelle de la situation budgétaire tient à une production potentielle inférieure aux prévisions, à un effet très marqué des stabilisateurs automatiques et au caractère ambitieux de la relance budgétaire (graphique 1.15). La politique budgétaire a été assouplie à plusieurs reprises durant la récession. Plusieurs éléments de politique budgétaire expansionniste étaient déjà en place avant la récession, mais des mesures supplémentaires ont été mises en œuvre dans le cadre du budget

Graphique 1.15. **Facteurs d'aggravation de la situation budgétaire**
En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833460802440>

pour 2009 et 2010 et du budget supplémentaire pour 2009 (encadré 1.4), ces mesures supplémentaires représentant respectivement 1.8 % et 1.5 % du PIB. Puisque la plupart des mesures ont un caractère durable, la relance budgétaire augmentera d'environ 3 % du PIB le déficit structurel entre 2008 et 2011. De plus, les perspectives budgétaires sont d'autant plus médiocres qu'il faut s'attendre à une contraction de la production potentielle en conséquence de la récession (OCDE, 2009b). On estime à 2.2 % du PIB la contribution de l'affaiblissement de la production potentielle au déficit structurel. Et cette estimation pourrait être optimiste, car, comme le montre la récession des années 90, les effets d'hystérèse peuvent être encore plus prononcés que ceux retenus dans les estimations actuelles (Grönqvist et Kinnunen, 2009).

Tableau 1.4. **Résultats budgétaires récents et prévisions**

En pourcentage du PIB

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
				Prévisions		
Recettes	52.5	52.6	53.4	53.9	53.9	52.9
<i>Croissance annuelle des recettes¹</i>	5.7	7.4	4.4	-5.1	1.0	2.5
Dépenses	48.6	47.4	49.0	56.2	58.4	58.1
<i>Croissance annuelle des dépenses¹</i>	3.6	4.0	6.3	7.6	5.8	3.0
Capacité de financement des administrations publiques	3.9	5.2	4.4	-2.3	-4.8	-5.2
Capacité de financement corrigée des variations conjoncturelles	3.2	4.2	4.1	1.2	-0.6	-1.5
Écart de production	2.1	2.7	0.2	-8.8	-9.1	-7.6
Dette publique brute (Maastricht)	39.2	35.2	34.1	37.0	45.6	55.1
Actif financier net	67.9	71.1	51.1	52.1	46.4	39.5

1. En pourcentage annuel.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques, n° 86.

Les mesures de relance ont globalement soutenu l'activité. Bien que les multiplicateurs budgétaires soient généralement faibles dans les économies ouvertes, l'augmentation des transferts aux communes et les investissements en infrastructures ont sans doute un effet multiplicateur très marqué. En revanche, l'impact des mesures de

relance sur l'activité économique devrait être affaibli par les hausses de l'impôt sur le revenu au niveau communal à partir de 2010. La relance est en outre intervenue en général au bon moment, même si les mesures actives du marché du travail n'ont été que lentement opérationnelles parce qu'en Finlande la phase d'activation est tardive en cas de chômage (chapitre 3). Toutefois, le caractère durable des mesures de relance pèse lourdement sur la viabilité des finances publiques et il faudra prendre des initiatives correctrices lorsque la reprise sera bien installée.

La dégradation spectaculaire du déficit, à laquelle il faut ajouter le coût d'un vieillissement rapide, appelle une stratégie de sortie prenant la forme d'un plan crédible d'assainissement. Les problèmes budgétaires immédiats de la Finlande ne sont pas aussi prononcés que dans la plupart des pays de l'OCDE, mais les risques s'aggravent pour la viabilité des finances publiques. Cet aspect a été traité de façon relativement approfondie dans les deux *Études* précédentes; il n'en reste pas moins qu'avec la subite dégradation des finances publiques, le retour à une situation viable apparaît d'autant plus impérieux. Comme le montrera le chapitre 2, l'écart de viabilité budgétaire devrait passer d'une estimation de 3 % du PIB avant la crise à 8 % du PIB en 2011. Vu l'ampleur de l'assainissement nécessaire, il faudra une combinaison de réductions de dépenses, de hausses des impôts et de mesures visant à accroître l'offre de travail (voir le chapitre 2). Le relèvement envisagé de la TVA en 2010, conjugué à l'alourdissement de la fiscalité de l'énergie à partir de 2011, ainsi qu'à une augmentation des taxes sur le tabac, etc., ne constitue qu'un premier pas : selon les estimations, les recettes supplémentaires qui en découlent ne devraient représenter qu'environ 0.9 % du PIB en année pleine (ministère des Finances, 2009). Bien que les niveaux d'endettement net en Finlande soient faibles par rapport à un grand nombre d'autres pays européens, il faut qu'une action concertée d'assainissement budgétaire soit élaborée, annoncée et mise en place dès que la reprise sera bien engagée. De nouvelles mesures d'assainissement pourraient être lancées à partir de 2012. Vu la conjoncture économique actuelle, il ne serait pas judicieux de vouloir atteindre dans le cadre budgétaire actuel les objectifs budgétaires relativement stricts fixés par le gouvernement (voir le chapitre 2, encadré 2.4). Pour appuyer l'assainissement, il faudrait un cadre budgétaire modifié et un conseil budgétaire (chapitre 2).

Le retour à une croissance durable suppose également des réformes structurelles qui renforceront la flexibilité et la productivité de l'économie. Cela est particulièrement important dans le contexte d'un taux de change fixe. Pour mettre en place une solide reprise, il faut davantage s'attaquer aux rigidités du marché du travail, qui ont tendance à réduire les taux d'activité et la mobilité des travailleurs (chapitres 3 et 4). Parmi les rigidités, on citera les déficiences de l'enseignement supérieur, les facteurs qui entravent la mobilité régionale et la générosité de certaines prestations sociales. La Finlande doit également faire face à des problèmes de compétitivité à cause de son système de négociation des salaires, qui doit cesser de se traduire par des hausses globales des salaires réels nettement supérieures aux gains de productivité. L'accroissement des inégalités pourrait être problématique pour l'ajustement à un changement rapide. Cela est particulièrement important dans le contexte nordique, où l'égalitarisme est l'une des grandes valeurs sociales. L'inégalité des revenus et l'inégalité régionale se sont accentuées ces dernières années (chapitre 4). Enfin, la politique de développement durable devra s'attaquer au dossier du changement climatique en général et, plus particulièrement, à la fiscalité de l'énergie ainsi qu'aux subventions à la production de tourbe et aux autres activités à forte intensité énergétique.

Encadré 1.5. **Recommandations pour la politique macroéconomique et l'éducation**

Bien que l'une des priorités reste le soutien de l'économie, il faudrait que le gouvernement définisse dès à présent une stratégie de sortie comportant un plan d'assainissement des finances publiques à mettre en œuvre dès que la reprise sera bien installée.

On pourrait améliorer la confiance du public en procédant à de nouveaux tests de résistance du système bancaire et en rendant publics leurs résultats. Les tests réalisés précédemment sont dépassés, car les résultats macroéconomiques sont nettement plus mauvais qu'on ne l'avait envisagé à l'époque et les risques auxquels sont exposées les banques ne concernent plus maintenant l'adéquation des financements et des fonds propres; il s'agit désormais des risques de défaillance et des risques externes.

Dans le secteur éducatif, des réformes contribueraient à stimuler la productivité. Il faudrait s'attaquer aux inefficiences à l'interface de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur (problème des « files d'attente ») et mettre en place des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur. Cette mesure pourrait être facilitée par un système de prêts publics étudiants dont le remboursement serait fonction du revenu après obtention du diplôme.

Notes

1. La Finlande n'est pas seulement plus exposée au cycle des TIC du fait de la composition de ses exportations de marchandises; elle l'est aussi en raison des flux au titre des redevances et des autres services qui sont directement liés aux TIC et aux biens d'équipement. Durant les cinq années allant jusqu'en 2008, la valeur des exportations finlandaises de services a quasiment triplé, à la faveur d'une forte croissance des services informatiques, des redevances et droits de licence et des autres services aux entreprises (surtout pour les transactions à l'intérieur des groupes internationaux et pour la centralisation des activités exercées à l'étranger par ces groupes). (Source : Statistics Finland, *Commerce international des services*, 2008.)
2. Depuis l'adoption de l'euro, les taux d'inflation dans les pays de l'UEM et l'instabilité de l'inflation dans ces pays ont nettement diminué (Arnold et Verhoef, 2004). Ce phénomène a été particulièrement sensible en Finlande, qui souffrait de fortes fluctuations des taux de change et des prix. Mais, malgré cette convergence, les résultats sur le plan de l'inflation restent très variables à l'intérieur de la zone. Cela peut s'expliquer par une convergence en niveau, par l'évolution des taux de change bilatéraux (via les effets différentiels de composition qui s'exercent sur les prix à l'importation, ou via les effets découlant de la demande extérieure) et par l'écart de production. Par exemple, Ždárek et Aldasoro (2009) ont montré que la majeure partie de la dispersion de l'inflation à l'intérieur de la zone euro a pour origine le secteur des biens non échangeables, Honohan et Lane (2003) faisant valoir pour leur part que les fluctuations des taux de change bilatéraux par rapport à l'euro ont des effets différents dans les pays de la zone euro et que ce facteur a beaucoup joué dans les écarts d'inflation à l'intérieur de la zone. Arnold et Verhoef (2004) concluent que l'écart de production a été un important déterminant des écarts d'inflation dans la zone euro depuis l'adoption de la monnaie unique, mais avec des décalages très marqués.
3. Entre 2000 et le milieu de 2009, les termes de l'échange de la Finlande se sont dégradés de plus de 10 %, alors qu'en moyenne les autres pays de la zone euro ont vu s'améliorer leurs termes de l'échange d'environ 3 %; seule l'Irlande a connu une forte baisse de ses termes de l'échange, mais cette baisse n'a atteint qu'environ la moitié de celle observée en Finlande.
4. Les perspectives se sont énormément modifiées depuis l'évaluation de 2008 réalisée par le FMI au titre de l'article IV de ses statuts. Cet examen, qui s'est achevé à la fin de 2007, a conclu que la compétitivité extérieure de la Finlande était adéquate. De fait, à cette époque, cette évaluation semblait justifiée, puisque l'évolution des salaires était modérée, le secteur exportateur connaissait une vive expansion et la balance courante était nettement excédentaire.
5. La loi sur les sociétés à régime de responsabilité limitée a été modifiée en 2006. Les modifications de la loi sur la restructuration des entreprises sont entrées en vigueur en 2007. La loi révisée sur l'endettement des particuliers a été adoptée en 2007.

6. Différence entre les estimations du niveau de la production potentielle pour 2012 entre les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 84 (décembre 2008) et les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86 (novembre 2009). Des différences méthodologiques peuvent expliquer une faible partie du changement.

Bibliographie

- Arnold, I. et B. Verhoef (2004), « External Causes of Euro Area Inflation Differentials », *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, Springer, vol. 39(5), pp. 254-263, septembre.
- Arpaia, A., E. Pérez et K. Pichelmann (2009), « Understanding Labour Income Share Dynamics in Europe », *European Economy Occasional Papers*, n° 379, mai.
- Asplund, R. (2008), « Student Loans and Students' Investments in Tertiary Education: Evidence from Finnish Cohort Data », *Presentation to 2nd International Conference on Educational Economics*, National and Kapodistrian University of Athens, août.
- Banque de Finlande (2009a), « Economic Outlook, Special Issue 1.2009 », *Bank of Finland Bulletin*.
- Banque de Finlande (2009b), « Economic Outlook, Special Issue 2.2009 », *Bank of Finland Bulletin*.
- Bartelsman, E., J. Haltiwanger et S. Scarpetta (2009), « Measuring and Analyzing Cross-country Differences in Firm Dynamics », *Producer Dynamics: New Evidence from Micro Data*, T. Dunne, J. Bradford Jensen, et M. Roberts, editors, NBER Book Series Studies in Income and Wealth.
- Bureau du Premier ministre (2009), *The Finnish Government's Mid-Term Policy Review Process Summary*, n° 29/2009.
- Cerra, V. et W. C. Saxena (2008), « Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery », *American Economic Review*, vol. 98.
- Chapman, B. et C. Ryan (2005), « The Access Implications of Income-Contingent Charges for Higher Education: Lessons from Australia », *Economics of Education Review*, vol. 24, n° 5, octobre, pp. 491-512.
- Commission européenne (2008), « Rapport sur la compétitivité européenne 2008 ».
- Commission européenne (2009), « Impact of the Current Economic and Financial Crisis on Potential Output », *European Economy, Occasional Papers*, n° 49, juin.
- FMI (2009), *Perspectives économiques mondiales*, octobre.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 669, OCDE, Paris.
- Grönqvist, C. et H. Kinnunen (2009), « Impact of Recession on Labour Supply: Experiences from the 1990s in Finland », *BoF Online 10/2009*, Helsinki.
- Honohan, P. et P. Lane (2003), « Divergent Inflation Rates in EMU », *Economic Policy*, CEPR, CES, MSH, vol. 18(37), pp. 357-394, octobre.
- Kim, C.-J., J. Morley et J. Piger (2005), « Nonlinearity and the Permanent Effects of Recessions », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 20.
- Long, M. (2002), « Government Financial Assistance for Australian University Students », *Journal of Higher Education Policy and Management*, 24(2), pp. 147-143.
- Marks, G. (2009), « The Social Effects of the Australian Higher Education Contribution Scheme (HECS) », *Higher Education*, vol. 57, n° 1, pp. 71-84.
- Ministère des Finances (2009), *Economic Survey*, septembre, Issue 32b/2009.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, juin, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, novembre, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Regards sur l'éducation 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie 2009-1*, OCDE, Paris.
- Wetlands International (2009), « The Global Peatland CO₂ Picture Peatland Status and Drainage Related Emissions in All Countries of the World », www.wetlands.org.
- Ždárek, V. et J. Aldasoro (2009), « Inflation Differentials in the Euro Area and Their Determinants An Empirical View », *Kiel Advanced Studies Working Paper*, Institute of World Economy Kiel, mars.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe rend compte des mesures prises comme suite aux recommandations formulées dans l'Étude économique de l'OCDE de 2008 et dans les Études précédentes. Les nouvelles recommandations formulées dans la présente Étude figurent dans un encadré à la fin du chapitre correspondant.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente Étude (juin 2008)
Réforme des retraites	
Relever l'âge effectif de la retraite à 65 ans et éliminer totalement la « filière du chômage ».	Le gouvernement et les organisations concernées sont convenus au printemps 2009 de relever progressivement l'âge de la retraite de trois ans d'ici 2025. Deux commissions viennent de terminer l'examen des autres moyens. La « filière du chômage » n'est pas totalement éliminée, mais l'âge d'accès a été relevé de deux ans.
Ne plus valider les périodes d'études dans le calcul des droits à pension et examiner le bien-fondé du taux d'acquisition plus élevé des droits à pension qui s'applique aux travailleurs âgés.	Aucune mesure prise.
Réforme fiscale	
Continuer de réduire l'imposition du travail en donnant la priorité à l'abaissement du taux marginal maximum d'imposition du travail afin de maintenir et d'attirer les emplois très qualifiés et de réduire les incitations à une requalification du revenu.	L'impôt moyen sur les revenus du travail a été réduit pour les différentes catégories de revenu. La Commission fiscale finlandaise a proposé un léger transfert des charges fiscales du travail vers la consommation.
Augmenter les recettes de l'impôt immobilier en retenant une valeur fiscale égale à 100 % de la valeur marchande et en relevant les taux d'imposition.	Le nouveau système d'évaluation de l'assiette de l'impôt immobilier est en cours d'application. De plus, il prend en compte les améliorations en vue d'économies d'énergie.
Relever les taux minimums de l'impôt communal pour tous les biens de type immobiliers et mettre fin aux taux maximums. Élargir l'assiette de l'impôt immobilier aux terres agricoles et aux forêts.	Le taux minimum et le taux maximum de l'impôt immobilier perçu par les communes ont été relevés en 2010, mais le taux maximum n'a pas été supprimé. Il n'y a eu aucun élargissement aux terres agricoles et aux forêts.
Pour inciter davantage les communes à tirer plus de recettes de l'impôt immobilier, appliquer un taux maximum d'imposition aux revenus du travail (au lieu du taux maximum d'imposition des biens immobiliers qui s'applique actuellement). Afin de faciliter la transition, un maximum relativement élevé pourrait être appliqué au départ, avec des réductions progressives par la suite. Une autre solution serait d'obliger les communes à compenser toute augmentation des taux d'imposition du revenu par des augmentations proportionnelles des recettes de l'impôt immobilier.	Aucune mesure prise.
Supprimer la part de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui revient aux communes. Compenser le déficit de financement qui en résulte par une combinaison de relèvement de l'impôt immobilier et d'augmentation des subventions de l'État.	La part des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés attribuée aux communes a été temporairement augmentée, de 22 % à 32 %, en raison de la récession économique.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2008)
Améliorer l'efficacité de la TVA en supprimant les taux réduits. Utiliser les recettes additionnelles pour diminuer soit le taux normal de TVA, soit plus généralement les impôts sur le travail. Ne pas utiliser les possibilités de réduction des impôts à court terme pour poursuivre l'abaissement des taux réduits de TVA comme cela est envisagé actuellement.	La TVA sur les produits alimentaires a été abaissée en 2009, de 22 % à 12 %. La restauration est taxée en conséquence à partir de 2010. Tous les taux de TVA seront relevés de 1 point le 1 ^{er} juillet 2010.
Rechercher les moyens d'élargir encore l'assiette de l'impôt sur les sociétés et d'abaisser son taux.	La Commission fiscale finlandaise examine une réforme de l'impôt sur les sociétés.
Réforme au niveau des communes	
Ouvrir les achats des communes pour les services non essentiels à des procédures d'appel à la concurrence en intégrant davantage la politique d'externalisation au processus normal de décision. Toutes les activités des communes qui pourraient être exercées par le secteur privé doivent être considérées comme des activités économiques et leurs achats de services faire l'objet d'appels d'offres.	La nouvelle loi sur les contrats de services dans le secteur social et dans le secteur de la santé pourra à l'avenir ouvrir les marchés de services municipaux. Elle donne aux résidents le droit de choisir leur prestataire de services.
Promouvoir la mise en place de dispositifs visant à améliorer la productivité à l'échelon des communes, en particulier adopter une politique officielle prévoyant de ne remplacer qu'un certain pourcentage de départs en retraite, comme le fait l'administration centrale.	L'administration centrale encourage actuellement les programmes d'amélioration de la productivité à l'échelon des communes en coopération avec les 20 plus grandes villes, ce dispositif devant être étendu à toutes les communes. Chaque commune fixe ses propres objectifs de remplacement des départs en retraite. L'administration centrale contrôle l'exécution des objectifs que se sont fixés les communes.
Élaborer des procédures d'évaluation comparative plus sophistiquées et mettre en place d'autres structures visant à faciliter le partage de bonnes pratiques en matière de gestion municipale.	Le projet concernant les meilleures pratiques des communes en matière de prestations de services a recensé les moyens d'améliorer l'efficacité des services municipaux et a analysé des exemples de bonnes pratiques dans la prestation des services.
Continuer de promouvoir les fusions de communes et les privilégier par rapport à la constitution de territoires de coopération.	La législation concernant les fusions de communes a été reconduite. La nouvelle loi (en vigueur à compter de janvier 2010) contribuera à mieux favoriser les fusions.
Veiller à ce que les entreprises du secteur privé bénéficient de règles équitables vis-à-vis des organismes détenus par les communes, en favorisant la constitution de sociétés pour toutes les activités communales qui sont des activités économiques.	Une commission a été mise en place pour déterminer comment garantir la neutralité concurrentielle lorsque le secteur public opère sur le marché.
Veiller à ce que les services produits par les communes ne donnent pas lieu à des subventions implicites, en introduisant des systèmes comptables exemplaires garantissant que les coûts externes des activités communales soient correctement imputés. À cet égard, les communes devraient être assujetties à l'impôt sur leurs biens immobiliers.	Cette question sera traitée par la commission mentionnée ci-dessus.
En l'absence de réformes de la législation communautaire en matière de TVA, envisager de modifier la législation nationale pour élargir l'éventail des activités assujetties à la TVA.	Aucune perspective d'amélioration si la législation européenne en matière de TVA n'est pas modifiée.
Réforme du marché du travail	
Continuer à négocier les salaires à un niveau décentralisé avec un certain degré de coordination gouvernementale. Toute modification apportée au cadre de négociation des salaires devrait inclure l'objectif de salaires globaux modérés afin de maintenir la compétitivité du pays à l'international.	Aucune mesure prise.
Faciliter la sortie des conventions collectives et réexaminer la pratique actuelle qui consiste à reprendre dans la loi les résultats des négociations salariales, car elle constitue un frein supplémentaire à la flexibilité des salaires. Envisager de remplacer ce dispositif par un salaire minimum.	Le gouvernement n'a pas envisagé une loi instituant un salaire minimum.
Mettre davantage l'accent sur la formation subventionnée plutôt que sur l'emploi subventionné, en particulier pour les chômeurs âgés, afin de les réorienter des secteurs industriels en déclin vers des secteurs plus dynamiques.	La formation des jeunes chômeurs, des travailleurs temporairement licenciés et des travailleurs récemment licenciés, afin d'empêcher le chômage de longue durée, est l'une des priorités des mesures actives du marché du travail durant la crise économique (budget supplémentaire pour 2009 et projet de budget pour 2010).
Renforcer les exigences légales de mobilité géographique (et professionnelle) pour les chômeurs; les sanctions et leur application devraient être durcies.	Les sanctions et autres obligations n'ont pas été durcies.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2008)
Réaliser un audit des subventions actuellement accordées pour faciliter la mobilité interrégionale. Compléter les aides jugées efficaces et supprimer celles jugées moins efficaces (comme l'aide à la location d'une deuxième résidence).	Pas d'audit spécial ou d'évaluation indépendante. Les allocations de subsistance, versées pendant la durée des mesures actives, seront relevées le 1 ^{er} janvier 2010.
Réduire les allocations chômage au fil du temps, comme cela se fait actuellement dans de nombreux autres pays de l'OCDE.	Aucune mesure prise.
Supprimer la « filière du chômage ».	Limitation de l'accès.
Réglementer plus strictement l'accès aux prestations d'assurance maladie et d'invalidité en associant des exigences plus strictes d'activation et une meilleure reconversion afin d'adapter les compétences à la nouvelle structure de l'économie.	Aucune mesure prise.
Réexaminer les options pour le travail à temps partiel et leur efficacité. Faire en sorte que les règles de calcul des pensions de retraite soient plus favorables au travail à temps partiel. Développer les possibilités de travail à temps partiel pour les travailleurs handicapés. Remédier aux rigidités du système d'accueil de l'enfance afin de favoriser l'activité des mères à temps partiel.	Le gouvernement considère que le régime actuel de retraite en cas de travail à temps partiel ne fonctionne pas correctement. Il existe des possibilités d'accueil à temps partiel des enfants.
Améliorer l'interaction de la fiscalité et des prestations sociales en vue de remédier aux contre-incitations au travail et à la formation pour les travailleurs confrontés à des taux d'imposition moyens et marginaux extrêmement élevés. Par exemple, une réduction des prestations de chômage au fil du temps serait utile. Réexaminer l'allocation de garde d'enfants à domicile afin que les femmes qui ont de jeunes enfants soient davantage incitées à travailler.	Aucune mesure prise.

Réforme éducative

Résorber la file d'attente des titulaires du diplôme d'études secondaires en allouant de nouvelles places aux régions où la demande des étudiants est la plus forte et en accordant des aides financières plus importantes aux étudiants pour qu'ils aillent à titre temporaire étudier à l'étranger. Mieux informer les étudiants sur les perspectives d'emploi et de rémunération des étudiants récemment diplômés.	Deux groupes de travail ont été mis en place par le ministère de l'Éducation : i) l'un chargé des questions de sélection des étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur; ii) l'autre chargé d'accélérer le passage dans l'enseignement supérieur et l'obtention du diplôme.
Encourager les établissements d'enseignement supérieur à évaluer de plus en plus les candidatures en se basant uniquement sur les résultats à l'examen de fin d'études secondaires, pour qu'à la fin de la période de transition de trois à cinq ans, la plupart des étudiants soient en mesure d'entrer dans l'enseignement supérieur l'année où ils obtiennent leur diplôme de fin d'études secondaires. Ensuite, à partir de cette date, les examens spécifiques d'entrée à l'université seraient supprimés pour la plupart des disciplines. Parallèlement, développer le rôle de l'Université ouverte et des écoles polytechniques comme autre voie d'accès à l'université pour ceux qui ont obtenu de mauvais résultats à l'examen de fin d'études secondaires (ce qui impliquerait de préciser les conditions de transfert d'unités de valeur entre les écoles polytechniques et les universités).	Aucune mesure prise.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2008)
<p>Assouplir le système centralisé d'attribution des places disponibles et instaurer des droits d'inscription ainsi qu'un système de prêts dont le remboursement serait subordonné au revenu futur pour financer les droits d'inscription et les dépenses de subsistance.</p> <p>Accélérer l'obtention des diplômes en durcissant le critère de progression dans les études qui conditionne les aides destinées aux étudiants. Transformer le système d'aides aux étudiants en un système de prêts dont le remboursement serait subordonné au revenu futur. Veiller à ce que les prestations destinées aux étudiants (comme le logement bon marché et les réductions d'impôt au titre des prêts) soient accessibles uniquement aux étudiants satisfaisant au critère minimum de progression dans les études.</p>	<p>La nouvelle loi de 2009 sur les universités ouvre la possibilité de faire payer des frais de scolarité à titre expérimental (2010-14) aux étudiants qui ne sont pas ressortissants de l'UE ou de l'EEE et qui participent à des programmes séparés de master, dès lors qu'un régime de bourse est en place.</p> <p>Le 2 mars 2009, le ministre de l'Éducation a mis en place une commission chargée d'examiner l'évolution des aides financières aux étudiants et de formuler des propositions en vue d'une réforme structurelle du dispositif d'aide financière aux étudiants afin que ceux-ci soient davantage incités à étudier à temps plein. De l'avis de cette commission :</p> <p>1. L'aide financière aux étudiants devrait les encourager à poursuivre des études planifiées et à temps plein. La commission propose que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'aide financière aux étudiants ne soit accordée qu'au stade du diplôme de premier cycle dans le cadre de la structure en deux cycles, puis pour les études du second cycle ; • pour calculer la durée durant laquelle l'aide a été accordée, on prenne uniquement en compte le retrait du seul supplément logement ; • le critère de progression mensuelle des études soit relevé de 5 points et le système de suivi de la progression des études soit réexaminé au printemps 2010 ; • l'aide maximale pour les études universitaires postdoctorales soit d'une durée de neuf mois ; • le critère distinct de ressources ne s'applique plus pour les rémunérations perçues au titre d'un stage ou pour les bourses attribuées par un établissement d'enseignement supérieur. <p>2. Il faudrait que les prêts étudiants soient facilités pour financer les études. La commission propose que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la garantie de l'État pour les prêts étudiants puisse être accordée à tout étudiant bénéficiant de l'allocation d'études ; • le montant de la garantie du prêt soit relevé à 600 EUR pour les études à l'étranger ; • les plafonds de revenu conditionnant la bonification d'intérêts soient révisés en fonction de la progression du niveau de revenu ; • le régime des avantages fiscaux liés aux prêts étudiants soit réexaminé. <p>3. L'aide financière aux étudiants doit être suffisante pour que les étudiants puissent se consacrer à plein-temps à leurs études.</p> <p>La commission propose que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'aide financière aux étudiants soit indexée ; • le montant de l'allocation repas versée aux étudiants soit relevé ; • l'allocation d'études donne lieu au paiement d'un supplément pour les étudiants qui ont des enfants à charge. <p>Aucune décision sur ces propositions n'a été prise.</p>
<p>Modifier les règles d'admission à l'université, afin que les étudiants soient automatiquement inscrits en licence et non plus en master. L'admission en master devrait être subordonnée à l'obtention d'une licence avec un niveau suffisamment élevé mais ne devrait pas comporter d'examen d'entrée.</p>	<p>Le Conseil d'évaluation de l'enseignement supérieur procédera en 2010 à une évaluation de la structure des diplômes. La structure des diplômes sera reconsidérée dans son ensemble à l'issue de cette évaluation.</p>
<p>Modifier le financement des universités, de manière à donner plus de poids au nombre de licences.</p>	<p>Le nombre de titulaires d'une licence a été ajouté dans la formule de calcul du budget des universités pour la période 2010-12.</p> <p>Le financement en fonction des diplômes ne sera plus essentiellement lié aux objectifs, mais aux réalisations. La part de l'éducation (40 % du budget total des universités d'État) sera déterminée selon une série de critères (voir le tableau 1.A1.1).</p>
<p>Revoir les critères de recrutement dans le secteur public afin que la licence (délivrée soit par une université, soit par une école polytechnique) soit suffisante pour accéder à certains postes. Faire de la préparation du master un programme en rupture avec la discipline étudiée pendant le premier cycle universitaire ou un programme de professionnalisation.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>
<p>Envisager d'accorder des unités de valeur aux étudiants pour l'expérience professionnelle ou les stages professionnels.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2008)
Mettre davantage l'accent sur la qualité des doctorats, par exemple en instituant un système de financement qui serait fonction des performances et qui privilégierait l'emploi des titulaires d'un doctorat et la qualité de la recherche.	La nouvelle formule de calcul du budget des universités fait davantage intervenir la qualité de la recherche. La qualité et l'efficacité de la recherche et de la formation des chercheurs seront déterminées en fonction des entités et critères thématiques spécifiques (35 % du budget total des universités d'État) (voir le tableau 1.A1.2).
Politique concernant l'immigration de travailleurs	
Simplifier le régime des permis de travail afin d'avoir efficacement accès aux travailleurs étrangers possédant les compétences recherchées. Envisager l'adoption de systèmes de carte verte comme au Canada et au Danemark et abolir le critère d'évaluation de la nécessité du recours à un immigré.	Le gouvernement a proposé que le système de permis d'immigration des travailleurs soit simplifié en 2011. Tout permis de séjour délivré à un ressortissant étranger impliquera le droit de travailler. Le dispositif en vertu duquel il fallait se prononcer sur la disponibilité ou la non-disponibilité de travailleurs finlandais pour un poste donné sera supprimé, mais l'employeur devra publier l'offre d'emploi en Finlande, dans l'UE, dans l'EEE et en Suisse. Un permis de séjour de dix mois (au lieu de six) sera mis en place pour les étrangers obtenant un diplôme ou une qualification en Finlande afin de leur permettre de rechercher un emploi.
Recenser les secteurs d'activité ayant le plus besoin de main-d'œuvre étrangère et fournir une aide directe aux entreprises et aux immigrants potentiels dans ces secteurs.	Aucune mesure prise.
Aider davantage les entreprises finlandaises à affronter la concurrence pour attirer des travailleurs présents sur le marché du travail européen, notamment en faisant davantage la promotion de la Finlande en tant que destination attrayante, et en coparrainant des salons de l'emploi dans le pays d'origine.	Un Plan d'action pour l'immigration des travailleurs a été adopté en novembre 2009 sous la forme d'une résolution du gouvernement; il dresse un bilan, définit les orientations stratégiques et expose les mesures envisagées. Ce plan couvre la période 2009-11. Parmi les mesures actuellement financées par le Fonds social européen, on peut citer le guide pour l'initiative, la stratégie d'attraction et les projets pilotes régionaux d'immigration de travailleurs.
Promouvoir davantage l'image de la Finlande comme destination pour les étudiants étrangers et encourager ces étudiants à rester en Finlande après avoir terminé leurs études. Accroître la durée du titre de séjour permettant de rechercher un emploi après l'obtention d'un diplôme finlandais.	Voir ci-dessous.
Faire plus pour aider les immigrés déjà présents en Finlande à mieux s'intégrer sur le marché du travail, notamment en débloquent des crédits importants pour financer l'acquisition des connaissances de base et l'enseignement du finnois.	Le budget de l'État pour 2010 comporte des crédits d'un montant de 34 millions EUR au titre de la formation des travailleurs immigrés (compétences de base et langue). Ce montant est en hausse de 4 millions EUR par rapport à 2009. Le précontrat entre l'État et les autorités locales de la région métropolitaine a été signé le 8 décembre 2009. Il a pour objet de promouvoir l'intégration des immigrants et d'accélérer leur insertion sur le marché du travail en augmentant les ressources humaines des services chargés de l'emploi et des entreprises. Les procédures qu'appliquent entre elles les autorités locales de façon informelle seront clarifiées. Le précontrat sera mis en œuvre sur la période 2010-12 et il fera l'objet d'un suivi. Les mesures nouvelles et novatrices qui pourraient être prises pour l'emploi des immigrants et pour leur intégration seront examinées dans le cadre d'un programme pilote mis en place au ministère de l'Intérieur en 2009. Il s'agit de définir des méthodes nouvelles et novatrices d'emploi et d'intégration des immigrants et de former les autorités des communes de façon qu'elles puissent détecter et prévenir les problèmes qui peuvent se poser dans les zones résidentielles à forte proportion d'immigrés. De plus, les services des communes seront davantage conçus dans l'optique des besoins des immigrés.
Améliorer les dispositifs de reconnaissance des qualifications étrangères pour tirer parti au maximum des capacités des travailleurs immigrés, ce qui permettra d'éviter le phénomène de déclassement professionnel observé dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE.	Aucune mesure prise.

Tableau 1.A1.1. **Critères retenus pour le budget des universités**

	Pondération %
1. Effectifs d'étudiants	30
a) Étudiants en diplôme en équivalent plein-temps	85
b) Nombre d'étudiants à temps plein à l'Université ouverte et nombre d'étudiants externes à temps plein uniquement admis à suivre certains modules	15
2. Objectifs pour les diplômes de premier et de deuxième cycle de l'enseignement supérieur	35
a) Nombre total de diplômes du premier cycle fixé dans l'accord entre le ministère et l'université	25
b) Nombre total de diplômes du deuxième cycle fixé dans l'accord entre le ministère et l'université ¹	75
3. Diplômes obtenus du premier et du deuxième cycle	35
a) Nombre de diplômes du premier cycle obtenus à l'université	25
b) Nombre de diplômes du deuxième cycle obtenus à l'université ²	75

1. Pour ces calculs, l'objectif pour les diplômes de deuxième cycle de l'enseignement supérieur n'ayant pas de diplômes du premier cycle correspondant est multiplié par 1.3. Cela vaut à la fois pour les objectifs de diplômes et pour les diplômes obtenus.
2. Pour ces calculs, les diplômes obtenus par discipline sont pris en compte à concurrence de l'objectif maximum fixé pour la durée de l'accord.

Tableau 1.A1.2. **Critères retenus pour le financement de la recherche réalisée par l'université**

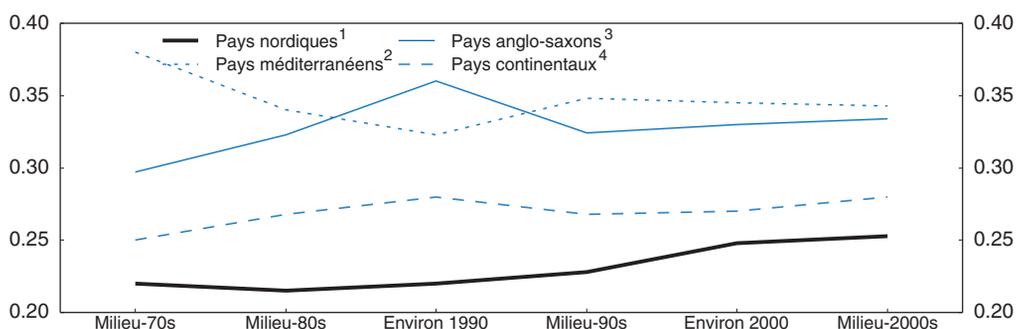
	Pondération %
1. Financement de la recherche de source nationale	60
a) Financement par l'Académie de Finlande utilisé par l'université	75
b) Financement par les <i>Teikes</i> utilisé par l'université	25
2. Publications scientifiques	20
a) Nombre de publications internationales avec comité de lecture	70
b) Nombre d'autres publications scientifiques	30
3. Internationalisation de la recherche	20
a) Montant des financements de source internationale ¹	60
b) Effectif total d'enseignants et mobilité des chercheurs ²	40

1. À l'exclusion des financements par les entreprises et des fonds structurels de l'UE.
2. Mobilité totale pour les chercheurs étrangers en Finlande et pour les chercheurs finlandais à l'étranger (durée minimale de deux semaines).

ANNEXE 1.A2

Modèle nordique, récessions et performance économique

Les ouvrages consacrés aux modèles sociaux classent souvent les économies de l'OCDE arrivées à maturité en quatre catégories : anglo-saxonnes, continentales, méditerranéennes et nordiques, selon le degré de redistribution, la protection sociale et la protection de l'emploi (équité) et la concurrence sur les marchés de produits (efficacité)¹. Le système nordique est souvent cité en exemple pour être parvenu à un niveau élevé de revenu avec un faible chômage et une distribution des revenus relativement égale (graphique 1.A2.1 et graphique 1.A2.2). Il se caractérise par un souci d'équité avec des taux d'imposition élevés (graphique 1.A2.3) et d'importants transferts sociaux tout en favorisant l'efficacité par des gains élevés de productivité qui s'appuient sur un degré relativement faible de protection de l'emploi et une vive concurrence sur les marchés de produits (Sapir, 2005; OCDE, 2009).

Graphique 1.A2.1. **Coefficients de Gini depuis 1970**

1. Sans le Danemark et la Norvège pour le milieu des années 70, sans la Finlande et la Norvège pour 1990.

2. Sans l'Espagne et l'Italie pour le milieu des années 70, sans le Portugal pour le milieu des années 80 et sans la Grèce pour 1990.

3. Sans l'Australie et l'Irlande pour le milieu des années 70, sans l'Australie pour le milieu des années 80 et sans l'Australie, le Canada et l'Irlande pour 1990.

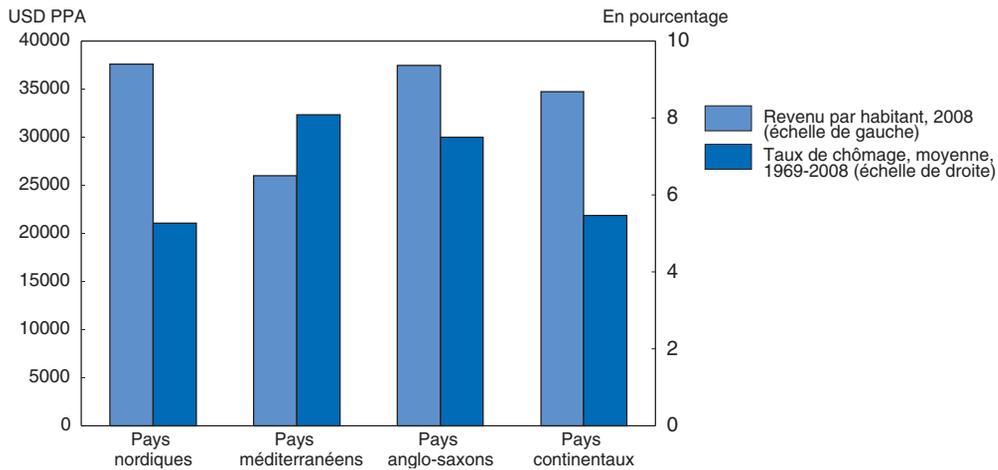
4. Sans l'Allemagne, l'Autriche et la France pour le milieu des années 70, et sans l'Autriche pour 1990.

Source : OCDE (2009), *Répartition des revenus – Inégalité*, base de données en ligne (septembre).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833468013251>

Il est à craindre que le modèle nordique (de même que le modèle anglo-saxon) paie le prix d'une plus grande efficacité à long terme par plus d'instabilité macroéconomique (graphique 1.A2.4). Les fortes disparités dans l'évolution du chômage d'un pays à l'autre au cours de la crise économique récente ont également posé le problème de l'impact que peuvent avoir les différents modèles sociaux ou économiques pour atténuer les récessions

Graphique 1.A2.2. Revenu par habitant et chômage

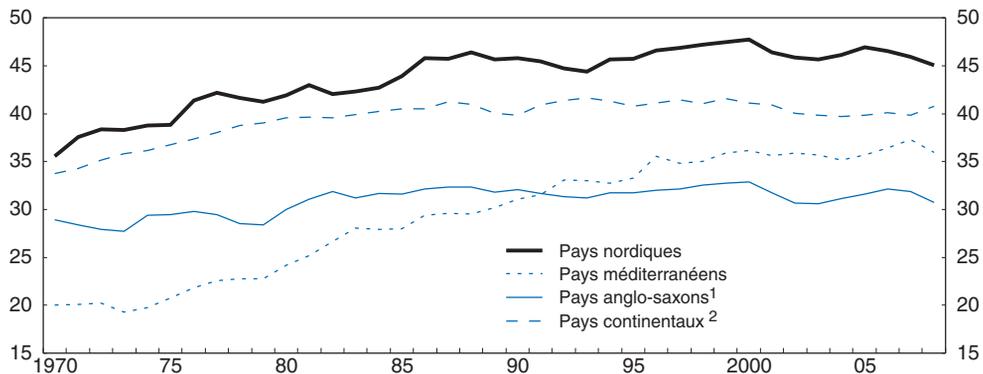


Source : OCDE, Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE et des Comptes nationaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/833504882400>

Graphique 1.A2.3. Charge fiscale

En pourcentage du PIB



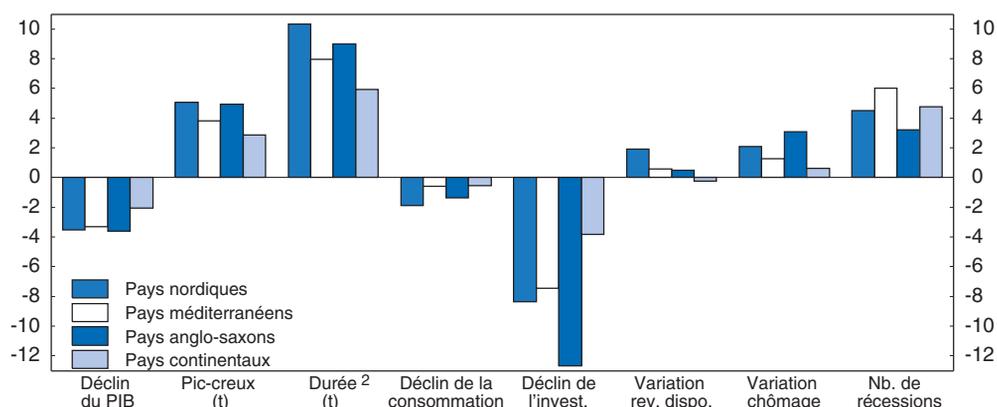
1. Sans l'Australie en 2008 en raison de l'indisponibilité des données.

2. Sans les Pays-Bas en 2008 en raison de l'indisponibilité des données.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques sur les recettes publiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/833534303440>

et préserver la croissance et le bien-être (Reverchon, 2009; Rodier, 2009; Bini Smaghi, 2009). Les pays nordiques, à l'exception récente de la Norvège, et les pays anglo-saxons comptent parmi ceux qui sont les plus touchés par des récessions depuis le début des années 80. La baisse de l'emploi, de l'investissement et de la consommation a été plus marquée et plus durable dans les pays nordiques que dans les pays méditerranéens ou continentaux (graphique 1.A2.4). Certes, ces résultats tiennent en partie à la taille du pays², mais il est probable que la plus grande flexibilité dans les pays nordiques a elle aussi joué un rôle. En revanche, le modèle nordique, avec des transferts sociaux et des stabilisateurs automatiques de grande ampleur, s'est montré plus performant pour préserver le revenu disponible (graphique 1.A2.4) en période de ralentissement de l'activité et a donc su atténuer les coûts sociaux. L'instabilité et la protection sociale n'ont pas nui à la croissance, qui a été solide au cours de cette période, à la faveur de gains très marqués de productivité totale des facteurs (graphique 1.A2.5).

Graphique 1.A2.4. **Caractéristiques des récessions depuis les années 80**¹

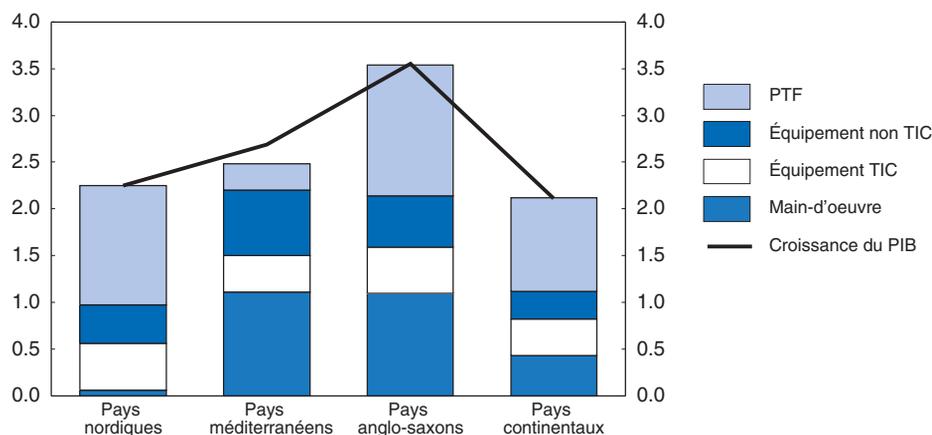
1. Variation moyenne en pourcentage du pic au creux; pour le chômage, en points de pourcentage; t = trimestres.
2. Du début de la récession à la reprise jusqu'à avant le pic de la récession suivante.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/833550305281>

Graphique 1.A2.5. **Facteurs contribuant à la croissance**

En pourcentage, 1985-2008



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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/833563005723>

Notes

1. Voir, par exemple, Esping-Andersen (1990), Sapir (2005) et Andersen et al. (2007). Selon Esping-Andersen (1990), les grands pays de l'OCDE arrivés à maturité peuvent être subdivisés en quatre groupes : les pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège, Suède), les pays anglo-saxons (Australie, Canada, États-Unis, Irlande et Royaume-Uni), les pays méditerranéens (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) et les pays continentaux (Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas).
2. Si l'on neutralise l'ouverture de l'économie, aucun schéma cohérent ne se dégage pour ce qui est de la durée ou de l'ampleur des récessions.

Bibliographie

Andersen, T. et al. (2007), « The Nordic Model. Embracing Globalization and Sharing Risks », ETLA.

Bini Smaghi, L. (2009), « A Failure of Capitalism? », Lecture at Centro di Ricerca sul Cabiamento Politico, University of Siena, 16 octobre.

- Claessens, S., M. Kose et M. Terrones (2008), « What Happens during Recessions, Cruches and Busts? », *IMF Working Paper*, WP/08/274, Washington.
- Esping-Andersen, G. (1990), « The Three Models of Welfare Capitalism », Princeton University Press, New Jersey.
- OCDE (2009), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Reverchon, A. (2009), « Quel modèle social résistera le mieux à la tourmente? », *Le Monde Économie*, 13 octobre.
- Rodier, A. (2009), « Éviter d'abord l'éloignement du marché du travail », *Le Monde Économie*, 13 octobre.
- Sapir, A. (2005), « Globalisation and the Reform of European Social Models », *Bruegel Policy Briefs*, 2005/01, novembre.

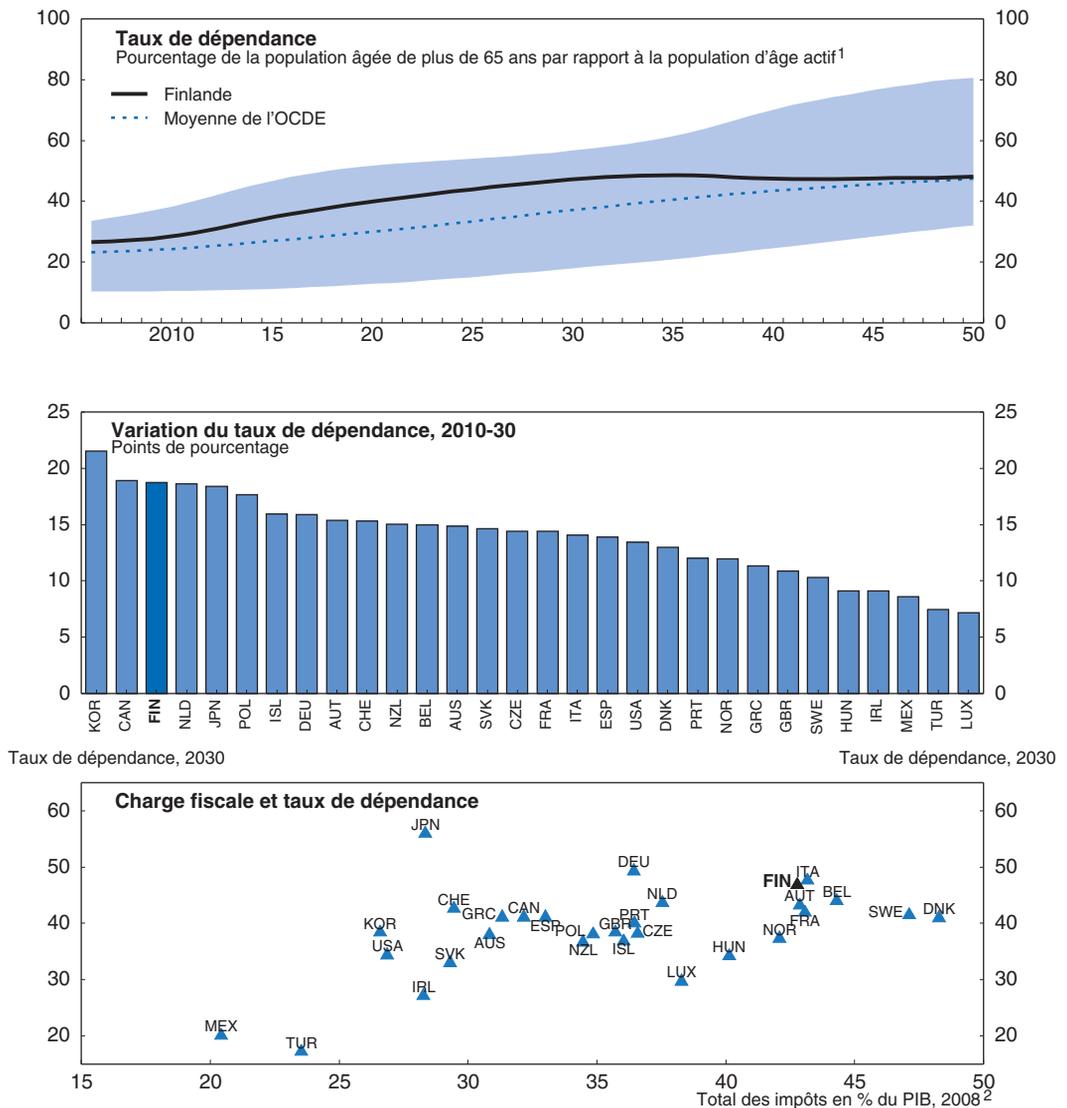
Chapitre 2

Créer les conditions nécessaires à la viabilité des finances publiques

Les coûts de la récession et du vieillissement font de la viabilité budgétaire une gageure. On estime que l'écart de viabilité est passé de 3 à 8 % du PIB en raison d'importantes mesures de relance permanente et d'une production potentielle moins élevée. Il faut maintenant articuler un plan d'assainissement qui permette de sortir en douceur de la relance une fois que la reprise s'affirmera. Le plan d'assainissement doit comprendre des mesures fiscales visant à rehausser l'efficacité, telles qu'une harmonisation vers le haut de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et un alourdissement des impôts sur la propriété, et limiter l'augmentation des dépenses des municipalités. Comme on le verra au chapitre 3, la viabilité des finances publiques serait aussi favorisée par des réformes des retraites qui, avec des prestations moins généreuses et des conditions d'admissibilité plus strictes, diminueraient les dépenses globales et renforceraient l'offre de main-d'œuvre. La mise en place de droits de scolarité et le passage d'un système de bourses à un système de prêts dans l'enseignement supérieur atténueraient aussi les pressions sur les dépenses (chapitre 1). Une révision majeure de l'organisation municipale accroîtrait l'efficacité dans la prestation de services. Il est possible aussi d'augmenter les rendements des actifs financiers de l'État. Pour aider à l'assainissement, il faudrait réviser le cadre budgétaire, actuellement surchargé d'objectifs, et le lier davantage à des objectifs de viabilité à long terme. Il conviendrait notamment d'allonger l'horizon de planification budgétaire et de rattacher les objectifs de déficit structurel annuel à des objectifs de viabilité à long terme, et de créer un conseil budgétaire chargé de suivre la politique mise en œuvre.

Les perspectives budgétaires de la Finlande se sont aggravées sensiblement durant la récession. La hausse du taux de dépendance des personnes âgées au cours des 20 prochaines années sera sans doute parmi les plus rapides dans la zone de l'OCDE (graphique 2.1). Par ailleurs, la population d'âge actif va commencer de diminuer dès 2010. Le rapport impôts-PIB est élevé et ne laisse guère de marge pour alourdir la fiscalité dans le

Graphique 2.1. Les taux de dépendance augmentent



1. La zone ombrée est délimitée par les taux de dépendance maxima et minima dans les pays de l'OCDE.
2. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, Bases de données des Statistiques de la population et des Statistiques des recettes publiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/833573413105>

cadre d'un programme de redressement budgétaire. Les pressions exercées par le vieillissement sur les finances publiques de la Finlande ont été signalées dans les *Études* précédentes, mais la relance et une production potentielle affaiblie par la récession assombrissent notablement les perspectives d'évolution des finances publiques. Le présent chapitre s'ouvre sur des simulations des perspectives budgétaires à moyen terme de la Finlande. Il traite ensuite de la nécessité de définir une stratégie claire d'assainissement à l'intérieur d'un cadre budgétaire révisé, et de prendre des mesures, à la fois en matière de fiscalité et en matière de dépenses, qui puissent aider la Finlande à atteindre la viabilité une fois que la reprise se confirmera.

La trajectoire de la politique budgétaire n'est pas viable

La viabilité budgétaire peut se définir de différentes manières mais, selon la définition la plus courante, il s'agit de la capacité des pouvoirs publics de financer les paiements d'intérêts de la dette existante et de couvrir les coûts futurs des programmes d'action (encadré 2.1). L'analyse faite dans le présent chapitre est fondée sur l'indicateur dit « S2 », qui définit l'amélioration permanente immédiate du solde primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles (SPCC) qui est nécessaire pour que la valeur actualisée des excédents futurs soit égale à l'encours actuel de la dette. Les hypothèses et les résultats détaillés de trois différents scénarios à long terme allant jusqu'à 2050 sont présentés à l'annexe 2.A1.

La récession a creusé notablement l'écart de viabilité budgétaire, c'est-à-dire la différence entre le SPCC estimé et le SPCC nécessaire pour assurer des finances publiques viables. Comme on l'a vu au chapitre 1, le SPCC semble devoir s'aggraver d'environ 6 % du PIB entre 2008 et 2011, en raison principalement de pertes de production potentielle (2.2 %) et de mesures permanentes de relance budgétaire (3.2 %). Dans le scénario de référence, où la politique budgétaire est supposée rester inchangée¹, le solde primaire se stabiliserait à

Encadré 2.1. Mesurer la viabilité

Des finances publiques viables peuvent se définir, en gros, comme un ensemble de lignes d'action permettant à un gouvernement de financer les paiements d'intérêts et de couvrir les coûts futurs des programmes mis en œuvre. Il n'existe pas de définition unique d'une situation budgétaire viable, ni d'indicateur unique de la viabilité. Des indicateurs différents ont des finalités et des horizons différents et peuvent par conséquent aboutir à des estimations différentes.

Deux mesures largement utilisées sont les indicateurs S1 et S2, qui sont utilisées par la Commission européenne pour évaluer la viabilité des finances publiques dans les États membres de l'UE (Commission européenne, 2009). L'indicateur S1 montre l'ajustement permanent du solde primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles (SPCC) qui est nécessaire pour atteindre un taux d'endettement brut de 60 % du PIB (c'est-à-dire le seuil fixé dans le Pacte de stabilité et de croissance) en 2060. L'indicateur S2 montre l'ajustement permanent du SPCC qui est requis pour répondre à la contrainte budgétaire intertemporelle, c'est-à-dire faire en sorte que la valeur actualisée des excédents budgétaires futurs soit égale à l'encours actuel de la dette brute de l'État. C'est la mesure de la viabilité qui est utilisée dans la présente *Étude*. En Finlande, les deux indicateurs donnent à peu près le même degré d'assainissement nécessaire. L'indicateur S2 montre un besoin d'amélioration permanente du SPCC de 8 % du PIB, tandis que l'indicateur S1 indique 7.5 %.

près de -8 % du PIB à partir de 2030, tandis que le solde des administrations publiques et les engagements financiers nets de l'État se dégraderaient régulièrement après 2015 (graphique 2.2). D'après l'indicateur S2, il faudrait une amélioration permanente du SPCC d'environ 8 % du PIB à partir de 2012 pour garantir la viabilité des finances publiques. Le « scénario d'assainissement » montre la manière de combler l'écart de viabilité à partir de 2012, avec un assainissement budgétaire équivalant à 1.5 % du PIB par an à partir de 2012-15 et des mesures d'assainissement supplémentaires équivalant à environ 2.5 % du PIB au total sur la période 2016-18.

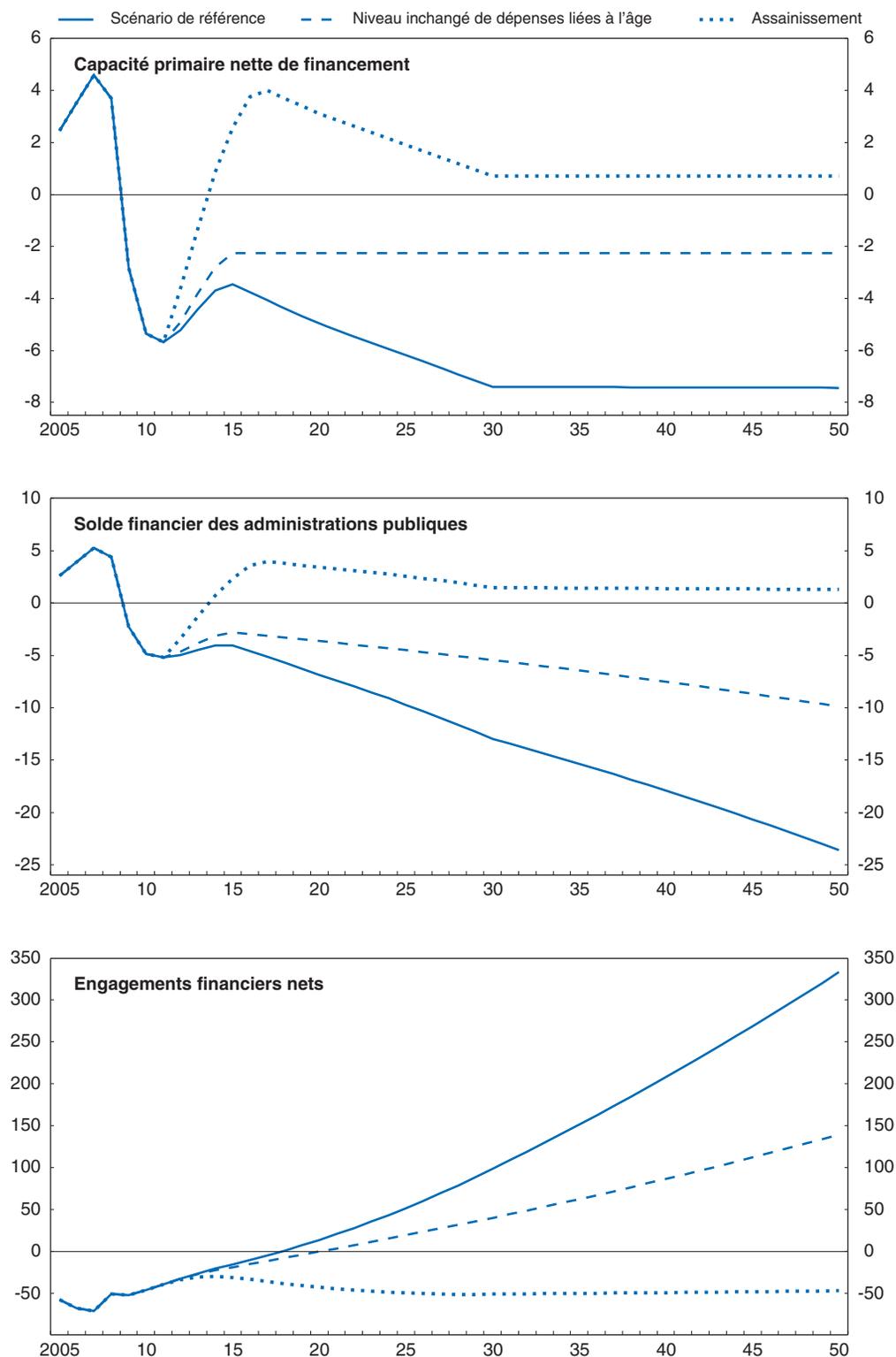
Si les enjeux budgétaires en Finlande sont considérables, de larges incertitudes entourent l'estimation de l'écart de viabilité. Dans le Programme de stabilité du gouvernement de 2009 mis à jour (ministère des Finances, 2010), cet écart est estimé à environ 5 ½ pour cent du PIB. L'écart entre les deux estimations s'explique largement par le fait que le gouvernement a prévu un impact plus faible de la crise sur le PIB potentiel et un taux de rendement des actifs des fonds de pension plus élevé². L'analyse de sensibilité montre que la dégradation prévisible des finances publiques tient en grande partie à l'augmentation des dépenses liées à l'âge, qui semblent devoir croître de 5.4 points par rapport au PIB³. C'est que révèle la différence entre le scénario de référence et le scénario de « niveau inchangé des dépenses liées à l'âge », où ces dernières sont supposées être constantes en pourcentage du PIB (graphique 2.2). Cependant, même sans alourdissement de ces dépenses, il faudrait un assainissement budgétaire en raison de l'importance du déficit structurel initial (la différence entre « niveau inchangé des dépenses liées à l'âge » et « assainissement »). Tous les scénarios ci-dessus sont simplifiés en ce sens qu'il n'y a pas de répercussions de la situation budgétaire sur d'autres domaines de l'économie, par exemple du point de vue des taux d'intérêt ou de l'offre de main-d'œuvre.

Deux hypothèses clés de l'analyse peuvent servir à illustrer la sensibilité des résultats. Premièrement, les taux d'emploi sont supposés passer de 71 % en 2008 à plus de 73 % en 2030. Comme le montre l'analyse présentée au chapitre 3, il est évident que cette hausse des taux d'emploi risque de ne pas être réalisée sur la base des politiques actuelles. Si, par exemple, l'âge moyen de la retraite était abaissé d'un an en 2030, l'écart de viabilité augmenterait d'environ 1.4 point (Kinnunen, 2009). Une autre hypothèse clé est le taux de rendement des actifs publics. Avec des actifs financiers publics d'une valeur proche de 100 % du PIB, une hausse de 1 point du taux de rendement réduirait l'écart de viabilité de 1 % du PIB.

Il faudrait commencer tôt de planifier l'assainissement afin de faciliter une sortie en douceur de la relance

Compte tenu de l'ampleur de l'écart de viabilité, il faut donner un tour restrictif à l'action budgétaire à mesure que la reprise s'affermira. S'il est vrai que le calendrier et le degré d'assainissement dépendront forcément du rythme de la reprise, il faudrait présenter et promulguer dès que possible un programme d'assainissement et veiller à ce que les mesures appropriées soient prises. Un assainissement réussi va généralement de pair avec des engagements préalables clairs (Guichard et al., 2007). En exposant clairement ses intentions d'assainissement, le gouvernement peut rassurer les ménages et les marchés financiers quant à sa détermination à prendre les mesures correctives en temps opportun. Cela donne confiance dans la situation budgétaire. Par ailleurs, une action rapide serait aussi bénéfique du point de vue de la politique économique, la disposition à accepter l'assainissement étant sans doute plus grande en période de crise (Henriksson, 2007).

Graphique 2.2. **La viabilité budgétaire nécessite un assainissement général**
En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86 et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833638478720>

L'assainissement revient aussi moins cher s'il a lieu tôt. Pour éviter l'effet « boule de neige » des paiements d'intérêt sur la dette, il faut agir rapidement. Si l'assainissement commençait en 2015 au lieu de 2012, par exemple, il faudrait accroître l'effort de 0.4 % du PIB pour assurer la viabilité des finances publiques.

L'équité intergénérationnelle plaide aussi en faveur d'une action immédiate. Les coûts de la récession en termes de production perdue et de déficits budgétaires devraient être partagés entre les générations actuelles et futures (encadré 2.2). Si l'assainissement n'intervient pas rapidement, la charge budgétaire de la récession incombera, de plus en plus, aux générations futures sous forme de déficits tendanciels élevés et d'un fort alourdissement prévisible de la dette et des paiements d'intérêts. Même s'il y a des arguments pour dire qu'il ne faut pas faire supporter la totalité des coûts aux générations actuelles de retraités, du fait que leur capacité de réaction à l'évolution de la situation est plus limitée, les autres générations actuellement en vie doivent contribuer pleinement à l'effort.

Cependant, pour lancer le programme d'assainissement budgétaire, il faut attendre que la reprise se confirme car les perspectives économiques pour la Finlande restent incertaines et l'écart de production est considérable. Sur la base des prévisions actuelles de l'OCDE, une reprise plus ferme est attendue dans le courant de 2011, ce qui laisse penser que l'assainissement des finances publiques devrait commencer à partir de 2012, de préférence par des réformes pour allonger la durée de la vie active, des majorations d'impôts et des restrictions dans les dépenses des administrations publiques, tandis que les programmes visant le marché du travail devraient être maintenus à plein régime plus longtemps.

La composition du programme d'assainissement a de l'importance

Outre l'amélioration directe de la viabilité des finances publiques, un plan d'assainissement peut entraîner des avantages ou des coûts indirects supplémentaires. L'abaissement des taux de remplacement dans l'assurance chômage et une réforme plus poussée des retraites, comme indiqué au chapitre 3, pourraient, par exemple, stimuler l'emploi et la croissance, ce qui renforcerait encore les finances publiques. Un assainissement au moyen de majorations d'impôt réduisant les incitations à travailler et à investir pourrait au contraire aller à l'encontre du but recherché, du fait de la dégradation des bases d'imposition et de l'augmentation des dépenses (voir encadré 2.3). Cette option est donc à éviter, si possible. Le niveau déjà élevé de la charge fiscale en Finlande ne laisse guère de marge non plus pour alourdir les impôts (graphique 2.1, troisième partie). Les données d'observation internationales semblent aussi indiquer qu'un assainissement centré sur les dépenses donne généralement de meilleurs résultats qu'un alourdissement de la fiscalité, puisqu'il est généralement associé à une plus forte croissance du PIB (Ardagna, 2004).

L'assainissement budgétaire mis en œuvre avec succès en Finlande après la crise de 1992 s'est opéré sans alourdissement notable de la charge fiscale globale⁴. Cependant, les restrictions et compressions de dépenses se sont accompagnées d'une accentuation très sensible du coin fiscal sur le travail. Le taux de l'impôt sur le revenu pour une personne ayant des gains moyens est passé de 32 % en 1991 à 38 % en 1995 (Grönqvist et Kinnunen, 2009). S'il est vrai que ces majorations d'impôt ont généralement des effets défavorables sur les incitations à travailler et à investir en capital humain, l'échelle de la consolidation requise était telle que les compressions de dépenses de cette période devaient forcément s'accompagner d'un alourdissement de la fiscalité.

Encadré 2.2. Stratégies permettant de garantir la viabilité budgétaire : le préfinancement en Finlande

Deux possibilités différentes s'offrent pour faire face aux obligations budgétaires futures. Premièrement, les gouvernements et les particuliers peuvent décider de *préfinancer* les obligations futures en accumulant aujourd'hui des actifs qui permettront, dans l'avenir, de couvrir les déficits primaires et la dette nette. Cela peut se faire dans le cadre du système de retraite ou au moyen de l'épargne des ménages accumulée hors de ce système. Deuxièmement, les gouvernements peuvent s'efforcer d'accroître la *résistance* aux évolutions et chocs futurs en améliorant la situation budgétaire primaire future, par exemple en augmentant l'offre de main-d'œuvre future, en réformant le système de retraite ou en réduisant de façon crédible les dépenses futures (voir au chapitre 3 les recommandations en la matière). L'assainissement des finances publiques en vue d'améliorer la viabilité doit passer par ces deux voies à la fois. Du point de vue du bien-être, des chocs différents devraient normalement être traités à l'aide d'outils différents. Une augmentation de la longévité future, par exemple, pourrait conduire à des pressions supplémentaires sur les dépenses mais aussi profiter aux générations futures en termes d'allongement de la vie. Il est par conséquent logique que les générations futures qui bénéficieront d'une plus grande longévité en supportent les coûts, par exemple par le biais de relèvements de l'âge de la retraite dans l'avenir (Andersen, 2008). En revanche, si les générations actuelles veulent profiter de soins de plus haute qualité durant leur vieillesse, le préfinancement s'impose naturellement.

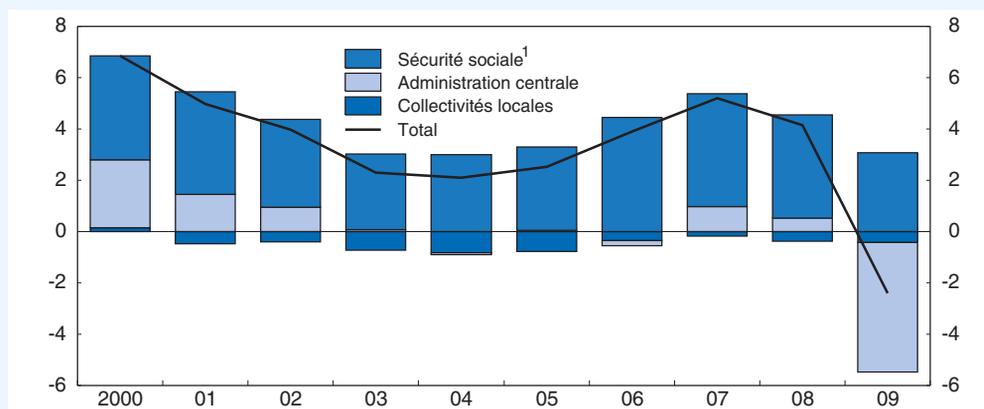
Dans la pratique, le choix des outils est plus complexe. L'équité intergénérationnelle peut être définie de plusieurs façons, et d'autres considérations doivent être prises en compte. Les facteurs qui inciteraient à privilégier le préfinancement sont les problèmes d'incohérence temporelle dans les processus d'économie politique et d'évaluations excessivement optimistes de l'impact à long terme des réformes. Un facteur qui porterait à moins centrer l'effort sur le préfinancement (par opposition à la résistance) est la difficulté pour les gouvernements de maintenir des positions largement créditrices sur de longues périodes.

Le préfinancement du vieillissement en Finlande

La Finlande se prépare depuis assez longtemps au vieillissement en le préfinançant par le biais d'excédents budgétaires bien que la situation budgétaire s'est dramatiquement dégradée en 2009 (graphique 2.3). L'excédent des administrations publiques a pour pendant, dans une grande mesure, l'excédent des caisses de sécurité sociale (qui comprennent les organismes de retraite professionnels), avec des excédents moins importants dans le secteur de l'administration centrale et des déficits dans le secteur des collectivités locales.

Graphique 2.3. Solde financier des administrations publiques par secteur

En pourcentage du PIB



1. Y compris les organismes de retraite professionnels.

Source : Statistics Finland.

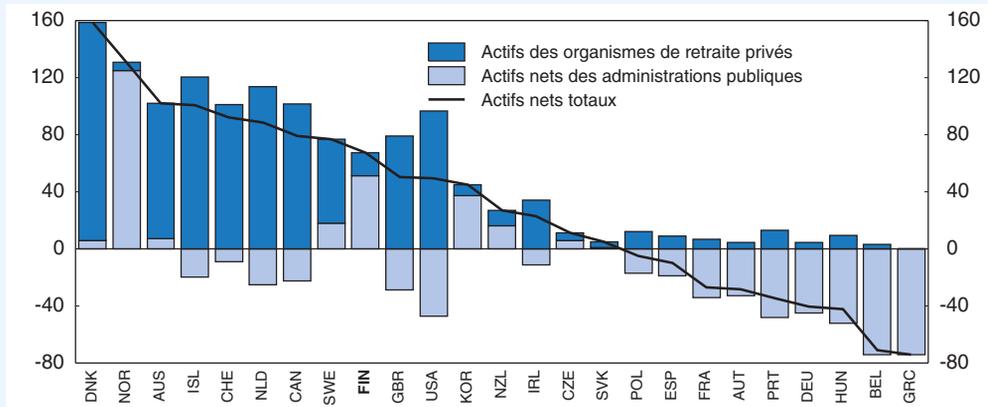
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833671577701>

Encadré 2.2. **Stratégies permettant de garantir la viabilité budgétaire : le préfinancement en Finlande** (suite)

Par suite d'une décision nationale prise en 1993 et confirmée par la Commission européenne en 1997, les organismes de retraite professionnels finlandais sont classés dans le secteur des administrations publiques. Cela signifie que les cotisations aux régimes de retraite obligatoires pour les salariés du secteur privé qui sont administrées par des organismes de retraite privés sont enregistrées comme recettes publiques. De même, les actifs des caisses de retraite sont inclus dans les actifs nets des administrations publiques, ce qui gonfle la position budgétaire de la Finlande par rapport aux autres pays. Un moyen de mesurer de façon plus exacte le préfinancement dans les différents pays consiste à additionner les actifs financiers nets publics et les actifs des organismes de retraite privés. Les actifs des organismes de retraite privés sont importants dans un certain nombre de pays (graphique 2.4), et leur prise en compte modifie grandement la position budgétaire relative de la Finlande. Il convient de souligner qu'il n'existe pas de moyen « correct » évident de traiter les caisses de retraite à cet égard. Il importe cependant que les évaluations du préfinancement rendent compte des différences. Si l'on incluait entièrement les exigibilités futures au titre des retraites dans le bilan de l'État, le problème de classification serait moins important. Les indicateurs de la viabilité cités dans la présente *Étude* ainsi que par les autorités finlandaises incorporent les dépenses futures au titre des retraites et ne sont donc pas sensibles à ces problèmes de classification.

Graphique 2.4. **Actifs financiers nets des organismes de retraite publics et privés**

En pourcentage du PIB, 2008¹



1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, *Statistiques globales sur les pensions* et *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*.

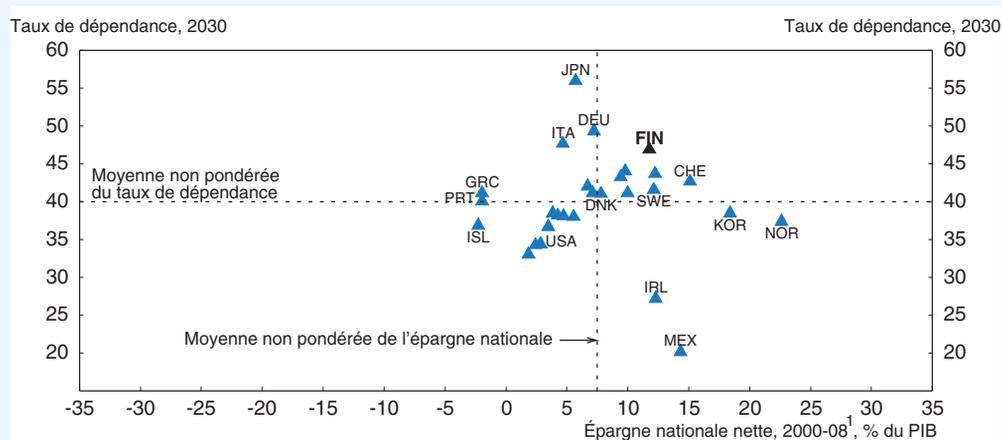
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833685786615>

S'il est vrai qu'en additionnant les actifs publics et les actifs des organismes de retraite privés, on obtient une des mesures possibles du préfinancement et de la préparation aux coûts futurs liés au vieillissement, ces mesures ont à l'évidence des limites. Les sociétés peuvent accumuler des actifs réels et financiers hors du système de retraite. Dans ce contexte, l'épargne nationale totale, qui est égale à la somme de la formation de capital nette et l'excédent de balance courante, constitue

Encadré 2.2. Stratégies permettant de garantir la viabilité budgétaire : le préfinancement en Finlande (suite)

peut-être un meilleur indicateur de l'accumulation de ressources d'un pays (graphique 2.5). Si l'épargne nationale nette en Finlande est plus élevée que la moyenne de la zone OCDE, le vieillissement est aussi une préoccupation plus pressante et, par conséquent, la Finlande devrait épargner davantage que le pays moyen de l'OCDE.

Graphique 2.5. Épargne nationale nette et taux de dépendance



1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, Bases de données des Comptes nationaux annuels et des Statistiques de la population.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833713102712>

Même si les réformes structurelles sur le marché du travail esquissées dans l'encadré 2.3 sont un moyen attractif de combler l'écart de viabilité, la taille de cet écart requiert des efforts considérables. Si l'assainissement passait par un relèvement de l'âge de la retraite, par exemple, il faudrait cinq années supplémentaires en plus des deux années déjà ajoutées dans le scénario de référence. Cela reviendrait à porter l'âge effectif moyen de la retraite de 60 ans en 2007 à 67 ans en 2030, soit un allongement d'environ 20 % de la vie active moyenne. Même avec une restructuration profonde des incitations à travailler et du système de retraite (voir chapitre 3), cette amélioration de l'offre de main-d'œuvre et de l'emploi se révélerait difficile à obtenir. L'ampleur de l'écart de viabilité requerra donc sans doute une action supplémentaire en termes de compressions de dépenses et d'augmentations d'impôt. Ces mesures doivent être appliquées de manière à réduire au minimum les effets défavorables sur l'affectation des ressources et les incitations à travailler. À cet égard, la majoration de la TVA prévue à partir de juillet 2010 représente un petit pas dans la bonne direction, même si cette mesure comble moins de 10 % de l'écart total de viabilité.

Encadré 2.3. Deux scénarios d'assainissement différents

La composition des réformes est importante pour l'efficacité de l'assainissement budgétaire dans un contexte d'équilibre général. Tandis que les décideurs doivent prendre en considération des préoccupations politiques, distributionnelles et régionales indépendamment des aspects des réformes qui ont trait purement aux finances publiques, la présente analyse fait ressortir le rôle de l'offre de main-d'œuvre et de la production dans l'assainissement.

Dans le premier scénario, les impôts sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale sont supposés être majorés de 4 % du PIB chacun, soit un resserrement budgétaire de 8 % du PIB. Cette augmentation renforcerait le coin fiscal sur le revenu du travail d'environ 15 points de pourcentage, ce qui ferait monter le chômage d'environ 4.5 points selon les estimations de l'OCDE. Si le niveau plus élevé du chômage se transforme ensuite pleinement en baisse de l'emploi et du PIB, le besoin de financement primaire croîtrait encore de 2.3 % du PIB*. Selon ce scénario, il faudrait donc un important effort supplémentaire d'assainissement. Ces estimations sont sans doute assez prudentes, étant donné que les taux d'activité peuvent aussi diminuer et la structure compressée des salaires en Finlande empêche peut-être le transfert de la charge fiscale sur les travailleurs, ce qui pourrait accentuer les effets sur l'emploi.

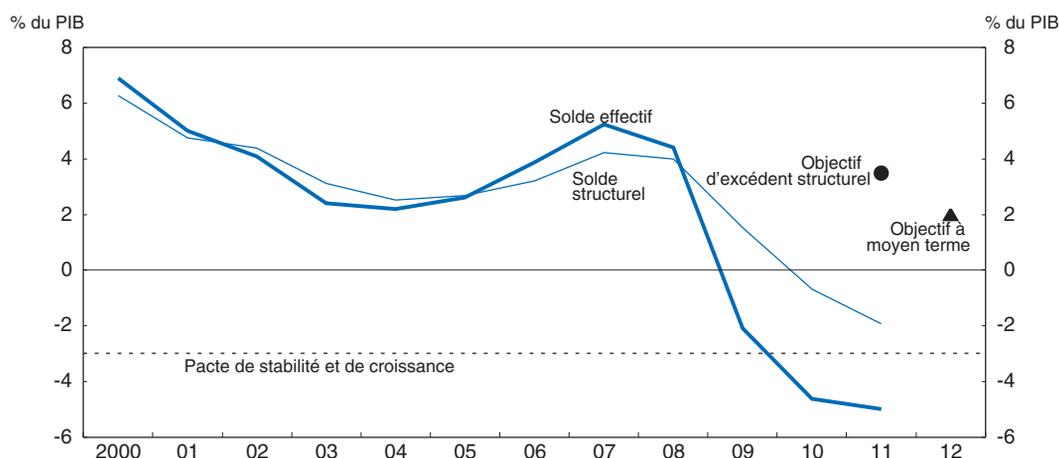
Un autre scénario possible d'assainissement consiste en une combinaison de mesures. Premièrement, on pourrait appliquer des majorations d'impôts ayant des effets moins négatifs sur la croissance, comme l'impôt sur la propriété (qui rapporte 1 % du PIB), et un taux de TVA uniforme de 23 % (rapportant 1-1.5 % du PIB). L'abaissement des coefficients d'accumulation excessifs dans le système de retraite (voir chapitre 3) pourrait permettre d'économiser l'équivalent d'environ 2 % du PIB (OCDE, 2006) de plus dans le système de retraite. La limitation de la croissance réelle des dépenses municipales par l'application d'un plafond fiscal, et le gel des transferts aux municipalités en compensation de la récente perte de productivité de 10 %, pourraient réduire les dépenses publiques de près de 1.5 % du PIB par rapport au scénario de référence. On pourrait économiser encore en apportant les modifications proposées au financement de l'enseignement supérieur (chapitre 1), en réduisant les taux de remplacement et en restreignant l'accès aux passerelles vers la retraite anticipée (chapitre 3). Un rendement accru des actifs publics aiderait aussi à réduire l'écart de viabilité. Au total, cet ensemble de mesures budgétaires pourrait permettre d'économiser sans répercussions négatives sur l'offre de main-d'œuvre et sur la croissance. De fait, à condition de l'assortir de réformes visant à rehausser l'emploi, comme cela est proposé au chapitre 3, le besoin d'assainissement budgétaire pourrait être sensiblement moins important.

* L'élasticité du chômage par rapport au coin fiscal est tirée de Bassanini et Duval (2006). La semi-élasticité du solde primaire par rapport au PIB est supposée être de 0.48 (Girouard et André, 2005).

Pour assurer la viabilité des finances publiques, il faut fixer de nouveaux objectifs budgétaires

Les objectifs d'excédents budgétaires en vigueur avant la récession ne seront pas atteints, bien que le plafonnement des dépenses de l'administration centrale demeure intact (graphique 2.6). Comme de nombreux pays de l'UE, la Finlande connaîtra probablement des déficits supérieurs au seuil de 3 % du PIB fixé par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). En Finlande, l'objectif du PSC était complété par une ambitieuse série d'objectifs budgétaires

Graphique 2.6. Objectifs fixés pour le solde financier des administrations publiques avant la récession



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833720004471>

fixés par le gouvernement dans son Programme de 2007 (voir encadré 2.4). La plupart d'entre eux, tout comme les objectifs gouvernementaux en matière d'emploi et de chômage, ne seront pas atteints. Indépendamment de la profonde récession, cela tient aussi à la couverture partielle du plafond de dépenses et la multiplicité des objectifs.

Encadré 2.4. Objectifs concernant le budget et le marché du travail

Le déficit plancher fixé par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) fut complété par plusieurs objectifs nationaux déterminés par le gouvernement en 2007 :

- Un objectif à moyen terme d'excédent structurel du budget des administrations publiques de 2 % du PIB en 2012. Dans la mise à jour du Programme de stabilité de 2009 (ministère des Finances, 2010), l'objectif à moyen terme fut fixé à 0,5 % du PIB en 2013.
- Un objectif d'excédent structurel du budget de l'administration centrale de 1 % du PIB en 2011 (à peu près l'équivalent d'un excédent de 3,5 % des finances des administrations publiques d'après la mise à jour du Programme de stabilité de 2008). Cet objectif fut suspendu en février 2009.
- Un déficit plancher de l'administration centrale de 2,5 % du PIB. Selon la mise à jour de 2009 du Programme de stabilité (ministère des Finances, 2010), les déficits de l'administration centrale vont dépasser 2,5 % du PIB pour la période 2009-13.
- Un engagement à respecter les limites pluriannuelles de dépenses adoptées en mai 2007 pour les dépenses non cycliques de l'administration centrale.

Les objectifs budgétaires s'accompagnent d'une série d'objectifs concernant le marché du travail :

- Un objectif précis d'emploi pour 2011 (taux d'emploi de 72 %) et un objectif d'emploi à long terme (75 %).
- Le chômage devrait être ramené à moins de 5 % de façon permanente.

La politique budgétaire doit viser plusieurs objectifs différents

Des règles budgétaires révisées, si elles sont bien conçues, peuvent simplifier et renforcer l'effort d'assainissement requis. Des études semblent indiquer que ces règles facilitent généralement l'assainissement des finances publiques et permettent une consolidation de plus grande ampleur et plus durable (Guichard et al., 2007). Au plan général, la politique budgétaire devrait contribuer aux objectifs de stabilité, d'efficacité, de viabilité et de redistribution. Lorsqu'on fixe des objectifs en matière de finances publiques et que l'on élabore un régime budgétaire, il est par conséquent essentiel de veiller à leur cohérence avec les objectifs généraux de l'action gouvernementale (Barker et al., 2008). Des règles de politique budgétaire peuvent aider les décideurs à prendre en compte des considérations à moyen terme en augmentant les coûts des décisions à courte vue. Ces règles peuvent donc aider à mettre en œuvre une politique budgétaire plus cohérente dans le temps (Calmfors, 2005).

Un cadre budgétaire révisé doit faire davantage de place à la stabilisation

Les objectifs d'excédents et de déficit plancher pour 2011 ont laissé peu de place aux politiques de stabilisation au cours de la récente récession, obligeant les autorités à les suspendre. Même si la profondeur de la crise a obligé de nombreux pays de l'OCDE à prendre des mesures exceptionnelles, les objectifs finlandais n'étaient fort probablement pas assez flexibles pour faire face efficacement à une récession, fût-elle plus normale. Dans la mise à jour du Programme de stabilité pour 2007, le gouvernement prévoyait déjà que l'excédent structurel de l'État serait nettement inférieur à l'objectif fixé pour 2011. Pour essayer d'atteindre les objectifs d'excédent fixé par les autorités pour 2011 et 2012, il aurait donc fallu une action nettement pro-conjoncturelle face à la récession. S'il est vrai que l'utilisation d'objectifs chiffrés améliore généralement les résultats budgétaires, il importe qu'ils soient suffisamment flexibles pour ne pas entraver la stabilisation (Debrun et al., 2008).

À l'avenir, le cadre budgétaire devra être assez flexible pour faire face à des récessions conjoncturelles normales. Alors qu'une telle flexibilité a été assurée du côté des dépenses en excluant les dépenses conjoncturelles du plafond des dépenses de l'administration centrale, il faut davantage de souplesse pour les objectifs d'excédents. La récession a mis en lumière l'importance des mesures budgétaires discrétionnaires dans la stabilisation et la nécessité d'une certaine souplesse dans le cadre budgétaire. Le degré de flexibilité nécessaire dépend à la fois de l'ampleur et de la nature des chocs qui affectent l'économie, mais aussi de mécanismes d'ajustement connexes, notamment de la flexibilité de la politique monétaire et du taux de change réel. L'ajustement du taux de change réel est lent en Finlande à cause du taux de change fixe, du niveau peu élevé de l'objectif d'inflation globale et de la rigidité des salaires. Un petit pays caractérisé par une production très variable et des stabilisateurs automatiques relativement importants a besoin d'objectifs budgétaires assez flexibles à court terme. Par ailleurs, la politique monétaire pour les pays membres de la zone euro est fixée en fonction des besoins de l'ensemble de la zone et non de ceux de la Finlande seule. Comme la Finlande a peu de poids dans l'objectif d'inflation de la BCE et diffère sensiblement du membre moyen du point de vue de la structure industrielle, de la configuration des échanges et du mécanisme de transmission monétaire, on pourrait s'attendre à ce que le rôle de la politique budgétaire dans la stabilisation soit plus grand que dans le pays moyen de la zone euro (voir chapitre 1). Pour assurer la flexibilité budgétaire, il faut cibler le déficit structurel et non le déficit effectif, de façon à laisser jouer pleinement les stabilisateurs automatiques. Le gouvernement doit éviter de

réintroduire le déficit plancher ou fixer des objectifs chiffrés de déficit effectif pour certaines années, car ils sont trop rigides et sensibles à certaines évolutions qui sont hors de contrôle du gouvernement. La stabilisation budgétaire devrait aussi être rendue plus flexible par un recours accru à des clauses de caducité automatique des mesures de stabilisation, afin d'éviter l'affaiblissement permanent des perspectives budgétaires qui a résulté de certaines séries de mesures récentes.

Les objectifs budgétaires doivent être étroitement alignés sur les objectifs à moyen terme

Un nouveau cadre budgétaire devrait s'appuyer sur une analyse de la viabilité à long terme, et comporter des objectifs concernant le préfinancement, les réformes structurelles ou des prestations moins généreuses dans l'avenir (encadré 2.5). Les documents budgétaires du gouvernement soulignent l'importance de parvenir à la viabilité des finances publiques (ministère des Finances, 2009), un objectif qui est suivi par le biais de rapports annuels dans le cadre du Programme de stabilité. Le gouvernement a aussi reconnu l'insuffisance du financement, à laquelle il doit être remédié par une hausse des taux d'activité ou un préfinancement plus important. Cependant, il n'a pas été établi, jusqu'à présent, de liens opérationnels entre le cadre budgétaire, la viabilité des finances publiques et les mesures visant à accroître les taux d'activité. Une fois l'écart de viabilité budgétaire évalué, il faudrait définir des mesures concrètes pour le combler et les mettre en œuvre dans le processus budgétaire (Conseil suédois de politique budgétaire, 2009). S'il est vrai qu'il faut évaluer chaque année le respect des objectifs budgétaires, il faudrait réduire la fréquence de la fixation de nouveaux objectifs à long terme de façon à les laisser fonctionner comme point d'ancrage plus stable dans le processus budgétaire.

Encadré 2.5. Les grandes lignes d'un cadre budgétaire révisé

- Estimer l'écart de viabilité budgétaire sur la base des politiques actuelles à intervalles moins rapprochés (par exemple au moment où le programme gouvernemental est lancé et lors de l'examen à mi-parcours).
- Établir un plan budgétaire reconductible sur 4 ans du point de vue de l'excédent structurel, qui soit compatible avec le comblement de l'écart de viabilité. Le plan budgétaire doit associer des réformes structurelles, un plafonnement des dépenses pour les dépenses non cycliques de l'administration centrale et des mesures fiscales.
- Réévaluer et modifier le plan budgétaire chaque année en fonction de la situation économique, des nouvelles priorités, etc.
- Confier à un organisme indépendant l'établissement d'évaluations annuelles du plan budgétaire du gouvernement (et les estimations de la viabilité, le cas échéant) qui sont à publier bien avant le budget suivant. Veiller à ce que le gouvernement réponde à l'évaluation, dans l'Examen du budget, par exemple.

Le contrôle de l'application et le suivi pourraient être renforcés

Même si la Finlande a obtenu un bon résultat budgétaire comparé à la plupart des autres pays de l'OCDE, la création d'un Conseil budgétaire pourrait contribuer davantage à la qualité de la prise de décisions et à atteindre les objectifs budgétaires. L'administration centrale, la Banque de Finlande, les instituts de recherche, les organismes publics et les

partenaires sociaux participent tous au débat public sur la politique budgétaire. Même si cela est utile, un cadre plus institutionnalisé pourrait améliorer encore davantage le débat public. Certes, ces dispositifs institutionnels varient, mais le Conseil de politique budgétaire mis en place en Suède en 2007 constitue un bon exemple. Il évalue les objectifs de la politique budgétaire (notamment la viabilité), l'efficacité des mesures prises pour atteindre ces objectifs et la qualité des prévisions et analyses gouvernementales. Bien qu'il s'agisse d'une organisme qui relève du ministère suédois des Finances, l'indépendance et la crédibilité du Conseil sont assurées par la réputation de ses membres, appartenant principalement aux milieux universitaires. Idéalement, un Conseil budgétaire en Finlande devrait être un organisme dépendant du Parlement, avec un statut juridique similaire au Bureau national de vérification; il devrait contrôler les évaluations de viabilité du gouvernement et déterminer si les politiques budgétaires sont alignées avec les objectifs budgétaires. Pour l'établissement d'un tel conseil, les questions d'indépendance intellectuelle, de compétences et d'expertises sont essentielles. Le cadre budgétaire et les finances publiques gagneront probablement à un débat ouvert et éclairé d'experts sur les défis qui attendent l'État protecteur finlandais dans l'avenir. Cela vaut tout particulièrement du fait de la complexité des problèmes budgétaires et des conséquences économiques de l'action publique.

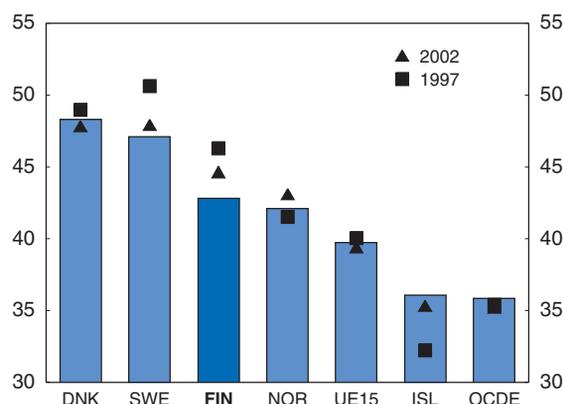
L'assainissement peut être facilitée par une structure fiscale plus efficiente

La structure des recettes publiques peut être plus efficiente

Il importe que les recettes publiques soient levées de la manière la plus efficiente, ce qui nécessite souvent un élargissement des bases d'imposition, une réduction des dépenses fiscales et l'imposition de facteurs moins mobiles (OCDE, 2009a). La composition des recettes fiscales influe sur la croissance du PIB par habitant (Johansson *et al.*, 2008). Si les impôts sur les sociétés sont généralement ceux qui sont les plus néfastes pour la croissance et les impôts récurrents sur la propriété immobilière ceux qui le sont le moins, les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur la consommation se situent entre les deux. Les effets des cotisations de sécurité sociale sur la croissance sont moins nets, du fait que le lien entre les cotisations et les prestations influe sur les contre-incitations à travailler créées par ces mesures.

Le fait que la Finlande et les autres pays nordiques réussissent assez bien à conjuguer des niveaux élevés de PIB par habitant et une protection sociale très étendue montre qu'il n'y a pas de relation « un pour un » entre une fiscalité lourde et un PIB par habitant élevé. Malgré tout, dans les pays où le rapport impôts-PIB est élevé, les incitations au travail, à l'éducation et à l'investissement risquent toujours d'être émoussées. Le Programme gouvernemental de 2007 souligne aussi l'importance des mesures fiscales pour stimuler l'emploi et la croissance. La nécessité d'un assainissement budgétaire ne fait que renforcer cette conclusion.

À plusieurs égards, le système fiscal finlandais est relativement efficient et bien adapté aux besoins du pays. Même si les recettes des administrations publiques ont diminué en proportion du PIB par rapport aux niveaux records des années 90, elles restent tout de même bien supérieures aux moyennes de l'OCDE et de l'UE. Elles sont toutefois inférieures à celles des voisins nordiques de la Finlande (graphique 2.7). L'imposition des bénéfices des sociétés et du capital est uniforme, assise sur une base étendue et conforme à la moyenne de la zone OCDE (graphique 2.8). En revanche, les impôts sur le travail sont un peu plus élevés que la moyenne de l'OCDE, malgré une baisse depuis les années 90. Une

Graphique 2.7. **Ratio global impôts/PIB**
2008¹

1. 2007 pour l'UE15 et l'OCDE.

Source : OCDE (2009), Base de données des Statistiques des recettes publiques, décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833724647252>

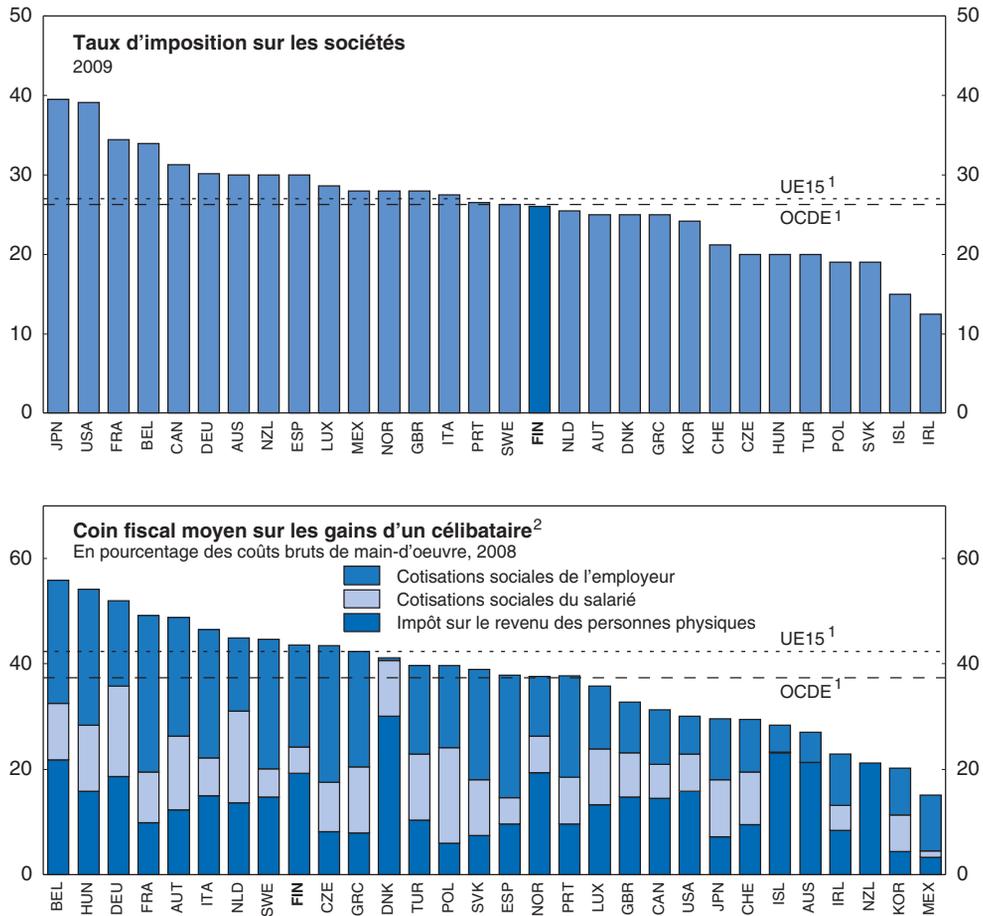
fiscalité lourde sur le travail agirait défavorablement sur les incitations à travailler un plus grand nombre d'heures et à investir davantage dans l'éducation, même si les heures travaillées par salarié et les rendements de l'éducation en Finlande sont nettement meilleurs que dans les autres pays nordiques (OCDE, 2008). Comme on le verra au chapitre 4, le système d'impôt dual pourrait être amélioré.

Les récentes réformes de l'impôt sur le revenu ont été considérables. Le taux ordinaire maximal a été réduit de 5 points au cours des dix dernières années, même si, à plus de 50 % en 2009, il demeure élevé par rapport aux autres pays⁵. De plus, les crédits et déductions d'impôt dans le système fiscal ont été majorés. Cela a renforcé les incitations à travailler (OCDE, 2008), mais ces « carottes » ont eu un coût budgétaire important et doivent être compensées par un durcissement des conditions d'accès aux prestations sociales et des réductions de ces prestations si l'on veut accroître l'offre de main-d'œuvre (voir chapitre 3).

Dans son programme de 2007, le gouvernement a encore réduit l'impôt sur le revenu afin de stimuler l'emploi. Le budget 2010 est aussi centré sur les allègements d'impôt, avec une augmentation des abattements à la base et des déductions sur les revenus salariaux, un ajustement des tranches d'imposition et un assouplissement de la fiscalité sur les retraites. Ces allègements relanceront sans doute la demande dans le court terme, mais leurs effets à moyen terme sur l'offre de main-d'œuvre seront probablement peu importants. Ces mesures n'améliorent pas notablement les incitations à travailler car les réductions d'impôt s'appliquent à la fois aux revenus du travail et aux revenus de transfert. Étant donné que les plafonds de dépenses devront être réduits dans les années à venir (voir ci-après), il faudrait exercer une vigilance particulière afin d'éviter tout recours aux dépenses fiscales pour contourner le plafond de dépenses, ce qui pourrait affaiblir la base d'imposition. La décision récente du gouvernement d'améliorer les méthodes de mesure et de contrôle des dépenses fiscales est donc bienvenue.

Depuis plusieurs années, les impôts municipaux sur le revenu augmentent, compensant en partie les allègements de l'impôt sur le revenu prélevé par l'État. Plus d'un tiers des municipalités ont majoré les impôts sur le revenu en 2010, dans certains cas jusqu'à les augmenter de 1.5 point de pourcentage. Cela réduit sans doute l'impact du programme de relance (voir chapitre 1) et accentue les coins fiscaux de façon générale. Il faudrait en priorité

Graphique 2.8. **Taux d'imposition sur les sociétés et sur le revenu des personnes physiques**



1. Moyenne non pondérée.

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

Source : OCDE (2009), *Les impôts sur les salaires 2007-2008* et *Base de données sur les impôts*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/833743764146>

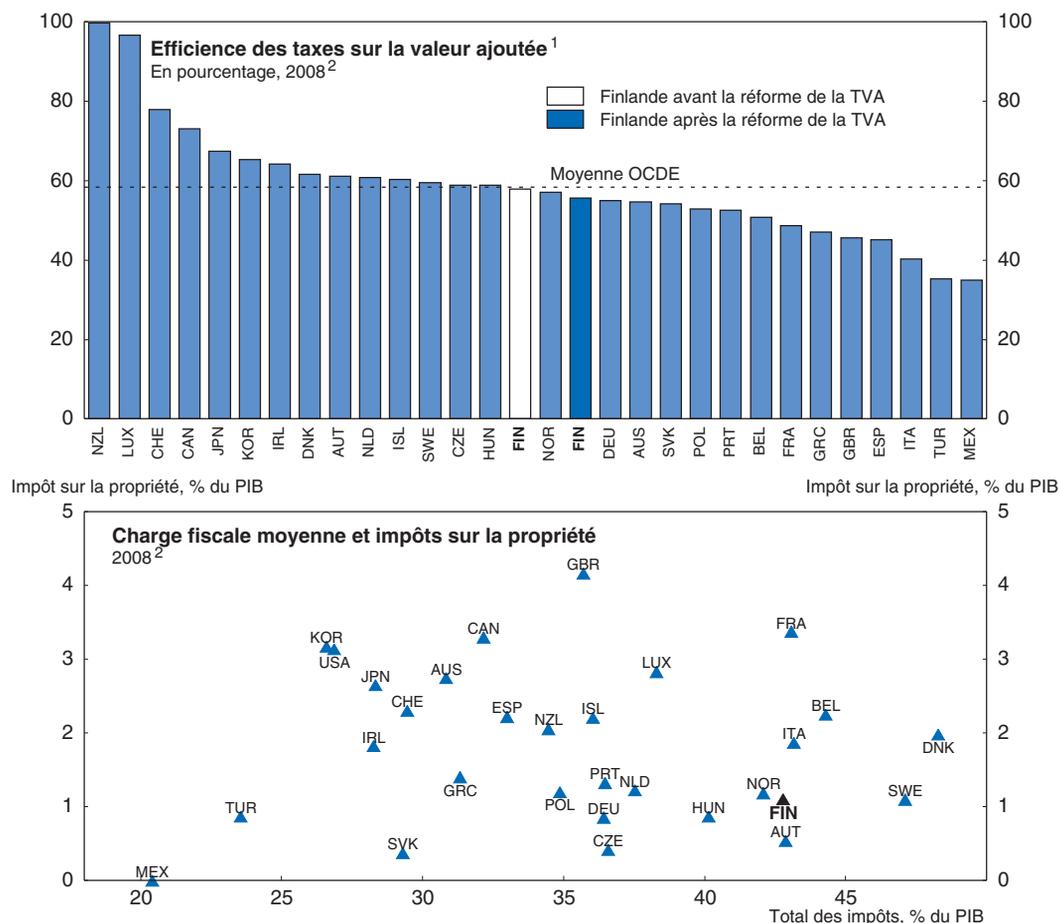
contenir l'accroissement des dépenses des municipalités dans le moyen terme pour mettre fin aux majorations d'impôt, de manière à réduire au minimum les effets sur les incitations à travailler et à rehausser la productivité dans les municipalités (voir plus loin).

Il faudrait relever les taux de TVA préférentiels

Il est possible d'alourdir les impôts indirects et d'en élargir l'assiette. Le système de TVA finlandais comporte trois taux : le taux ordinaire de 22 %, un taux réduit de 12 % sur les produits alimentaires (qui était de 17 % jusqu'en octobre 2009) et un autre taux réduit de 8 % sur divers produits tels que les services d'hébergement, les livres et le transport de voyageurs. Conformément à la moyenne de la zone OCDE, les taxes sur les produits et services représentent environ 30 % des recettes totales. Le budget 2010 prévoit une majoration de 1 point de tous les taux de TVA à compter de juillet 2010, mais les récents allègements de TVA sur l'alimentation, conjugués à une autre réduction annoncée sur les services de restauration, qui seront taxés à 13 % au lieu de 22 % jusque-là, affaiblissent la

base d'imposition. Même si, théoriquement, il peut être avantageux, du point de vue de l'efficacité et de l'équité, de différencier les taux de TVA, dans la pratique, cela crée généralement des distorsions et augmente les coûts de recouvrement (Journard et Suyker, 2002). La réduction de la TVA sur l'alimentation et les services de restauration réduira l'efficacité de la TVA en Finlande, et la part de la TVA dans les recettes pourrait revenir de 61 % à 58 % du fait de la réforme. C'est nettement moins que dans les pays les plus performants que sont la Nouvelle-Zélande, le Luxembourg et la Suisse (graphique 2.9). Étant donné que cet allègement d'impôt aura un coût estimé à 500 millions EUR par an et que les effets redistributifs des taux réduits appliqués aux produits alimentaires sont relativement faibles, les autorités devraient au minimum inverser les modifications qui ont réduit l'uniformité dans le système de TVA. Un moyen plus efficace de répondre au souci de redistribution serait d'opérer des transferts ciblés en faveur des groupes les plus défavorisés, comme les familles avec enfants, les retraités touchant le minimum vieillesse et les étudiants. Une mesure plus hardie d'assainissement budgétaire consisterait à passer à un taux uniforme de 23 %, ce qui pourrait accroître les recettes de près de 11.5 % du PIB.

Graphique 2.9. L'efficacité fiscale pourrait croître



1. Définie comme étant le taux de TVA effectif en pourcentage du taux ordinaire légal, le taux effectif étant obtenu en divisant les recettes de TVA par l'assiette potentielle de TVA (c'est-à-dire consommation moins TVA).
2. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, Bases de données des Comptes nationaux, des Statistiques des recettes publiques et de l'impôt, décembre 2009 et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833775682424>

Il est possible aussi d'augmenter encore les impôts sur la propriété et les taxes sur l'environnement

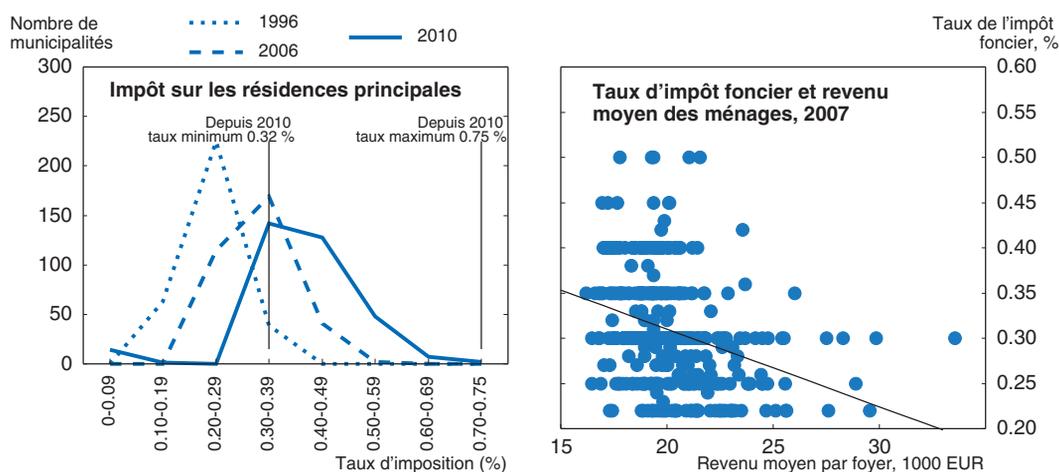
L'imposition récurrente sur la propriété immobilière est une des sources les plus efficaces de recettes fiscales du fait que la base d'imposition est immobile et que la fraude est difficile (Joumard et Kongsrud, 2003). Il est d'ailleurs frappant de constater que la Finlande, comme les autres pays nordiques où la charge fiscale globale est élevée, taxent la propriété moins lourdement que les pays où la charge fiscale est plus faible (graphique 2.9, partie du bas). Malgré une hausse des taux de l'impôt sur la propriété ces 10 dernières années, les recettes générées par cet impôt n'ont pas suivi le rythme du PIB et ont baissé notablement par rapport aux prix du logement. Cela s'explique par des valeurs d'estimation qui sont inférieures aux prix du marché, problème auquel s'attèlent actuellement les autorités fiscales. Les impôts sur la propriété ont aussi, généralement, des effets redistributifs peu importants. Un certain nombre d'études montrent que certains ménages à haut revenu sont exagérément avantagés par la sous-imposition de leur logement. Des impôts plus lourds sur la propriété pourraient aussi améliorer la répartition intergénérationnelle de la richesse (Barrell et Weale, 2009).

En Finlande, les impôts sur la propriété sont fixés par les municipalités dans une fourchette prescrite par l'administration centrale. S'il est vrai qu'une prise de décisions décentralisée au niveau municipal accroît la responsabilisation, une centralisation plus forte pourrait améliorer l'efficacité. Les municipalités luttent pour relever les taux, du fait que la concurrence fiscale locale et le manque de compétences techniques semblent maintenir les taux proches de la moyenne (graphique 2.10) et bien inférieurs au maximum, même s'ils ont augmenté récemment. Actuellement, les taux de l'impôt sur le logement sont régressifs, les municipalités où les revenus moyens sont élevés fixant généralement des taux plus bas (graphique 2.10, partie droite). La nationalisation de l'impôt sur la propriété pourrait améliorer l'efficacité et l'équité, mais cette mesure est contraire à la constitution.

Dans la précédente *Étude* (OCDE, 2008), l'OCDE a recommandé un relèvement sensible du taux minimum de l'impôt sur la propriété. À compter du 1^{er} janvier 2010, les taux minimums appliqués aux résidences principales et l'impôt général sur la propriété ont été relevés légèrement. Afin d'améliorer l'efficacité de la composition de l'impôt et d'accroître les recettes fiscales sans aggraver la répartition des revenus, le gouvernement devrait envisager les mesures suivantes :

- Veiller à ce que les propriétés soient évaluées à des prix proches de ceux du marché. Le processus actuel consistant à harmoniser les estimations de la valeur des propriétés avec les prix du marché est donc le bienvenu.
- Relever encore nettement les taux minimums de l'impôt sur la propriété et supprimer les taux maximums. Cela vaut en particulier pour l'impôt sur les résidences principales, pour lesquelles les taux sont les plus bas et l'assiette la plus large. Le gouvernement devrait aussi envisager de taxer les terres agricoles et les forêts.
- Réduire les autres sources de recettes municipales, telles que les impôts sur le revenu (voir plus loin) et les transferts publics.
- Même si les majorations d'impôt sur la propriété doivent s'étaler sur une période assez longue afin d'éviter de perturber le marché du logement, les recettes devraient au moins être portées à un niveau égal à la moyenne de la zone OCDE, soit 2 % du PIB.

Graphique 2.10. Taux municipaux d'imposition sur la propriété



Source : Ministère de l'Intérieur.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833777375522>

Les autorités se sont récemment engagées sur l'objectif de réduire les émissions de CO₂ de 80 % d'ici 2050. Si les mesures pour atteindre cet objectif ne sont pas encore esquissées, les pouvoirs publics devraient d'ores et déjà supprimer un certain nombre de mesures existantes qui subventionnent effectivement les émissions, notamment l'utilisation de la tourbe dans la production de l'énergie (encadré 2.6). Une taxe environnementale sur la tourbe devrait être envisagée.

Encadré 2.6. Changement climatique et taxes sur l'environnement

Les objectifs de lutte contre le changement climatique sont une composante essentielle du programme d'action du gouvernement tel qu'il est défini dans la Stratégie de 2008 pour le climat et l'énergie. Cette stratégie indique comment la Finlande entend réaliser les objectifs climatiques et environnementaux de l'UE, à savoir réduire en 2020 les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990. Parmi les autres mesures prises à cet effet, on citera la réforme de la fiscalité automobile en faisant reposer le taux d'imposition sur les émissions. En 2009, le gouvernement a également adopté un rapport sur la politique à long terme dans le domaine du changement climatique et de l'énergie, lequel a prolongé jusqu'en 2050 sa stratégie pour le climat et l'énergie. Ce rapport fixe un objectif ambitieux : réduire en 2050 les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) d'au moins 80 % par rapport au niveau de 1990. Pour réaliser ces objectifs, le gouvernement a annoncé que de nouvelles taxes environnementales seraient mises en place en 2011. Il s'agit principalement de relever les droits d'accise sur les combustibles et, en plus des changements intervenus en 2008, de s'engager sur la voie d'un relèvement du taux d'imposition de l'énergie qui est relativement faible en Finlande. En effet, il était de l'ordre de 104 EUR la tonne d'équivalent pétrole en 2007, soit moins que la moyenne pour l'UE qui est de 167 EUR, et à peine la moitié du taux observé en Suède, en Allemagne et au Danemark*.

Des progrès pourraient être accomplis sur plusieurs points. La Finlande est l'un des rares pays d'Europe à n'avoir pas diminué depuis 2000 l'intensité d'émissions de gaz à effet de serre de la consommation d'énergie (données Eurostat). Cela s'explique notamment par l'utilisation de la tourbe pour la production d'énergie. En 2007, la tourbe représentait 7 % de l'ensemble de la production d'énergie en Finlande, mais comptait pour 15 % dans les émissions finlandaises totales de CO₂. La Finlande se situe au 9^e rang dans le monde pour

Encadré 2.6. Changement climatique et taxes sur l'environnement (suite)

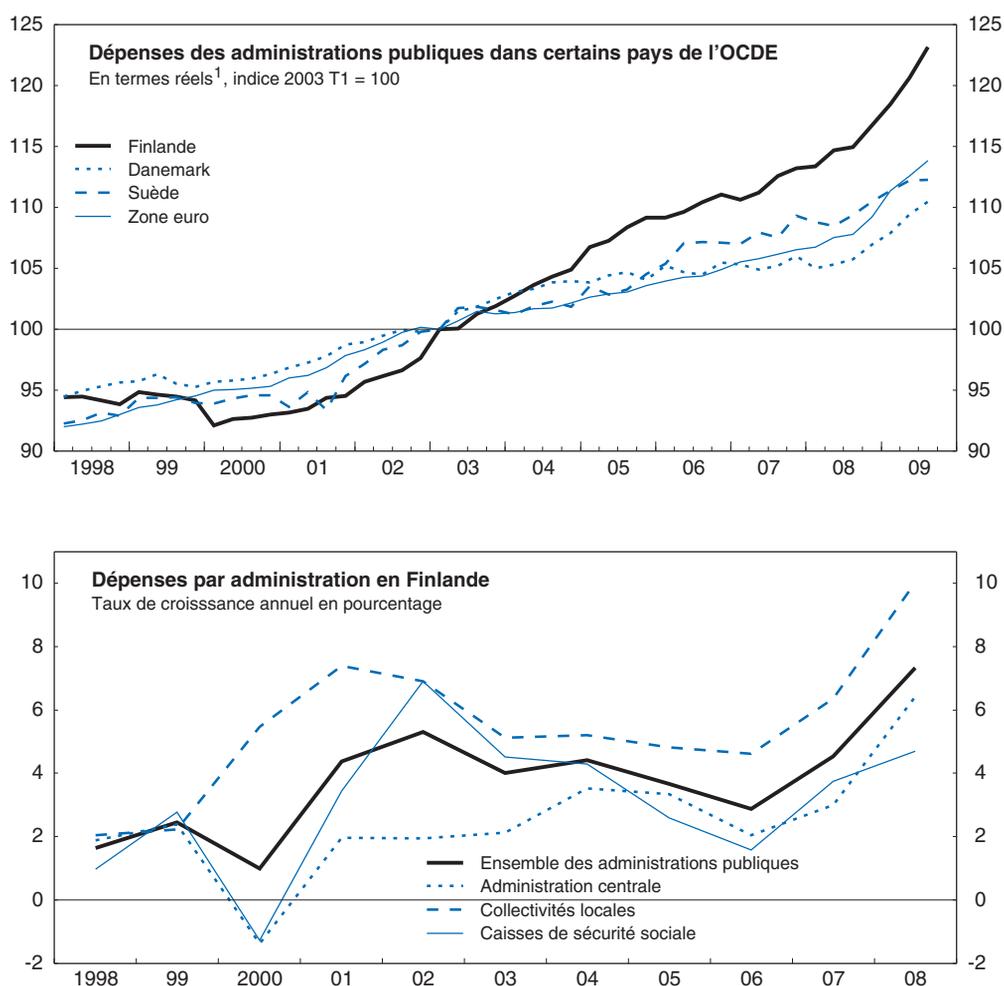
les réserves de tourbe (à peu près égales à celles de la Suède) et c'est elle qui a dans le monde le taux le plus élevé d'émissions liées à l'utilisation de la tourbe (Wetlands International, 2009). Le rapport qu'on a évoqué plus haut fixe un objectif de réduction progressive de l'utilisation de la tourbe (et des autres combustibles fossiles) dans la production d'énergie, mais le gouvernement ne s'est pas encore engagé officiellement à mettre en œuvre toutes ces recommandations. Il n'a pas non plus établi de plans pour éliminer progressivement le régime spécial dont bénéficie actuellement le secteur de la tourbe : pour des raisons de politique régionale, la tourbe est exonérée d'impôt pour la production de chaleur et elle est subventionnée pour la production d'électricité. Il ne faudrait pas que le gouvernement proroge le régime spécial de la tourbe lorsque les mesures actuelles viendront à expiration en 2010. La fiscalité de l'énergie en Finlande comporte un autre point faible auquel il faudrait aussi remédier : le régime de remboursement de l'impôt pour certaines activités à forte intensité énergétique et pour le secteur agricole.

* Base de données d'Eurostat. Taux d'imposition implicite de l'énergie : euros par tonne d'équivalent pétrole.

Il faut freiner la progression des dépenses et rehausser l'efficacité**Le plafond appliqué n'a pas permis de contenir les dépenses globales du gouvernement**

Le plafonnement actuel des dépenses de l'administration centrale fut introduit en 2003 afin de réduire la croissance des dépenses et fut prolongé en 2007. Il est fixé en termes réels pour une période électorale de quatre ans (actuellement 2007-11) et couvre les dépenses non cycliques de l'administration centrale. Ce plafonnement a réussi à contenir les dépenses de l'administration centrale durant les années où les recettes étaient soutenues. Le gouvernement estime que les dotations budgétaires resteront dans les limites fixées pour les dépenses entre 2009 et 2011, mais que les marges pour imprévus sont étroites, à moins de 1 % des dépenses sous plafond (ministère des Finances, 2009). Si les règles de dépenses favorisent généralement l'assainissement des finances publiques et améliorent le fonctionnement des cadres budgétaires, la croissance des dépenses des administrations publiques est restée relativement forte en Finlande. Malgré un freinage sensible à la fin des années 90 et au début des années 2000, elles ont récemment augmenté beaucoup plus vite qu'au Danemark, en Suède ou dans la zone euro, par exemple (graphique 2.11). Pour réussir à assainir les finances publiques, il faudrait fixer les plafonds de dépenses réelles sur une trajectoire décroissante à partir de 2012, jusqu'à atteindre une situation budgétaire viable.

La croissance excessive des dépenses a concerné principalement les catégories hors plafond et surtout dans les collectivités locales. Le plafond s'appliquant à environ un tiers des dépenses publiques totales, l'augmentation dans les autres catégories a été rapide. D'après des données d'observation internationales (Afonso et Hauptmeier, 2009), le degré élevé et croissant de décentralisation des dépenses en Finlande semble avoir contribué à la rapide augmentation des dépenses globales. C'est au niveau des municipalités que la progression a été la plus rapide ces dix dernières années (graphique 2.11, partie du bas). L'administration centrale y contribue peut-être en mettant en œuvre des programmes qui gonflent les dépenses au niveau local. Un facteur plus important est le fait que les municipalités ont peu de contraintes budgétaires, et qu'elles ont sans doute une discipline

Graphique 2.11. **Les dépenses ont augmenté rapidement**

1. Déflatées par l'indice implicite des prix de la consommation privée.

Source : Statistics Finland et OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833782481582>

budgétaire moins rigoureuse du fait qu'elles sont moins exposées aux retombées négatives du niveau élevé des impôts sur le travail en terme d'augmentation du chômage, etc. Par conséquent, les dépenses municipales se sont envolées tandis que les recettes étaient dynamiques. Comme on l'a vu dans la précédente Étude, la dépendance à l'égard de recettes hautement conjoncturelles, comme les impôts sur les sociétés, a généralement fait grimper les dépenses en périodes favorables. La diminution ultérieure des recettes a conduit à des demandes de dotations supplémentaires et à des majorations d'impôts municipaux.

Afin de contenir les hausses de dépenses permanentes permises par le dynamisme temporaire des recettes de l'impôt sur les sociétés, l'administration centrale devrait envisager d'encaisser elle-même ces recettes et de modifier le système de transferts. Les municipalités recevraient en compensation un transfert calculé sur la base de l'impôt sur les sociétés corrigé des influences conjoncturelles. D'un point de vue théorique, le plafonnement des dépenses municipales devrait être envisagé afin de renforcer la discipline budgétaire, mais cela se révélerait peu pratique en raison du grand nombre de municipalités.

Le gouvernement doit par conséquent trouver d'autres moyens, comme le plafonnement des impôts municipaux sur le revenu, ou une modification du système de transferts, de façon que les augmentations d'impôts municipaux sur le revenu soient automatiquement compensées par des réductions sensibles des dotations. S'il est vrai que la mise en place du système actuel de dotations globales semble avoir amélioré les procédures de budgétisation dans les municipalités (Moisio, 2001), la facilité d'accès à l'instrument fiscal alimente les pressions sur les dépenses. Afin de limiter ces pressions, le gouvernement devrait aussi envisager de geler les transferts aux municipalités ou simplement de les ajuster, compte tenu des hausses de prix à la consommation, de façon à réduire les dépenses municipales en proportion du PIB au cours de la période d'assainissement des finances publiques.

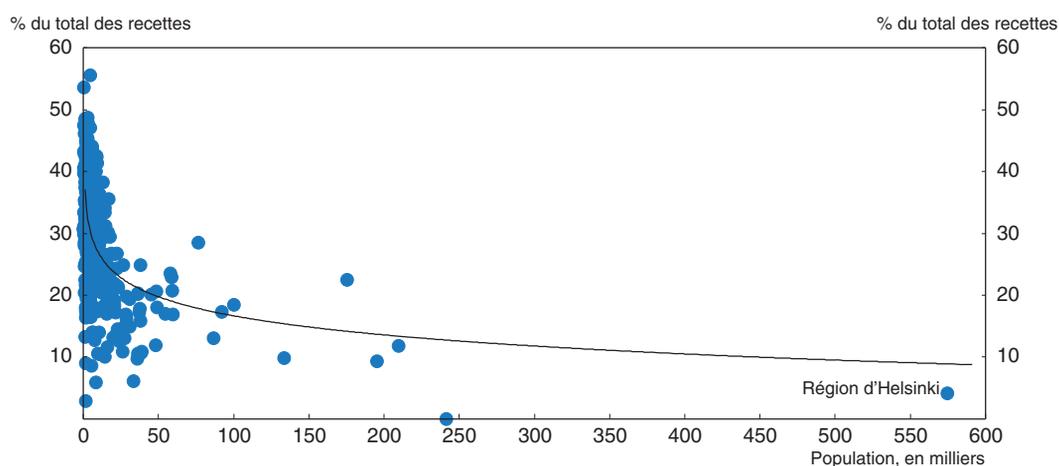
L'efficacité de la prestation de services municipaux pourrait aussi être améliorée. Les services publics en Finlande sont généralement de bonne qualité et relativement efficaces par rapport à leur coût. La Finlande obtient d'excellents niveaux d'instruction de base à des coûts relativement modestes (OCDE, 2009b) et les résultats en matière de soins de santé sont bons en regard des dépenses (OCDE, 2009c). Cependant, la baisse persistante de la productivité dans la prestation de nombreux services publics semble être le signe d'une inefficience croissante. La productivité globale au niveau des collectivités locales a diminué de plus de 10 % entre 2000 et 2008. Cette baisse a été généralisée, mais elle est particulièrement prononcée dans le secteur du travail social (-15 %) et de la santé (-12 %). Les importantes ressources transférées aux municipalités ont contribué à la perte d'efficacité et semblent avoir créé un relâchement sensible. Les inefficacités sont particulièrement marquées dans les municipalités où les revenus sont élevés et progressent rapidement⁶. Les programmes mis en œuvre ces quelques dernières années afin d'accroître la productivité du secteur public, par des simplifications administratives, une meilleure utilisation des TI, l'établissement de quotas minimums de population pour les districts scolaires et sanitaires, ainsi qu'une concurrence accrue n'ont pas encore produit de résultats concrets. Un facteur important de la baisse de productivité dans les municipalités semble être le fait que l'ajustement requis des moyens de production au niveau des entreprises n'a pas eu lieu.

Restructurer les municipalités aiderait à soutenir l'efficacité budgétaire

De nombreuses municipalités s'efforcent de satisfaire à leurs obligations de prestation de services face à une rapide augmentation du nombre de personnes âgées et à un rétrécissement des bases d'imposition, dû à l'évolution démographique et à la migration vers les centres économiques (voir chapitre 4). Les municipalités finlandaises conservent un degré d'indépendance remarquable, qui permet même aux très petites de prendre des décisions sur des questions complexes comme la politique fiscale et l'éducation. Il est probable que bon nombre d'entre elles n'ont pas de compétences suffisantes dans ces domaines, du fait que la population médiane n'atteint pas 5 000 habitants. Beaucoup de petites municipalités sont aussi hautement tributaires des dotations de l'État et, par conséquent, exposées à la situation budgétaire de l'administration centrale (graphique 2.12).

La principale stratégie du gouvernement en matière de réforme municipale consiste à encourager les fusions et la restructuration à l'aide d'incitations financières. Le nombre de municipalités a été réduit de plus de 80 entre 2006 et 2009 et ramené à 348, mais en comparaison des autres pays nordiques, les fusions ont été timides (encadré 2.7). Comme on l'a vu dans la précédente *Étude*, les fusions réalisées jusqu'à présent ne semblent pas avoir conduit à des réductions de coûts sensibles. Cela n'est pas surprenant du fait que les

Graphique 2.12. Dotations de l'État aux municipalités selon la taille de la population



Source : Association des autorités locales et régionales finlandaises et Statistics Finland.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833800015520>

Encadré 2.7. Fusions municipales dans les pays nordiques

Les gouvernements successifs ont reconnu les avantages potentiels d'une rationalisation du système municipal fragmenté de la Finlande. Le programme de restructuration des collectivités locales a été révisé en 2005 afin de favoriser la création d'unités plus importantes et plus viables. On a notamment révisé les critères d'octroi d'un soutien de l'administration centrale aux fusions afin d'encourager des opérations entre plusieurs collectivités locales. Ces incitations ont conduit à une certaine consolidation, avec un grand nombre de fusions entre de multiples municipalités. Le nombre total de municipalités a été ramené de 415 en 2008 à 348 en 2009. Alors que les fusions visaient à renforcer la viabilité et l'efficacité de la prestation de services, les compromis politiques nécessaires à leur réalisation ont été sources d'inefficiences. Dans certains cas, les niveaux et les conditions d'emploi à long terme étaient considérés comme des droits acquis, et les coûts les plus élevés et les pratiques les moins efficaces ont été perpétués.

S'il est vrai que les incitations récentes à la fusion ont donné des résultats limités en Finlande, les récentes réformes entreprises au Danemark montrent qu'une restructuration radicale peut s'opérer rapidement dès lors qu'il existe un consensus politique. Une commission créée au début de 2004 avait déjà fait des propositions concrètes au milieu de l'année, lesquelles ont été adoptées par le Parlement au milieu de 2005. Cela a coïncidé avec une période durant laquelle les municipalités pouvaient fusionner volontairement, notamment en signant des accords de coopération avec des municipalités voisines plus importantes. Par la suite, les fusions ont été mises en œuvre et, en janvier 2007, 270 municipalités avaient été regroupées en 98 unités plus grandes qui, pour la plupart, comptent aujourd'hui au moins 20 000 habitants. L'objectif était d'assurer aux nouvelles municipalités une plus grande viabilité financière et professionnelle. Un des moteurs des réformes au Danemark a été le constat selon lequel les compétences étaient trop clairsemées, de sorte que les petites municipalités n'étaient pas en mesure de se gérer avec efficacité et efficience elles-mêmes ainsi que les services qu'elles fournissaient.

En Suède, des réformes de grande ampleur ont eu lieu dans les années 60 et 70, qui ont ramené le nombre de municipalités de plus de 1 000 à moins de 300. Cependant, par la suite, il n'y a pas eu d'autre consolidation importante. À la différence de la Finlande, la plus petite municipalité suédoise compte 2 500 habitants, et environ un quart en comptent moins de 10 000, contre trois quarts en Finlande. Quatre municipalités seulement, au Danemark, ont maintenant une population inférieure à 10 000 habitants.

municipalités qui fusionnent conviennent généralement de ne pas licencier de travailleurs au cours d'une période de cinq ans pour des raisons liées à la réforme. On peut aussi se demander si les réformes ont été suffisamment radicales pour créer des municipalités de taille viable. Nonobstant les facteurs géographiques et autres, notamment le caractère reculé et les faibles densités de population de certaines municipalités finlandaises, il faudrait peut-être envisager des mesures plus profondes, notamment des fusions globales, comme au Danemark.

Si les fusions municipales se justifient pleinement du point de vue de la viabilité et de l'efficacité de la gestion des responsabilités fiscales et de l'efficacité des politiques du marché du travail, elles procurent moins d'avantages en termes d'économies d'échelle dans la prestation de services. Les municipalités ayant une population importante ont généralement des coûts de prestation de services plus élevés que les petites⁷. Certaines données d'observation indiquent toutefois que le fait de porter la taille des municipalités à 24 000-37 000 habitants baisserait les coûts moyens de la scolarisation polyvalente (Aaltonen et al., 2006). Les fusions de municipalités ne sont sans doute pas, à elles seules, une condition suffisante pour contenir les coûts et accroître l'efficacité dans la prestation de services assurée par les collectivités locales. Il faudrait aussi centrer davantage l'effort sur les services de base et le remplacement restrictif des salariés qui partent en retraite (surtout dans des activités qui diminuent, comme la garde d'enfants), comme cela a été souligné dans le projet en cours de restructuration des collectivités locales et de leurs services (PARAS). Par ailleurs, les municipalités qui s'appuient davantage sur les services du secteur privé ont des niveaux d'efficacité plus élevés et il y a nettement plus de possibilités de concurrence dans les communes plus importantes. S'il est vrai qu'il peut être difficile d'assurer la concurrence dans la prestation de services de base dans les petites municipalités, il faudrait en priorité créer des incitations à profiter des économies d'échelle au niveau des entreprises en concentrant le personnel et en l'adaptant plus facilement aux besoins. L'administration centrale dispose de peu de moyens directs d'influer sur la productivité dans les municipalités, mais elle pourrait y aider en limitant les ressources au moyen de plafonds fiscaux et de réductions réelles des transferts. Le gouvernement devrait en outre soutenir la recherche et l'évaluation comparative, afin de réduire les grandes disparités dans l'efficacité de la prestation de services de base entre unités et municipalités.

Il faut revoir les priorités en matière de dépenses publiques

Il faudrait aussi envisager un certain nombre de compressions globales de dépenses et de révisions des priorités pour améliorer la situation budgétaire. Un des domaines à prendre en considération est celui du financement des coûts liés au vieillissement, où les dépenses liées à l'âge hors pensions vont sans doute croître notablement, passant de 14 % du PIB en 2005 à plus de 18 % en 2030. Accroître le cofinancement contribuerait à réduire les coûts, et c'est une option à envisager. Au chapitre 1 et au chapitre 3, plusieurs autres compressions de dépenses sont envisagées :

- Mise en place de frais de scolarité (chapitre 1).
- Réduction des coefficients d'accumulation dans le système de retraite pour les personnes de 53-65 ans et relèvement de l'âge minimum de la retraite; réduction du coefficient d'accumulation pour les périodes de congé parental, de chômage et d'études (chapitre 3).
- Suppression de la filière du chômage. Réduction des indemnités de chômage et les taux de remplacement dans le système de pensions d'invalidité (chapitre 3).

Encadré 2.8. **Résumé des recommandations budgétaires**

Viabilité des finances publiques et cadre budgétaire

- Établir et communiquer un plan d'assainissement budgétaire aussi vite que possible afin d'assurer la viabilité des finances publiques. Commencer de mettre en œuvre les mesures d'assainissement dès que la reprise s'affermir.
- Réviser le cadre budgétaire afin d'améliorer la viabilité à moyen terme et la flexibilité. Les nouveaux objectifs devraient consister à combler l'écart de viabilité à long terme avec un horizon de planification budgétaire glissant sur quatre ans. Les objectifs doivent être fixés en termes de solde corrigé des influences conjoncturelles et en fonction du besoin de stabilisation. Compte tenu de l'ampleur de l'actuel écart de viabilité, le gouvernement devrait viser un assainissement structurel équivalent à 1.5 % du PIB par an sur la période 2012-15. Cela laisserait un écart de 2.5 % à combler après 2015.
- Renforcer le régime budgétaire et soutenir l'évaluation extérieure des politiques en mettant en place un conseil budgétaire.
- Envisager des fusions municipales plus radicales, suivant l'exemple danois.

Politique fiscale

- Augmenter les recettes et rehausser l'efficacité du régime de TVA en appliquant un taux unique de 23 %.
- Relever encore la limite inférieure de l'impôt municipal sur la propriété et supprimer le plafond. Porter les estimations immobilières à la valeur du marché.
- Envisager des moyens de réduire la dépendance des municipalités à l'égard de l'impôt sur les sociétés, trop variable, soit en transférant l'imposition à l'administration centrale, soit en rendant ces recettes moins dépendantes du cycle de l'activité.
- Envisager de plafonner les impôts municipaux sur le revenu afin de limiter l'augmentation des dépenses. Une autre possibilité serait de modifier le système de transferts aux municipalités afin d'affaiblir notablement les incitations à alourdir la fiscalité municipale.
- L'engagement du gouvernement de s'attaquer au changement climatique est renforcé par l'adoption du rapport sur les objectifs de 2050. Pour y parvenir, il faudrait remplacer le traitement préférentiel de la tourbe par une taxe et supprimer les autres systèmes de remboursement pour les industries à forte intensité énergétique, notamment le secteur agricole.

Dépenses

- Contenir la croissance des dépenses publiques en fixant des plafonds stricts sur le cycle de quatre ans à partir de 2012.
- Envisager de geler les transferts aux municipalités ou simplement de les indexer sur l'inflation durant la période d'assainissement.
- Améliorer les mesures et les contrôles des dépenses fiscales.
- Renforcer la concurrence dans la prestation de services dans les grandes municipalités afin d'aider à inverser la baisse de la productivité des collectivités locales.
- Utiliser l'évaluation comparative, la restructuration et les fusions municipales pour accroître l'efficacité et tirer parti des économies d'échelle dans la prestation de services.
- Envisager de fixer des priorités de dépenses pour l'administration centrale, par exemple en privilégiant le financement par l'emprunt, aux dépens des bourses d'études, dans le système d'enseignement supérieur et faire payer des frais de scolarité (voir chapitre 1).

Notes

1. Une politique inchangée est définie comme consistant à maintenir les taux d'imposition constants (et donc un rapport impôts-PIB quasi constant) et à maintenir les parts de dépenses par rapport au PIB, à l'exception des dépenses liées à l'âge, qui évolueront suivant les règles des régimes de retraite et l'évolution démographique.
2. L'estimation de l'OCDE est basée sur un rendement annuel réel attendu de 2.7 % alors que l'estimation du gouvernement repose sur un rendement de 4 %.
3. Les autorités estiment que les coûts liés à l'âge augmenteront de 5.7 points du PIB d'ici 2030 (ministère des Finances, 2010).
4. Entre 1992 et 2000, les recettes totales sous-jacentes par rapport au PIB potentiel ont augmenté de 0.3 point de pourcentage, tandis que les dépenses courantes sous-jacentes hors paiements d'intérêt par rapport au PIB potentiel ont diminué de 8.1 points.
5. Le taux maximal varie selon les municipalités du fait qu'il se compose d'un taux national (30.5 %), d'un taux communal (18.6 % en moyenne) et d'un taux fixé par l'église (1.3 % en moyenne), ce qui donne une moyenne générale de 50.4 %.
6. Voir Loikkanen et Susiluoto (2005) et Järviö et al. (2005).
7. Ces estimations sont à interpréter avec prudence, toutefois, du fait que les grandes municipalités peuvent fournir des services plus complexes que les petites.

Bibliographie

- Aaltonen, J. et al. (2006), « Efficiency and Productivity in Finnish Comprehensive Schooling 1998-2004 », *VATT Research Reports*, n° 127, Helsinki.
- Afonso, A. et S. Haptmeier (2009), « Fiscal Behaviour in the European Union: Rules, Fiscal Decentralisation and Government Indebtedness », *ECB Working Paper*, n° 1054, Francfort.
- Andersen, T. (2008), « Fiscal Sustainability and Demographics – Should We Save More or Work More? », mimeo, Université d'Aarhus.
- Ardagna, S. (2004), « Fiscal Consolidations: When Do They Work and Why? », *European Economic Review*, Elsevier.
- Barker, F., R. Buckle et R. St Clair (2008), « Roles of Fiscal Policy in New Zealand », *New Zealand Treasury Working Paper*, 02/2008, New Zealand Treasury.
- Barrel, R. et M. Weale (2009), « Fiscal Policy, Fairness between Generations and National Saving », polycopié, National Institute of Economic and Social Research.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, OCDE, Paris.
- Calmfors, L. (2005), « What Remains of the Stability Pact and What Next? », *Swedish Institute for European Policy Studies*, 8/2005, Stockholm.
- Conseil suédois de politique budgétaire (2009), *Swedish Fiscal Policy 2009*, Stockholm.
- Debrun, X. et al. (2008), « Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union », *Economic Policy*, vol. 23:54.
- Commission européenne (2009), « Sustainability Report 2009 », *European Economy*, 9/2009, Bruxelles.
- Finnish Centre for Pensions (2009), « Investment Operations of the Earnings-related Pension Scheme », www.etk.fi/Binary.aspx?Section=57949&Item=59841, Helsinki.
- 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° 553, OCDE, Paris.
- Guichard, S. et al. (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, OCDE, Paris.
- Grönqvist, C. et H. Kinnunen (2009), « Impact of Recession on Labour Supply: Experiences from the 1990s in Finland », *BoF Online*, 10/2009, Helsinki.
- Henriksson, J. (2007), « Ten Lessons About Budget Consolidation », *Bruegel Essay and Lecture Series*, Bruxelles.

- Järviö, M. et al. (2005), « Productivity and its Drivers in Finnish Primary Care 1988-2003 », VATT Research Report, 118, Helsinki.
- Johansson, Å. et al. (2008), « Tax and Economic Growth », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 620, OCDE, Paris.
- Joumard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations across Government Levels », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 375, OECD, Paris.
- Joumard, I. et W. Suyker (2002), « Options for Reforming the Finnish Tax System », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 319, OECD, Paris.
- Kinnunen, H. (2009), « Impact of the Recession on Fiscal Sustainability », BoF Online, 11/2009, Helsinki.
- Loikkanen, H. et I. Susiluoto (2005), « Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994-2002 », Urban Public Economics Review, n° 4.
- Ministère des Finances (2008), « Stability Programme Update for Finland 2008 », Helsinki.
- Ministère des Finances (2009), « Budget Review 2010 », Helsinki.
- Ministère des Finances (2010), « Stability Programme Update for Finland 2009 », Helsinki.
- Ministère de l'Intérieur (2004), « Proposals for Adjustment of Municipal Financing and State Grants », Ministry of the Interior Publication, 52/2004, Helsinki.
- Moisio, A. (2001), « On Local Government Taxation and Spending Behaviour », VATT Discussion Paper, n° 257, Helsinki.
- OCDE (2006), Études économiques de l'OCDE : Finlande, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), Études économiques de l'OCDE : Finlande, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), « Tax Expenditure and Base Broadening », Groupe de travail n° 2 de l'OCDE sur l'analyse des politiques et les statistiques fiscales, mimeo, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), Objectif croissance, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), Panorama de la santé 2009, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), Perspectives économiques de l'OCDE n° 86, OCDE, Paris.

ANNEXE 2.A1

Scénarios budgétaires

Le scénario macroéconomique à l'horizon 2011 est fondé sur les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86 (OCDE, 2009d). L'écart de production est supposé se combler d'ici à 2015. Par la suite, les hypothèses de croissance et d'inflation sont proches de l'évaluation faite par les autorités dans la mise à jour 2008 du Programme de stabilité (ministère des Finances, 2008). Le taux d'intérêt sur la dette publique brute est supposé s'établir à 4.7 % et le taux d'intérêt sur les actifs financiers bruts de l'État est fixé à 3.1 %, ce qui donne un écart conforme à la moyenne historique de 1.6 %. Les actifs financiers bruts de l'État, en proportion du PIB, sont supposés rester à leur niveau de 2011, à 101 %, et le revenu de la propriété, hors revenu d'intérêt, est supposé rester constant en pourcentage du PIB à partir de 2011. Les dépenses liées à l'âge sont supposées augmenter de 5.4 points de PIB entre 2011 et 2030, conformément à Kinnunen (2009) et rester à peu près inchangées par la suite.

Tableau 2.A1.1. **Résumé des hypothèses macroéconomiques**

	2008	2011	2012-15	2016-30	2031-50
Croissance du PIB (%)	0.8	2.4	3.3	1.5	1.3
Croissance de la productivité du travail (%)	0.5	1.4	2.3	2.0	1.8
Croissance de l'emploi (%)	1.6	0.2	0.4	-0.5	-0.5
Inflation (indice implicite des prix du PIB, %)	1.8	1.5	2.0	2.0	2.0
Taux d'intérêt sur la dette publique (%)	3.7	3.2	4.5	4.7	4.7
Taux d'intérêt sur les actifs publics (%)	2.0	2.2	3.0	3.1	3.1

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86 et calculs de l'OCDE.

Dans le scénario de « niveau inchangé des dépenses liées à l'âge », les dépenses hors intérêts sont supposées rester constantes en pourcentage du PIB. Le scénario d'« assainissement » suppose que la capacité de financement primaire s'améliore de 1.5 % du PIB par an sur la période 2012-15 et de 0.8 % en moyenne sur la période 2016-18.

Tableau 2.A1.2. **Résumé des prévisions budgétaires**
En pourcentage du PIB

	2008	2011	2012-15	2016-30	2031-50
Scénario de référence					
Capacité de financement primaire	3.7	-5.7	-4.2	-5.7	-7.4
Capacité de financement	4.4	-5.2	-4.4	-8.6	-18.3
Dette nette	-51	-39	-24	39	216
Dette brute	41	62	77	140	318
Scénario de dépenses liées à l'âge inchangées					
Capacité de financement primaire	3.7	-5.7	-3.4	-2.3	-2.3
Capacité de financement	4.4	-5.2	-3.6	-4.2	-7.7
Dette nette	-51	-39	-25	12	90
Dette brute	41	62	76	113	191
Scénario d'assainissement					
Capacité de financement primaire	3.7	-5.7	-0.4	2.4	0.7
Capacité de financement	4.4	-5.2	-0.4	2.8	1.3
Dette nette	-51	-39	-32	-45	-48
Dette brute	41	62	70	56	53

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86 et calculs de l'OCDE.

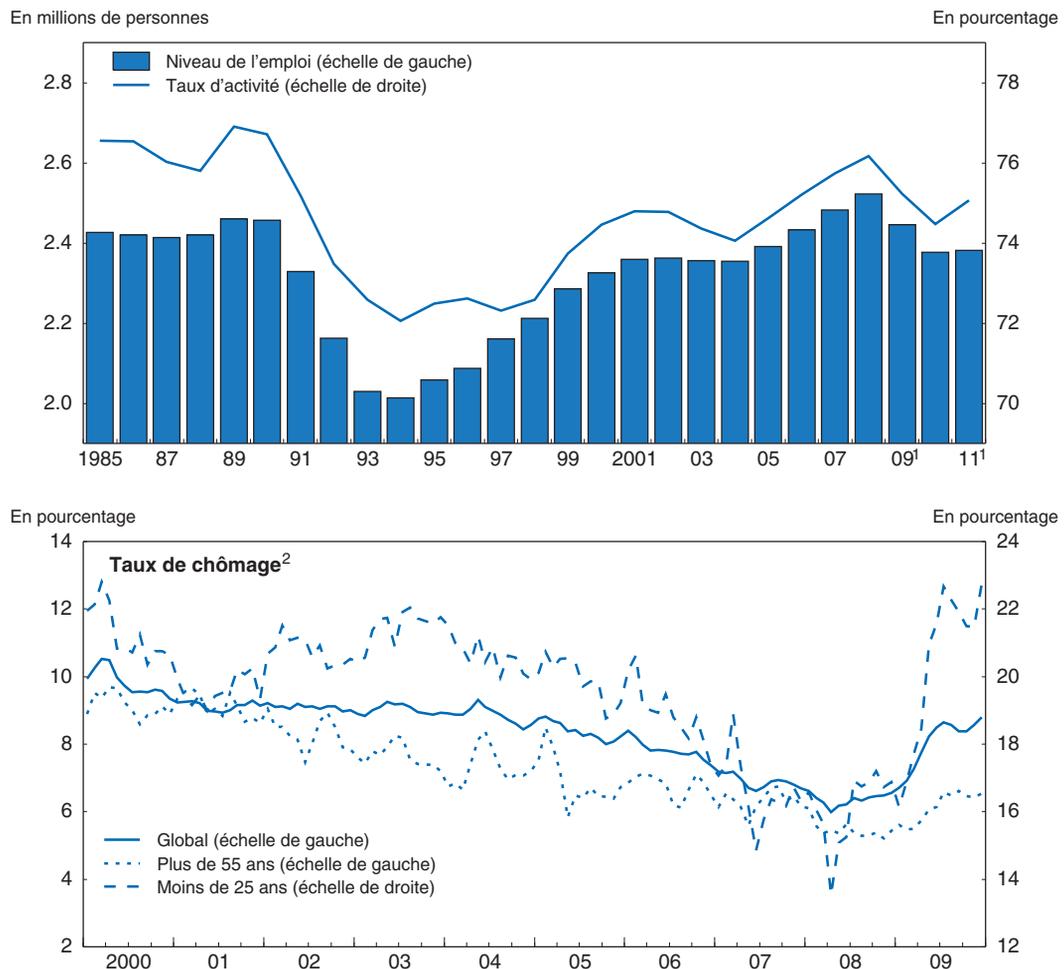
Chapitre 3

Faire face à la crise de l'emploi et anticiper le vieillissement

Maintenir un haut niveau d'activité et d'emploi face à la récession actuelle et au vieillissement rapide de la population est un défi majeur pour les responsables publics. La récession du début des années 90 a montré qu'un haut niveau de chômage peut laisser des cicatrices durables sur le marché du travail, tandis que le vieillissement rapide nécessite un allongement de la durée de la vie active pour assurer la viabilité des finances publiques. Minimiser les effets de la récession sur le marché du travail suppose des augmentations des salaires nominaux en ligne avec la situation économique, plus de flexibilité dans la fixation des salaires, une activation plus précoce des chômeurs et une réforme des allocations chômage et prestations sociales pour renforcer davantage les incitations en faveur de l'activité. La Finlande présente une conjonction inhabituelle de taux de remplacement élevés et d'orientations tardives vers les dispositifs d'activation sur le marché du travail, ce qui contribue à des niveaux d'inactivité élevés et à des effectifs de bénéficiaires nombreux. Cette conjonction d'éléments risque d'entraîner un gonflement du chômage structurel au fil du temps. Une politique d'activation plus ambitieuse doit aller de pair avec des taux de remplacement plus faibles, assurés par les systèmes d'indemnisation du chômage et les dispositifs connexes de façon à encourager la participation à l'activité, la recherche d'emploi et l'emploi. Les responsabilités institutionnelles concernant les politiques du marché du travail devraient être rendues plus simples et plus transparentes. L'âge effectif de départ à la retraite étant déjà faible, les dispositifs annexes permettant des retraits permanents précoces du marché du travail sont à proscrire. Les efforts déployés récemment pour restreindre l'accès à la filière du chômage devraient déboucher maintenant sur l'abolition complète du système. De même, les critères d'accès à une pension d'invalidité devraient être durcis. La réforme des pensions de 2005 était un pas dans la bonne direction, mais d'autres ajustements devraient encore être introduits dans le système de pensions de vieillesse afin d'abaisser le coût budgétaire, élever l'âge minimum de la retraite et renforcer les incitations en faveur de l'activité en direction des personnes d'un certain âge.

Après 15 ans de progression quasi ininterrompue de l'emploi, le marché du travail a commencé à se dégrader en 2008 avec l'accentuation de la récession mondiale (graphique 3.1). S'il est vrai que le chômage a nettement augmenté, son augmentation est cependant restée étonnamment limitée jusqu'à présent. Cela s'explique essentiellement par l'envolée du nombre des licenciements temporaires qui, à la fin de 2009, concernaient environ 3 % de la main-d'œuvre, et par la contraction rapide de l'offre de main-d'œuvre (voir chapitre 1). Les signes de reprise notable de l'économie étant rares, on s'attend à ce que le marché du travail continue de se dégrader tout au long de 2010, les licenciements temporaires débouchant peu à peu sur le chômage, l'inactivité ou une sortie du marché du

Graphique 3.1. Performances du marché du travail



1. Estimations et prévisions de l'OCDE.

2. Moyennes mobiles sur trois mois et corrigées des variations saisonnières.

Source : Statistics Finland et OCDE, Bases de données des Perspectives économiques, n° 86 et de l'Emploi de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/833831242011>

travail. L'un des grands défis pour l'économie finlandaise consistera à éviter que ne se reproduise ce qui s'était produit au lendemain de la forte récession du début des années 90, en particulier l'augmentation du chômage de longue durée (Verho, 2008, et chapitre 1). Les effets de la récession du début des années 90 restent visibles sur le marché du travail : par exemple, les taux d'emploi des cohortes nées avant 1960-64 (qui avaient alors 30-35 ans) n'ont jamais retrouvé les niveaux d'avant la récession.

Un certain nombre de similitudes entre la situation actuelle sur le marché du travail et la situation au moment de la précédente récession pourraient compliquer la reprise. Les hausses de salaires, jusqu'à l'entrée dans la récession, étaient substantielles et les salaires réels restent parmi les moins flexibles de la zone de l'OCDE. Cette fois-ci, les ajustements de salaires réels devront intervenir dans un contexte de taux de change fixes, ce qui rendra plus difficile les ajustements en termes de salaires nominaux. Autre similitude : la forte proportion de personnes d'âge actif qui dépendent de prestations de remplacement. À 26 %, le taux de dépendance à l'égard des prestations en Finlande était nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE (19 %) en 2004 (Duell et al., 2009). En outre, les taux de remplacement assurés par le système d'indemnisation du chômage restent élevés, même s'ils sont en ligne avec ce qu'on observe dans les autres pays nordiques. Des taux d'activation faibles dus à des interventions tardives en direction des chômeurs et une organisation très décentralisée des bureaux de l'emploi caractérisent, aujourd'hui encore, le Service public de l'emploi (SPE). Les âges de départ à la retraite restent nettement inférieurs à la moyenne de la zone de l'OCDE et sont plus en décalage encore par rapport à ceux que l'on observe chez les voisins nordiques.

Dans ce chapitre, on examine les défis auxquels les politiques du marché du travail sont confrontées si l'on entend éviter que ne se reproduisent les situations négatives en termes d'emploi de la précédente récession et si l'on entend faire face aux enjeux liés au vieillissement de la main-d'œuvre. On commence par examiner les caractéristiques clés et les évolutions sur le marché du travail finlandais avant et durant la crise. Puis on analyse l'impact de la formation des salaires, les politiques du marché du travail, les allocations chômage et les prestations sociales. Enfin, on observe les effets des divers régimes de retraite sur les incitations à travailler et l'offre de main-d'œuvre et on examine comment ces régimes devraient être réformés pour améliorer les situations en termes d'emploi.

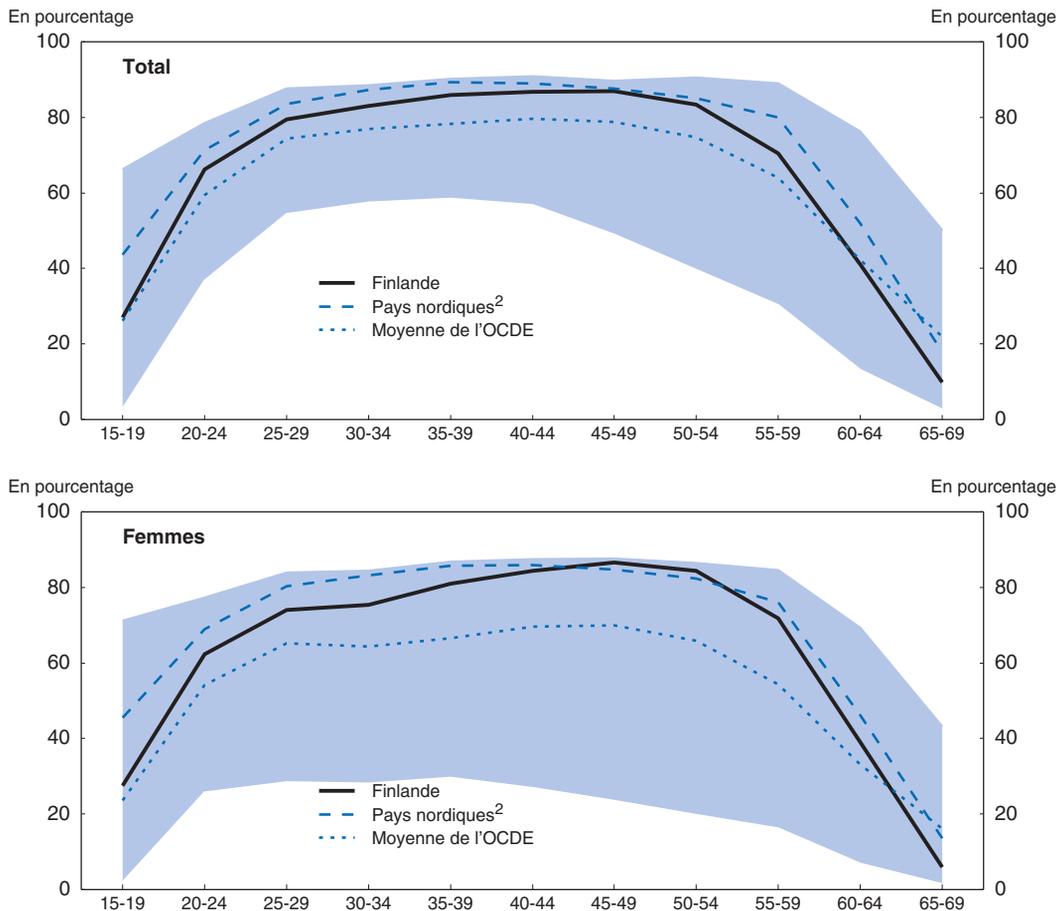
La reprise risque d'être freinée par la rigidité du marché du travail

La performance du marché du travail reste plus faible que dans les autres pays nordiques

Bien que le marché du travail se soit rétabli depuis la récession des années 90, l'emploi et le taux d'activité restent faibles (graphique 3.2). Si les taux d'emploi et d'activité globaux ont atteint des niveaux très supérieurs à la moyenne pour la zone de l'OCDE, ils restent en deçà des niveaux qui prévalaient avant la récession des années 90 et inférieurs à ceux qui prévalent chez les voisins nordiques. La sous-performance relative de la Finlande en termes d'emplois par rapport aux autres pays nordiques s'explique principalement par la faiblesse des taux d'emploi chez les jeunes, chez les femmes en âge d'avoir des enfants et, surtout, dans les groupes âgés (graphique 3.2).

L'utilisation globale de la main-d'œuvre, en Finlande, comme dans les autres pays nordiques, est proche de la moyenne pour la zone de l'OCDE (graphique 3.3). Par rapport au Danemark, à la Norvège et à la Suède, la faiblesse relative du taux d'emploi en Finlande est compensée par un nombre moyen d'heures travaillées plus élevé. Cela reflète la faible

Graphique 3.2. **Taux d'emploi par groupe d'âge**
2008¹



1. La partie ombrée montre la zone située entre le taux d'activité le plus fort et le plus faible pour chaque groupe d'âge sur l'ensemble des pays de l'OCDE.
2. Moyenne non pondérée du Danemark, de la Norvège et de la Suède.

Source : OCDE (2009), *Statistiques de la population active – Base de données en ligne* (décembre).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833840631710>

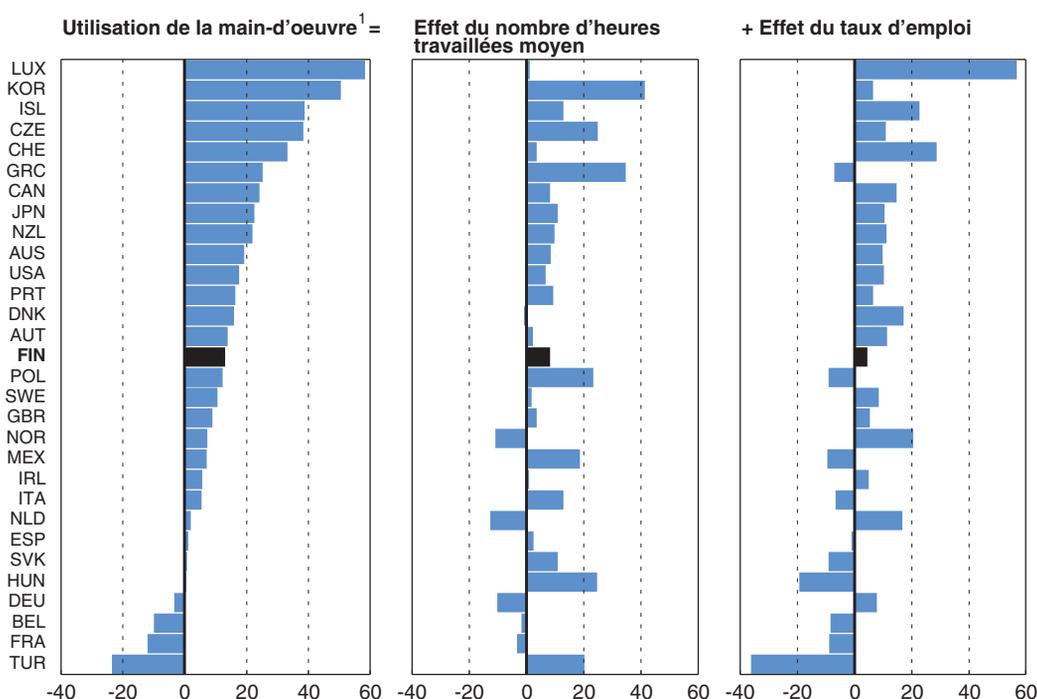
prévalence du travail à temps partiel en Finlande, ce qui, dans une certaine mesure, est lié à la faiblesse de l'emploi dans les groupes qui, traditionnellement, travaillent à temps partiel (jeunes, vieux et femmes). Comme on l'a vu dans la précédente *Étude* (OCDE, 2008a), la faiblesse relative de la part du secteur des services dans l'économie, la rigidité des modes de garde des enfants et le système fiscal et de sécurité sociale (y compris en matière de pensions) sont des explications probables de la faible incidence du travail à temps partiel. L'emploi des femmes ayant de très jeunes enfants pâtit aussi de l'octroi d'une allocation relativement généreuse au titre de la garde des enfants à domicile, ainsi que, peut-être, du complément au titre des enfants versé dans le cadre de l'assurance chômage.

Un meilleur alignement des salaires sur la situation économique favoriserait l'emploi

Les salaires, en Finlande, sont parmi les plus rigides de la zone de l'OCDE, ce qui peut nuire à la reprise et contribuer à l'aggravation du chômage (Holden et Wulfsberg, 2007). La forte rigidité des salaires reflète en partie la tradition, depuis 1970, des négociations salariales centralisées entre les syndicats, les fédérations d'employeurs et les pouvoirs

Graphique 3.3. Origine des écarts dans l'utilisation des ressources en main-d'œuvre

Écart en pourcentage par rapport à l'UE12, 2008



1. L'utilisation de la main-d'œuvre est mesurée par le nombre total d'heures travaillées par tête.

Source : OCDE, Bases de données des Comptes nationaux annuels et de la Productivité.

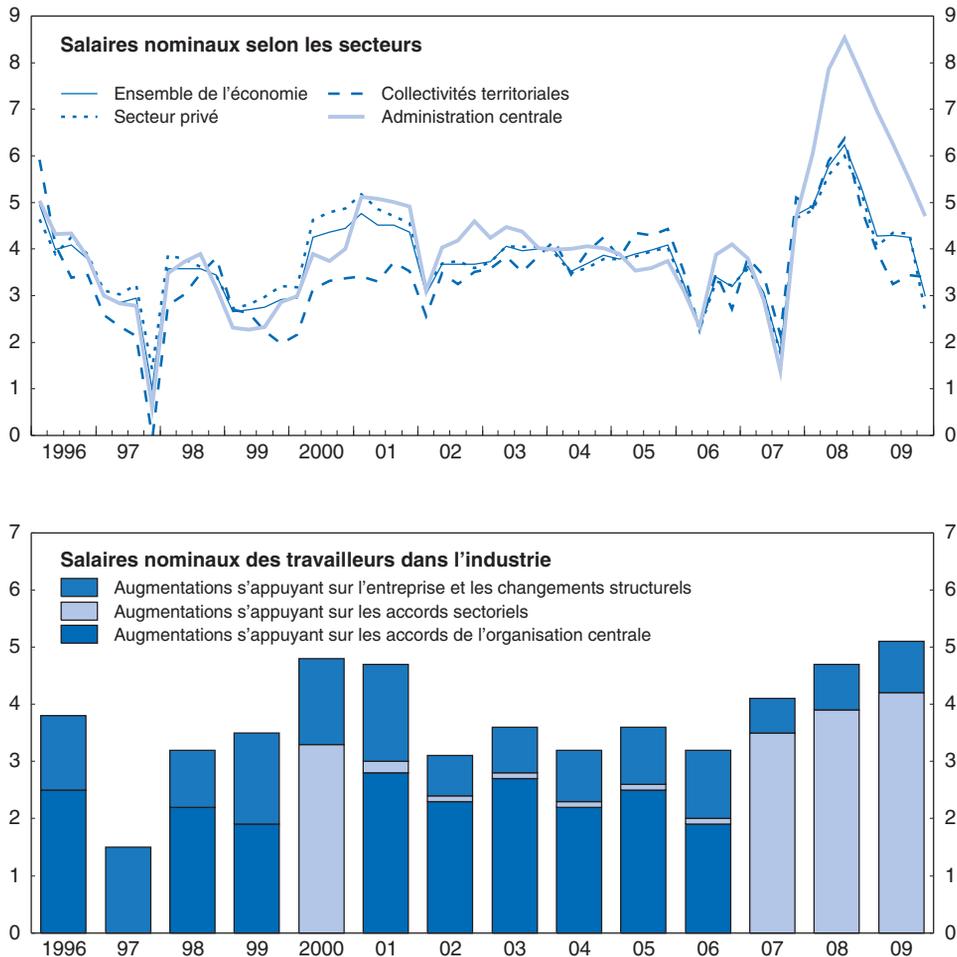
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833843571756>

publics. Souvent, aussi, les conventions intègrent des accords sur la politique des revenus (Johansson, 2006). Si l'on a pu observer que les négociations salariales centralisées ou coordonnées débouchent sur des résultats inférieurs en termes de masse globale, la décentralisation permet néanmoins la flexibilité des salaires réels et favorise l'emploi au sein des groupes les plus faibles sur le marché du travail (OCDE, 2006a).

Récemment, la Finlande est passée à un système de négociations salariales plus décentralisé afin d'améliorer la flexibilité des salaires relatifs. Au cours du cycle 2007-08, les accords salariaux se sont conclus au niveau des branches, sans guère qu'interviennent les pouvoirs publics, mais, comme cela était signalé dans la précédente *Étude*, le résultat global était largement non satisfaisant, avec de fortes augmentations des salaires, au-delà de ce que permet la situation économique, et pas d'amélioration sensible de la flexibilité des salaires au plan local (graphique 3.4). Si les fortes hausses des salaires ont soutenu la demande intérieure, contribuant ainsi à atténuer le ralentissement, elles ont entraîné des hausses de prix et des pertes de compétitivité, avec des effets potentiellement négatifs sur l'emploi (chapitre 1). Les primes salariales au niveau local ont pris plus d'importance dans les accords mais, s'appliquant de façon assez mécanique, elles n'ont guère aidé à aligner les salaires sur les conditions de productivité locales (Asplund, 2007).

Le cycle en cours intervient dans un contexte institutionnel similaire, mais au cœur d'une grave récession, et, avec en toile de fond, la montée du chômage et de fortes tensions sur les finances publiques. En pareille situation, un système de négociation décentralisé qui fonctionne correctement doit produire des hausses de salaires modérées. Or, bien que les

Graphique 3.4. **Évolution des salaires**
Taux de croissance en glissement annuel, en pourcentage



Source : Statistics Finland; ministère de l'Emploi et de l'Économie; et statistiques sur les salaires de la Confédération des industries finlandaises.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833867781632>

résultats définitifs ne soient pas encore connus, on peut craindre que la modération des hausses déjà négociées dans certains secteurs liés à l'exportation ne s'étende pas au secteur public. Cela pourrait, dans un second temps, susciter des demandes compensatoires additionnelles de la part d'autres secteurs. En outre, il n'y a guère d'éléments qui permettent de penser que les accords passés jusqu'à présent aient accru la flexibilité des salaires relatifs.

Il appartient donc aux partenaires sociaux de négocier des salaires cohérents avec la situation conjoncturelle déprimée et avec la compétitivité internationale. Si tel n'est pas le cas, les autorités devraient envisager d'autres modalités que le système actuel. Une possibilité consisterait à accroître la coordination au sein des employeurs et des syndicats, et entre employeurs et syndicats, et à s'entendre sur une issue salariale globale raisonnable. Cela favoriserait une plus grande modération des accords. Cependant, le renforcement de la coordination irait aussi à l'encontre du renforcement souhaité de la flexibilité des salaires au niveau local. Cette situation pourrait sans doute être évitée si l'accord global n'imposait pas d'autres restrictions aux négociations au niveau des

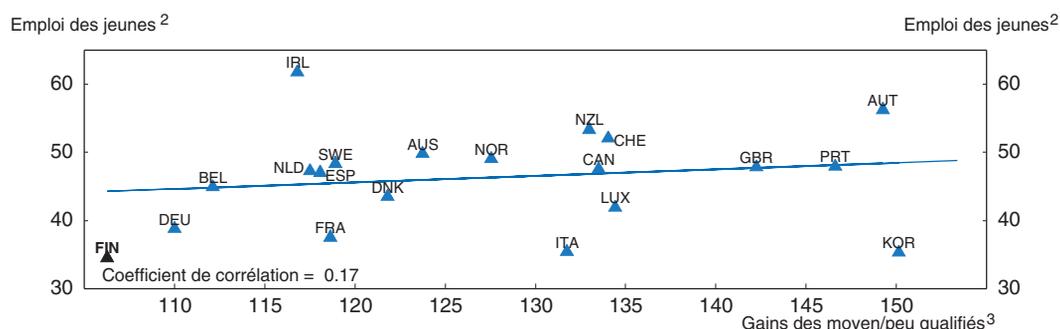
branches et si, dans les négociations au niveau des branches ou des entreprises, on s'efforçait de mieux aligner les salaires sur la situation économique locale. Ce type de système de négociation, coordonné à l'échelon central mais ménageant une flexibilité au niveau local, a permis de modérer les hausses de salaires en Suède depuis 1997¹.

D'autres mesures destinées à accroître la flexibilité des salaires au niveau local devraient aussi être envisagées. Une possibilité serait de réformer le système d'assurance chômage qui a sans doute contribué à la fois à des niveaux de salaires globaux élevés et à une moindre flexibilité. Les employeurs et les pouvoirs publics étant les principaux contributeurs au système d'assurance chômage (voir tableau 3.1), cela peut avoir engendré des mécanismes de type travailleurs inclus-travailleurs exclus, les travailleurs syndiqués qui ont un emploi étant moins attentifs aux conséquences sociales de trop fortes hausses des salaires. Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux devraient donc envisager l'instauration de mécanismes qui renforcent les incitations à rechercher un faible niveau de chômage, par exemple en instaurant un système de modulation des cotisations en fonction de l'expérience statistique. En outre, comme recommandé plus loin, une baisse des taux de remplacement assurés par les allocations chômage et un durcissement de l'accès aux cessations anticipées d'activité pourraient abaisser les salaires de réserve et, par conséquent, freiner les hausses de salaires excessives.

Comme d'autres pays fortement syndiqués, tels que la Belgique et la Suède, la Finlande a une structure salariale comprimée². Des négociations centralisées favorisent la compression salariale qui a probablement baissé le niveau d'emploi des groupes marginaux sur le marché du travail finlandais. S'il n'y a pas d'observations robustes qui permettent d'affirmer que des salaires minimums élevés contribuent au chômage de façon générale, certaines études observent néanmoins des effets négatifs sur l'emploi des jeunes (OCDE, 1998). Les risques liés à des salaires minimums élevés sont sans doute particulièrement importants pour les jeunes peu qualifiés, ce qui explique probablement pour partie le niveau d'emploi relativement faible des jeunes en Finlande (graphique 3.5). Des salaires minimums plus faibles pour les jeunes non qualifiés pourraient accroître les perspectives d'emploi de cette catégorie de main-d'œuvre.

Graphique 3.5. **Compression de la distribution des salaires**

2007¹



1. Ou dernière année disponible.

2. Taux d'emploi des jeunes (âgés de 20 à 24 ans) qui ne sont pas en formation en proportion de la population totale âgée de 20 à 24 ans qui n'est pas en formation.

3. Gains pour un niveau de formation du deuxième cycle du secondaire et post-secondaire (hors supérieur) par rapport à un niveau de formation inférieur au deuxième cycle du secondaire.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation*.

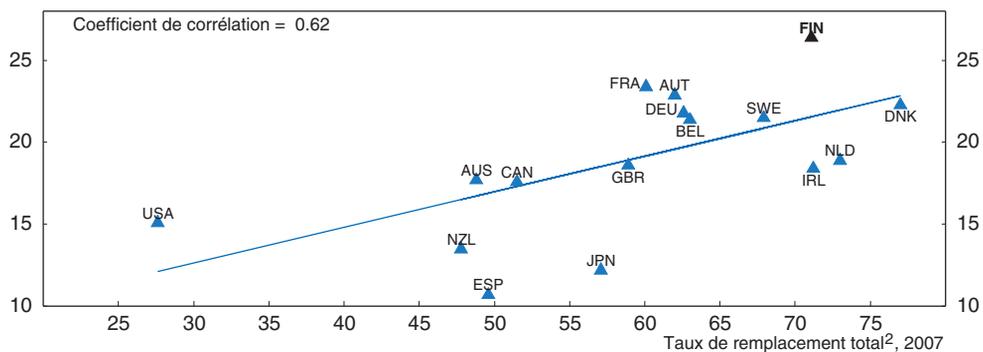
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833871276336>

Les prestations servies en cas d'inactivité sont généreuses et elles sont servies pendant longtemps

Les taux de remplacement pour les chômeurs de longue durée sont parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE, ce qui réduit les incitations à entrer ou à revenir dans l'emploi (graphique 3.6 et encadré 3.1). Les taux de remplacement élevés reflètent la générosité des prestations et la longueur des durées de versement, outre l'interaction avec des règles spéciales, telles que la filière du chômage et d'autres dispositifs de sécurité sociale. Si des taux de remplacement élevés peuvent, dans une certaine mesure, être compensés par une politique agressive d'activation comme au Danemark, en Finlande, il y a une conjonction de taux de remplacement généreux servis pendant longtemps et d'interventions tardives en faveur de l'activation qui est inhabituelle dans les pays de l'OCDE.

Graphique 3.6. Taux de remplacement et taux de bénéficiaires de prestations

Taux de bénéficiaires de prestations¹, 2004



1. Part de la population d'âge actif qui perçoit des prestations de remplacement du revenu.
2. Taux de remplacement net moyen sur une période de chômage de cinq ans, basé sur les allocations chômage, l'aide sociale et les allocations logement.

Source : N. Duell, D. Grubb et S. Singh (2009), « Activation Policies in Finland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 98, tableau 4.1 et OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, graphique 1.19.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/833876106553>

Encadré 3.1. Les taux de remplacement assurés par les allocations chômage et les prestations sociales sont élevés

Les prestations de chômage en Finlande proviennent de deux dispositifs : l'allocation liée aux gains, financée par des caisses d'assurance chômage volontaire et l'allocation de base pour ceux qui ne peuvent bénéficier de l'allocation liée aux gains. Les taux d'adhésion aux caisses d'assurance chômage volontaire sont élevés, de sorte que la prestation liée aux gains reste l'élément déterminant pour la majorité des chômeurs. Aussi bien l'allocation liée aux gains que l'allocation de base sont versées pendant 500 jours (100 semaines). Au terme des 500 jours, une aide au titre du marché du travail, non soumise à conditions de ressources, peut encore être versée pendant 180 jours. Au terme de 680 jours, les chômeurs peuvent bénéficier de l'allocation au titre du marché du travail soumise à conditions de ressources ou de l'aide au revenu de base (il s'agit d'une aide sociale de la commune), ou de l'une et de l'autre selon des combinaisons diverses.

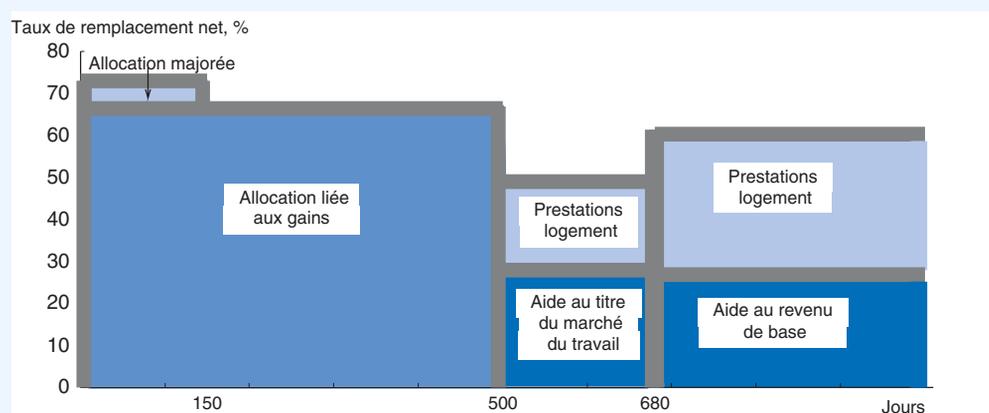
L'allocation liée aux gains permet des taux de remplacement assez élevés par rapport à ce qu'on observe dans d'autres pays de l'OCDE, encore que son montant soit plafonné à 90 % du salaire antérieur. Pour un salarié percevant 67 % du salaire moyen, le taux de

Encadré 3.1. Les taux de remplacement assurés par les allocations chômage et les prestations sociales sont élevés (suite)

remplacement net, en Finlande, ressort en moyenne à 79 %, ce qui est en ligne avec ce qu'on observe dans les autres pays nordiques (81 % en moyenne au Danemark, en Norvège et en Suède) et nettement supérieur à la moyenne (70 %) pour la zone de l'OCDE (Duell et al., 2009). En outre, il y a un complément à l'allocation liée aux gains au titre des enfants qui peut aller jusqu'à 9.19 EUR par jour pour trois enfants. Et pour les salariés victimes de suppressions d'emploi et qui sont prêts à participer aux mesures d'activation, les taux de remplacement sont relevés pendant les 150 premiers jours, grâce à une majoration de l'allocation liée aux gains, ce qui augmente le taux de remplacement de 6 points de pourcentage. Un autre complément en faveur des travailleurs licenciés qui participent à des programmes actifs du marché du travail a été introduit le 1^{er} juillet 2009. L'allocation de base est beaucoup moins généreuse puisqu'elle n'est que de 23.91 EUR par jour.

Les taux de remplacement sont en règle générale beaucoup plus faibles à partir du moment où l'individu chômeur passe sous le régime de l'aide au titre du marché du travail, mais le bénéficiaire peut aussi percevoir des prestations logement soumises à conditions de ressources et, dans certains cas, l'aide au revenu de base, ce qui fait que la baisse du taux de remplacement est alors moins abrupte (graphique 3.7). Au terme de 680 jours ou s'il refuse l'activation, l'intéressé peut passer sous le régime de l'aide au revenu de base soumise à conditions de ressources. Bien que l'aide au revenu de base ne remplace qu'une fraction du salaire initial, elle couvre 100 % des dépenses au titre du logement jusqu'à un certain niveau, de sorte que le taux de remplacement net est assez élevé, parfois nettement supérieur à celui assuré par l'aide au titre du marché du travail. L'aide au revenu de base couvre aussi les dépenses annexes liées au logement (électricité, assurance, etc.), ainsi que les soins de santé. Pour les ménages et les individus qui s'attendent à percevoir un salaire proche du niveau minimum et qui ont des coûts de logement élevés, le taux de remplacement peut être proche de 100 %.

Graphique 3.7. Taux de remplacement nets au chômage¹



1. Pour une personne seule rémunérée à 67 % du salaire moyen avec des dépenses de logement de 500 EUR.
Source : Ministère des Finances ; N. Duell, D. Grubb et S. Singh (2009), « Activation Policies in Finland », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 98 ; et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/833883051305>

La conjonction de taux de remplacement élevés et d'interventions tardives en faveur d'une activation soulève plusieurs problèmes. D'abord, il y a des indications fortes que des taux de remplacement élevés freinent l'intensité de recherche d'emploi et, de façon

générale, tendent à accroître le chômage (Bassanini et Duval, 2006). On a pu constater aussi que l'introduction de l'allocation majorée en fonction des gains (encadré 3.1) décroît les chances de retour à l'emploi (Uusitalo et Verho, 2007). En outre, il y a des arguments forts pour laisser les taux de remplacement décroître durant la période de chômage, afin de trouver l'équilibre entre la nécessité d'apporter une garantie à l'individu et les incitations pour maintenir l'effort de recherche d'emploi (Fredriksson et Holmlund, 2006).

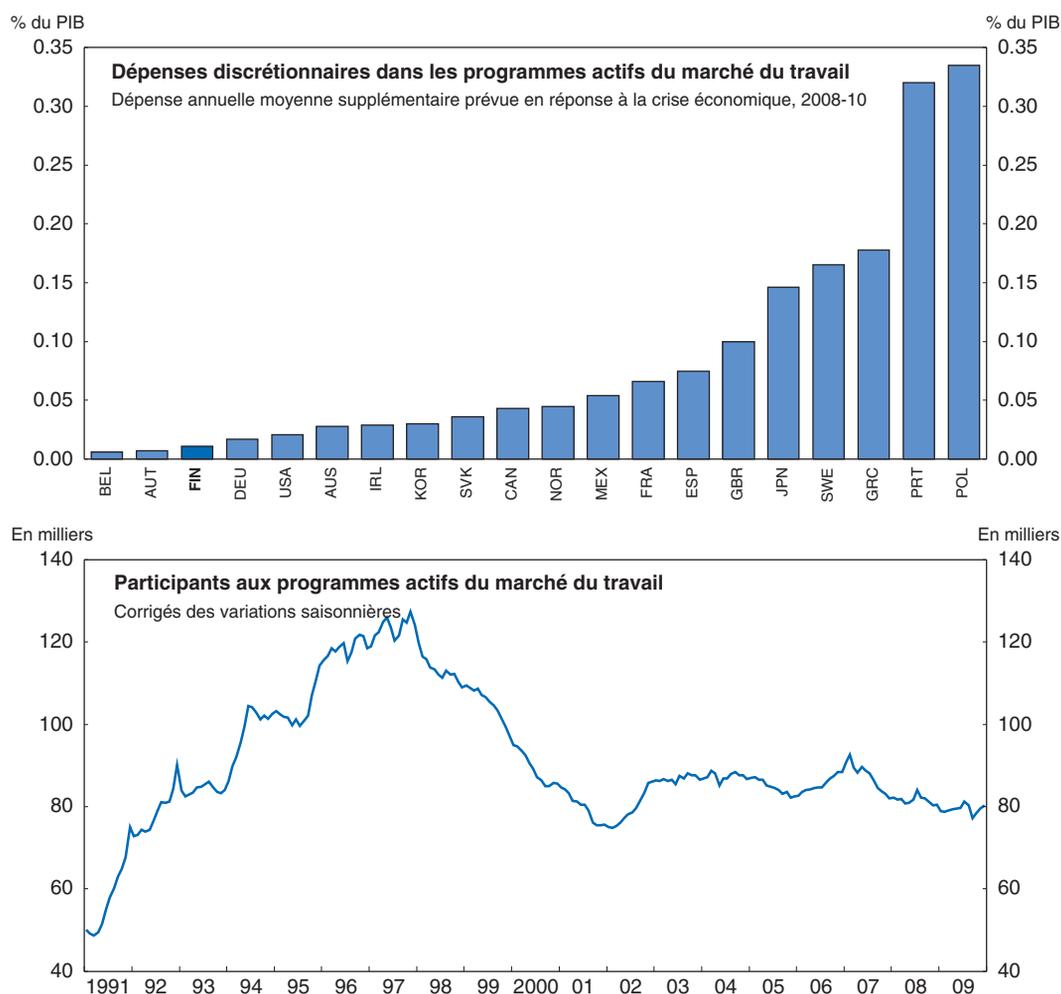
Pour maintenir l'incitation à travailler, les pouvoirs publics devraient non seulement abaisser les taux de remplacement sur toute la période de 500 jours ouvrant droit à indemnisation au titre du chômage, mais également maintenir ou même accentuer la baisse du taux de remplacement à mesure que la durée de chômage augmente³. Même s'il faut éviter d'abaisser les taux de remplacement en plein milieu de la récession, signaler clairement que ce type de réforme interviendra lorsque l'économie se redressera contribuerait à renforcer l'intensité de la recherche d'emploi⁴. Par ailleurs, les pouvoirs publics doivent s'assurer que les propositions de réforme de la Commission de réforme de la sécurité sociale (SATA) relatives aux allocations logement traitent efficacement du problème de la trappe à inactivité créée par l'aide au revenu de base associée aux prestations logement (encadré 3.1). Ils devraient aussi envisager d'égaliser les taux de remplacement et les exigences d'activation pour l'aide non soumise à conditions de ressources au titre du marché du travail et l'aide au revenu de base pour les personnes aptes à travailler⁵. Lors de la mise en œuvre des réformes sociales telles que le système d'allocations logement, les autorités doivent s'assurer que les aides soient suffisamment ciblées sur les pauvres (par exemple les retraités pauvres et les familles pauvres avec enfants)⁶.

La politique d'activation devrait être plus ambitieuse

Des politiques d'activation faibles peuvent retarder la reprise de l'emploi et permettre que le chômage de longue durée s'installe. Bien que les politiques d'activation n'aient qu'un impact limité sur l'emploi durant une récession, elles peuvent aider à maintenir la capacité de recherche d'emploi et l'employabilité jusqu'à ce que le marché du travail commence à s'améliorer (OCDE, 2009a). En 2007, le coût des politiques du marché du travail en Finlande représentait 2.3 % du PIB. C'est en gros deux fois la moyenne pour la zone de l'OCDE, mais c'est comparable à ce qu'on observe au Danemark, en Norvège et en Suède. Cependant, la proportion de ressources consacrée aux mesures actives n'est que de 38 %, ce qui est très inférieur à ce qu'on observe dans les trois autres pays nordiques (56 %). En outre, l'accroissement des dépenses au titre du service public de l'emploi (SPE) et des politiques actives du marché du travail (PAMT) durant la récession a été moindre que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 3.8, première partie).

L'activation tend à intervenir tardivement durant l'épisode de chômage par rapport à ce que l'on observe dans les autres pays nordiques. L'orientation vers un programme actif du marché du travail intervient après 100 semaines en Finlande, alors que l'orientation est obligatoire après 300 jours (soit 60 semaines) en Suède et après neuf mois (soit 40 semaines) au Danemark. Le caractère tardif de l'activation transparaît dans la baisse du nombre des participants à des PAMT depuis le début de la récession en 2008 (graphique 3.8, deuxième partie). Il contribue aussi à la médiocre performance de la Finlande du point de vue de la dépendance à l'égard des prestations, ainsi qu'en témoigne l'écart, d'ampleur exceptionnelle, par rapport à la droite de régression sur le graphique 3.6. Certaines mesures ont été prises récemment pour accélérer le recours à l'activation : c'est ainsi qu'on a supprimé la notion d'âge limite maximum au-delà duquel l'activation n'était pas obligatoire,

Graphique 3.8. Programmes actifs du marché du travail



Source : OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, graphique 1.18 et ministère de l'Emploi et de l'Économie, statistiques du Service de l'emploi.

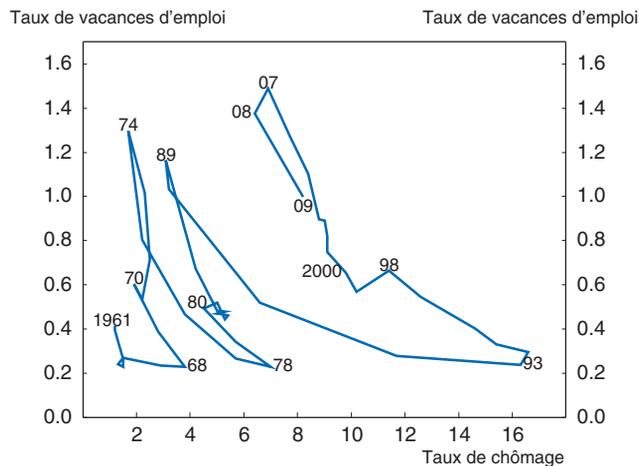
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834013025554>

que des plans de travail individualisés sont mis sur pied et que les autorités garantissent un travail ou une formation aux jeunes si la durée de chômage excède trois mois.

L'activation devrait être rendue obligatoire bien avant les 500 jours qui s'appliquent actuellement. Ainsi que la Commission SATA l'a préconisé, les autorités devraient envisager de rendre l'activation obligatoire au terme de 50 semaines ou plus tôt, et cela dès que possible. Cette réforme nécessiterait plus de personnel et plus de ressources pour le SPE. Les systèmes existants de profilage (voir plus loin) devraient être utilisés précocement durant l'épisode de chômage afin d'identifier les individus qui ont un risque élevé d'évoluer vers le chômage de longue durée. Les personnes ainsi identifiées devraient faire l'objet d'interventions obligatoires dès que possible. Le refus de participer à des mesures d'activation devrait toujours entraîner des sanctions. Les autorités devraient accorder des financements supplémentaires à titre temporaire pour financer des interventions précoces et veiller à ce que ces ressources se transforment rapidement en mesures d'activation pour enrayer le déclin de l'activation par rapport au chômage.

L'efficacité globale de l'appariement sur le marché du travail est depuis longtemps en déclin (graphique 3.9). Cette tendance peut, dans une certaine mesure, être imputée à l'accentuation des déséquilibres régionaux (voir chapitre 4) et à l'insuffisante mobilité de la main-d'œuvre (OCDE, 2008a). L'efficacité de l'appariement varie aussi beaucoup selon les régions, ce qui indique qu'il peut y avoir de grandes disparités dans l'efficacité des services de l'emploi. On estime que le taux de chômage moyen aurait pu être inférieur de 2.4 points de pourcentage si tous les bureaux de l'emploi avaient eu la même efficacité que la région la plus performante en termes d'appariement entre chômeurs et offres d'emploi (Hynninen *et al.*, 2009). Si ce type d'estimation donne à penser qu'il y a un potentiel important d'amélioration de l'efficacité, cela n'indique pas que les ressources budgétaires soient l'élément déterminant de l'explication. En fait, il semble n'y avoir qu'une faible corrélation entre les ressources en termes de dépenses de personnel par chômeur et l'efficacité de l'appariement au niveau des régions (graphique 3.10).

Graphique 3.9. Courbe de Beveridge

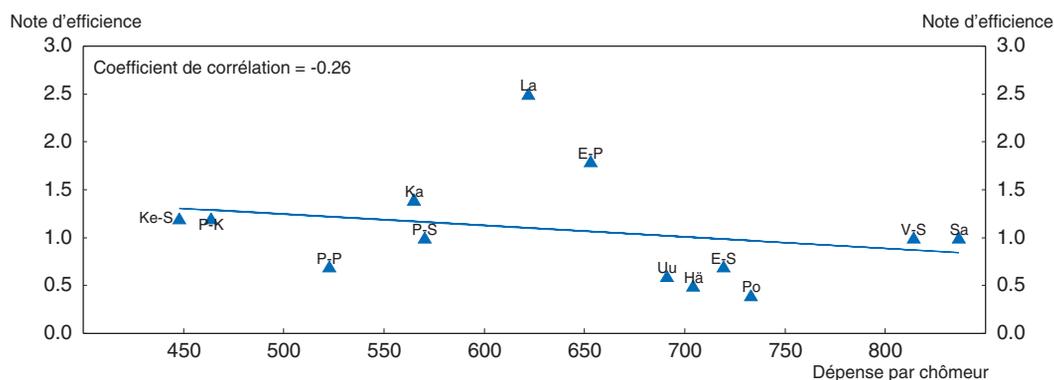


Source : OCDE (2010), *Principaux indicateurs économiques – Base de données en ligne* (mars).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834014338035>

Pour corriger les inefficiences du SPE, une plus grande centralisation est nécessaire. Le caractère fragmenté du cadre institutionnel (encadré 3.2) accroît le risque que les différents bureaux locaux appliquent des procédures et des critères différents pour traiter les cas. Le caractère décentralisé du dispositif accroît aussi les risques de conflits d'intérêts au sein des commissions du travail. Afin de garantir une uniformité dans les interventions et les critères appliqués par les différents bureaux, des instructions claires concernant les mesures et les sanctions devraient être données à tous les agents. L'administration centrale devrait s'assurer que le référentiel des bureaux de l'emploi est utilisé pour harmoniser les procédures d'intervention et égaliser l'efficacité dans la prestation de services. L'actuel système de rémunération selon la performance devrait être intensifié⁷. Le niveau de qualification dans les bureaux de l'emploi étant généralement assez faible et une bonne partie des effectifs étant employée à titre temporaire, la question des ressources humaines demande à être traitée (Duell *et al.*, 2009).

Comme les ressources du SPE seront soumises à de fortes tensions dans les années à venir, il conviendrait d'envisager d'exploiter davantage le système existant de profilage. Outre que cela libérerait les agents de certaines tâches, le profilage pourrait aussi être

Graphique 3.10. Appariements sur le marché du travail et dépenses¹

1. Les dépenses sont mesurées par les dépenses de personnel des bureaux de l'emploi en euros par chômeur en 2008. La note d'efficacité montre la baisse potentielle du chômage si la région se déplace vers la frontière de l'efficacité.

Source : Statistics Finland et S.-M., Hynninen et al. (2009), « Matching Inefficiencies, Regional Disparities and Unemployment », VATT Working Papers, 4/2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834043336530>

Encadré 3.2. Le Service public de l'emploi (SPE) dépend d'une multiplicité d'institutions

La responsabilité des politiques de l'emploi et de leur financement est éclatée entre de nombreux acteurs. Trois ministères opérationnels (ministère de l'Emploi et de l'Économie, ministère des Affaires sociales et de la Santé, et ministère de l'Éducation) participent à l'élaboration des politiques, de même que les 348 communes, l'Institution d'assurances sociales (KELA), les 34 caisses d'assurance chômage, les syndicats et les organisations d'employeurs. Au sein du SPE, les services en contact avec la clientèle sont fournis par les 74 bureaux de l'emploi et du développement économique, financés par le ministère de l'Emploi et de l'Économie. Il n'y a pas d'organisme central qui gère le système du SPE au niveau national, mais le ministère de l'Emploi et de l'Économie applique les politiques de l'emploi au travers de 15 centres régionaux qui, eux-mêmes, gèrent les bureaux de l'emploi et du développement économique. Les décisions concernant l'éligibilité et les prestations sont prises par les commissions locales du travail associées aux bureaux locaux de l'emploi au sein desquels le SPE, les communes et les partenaires sociaux sont représentés. En 2004, le SPE a fait l'objet d'une réforme. On a créé i) des centres de recherche d'emploi, pour améliorer le partage de l'information en direction des demandeurs d'emploi; et ii) des centres de services à la main-d'œuvre (LAFOS) chargés de s'occuper des chômeurs les plus difficiles à placer. Les effectifs des centres de services à la main-d'œuvre proviennent des communes et du SPE. En 2009, une autre réforme du fonctionnement des bureaux de l'emploi et du développement économique a été lancée, laquelle vise à mieux intégrer les services à la main-d'œuvre et les services aux entreprises.

utilisé pour identifier les individus qu'il faudrait orienter précocement vers l'activation, et l'utilisation d'un système mécanique pour affecter les individus aux PAMT pourrait être jugée plus juste que les autres formules. Les systèmes de profilage pourraient aussi être utilisés plus largement, par exemple pour affecter les individus aux différents types de PAMT (Fröhlich et al., 2004).

La mobilité régionale devrait être également encouragée. Comme recommandé dans la précédente *Étude* (OCDE, 2008a), l'allocation au titre d'une seconde résidence pour le travail devrait être progressivement supprimée, car seuls ceux qui sont assez riches pour maintenir deux résidences pourraient en bénéficier. Un nouveau durcissement des exigences en matière de mobilité géographique pour la recherche d'emploi serait positif et la décision qui a été prise récemment d'exiger des demandeurs d'emploi qu'ils soient prêts à accepter des temps de trajet plus longs marque un pas dans la bonne direction. Cependant, les taux de remplacement élevés et la cherté du logement dans les zones à marché du travail comparativement dynamique restent des obstacles à la mobilité.

Morcellement des responsabilités financières concernant les prestations

Les responsabilités financières en matière de prestations chômage et de prestations connexes sont morcelées entre de nombreux acteurs, ce qui peut fausser les mécanismes incitatifs. L'administration centrale finance les infrastructures et les programmes d'activation (encadré 3.2). Le coût de l'aide au titre du marché du travail, des prestations logement et de l'aide au revenu de base est supporté par l'administration centrale et par les communes. Les données récentes sur les réformes, concernant par exemple les Pays-Bas en 2004, tendent à indiquer qu'on pourrait faire baisser le nombre de bénéficiaires en remplaçant la formule des responsabilités partagées par un système de dotation globale qui ferait que l'entière responsabilité des prestations incomberait aux collectivités locales (Duell *et al.*, 2009).

Bien que les caisses d'assurance chômage détiennent la responsabilité financière des prestations liées aux gains, leur financement est opaque. En règle générale, ces caisses sont liées aux syndicats. Les cotisations des salariés et les versements des adhérents ne représentent que 17 % des ressources totales des caisses, ce qui a contribué à ce que les taux d'adhésion soient élevés. Le reste du financement provient d'apports publics et des cotisations des employeurs (tableau 3.1). Il semble, à en juger par l'expérience de certains pays de l'OCDE, que les caisses d'assurance chômage non soumises à un contrôle strict de la part de l'État sont susceptibles de se montrer plus généreuses envers leurs adhérents que ne leur permettent les règles en vigueur (Duell *et al.*, 2009). S'il est vrai qu'en augmentant notablement les cotisations des membres et des salariés, on pourrait atténuer les phénomènes incitatifs pervers, il apparaît, à en juger par l'expérience de la Suède depuis 2007, qu'une hausse des taux peut entraîner le départ du système d'assurance d'une large fraction d'assurés. Le gouvernement devrait donc plutôt se demander si la nationalisation du système des caisses d'assurance chômage (déjà largement financé par l'État) ne serait pas la meilleure façon de traiter ces problèmes.

Tableau 3.1. Ressources et dépenses des caisses d'assurance chômage

En millions EUR, 2008

Ressources	Millions EUR	% du total	Dépenses	Millions EUR	% du total
Adhésions	131	9	Prestations	1 445	95
État	560	37	Gestion	64	4
Cotisations d'assurance	822	54			
<i>Dont :</i>					
<i>Employeurs</i>	699	46			
<i>Salariés</i>	123	8			
Autres ressources	19	1	Autres dépenses	19	1
Total des ressources	1 531	100		1 524	100

Source : Données fournies par le ministère de l'Emploi et de l'Économie et calculs de l'OCDE.

Maintenir les gens plus longtemps dans l'emploi aiderait à contenir les coûts du vieillissement

D'après le programme de l'actuel gouvernement, le vieillissement rapide de la population et les cessations anticipées d'activité constitueront, à l'avenir, les défis les plus graves pour la croissance et la viabilité des finances publiques (Cabinet du Premier ministre, 2007). La crise actuelle peut amplifier les problèmes si les sorties du marché du travail se multiplient et si l'âge effectif de départ à la retraite baisse. Bien que les réformes des pensions de 2005 (encadré 3.3) aient contribué à relever l'âge de départ à la retraite en supprimant la pension de chômage et en relevant l'âge minimum d'accès à la retraite, il faut faire davantage pour retrouver l'équilibre financier. Le régime de l'invalidité, la « filière » du chômage et le système de pension de vieillesse étant liés entre eux, toute réforme doit traiter ces trois dispositifs en même temps.

Jusqu'à présent, le marché du travail pour les travailleurs âgés s'est relativement bien tenu au cours de cette récession. Les taux de chômage de cette catégorie de main-d'œuvre ont augmenté, mais pas différemment de ceux des travailleurs des classes d'âge de forte activité (graphique 3.2, deuxième partie). Les taux d'emploi ont décliné, mais l'âge prévu de départ à la retraite a de fait augmenté en 2009. Néanmoins, on s'interroge beaucoup sur les licenciements temporaires : d'après certaines informations, les travailleurs âgés seraient surreprésentés dans cette catégorie.

Encadré 3.3. Le système finlandais de pension de vieillesse

Le système finlandais de pension de vieillesse qui a été réformé en 2005 recouvre deux grandes composantes : une pension de base soumise à conditions de revenu (pension nationale) et plusieurs régimes obligatoires liés aux gains, tous bâtis selon le même modèle. L'importance de la pension nationale a décliné au fil du temps et moins d'un retraité sur dix perçoit uniquement la pension de base, encore qu'en 2007, la moitié environ des retraités tiraient une partie de leurs revenus de ce système. Le système des pensions liées aux gains est un système à prestations définies avec d'importants fonds de lissage. Il est financé par des cotisations versées par les employeurs et par les salariés. À partir de 2005, le taux d'accumulation est de 1.5 % du salaire de référence dans la tranche d'âge 18-52 ans, de 1.9 % dans la tranche d'âge 53-62 ans et de 4.5 % dans la tranche d'âge 63-67 ans. Des droits sont aussi acquis au titre des périodes d'études, du congé parental et du chômage. L'âge de la retraite est flexible, le départ à la retraite pouvant intervenir entre 63 et 68 ans, avec une possibilité de départ anticipé à partir de 62 ans (moyennant une décote importante sur la retraite) et une possibilité de report au-delà de 68 ans. Cependant, il n'y a pas d'ajustement actuariel des droits à pension durant la fenêtre des départs possibles, ce qui réduit les incitations à continuer de travailler. Pour le travailleur homme médian, le taux de remplacement net est de 62 %, ce qui est inférieur à la moyenne pour la zone de l'OCDE qui ressort à 72 % (OCDE, 2009b). À partir de 2010, les nouvelles pensions liées aux gains seront réduites en fonction de l'allongement prévisible de la longévité. Cet ajustement signifie que le montant des retraites liées aux salaires diminuera, à moins que les futurs retraités ne réagissent en restant plus longtemps sur le marché du travail.

Les dispositifs liés aux gains sont gérés par des compagnies d'assurance, des fonds de pension d'entreprise et des fonds de pension de branche. Le Centre finlandais des pensions (ETK) coordonne les données et les fonds sont sous la tutelle du ministère des

Encadré 3.3. Le système finlandais de pension de vieillesse (suite)

Affaires sociales et de la Santé et de l'autorité de supervision financière. Le système de la pension nationale est géré par l'assurance sociale (KELA) et supervisé par le Parlement. Les dispositifs liés aux gains du secteur public relèvent de prestataires spécifiques.

En Finlande, les pensions découlent d'accords passés entre les organisations du marché du travail qui sont ensuite inscrits dans la loi. Par conséquent, les syndicats, les employeurs et les pouvoirs publics, tous ces acteurs ont un impact sur la législation. Comme indiqué au chapitre 2, les actifs financiers et les opérations des fonds de pension figurent aux comptes des administrations publiques aux fins statistiques d'Eurostat. Cependant, ces systèmes et d'autres systèmes du même type sont considérés comme relevant du secteur privé dans la classification de l'OCDE (OCDE, 2009b). En outre, du strict point de vue juridique, ces fonds sont des entités privées. Dans la présente *Étude*, toutefois, elles sont traitées comme relevant du secteur public. Les cotisations au dispositif sont traitées comme des cotisations de sécurité sociale et l'on estime que la responsabilité financière ultime du dispositif repose sur la puissance publique.

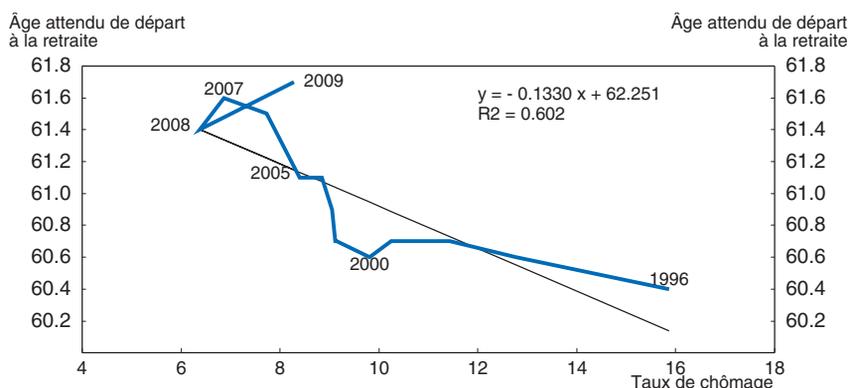
Que le système finlandais de pensions puisse presque entièrement être décrit comme un système à prestations définies a un impact sur la répartition des risques entre les générations. Un choc, par exemple une dépréciation permanente de la valeur des actifs, n'aura pas d'impact sur les droits constitués mais nécessitera un relèvement des cotisations futures. Cela transfère, de fait, une plus large part du risque sur l'actuelle génération des jeunes et sur les futures générations. Le risque de longévité fait exception dans la mesure où l'ajustement en fonction de la longévité fait supporter le risque démographique par la génération qui perçoit la pension.

Contrairement à ce qu'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les systèmes de pensions à cotisations définies du troisième pilier ne jouent qu'un rôle mineur en Finlande. Il serait intéressant, du point de vue du partage des risques, de faire une plus large place aux systèmes à cotisations définies, même si les pouvoirs publics doivent veiller à ne pas poursuivre cet objectif au prix de distorsions dans les subventions.

L'âge attendu de départ à la retraite a augmenté, mais il pourrait reculer du fait de la récession

L'offre de main-d'œuvre en Finlande est réduite par l'âge relativement faible de la retraite. L'âge moyen de départ à la retraite reste à peu près constant, à 58.4 ans entre 2003 et 2008. Selon un indicateur construit par le Centre finlandais des pensions – lequel reflète la composition par âge de la population – l'âge attendu de départ à la retraite pour un individu de 50 ans a augmenté de 0.8 par an entre 2003 et 2008, passant à 61.7 ans, et à 59.8 ans pour un individu de 25 ans⁸. Bien que l'augmentation soit notable, l'évolution reflète en partie une normalisation, en ce sens que l'effet de la crise du début des années 90 sur la main-d'œuvre est allé en s'estompant à mesure que les cohortes touchées par la récession passaient sous le régime de la retraite (Grönqvist et Kinnunen, 2009). En outre, l'augmentation est intervenue à un moment où le marché du travail était en train de s'améliorer fortement (graphique 3.11). De fait, la baisse du taux de chômage peut expliquer l'essentiel de l'augmentation de l'âge attendu de départ à la retraite depuis 1996, même si la hausse sensible que l'on a pu observer en 2009, lors de la dégradation du marché du travail est encourageante. Sur la base de cette relation historique, on pourrait s'attendre à un recul de l'âge attendu de départ à la retraite au cours des quelques prochaines années, en raison de la récession.

Graphique 3.11. **Âge attendu de départ à la retraite¹ et taux de chômage**
1996-2009



1. Âge attendu de départ à la retraite pour un individu ayant atteint 50 ans.

Source : Finnish Centre for Pensions; OCDE (2009), *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86 et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834052257838>

La réforme des pensions de 2005 devrait accroître l'offre de main-d'œuvre en faisant augmenter l'âge effectif de départ à la retraite. Il est toutefois trop tôt pour en évaluer pleinement les effets (encadré 3.3), les décisions en matière de départ à la retraite étant encore influencées par les mécanismes incitatifs et les règles régissant l'ancien système. Par exemple, l'ancienne pension de chômage n'a pas encore pleinement disparu et contribue à fortement alimenter le nombre des retraités en Finlande. Cependant, les nouveaux pensionnés sont de plus en plus nombreux à prendre leur retraite avec une pension de vieillesse, et la part de ceux qui partent à la retraite avec une pension de chômage ou d'invalidité a nettement décliné (tableau 3.2). D'après certaines estimations, la réforme des pensions de 2005 aura pour effet d'augmenter l'âge de départ à la retraite de 8 mois (Hakola et Määtänen, 2007). Néanmoins, l'âge moyen de départ à la retraite resterait nettement inférieur à ce qu'il est, en moyenne, pour la zone de l'OCDE et, par rapport aux autres pays nordiques, il serait inférieur de quatre ans pour les hommes et de deux ans pour les femmes⁹. L'objectif du gouvernement est d'augmenter l'âge moyen de départ à la retraite de trois ans d'ici 2030 (ministère des Finances, 2008), mais on ne sait pas bien dans quelle mesure cet objectif intègre les effets des mesures déjà mises en œuvre.

Tableau 3.2. **Nouveaux retraités**
2001 et 2008

Pension de vieillesse ordinaire	Pension de vieillesse anticipée	Pension de chômage	Pension d'invalidité	Pension spéciale des agriculteurs	Ensemble des nouveaux retraités ¹	Pension à temps partiel ²
2001						
13 858	3 872	14 802	24 082	1 263	57 406	8 995
24 %	7 %	26 %	42 %	2 %	100 %	16 %
2008						
28 949	3 400	12 613	27 638	1 136	72 668	7 032
40 %	5 %	17 %	38 %	2 %	100 %	10 %

1. Hors pension à temps partiel.

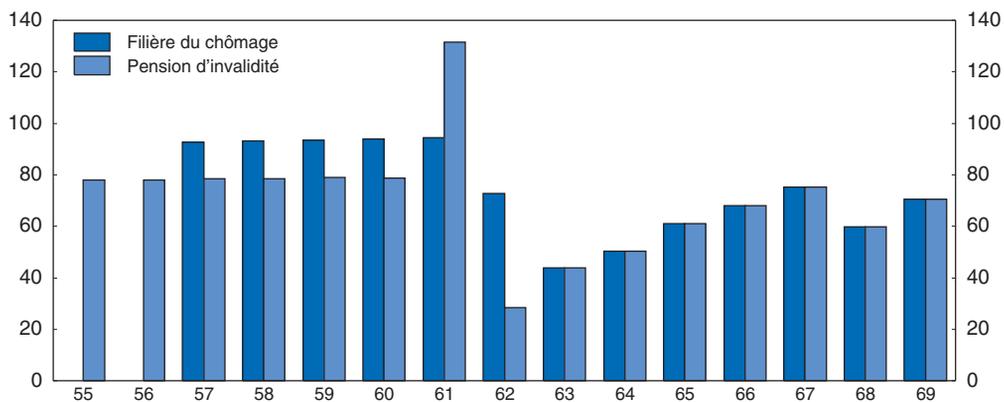
2. Part dans l'ensemble des nouveaux retraités.

Source : Centre finlandais des pensions et calculs de l'OCDE.

L'accès à la retraite par la filière du chômage et par une pension d'invalidité doit être restreint

L'âge effectif de départ à la retraite en Finlande est plus bas que les statistiques officielles ne le laissent penser, du fait de divers mécanismes de départ anticipé à la retraite. De fait, les travailleurs seniors tendent à se retirer du marché du travail à partir de 57 ans en profitant de la « filière du chômage ». Ce dispositif prolonge les droits aux allocations chômage de 3 ans au-delà des 500 jours normaux et permet aux bénéficiaires de commencer à percevoir leur pension de vieillesse à 62 ans sans subir la décote normalement associée à un départ anticipé. La variation du patrimoine net de pension obtenue en travaillant une année supplémentaire (surcroît de prestations moins le surcroît de cotisations) constitue un indicateur de l'incitation à continuer de travailler plutôt que de prendre sa retraite, et l'on peut considérer qu'il exprime la charge fiscale implicite qui pèse sur la poursuite d'activité (Duval, 2003). Si la charge fiscale implicite est égale à zéro, alors on peut dire que le système est « actuariellement neutre ». Pour un chômeur dans la « filière » du chômage à qui il est proposé un emploi rémunéré au niveau du salaire moyen, la taxation implicite d'une heure supplémentaire de travail approche les 80 %, et pour une offre d'emploi à 60 % du salaire moyen, la taxation implicite approche les 95 % (graphique 3.12). La faible incitation à rechercher un emploi, dans ces conditions, est illustrée par le fait que le nombre de bénéficiaires du chômage dans la population âgée est beaucoup plus élevé que le nombre de chômeurs d'après les données de l'enquête sur la population active. Cela signifie que de nombreux individus perçoivent des allocations chômage sans pour autant se considérer comme demandeurs d'emploi.

Graphique 3.12. **Taxation implicite de la poursuite d'activité inscrite dans les dispositifs de préretraite¹**



1. Impôt implicite brut lorsqu'un individu gagnant 60 % du salaire moyen travaille une année supplémentaire. Après 62 ans, les deux groupes passent au système de pension de vieillesse.

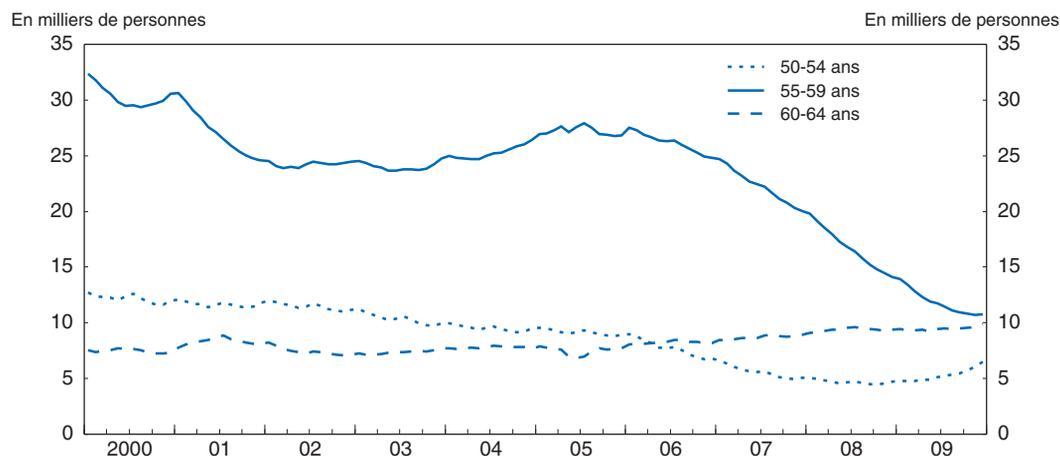
Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834077770603>

Les autorités ont, à plusieurs reprises, durci les conditions d'entrée dans la filière du chômage et l'impact de ces réformes partielles est important. En 2005, l'âge ouvrant l'accès à la filière a été porté de 55 à 57 ans, ce qui fait que la dernière cohorte ayant accès à l'ancien système avait 55 ans en 2004 et 60 ans en 2009. Le recul du chômage de longue durée dans le groupe des 55-59 ans est spectaculaire depuis 2005, et beaucoup plus marqué que dans le groupe des 50-54 ans, non concerné par la mesure (graphique 3.13)¹⁰. Le

chômage de longue durée des 60-64 ans a beaucoup augmenté par rapport à celui des 50-54 ans sur la même période, la pension de chômage étant progressivement supprimée et remplacée par la filière du chômage.

Graphique 3.13. **Chômage de longue durée pour les travailleurs âgés**



Source : Ministère de l'Emploi et de l'Économie, statistiques du Service de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834080281741>

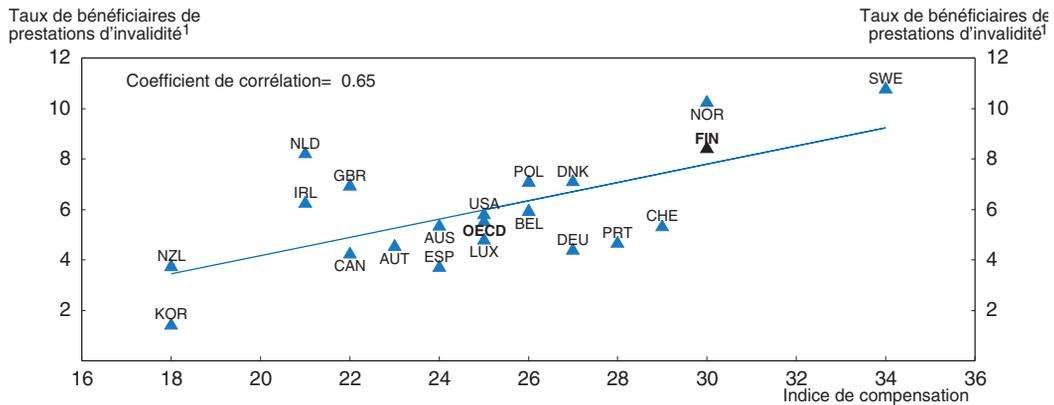
La récession va accentuer la pression sur la filière du chômage. Les employeurs sont davantage susceptibles de licencier, définitivement ou temporairement, les travailleurs âgés qui ont accès à la filière du chômage et, par conséquent, à un revenu garanti. Bien que le chômage de longue durée n'ait augmenté que de façon marginale jusqu'à présent, il pourrait doubler au cours des deux années à venir si la relation historique entre le chômage global et le chômage de longue durée se maintient¹¹. Pour éviter les sorties précoces du marché du travail, le gouvernement devrait poursuivre dans la voie des précédentes réformes de la filière du chômage en l'abolissant complètement, ainsi qu'il était recommandé dans la précédente *Étude*, surtout compte tenu des pénuries de main-d'œuvre qui s'annoncent.

L'offre de main-d'œuvre est aussi influencée par la forte proportion de cessations anticipées d'activité par le biais d'une pension d'invalidité. Environ 8,5 % de la population finlandaise en âge de travailler perçoit des prestations d'invalidité, ce qui marque un déclin appréciable par rapport au taux de 10 % qui prévalait au début des années 90 mais reste l'un des taux les plus élevés de la zone de l'OCDE. Le taux est stable depuis 2001. Même s'il est vrai que de nombreux facteurs exercent leur influence (OCDE, 2009a), on tend à observer une corrélation, au niveau de la zone de l'OCDE (graphique 3.14), entre des taux de remplacement généreux, la durée de versement des prestations et des conditions d'admission au bénéfice du dispositif relativement souples (tout cela étant mesuré par un indice de compensation) et les taux de bénéficiaires de l'invalidité. Les taux de remplacement étant élevés et les procédures d'évaluation moins strictes en Finlande que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2008b), il n'est pas étonnant que le niveau des pensions d'invalidité soit élevé.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, il s'est révélé difficile d'influer sur le stock des bénéficiaires de l'invalidité en augmentant les flux de sortie. En Finlande, on estime que les flux de sortie, en 2006, représentaient 0,5 % du stock total, ces flux se dirigeant pour moitié environ directement vers le chômage (OCDE, 2008b). Les flux de sortie sont plus faibles

Graphique 3.14. Prestations d'invalidité

2007



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

Source : OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, graphiques 4.1 et 4.7.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834088745560>

encore pour les plus de 55 ans qui sont exposés à un taux de taxation implicite très élevé s'ils sortent de l'invalidité pour travailler (graphique 3.12). De même, l'accent mis actuellement sur les mesures de réadaptation n'a guère produit de résultats en termes de sorties de l'invalidité. Les mesures destinées à limiter les flux d'entrée dans l'invalidité se sont révélées plus efficaces. Les réformes récentes, aux Pays-Bas et en Pologne, ont enregistré des succès significatifs en termes de durcissement des procédures d'évaluation et de restriction de l'accès à des prestations permanentes (OCDE, 2009a). En Finlande, l'examen médical initial et le rapport d'évaluation sont effectués par un praticien médical qualifié du choix du demandeur (en règle générale, un généraliste) et non pas par un médecin spécialiste des questions d'assurance (OCDE, 2008b). Ce système rend plus probable la prise en compte de critères non médicaux. La forte corrélation observée entre le chômage au niveau régional et les pensions d'invalidité donne à penser que les considérations en rapport avec le marché du travail local ont une influence sur les décisions visant les pensions d'invalidité. Par ailleurs, les responsabilités concernant la réadaptation, l'évaluation et le financement, en rapport avec les prestations d'invalidité, sont fragmentées, ce qui est de nature à rendre les agréments plus faciles¹². Les coûts et les responsabilités étant répartis entre de multiples agents, il est plus difficile d'appliquer des procédures d'évaluation strictes et d'assurer la cohérence dans les mesures de réadaptation et les offres d'emploi protégé.

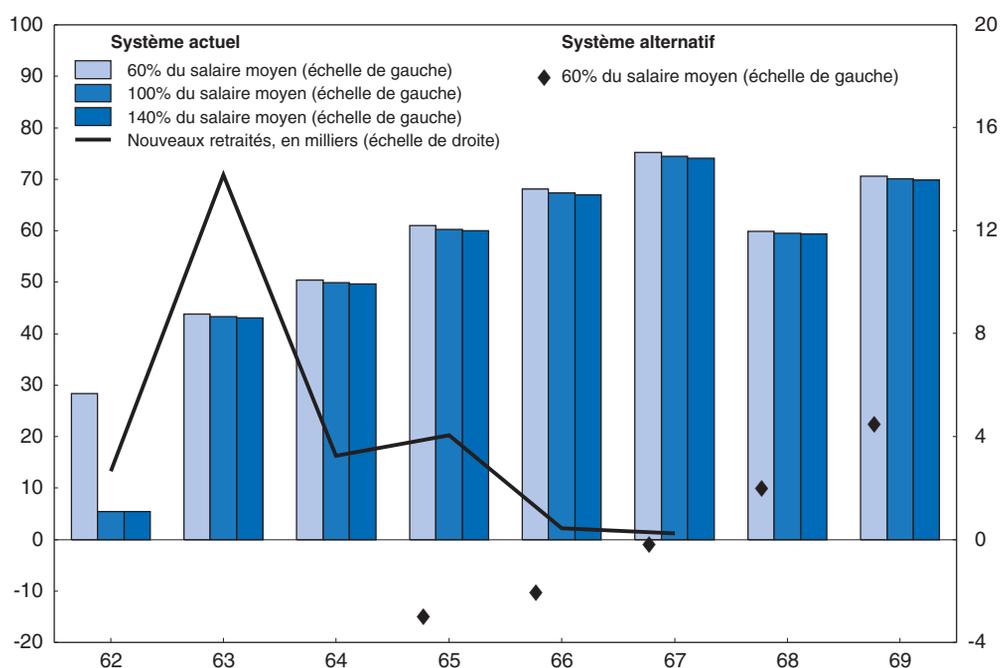
Les règles devraient être modifiées de façon qu'une pension d'invalidité ne soit accordée que sur des critères médicaux. Le fait de confier l'évaluation médicale, non plus à des généralistes choisis par les patients, mais à des équipes spécialistes des questions d'assurance permettrait d'introduire plus de cohérence dans la procédure et de mettre davantage l'accent sur l'aspect médical. Il faudrait limiter le plus possible la place donnée aux considérations professionnelles. On devrait envisager des taux de remplacement assurés par la pension d'invalidité plus faibles afin de conserver un caractère incitatif en faveur de l'activité. Proposer aux nouveaux entrants le choix entre des prestations plus faibles et un emploi protégé pourrait être une mesure plus efficace que les actuelles mesures de réadaptation, mais d'autres mesures destinées à accroître la demande de main-d'œuvre en direction de ce groupe sont certainement nécessaires. De plus, le

gouvernement devrait réformer le système de l'évaluation et de la réadaptation de façon qu'une seule institution en assume la responsabilité tout au long du processus. Les communes étant le principal financeur des systèmes connexes, comme l'aide au revenu de base, on peut penser qu'elles constitueraient le choix le plus naturel.

L'âge de départ à la retraite reste faible

L'offre de main-d'œuvre est aussi réduite par les départs anticipés à la retraite. La réforme des pensions de 2005 a relevé l'âge minimum et maximum de la retraite et introduit un mécanisme d'ajustement en fonction de la longévité, en vertu duquel le montant de la retraite est abaissé lorsque la longévité prévisible augmente (voir encadré 3.3). Même si cette réforme a sensiblement amélioré la viabilité financière du dispositif, l'âge moyen du départ à la retraite au titre d'une pension de vieillesse reste bloqué à 63 ans depuis 2003. Bien que l'actuelle situation subisse l'influence de la transition entre l'ancien système et le nouveau, il est peu probable que l'âge moyen de la retraite augmente, car les mécanismes incitatifs inscrits dans le système de 2005 vont dans le sens d'un départ à la retraite à 63 ans. D'une part, les incitations à une cessation anticipée d'activité à 62 ans sont relativement faibles, la taxation implicite de la poursuite d'activité étant faible du fait des décotes importantes appliquées en cas de départ anticipé à la retraite à 62 ans (graphique 3.15). D'autre part, la taxation implicite de la poursuite d'activité devient beaucoup plus lourde à partir de 63 ans, l'effet du taux d'accumulation à 4.5 % étant largement annulé par l'absence d'ajustement

Graphique 3.15. **Impôt implicite sur la poursuite d'activité**¹



1. Impôt implicite brut sur une année supplémentaire d'activité pour un individu gagnant 60 %, 100 % et 140 % du salaire moyen au lieu de prendre la pension vieillesse. L'alternative repose sur une possibilité de départ à la retraite entre 65 et 70 ans, un taux d'accumulation de 1.5 % (6 % pour les 65-70 ans) et un ajustement actuariel pour tous les groupes d'âge.

Source : Données fournies par le Centre finlandais pour les pensions et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834121402034>

actuariel sur la période de retraite entre 63 et 67 ans (Börsch-Supan, 2005). Tout cela explique qu'il y ait cinq fois plus de personnes qui prennent leur retraite à 63 ans plutôt qu'à 62 ans¹³. Peu d'individus restant dans la vie active après 63 ans, les flux de nouveaux retraités sont beaucoup plus faibles à 64 et 65 ans et, au-delà, il n'y a pratiquement plus personne pour prendre sa retraite. L'abaissement de l'âge légal de la retraite, ramené de 65 à 63 ans par la réforme de 2005, a entraîné une baisse notable du nombre des individus demeurant dans la population active jusqu'à l'âge de 65 ans.

Il convient de poursuivre la réforme des pensions

La Finlande doit parvenir à prolonger nettement la durée de la vie active pour assurer la viabilité des finances publiques (voir chapitre 2). Le Centre finlandais des pensions estime que, pour financer le système actuel, les cotisations en proportion des salaires devront augmenter de 5 points de pourcentage au cours des 15 prochaines années. Sur la base des réformes de 2005, de nouvelles mesures devraient être prises pour augmenter l'âge moyen de la retraite et réduire les coûts. Les réformes devraient s'articuler autour de trois grands types de mesures :

- Les incitations à continuer de travailler au-delà de l'âge minimum d'accès à la retraite devraient être renforcées. Dans un souci d'efficacité, le taux marginal d'imposition du travail concernant les travailleurs âgés devrait finalement approcher de zéro, ce qui signifie que la taxation marginale implicite des pensions devrait être négative.
- Les effets d'aubaine liés à une compensation excessive durant certaines phases de constitution des droits à pension devraient être limités le plus possible afin d'abaisser les coûts.
- L'accès à une retraite anticipée devrait être découragé par la conjonction de mécanismes incitatifs et d'un durcissement des conditions d'accès, afin d'éviter que des modalités de constitution des droits moins favorables n'aient un impact sur les cessations anticipées d'activité, les pensions d'invalidité ou le chômage. Hakola et Määttänen (2009) montrent que si l'âge minimum de la retraite était relevé, étant porté de 63 à 65 ans, cela n'aurait pas grand effet en termes de réduction des sorties du marché du travail, car les sorties du marché du travail s'effectueraient par le biais de la filière (non réformée) du chômage et des pensions d'invalidité.

Pour atteindre ces objectifs, on pourrait lancer une série de réformes au système actuel. En premier lieu, l'âge minimum de la retraite devrait passer de 63 à 65 ans et l'âge limite supérieur d'accès à la retraite devrait être abolie. Deuxièmement, le taux d'accumulation jusqu'à 65 ans devrait être abaissé à 1.5 %, et à partir de 65 ans, augmenté à 6 %. Troisièmement, un ajustement actuariel devrait s'appliquer durant toute la durée de la vie active, y compris sur la période ultérieure à l'âge minimum d'accès à la retraite. Une telle réforme réduirait fortement la taxation implicite sur la poursuite d'activité et renforcerait les incitations à continuer de travailler après 65 ans (graphique 3.15, « système alternatif »). Ce type de réforme devrait aller de pair avec une législation de protection de l'emploi (LPE) moins stricte concernant les licenciements après l'âge minimum d'accès à la retraite, en l'occurrence 65 ans, afin que les employeurs soient davantage enclins à recruter et à conserver des travailleurs de plus de 65 ans, alors qu'ils peuvent avoir le sentiment que des travailleurs seniors présentent un risque relativement important en termes de productivité. En abaissant le taux d'accumulation pour les 53-64 ans et en envisageant de l'abaisser durant les périodes non travaillées (chômage, études et congé

parental), on limite les effets d'aubaine liés à une surcompensation, créant ainsi une marge d'économies substantielle pour le système des pensions liées aux gains, estimées à près de 2 % du PIB (OCDE, 2006b). Pour réaliser ces économies, un net durcissement des systèmes de cessation anticipée d'activité devrait accompagner les réformes, puisque les autres voies de sortie, telles que la filière du chômage et la pension d'invalidité, deviendront relativement plus attractives. L'âge minimum de la retraite devrait être relevé afin d'annuler la taxation implicite lourde qui toucherait autrement les 62-64 ans. Le coût d'un relèvement du taux d'accumulation et de l'ajustement actuariel pour les travailleurs seniors serait minime car il n'y a pratiquement pas d'effet d'aubaine.

Il est difficile d'évaluer les effets globaux de réformes de grande ampleur, surtout si elles intègrent des changements visant le système des pensions d'invalidité et la filière du chômage, pour lesquels les questions de mise en œuvre et de conditions d'accès sont déterminantes. On peut, néanmoins, se faire une première idée des effets sur l'emploi pour les 65-69 ans. L'écart en termes de taux de taxation implicite pour les 65-69 ans par rapport à l'actuel système étant supérieur à 60 points de pourcentage, on peut penser que le taux de participation à la vie active de ce groupe d'âge pourrait augmenter d'environ 20 points de pourcentage, ce qui correspondrait à une augmentation globale de la participation de 1.2 point de pourcentage¹⁴. Une telle augmentation ferait passer le taux d'activité des 65-69 ans en Finlande au-dessus des niveaux observés au Danemark, en Suède et en Norvège, mais le taux resterait notablement inférieur à celui observé en Islande. En outre, un relèvement de l'âge minimum de la retraite, conjugué à un durcissement des conditions d'accès à une retraite anticipée et à un assouplissement de la LPE pour les travailleurs seniors pourrait entraîner des gains significatifs.

Les réformes des pensions destinées à stimuler l'offre de main-d'œuvre de la part des travailleurs seniors devraient aller de pair avec des mesures destinées à stimuler la demande de main-d'œuvre en direction de ces travailleurs. En 2006, le gouvernement a introduit un système de subventions salariales en faveur des salariés de plus de 54 ans titulaires de faibles salaires, afin d'accroître la demande de main-d'œuvre s'adressant à ce groupe. Cependant, cette réforme ne semble pas avoir beaucoup contribué à élever les niveaux d'emploi jusqu'à présent (Huttonen et al., 2009). Bien que la mesure de subvention salariale en faveur des travailleurs seniors n'ait pas été efficace jusqu'à présent et demande peut-être à être repensée, le gouvernement devrait continuer de rechercher les moyens d'augmenter la demande de main-d'œuvre en direction des travailleurs seniors. Les employeurs devraient aussi développer des stratégies pour mieux utiliser cette main-d'œuvre, en ménageant, par exemple, des transitions vers un emploi à temps partiel, surtout dans un contexte de vieillissement de la main-d'œuvre.

Encadré 3.4. **Résumé des recommandations sur la formation des salaires, le marché du travail et les pensions**

Formation des salaires

- Si le cycle actuel ne parvient pas à produire des résultats modérés en termes de salaires, en ligne avec la situation économique, peut-être les accords de branche devront-ils être remplacés par des arrangements davantage coordonnés pour enrayer le déclin de la compétitivité. La flexibilité des salaires demande aussi à être accrue afin de mieux refléter les écarts de productivité au niveau local.
- Il y a lieu de s'interroger sur les salaires minimums élevés qui sont susceptibles de contribuer à un niveau d'emploi faible chez les jeunes non qualifiés et il faudrait renforcer les dispositifs appropriés de calcul personnalisé des droits.

Incitations en faveur de l'activité

- Les allocations chômage devraient être abaissées et davantage réduites à mesure que la durée du chômage s'allonge. Annoncer la mesure dès que possible mais attendre que la reprise s'affermisse pour la mettre en œuvre.
- Le gouvernement devrait envisager d'égaliser les taux de remplacement et les exigences d'activation pour l'aide au titre du marché du travail et l'aide au revenu de base pour ceux qui ont des capacités de travail.
- La récente proposition de réforme de l'allocation logement est bienvenue, mais les autorités devraient s'assurer qu'elle s'attaque efficacement à la trappe d'inactivité et qu'elle est soutenue par des allocations mieux ciblées sur les ménages pauvres.
- Faire assumer entièrement par les communes la responsabilité de l'aide au titre du marché du travail afin qu'elles soient responsables de l'aide au titre du marché du travail ainsi que de l'aide au revenu de base, et leur allouer à cet effet des dotations globales.

Appariements

- Veiller à la mise en œuvre précoce de mesures d'activation obligatoires en direction des chômeurs. Augmenter les financements en faveur du Service public de l'emploi temporairement pour faire face à l'augmentation de la charge de travail et des volumes en termes de mesures d'activation.
- Veiller à ce que les outils de profilage existants soient utilisés par les structures du marché du travail au niveau local pour identifier les individus présentant un risque élevé de chômage de longue durée, afin de concentrer les ressources et les mesures d'activation sur ceux qui en ont le plus besoin.
- Renforcer la coordination au niveau central du Service public de l'emploi de façon à harmoniser les procédures d'intervention au niveau des différentes structures du marché du travail au niveau local et de façon à améliorer l'efficacité. Développer la rémunération à la performance au sein du Service public de l'emploi.
- Supprimer l'allocation au titre de la double résidence pour des raisons professionnelles. Durcir davantage les exigences de mobilité géographique applicables aux demandeurs d'emploi.
- Envisager de nationaliser l'assurance chômage.

Encadré 3.4. **Résumé des recommandations sur la formation des salaires, le marché du travail et les pensions** (suite)

Le système des pensions

- Abolir immédiatement la filière du chômage.
- Resserrer les conditions d'accès au régime de l'invalidité et s'assurer qu'une pension d'invalidité ne soit accordée que sur des critères strictement médicaux. Envisager des taux de remplacement plus faibles pour la pension d'invalidité. Mettre l'accent sur l'emploi protégé plutôt que sur la réadaptation. Envisager de confier entièrement la responsabilité des pensions d'invalidité aux communes.
- L'âge minimum de la retraite dans le cadre du système de pension de vieillesse devrait être relevé passant de 63 à 65 ans. L'âge maximum de départ à la retraite devrait être également relevé, ou toute notion d'âge maximum devrait être abolie.
- Appliquer un ajustement actuariel, y compris sur la période ultérieure à l'âge minimum d'accès à la retraite, afin de renforcer les incitations à rester dans l'emploi après cet âge.
- Abolir les taux d'accumulation majorés applicables à partir de 53 ans. Envisager de réduire l'accumulation durant les périodes non travaillées (chômage, études, congé parental).
- Envisager d'assouplir la LPE pour les travailleurs au-delà de l'âge minimum de la retraite, de même que d'autres mesures, pour soutenir la demande de main-d'œuvre en direction des travailleurs seniors.
- Envisager des mesures destinées à développer plus nettement un troisième pilier à cotisations définies, pour améliorer le partage des risques entre les générations.

Notes

1. En vertu de l'accord industriel (*Industriavtalet*) de 1997, en Suède, les syndicats et les employeurs s'entendent sur des hausses salariales moyennes globales tandis que les négociations effectives se déroulent au niveau des branches ou même des entreprises. Syndicats et employeurs se rencontrent aussi au sein d'un Conseil économique conjoint (*Industrins ekonomiska råd*) pour apprécier les développements économiques et suggérer un éventail de hausses salariales globales raisonnables. En outre, l'Office national de médiation (*Medlingsinstitutet*) et l'Institut national de recherche économique (*Konjunkturinstitutet*) fournissent des informations annuelles et formulent des recommandations sur la formation des salaires.
2. C'est ce qui apparaît à la fois si l'on considère l'incidence des faibles rémunérations et si l'on compare les salaires du décile inférieur à ceux du décile supérieur (D9/D1) ou à la moyenne (D5/D1). La Finlande est l'un des rares pays de l'OCDE qui n'ait pas de salaire minimum légal, les salaires minimums étant fixés par la négociation collective et étant ensuite inscrits dans la législation.
3. En Suède, un certain nombre de réformes ont été introduites dans le système d'indemnisation du chômage en 2006 et 2007 : on a notamment aboli le complément au titre des 100 premiers jours de chômage et abaissé le montant maximum des prestations, qui passe de 80 % à 70 % après 200 jours et à 65 % après 300 jours. On estime que ces réformes ont fait baisser le chômage structurel de 0.5 point de pourcentage (OCDE, 2007).
4. Il y a de fortes raisons de penser qu'un système optimal d'assurance chômage devrait être contracyclique, en ce sens que les taux de remplacement devraient être plus élevés et la durée de versement des prestations plus longue durant une récession (Andersen et Svarer, 2009). Cependant, il serait difficile de créer un cadre efficient et crédible pour mettre en œuvre un tel système.
5. S'il est vrai que le dispositif pilote – auquel il a été mis fin récemment – consistant à définir un revenu préservé de sorte que les ménages conservaient jusqu'à 20 % de leur revenu sans que cela affecte le niveau de l'aide de base, permettrait de traiter certains de ces problèmes concernant les trappes à inactivité, l'efficacité du dispositif n'a toutefois pas encore été évaluée.

6. En 2007, 45 % environ des ménages se situant en-dessous du seuil de pauvreté (60 % du revenu disponible moyen) ne percevaient pas de prestations logement, 43 % percevaient des allocations au titre des enfants et 30 % percevaient une pension (Statistics Finland, micro-données issues de l'enquête sur la répartition des revenus 2007).
7. Les primes sont plafonnées à moins de 7 % du salaire moyen alors qu'on peut penser que les écarts de productivité entre agents sont beaucoup plus marqués. Au cours des discussions avec les officiels, il a été affirmé que « 30 % des agents réalisent 90 % de l'ensemble des placements ».
8. Voir Kannisto (2004) pour plus de précisions.
9. Voir www.oecd.org/document/47/0,3343,en_2649_34747_39371887_1_1_1_1,00.html pour plus de détails.
10. Le recul du chômage de longue durée s'est accompagné d'une augmentation concomitante de l'emploi, bien qu'il n'y ait pas d'indication d'une augmentation des flux d'accès à une pension d'invalidité pour ce groupe d'âge sur la période 2005-08.
11. Estimation sur la période 1991:1-2009:3 par une simple régression moindres carrés ordinaires du chômage de longue durée sur la valeur décalée du chômage total.
12. La réadaptation, l'évaluation et le financement des prestations d'invalidité sont éclatés entre plusieurs intervenants prestataires de pensions, KELA, SPE et communes (OCDE, 2008b).
13. Il est à noter que le « tunnel » du chômage contribue très certainement à des départs à la retraite à 62 ans plutôt qu'à 63, car les individus qui empruntent ce « tunnel » peuvent avoir accès à une pension de vieillesse à 62 ans sans décote.
14. Sur la base des estimations de Duval (2003). On peut penser que ces estimations situent une limite supérieure car elles concernent le groupe des 60-64 ans.

Bibliographie

- Andersen, T. et M. Svarer (2009), « Business Cycle Dependent Unemployment Insurance », *CEPR Discussion Paper*, n° DP7334, Londres.
- Asplund, R. (2007), « Finland: Decentralisation Tendencies Within a Collective Bargaining System », *ETLA Discussion Papers*, n° 1077, Helsinki.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, OCDE, Paris.
- Börsch-Supan, A. (2005), « The 2005 Pension Reform in Finland », *Finnish Centre for Pensions Working Paper*, 2005:1, Helsinki.
- Cabinet du Premier ministre (2007), « Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's Second Cabinet », Helsinki.
- Duell, N., D. Grubb et S. Singh (2009), « Activation Policies in Finland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 98, OCDE, Paris.
- Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370, OCDE, Paris.
- Fredriksson, P. et B. Holmlund (2006), « Optimal Unemployment Insurance Design: Time limits, Monitoring, or Workfare? », *International Tax and Public Finance*, vol. 13, pp. 565-58.5.
- Fröhlich, M. et al. (2004), « Statistically Assisted Programme Selection – International Experience and Potential Benefits for Switzerland », *IFAU Working Paper*, 2004:1, Uppsala.
- Grönqvist, C. et H. Kinnunen (2009), « Impact of Recession on Labour Supply: Experiences from the 1990s in Finland », *BoF Online*, 10/2009, Helsinki.
- Hakola, T. et H. Määttänen (2007), « Vuoden 2005 Eläkeuudistuksen Vaikutus Eläkkeelle Siirtymiseen ja Eläkkeisiin Arviointia Stokastisella Elinkaarimallilla », *Finnish Center for Pensions*, Helsinki.
- Hakola, T. et H. Määttänen (2009), « Pension System, Unemployment Insurance and Employment at Older Ages in Finland », *Prime Minister's Office Publications*, 2009/2, Helsinki.
- Holden, S. et F. Wulfsberg (2007), « Downward Nominal Wage Rigidity in the OECD », *Série des documents de travail de la BCE*, n° 777, Francfort.

- Huttunen, K., J. Pirttila et R. Uusitalo (2009), « The Employment Effects of Low-wage Subsidies », *Labour Institute for Economic Research Discussion Papers*, n° 254, Helsinki.
- Hynninen, S. et al. (2009), « Matching Inefficiencies, Regional Disparities, and Unemployment », *Labour*, vol. 23, n° 3, pp. 481-506.
- Johansson, Å. (2006), « Wage Setting in Finland: Increasing Flexibility in Centralised Wage Agreements », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 503, OCDE, Paris.
- Kannisto, J. (2004), « Effective Retirement Age in Earnings-related Pension Scheme in 1996-2003 », *Finnish Centre for Pensions Working Paper*, n° 8, Finnish Centre for Pensions, Helsinki.
- Ministère des Finances (2008), « Stability Programme Update for Finland 2008 », Helsinki.
- OCDE (1998), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE – Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE – Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE – Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles (vol. 3) : Danemark, Finlande, Irlande et Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 – Panorama des systèmes de retraite*, OCDE, Paris.
- Uusitalo, R. et J. Verho (2007), « The Effect of Unemployment Benefits on Re-employment Rates: Evidence from the Finnish UI-Benefit Reform », *Labour Institute for Economic Research Working Paper*, n° 229, Helsinki.
- Verho, J. (2008), « Scars of Recession: Long-term Costs of the Finnish Economic Crisis », *IFAU Working Paper*, 2008:9, Uppsala.

Chapitre 4

La hausse des inégalités ébranle le modèle social de la Finlande

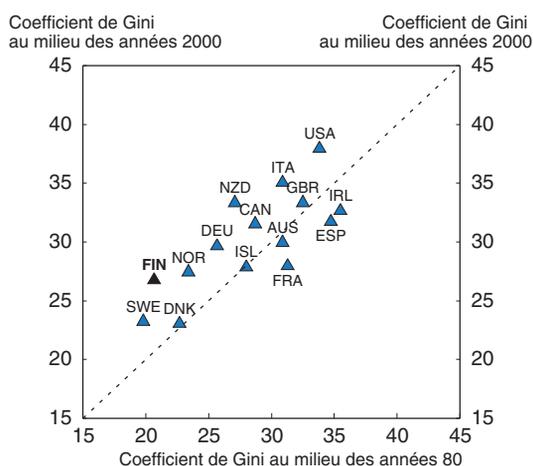
La distribution du revenu en Finlande reste l'une des plus équitables de la zone OCDE, même si les disparités, comme dans certains autres pays, y ont connu une forte progression cette dernière décennie. La fiscalité et le système de transferts ont été efficaces pour atténuer l'inégalité des revenus, mais les changements apportés à l'imposition des revenus au début des années 90 ont contribué à l'augmentation des disparités en incitant les hauts revenus à opérer des transferts. Les écarts se sont aussi creusés entre les régions, notamment au niveau des performances du marché du travail. Ils résultent du bouleversement structurel intervenu depuis le début des années 90, et de l'échec de l'action publique dans cette période de transition, et ces disparités régionales croissantes ont contribué à un renforcement de forts déséquilibres démographiques interrégionaux qui prévalent tout particulièrement dans les petites communes, dont la viabilité même est ainsi menacée. Il faudrait s'attaquer aux manœuvres fiscales des hauts revenus, et aux disparités régionales du marché du travail, en développant la flexibilité de la main-d'œuvre, ce qui suppose notamment des incitations plus affûtées dans le domaine de la reconversion qui favoriserait la mobilité sectorielle et régionale. Il faut enfin, pour préserver la viabilité du système communal, rationaliser celui-ci y compris en procédant à des fusions contraintes.

La hausse du PIB s'est accompagnée d'une progression de l'inégalité des revenus

Au-delà du niveau de PIB, l'égalité des revenus est une composante importante du bien-être. Si le PIB a poursuivi sa progression, la distribution du revenu s'est dégradée ces dernières décennies dans presque tous les pays de l'OCDE, sous l'effet d'une mondialisation dont le rythme s'est accéléré, de progrès techniques rapides et de mutations des structures sociales qui ont provoqué une hausse de la rentabilité relative de la main-d'œuvre qualifiée, et une baisse de celle des travailleurs peu qualifiés. Cette transition rapide a compliqué la tâche des systèmes de protection sociale qui consiste à amortir des écarts de revenu croissants. En Finlande, le problème s'est posé sur fond de grave récession dans les années 90, récession qui a entraîné une explosion du chômage et une diminution des taux d'activité : les travailleurs ont été nombreux à quitter la population active pour vivre de l'aide sociale ou prendre leur retraite. On a également pu observer de profondes mutations structurelles, les secteurs traditionnels de la sylviculture et du papier perdant en compétitivité et cédant du terrain face à de nouvelles activités industrielles dynamiques beaucoup plus ouvertes sur l'extérieur. Ces transformations ont dans le même temps renforcé la concentration régionale de l'activité économique, et contribué ainsi à renforcer les disparités de revenu dans le pays. À titre d'exemple, plus de la moitié de la hausse du PIB constatée entre 1995 et 2005 est le fait d'une seule région sur les vingt que compte la Finlande (il s'agit de la région Uusimaa, c'est-à-dire d'Helsinki, qui rassemble 11 % de la population)¹.

S'il est vrai que les pays nordiques affichent les distributions du revenu les plus égalitaires de la zone OCDE, ils ont connu l'une des plus rapides dégradations de la dispersion des revenus de ces dernières années (graphique 4.1)². L'importance de l'égalité des revenus dans la mission de protection sociale des États varie, mais elle est particulièrement notable dans les pays nordiques, et la Finlande n'y fait pas exception. La résistance au changement et aux réformes qui l'accompagnent est aussi plus forte si la situation de larges pans de la société est perçue comme dégradée. Renforcer l'intégration dans le contexte d'une économie mondiale et gérer les mutations que cela entraîne tout en préservant une juste distribution des ressources et des chances représente un lourd défi pour l'avenir (Anderson *et al.*, 2008).

Le présent chapitre s'intéresse aux défis que pose la préservation de l'égalité des revenus face à une dispersion accrue des revenus salariaux et à des disparités régionales croissantes. Nous y détaillons diverses mesures de l'inégalité, y compris la distribution du revenu, les taux de pauvreté et les disparités régionales en termes de revenu et d'emploi, ainsi que les facteurs susceptibles d'avoir contribué à accroître l'inégalité. Si l'on écarte les tendances générales, on peut ranger parmi ces facteurs l'impact des politiques nationales, notamment l'éducation, le marché du travail, les réformes de la protection sociale et les distorsions du système d'imposition. En raison de la concentration de l'activité économique dans le sud du pays, les écarts interrégionaux observés dans les revenus et sur le marché du travail se sont fortement creusés. Le chapitre se termine sur un examen des difficultés de

Graphique 4.1. **Inégalité des revenus dans quelques pays de l'OCDE**

Source : OCDE (2008), *Croissance et inégalités – Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834144325255>

l'action publique nées de l'équilibrage des transferts de revenu et des incitations au travail. Le rôle que peut jouer l'échelon municipal en tant que responsable de nombreuses mesures concernant les services sociaux et l'éducation est particulièrement important, notamment à la lumière des pressions budgétaires et démographiques croissantes.

Ces dernières années, l'inégalité des revenus s'est accentuée en Finlande

Grâce à un système de transferts sociaux de plus en plus généreux, l'inégalité des revenus a régulièrement décliné en Finlande jusqu'au début des années 90. Pour évaluer les sources d'inégalité, on peut décomposer le coefficient de Gini en trois revenus : i) le revenu des facteurs (revenus du travail, revenu entrepreneurial et revenu patrimonial (du capital) avant impôts); ii) le revenu brut, qui prend en compte l'impact des transferts, notamment, de sécurité sociale; et iii) le revenu disponible, qui intègre les effets de la fiscalité (encadré 4.1). Jusqu'au début des années 90, l'inégalité des revenus brut et disponible a connu une tendance baissière, alors que l'inégalité des revenus des facteurs est restée stable pour l'essentiel (graphique 4.2, partie gauche). Ce constat met en lumière le rôle important que jouent les transferts sociaux dans la distribution du revenu (y compris la progressivité de l'impôt et les transferts, Mahler et Jesuit, 2009; Brandolini et Smeeding, 2007). La compression de la distribution des salaires liée aux politiques de revenu a également joué au cours de cette période (Uusitalo, 1989). L'inégalité des revenus constatée en Finlande au milieu des années 80 était l'une des plus faibles de la zone OCDE (graphique 4.2; Atkinson et al., 1995; Förster et Mira d'Ercole, 2005; OCDE, 2009a)³.

La distribution du revenu a commencé à se détériorer après la récession des années 90. La forte hausse du chômage à cause de la récession a renforcé l'inégalité des revenus des facteurs. Comme le montre la dégradation plus progressive de l'inégalité des revenus disponibles, le système de transferts a atténué l'impact de la situation de non-emploi sur cette dernière. Mais face à l'allongement des périodes de chômage, à l'extinction des prestations d'assurance-chômage et au passage des travailleurs – ne bénéficiant plus de l'assurance-chômage – à un régime moins favorable de prestations de chômage, d'invalidité ou de retraite, les transferts sociaux n'ont pas suffi à préserver le niveau d'égalité. La situation s'est aussi dégradée du fait des économies considérables imposées au système de

Encadré 4.1. Composantes du revenu disponible

Revenu des facteurs = traitements et salaires + revenu entrepreneurial + revenu patrimonial

- i) Traitements et salaires (y compris avantages sociaux annexes et primes sous la forme d'options d'achat d'actions)
- ii) Revenu entrepreneurial
- iii) Revenu patrimonial = intérêts + dividendes + loyers + loyers nets imputés des logements occupés par leur propriétaire + plus-values réalisées + pensions et indemnités versées par des assurances privées

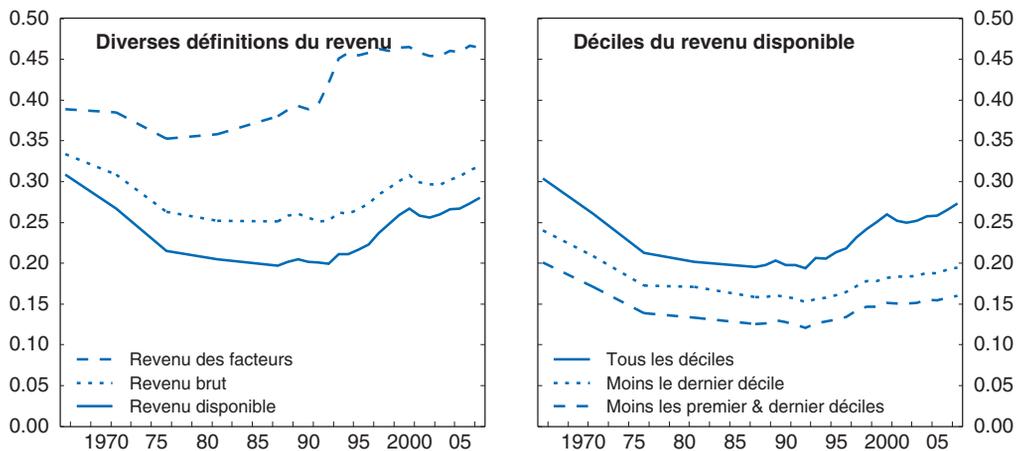
Revenu brut = **revenu des facteurs** + transferts courants perçus

- iv) Transferts courants perçus = pensions professionnelles + pensions nationales + autres prestations de sécurité sociale + prestations d'aide sociale + autres transferts courants perçus

Revenu disponible = **revenu brut** - transferts courants versés

- v) Transferts courants versés = impôt d'État sur le revenu + impôt municipal sur le revenu + autres transferts courants versés

Graphique 4.2. Coefficients de Gini



Source : Statistics Finland et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834144661440>

protection sociale par souci d'assainissement budgétaire et de réduction d'un taux de chômage monté à plus de 18 % (Van Gerven, 2008). Par exemple, avant la récession, l'emploi était garanti pour tous les travailleurs au chômage depuis plus de 12 mois, et les autorités subventionnaient cet emploi en totalité pendant les 6 premiers mois, ce qui prolongeait les prestations de chômage de 23 mois et entraînait une forte rotation de la main-d'œuvre. La garantie portant sur les emplois aidés a disparu en 1992, et le renouvellement de l'assurance-chômage lié à la perception d'un revenu au titre d'un emploi aidé a été soumis en 1997 à certaines restrictions. La progression de l'inégalité des revenus des facteurs survenue après la récession, malgré l'amélioration des conditions du marché du travail, reflète aussi le redressement rapide de la valeur des actifs par comparaison avec les taux d'emploi qui n'ont jamais retrouvé leur niveau d'avant la récession des années 90 (graphique 4.2, partie gauche). La multiplication des emplois à salaire élevé dans les secteurs industriels émergents est un autre facteur à prendre en compte.

Facteurs contribuant à l'accroissement de l'inégalité des revenus

La répartition du revenu disponible est devenue plus inégale dans la plupart des pays de l'OCDE au cours des deux à trois dernières décennies (graphique 4.1). Un certain nombre de facteurs ont contribué à ce phénomène (OCDE, 2009a) : dans de nombreux pays de l'OCDE, les évolutions structurelles de la population et de la société ont des répercussions sur les chiffres mesurant l'inégalité des revenus. Les ménages s'atomisent : à la place du modèle classique réunissant deux parents et des enfants sous un même toit, la tendance est à la diminution du nombre d'enfants et à la progression des foyers où l'adulte est célibataire, notamment dans les cohortes âgées et jeunes à faible revenu. De ce fait, les enquêtes de revenu, qui sont faites sur la base des unités de revenu du foyer, mesurent des effectifs plus nombreux dans les déciles à faible revenu. En outre, l'éparpillement en unités ménagères plus restreintes a pour corollaire, à la fois une baisse des économies d'échelle et de la coopération au niveau de la production domestique, et de moindres économies d'échelle au niveau de la consommation (Ringen, 2007). Cela étant, on ne peut attribuer qu'une petite partie de l'évolution du coefficient de Gini du revenu disponible de la Finlande des deux dernières décennies aux mutations des structures démographiques et ménagères (OCDE, 2009a).

L'inclusion d'étudiants salariés en nombre croissant dans l'enquête sur les revenus a pu gonfler les effectifs des déciles à faible revenu et expliquer une partie de la hausse de l'inégalité globale observée en Finlande ces dernières années. La proportion d'étudiants salariés est passée de 14 % en 2000 à 26 % en 2007. S'il est difficile de connaître de manière certaine les types d'emplois qu'occupent les étudiants concernés, on peut raisonnablement supposer qu'ils travaillent à temps partiel dans le secteur des services et touchent des salaires relativement faibles.

Les mutations structurelles démographiques peuvent aussi avoir un impact sur l'évolution dans le temps de l'inégalité des revenus, car la pauvreté prévaut en général davantage dans les cohortes âgées et jeunes, et dans les foyers monoparentaux. Bien que la Finlande connaisse un vieillissement de sa population plus précoce et plus rapide que la plupart des autres pays de l'OCDE, on a pu démontrer que ces facteurs ne représentaient qu'une petite part de la hausse du coefficient global de Gini du pays observée entre 1995 et 2005 (OCDE, 2009a). Si toutefois on fait abstraction des déciles supérieur et inférieur de revenu, l'égalité des revenus au sein des 80 % de ménages restants continue d'afficher une tendance haussière modérée depuis le milieu des années 90 (graphique 4.2, partie droite), ce qui laisse augurer d'une certaine « dérive » des classes moyennes par rapport au reste de la population (OCDE, 2009a).

Des recherches très approfondies ont été menées pour savoir quel était l'ampleur du rôle que jouent la mondialisation (échanges, investissements étrangers et migrations), les mutations technologiques à forte intensité de qualifications et les institutions du marché du travail dans l'évolution haussière de l'inégalité des revenus dans les pays de l'OCDE. Il est probable que la mondialisation et les évolutions techniques jouent un rôle important en Finlande, où l'ouverture a considérablement progressé ces deux dernières décennies, et où la structure de l'économie s'est transformée tandis que les institutions du marché du travail conservaient une relative rigidité. Ces recherches s'intéressent le plus souvent au déclin tendanciel du taux d'activité qui a été observé ces 30 ou 40 dernières années dans de nombreux pays. Toutefois, aucune corrélation internationale ne semble se dessiner entre l'évolution des tranches globales de revenu et celle de la distribution du revenu

disponible des ménages (Harjes, 2007). Comme on l'a vu au chapitre 3, les salaires en Finlande sont plus comprimés que dans tout autre pays de l'OCDE.

L'évolution de la structure de l'emploi a aussi influencé la répartition des revenus. Le poids croissant de l'emploi non standard (travail à temps partiel, à forfait, occasionnel) a contribué à une plus grande dispersion du revenu des facteurs. Cette tendance s'observe aussi dans la concentration accrue du revenu du capital et du travail indépendant dans maints pays de l'OCDE. La tendance à la hausse des taux d'activité et d'emploi (l'emploi féminin étant un facteur important) et le resserrement des écarts salariaux entre hommes et femmes ont compensé l'amplification progressive de la dispersion des revenus du travail.

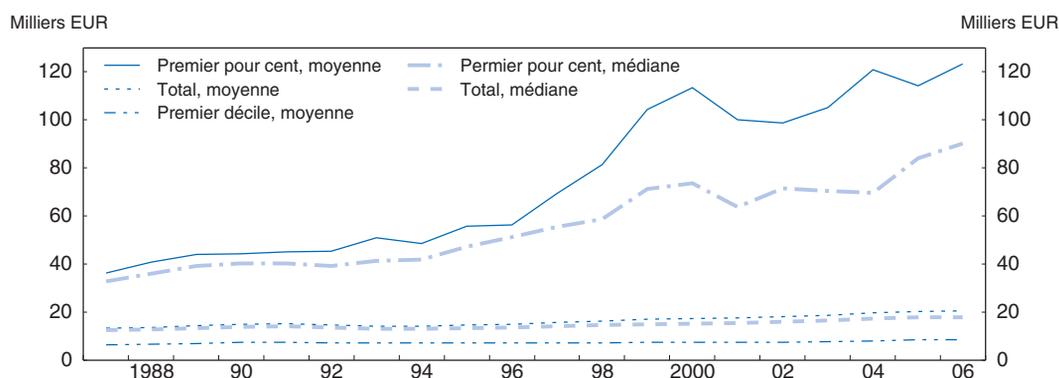
Enfin, le volume des ressources publiques consacrées à la redistribution du revenu est un déterminant majeur de l'égalité des revenus disponibles dans toute la zone OCDE. Ce constat vaut tout particulièrement dans les pays nordiques, où les prestations sociales sont à la fois progressives et généreuses, et où les taux d'imposition sont élevés. Cette panoplie redistributive peut certes sembler prudente compte tenu des recherches selon lesquelles le moyen le plus efficace pour influencer sur la distribution du revenu disponible consiste à verser des prestations sociales; mais sa mise en œuvre peut contribuer à émousser les incitations visant le marché du travail. Par ailleurs, la taxation élevée des hauts revenus peut susciter l'évasion fiscale, émousser elle aussi les incitations au travail et entraver les actions visant à attirer et fidéliser la main-d'œuvre qualifiée.

La forte hausse des revenus des travailleurs les mieux rémunérés a été un facteur important de l'accroissement de l'inégalité des revenus

Une bonne partie de la progression de l'inégalité observée ces dix dernières années en Finlande est imputable à la hausse disproportionnée du revenu disponible des plus hauts revenus. Si l'on ôte le décile supérieur du coefficient de Gini, cette progression de l'inégalité s'atténue beaucoup dès le milieu des années 90 (graphique 4.2, partie droite). Au cours de cette période, le revenu du quintile supérieur a augmenté de 4.6 % par an, alors que celui du quintile inférieur n'a évolué que de 1.6 %, et celui des trois quintiles intermédiaires de 2.5 %. Il s'agit là, et de très loin, de la plus forte hausse du revenu du quintile supérieur rapportée à la moyenne de tous les pays de l'OCDE pendant cette période et contraste avec les périodes antérieures où ce revenu avait en fait reculé par rapport à la moyenne (OCDE, 2009a). De surcroît, entre 1990 et 2002, le revenu des 1 % les mieux rémunérés a progressé plus de six fois plus vite que le revenu total (Riihelä et al., 2009). L'augmentation du revenu moyen des 1 % les mieux rémunérés est aussi beaucoup plus forte que la médiane, ce qui semble indiquer qu'elle se concentre en bonne part tout en haut de cette tranche de revenu (graphique 4.3). S'agissant d'un petit pays tel que la Finlande, on parle là d'un nombre très réduit d'individus.

La hausse des plus-values réalisées et des dividendes a considérablement contribué à la forte augmentation du revenu mesuré des plus hauts revenus. Tout au long des années 90, les prix des actions ont grimpé de manière vertigineuse en Finlande grâce à l'émergence du secteur TIC, et cela s'est traduit par une hausse substantielle de la part du décile supérieur dans le revenu total disponible dérivé des gains en capital. Les dividendes se sont accrus rapidement aussi au cours de cette période, en partie grâce à l'accroissement des bénéfices des entreprises finlandaises pendant cette période. Néanmoins, le total des dividendes a augmenté beaucoup plus que les profits : entre 1994 et 2005, les bénéfices réels ont crû de moitié alors qu'au cours de la même période, les dividendes réels perçus par les ménages ont été presque multiplié par 10 (Statistics Finland, comptes nationaux). On peut imputer une partie de la hausse marquée des dividendes perçus par les plus hauts revenus à une réforme

Graphique 4.3. **Évolution du revenu disponible**¹
Premier pour cent, premier décile et total



1. Revenu disponible médian et moyen aux prix de 2006.

Source : Statistics Finland et Riihelä, M. (2009), « Essays on Income Inequality, Poverty and the Evolution of Top Income Share », Government Institute for Economic Research, Publication 52, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834145776283>

importante de la fiscalité qui est intervenue au cours de la période considérée. Suivant en cela l'exemple d'autres pays nordiques, la Finlande a instauré en 1993 un système d'imposition duale des revenus (« *dual income tax* ») dans le but de mettre fin au traitement fiscal défavorable des revenus du capital en associant un impôt progressif sur les revenus du travail à un impôt à taux forfaitaire sur les revenus du capital. D'abord fixé au taux marginal d'imposition des revenus du travail le plus faible (soit 25 % initialement, mais relevé ultérieurement à 29 %) ce taux est donc très loin du taux maximal (voir l'encadré 4.2). La réforme a également prévu l'imputation totale des dividendes⁴. Outre l'amélioration du traitement fiscal des revenus du capital justifiés, cela offre ainsi aux hauts revenus la possibilité de requalifier leurs revenus du travail en revenus du capital afin de profiter de leur moindre imposition en pourcentage.

Après ces réformes, les travailleurs les mieux rémunérés ont vu leurs revenus du capital augmenter de manière substantielle. Avec un taux d'imposition marginal effectif maximum des revenus du travail de 61 % environ (compte tenu des taxes indirectes mais pas des charges sociales patronales ; Pirttilä et Selin, 2006), l'incitation à réduire la charge fiscale était puissante. Les revenus du capital des 1 % les mieux rémunérés sont ainsi passés de 28 à 54 % du revenu disponible total entre 1994 et 2006 (Riihelä, 2009). Si l'on peut attribuer une partie de cette hausse à la tendance consistant à davantage asseoir la rémunération des dirigeants sur l'actionnariat, notamment dans les secteurs de haute technologie où prévaut un phénomène de « starisation », l'évolution est due principalement à des transferts de revenus. De ce fait, immédiatement suite à ces changements, la progressivité s'est inversée pour tous ceux qui gagnent plus de 60 000 EUR par an (Riihelä, 2009).

La hausse des dividendes mesurés et des plus-values réalisées après la réforme fiscale de 1993 peut être due en partie aux problèmes de couverture statistique. Dans le système antérieur à 1993, il était facile d'échapper totalement à l'imposition des bénéfices en les déclarant comme des gains en capital non imposés, auquel cas ils ne sont pas comptabilisés dans les statistiques de recettes. En fait, il était possible de prendre des bénéfices sans payer l'impôt sur les revenus des sociétés, car la couverture de cette assiette fiscale était inégale. Avec la réforme, l'imposition des gains en capital fut resserrée tout comme l'assiette fiscale de l'impôt sur les revenus des sociétés, en supprimant par exemple la possibilité de

Encadré 4.2. **Le système d'imposition duale des revenus**

Le modèle d'imposition duale des revenus présente un attrait certain en termes d'efficacité. L'imposition des revenus du capital est double : une première fois lors de la perception du revenu utilisé pour acheter l'actif (le capital), et une seconde fois lorsque ce capital dégage lui-même un revenu, principe qui consiste à imposer la consommation future à un taux supérieur à celui qui frappe la consommation présente. Il en découle pour l'action publique l'idée que les revenus du capital doivent être imposés à un taux moindre que ceux du travail (voire à un taux nul). En outre, si les droits de succession assurent correctement l'équité des transferts patrimoniaux entre les générations, le traitement préférentiel des actifs épargnés en vue de la retraite milite en faveur d'une imposition plus faible des revenus du capital. Enfin, le capital peut se montrer plus mobile que le travail à l'échelle internationale – ces dernières décennies ayant peut-être renforcé ce phénomène – et donc plus enclin à l'évasion fiscale, ce qui peut inciter les gouvernements à le traiter fiscalement de manière préférentielle. De fait, certains pays d'Europe continentale ont proposé l'imposition duale comme moyen de régler les problèmes de concurrence fiscale posés par les économies en transition (Conseil allemand des experts économiques, 2006).

Se fondant sur ces principes, les pays nordiques ont chacun, à la fin des années 80 ou au début des années 90, instauré un système d'imposition distinguant les revenus du travail et les revenus du capital. Sont inclus dans cette dernière catégorie les intérêts, dividendes, plus-values tirées d'actifs financiers, loyers imputés, rentrées d'épargne-retraite et bénéfices tirés d'entreprises personnelles. On y englobe donc certaines formes de revenu du capital nullement imposés dans l'ancien dispositif. Cette catégorie subit un taux d'imposition proche du plus bas taux d'imposition marginal appliqué aux revenus du travail, et l'imposition des sociétés est harmonisée avec ce taux au moyen de l'imputation, de façon à intégrer étroitement le régime fiscal du patrimoine et l'entreprise.

La simplification de l'impôt est un atout de ce dispositif, car l'imposition duale définit mieux, en principe, la démarcation entre revenus du capital et revenus du travail. Elle doit aussi par conséquent s'accompagner d'une baisse des coûts administratifs. Toutefois, on ne peut nier l'existence de problèmes qui, pour certains, ont commencé à ébranler cette politique. Nous citerons notamment la disjonction du revenu entrepreneurial en deux composantes, l'une liée au travail et l'autre au capital (sans distinction d'avec les bénéfices), laquelle disjonction, compte tenu du traitement fiscal préférentiel des revenus du capital, incite les propriétaires d'entreprises individuelles à faire entrer tous les bénéfices possibles dans la catégorie des revenus du capital. Cette option fiscale aurait poussé certains d'entre eux à opter pour le statut de personne morale.

Chaque pays nordique a une approche différente de ce problème (Kanniainen et al., 2007). Une solution consiste à imputer le rendement moyen du capital de l'entreprise (ce que l'on appelle le taux de rendement présumé), mais au risque probable de ne pas refléter la réalité du rendement et de réduire les incitations entrepreneuriales. De son côté, la multiplicité des taux d'imputation compliquerait l'administration de l'impôt. En outre, ces débats engendrent des pressions politiques, comme Christiansen (2004) l'a démontré pour la Norvège.

distribuer les bénéfices non soumis à l'impôt. Par conséquent, les recettes provenant de l'impôt sur les revenus des sociétés ont considérablement augmenté. La répartition des bénéfices sous forme de revenus de dividendes (qui sont statistiquement enregistrés) est devenue plus prédominante aussi, ce qui explique en partie l'impact de la réforme de 1993 sur la répartition des revenus enregistrés des ménages.

Les récentes réformes opérées sur le système d'imposition duale ont accru l'imposition des dividendes. Le système d'imputation fut supprimé et un modèle partiellement classique d'imposition des dividendes fut introduit. Après la réforme, 70 % des dividendes versés par des entreprises non cotées sont imposés comme revenus du capital. Les dividendes des entreprises non cotées avec des marges de rendement (rendement par rapport aux actifs nets de l'entreprise) inférieur à 9 % sont exonérés d'impôt jusqu'au seuil de 90 000 EUR, et les montants au-delà sont imposés à 70 % comme revenus du capital. Si les revenus des dividendes dépassent la marge de rendement de 9 %, 70 % du montant qui dépasse est imposé au taux progressif appliqué aux revenus du travail. Afin de réduire les transferts de revenus, une loi spéciale sur l'imposition des soi-disant dividendes associés au travail fut ajoutée à la loi sur l'imposition des revenus. Selon cette loi, les dividendes versés par les entreprises non cotées sont imposés comme revenu salarial s'ils résultent de la convention relative à l'effort de travail du bénéficiaire.

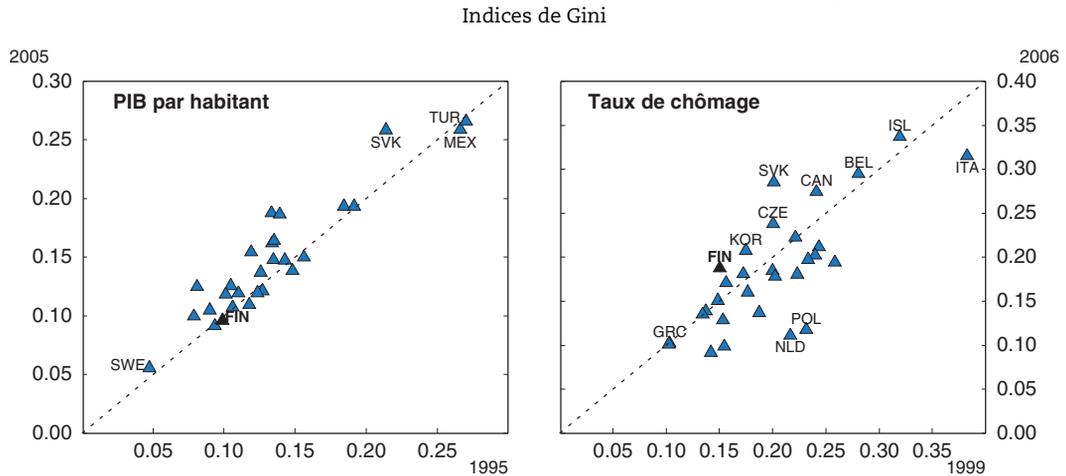
La pauvreté s'est intensifiée avec le chômage

Si la pauvreté reste peu présente en Finlande par rapport à l'ensemble de la zone OCDE, elle s'est nettement aggravée ces dernières années, comme en témoignent la plupart des indicateurs (Riihelä, 2009; OCDE, 2009a). Ce constat vaut pour tous les types de foyers, sauf ceux comptant deux apporteurs de revenu, qui ont connu un déclin très limité du taux de pauvreté (considéré comme la moitié du revenu médian)⁵ entre le milieu des années 90 et le milieu des années 2000 (OCDE, 2009a). Hors transferts sociaux et niveaux des salaires, les taux de pauvreté semblent en général liés à la situation au regard de l'emploi (OCDE, 2009a). Ainsi, la proportion de ménages considérés comme pauvres en Finlande est de 34 % lorsqu'aucun membre du foyer ne travaille, mais descend à 10 % quand l'un de ses membres travaille, et à 1 % quand deux membres travaillent. Compte tenu des taux élevés de chômage des années 90 et du laps de temps nécessaire pour les faire chuter de moitié (une décennie), il ne fait pas de doute que l'absence d'emploi est un facteur explicatif essentiel des taux de pauvreté finlandais. Les chômeurs ont par ailleurs été nombreux à quitter les rangs de la population active, vivant dès lors de l'aide sociale ou de leur retraite, et les taux d'activité n'avaient pas retrouvé, en 2008, les niveaux antérieurs à la récession des années 90. Cette très lente récupération souligne la nécessité pour les pouvoirs publics de privilégier, en tant que moyen de lutte contre la pauvreté, la réintégration des individus dans la population active et leur retour à l'emploi.

D'une région à l'autre, les disparités concernant les performances du marché du travail se creusent

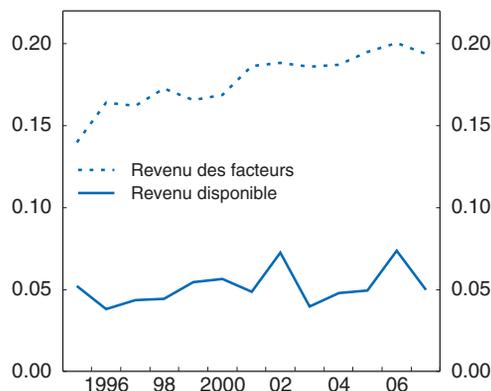
La distribution régionale des performances du marché du travail, qui se dégrade elle aussi en Finlande, est une autre dimension du bien-être et de l'égalité. De même qu'en termes d'inégalité des revenus au niveau global, la Finlande se classe favorablement au sein de l'OCDE à l'aune des disparités interrégionales de PIB par habitant. Le coefficient de Gini du PIB par tête d'une région à l'autre est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE et s'est montré relativement stable entre 1995 et 2005 (graphique 4.4, partie gauche). De surcroît, l'ampleur de la dispersion du revenu disponible selon la région s'est elle aussi stabilisée, globalement, depuis le milieu des années 90 (graphique 4.5)⁶. Toutefois, les études des inégalités portant sur plusieurs pays peuvent masquer d'importantes différences, selon les régions inhérentes à chaque pays, liées aux conditions et à la géographie locales, ou à un impact différent de la mondialisation et des mutations structurelles sur telle ou telle région.

Graphique 4.4. PIB par habitant et taux de chômage régionaux



Source : OCDE (2009), *Panorama des régions de l'OCDE*, graphiques 15.3 et 18.3.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/834180611817>

Graphique 4.5. Variance de l'inégalité du revenu des facteurs et du revenu disponible¹

1. Coefficient de variation des ratios (P50/P50) de revenu total dans les cinq premiers déciles et du revenu total dans les cinq derniers déciles des 77 LAU1 régions finlandaises.

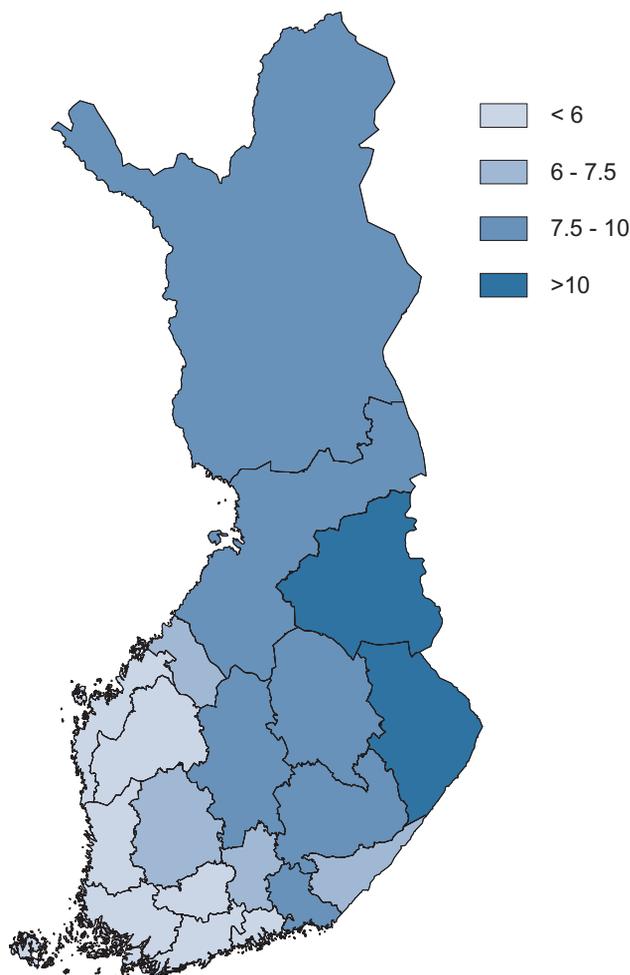
Source : Statistics Finland.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/834164460318>

On constate ainsi que les performances socio-économiques sont de plus en plus variables dans les 300 à 400 communes que compte le pays. Enfin, les disparités interrégionales contribuent de manière non négligeable à la progression des inégalités sociales et des inégalités de revenu global que nous avons soulignées plus haut.

Les performances du marché du travail sont un autre indicateur important des disparités et un déterminant de la dispersion des revenus. Le chômage affiche des variations régionales en Finlande (graphique 4.6), et a contribué à l'accroissement de l'inégalité régionale des revenus des facteurs ces dernières années. La variance croissante des performances du marché du travail d'une région à l'autre se retrouve dans la dispersion accrue du revenu des facteurs (graphique 4.5). Il semble toutefois que les transferts sociaux aient réussi à contrecarrer son impact sur les disparités interrégionales de revenu disponible (graphique 4.5).

Graphique 4.6. **Taux de chômage finlandais par région**
2008

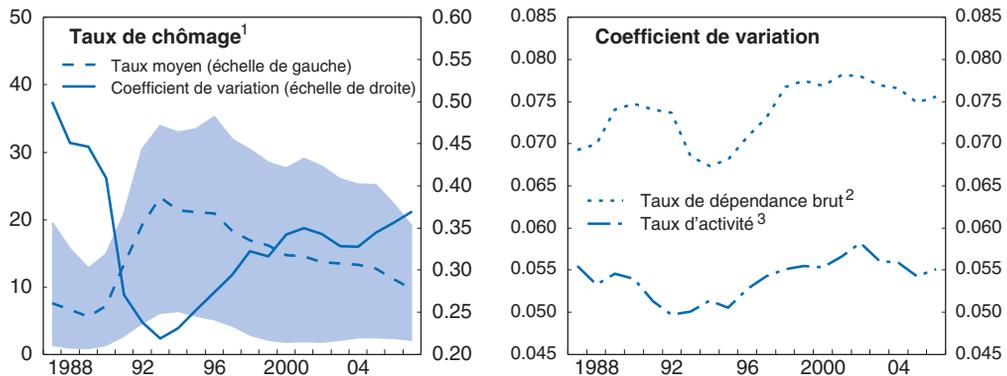


Source : OCDE, Base de données sur les Statistiques régionales, février 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834345015357>

C'est entre 1999 et 2006 que l'augmentation de la dispersion des taux régionaux finlandais de chômage a été parmi la plus forte de la zone OCDE (graphique 4.4, partie droite), aboutissant à ce qu'en 2006, la Finlande se retrouve au-dessus de la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2009b). Paradoxalement, cette dégradation s'est produite durant une période de recul constant des taux globaux de chômage. Après la forte récession du début des années 90, le taux moyen et les taux minimum et maximum de chômage ont entamé un recul dans toutes les régions en 1993 (graphique 4.7, partie gauche). Mais la dispersion des taux régionaux de chômage n'a pas reculé par rapport à cette moyenne en baisse, ce qui a fait fortement remonter le coefficient de variation sur la période (de même que le coefficient de Gini). À l'instar de la variance des performances en matière de chômage, la variance régionale des taux d'activité et des taux de dépendance a elle aussi augmenté durant cette période (graphique 4.7, partie droite).

Graphique 4.7. Performances et dispersions régionales du marché du travail



1. La zone ombrée indique le taux maximum et le taux minimum de chômage parmi les régions LAU1 finlandaises.
2. Défini comme la somme des moins de 15 ans, des étudiants et des retraités rapportée à la population totale.
3. Population active âgée de 15 à 64 ans rapportée à la population âgée de 15 à 64 ans.

Source : Statistics Finland et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834372773266>

Cette disparité régionale des performances du marché du travail est encore plus marquée lorsqu'on s'intéresse à la frange masculine de la population. En effet, les écarts hommes-femmes que l'on observe sont le reflet d'importantes mutations structurelles de l'activité en région depuis le début des années 90. Par exemple, entre 1992 et 2007, l'emploi total a augmenté de 13 %, mais l'emploi dans la sylviculture et les industries de transformation connexes a reculé de 17 %, tandis que l'emploi agricole chutait massivement de 46 %. Traditionnellement, ces deux secteurs sont associés à des régions plus périphériques et emploient essentiellement des travailleurs masculins peu qualifiés. Les femmes, à l'inverse, sont plutôt salariées du secteur des services municipaux, qui est en forte croissance (huit employés municipaux sur dix sont des femmes).

S'attaquer aux disparités est une tâche complexe qui impose d'agir sur plusieurs fronts

L'élaboration de politiques qui s'attaquent aux inégalités de revenu disponible ou aux inégalités régionales suppose souvent la recherche d'un équilibre entre, d'une part, les priorités et les effets obtenus (en termes par exemple d'équité et d'efficacité) et d'autre part, de sérieuses contraintes budgétaires, en particulier dans le contexte actuel d'assainissement des finances publiques. La complexité et les causes des disparités nécessitent une approche multiple à base de réformes touchant au social, au marché du travail, à l'éducation, à la fiscalité et au budget. Ces actions doivent être soupesées au regard des préoccupations distributives intergénérationnelles, qui sont illustrées par le problème de la viabilité et ont une importance particulière en Finlande. Dans le contexte du vieillissement démographique et de la lutte que mènent les régions pour s'adapter au changement structurel en cours, les instances tant centrales que régionales connaîtront de plus en plus de tensions financières et verront s'éroder leur capacité de financement de la redistribution par le biais de transferts de revenus et d'autres transferts en nature.

La Finlande consacre depuis longtemps des programmes de développement régional à la promotion de l'égalité et de la viabilité. Les années récentes ont été l'occasion de leur donner un nouvel élan. En 2007, le gouvernement a décrit dans la Loi sur le développement régional ses objectifs en la matière, à savoir : i) renforcer la compétitivité nationale et

internationale des régions; ii) revitaliser les régions et atténuer les disparités régionales; et iii) résoudre certains défis régionaux spécifiques. De plus, en août 2007, les fonctions de plusieurs ministères ont été unifiées au sein du nouveau ministère de l'Économie et de l'Emploi, qui a également repris à son compte les responsabilités du Département du développement des régions et de l'administration publique auparavant dépendant du ministère de l'Intérieur, tandis que l'Unité d'administration régionale et locale du ministère de l'Intérieur a été transférée au ministère des Finances. En janvier 2010, le gouvernement a lancé un Programme de cohésion et de compétitivité (CoCo) qui a pour but de s'appuyer sur les atouts comparatifs et les forces des régions pour renforcer leur attrait à l'égard des entreprises et des nouveaux résidents. Bien que des programmes de cette nature aient pu amortir l'impact régional du changement structurel ces 20 dernières années, il n'en reste pas moins vrai que les disparités se sont aggravées et que les disponibilités financières pour ces mesures sont, compte tenu des tensions budgétaires actuelles, extrêmement limitées.

Simultanément, une nouvelle progression de l'inégalité des revenus est peut-être inévitable. Le relèvement de primes de qualifications peut entraîner des écarts salariaux plus grands. Les contraintes pesant sur les finances publiques limiteront les fonds disponibles pour les transferts sociaux. Ces tendances mettront l'accent sur les politiques qui amélioreront la mobilité de la main-d'œuvre et cibleront plus efficacement les transferts.

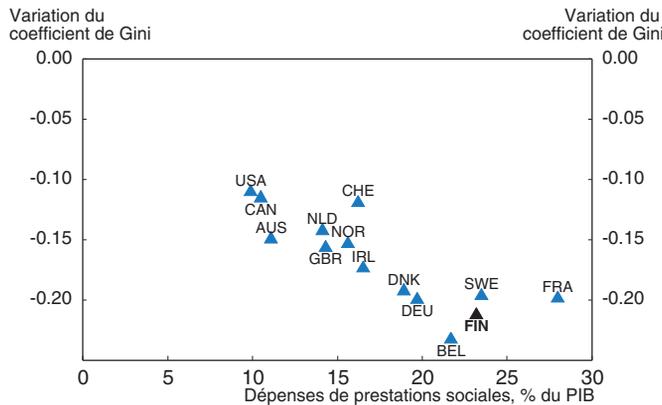
Mieux cibler les transferts sociaux

Comme dans d'autres pays nordiques, le rôle joué en Finlande par le secteur public est central pour tempérer les inégalités de distribution du revenu des facteurs. La Finlande et les autres pays nordiques dépensent beaucoup plus en prestations sociales directes et autres transferts en nature tels que l'éducation et la santé publique. Les dépenses de prestations sociales sont stimulées par l'existence de prestations de chômage liées aux gains de longue durée (500 jours en Finlande, voir chapitre 3). Les transferts relatifs destinés à lisser le revenu privé (des facteurs) afin de répartir équitablement le revenu disponible en Finlande sont parmi les plus élevés de la zone OCDE (Mahler et Jesuit, 2009). À titre d'exemple, l'écart entre les coefficients de Gini du revenu des facteurs privés et du revenu disponible était de 0.21 en 2004, contre 0.19 en Suède (en 2000) et au Danemark (en 2004)⁷. Plus de trois quarts de la redistribution se font en Finlande *via* le système de transferts (Mahler et Jesuit, 2009), ce qui correspond à ce que l'on observe dans les autres pays nordiques, mais n'atteint pas les niveaux de la France et de la Suisse. La comparaison des dépenses de prestations sociales en pourcentage du PIB et de l'amélioration consécutive du coefficient de Gini, provenant du passage du revenu personnel au revenu disponible, montre l'importance du rôle qu'ont joué les prestations de chômage et les retraites en Finlande, en matière de réduction de l'inégalité des revenus après la récession des années 90 (graphique 4.8). Certes, les hausses des transferts sociaux seront limitées par des perspectives budgétaires assombries; il n'en reste pas moins qu'un meilleur ciblage du système en vigueur peut œuvrer en faveur de la réduction des inégalités.

Il conviendrait, pour réduire les transferts de revenus des salariés les mieux rémunérés, de réformer le système d'imposition duale

On peut réduire une partie de la dispersion des revenus et renforcer l'équité en diminuant le potentiel de transfert fiscal présent dans le système d'imposition duale. Une telle diminution améliorerait aussi le partage de la charge fiscale. Une option pourrait consister à frapper le capital d'un taux progressif linéaire assorti d'abattements pour les bas revenus. L'exonération prévue pour les dividendes de sociétés à actionnariat restreint

Graphique 4.8. **Dépenses de prestations sociales et effet redistributif**
2004 ou dernière année disponible



Source : Mahler, V. et D. Jesuit (2006), « Fiscal Redistribution in the Developed Countries: New Insights from the Luxembourg Income Study », *Socio-Economic Review* 4, www.lisproject.org/publications/fiscalredistdata/fiscresd.htm.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/834400028070>

dans la limite de 90 000 EUR est une niche fiscale qu'il faudrait supprimer. Il convient en outre de réexaminer le taux d'imposition trop généreux des dividendes qui s'applique au-delà de ce seuil. Il est probable que ces questions seront abordées par le groupe de travail gouvernemental qui réfléchit actuellement à des propositions de réforme fiscale.

Il est possible de réduire les inégalités en renforçant les politiques du marché du travail et de l'éducation

Le lien entre le revenu des parents et celui des enfants est faible en Finlande. Cela peut être attribué en grande partie à la force du système d'enseignement prétertiaire (OCDE, 2010). Des réformes scolaires exhaustives ont contribué à réduire la corrélation entre le revenu d'un père et celui de son fils (Pekkarinen *et al.*, 2009) et à obtenir aux tests de niveau des résultats variant peu d'un établissement à l'autre (OCDE, 2006). Ces succès ont aussi bénéficié, au sein des écoles, d'efforts concertés visant à soutenir de manière ciblée les élèves rencontrant des difficultés. Peut-être le ratio enseignant/élèves, qui est en Finlande, notamment dans le premier cycle du second degré, l'un des plus élevés de l'OCDE, a-t-il aussi pesé (OCDE, 2009c). La faible corrélation globale entre les performances éducatives des parents et celles de leurs enfants a généré une forte mobilité intergénérationnelle du revenu par rapport aux autres pays de l'OCDE, la Finlande se situant à cet égard au niveau de la Norvège et devant la Suède, l'Allemagne et la France (D'Addio, 2007).

L'immobilité éducative intergénérationnelle demeure toutefois un problème important de la Finlande, notamment au niveau de l'enseignement supérieur, comme le montrent les données de recensement de Statistics Finland relatives aux niveaux d'études comparés d'une génération à l'autre. Ainsi, en 2007, une femme âgée de 30 à 49 ans avait six fois plus de chances d'être diplômée de l'enseignement supérieur si sa mère l'était aussi que si celle-ci avait seulement reçu une instruction de base. Dans la même configuration, la probabilité passe à près de sept fois entre un père et son fils. Par ailleurs, des études plus récentes de l'OCDE montrent qu'en Finlande, tout comme au Royaume-Uni et dans un certain nombre de pays européens du Sud, le fils dont le père est diplômé de l'enseignement supérieur, bénéficie d'une prime salariale de 20 % par rapport à un fils dont le père n'a pas ce niveau (OCDE, 2010). Ceci corrobore les conclusions de l'étude selon

laquelle l'enseignement supérieur procure des rendements internes privés élevés en Finlande comparés aux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2006), et tranche avec la faible pénalité en termes de revenu pour un fils dont le père n'avait reçu qu'une instruction de niveau secondaire de deuxième cycle. En effet, en Finlande, la pénalité due à un parent faiblement éduqué est tellement modeste que, même avec la prime due à un parent ayant atteint une éducation de niveau supérieur, l'élasticité intergénérationnelle globale est faible, comparée à la plupart des autres pays de l'OCDE (Causa et Johansson, 2009).

L'inactivité et la dépendance à l'égard de la protection sociale se transmettent beaucoup d'une génération à l'autre, notamment chez les femmes. Ce constat s'applique tout particulièrement à la Finlande qui, parmi les pays européens de l'OCDE, n'est devancée que par le Royaume-Uni dans la transmission mère-fille de cette dépendance (OCDE, 2009a). L'emploi reste important pour permettre aux individus et aux familles de sortir de la pauvreté ou pour réduire les disparités de revenus (OCDE, 2009a). Lorsqu'elle fait appel à d'autres moyens, la recherche d'une diminution de la pauvreté implique le plus souvent une neutralisation des incitations au travail. Si certaines mesures destinées à renforcer le taux d'activité et l'emploi (notamment les incitations financières) peuvent être néfastes pour l'égalité des revenus (au moins à court terme), d'autres comme les programmes actifs du marché du travail et un filtrage plus sévère ont une influence bien moindre à cet égard (OCDE, 2009a). Nous avons par ailleurs formulé au chapitre 3 différentes recommandations susceptibles de permettre l'amélioration des performances des agences régionales de l'emploi.

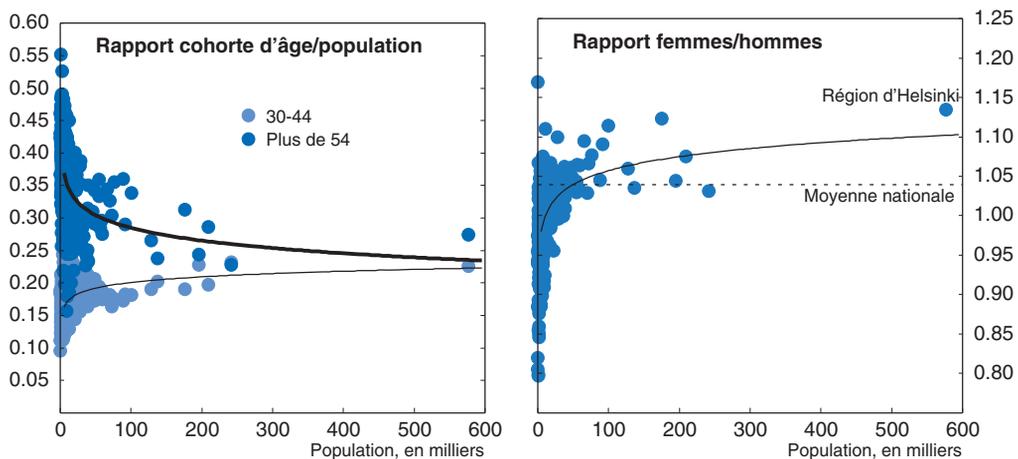
On pourrait aussi, pour renforcer l'égalité interrégionale, en particulier au niveau des revenus des facteurs et des performances du marché du travail, réduire les déséquilibres de compétences et promouvoir la mobilité régionale. Comme nous l'avons souligné au chapitre 3, il faut intensifier les efforts de rapprochement entre les chômeurs et les emplois non pourvus. Il en va de même en ce qui concerne la formation des travailleurs qui, du fait des mutations structurelles, sont licenciés et constatent que leurs qualifications ne conviennent plus à la nouvelle structure industrielle. Outre les ressources supplémentaires nécessaires à cette tâche, il faut fournir les incitations permettant aux chômeurs de se recycler plus aisément, mais aussi intensifier la recherche d'emploi et renforcer l'obligation de déménagement⁸. La récente extension à 80 km de la distance admissible entre le domicile et le lieu de travail est un pas dans la bonne direction, mais on pourrait renforcer les incitations et l'assistance offertes pour les déplacements plus lointains qui, souvent, posent un gros problème de frais de logement.

La recommandation émise au chapitre 3 consistant à lier plus étroitement les salaires à la productivité a fait l'objet de certaines résistances, justifiées par la crainte qu'elle n'entraîne rapidement une divergence des salaires et, partant, une perte d'égalité. Cette objection tient dans une certaine mesure, mais plusieurs facteurs inhérents à la Finlande et aux autres pays nordiques la battent partiellement en brèche. Nous avons déjà souligné le rôle important que joue le système de transferts pour égaliser les revenus disponibles en Finlande. Il faut aussi noter l'homogénéité toute particulière des performances éducatives, surtout au sein des cohortes générationnelles, lesquelles s'accompagnent probablement d'une distribution relativement égale des aptitudes productives (Andersen *et al.*, 2007). En outre, sur le long terme, une homogénéité intersectorielle des salaires faisant fi des écarts relatifs de productivité n'est pas viable, particulièrement dans une économie qui s'ouvre notamment à l'international et qui intensifie ses compétences productives.

Il est possible de réduire les inégalités régionales en améliorant la gestion municipale

En raison de disparités démographiques, la catégorie des bas revenus est souvent disproportionnée dans les petites communes^{9,10}, dont la cohorte des 20-30 ans est notablement dépeuplée. On peut attribuer en partie cet état de fait à la fréquentation par cette classe d'âge d'établissements d'enseignement supérieur qui sont habituellement implantés dans de grosses communes¹¹. Mais le déséquilibre de la distribution selon l'âge que l'on observe dans les petites communes persiste lorsqu'on s'intéresse aux cohortes d'âge actif et âgées (graphique 4.9)¹². Le vieillissement de la population des prochaines années laisse présager une nouvelle progression des taux de dépendance et, partant, une ponction accrue des finances municipales, notamment dans les petites communes (voir chapitre 2)¹³.

Graphique 4.9. Données démographiques selon la population de la commune



Source : Statistics Finland.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/834456060413>

Nous avons également développé au chapitre 2 les arguments qui militent en faveur d'une diminution du nombre des communes en Finlande, dans le droit fil de ce qui s'est fait au Danemark. Les communes sont un pan important du dispositif finlandais de gouvernance publique car la population est l'une des plus rurales (53 % en 2005) de l'OCDE. Mais avec un recul de la population rurale atteignant 2.2 points de pourcentage au cours des 10 années précédant 2005, le pays affiche aussi l'un des taux d'urbanisation les plus dynamiques de l'OCDE : seule l'Islande la devance sur ce point (OCDE, 2009b). Conjuguée aux inégalités et déséquilibres régionaux croissants détaillés plus haut, cette évolution laisse augurer de pressions accrues à l'avenir pour les communes existantes, compte tenu notamment de la poursuite des mutations structurelles et de la confirmation des tendances démographiques.

Nous recommandons dans l'Étude précédente d'encourager davantage la consolidation des communes, dans l'optique de rendre la prestation des services plus efficiente. Les disparités régionales croissantes mises en lumière dans ce chapitre incitent encore davantage à promouvoir les fusions, dans le but notamment d'obtenir des entités dont la population atteindrait une taille minimale considérée comme viable (de l'ordre de

20 000 habitants dans le cas des réformes danoises). Grâce à de tels regroupements, les économies d'échelle et la prise en charge des préoccupations de compétence des municipalités seraient facilitées, car les talents seraient moins dilués qu'aujourd'hui. Des fusions de cette nature aideraient les collectivités locales à mieux se positionner face aux inégalités croissantes détaillées dans ce chapitre, en mutualisant leurs ressources et en pérennisant leur situation budgétaire (chapitre 2). Cependant, il est peu probable que des fusions administratives se suffisent à elles-mêmes; elles doivent s'accompagner de mesures incitant fortement les entités résultantes à exploiter les économies d'échelle, ainsi que d'autres mesures visant à renforcer leur efficacité. On pourrait ainsi contribuer à diminuer les coûts et à améliorer la qualité de la prestation des services, de façon à renforcer la situation budgétaire des communes et à mieux les armer pour traiter les inégalités.

Encadré 4.3. **Résumé des recommandations relatives à l'inégalité croissante des revenus**

Les distorsions de la fiscalité encouragent les transferts de revenus

- Les possibilités de requalification des revenus du travail en revenus du capital que le système d'imposition duale offre aux hauts revenus mettent en péril la viabilité de ce dispositif fiscal. Le rafiistolage fiscal n'étant pas une politique tenable à long terme, il se peut qu'une réforme fondamentale s'avère nécessaire. Il conviendrait, afin de régler les problèmes de progressivité, d'envisager une imposition progressive linéaire du capital assortie d'abattements pour les bas revenus.
- Les dividendes perçus au titre de participations dans des sociétés à actionnariat restreint ne sont pas imposés avant le seuil de 90 000 EUR. Ce montant anormalement élevé devrait être réduit afin de correspondre par exemple aux rendements effectifs du capital. En outre, le taux d'imposition des dividendes au-delà de ce seuil est trop clément et devrait être revu.
- La baisse des taux d'imposition des hauts revenus atténuerait les incitations aux transferts de revenus, améliorerait les incitations au travail et contribuerait à attirer et fidéliser la main-d'œuvre qualifiée.

Les rigidités du marché du travail entravent la mise en rapport des chômeurs et des emplois non pourvus et exacerbent les disparités régionales

- Le manque de mobilité interrégionale reste un obstacle au bon fonctionnement du marché national du travail et a alimenté une inégalité interrégionale croissante. Les dispositifs qui s'efforcent aujourd'hui de favoriser la mobilité nécessitent un réexamen. Il convient par ailleurs de renforcer l'obligation faite aux allocataires de prestations de chômage de déménager pour pouvoir accepter une offre d'emploi.
- Il faut moins mettre l'accent sur la stratégie de promotion de l'égalité des revenus consistant à comprimer les salaires, car elle ne favorise pas la création d'emplois durables, notamment dans un contexte de mondialisation et de mutations techniques rapides.
- Il convient de proroger les politiques favorisant l'activité professionnelle et l'emploi, car on a observé qu'elles étaient les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté. En outre, un meilleur taux d'activité et des emplois plus nombreux élargissent l'assiette de l'impôt et viabilisent financièrement la redistribution à base de transferts.

Encadré 4.3. Résumé des recommandations relatives à l'inégalité croissante des revenus (suite)

Les communes auront du mal à traiter les inégalités si elles ne renforcent pas leur efficience et ne règlent pas leurs problèmes de financement

- Les gains d'efficience qui marquent la fourniture de services par les municipalités sont contrecarrés par le grand nombre de collectivités de petite taille. Il faudrait envisager l'application à cet égard d'un programme plus ambitieux de rationalisation faisant notamment appel, comme au Danemark, à des fusions généralisées (voir chapitre 2).

Notes

1. Le constat est similaire en Suède, mais de manière beaucoup moins prononcée qu'en Finlande. Entre 1995 et 2005, la région de Stockholm a représenté quelque 40 % de la hausse totale du PIB réel, pour 21 % seulement de la population nationale.
2. Le Danemark semble être le seul pays nordique à enregistrer une dégradation seulement marginale de l'inégalité des revenus disponibles au cours des deux décennies écoulées (graphique 4.1). On doit peut-être imputer ce résultat au système de « flexisécurité » mis en place au milieu des années 90, qui conjugue d'un côté des prestations de chômage offrant des taux élevés de remplacement, et de l'autre de strictes exigences en matière de retour à l'emploi. Ce dispositif a aidé le Danemark à maintenir un taux de chômage très inférieur à la moyenne nordique depuis, approximativement, le milieu des années 90.
3. Selon l'OCDE (2008), la Finlande se classait au milieu des années 80 deuxième de la zone OCDE, derrière la Suède, en termes d'égalité de la distribution des revenus, mais était passée à la 7^e place au milieu des années 2000.
4. Si l'on en croit la comptabilité nationale, les revenus sous forme de dividendes ont presque décuplé entre 1993 et 2005 (Statistics Finland).
5. L'aggravation est peut-être partiellement imputable au dénominateur, généralement représenté par une fraction du revenu disponible médian, qui neutralise les augmentations des prestations sociales. Néanmoins, comparativement à l'OCDE, ni le PIB nominal ni le revenu disponible nominal n'ont progressé exceptionnellement vite en Finlande au cours des 10 années précédant 2005, malgré une forte croissance du PIB réel par habitant. On doit y voir la marque d'une progression très modérée de l'inflation et des salaires nominaux que l'on a pu observer le plus souvent durant cette période.
6. Riihelä (2009) montre que les coefficients de Gini affichent avec le temps, dans les 4 régions NUTS2 de la Finlande, une courbe similaire en U par rapport au coefficient global. Il montre également que les revenus moyens interrégionaux ont en général convergé jusqu'au milieu des années 80, puis figé leur position relative.
7. *Fiscal Redistribution Dataset*, compilé par David K. Jesuit et Vincent A. Mahler, www.lisproject.org/publications/fiscalredistdata/fiscresd.htm.
8. Avant la loi de 1963 sur l'emploi, l'emploi à salaire réduit dans les travaux publics était la seule forme d'assistance face au chômage, et l'on appliquait une politique de mobilité interrégionale « totale ». Après 1963, l'emploi aidé s'est accompagné de salaires pleins, et la priorité a été donnée aux emplois municipaux de la ville de résidence du chômeur. Par ailleurs, les autorités versaient des prestations de chômage si la réinsertion professionnelle de la personne sans emploi s'avérait impossible.
9. La relation entre la taille de la population de la commune et le taux de chômage décrit en fait un « U » renversé. En 2006, les plus petites communes (soit 89 communes comptant entre 120 et 2 999 habitants) affichaient un taux moyen de chômage inférieur d'un ½ point de pourcentage à la moyenne de toutes les communes tout comme les grandes communes (plus de 10 000 habitants). À l'inverse, les communes de taille moyenne (158 communes comptant entre 3 000 et 9 999 habitants) affichaient un taux moyen de chômage supérieur d'un ½ point de pourcentage à la moyenne. Ces résultats sont probablement liés à la place plus grande qu'occupe le secteur des services à forte intensité de main-d'œuvre dans la valeur ajoutée totale des plus petites communes (120 à 999 habitants), où sa part de cette valeur ajoutée est supérieure de près de 6 points de

pourcentage à la moyenne, alors qu'elle est inférieure à cette dernière de près de 2 points de pourcentage dans les communes de taille moyenne (données obtenues à l'Association des autorités locales et régionales finlandaises : www.kunnat.net).

10. Nombre de très petites communes sont majoritairement suédophones : c'est le cas de 60 % des communes de moins de 1 000 habitants, contre environ 10 % de l'ensemble des communes. La Finlande compte un nombre disproportionné de petites communes; la moitié des 348 communes du pays qui rassemble les communes de 120 à 14 000 habitants ne représente que 10 % de la population totale. Quant à la population moyenne d'une commune, elle dépasse à peine les 15 000 habitants, et la population médiane 5 700 environ.
11. La disproportion intercommunale des parts des autres cohortes d'âge persiste même lorsqu'on la corrige de ces différences observées dans les parts des cohortes des 20-30 ans.
12. Les communes peu peuplées comptent en général peu de résidents d'âge actif et une proportion plus grande de retraités. En 2008, 38 % de la population nationale avait plus de 54 ans, part qui passe à 48 % dans les communes de moins de 3 000 habitants (soit un quart environ de l'ensemble des communes). À l'inverse, 19 % de la population nationale a entre 30 et 44 ans, une proportion qui atteint 15 % dans les petites communes. Ce constat est corroboré par le ratio de dépendance démographique (somme des moins de 20 ans et des plus de 65 ans rapportée aux 21-64 ans). En 2008, ce ratio s'établissait à 0.66 au plan national, et à 0.82 environ dans les communes de moins de 3 000 habitants.
13. La Suède compte 290 comtés de 2 500 à 810 000 habitants, avec une moyenne et une médiane de respectivement 32 000 et 15 300 résidents. Après les réformes de 2007, le Danemark comptait 98 communes dont la population oscillait entre 2 000 et 227 000 habitants, avec une moyenne de 56 000 et une médiane de 43 000 habitants.

Bibliographie

- Andersen, T. et al. (2008), *The Nordic Model, Embracing Globalisation and Sharing Risks*, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Taloustieto Oy.
- Appleby, J. et M. Philips (2009), « Satisfied now? », in A. Park, J. Curtice, K. Thomson, M. Phillips et E. Clery (dir. pub.), *British Social Attitudes: The 25th Report*, Londres, Sage.
- Atkinson, A., L. Rainwater et T. Smeeding (1995), « Income Distribution in European Countries », *Cambridge Working Papers in Economics*, n° 9535, Université de Cambridge.
- Brandolini, A. et T. Smeeding (2007), « Inequality Patterns in Western-type Democracies: Cross-country Differences and Time Changes », *Luxembourg Income Study Working Paper Series*, n° 458.
- Causa, O. et Å. Johansson (2009), « Intergenerational Social Mobility », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 707, OCDE, Paris.
- Christiansen, V. (2004), « Norwegian Income Tax Reforms », *CESifo DICE Report*, 2(3), pp. 9-14.
- Conseil allemand des experts économiques (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*) (2006), « Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer », avis rendu à la demande du ministère allemand des Finances, de l'Économie et du Travail, 23 février, Wiesbaden.
- D'Addio, A. (2007), « Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations? A Review for OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 52, OCDE, Paris.
- Förster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 22, OCDE, Paris.
- Genser, B. (2005), *The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries*.
- Harjes, T. (2007), « Globalisation and Income Inequality: A European Perspective », *Document de travail du FMI*, WP/07/169.
- Hynninen, S., A. Kangasharju et J. Pehkonen (2009), « Matching Inefficiencies, Regional Disparities, and Unemployment », *Labour*, vol. 23, n° 3, pp. 481-506.
- Jesuit, D., L. Rainwater et T. Smeeding (2002), « Regional Poverty Within Rich Countries », *Luxembourg Income Study Working Paper Series*, n° 318.

- Kanniainen, V., S. Kari et J. Ylä-Liedenpohja (2007), « Nordic Dual Income Taxation of Entrepreneurs », *International Tax and Public Finance*, Springer, vol. 14(4), pp. 407-426, août.
- Mahler, V. et D. Jesuit (2009), « Fiscal Redistribution in the Developed Countries: New Insights from the Luxembourg Income Study », *Socio-Economic Review*, vol. 4, n° 3, pp. 483-511.
- OCDE (2006), *Regards sur l'éducation 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Regards sur l'éducation 2008*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Panorama des régions de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Regards sur l'éducation 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Objectifs croissance 2010*, OECD, Paris.
- Pekkerinen, T., R. Uusitalo et S. Kerr (2009), « School Tracking and Intergenerational Income Mobility: Evidence from Finnish Comprehensive School Reform », *Journal of Public Economics*, n° 3.
- Pirttilä, J. et H. Selin (2006), « How Successful is the Dual Income Tax? Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993 », Département d'économie de l'Université d'Uppsala, *Working Paper*, 2006:26, Issue 93.
- Riihelä, M. (2009), « Essays on Income Inequality, Poverty and the Evolution of Top Income Share », Institut gouvernemental de recherche économique, *Publication 52*, mai.
- Riihelä, M., R. Sullström et M. Tuomala (2009), « Trends in Top Income Shares in Finland », Institut gouvernemental de recherche économique, *Publication 52*, mai.
- Ringen, S. (2007), « What Do Families Do? », chapitre 5 in S. Ringen, *What Democracy Is For?*, Princeton University Press.
- Uusitalo, H. (1989), « Income Distribution in Finland. The Effects of the Welfare State and the Structural Changes in Society on Income Distribution in Finland in 1966-1985 », *Studies*, n° 148, Helsinki, Office central de la statistique de Finlande.
- Van Gerven, M. (2008), « The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reform: A Longitudinal Study of Social Benefit Reforms in Three European Countries, 1980-2006 », *Studies in Social Security and Health*, n° 100, Département de la recherche de KELA, Helsinki, août.

Glossaire

AMT	Allocation du marché du travail
ATO	Service fiscal australien
BCE	Banque centrale européenne
ETK	Centre finlandais des pensions
FIN-FSA	Autorité finlandaise de contrôle financier
HECS	Régime australien de contribution à l'enseignement supérieur
HELP	Programme australien de prêts pour l'enseignement supérieur
KELA	Caisse d'assurance sociale
LAFOS	Centres de services de main-d'œuvre
LPE	Législation de protection de l'emploi
MEE	Ministère de l'Emploi et de l'Économie
PAMT	Politiques actives/Programmes actifs du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
RD	Recherche-développement
SATA	Comité de réforme de la sécurité sociale
SPCC	Solde primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles
SPE	Service public de l'emploi
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UME	Union monétaire européenne

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2010 04 2 P) ISBN 978-92-64-07733-1 – n° 57244 2010

Études économiques de l'OCDE

FINLANDE

THÈME SPÉCIAL : VIABILITÉ BUDGÉTAIRE

Dernières parutions

Allemagne, mars 2010
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Canada, juin 2008
Corée, décembre 2008
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
États-Unis, décembre 2008
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, juin 2008
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, avril 2010
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République tchèque, avril 2010
Royaume-Uni, juin 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008
Brésil, juillet 2009
Bulgarie, avril 1999
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Estonie, avril 2009
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Israël, janvier 2010
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 2010/4
Avril 2010

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-07733-1
10 2010 04 2 P



9 789264 077331