



# Études économiques de l'OCDE SUÈDE

JANVIER 2011





# **Études économiques de l'OCDE : Suède 2011**



**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Suède 2011*, Éditions OCDE.  
<http://dx.doi.org/10.1787/eco-surveys-swe-2011-fr>

ISBN 978-92-64-09278-5 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-09277-8 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : *Suède*  
ISSN 1995-3399 (imprimé)  
ISSN 1999-0456 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédit photo** : Couverture © iStockphoto/Michael Cavén.

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

© OCDE 2011

---

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	9
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Consolider la reprise</b> .....	19
L'économie pendant et après la crise .....	21
Assurer la viabilité budgétaire .....	28
Politiques structurelles destinées à encourager la croissance .....	35
Notes .....	41
Bibliographie .....	41
<b>Chapitre 2. La politique monétaire et le système financier pendant et après la crise</b> .....	43
La politique monétaire durant la crise et les enjeux à venir .....	44
Le système financier suédois durant la crise et au-delà .....	61
Conclusion .....	72
Notes .....	73
Bibliographie .....	74
<b>Chapitre 3. Limiter le chômage de longue durée et la non-participation à l'activité</b> ..	77
La crise a entraîné une augmentation relativement forte du chômage .....	78
D'autres réformes sont nécessaires pour éviter des conséquences durables sur le marché du travail .....	92
Notes .....	103
Bibliographie .....	104
Annexe 3.A1. Les indemnités de chômage et les programmes de la politique active du marché du travail en Suède .....	107
<b>Chapitre 4. Améliorer le rapport coût-efficacité des politiques d'atténuation du changement climatique en Suède</b> .....	111
La Suède, un pays propre qui vise des objectifs de réduction des émissions de GES ambitieux .....	115
Le cadre d'action pour l'atténuation du changement climatique .....	121
Aller de l'avant : améliorer le rapport coût-efficacité du cadre d'action .....	134
Notes .....	141
Bibliographie .....	142
Annexe 4.A1. Politiques suédoises en matière de climat et d'énergie .....	144
<b>Encadrés</b>	
1.1. Une répétition de la récession du début des années 90 ? .....	23
1.2. Conseil suédois de politique budgétaire .....	32

1.3. Bilan des réformes structurelles : cadre des finances publiques et politique budgétaire .....	34
1.4. Bilan des réformes structurelles : Participation de l'État au capital et fiscalité .....	40
2.1. Mesures spéciales prises en réaction à la crise financière .....	45
2.2. Comment la Riksbank a-t-elle conduit sa politique monétaire ? .....	55
2.3. Quelle est l'utilité des rapports sur la stabilité financière ? .....	68
2.4. La Riksbank doit-elle contrôler les banques ? .....	70
2.5. Principales recommandations concernant la politique monétaire et le système financier .....	72
3.1. Performance du marché du travail durant les récessions du début des années 90 et de 2008 .....	80
3.2. Mesures visant le marché du travail dans les budgets 2009 et 2010 .....	84
3.3. Résumé des recommandations visant le marché du travail .....	102
4.1. Économie politique du changement climatique : quelques leçons données par la Suède .....	114
4.2. Principaux objectifs nationaux et internationaux d'atténuation du changement climatique applicables à la Suède .....	116
4.3. Élaborer un ensemble d'instruments d'action économe et efficace pour atténuer le changement climatique .....	123
4.4. Récapitulatif des recommandations visant à améliorer le rapport coût-efficacité des politiques climatiques en Suède .....	140

### Tableaux

1.1. Indicateurs économiques .....	21
1.2. Révisions du solde primaire net prévu par les autorités durant la crise .....	28
1.3. Augmentation prévue des dépenses publiques liées au vieillissement dans les années à venir .....	30
2.1. Mesures non conventionnelles prises durant la crise par quelques banques centrales .....	44
2.2. Les prix réels des logements sont élevés dans certains pays dont la Suède ..	59
3.1. Répartition des participants aux programmes actifs du marché du travail ...	91
3.2. Composantes de l'indicateur LPE pour la Suède .....	94
4.1. Décomposition des émissions de GES dans certains pays .....	120
4.2. Principaux instruments affectant les émissions de GES en Suède .....	124
4.3. Projections relatives à la réduction des émissions de GES entre 1990 et 2020 en Suède .....	133

### Graphiques

1.1. Le PIB suédois s'est fortement contracté durant la récession récente .....	22
1.2. Il y a des différences entre la récession subie par la Suède au début des années 90 et celle de la fin de la décennie 2000 .....	23
1.3. La croissance s'est fortement redressée en Suède .....	25
1.4. Le taux de chômage en Suède a commencé de reculer .....	25
1.5. Le solde primaire structurel est élevé .....	27
1.6. La dette brute reste modérée .....	28
1.7. Coefficients de Gini de l'inégalité de revenus .....	36
1.8. Écart de PIB par habitant et sa décomposition .....	37
1.9. Emploi dans les secteurs privé et public à long terme .....	38

1.10.	Rapport des recettes de la TVA .....	39
1.11.	Réglementation des marchés des produits .....	40
2.1.	Taux d'intérêt du marché monétaire suédois .....	47
2.2.	Écart TED .....	48
2.3.	Marché monétaire et taux créditeurs et débiteurs à court terme pour les particuliers et PME .....	49
2.4.	Marché monétaire et taux créditeurs et débiteurs à long terme pour les particuliers et PME .....	49
2.5.	Divergence des anticipations du marché par rapport aux prévisions de la Riksbank en matière d'opérations de pension .....	51
2.6.	Projections de la Riksbank de juillet 2009 sur le taux des opérations de pension .....	52
2.7.	Évolution des prix .....	54
2.8.	Inflation .....	55
2.9.	Indicateur de substitution de l'inflation attendue à long terme .....	56
2.10.	Projections de croissance du PIB établies par la Riksbank en octobre 2009 assorties de marges d'incertitude .....	57
2.11.	Hausse de l'IPC et de l'IPC à taux d'intérêt constant, prévisions de la Riksbank de février 2010 .....	58
2.12.	Écart LIBOR-taux des échanges à 3 mois sur indice de taux au jour le jour ..	62
2.13.	Crédits aux États baltes .....	62
2.14.	Ressources affectées aux autorités de surveillance financière .....	67
3.1.	Impact de la récession sur le marché du travail .....	79
3.2.	Performance du marché du travail en Suède durant les récessions du début des années 90 et de 2008 .....	80
3.3.	La courbe de Beveridge en Suède .....	81
3.4.	Effets de la récession selon les catégories de travailleurs .....	82
3.5.	Ajustements sur le marché du travail durant la récession .....	82
3.6.	Part de la population d'âge actif bénéficiant de différents types de mesures de soutien du revenu .....	83
3.7.	Mesures discrétionnaires de soutien au marché du travail en réponse à la crise .....	86
3.8.	Taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Suède ..	87
3.9.	Surcroît de dépenses en faveur des programmes actifs du marché du travail en 2008-101 .....	89
3.10.	Le dualisme du marché du travail .....	93
3.11.	Durée du préavis dans les pays de l'OCDE .....	96
3.12.	Taux marginal effectif d'imposition pour un travailleur qui ne peut bénéficier des allocations chômage .....	97
3.13.	Congés maladie et pensions d'invalidité .....	100
3.14.	Coût minimum de la main-d'œuvre .....	101
4.1.	Évolution des émissions mondiales par pays/région .....	112
4.2.	Écart entre les objectifs déclarés et la trajectoire correspondant à l'objectif à long terme de limiter à 2 °C la hausse de la température mondiale moyenne .....	113
4.3.	Émissions de GES dans les pays de l'Annexe I, situation et évolution .....	117
4.4.	Émissions de GES et PIB en Suède .....	118

4.5.	Émissions de GES par secteurs, 1990-2008 .....	119
4.6.	Offre d'énergie 1970-2007 .....	120
4.7.	Part de l'énergie renouvelable dans l'offre totale d'énergie en Suède et dans les pays de l'OCDE .....	121
4.8.	Évolution du taux général d'imposition du CO <sub>2</sub> en Suède .....	124
4.9.	Taux implicites d'imposition du CO <sub>2</sub> dans les pays de l'OCDE et en Suède ..	125
4.10.	Prix SCEQE du carbone .....	127
4.11.	Prix moyen des certificats d'électricité échangés sur le marché spot dans le cadre du système des certificats d'électricité .....	130
4.12.	Brevets visant des technologies liées aux énergies renouvelables, 1978-2005	130
4.13.	Projections relatives à la réduction des émissions de GES par secteur, 2010 .	133

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.

La situation économique et les politiques de la Suède ont été évaluées par le Comité le 25 novembre 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 10 décembre 2010.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Stéphanie Jamet, Luke Willard et Niels-Jakob Harbo Hansen sous la direction de Vincent Koen. La recherche statistique a été assurée par Thomas Chalaux.

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

## STATISTIQUES DE BASE DE LA SUÈDE, 2008

### LE PAYS

Superficie terrestre (en milliers de km <sup>2</sup> )	450	Population des principales villes, y compris les banlieues (en milliers)	
Lacs (en milliers de km <sup>2</sup> )	39	Stockholm	1 965
Terres arables (en milliers de km <sup>2</sup> )	26	Göteborg	920
Forêts (en milliers de km <sup>2</sup> )	275	Malmö	632

### LA POPULATION

Population (2009), en milliers	9 302	Accroissement naturel net (moyenne 2005-2009) en milliers	62.0
Densité au km <sup>2</sup>	22	Solde migratoire (2005), en milliers	186.2

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (2009) en milliards de couronnes	3 108	Formation brute de capital fixe en 2008	
Produit intérieur brut par habitant (2009) en USD	43 654	Pourcentage du PIB	19.2
		Par habitant, USD	10 129
		Emploi total (2008) en milliers	4 689
		Pourcentage, 2007	
		Agriculture, sylviculture et pêche	2
		Industrie	22
		Autres activités	76

### LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En pourcentage du PIB (2009) :		Composition du Parlement	
Consommation publique	28	Sociaux-démocrates	112
Recettes totales des administrations publiques	54	Modérés	107
		Verts	25
		Libéraux	24
		Centre	23
		Démocrates suédois	20
		Démocrates chrétiens	19
		Gauche	19
		Total	349
		Dernières élections générales : 19 septembre 2010	
		Prochaines élections générales : 21 septembre 2014	

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et de services (2009) en pourcentage du PIB	48.4	Importations de biens et de services (2009) en pourcentage du PIB	41.9
Ventilation des principales exportations de marchandises en pourcentage du total		Ventilation des principales importations de marchandises en pourcentage du total	
Bois, pâtes à papier, papiers	7.7	Pétrole et produits pétroliers	9.9
Véhicules motorisés	7.7	Véhicules motorisés	8.1
Produits pharmaceutiques et médicaux	6.8	Machinerie électrique	6.9
Équipement industriel	6.7	Équipement de télécommunications	5.2
Équipement de télécommunications	6.6	Équipement industriel	4.6
Machinerie électrique	5.6	Marchandises et transactions spéciales	4.4

### LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne		Taux de change, moyenne journalière :	
		2009	7.66
		Novembre 2010	6.83

## Résumé

La Suède a bien résisté à la crise financière et économique mondiale récente grâce à des institutions et des fondamentaux économiques solides, notamment une situation budgétaire saine. Le principal enjeu à terme est de renforcer davantage les institutions et les fondamentaux de façon à continuer d'améliorer la capacité d'adaptation et à assurer une croissance durable à long terme. La crise a montré que, dans l'ensemble, le cadre monétaire et financier fonctionne de façon satisfaisante. La poursuite de la réforme du marché du travail et du système d'enseignement est indispensable pour éviter que le chômage de longue durée ne s'enracine et pour favoriser le retour à l'emploi des travailleurs ayant des liens ténus avec le marché du travail. La Suède contribue au bien-être mondial grâce aux actions ambitieuses qu'elle a entreprises pour atténuer les émissions de gaz à effet de serre, mais ces objectifs pourraient être atteints à moindre coût.

- **Maintenir une position budgétaire forte.** Lors de la crise, la bonne santé des finances publiques a été un atout majeur pour la Suède, qui est mieux armée que la plupart des autres pays de l'OCDE pour faire face aux pressions budgétaires liées au vieillissement démographique. À terme, le maintien d'un cadre budgétaire solide, la promotion d'une plus grande participation à la population active et une encore meilleure efficacité des dépenses publiques contribueraient à résister à de futurs chocs négatifs et à diverses pressions budgétaires.
- **Améliorer encore les paramètres de la politique monétaire et financière.** Des réductions énergiques des taux d'intérêt, des mesures non conventionnelles et un appui exceptionnel de l'État au système financier sont autant d'éléments qui ont contribué à éviter que la récession ne soit trop profonde et trop longue. À mesure que l'expansion prend forme, l'orientation monétaire doit continuer d'être resserrée et le soutien au système financier doit être réduit. Pour renforcer encore le cadre de la politique monétaire, la banque centrale pourrait améliorer sa communication. Certaines caractéristiques institutionnelles du système financier doivent être réexaminées pour préciser la répartition des responsabilités et faire en sorte que les réglementations et les instruments d'action soient bien conçus et ciblés.
- **Limiter le chômage de longue durée et accroître la durée totale du travail.** Les réformes passées et les mesures prises durant la crise ont limité la chute de l'emploi et les sorties du marché du travail. Cependant, comme lors de la dernière crise profonde traversée par la Suède, le risque d'une aggravation permanente du chômage n'est pas à exclure. Une moins grande dualité de la législation de protection de l'emploi encouragerait l'inclusion des groupes en marge du marché du travail, alors que l'amélioration des mécanismes de négociation salariale faciliterait les ajustements de ce marché. L'efficacité des politiques actives du marché du travail pourrait être accrue en recourant davantage à la formation, en la ciblant sur ceux qui en ont le plus besoin et en consolidant la coopération entre les institutions. D'autres réformes des systèmes de prélèvements et de prestations sociales sont nécessaires pour mettre en place des conditions propices à l'augmentation de la durée du travail.
- **Accroître l'efficacité-coût des politiques en matière de changement climatique.** La Suède a élaboré un programme d'action ambitieux pour limiter les émissions de gaz à effet de serre et a

obtenu des résultats impressionnants. Réduire encore ces émissions pourrait entraîner des dépenses très importantes, d'où l'importance de le faire au moindre coût possible. Le prix du carbone devrait jouer un rôle encore plus central et être fixé à un niveau plus uniforme dans les différents secteurs. Un pourcentage plus important des réductions des émissions de gaz à effet de serre devrait être obtenu dans les secteurs couverts par le système d'échange de quotas d'émissions de l'UE ainsi qu'en dehors de la Suède. Les chevauchements entre les objectifs et les politiques devraient être limités, alors qu'une meilleure évaluation des politiques suédoises de lutte contre les changements climatiques contribuerait à progresser dans ces directions.

## Évaluation et recommandations

---

### *Renforcer davantage les fondamentaux*

---

La Suède a subi une forte contraction de l'activité durant la crise économique et financière mondiale récente, mais la récession a été courte et l'économie a fortement rebondi. Si le pays a bien réagi face à ce choc extérieur majeur, c'est parce qu'il a tiré les enseignements qu'il fallait de la grave crise bancaire qu'il a connue au début des années 90. Cette crise bancaire antérieure a suscité des réformes de grande ampleur pour rétablir la viabilité budgétaire, mettre en place un cadre monétaire robuste et améliorer les politiques sociales et du marché du travail. La Suède a ainsi pu aborder la dernière crise avec des institutions et des fondamentaux économiques solides. En outre, elle a fait face à la crise au moyen de réformes structurelles, comme la hausse du crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, ce qui a eu des effets positifs à la fois du côté de la demande à court terme et du côté de l'offre à long terme. Dans la période à venir, l'enjeu pour la Suède sera de renforcer encore ses fondamentaux pour assurer une croissance économique robuste.

---

### *La solidité de la position budgétaire s'est révélée être un atout majeur face à la crise*

---

L'un des principaux atouts de la Suède face à la crise a été la solidité de sa position budgétaire, avec une dette publique brute relativement faible et un excédent budgétaire structurel important. Ces conditions ont permis le fonctionnement des stabilisateurs automatiques et ont donné la possibilité de mettre en œuvre des mesures de relance, sans accumuler de problèmes budgétaires à long terme. Dans les années à venir, les pressions budgétaires liées à l'augmentation de pourcentage de personnes âgées devraient être moins fortes que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, en partie grâce à la réforme du système de retraite entreprise à la fin des années 90. Même ainsi, la Suède sera probablement confrontée à de fortes pressions budgétaires liées aux soins de santé et à la prise en charge de longue durée. Les pouvoirs publics ont expliqué que leur objectif de longue date d'un excédent budgétaire de 1 % du PIB sur le cycle ne visait pas à financer des augmentations permanentes des dépenses futures provenant du vieillissement. Dans la mesure où le rallongement de l'espérance de vie améliore le bien-être, ce financement préalable ne serait pas justifié du point de vue de l'équité intergénérationnelle. Cependant, comme les deux dernières années l'ont montré, il faut garder une marge de manœuvre budgétaire en cas de chocs négatifs futurs et c'est à cette préoccupation que l'objectif d'excédent répond. La proposition des autorités de porter de 67 à 69 ans l'âge jusqu'auquel les individus ont le droit de rester dans l'emploi contribuerait à relever l'âge de sortie du marché du travail, renforçant ainsi la viabilité budgétaire. Il serait en fait souhaitable

d'aller encore plus loin et de lier formellement les divers paramètres de l'âge de départ à la retraite à l'espérance de vie.

---

*La politique monétaire a contribué à atténuer le ralentissement de l'activité mais les mesures de soutien doivent être retirées à mesure que l'expansion prend forme*

---

Du côté monétaire, des réductions prononcées des taux d'intérêt et un large éventail de mesures monétaires non conventionnelles ont contribué à atténuer le ralentissement de l'activité. L'économie suédoise connaît une reprise depuis maintenant quelque temps et la banque centrale (Riksbank) a retiré plusieurs mesures exceptionnelles et commencé de relever par étapes le taux des prises en pension. Ce sont là des mesures bienvenues et ce processus devrait se poursuivre progressivement à mesure que la reprise s'affermir et que les tensions financières diminuent. Cependant, des risques demeurent, notamment des risques extérieurs, qui pourraient influencer sur le rythme auquel les mesures de soutien doivent être retirées.

---

*L'élaboration de la politique monétaire est très transparente, mais la crise a mis en évidence des défis de crédibilité et de communication*

---

Le cadre de la politique monétaire suédoise est remarquablement transparent et a bien servi le pays durant les bonnes et les mauvaises périodes, notamment lorsque les taux d'intérêt se sont rapprochés de zéro. Cependant, il est indéniable que la Riksbank a rencontré des problèmes de crédibilité durant la crise. En particulier, des divergences plus importantes que d'habitude sont apparues en 2009 entre l'évolution future du taux des prises en pension anticipée par les marchés et les prévisions de la Riksbank, les marchés tablant sur un taux sensiblement supérieur. Un autre problème de plus longue date tient au fait que l'objectif d'inflation de la Riksbank est défini sur la base de l'indice global des prix à la consommation (IPC), qui tient compte en Suède des paiements hypothécaires et qui est donc directement affecté par les modifications des taux d'intérêt. La Riksbank utilise aussi un autre indicateur maintenant les taux d'intérêt constants, mais l'objectif en matière d'IPC peut parfois compliquer la communication sur la politique suivie, d'où la question de savoir s'il ne conviendrait pas de redéfinir l'objectif sous la forme d'une mesure qui ne serait pas directement influencée par les taux d'intérêt. Enfin, les débats tenus récemment au Conseil exécutif et la nomination d'une commission d'enquête soulignent la nécessité pour la Riksbank de réfléchir plus avant à la façon dont l'évolution des prix des actifs et du crédit doit influencer sur la politique monétaire.

---

*L'aide de l'État au secteur financier a été utile mais doit aujourd'hui être réduite*

---

Durant la crise, le secteur financier suédois s'en est dans l'ensemble bien sorti. Les tensions financières ont été importantes mais plus limitées que dans certains autres pays. Outre le problème général de financement, les institutions financières ont été confrontées à un problème spécifique découlant de leurs activités dans les pays baltes. Les programmes

publics d'aide aux établissements de crédit et au secteur financier ont été utiles, soit en fournissant directement des financements, soit en servant de filet de sécurité. À mesure que les conditions se normalisent, *l'aide de l'État par le biais d'instruments comme le programme de garantie et le programme d'injection de capitaux doit être retirée. Les activités de Svensk Exportkredit devraient être réexaminées afin de déterminer si certaines d'entre elles ne sont plus adaptées et devraient être totalement éliminées.*

#### *Les nouvelles réglementations financières doivent être soigneusement conçues*

Suite aux délibérations de Bâle et de l'UE, l'Autorité de surveillance financière a proposé certaines réglementations en matière de liquidités et de fonds propres, qui devraient entrer en vigueur à la fin de 2010, alors que de nouvelles réformes interviendront dans les années à venir. La position de fonds propres relativement favorable des banques devrait faciliter la mise en œuvre de ces changements. Les autorités suédoises se sont aussi employées à élaborer d'autres réglementations pour le système financier, notamment le plafonnement à 85 % de la quotité des prêts au logement, afin de protéger les consommateurs, et l'établissement d'un fonds de stabilité pour soutenir le système financier durant les crises. Lors de l'élaboration de nouvelles réglementations financières, *il faudra accorder l'attention voulue à leurs effets sur l'efficacité, la stabilité, la concurrence au sein des frontières nationales et au-delà et la protection des consommateurs.*

#### *Le cadre institutionnel du système financier doit être amélioré*

Aussi bien la Riksbank que l'Autorité de surveillance financière interviennent dans la supervision des activités financières. En outre, l'Office national de la dette peut fournir diverses formes d'appui. Le fait que plusieurs institutions soient impliquées peut créer des problèmes si celles-ci ont des vues différentes. Si les relations entre la Riksbank, l'Office national de la dette et l'Autorité de surveillance financière sont bonnes, la délimitation des responsabilités n'est pas toujours claire. Il y a des lacunes dans les instruments nécessaires pour superviser et influencer adéquatement les établissements financiers et le cadre de règlement des faillites dans le secteur bancaire doit être évalué. *Les responsabilités et les relations entre les diverses institutions impliquées dans la surveillance doivent être réexaminées et précisées.* Si l'Autorité de surveillance financière reste le principal organisme de surveillance, *ses instruments d'action devront sans doute être renforcés de façon qu'elle puisse plus facilement répondre aux problèmes.* Autrement, si la Riksbank continue d'avoir des responsabilités en matière de stabilité financière, *il faudrait qu'elle soit dotée d'instruments plus efficaces pour influencer sur le comportement des banques.* Le cadre existant souffre aussi d'autres carences. En particulier, l'Autorité de surveillance financière ne dispose que de pouvoirs de surveillance limités sur les établissements admis à collecter des dépôts de petits montants. *Il faut remédier à cette anomalie.* Au cours de la récente tempête financière, les questions relatives aux opérations bancaires transnationales ont gagné en importance et les autorités des pays nordiques et des pays baltes sont récemment arrivées à un accord sur un cadre préliminaire de coopération et de répartition des charges entre organismes en cas de crise. *La coordination de la supervision financière et la coopération transfrontalière devront être renforcées, avec des accords plus précis et plus contraignants entre les autorités compétentes.*

---

*Le marché du travail connaît une embellie, mais il importe d'éviter que le chômage de longue durée ne persiste*

---

Après le début de la crise, le chômage a sensiblement augmenté, mais beaucoup moins que prévu et moins que durant la crise du début des années 90. Il a commencé de reculer sous l'effet de la reprise et du redressement des embauches. Le taux d'activité a beaucoup mieux résisté durant la récession que cela n'a été le cas dans plusieurs autres pays de l'OCDE. Les réformes réalisées ces dernières années devraient continuer d'accroître la participation au marché du travail, par rapport à un niveau relativement élevé. Les politiques du marché du travail sont déterminantes pour empêcher que le chômage ne s'enracine et pour aider les travailleurs ayant un faible attachement au marché du travail à trouver un emploi.

---

*Les incitations à la recherche d'un emploi pourraient être encore améliorées*

---

Les réformes menées depuis les années 90, et en particulier les augmentations successives du crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi ces dernières années, ont sensiblement réduit les trappes à chômage et inactivité. Cependant, le taux d'imposition effectif moyen pour les bas salaires reste élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE. En particulier, les allocations logement soumises à conditions de revenu, qui visent essentiellement les familles monoparentales et les étudiants, continuent à nuire aux incitations de ces groupes à la recherche d'un emploi. *Une réduction de ces allocations pourrait être associée à une augmentation des allocations familiales pour les catégories exposées au risque de pauvreté.* En outre, le chômage ayant augmenté durant la crise, une part croissante des chômeurs ont cessé d'être couverts par l'assurance chômage et ont dû se tourner vers l'aide sociale, qui est retirée à stricte proportion de l'augmentation des revenus. *Rendre obligatoires les contributions à l'assurance chômage, comme l'a proposé le gouvernement, contribuerait à faire face à ce problème.* Toutefois, les autorités ont reconnu que *d'autres réformes des transferts sociaux sont également nécessaires.*

Si la Suède applique une approche d'obligation mutuelle en vertu de laquelle les chômeurs doivent se conformer à une obligation de disponibilité pour l'emploi pour pouvoir recevoir des indemnités de chômage, *l'application de sanctions lorsque cette obligation n'est pas respectée doit être plus stricte, ce qui pourrait être facilité par l'adoption de sanctions graduelles.* Plus fondamentalement, le dispositif institutionnel au sein duquel le service public de l'emploi veille au respect des obligations auxquelles est lié le versement des prestations, alors que ce sont les organismes d'assurance chômage, gérés par les syndicats et financés dans une large mesure par des subventions de l'État, qui versent les prestations, n'incite guère ces derniers à appliquer des sanctions. *Pour remédier à ces problèmes d'incitation, il faudrait coordonner beaucoup plus étroitement l'administration des prestations chômage et le service de placement.*

---

*Les politiques actives du marché du travail doivent viser à aider les travailleurs à trouver des emplois réguliers*

---

La Suède est l'un des pays de l'OCDE où les dépenses publiques au titre des politiques actives du marché du travail sont les plus élevées. Elle se distingue aussi par la part importante des programmes d'emplois aidés et par le faible rôle de la formation, deux aspects qui se sont encore accentués durant la crise. L'utilisation modérée des programmes de formation ces deux dernières années doit être considérée à la lumière de la décision prise d'accroître la participation au système d'enseignement, notamment l'enseignement professionnel. On peut craindre, toutefois, que certains chômeurs ne s'inscrivent dans le système d'enseignement général, alors même qu'ils auraient besoin d'une formation plus spécifique. *Dans les différentes politiques actives du marché du travail, il faudra abandonner progressivement les placements dans le secteur public pour faciliter l'expérience professionnelle au profit de la formation et de l'aide à la recherche d'un emploi.* En outre, les emplois aidés pouvant avoir d'importants effets de recomposition de la file d'attente, ils devraient être attribués à ceux qui ont la plus faible probabilité de trouver un emploi régulier. *Le ciblage des politiques actives du marché du travail pourrait être amélioré en recourant davantage au profilage pour identifier les travailleurs qui risquent de devenir des chômeurs de longue durée.*

---

*Les conséquences de l'utilisation du système d'enseignement comme instrument contracyclique doivent être évaluées*

---

La stratégie de l'État visant à encourager certains chômeurs à reprendre leurs études est un moyen de tirer parti de la crise pour renforcer le capital humain. Toutefois, élargir l'accès au système d'enseignement risque de nuire à sa qualité si les ressources ne sont pas accrues. *L'incidence du recours aux programmes d'enseignement général à la fois sur l'employabilité des chômeurs et sur la qualité du système d'enseignement lui-même devrait être évaluée.* Pour encourager les prestataires à proposer des programmes adaptés et les étudiants à choisir ceux qui amélioreront le plus leur employabilité, une option serait d'introduire progressivement des droits d'inscription dans l'enseignement tertiaire, y compris dans l'enseignement tertiaire professionnel, tout en élargissant les possibilités existantes de prêts de l'État aux étudiants pour leur permettre d'acquitter ces droits. *Le remboursement de ces prêts pourrait être assujéti au revenu futur, à condition que les impôts marginaux sur le revenu soient réduits.*

---

*La rigueur de la législation de protection de l'emploi nuit aux travailleurs en marge du marché du travail*

---

Le modèle suédois du marché du travail dépend dans une large mesure de l'implication des partenaires sociaux par le biais des conventions collectives. Cela permet d'absorber les chocs macroéconomiques et de faire face aux spécificités et changements sectoriels, tout en assurant aux travailleurs la sécurité voulue. Dans ce contexte, les emplois temporaires assurent la flexibilité du marché du travail, mais la rigueur de la législation de protection de l'emploi (LPE) applicable aux travailleurs permanents peut faire obstacle à l'accès à l'emploi de ceux ayant une faible productivité. En outre, le dualisme de la LPE, qui protège

beaucoup les travailleurs sous contrats permanents et peu ceux sous contrats temporaires, peut freiner l'accumulation de capital humain, car les entreprises sont moins incitées à assurer une formation en cours d'emploi aux travailleurs temporaires. *Les procédures de licenciement individuel et collectif des travailleurs sous contrats permanents doivent être assouplies. Il faudrait envisager une loi pour faciliter le remplacement de la période de préavis par des indemnités de licenciement.*

---

#### *Le niveau élevé du salaire minimum peut faire obstacle à des ajustements du marché du travail*

---

Bien qu'il n'y ait pas de salaire minimum inscrit dans la loi en Suède, presque tous les travailleurs sont couverts par un salaire minimum fixé dans les conventions collectives sectorielles. Associée à de lourdes contributions sociales, cette rémunération plancher se traduit par un coût du travail relativement élevé à l'extrémité inférieure de l'échelle des salaires, ce qui diminue à son tour la probabilité pour les travailleurs à faible productivité de trouver un emploi et accroît ainsi le risque d'un chômage de longue durée et de l'érosion correspondante de capital humain. Plusieurs mesures ont fait baisser le coût du travail pour les groupes en position de faiblesse, mais à un coût élevé. La poursuite des politiques visant à réduire le taux de remplacement diminuerait le salaire de réserve et contribuerait ainsi à faire baisser le salaire minimum. Cependant, étant donné qu'il est peu probable que les syndicats prennent pleinement en considération les effets négatifs d'un salaire minimum élevé, *il pourrait être souhaitable d'encourager l'utilisation de clauses transparentes de non-application. Une commission indépendante pourrait avoir un rôle à jouer, notamment en donnant des avis sur les effets du salaire minimum sur l'emploi.*

---

#### *La Suède a adopté des objectifs très ambitieux en matière d'émissions de gaz à effet de serre*

---

La Suède a adopté des objectifs très ambitieux pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Elle s'est dotée d'un cadre d'action très complet et généralement solide pour limiter ces émissions et est l'un des pays qui les a le plus réduites, pour arriver à un niveau par habitant aujourd'hui très faible. Cependant, malgré les énormes progrès réalisés, les dépenses à engager pour poursuivre la réduction des émissions pourraient être très élevées, rendant urgente la nécessité d'améliorer l'efficacité-coût des politiques en matière de changement climatique.

---

#### *Le prix du carbone pourrait jouer un rôle encore plus central et être fixé à un niveau plus uniforme*

---

Les instruments du marché sont largement utilisés, avec une taxe sur le CO<sub>2</sub>, une taxe énergétique et la participation au système d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SCEQE). Cependant, les taxes sur le CO<sub>2</sub> et l'énergie comportent un grand nombre d'exemptions. Ces exemptions sont à l'origine d'une hétérogénéité des prix du carbone, qui favorise la réduction des émissions dans les secteurs où les coûts de dépollution ne sont pas nécessairement les plus faibles. *Il convient de continuer à éliminer progressivement les exemptions à la taxe carbone, conformément à la décision prise par le Parlement en 2009. Cela permettrait de diminuer le niveau général de la taxe, en gardant le même volume de*

réduction des émissions de GES. Une taxe sur l'énergie qui taxe le CO<sub>2</sub> en plus de la taxe carbone brouille les signaux-prix adressés aux entreprises et aux ménages. Les interactions entre la taxe sur le CO<sub>2</sub> et la taxe sur l'énergie pourraient être limitées en réformant ces deux impôts. Dans la mesure du possible, il faudrait recourir uniquement à la taxe carbone pour couvrir le coût des externalités liées au dioxyde de carbone. La taxe sur l'énergie et peut-être d'autres taxes pourraient être utilisées pour couvrir celui d'autres externalités. En outre, étant donné que leur production et leur importation génèrent des émissions de GES, pas seulement en Suède, les biocarburants devraient être taxés en plus de la TVA. Dans cette optique, le bien-fondé des exemptions fiscales pourrait être évalué, comme c'est envisagé, par rapport à des critères de soutenabilité environnementale.

Des instruments autres que ceux du marché ont aussi été largement utilisés, certains d'entre eux complétant utilement le dispositif mais d'autres faisant double emploi avec les instruments de prix, ce qui a favorisé les réductions de GES dans des secteurs où les coûts marginaux de dépollution étaient relativement élevés. Le recours à des instruments générant implicitement un prix du carbone devrait être réservé aux situations où la défaillance du marché est avérée ou à celles où il existe une autre bonne raison de les utiliser. Étant donné que le système des certificats d'électricité est déjà en place, les autres formes de soutien aux énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité pourraient, dans de nombreux cas, être éliminées. En particulier, il faudrait supprimer les subventions aux investissements publics locaux dans les technologies vertes qui ont eu un effet limité sur les émissions de GES.

---

#### *Il faudrait augmenter la part des réductions des émissions de GES opérées dans les secteurs couverts par le SCEQE et hors de Suède*

---

Jusqu'ici, la Suède a essentiellement réduit ses émissions de GES dans des secteurs qui ne sont pas couverts par le SCEQE, en partie parce que les objectifs sont fixés pour ces secteurs, alors même que les coûts de dépollution y sont vraisemblablement élevés. L'élargissement de la base de la taxe sur le CO<sub>2</sub> permettrait aussi de diminuer son niveau général, réduisant ainsi l'écart par rapport au prix du carbone de l'UE et incitant davantage à réduire les émissions dans les secteurs couverts par le SCEQE. En outre, dans le cadre des négociations futures sur l'allocation de permis au sein du SCEQE, la Suède pourrait assumer une part plus importante de l'effort en négociant des allocations de permis plus faibles sous réserve d'un ajustement à la baisse du quota à l'échelle de l'UE. Parallèlement, elle doit continuer à œuvrer en faveur d'une réforme du mécanisme flexible existant, notamment l'amélioration des capacités de suivi.

---

#### *Le chevauchement des objectifs accroît le coût de la lutte contre le changement climatique*

---

Outre l'objectif de réduction des émissions de GES, la Suède s'est fixé d'autres objectifs qui interagissent avec ses ambitions en matière de lutte contre le changement climatique. Ces objectifs concernent l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables de manière générale et les énergies renouvelables dans le secteur des transports. Ils ont été adoptés au niveau de l'UE, mais la Suède tend à les rendre encore plus contraignants. Si certains d'entre eux visent d'autres buts que la réduction des émissions de GES, la concomitance de plusieurs objectifs ayant une incidence sur ces émissions génère des contraintes supplémentaires sur l'économie et accroît le coût de la lutte contre le changement

climatique. L'objectif concernant les énergies renouvelables devrait permettre à la Suède d'améliorer sa sécurité énergétique (même s'il conduit à des importations élevées de biocarburants), mais il est très coûteux. Par ailleurs, il n'est pas évident qu'il faille un soutien spécifique en faveur des énergies renouvelables en plus de celui induit par le prix du carbone. *Les coûts et les gains du développement des énergies renouvelables et d'une expansion de leur utilisation devraient être évalués de manière plus approfondie. La Suède pourrait envisager de fixer un objectif national moins contraignant, dans la mesure où cet objectif est renégocié au niveau de l'UE. Par ailleurs, le projet d'indépendance du parc automobile à l'égard des énergies fossiles pourrait avoir des coûts très importants et devrait par conséquent être reconsidéré.*

Le système des certificats d'électricité visant à développer les énergies renouvelables dans le secteur est fondé sur le marché et encourage par conséquent des investissements dans les technologies les plus rentables. Cependant, il entraîne des pertes sèches et subventionne les énergies renouvelables, qui sont déjà favorisées par le prix du carbone de l'UE. Les autorités devraient évaluer le bien-fondé du système des certificats d'électricité et faire en sorte que l'accès à ce système soit limité aux technologies ayant besoin d'un soutien venant s'ajouter à celui induit par le prix SCEQE. Des dispositions devraient être introduites pour éviter que le prix des certificats n'atteigne des niveaux se traduisant par des coûts excessifs pour les consommateurs.

---

#### *L'évaluation des politiques climatiques de la Suède devrait être améliorée*

---

Pour accroître l'efficacité-coût des différents éléments de sa politique climatique et partager son expérience avec d'autres pays, la Suède pourrait évaluer de manière plus approfondie l'incidence et les coûts des mesures mises en œuvre. Dans cette optique, elle pourrait *développer les évaluations ex ante et ex post, réalisées par des organismes gouvernementaux ou des institutions indépendantes*. Charger une seule institution de la coordination de l'évaluation des politiques serait un plus. En l'absence d'un cadre mondial d'action pour la lutte contre les changements climatiques mais eu égard aux initiatives régionales en place, la question fondamentale qui se pose pour des pays comme la Suède, qui souhaitent faire davantage, est de savoir comment conjuguer les politiques nationales avec les politiques régionales. *Les interactions entre les politiques de la Suède en matière de lutte contre les changements climatiques et celles décidées au niveau international doivent faire l'objet d'une évaluation plus approfondie.*

## Chapitre 1

### Consolider la reprise

*La Suède connaît un net redressement de l'activité après la profonde récession récente, grâce à un assouplissement marquée de la politique monétaire et budgétaire et à une reprise de la demande extérieure. L'orientation monétaire relativement accommodante, associée à une amélioration du marché du travail, devrait contribuer à soutenir la croissance. Bien que la situation budgétaire de la Suède soit enviable par rapport à celle d'un grand nombre d'autres pays, le cadre des finances publiques pourrait être encore renforcé. Les pressions budgétaires à moyen terme pourraient être réduites en encourageant une augmentation du taux d'activité et en améliorant l'efficacité des dépenses publiques. La réduction de l'écart de revenu par rapport aux économies de l'OCDE les plus performantes exigera de nouvelles réformes du marché du travail, d'autres réformes de la fiscalité pour accroître les incitations au travail ainsi qu'une réduction de la participation du secteur public aux activités de marché afin de doper la concurrence et la productivité.*

**L**a Suède a enregistré une contraction prononcée mais de courte durée de l'activité durant la crise économique mondiale. Les tensions sur le marché des capitaux ont été importantes, bien que plus limitées que dans certains autres pays. Outre le problème général de financement, les établissements financiers ont été confrontés à un problème plus spécifique découlant de leurs activités dans les pays baltes. Les politiques budgétaires et du marché du travail, des réductions énergiques des taux d'intérêt et un large éventail de mesures non conventionnelles de politique monétaire ont contribué à atténuer l'ampleur du ralentissement de l'activité. À maints égards, la Suède s'est bien sortie de la crise et l'économie connaît depuis quelque temps un net redressement. Cependant, la crise a mis en évidence plusieurs problèmes concernant le cadre de la politique monétaire et de la surveillance financière auxquels il faut remédier (chapitre 2).

Au début de la crise, la Suède avait une position budgétaire solide, ce qui a permis aux autorités de laisser les stabilisateurs automatiques fonctionner pleinement et de mettre en œuvre des mesures discrétionnaires de relance budgétaire sans que leur crédibilité en pâtisse. Il est indispensable de maintenir des finances publiques saines pour pouvoir résister à la fois aux chocs négatifs qui pourraient se produire à l'avenir et aux pressions qu'exerceront sur les finances publiques le vieillissement et le besoin croissant de services publics. Le cadre budgétaire existant jouera un rôle important dans cette optique mais certaines de ses caractéristiques peuvent encore être améliorées.

La crise économique a frappé la Suède alors même que le taux d'activité était en augmentation grâce aux réformes structurelles mises en œuvre, notamment l'introduction d'un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, une réforme de l'assurance chômage et une refonte du régime d'assurance maladie et d'invalidité. Après la crise, il est devenu encore plus difficile de réactiver les travailleurs n'ayant que des liens ténus avec le marché du travail et d'empêcher le chômage de s'enraciner. Des politiques du marché du travail plus efficaces et la suppression des obstacles au bon fonctionnement de ce dernier amélioreraient à la fois la viabilité des finances publiques et les perspectives de croissance à moyen terme (chapitre 3). Il importera aussi de poursuivre les réformes des marchés des produits et du régime fiscal, entre autres, pour soutenir la croissance.

La Suède s'emploie à rendre son économie plus respectueuse de l'environnement mais aussi à contribuer à une économie mondiale verte. Elle a notamment mis en place un large éventail d'instruments destinés à réduire activement les émissions de gaz à effet de serre (GES). Si son expérience peut être utile à d'autres, il peut être coûteux pour un pays de petite taille de jouer seul un rôle de chef de file face à un problème mondial. L'amélioration de l'efficacité-coût du dispositif global établi par la Suède pour atténuer les émissions de GES serait un moyen de concilier le caractère ambitieux des objectifs climatiques et énergétiques du pays et la nécessité de réaliser ces objectifs au moindre coût possible (chapitre 4).

## L'économie pendant et après la crise

### L'activité économique a connu une contraction marquée

L'économie suédoise a enregistré une forte contraction durant la crise financière et économique mondiale (tableau 1.3). Même avant l'intensification des turbulences financières internationales à la fin de 2008, le PIB avait commencé de diminuer en raison du recul des exportations, imputable à un affaiblissement de l'économie mondiale, et de la baisse de la consommation, due à l'augmentation par les consommateurs de leur épargne de précaution en réaction à un climat de plus en plus incertain. Si la Suède n'était directement que peu exposée au marché de l'immobilier des États-Unis, où la crise financière mondiale a commencé de se manifester, le système financier suédois a été touché par l'augmentation des coûts de financement et la diminution des prix des actifs financiers. La récession dans le pays s'est intensifiée à la fin de 2008 et au début de 2009, après la faillite de Lehman Brothers, car les tensions sur les marchés des capitaux se sont accentuées et le commerce mondial s'est effondré.

Tableau 1.1. Indicateurs économiques

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Variation en %, volume (prix de 2009)					
PIB réel	3.4	-0.8	-5.3	5.2	3.9	3.4
Consommation privée	3.8	-0.2	-0.4	3.4	3.1	2.8
Consommation publique	0.8	0.8	1.8	1.7	1.1	1.0
Formation brute de capital fixe	9.1	1.0	-16.2	5.3	7.6	6.5
Demande intérieure finale	4.0	0.4	-3.2	3.2	3.4	3.0
Constitution de stocks <sup>1</sup>	0.7	-0.5	-1.4	2.1	0.4	0.0
Demande intérieure finale	4.7	0.1	-4.9	5.8	3.7	3.0
Exportations de biens et de services	5.9	1.3	-13.3	10.8	8.4	6.6
Importations de biens et de services	9.3	3.0	-13.4	12.4	8.8	6.2
Solde extérieur <sup>1</sup>	-0.9	-0.6	-0.9	-0.0	0.4	0.6
Indice implicite des prix du PIB	2.6	3.3	1.8	1.1	1.2	1.5
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation <sup>2</sup>	2.2	3.4	-0.3	1.1	1.5	2.3
Indice sous-jacent des prix (IPCF) <sup>3</sup>	1.4	2.6	1.8	1.8	1.2	1.6
Indice implicite des prix à la consommation privée	1.3	3.2	1.9	0.8	0.9	1.7
Taux de chômage <sup>4</sup>	6.1	6.2	8.3	8.4	8.0	
Taux d'épargne des ménages <sup>5</sup>	8.8	11.2	12.9	10.3	10.1	8.6
Solde financier des administrations publiques <sup>6</sup>	3.5	2.2	-1.0	-1.2	-0.6	0.6
Capacité de financement désaisonnalisée <sup>7</sup>	1.7	1.9	2.1	1.1	1.1	1.8
Dette brute (définition de Maastricht) <sup>6</sup>	40.0	38.3	42.1	41.2	38.8	35.1
Solde de la balance des opérations courantes <sup>6</sup>	8.2	9.3	7.4	6.8	6.8	7.3

Note : Les comptes nationaux sont fondés sur des données chaînées officielles, corrigées des fluctuations saisonnières et des journées de travail. De ce fait, il n'y a pas identité parfaite entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de précisions, voir sources et méthodes des *Perspectives économiques de l'OCDE* ([www.oecd.org/eco/sources-and-methods](http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods)).

1. Contributions aux variations du PIB réel (pourcentage du PIB réel de l'année précédente).

2. Indice des prix à la consommation prenant en compte les coûts d'intérêts hypothécaires.

3. Indice des prix à la consommation maintenant les taux d'intérêt constants.

4. Les données historiques et les prévisions sont fondées sur la définition du chômage qui couvre les 15-74 ans et comptabilise parmi les chômeurs les étudiants à plein-temps à la recherche d'un emploi.

5. En pourcentage du revenu disponible.

6. En pourcentage du PIB.

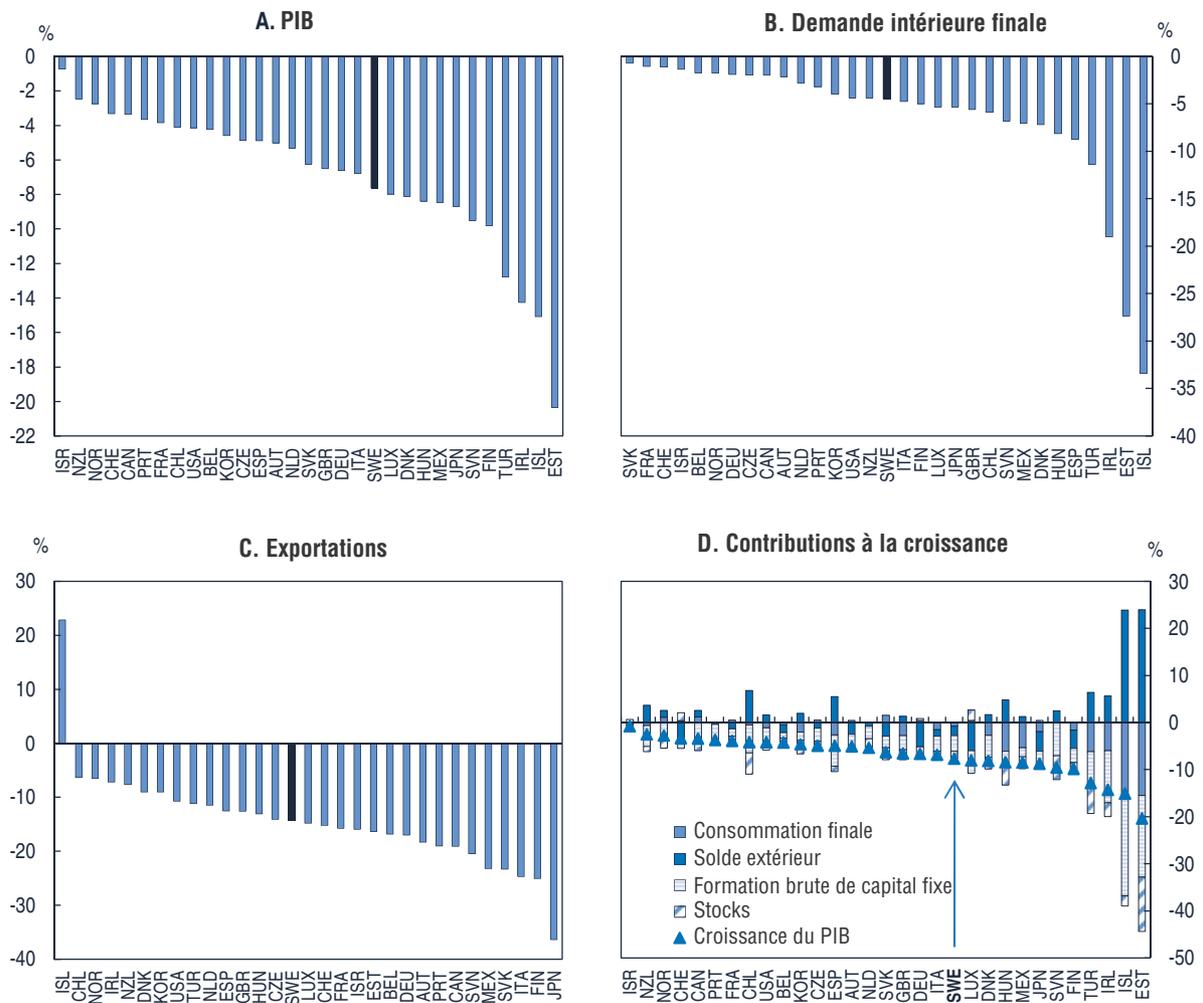
7. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : Mise à jour, fondée sur les comptes nationaux publiés à la fin novembre 2010, des prévisions présentées dans le n° 88 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Globalement, la production a diminué de 7½ pour cent environ entre le pic et le creux, soit une récession plus profonde que dans la plupart des pays de l'OCDE et plus accentuée, mais plus courte, que celle du début des années 90 (graphique 1.1, encadré 1.1). Les facteurs extérieurs ont joué un rôle particulièrement important dans la récession suédoise récente, les exportations et l'investissement des entreprises tributaires des exportations reculant fortement. Bien que la demande intérieure finale se soit ralentie durant la récession, ce ralentissement a été modéré par rapport à celui de la récession du début des années 90, en raison du caractère extérieur du choc récent et de la relative résistance dont a fait preuve l'économie, grâce aux réformes passées.

**Graphique 1.1. Le PIB suédois s'est fortement contracté durant la récession récente**

Pourcentage de variation entre le pic et le creux du PIB



Note : Les 31 pays de l'OCDE qui ont connu une récession font l'objet des parties A, B et C. L'Australie et la Pologne en sont exclues, car elles n'ont pas connu de récession, tout comme la Grèce où la récession n'est pas encore achevée. La récession indiquée pour la Norvège est celle qui a débuté en 2008. Dans la partie D, la contribution des stocks est calculée sous la forme d'un résidu.

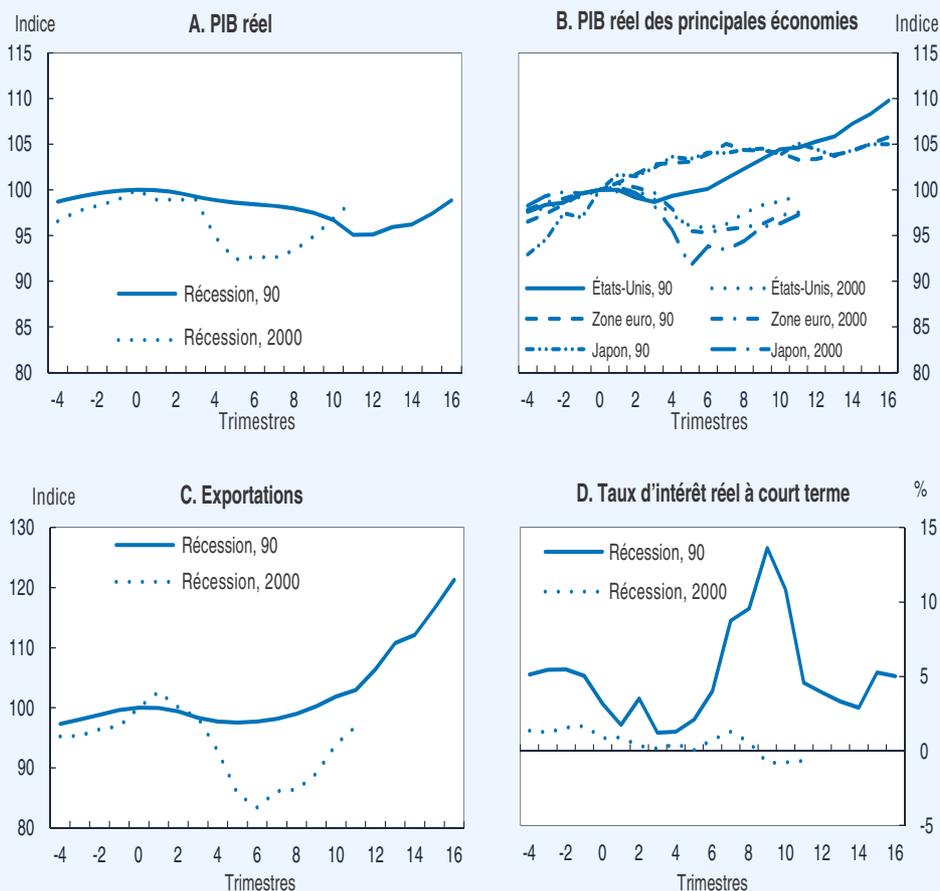
Source : OCDE, Base de données analytique.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932367681>

### Encadré 1.1. Une répétition de la récession du début des années 90 ?

La récession suédoise, avec ses problèmes dans le secteur financier, a rappelé à première vue la grave récession du début des années 90, lorsque les problèmes du secteur bancaire ont été associés à une chute du PIB de 5 % entre le pic et le creux (graphique 1.2, partie A).

#### Graphique 1.2. Il y a des différences entre la récession subie par la Suède au début des années 90 et celle de la fin de la décennie 2000



Note : Pour la récession des années 90, le trimestre 0 est le deuxième trimestre de 1990 (pic de l'expansion suédoise), alors que pour la décennie 2000, le trimestre 0 est le quatrième trimestre de 2007 (pic de l'expansion suédoise) dans les quatre parties. L'indice est égal à 100 au trimestre 0, sauf indication contraire.

Source : OCDE, Base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367700>

Cependant, les deux récessions ont été très différentes. La récession du début des années 90, bien qu'influencée par un ralentissement de l'activité extérieure, a été imputable dans une large mesure aux évolutions intérieures. Le ralentissement qui a suivi une forte expansion dans le secteur de l'immobilier résidentiel et commercial a contribué aux problèmes du secteur bancaire, alors que la réforme fiscale du début de la décennie a diminué l'impôt sur le revenu du capital, encouragé l'épargne et affaibli la demande. La récession récente, en revanche, a été due essentiellement à des facteurs extérieurs, notamment le net recul de l'activité dans toutes les grandes économies de l'OCDE, qui a conduit à une forte diminution des exportations suédoises (graphique 1.2, parties B et C). En outre, les problèmes rencontrés par les États baltes et les difficultés auxquelles ont été confrontés les marchés internationaux des capitaux ont ébranlé le système financier suédois<sup>1</sup>. Dans ces conditions, les investissements ont été différés, les ménages et les entreprises attendant de voir comment allait évoluer la situation financière.

**Encadré 1.1. Une répétition de la récession du début des années 90 ? (suite)**

Si, au cours des deux crises, il y a eu des injections de capitaux par les pouvoirs publics et des programmes de garanties pour soutenir le secteur financier, les autres aspects des mesures de riposte ont été assez différents. L'orientation budgétaire a été beaucoup plus assouplie durant la récession des années 90 que lors de la récession récente<sup>2</sup>. En revanche, l'action monétaire a été limitée par la fixité du régime de change durant la majeure partie de la crise des années 90, qui s'est traduite par des taux d'intérêt élevés (graphique 1.2, partie D). La reprise induite par les exportations n'est intervenue que lorsque la couronne a été dévaluée à la fin de 1992 et lorsque les taux d'intérêt ont été assouplis. Dans la récession plus récente, la banque centrale (Riksbank) a diminué de façon radicale le taux des prises en pension après la faillite de Lehman Brothers, contribuant à redynamiser la croissance du PIB.

Le cadre d'action a été réformé après la récession des années 90 pour améliorer la capacité de riposte. Plus précisément, le régime de change fixe a été abandonné et la Riksbank a défini des objectifs d'inflation. La politique budgétaire a visé initialement à assainir les finances publiques, puis le dispositif budgétaire actuel a été introduit pour pérenniser les gains réalisés jusque là.

1. Mais les problèmes du secteur financier n'ont pas été aussi graves que lors de la récession précédente, Laeven et Valencia (2010) classant la crise financière récente comme une crise bancaire marginale, contrairement à la récession des années 90. En fait, d'après eux, même la crise des années 90 a été assez modérée par rapport à d'autres crises bancaires systémiques, en termes de pourcentage maximal des prêts non performants dans les actifs totaux. C'est peut-être là l'une des raisons pour lesquelles les coûts budgétaires de cette crise n'ont pas été importants (Laeven et Valencia, 2008, et OCDE, 2008a).
2. La capacité nette de financement était tombée de 3¼ pour cent du PIB en 1990 à -1¼ pour cent en 1993, soit une baisse de 14½ points de pourcentage. Le recul enregistré entre 2007 et 2010 a été de 4¾ points de pourcentage. Pour la capacité de financement désaisonnalisée, la baisse a été de 9¾ points de pourcentage entre 1990 et 1993 et de ½ point de pourcentage entre 2007 et 2010. Toutefois, ces chiffres pourraient conduire à surévaluer l'effet sur l'activité dans les années 90, car le soutien apporté au système bancaire (3¼ pour cent du PIB en 1993) a eu des incidences budgétaires mais un faible effet direct sur la croissance, la dégradation de la position budgétaire ayant sans doute contribué à des taux d'intérêt réels à long terme relativement élevés.

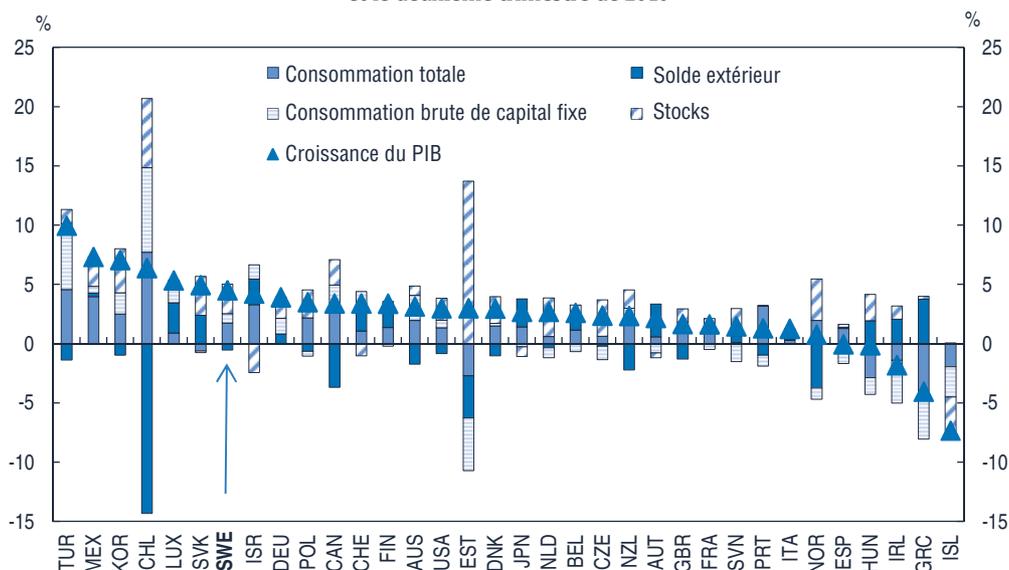
**L'économie s'est ensuite redressée**

La production a connu par la suite un fort redressement, le PIB réel augmentant de 4½ pour cent au cours de l'année qui s'est achevée au milieu de 2010 et de 6.8 % au troisième trimestre (en glissement annuel), ce qui représentait une bonne performance par rapport à celle de la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 1.3). Cependant, à l'automne 2010, le PIB était de 1 % au-dessous de son niveau record d'avant la récession. La reprise des marchés à l'exportation de la Suède a favorisé la croissance des exportations, des mesures énergiques ayant été prises pour répondre à la crise à l'étranger. L'investissement et la consommation privée ont été soutenus par une politique monétaire très stimulante. La très bonne santé des finances publiques a aussi été un élément favorable, car elle a permis d'utiliser les leviers budgétaires sans nuire à la viabilité.

L'économie étant en voie de redressement et la confiance des entreprises s'améliorant, la progression de l'emploi s'est accélérée. Le chômage a commencé de reculer, bien que relativement peu jusqu'ici (graphique 1.4). Cependant, il existe encore un important sous-emploi des ressources dans l'économie, qui contribue à endiguer les pressions inflationnistes (voir graphique 1.8 du chapitre 2).

### Graphique 1.3. La croissance s'est fortement redressée en Suède

Contributions à la croissance du PIB entre le quatrième trimestre de 2009 et le deuxième trimestre de 2010

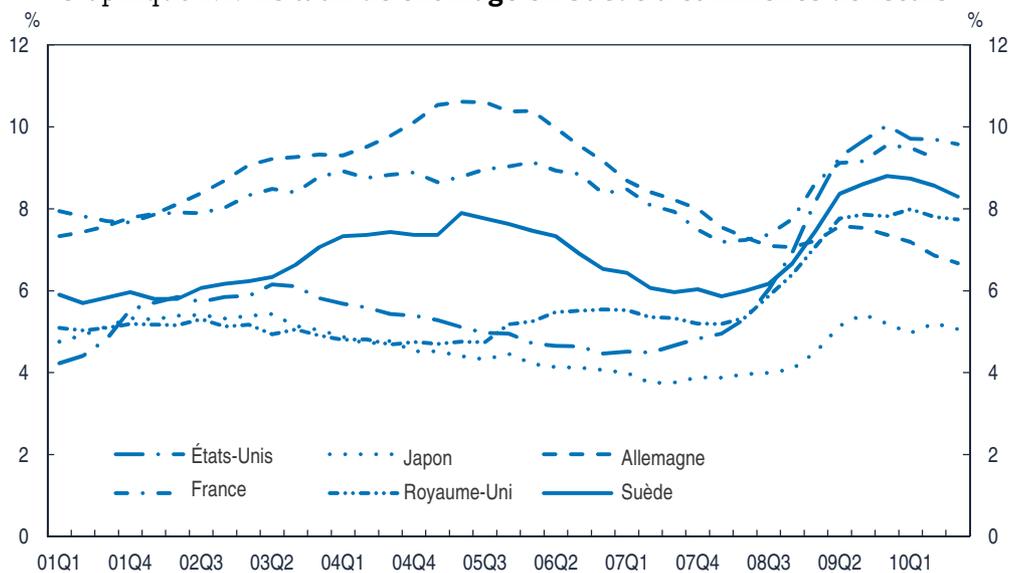


Note : Les chiffres portent sur les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données sur les différentes composantes. La contribution des stocks est calculée sous la forme d'un résidu.

Source : OCDE, Base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367719>

### Graphique 1.4. Le taux de chômage en Suède a commencé de reculer



Source : OCDE, Base de données analytiques et Statistiques Suède.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367738>

**Les perspectives à court terme de la Suède sont bonnes**

La solide reprise devrait se poursuivre (voir tableau 1.2). Le niveau élevé du taux d'épargne, la faiblesse des taux d'intérêt et l'amélioration du marché du travail encourageront les consommateurs à accroître leurs dépenses. Les exportations devraient progresser à peu près au même rythme que la demande sur les marchés d'exportation. L'investissement devrait se développer dans le sillage de la croissance des exportations et de l'amélioration de l'utilisation des capacités. La robuste expansion de l'emploi devrait se poursuivre et le taux de chômage diminuer, même si les réformes structurelles encouragent une augmentation du taux d'activité.

L'inflation générale (hors coûts d'intérêts hypothécaires) devrait continuer de progresser, sous l'effet essentiellement de la hausse des taux d'intérêt. L'indice des prix à la consommation maintenant les taux hypothécaires constants (IPCF) devrait enregistrer une hausse peu marquée, grâce à la modération des pressions salariales (résultant des accords salariaux de 2010) et à des anticipations d'inflation bien ancrées. Les conditions financières se normalisant et la reprise étant bien engagée, la banque centrale (Riksbank) compte continuer d'augmenter les taux d'intérêt.

Une dégradation de la demande mondiale, due soit aux tensions financières générées par les préoccupations concernant la viabilité budgétaire soit à un assainissement budgétaire abrupt à l'étranger, pèserait fortement sur la croissance dans un pays comme la Suède qui est tributaire des exportations. Le secteur à l'exportation pourrait aussi souffrir d'une éventuelle appréciation monétaire, d'autant qu'il est probable que les taux d'intérêt seront plus élevés en Suède que dans nombre d'autres économies. Dans le rapport d'octobre 2010 sur la politique monétaire, la Riksbank s'attendait à une appréciation de 5 % environ, mais celle-ci pourrait être encore plus marquée si l'on assistait à des entrées de capitaux imputables à une fuite vers la qualité ou si, comme l'indiquent les marchés des capitaux, les taux d'intérêt à l'étranger étaient encore plus faibles que ne l'escompte la Riksbank. Un autre risque tient à la diminution des prix des logements, qui pourrait affaiblir la croissance (chapitre 2). En revanche, les dernières données d'enquêtes semblent tendre à court terme vers une croissance est encore plus forte qu'escompté.

**Des politiques dynamiques et les stabilisateurs automatiques ont joué un rôle favorable**

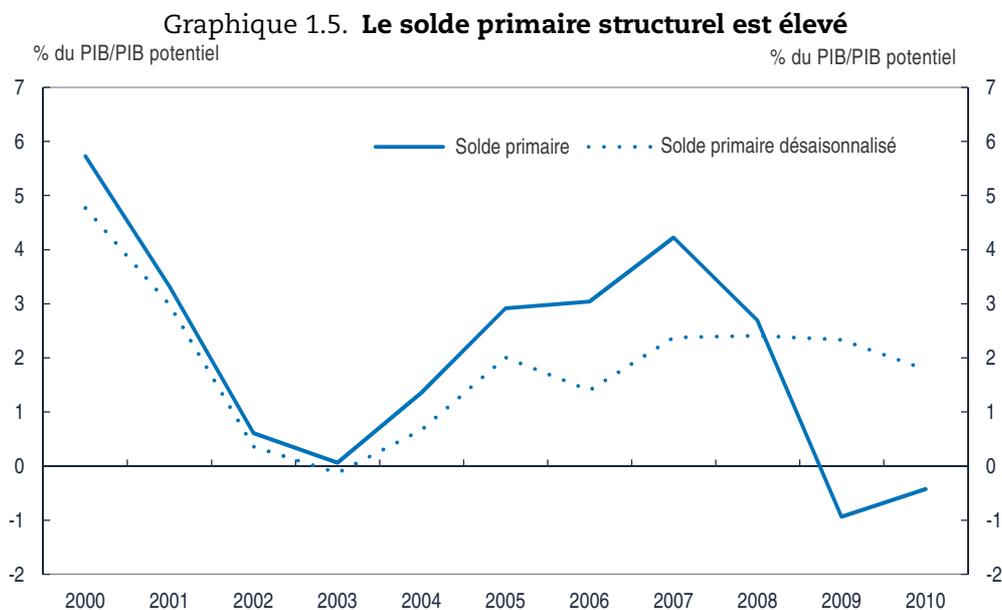
Si les évolutions internationales ont occupé une large place dans la reprise économique de la Suède, les politiques nationales ont aussi représenté une contribution importante. Après l'intensification de la crise à la fin de 2008, la Riksbank a commencé d'assouplir énergiquement sa politique monétaire et, conjointement avec d'autres autorités, a introduit plusieurs mesures non conventionnelles pour soutenir le système financier (chapitre 2). Les taux d'intérêt réels à court terme (mesurés en utilisant l'indice implicite de la consommation privée) sont tombés de 2¼ à -1½ pour cent de 2007 à 2009, c'est-à-dire beaucoup plus qu'aux États-Unis ou dans la zone euro. Outre qu'elles ont réduit l'ampleur de la crise du fait de leurs effets directs sur le secteur financier et sur le crédit, ces mesures ont aussi dopé la confiance des consommateurs et des entreprises, soutenant ainsi davantage la croissance.

La politique budgétaire a également joué un rôle important, le solde financier des administrations publiques diminuant de 4¾ points de pourcentage environ du PIB de 2007 à 2010, alors qu'il a reculé, respectivement, de 7¾ et 5¾ points de pourcentage aux

États-Unis et dans la zone euro. Ce résultat s'explique en partie par les stabilisateurs automatiques, qui sont importants en Suède, puisque une variation du PIB de 1 % conduit, selon les estimations, à une variation du solde budgétaire de 0.55 % du PIB, contre une moyenne pour l'OCDE de 0.44 % (Girouard et André, 2005). Les recherches récentes confirment que les stabilisateurs automatiques sont relativement vigoureux en Suède (Floden, 2009 et Dolls et al., 2010). La politique discrétionnaire menée sur le marché du travail et dans le domaine budgétaire a aussi joué un rôle important. Le solde budgétaire désaisonnalisé ne s'est pas dégradé avant 2010 – où il a enregistré un recul de seulement 1 point de pourcentage du PIB potentiel -- malgré les réductions de l'impôt sur le revenu intervenues par le biais de l'augmentation des crédits d'impôt liés à l'exercice d'un emploi et de la baisse des cotisations sociales et des impôts sur les retraites, et un accroissement des dépenses au titre des programmes actifs du marché du travail et de l'éducation dans les budgets récents (chapitre 3).

### **La Suède a gardé des finances publiques saines**

Ces dernières années, le gouvernement suédois a réussi à préserver la solidité de la position budgétaire, y compris durant la crise mondiale. La capacité de financement structurelle a dépassé 1½ pour cent du PIB en 2008 et 2009, d'après les estimations officielles, et devrait rester positive en 2010 (ministère des Finances, 2010a). Sur la base des estimations de l'OCDE également, le solde primaire désaisonnalisé est demeuré largement excédentaire tout au long de cette période (graphique 1.5), ce qui tient en partie au fait que la dégradation du marché du travail a été modérée eu égard à la baisse du PIB, de sorte que les recettes fiscales se sont relativement bien maintenues et que l'augmentation des dépenses a été assez limitée. Le tableau 1.1 indique qu'au fil du temps, le gouvernement a généralement révisé à la hausse ses estimations du solde net, celles pour 2009 passant d'un déficit de 2.7 % du PIB au début de 2009 à un déficit de 1.2 % en octobre 2010. En tout état de cause, la Suède pourrait bien dépasser son objectif à long terme d'un excédent de 1 % du PIB sur le cycle (voir ci-après). Elle a aussi une dette publique brute relativement faible (graphique 1.6) et est l'un des quelques pays de l'OCDE à afficher une position financière nette positive.

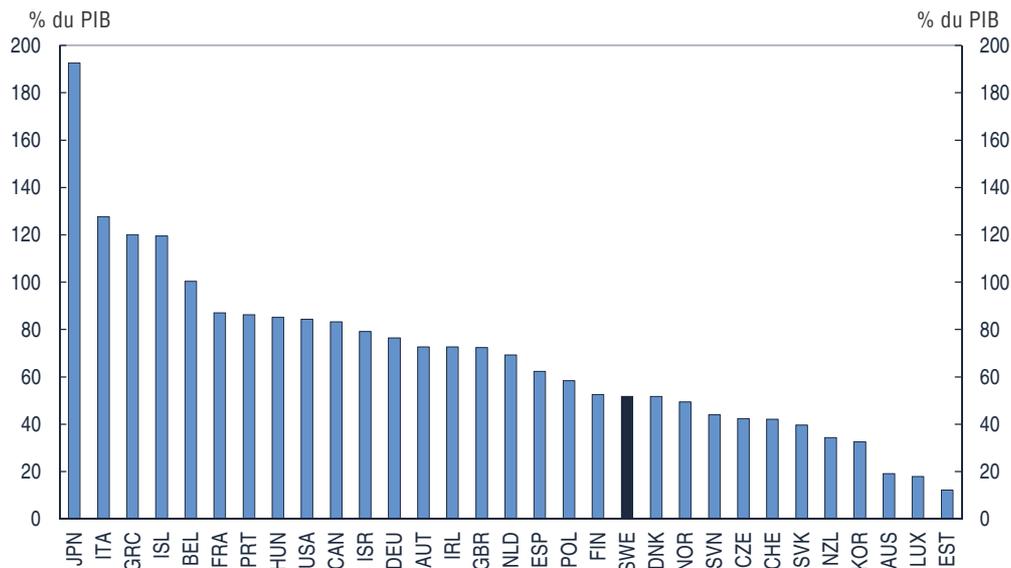


Source : Base de données du n° 88 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367757>

## Graphique 1.6. La dette brute reste modérée

Dette brute en % du PIB en 2009



Source : Base préliminaire de données du n° 88 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367776>

## Tableau 1.2. Révisions du solde primaire net prévu par les autorités durant la crise

Solde net des administrations publiques (% du PIB)

Estimations établies en :	Estimations pour :					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Octobre 2010	-1.2	-1.3	-0.4	1.0	2.0	2.9
Août 2010	-1.0	-1.1	-0.2	1.1	2.0	2.9
Juin 2010	-1.0	-1.5	-0.5	0.7	1.7	2.6
Printemps 2010	-0.8	-2.1	-1.0	0.4	1.3	2.2
Septembre 2009	-2.2	-3.4	-2.1	-1.1		
Printemps 2009	-2.7	-3.8	-3.1	-2.0		

Source : Ministère des Finances.

## Assurer la viabilité budgétaire

Les évaluations de la viabilité budgétaire montrent généralement que la Suède est confrontée à moins de risques que les autres pays. L'ampleur de l'assainissement budgétaire exigé pour assurer la viabilité dépend des définitions utilisées. D'après les estimations de la Commission européenne (2009), un resserrement modéré suffirait à stabiliser la dette brute à 60 % du PIB d'ici à 2060 (indicateur S1) ou un resserrement plus important mais néanmoins modéré permettrait de stabiliser ce rapport sur un horizon indéfini (indicateur S2, OCDE, 2010)<sup>1</sup>. Des calculs plus récents publiés dans le projet de loi sur la politique budgétaire du printemps 2010 et qui restent inchangés dans la loi de finances pour 2011 vont encore dans un sens plus optimiste, suggérant qu'aucun resserrement ne serait requis sur la base de l'indicateur S2. D'après une série d'indicateurs, le Conseil suédois de politique budgétaire conclut aussi que les problèmes de viabilité sont mineurs en Suède (Conseil suédois de politique budgétaire, 2010). Cependant, pour la Suède comme pour les autres pays, ces estimations dépendent fortement de la méthodologie sous-jacente et reposent sur un grand nombre d'hypothèses. En particulier,

elles ne tiennent compte qu'imparfaitement d'une partie des augmentations prévisibles des dépenses publiques, notamment celles liées à l'impact des nouvelles technologies sur les coûts des soins de santé.

### **Garder une marge de manœuvre pour faire face à d'éventuels chocs négatifs**

Un des enseignements de la crise mondiale est que des politiques macroéconomiques saines peuvent permettre à un pays de réagir à un choc négatif très important en laissant fonctionner à plein les systèmes d'assurance et en introduisant des mesures de relance budgétaire sans que la dette n'augmente hors de tout contrôle. Par ailleurs, les pays ayant une position budgétaire saine sont moins vulnérables face au risque de taux d'intérêt, même s'ils peuvent être affectés dans la mesure où leurs établissements financiers sont exposés à des pays qui connaissent eux-mêmes une crise. De fait, les préoccupations concernant la capacité de certains gouvernements de la zone euro d'assurer le service de la dette ont entraîné un redressement des marges sur les taux d'intérêt à long terme (vis-à-vis de l'Allemagne) dans certaines parties de la zone euro mais pas en Suède. Les recherches empiriques corroborent l'idée selon laquelle la maîtrise du ratio d'endettement public limite le risque d'une forte hausse des taux d'intérêt. Il ressort des calculs réalisés pour la Suède que, grâce aux réformes passées, la dette suédoise est bien inférieure au seuil à partir duquel le risque augmente (Bi et Leeper, 2010). Par ailleurs, les réformes récentes ont vraisemblablement repoussé ce seuil, car la diminution à la fois des impôts et des dépenses publiques en pourcentage du PIB ménage la possibilité de nouvelles augmentations le cas échéant.

### **Faire face aux pressions budgétaires à moyen terme**

Par rapport aux autres pays européens, l'incidence du vieillissement sur les dépenses publiques futures devrait être modérée en Suède, bien que les dépenses au titre des pensions publiques et la prise en charge de longue durée en pourcentage du PIB soient déjà élevées. Grâce à des taux de fécondité et de migration élevés, la Suède est l'un des quelques pays européens où la population d'âge actif devrait s'accroître au cours des décennies à venir (Commission européenne, 2009). Par ailleurs, une réforme des pensions a été entreprise dans les années 90, qui a nettement limité l'incidence sur le vieillissement des dépenses au titre des pensions en pourcentage du PIB. D'après les prévisions de la Commission européenne, les dépenses publiques liées à l'âge devraient s'accroître de 2.7 % du PIB sur la période 2010-2060, sous l'effet essentiellement de la prise en charge de longue durée et, dans une moindre mesure, des dépenses de santé (tableau 1.3). Les prévisions nationales plus récentes, qui s'appuient sur des hypothèses plus basses en matière d'espérance de vie, sont encore plus optimistes, faisant apparaître une augmentation de seulement 1 % du PIB au cours de la même période.

Cependant, l'incidence du vieillissement sur les dépenses publiques pourrait être assez peu importante par rapport à celle des nouvelles technologies ou de la modification des anticipations concernant le niveau et la qualité des services publics, surtout dans le secteur de la santé (Price *et al.*, 2008). Accroître l'offre de travailleurs de tous âges, à la fois par le biais des marges intensives (heures travaillées par salarié) et extensives (nombre d'employés), augmentant ainsi les recettes fiscales et diminuant les dépenses publiques sociales, contribuerait à faire face à ces pressions budgétaires de long terme. Cet objectif a été prioritaire ces dernières années et est à juste titre au cœur de la stratégie annoncée par le nouveau gouvernement. Les politiques destinées à accroître le taux d'activité et à remédier au risque d'un enracinement du chômage sont examinées dans le chapitre 3.

Tableau 1.3. **Augmentation prévue des dépenses publiques liées au vieillissement dans les années à venir**

(% du PIB)

	Dépenses au titre des retraites		Prise en charge de longue durée		Soins de santé		Indemnités de chômage et éducation		Total	
	2010	Variation 2010 à 2060	2010	Variation 2010 à 2060	2010	Variation 2010 à 2060	2010	Variation 2010 à 2060	2010	Variation 2010 à 2060
<b>SWE</b>	9.6	-0.2	7.3	0.7	3.5	2.2	6.6	0	27.1	2.7
AUT	12.7	1.0	6.6	1.4	1.3	1.2	5.2	-0.2	25.7	3.3
BEL	10.3	4.5	7.7	1.1	1.5	1.3	7.3	-0.3	26.8	6.6
CZE	7.1	4.0	6.4	2.0	0.2	0.4	3.3	0	17.0	6.3
DEU	10.2	2.5	7.6	1.6	1.0	1.4	4.6	-0.4	23.3	5.1
DNK	9.4	-0.2	6.0	0.9	1.8	1.5	8.0	0.1	25.2	2.2
ESP	8.9	6.2	5.6	1.6	0.7	0.7	4.8	-0.2	20.0	8.3
EST	6.4	-1.6	5.1	1.1	0.1	0.1	3.2	0.3	14.8	-0.1
FIN	10.7	2.6	5.6	0.8	1.9	2.5	6.4	0	24.7	5.9
FRA	13.5	0.6	8.2	1.1	1.5	0.7	5.8	-0.2	29.0	2.2
GBR	6.7	2.5	7.6	1.8	0.8	0.5	4.0	0	19.2	4.8
GRC	11.6	12.5	5.1	1.3	1.5	2.1	3.8	0.1	21.9	16.0
HUN	11.3	2.6	5.8	1.3	0.3	0.4	4.5	-0.3	21.8	4.0
IRL	5.5	5.9	5.9	1.7	0.9	1.3	5.3	-0.2	17.5	8.7
ITA	14	-0.4	5.9	1.0	1.7	1.2	4.3	-0.2	26.0	1.6
LUX	8.6	15.3	5.9	1.1	1.4	2.0	4.0	-0.3	19.9	18.2
NLD	6.5	4.0	4.9	0.9	3.5	4.6	5.6	-0.2	20.5	9.4
POL	10.8	-2.1	4.1	0.8	0.4	0.7	3.8	-0.6	19.1	-1.1
PRT	11.9	1.5	7.3	1.8	0.1	0.1	5.6	-0.4	24.9	2.9
SLO	10.1	8.5	6.8	1.7	1.2	1.7	5.1	0.7	23.1	12.7

Source : Commission européenne (2009).

L'accroissement de la longévité justifie l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre par un recul de l'âge de la retraite. Le régime de retraite intègre des incitations à la sortie plus tardive du marché du travail lorsque l'espérance de vie augmente. Le niveau de cotisation étant défini et les pensions ajustées automatiquement en fonction des évolutions démographiques (et des variations de la croissance économique), ceux qui souhaitent recevoir une pension annuelle d'un montant donné doivent prendre leur retraite plus tard si l'espérance de vie s'accroît. Si ce mécanisme assure le maintien en équilibre du régime de retraite à mesure que l'espérance de vie progresse, il pourrait se traduire par un report de l'âge de la retraite insuffisant pour financer les dépenses publiques futures. De fait, il y a au moins deux raisons pour lesquelles les travailleurs peuvent choisir de ne pas ajuster pleinement l'âge de leur départ en retraite à l'espérance de vie. Premièrement, l'intéressé ne bénéficie pas nécessairement de la valeur totale de la production générée par un report marginal de son départ en retraite, car il peut mourir avant l'âge correspondant à l'espérance de vie moyenne. Deuxièmement, la décision de départ à la retraite n'a qu'une faible élasticité par rapport au revenu pour certains groupes de la population, qui préfèrent partir en retraite plus tôt même avec une pension plus faible. Il n'y a pas d'âge officiel de départ à la retraite dans le régime suédois qui puisse être relié directement à l'espérance de vie (contrairement au Danemark, par exemple). Cependant, plusieurs paramètres influant sur les décisions de départ en retraite peuvent être reliés plus formellement à l'espérance de vie, avec, éventuellement, une différenciation selon les groupes de travailleurs, notamment pour tenir compte de la pénibilité du travail exercé. Parmi ces paramètres figurent notamment : i) l'âge minimal ouvrant droit à une pension vieillesse, ii) l'âge type de départ en retraite utilisé dans les autres régimes de prestations sociales et

iii) l'âge jusqu'auquel les salariés sont couverts par la législation de protection de l'emploi et ont par conséquent le « droit » de rester dans leur emploi (Conseil suédois de politique budgétaire, 2008). La proposition du gouvernement tendant à reculer de 67 à 69 ans l'âge jusqu'auquel les individus ont le droit de rester dans l'emploi va dans le bon sens. Cependant, ce paramètre pouvant aussi décourager l'embauche de travailleurs plus âgés, certains des autres paramètres devraient aussi être utilisés. Les règles en matière de pension et leurs conséquences pour les décisions de sortie du marché du travail devraient au moins continuer d'être réexaminées périodiquement de façon à s'assurer que l'âge de départ à la retraite progresse bien au même rythme que l'espérance de vie moyenne.

L'efficacité des dépenses publiques pourrait aussi être améliorée, ce qui renforcerait encore la position financière de l'État. D'après les indicateurs de l'OCDE, d'importants gains d'efficacité pourraient être réalisés dans l'éducation, par exemple (Sutherland et al., 2007). Pour réaliser cet objectif, on pourrait avoir davantage recours à la sous-traitance et donner aux utilisateurs davantage de possibilités de choix (OCDE, 2008b). Des mesures ont été prises pour renforcer la concurrence dans les secteurs de la santé et de l'éducation, mais des efforts plus soutenus sont nécessaires.

### **Améliorer encore le cadre budgétaire et le rôle du Conseil suédois de politique budgétaire**

La position budgétaire enviable de la Suède peut en partie être attribuée à la détermination avec laquelle les autorités se sont attachées à assurer la solidité du cadre des finances publiques, notamment en :

- fixant un objectif d'excédent pour la capacité de financement des administrations publiques, qui est actuellement exprimé sous la forme d'un excédent de 1 % du PIB sur le cycle ;
- plafonnant les dépenses de l'administration centrale, les plafonds étant déterminés trois ans à l'avance ;
- exigeant des collectivités locales qu'elles maintiennent des budgets équilibrés ;
- appliquant une approche descendante pour l'établissement du budget de l'administration centrale. Le Parlement décide tout d'abord des dépenses globales et de leur répartition entre les différents domaines. Cela fait, il n'est pas possible d'accroître une dépense particulière sans en réduire d'autres dans le même secteur. La procédure interne d'établissement du budget de l'État suit les mêmes principes.

Le Conseil suédois de politique budgétaire est (avec l'Institut national de la recherche économique et l'Autorité nationale de la gestion financière) l'un des organes chargés d'analyser la conformité des plans des autorités avec leurs objectifs budgétaires. Le Conseil budgétaire évalue aussi la mesure la compatibilité de la politique budgétaire avec une croissance durable à long terme (encadré 1.2). En tant que membre de l'UE, la Suède a aussi convenu de respecter les critères du Pacte de stabilité et de croissance.

Les objectifs du cadre des finances publiques ont dans une large mesure été atteints. L'objectif de capacité de financement, qui a été respecté sur le cycle, l'a généralement été aussi sur la dernière décennie ; même durant la récession, les divers indicateurs ne se sont pas écartés sensiblement de l'objectif. À terme, les estimations du ministère des Finances présentées dans le projet de loi sur la politique budgétaire d'octobre tablent sur un excédent, sur la base d'indicateurs désaisonnalisés, jusqu'en 2010-12. La règle d'équilibre du budget pour les collectivités locales n'a pas toujours été respectée. Le plafonnement des dépenses n'a pas été enfreint, mais il a été détourné au moyen de l'utilisation de dépenses

fiscales et du transfert de dépenses d'une année sur l'autre lorsque le plafond était pratiquement atteint (Calmfors, 2010).

### Encadré 1.2. Conseil suédois de politique budgétaire

Le Conseil suédois de politique budgétaire a été établi en 2007. La proposition de création d'un tel conseil a été émise pour la première en 2002 dans le cadre du débat sur l'adoption par la Suède de l'euro. Une commission d'évaluation des incidences sur la politique budgétaire de l'adhésion à la zone euro a signalé que, les chocs ne pouvant être amortis que par le biais de cette politique une fois dans la zone euro, on pouvait craindre un trop grand laxisme dans ce domaine. Pour contrer ce risque, la commission a recommandé d'introduire un conseil de politique budgétaire (Commission suédoise sur la politique de stabilisation au sein de l'UEM, 2002). La Suède n'a pas adopté l'euro, mais le Conseil a été mis en place après les élections générales de 2006.

#### Fonctions et mandats

Formellement, le Conseil est un organe relevant de l'État, qui nomme ses huit membres pour un mandat de trois ans. À l'heure actuelle, il est composé de six économistes universitaires et de deux anciens hommes politiques ; ses membres ne sont pas nécessairement de nationalité suédoise.

Le mandat du Conseil est le suivant :

- Évaluer la mesure dans laquelle les objectifs de la politique budgétaire de l'État sont atteints.
- Évaluer la mesure dans laquelle les évolutions économiques sont compatibles avec une saine croissance à long terme et un niveau durablement élevé de l'emploi.
- Déterminer si le projet de budget et le projet de loi sur la politique budgétaire présenté au printemps sont fondés sur des données suffisamment précises, en particulier pour ce qui est des motifs invoqués pour apporter des modifications à la politique économique ainsi que pour formuler les différentes propositions.
- Suivre et évaluer la qualité des prévisions économiques de l'État et des modèles sous-jacents. Le Conseil n'établit pas de prévisions.

La seule obligation formelle du Conseil est de présenter un rapport annuel au gouvernement après le projet de loi du printemps sur la politique budgétaire. La Commission parlementaire supervisant la politique budgétaire organise une audience publique sur la base du rapport, à laquelle participent le président du Conseil, le ministre des Finances et un ou deux experts économiques extérieurs. Cependant, le Conseil n'a pas de relation formelle avec le Parlement. Il n'exige pas de règles précises quant à la nécessité de réaliser les évaluations *ex ante* ou *ex post*. Dans la pratique, le Conseil fait les deux.

#### Recommandations du Conseil

Les principaux points qui ont été soulevés jusqu'ici par le Conseil sont les suivants :

- Absence d'une justification appropriée pour l'objectif d'excédent de 1 % du PIB.
- Manque de clarté concernant l'indicateur sous-tendant l'objectif d'excédent.
- Modalités selon lesquelles le plafonnement des dépenses a été appliqué.
- Bien-fondé des mesures de relance budgétaire appliquées durant la récente crise économique. Le Conseil a recommandé une impulsion discrétionnaire plus importante.
- Plusieurs aspects concernant les politiques du marché du travail.

Ce cadre est utile à plusieurs égards. Il a contribué à ancrer la politique budgétaire suite à la crise économique du début des années 90 et a permis aux Suédois de sortir de la crise récente grâce à un volant de sécurité budgétaire bienvenu, contrairement à ce qui a été le cas dans certains pays de l'OCDE. Le fait de disposer d'un cadre expressément défini contribue aussi à orienter les responsables dans la formulation de la politique budgétaire et améliore la transparence et la discipline budgétaire (Guichard *et al.*, 2007). En outre, les rapports publiés par le Conseil suédois de politique budgétaire fournissent des points de référence utiles pour l'examen du caractère approprié de la politique publique par les ministres, les parlementaires et les médias.

L'objectif d'excédent, depuis longtemps fixé à 1 % du PIB, a bien servi la Suède. Lorsque cet objectif a été adopté (en 1997), le niveau a été choisi afin d'éliminer la dette publique nette, qui représentait à l'époque 25 % du PIB, sur les 10 à 15 prochaines années. En tout état de cause, l'endettement net a été éliminé dès 2001 (Boije *et al.*, à paraître). Les pouvoirs publics ont déclaré qu'au moins durant l'exercice en cours, et aussi longtemps que nécessaire pour que les finances publiques restent viables à long terme, le niveau de l'objectif d'excédent restera sera de 1 % du PIB. Néanmoins, dans le projet de loi budgétaire pour 2011, ils ont indiqué qu'il fallait maintenir une marge de sécurité supplémentaire de 1 % du PIB jusqu'en 2014 en plus de l'objectif officiel d'un excédent de 1 %, ce qui assujettit certaines des réformes envisagées à des finances publiques suffisamment solides. Cette marge de sécurité peut, toutefois, être diminuée si l'incertitude entourant les finances publiques recule. Il s'agit là d'une stratégie prudente dans une période d'incertitude et la marge de sécurité supplémentaire peut probablement être assurée avec seulement un resserrement budgétaire limité et sans nuire à la reprise.

Au fil du temps, l'excédent budgétaire, s'il est respecté, implique une accumulation d'actifs nets. L'accumulation d'excédents budgétaires présente des avantages et des inconvénients (Price *et al.*, 2008). Les crises financières, les catastrophes naturelles et d'autres chocs négatifs imprévisibles exigent des excédents. Cependant, l'accumulation indéfinie d'excédents peut amener à penser que le secteur privé est surtaxé et peut donner l'impression que les autorités ont des ressources excédentaires, ce qui risque d'accentuer les pressions en faveur de dépenses publiques supplémentaires peu efficaces. Le gouvernement a récemment bien précisé que l'épargne impliquée par l'objectif d'excédent de 1 % du PIB ne serait pas utilisée pour préfinancer notamment les pressions fiscales permanentes liées au vieillissement (ministère des Finances, 2010b). Dans la mesure où l'espérance de vie continue d'augmenter et améliore le bien-être, le préfinancement favorise les générations ayant eu une plus longue espérance de vie et, donc, un plus grand bien-être, au prix des générations ayant une espérance de vie plus courte (OCDE, 2008b ; Conseil suédois de politique budgétaire, 2009). En 2014, les autorités réévalueront les conséquences de l'objectif d'excédent sur l'ensemble des objectifs qui ont été énoncés, à savoir la viabilité à long terme des finances publiques, l'efficacité économique, la distribution du revenu entre les générations et les marges de manœuvre destinées à faire face à des chocs négatifs. Si les excédents accumulés ne semblent pas être justifiés par ces objectifs, de nouvelles réductions de la charge fiscale pourraient être souhaitables.

Malgré des points positifs, certains aspects du cadre pourraient être améliorés :

- La définition d'un objectif d'excédent sur le cycle fait qu'il est plus difficile de déterminer la mesure dans laquelle l'objectif est atteint. En conséquence, les autorités ont recours dans la pratique à divers indicateurs pour suivre la conformité avec l'objectif en temps

réel. Mais cela peut prêter à confusion, car il arrive que ces indicateurs donnent des messages différents. Par exemple, dans le projet de budget pour 2010, la moyenne mobile sur sept ans du solde budgétaire était (légèrement) déficitaire en 2009, alors que les autres mesures donnaient à penser que l'objectif d'excédent était respecté ou dépassé. Le Conseil suédois de politique budgétaire a proposé de se focaliser sur deux indicateurs : l'excédent moyen sur les dix dernières années, pour déterminer si l'objectif est respecté, et une moyenne plus prospective, plus précisément une moyenne tenant compte à la fois des années couvertes par les prévisions et du passé récent, pour élaborer la politique. Dans le projet de loi sur la politique budgétaire du printemps 2010, les autorités ont annoncé que l'objectif d'excédent doit être évalué essentiellement sur la base des indicateurs prospectifs, mais que d'autres indicateurs seront aussi pris en compte.

- Si une étude du ministère des Finances avance que la comptabilité créative a été très peu utilisée pour le plafonnement des dépenses des administrations publiques (Boije et al., à paraître), il semblerait préférable d'introduire des clauses d'exemption transparentes pour permettre aux responsables d'avoir une certaine flexibilité. Une possibilité serait d'exiger que l'administration écrive une lettre ouverte expliquant les écarts par rapport à son objectif. Le Conseil suédois de politique budgétaire pourrait déterminer si un écart suffisamment significatif est intervenu.
- D'autres moyens de renforcer le cadre budgétaire ont été examinés dans l'*Étude économique* précédente (OCDE, 2008b) et sont résumés dans l'encadré 1.3.

S'il est trop tôt pour déterminer l'impact du Conseil suédois de politique budgétaire, celui-ci fait désormais partie intégrante du dispositif et pourrait avoir influé sur certaines décisions des pouvoirs publics. Ce Conseil a bien fonctionné jusqu'ici. Il travaille en étroite coopération avec d'autres organismes (en particulier l'Institut national de recherche économique), ce qui lui permet de tirer parti de leurs ressources alors que ses propres ressources sont limitées. Ce mode opératoire devrait être reconsidéré si l'absence de ressources propres venait à faire obstacle à la réalisation de son mandat ou à son indépendance. En outre, pour renforcer encore l'indépendance du Conseil suédois de politique budgétaire, ses membres devraient être nommés par le Parlement et non par le gouvernement.

### Encadré 1.3. Bilan des réformes structurelles : cadre des finances publiques et politique budgétaire

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis la dernière <i>Étude</i>
CADRE ET POLITIQUES BUDGÉTAIRES	
Assortir l'objectif d'excédent d'un objectif de dette à moyen terme pour réduire les risques de dérapage d'une année sur l'autre.	L'objectif budgétaire est devenu une obligation légale en août 2010. Les autorités doivent proposer au Parlement un objectif à moyen terme (d'excédent) pour la capacité de financement des administrations publiques et sont tenues d'élaborer la politique budgétaire conformément à cet objectif. Elles doivent aussi rendre compte au Parlement deux fois par an de la façon dont l'objectif a été atteint et expliquer comment il sera atteint à l'avenir.
Réduire le caractère procyclique de l'obligation d'équilibre budgétaire pour les collectivités locales en fondant cette obligation sur le revenu imposable moyen sur plusieurs années. Autrement, les subventions de l'administration centrale pourraient être ajustées de manière contracyclique.	Les autorités ont lancé une étude pour passer en revue les mesures qui pourraient contribuer à empêcher que les activités du secteur des collectivités locales n'exacerbent les fluctuations conjoncturelles.

### Encadré 1.3. Bilan des réformes structurelles : cadre des finances publiques et politique budgétaire (suite)

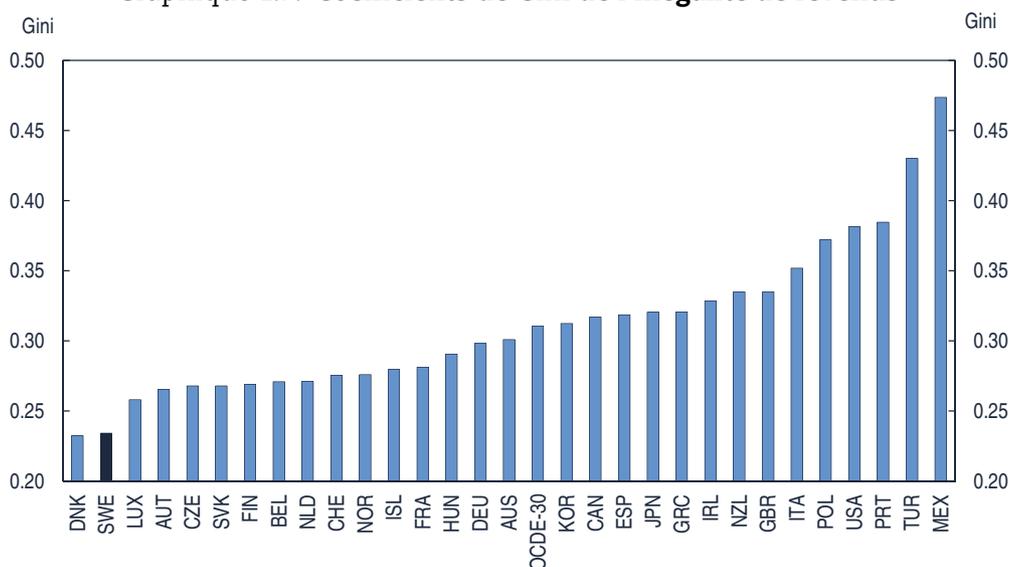
Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis la dernière <i>Étude</i>
<b>CADRE ET POLITIQUES BUDGÉTAIRES</b>	
Accorder une plus grande priorité à la viabilité budgétaire. Il faudrait recourir davantage à une évaluation transparente de la viabilité pour examiner les effets à long terme des politiques envisagées.	Une étude du ministère des Finances a passé en revue les conséquences de certaines politiques pour la viabilité budgétaire.
Les objectifs budgétaires devraient être fixés par référence à l'encours existant des actifs et passifs et à l'évolution future des dépenses et des recettes. Le Conseil suédois de politique budgétaire devrait être tenu de vérifier formellement les hypothèses et les méthodes utilisées. Le compte de patrimoine des administrations publiques devrait être présenté dans le document budgétaire.	Aucune mesure n'a été prise concernant la fixation des objectifs budgétaires par référence à l'encours des actifs. Certaines statistiques sur le stock de capitaux publics ont été publiées dans le projet de loi sur la politique budgétaire du printemps 2010.
Pour mieux apprécier les conséquences de la politique budgétaire au niveau de la distribution intergénérationnelle, des comptes générationnels devraient être établis et publiés en utilisant les mêmes données et hypothèses que celles utilisées dans les calculs de la viabilité budgétaire déjà établis.	Pas de nouvelles mesures, bien que les conséquences de la politique budgétaire pour la distribution intergénérationnelle aient été examinées dans une étude du ministère des Finances de 2010.
Des examens périodiques de l'allocation globale des dépenses pourraient être envisagés de façon à déterminer comment de nouvelles pressions sur les dépenses découlant d'une demande accrue de services ou des évolutions technologiques pourraient être financées soit par le biais de dépenses privées, soit par le biais d'économies sur les programmes existants.	Pas de mesures.
Il faudrait envisager de lier formellement l'âge de la retraite à l'espérance de vie.	Pas de mesures.
La liberté de choix des utilisateurs et la contestabilité dans les marchés de services financés par le secteur public devraient être élargies.	Dans les secteurs de la santé et des services sociaux, des mesures ont été prises pour accroître la diversité. Le monopole d'Apkteket AB a été aboli en 2009, permettant ainsi la vente de certains médicaments dans les supermarchés. Pour encourager la liberté de choix en matière de soins pour les personnes âgées, les autorités ont alloué des fonds aux municipalités pour les encourager à élaborer et développer un système de liberté de choix. Des entités privées peuvent maintenant exploiter commercialement le trafic passager ferroviaire rentable.

## Politiques structurelles destinées à encourager la croissance

S'il existe en Suède un niveau élevé de protection sociale (Jones et Klenow, 2010), dont témoignent le faible niveau des inégalités (graphique 1.7) et la forte espérance de vie, des possibilités existent de promouvoir encore la croissance. Bien que l'écart de revenu par rapport aux principales économies de l'OCDE se soit considérablement contracté sur la période 1993-2006, la Suède a perdu du terrain ces dernières années (graphique 1.8), en raison essentiellement de la productivité horaire, qui s'est ralentie à compter de 2004 et a encore diminué durant la crise de 2008-09.

Dans une perspective de long terme, on peut considérer comme surprenant qu'au cours des cinq dernières décennies, toutes les créations d'emplois soient intervenues dans le secteur public alors que l'emploi dans le secteur privé a stagné pour l'essentiel (graphique 1.9). Si c'est là une caractéristique partagée avec le Danemark et la Finlande et liée probablement au « modèle scandinave », qui vise à assurer un niveau élevé d'équité grâce à un secteur public étendu, il est possible d'accroître la création d'emplois dans le secteur privé tout en maintenant, voire en améliorant, la qualité des services publics, car une plus grande concurrence dans les secteurs de la santé et de l'éducation, par exemple, peut accroître la qualité de ces services (OCDE, 2005 ; OCDE, 2008b). Les politiques du marché du travail jouent donc un rôle essentiel dans la promotion de la croissance à long

Graphique 1.7. Coefficients de Gini de l'inégalité de revenus



Note : Le concept de revenu utilisé est celui de revenu disponible des ménages en espèces, ajusté pour tenir compte de la taille du ménage, avec une élasticité de 0.5. Les données concernent le milieu des années 2000.

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

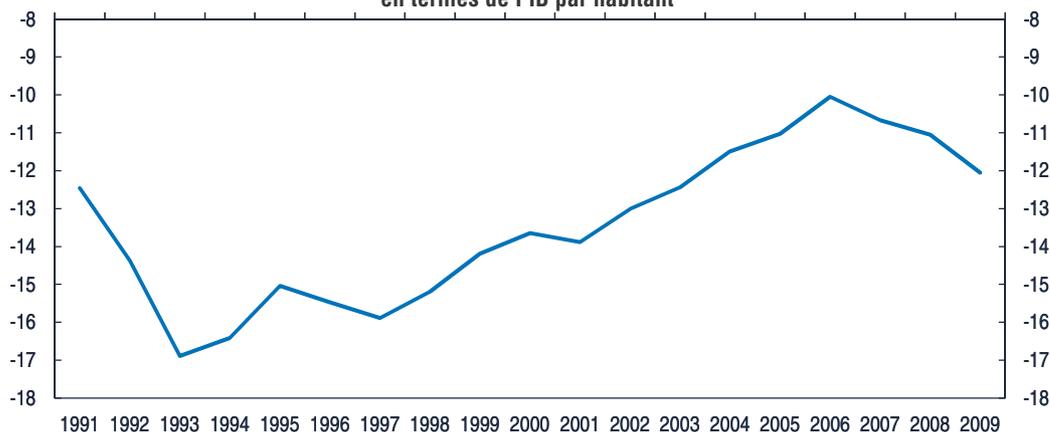
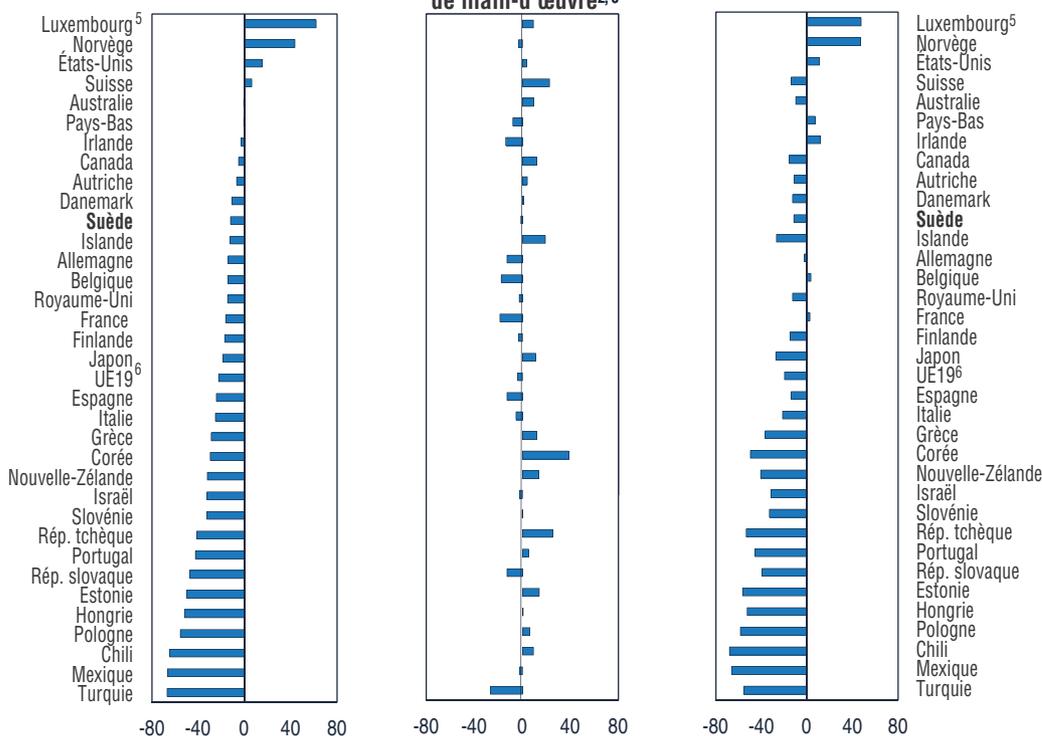
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367795>

terme. Elles sont examinées en profondeur dans le chapitre 3, alors que certaines autres politiques sont brièvement passées en revue ci-après et dans l'encadré 1.4.

### Améliorer le régime fiscal

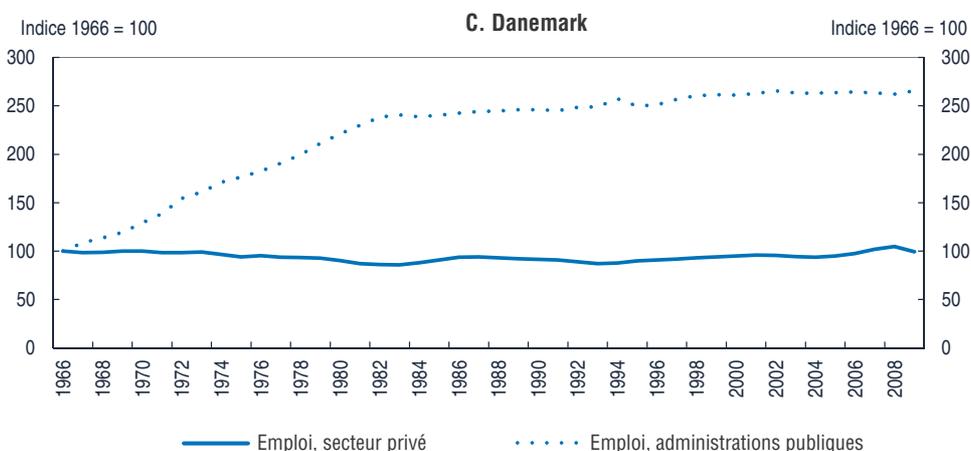
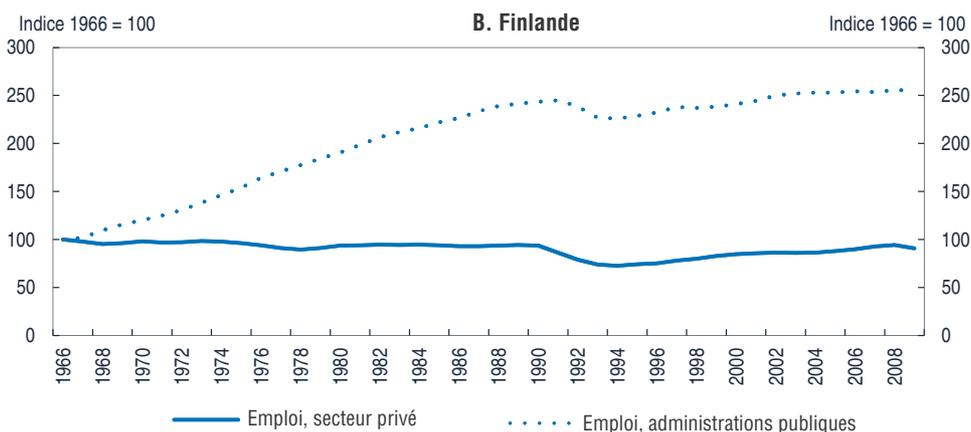
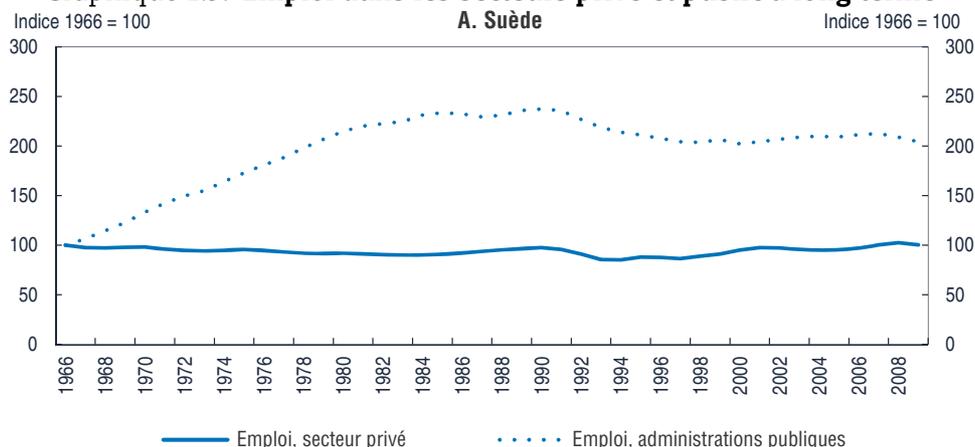
Ces dernières années, la Suède a réformé son régime fiscal afin d'encourager la croissance. L'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui était considéré comme le plus dommageable à la croissance dans l'étude de l'OCDE *Tax and Growth* (Johansson *et al.*, 2008), a été diminué. Suite à l'introduction et l'extension du crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, le coin fiscal marginal a été réduit pour les bas salaires, mais reste néanmoins important pour les hauts salaires, le coin fiscal moyen dépassant encore la moyenne de l'OCDE. Les politiques visant à réduire le coin fiscal de façon à accroître le taux d'activité sont examinées dans le chapitre 3. Pour augmenter le nombre d'heures travaillées par salarié, les taux d'imposition marginaux effectifs doivent encore être abaissés. L'une des options, envisagée par le gouvernement récemment entré en fonction, serait de réduire, voire d'éliminer progressivement, l'impôt national sur le revenu, qui constitue une surtaxe pour les hauts salaires (revenu supérieur à 103 % des gains moyens) et dont le taux minimal est élevé (20 %). La distribution des revenus s'aplatissant rapidement au-dessus de ce seuil, les pertes de recettes pour l'État ne seraient pas très élevées – l'impôt sur le revenu au niveau de l'État ne devrait représenter que 2 % environ des recettes publiques totales en 2011. Par ailleurs, cette perte de recettes pourrait être compensée par la hausse de la fiscalité immobilière, peu génératrice de distorsions économiques, au moyen de la réintroduction d'une taxe d'habitation proportionnelle à la valeur du bien (OCDE, 2008b).

Dans le *projet de loi de finances pour 2011*, les autorités ont annoncé certaines réductions d'impôt permanentes pour les plus de 65 ans afin de compenser les effets de la crise sur les retraites et de réduire la différence en matière d'impôt sur le revenu entre les salariés et les retraités. Ces réductions d'impôt, en augmentant le revenu, font qu'il est financièrement plus intéressant de s'arrêter de travailler et en conséquence pourraient influencer sur les incitations à

Graphique 1.8. **Écart de PIB par habitant et sa décomposition****A. Écart en pourcentage par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant<sup>1</sup>****B. PIB par habitant<sup>1,2</sup> C. Utilisation des ressources de main-d'œuvre<sup>2,3</sup> D. Productivité du travail<sup>2,4</sup>**

1. Par rapport à la moyenne simple des premiers 15 pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant, sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) de 2008. La somme des écarts en pourcentage de l'utilisation des ressources de main-d'œuvre et de la productivité du travail ne correspondent pas exactement à l'écart du PIB par habitant car la décomposition a un effet multiplicateur.
2. 2008 pour le Chili, Israël et la Slovaquie.
3. L'utilisation des ressources de main-d'œuvre est mesurée sous la forme du nombre total d'heures travaillées par habitant.
4. La productivité du travail est mesurée sous la forme du PIB par heure travaillée.
5. Dans le cas du Luxembourg, la population est augmentée par le nombre de travailleurs transfrontaliers afin de tenir compte de leur contribution au PIB.
6. L'UE19 est un agrégat couvrant les pays qui sont membres à la fois de l'Union européenne et de l'OCDE. Il s'agit des 15 pays de l'UE plus la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367814>

Graphique 1.9. **Emploi dans les secteurs privé et public à long terme**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367833>

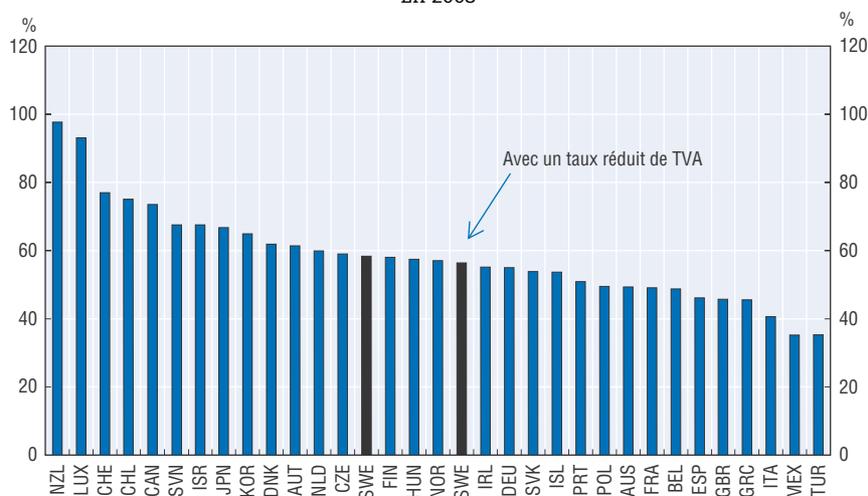
sortir du marché du travail, même si l'effet est complexe, comme en témoigne l'évolution de la position des autorités à cet égard<sup>2</sup>. Les réductions envisagées étant progressivement éliminées pour les revenus au-dessus de 60 % des gains moyens, elles devraient accroître les taux marginaux d'imposition et par conséquent réduire la durée du travail.

En outre, si la situation budgétaire est suffisamment solide, les autorités prévoient de réduire la TVA sur la restauration pour accroître ainsi l'emploi. Les réductions de la TVA

pourraient être favorables à l'emploi de diverses manières. En diminuant les prix acquittés par les consommateurs, elles pourraient doper la demande et par conséquent l'emploi. Si elles ne sont pas pleinement répercutées sur les consommateurs, ces réductions devraient accroître les marges des employeurs, leur permettant d'embaucher plus de travailleurs ou d'augmenter les salaires. Cependant, si les entreprises gonflent simplement leurs marges de profit ou si la demande n'est pas très élastique face aux prix, cette mesure pourrait n'avoir qu'une incidence limitée sur l'emploi. D'après les analyses empiriques, les réductions de la TVA dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre n'ont pas d'effets importants sur l'emploi (Conseil des prélèvements obligatoires, 2010 ; Commission européenne, 2003 ; Ismer *et al.*, 2010). Il a été avancé que les réductions de TVA pourraient avoir une incidence plus marquée sur l'emploi dans des pays comme la Suède, où le taux marginal d'imposition sur le revenu est important pour les hauts salaires et les taux de base de la TVA sont élevés, autant d'éléments qui incitent « à faire les choses soi-même » (Copenhagen Economics, 2007). Mais comme cela est reconnu dans la même étude, la diminution de la TVA pourrait ne pas être le meilleur moyen de réaliser cet objectif et d'autres politiques pourraient doper l'emploi davantage dans ce secteur particulier, ainsi que dans d'autres, comme on l'a vu dans le chapitre 3. Plus généralement, le fait d'avoir plusieurs taux de TVA, comme dans le cas de la Suède, peut entraîner des incertitudes pour les entreprises et les consommateurs et être à l'origine de distorsions. On pourrait avancer que les modifications proposées harmoniseront la structure des taux de TVA pour les restaurants, l'hôtellerie et l'alimentation. Toutefois, alors que la Suède a l'un des taux standards de TVA les plus élevés dans la zone OCDE, la performance de son système de TVA, mesurée par l'écart entre les recettes courantes actuelles et les recettes qui seraient obtenues si le taux standard était plus largement appliqué, n'est pas particulièrement bonne, en raison de l'existence de divers taux réduits (graphique 1.10). Il est vraisemblable que la réduction envisagée de la TVA creuserait encore cet écart.

Graphique 1.10. **Rapport des recettes de la TVA**

En 2008



Note : Rapport des recettes de TVA =  $100 * \text{recettes de TVA} / [(\text{dépenses de consommation} - \text{recettes de TVA}) * \text{taux standard de TVA}]$ . Le ratio de la Suède avec une TVA réduite est le ratio estimé en supposant un taux de TVA pour la restauration de 12 %, comme cela est envisagé (au lieu de 25 %), une élasticité-prix pour les restaurants de -0.2 (d'après Copenhagen Economics, 2007), une stabilité de la consommation des autres biens et une consommation publique de services de restauration négligeable.

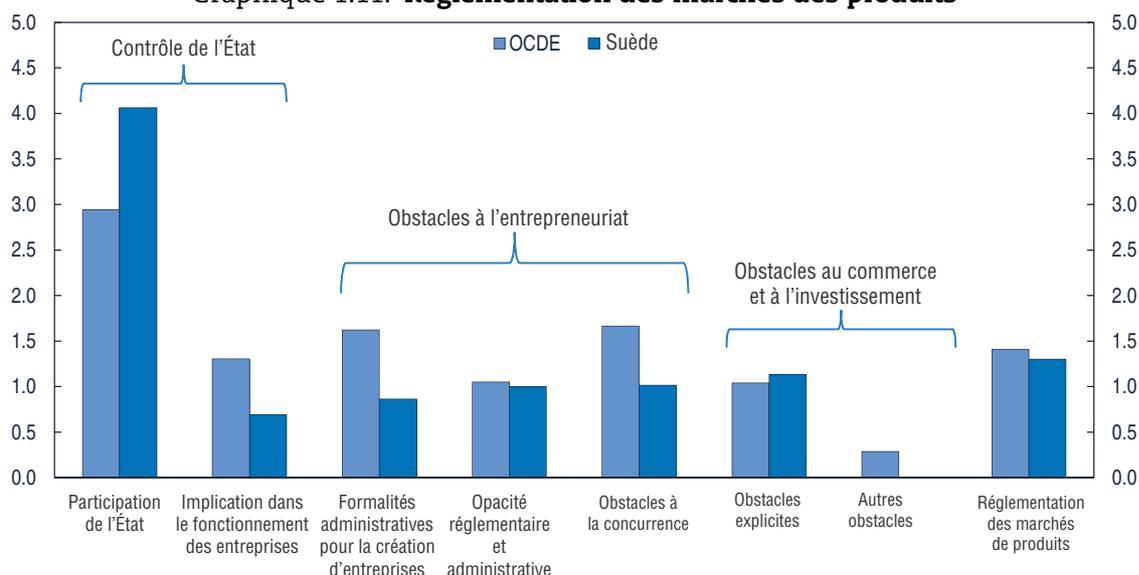
Source : Estimations de l'OCDE (qui seront publiées dans l'édition 2010 de *Tendances des impôts à la consommation*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367852>

## Réformes des marchés des produits

La réglementation des marchés de produits influe sur la croissance de la productivité dans la plupart des économies avancées (par exemple, Bourlès *et al.*, 2010 ; Conway *et al.*, 2006). Globalement, les marchés des produits de la Suède sont assez peu réglementés (graphique 1.11). Le cadre réglementaire est favorable à l'entrepreneuriat et entrave peu le commerce et l'investissement. Mais les possibilités de participation du secteur public au capital sont encore importantes par rapport à d'autres pays de l'OCDE. La participation de l'État dans les entreprises pourrait freiner l'innovation au sens large. La reprise étant bien enclenchée, les autorités devraient poursuivre les opérations de privatisation, en particulier en vendant des sociétés qui fonctionnent déjà aux conditions du marché. La libéralisation du marché, qui a commencé dans le secteur pharmaceutique, devrait aussi être poursuivie.

Graphique 1.11. Réglementation des marchés des produits



Note : L'indicateur va de 0 à 6, depuis le régime réglementaire le moins restrictif jusqu'au plus restrictif.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932367871>

### Encadré 1.4. Bilan des réformes structurelles : Participation de l'État au capital et fiscalité

Recommandations des *Études* précédentes

Mesures prises depuis la dernière *Étude*

#### PARTICIPATION DE L'ÉTAT

Réduire les participations de l'État, en veillant notamment à séparer les monopoles naturels des activités concurrentielles. Privatiser les entreprises publiques qui interviennent actuellement sur des marchés concurrentiels

Le monopole pharmaceutique d'Apoteket a été aboli et il est maintenant possible à d'autres entreprises de vendre des médicaments

Exposer à la concurrence l'ensemble des activités de la compagnie ferroviaire publique de transports de passagers et l'obliger à respecter une véritable contrainte budgétaire sans compter sur de nouvelles injections de capitaux publics pour la renflouer.

Dans le transport ferroviaire, les entités privées peuvent maintenant exploiter commercialement des lignes rentables de trafic de passagers.

### Encadré 1.4. Bilan des réformes structurelles : Participation de l'État au capital et fiscalité (suite)

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis la dernière <i>Étude</i>
PARTICIPATION DE L'ÉTAT	
Pour les entreprises qui ont des objectifs sociétaux particuliers, envisager s'il y a des formes d'intervention autres que la participation de l'État qui pourrait permettre de réaliser les mêmes objectifs. Par exemple, la participation de l'État dans les fonds de capital-risque et les sociétés de R-D est, semble-t-il peu nécessaire.	Pas de mesures.
FISCALITÉ	
Poursuivre la réduction des impôts sur le revenu de manière à en maximiser l'effet sur les taux d'emploi et sur la durée du travail. Relever le seuil de déclenchement de l'impôt national sur le revenu ou en abaisser le taux.	Le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, introduit en 2007, a été élargi les années suivantes. En 2009, le seuil de déclenchement pour l'impôt national sur le revenu a été relevé et les cotisations salariales à la sécurité sociale ont été réduites.
Relever le taux effectif de la TVA pour permettre des réductions plus importantes de l'impôt sur le revenu.	Dans le budget de 2008, plusieurs taxes indirectes ont été accrues, notamment les taxes sur le tabac, l'alcool et le dioxyde de carbone.
Poursuivre les réductions du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.	Les coûts des entreprises ont été réduits, grâce à des baisses des cotisations sociales et de l'impôt sur les sociétés en 2009.
Envisager des sanctions plus strictes pour la fraude fiscale sans complexifier davantage le système.	Dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie, un processus de réinsertion, assorti de délais fixes pour tester l'aptitude au travail, et un plafonnement du nombre de journées de maladie ont été introduits. Les autorités ont aussi pris des mesures pour réduire les erreurs dans les paiements des systèmes de sécurité sociale : une loi spéciale sur la fraude à la sécurité sociale a été introduite et plusieurs règlements ont été modifiés pour faciliter l'échange d'informations entre les autorités publiques.
Réintroduire la taxe d'habitation proportionnelle à la valeur du bien.	Pas de mesures.

#### Notes

1. S1 est l'ajustement du solde primaire structurel requis pour arriver à un ratio d'endettement de 60 % du PIB d'ici à 2060, y compris l'ajustement nécessaire pour financer l'augmentation des dépenses publiques liées au vieillissement. S2 est l'ajustement requis pour stabiliser le ratio d'endettement (à un niveau non précisé), y compris l'ajustement nécessaire pour financer l'augmentation des dépenses publiques liées au vieillissement sur un horizon infini. Dans les deux cas, on suppose que les dépenses hors intérêt et non liées à l'âge restent constantes en pourcentage du PIB au cours de la période considérée.
2. En 2007, les autorités ont avancé que le recours à des instruments fiscaux différenciés, en particulier les crédits d'impôt liés à l'âge, pourrait inciter les travailleurs plus âgés à rester plus longtemps sur le marché du travail (ministère des Finances, 2007), alors que dans le projet de budget pour 2011, la position est qu'il n'y a pas de justification à une différence de la fiscalité du revenu entre les salariés et les retraités.

#### Bibliographie

- Bi, H. et E. M. Leeper (2010), « Sovereign Debt Risk Premia and Fiscal Policy in Sweden », *Studier I finanspolitik* 2010/3, Conseil suédois de politique budgétaire.
- Boije, R., A. Kainelainen et J. Norlin (à paraître), « The Swedish Fiscal Policy Framework », *Nordic Economic Policy Review*.
- Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse, et G. Nicoletti (2010), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 791.
- Calmfors, L. (2010), « The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons ».

- Commission européenne (2003), *Evaluation Report on the Experimental Application of a Reduced Rate of VAT to Certain Labour-intensive Industries*, Bruxelles.
- Commission européenne (2009), *Sustainability Report-2009*, Bruxelles.
- Commission suédoise sur la politique de stabilisation dans l'UEM (2002), *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, SOU 2002:16, Fritzes, Stockholm.
- Conseil des prélèvements obligatoires (2010), *Entreprises et « niches » fiscales et sociales : Des dispositifs dérogatoires nombreux*, [www.ccomptes.fr/fr/CPO/Accueil.html](http://www.ccomptes.fr/fr/CPO/Accueil.html).
- Conseil suédois de politique budgétaire (2008), *Report of the Fiscal Policy Council 2008*, Stockholm.
- Conseil suédois de politique budgétaire (2009), *Report of the Fiscal Policy Council 2009*, Stockholm.
- Conseil suédois de politique budgétaire (2010), *Report of the Fiscal Policy Council 2010*, Stockholm.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Product Market Regulation and Productivity Convergence », *OECD Economic Studies*, n° 43.
- Copenhagen Economics (2007), *Study on Reduced VAT Applied to Goods and Services in the Member States of the European Union*, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/rates/index_en.htm).
- Dolls, M., C. Fuest et A. Peichl (2010), « Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe », *NBER Working Papers*, n° 16275.
- Floden, M. (2009), « Automatic Stabilizers in Sweden 1998-2009 », *Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/2*.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promoted Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553.
- Ismer, R., A. Kaul, W. Reiß et S. Rath (2010), *Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten*, rapport demandé par le ministère allemand des Finances.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620.
- Jones, C. et P. Klenow (2010), « Beyond GDP? Welfare across Countries and Time », *NBER Working Papers*, n° 16352.
- Laeven, L. et F. Valencia (2008), « Systemic Banking Crises: A New Database », *IMF Working Papers*, WP/08/224.
- Laeven, L. et F. Valencia (2010), « Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad and the Ugly », *IMF Working Papers*, WP/10/146.
- Ministère des Finances (2007), *Ett förstärkt jobbskatteavdrag*, Promemoria, Stockholm.
- Ministère des Finances (2010a), *Budgetpropositionen för 2011*, Prop. 2010/11:1, Stockholm.
- Ministère des Finances (2010b), *Utvärdering av överskottsmålet*, Ds 2010.4, Stockholm.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2008a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 84, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 87, Paris.
- Price, R., I. Joumard, C. André et M. Minegishi (2008), « Strategies for Countries with Favourable Fiscal Positions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 655.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard et C. Nicq (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546.

## Chapitre 2

# La politique monétaire et le système financier pendant et après la crise

À la suite de la crise financière et économique mondiale, la Riksbank (banque centrale suédoise) a fortement réduit ses taux d'intérêt et introduit toute une série de mesures non conventionnelles. Cela a permis de limiter la profondeur et la durée de la récession et facilité une vive reprise. De plus, la Riksbank a réussi à maintenir une inflation à la fois faible et stable et les anticipations d'inflation en longue période sont bien ancrées, malgré les problèmes occasionnels de communication. Même si le secteur financier a subi des tensions, en partie sous l'effet de l'exposition des banques vis-à-vis des pays baltes, il a dans l'ensemble bien traversé la crise. Toutefois, il est possible d'améliorer la réglementation du secteur financier et de remettre à plat le dispositif de surveillance financière.

La crise économique récente a mis à rude épreuve les autorités monétaires et les systèmes financiers de nombreux pays, dont la Suède. La banque centrale suédoise (la Riksbank) a fortement réduit ses taux d'intérêt et, avec d'autres autorités du pays, elle a introduit des mesures complémentaires qui ont permis au secteur financier de fonctionner durant la récente tempête. Dans ce chapitre, on examinera les résultats obtenus par la Riksbank, en étudiant la façon dont les marchés de capitaux ont fonctionné durant la crise ainsi que les chiffres de l'inflation et autres indicateurs. On s'y interrogera également sur la façon dont la politique monétaire devrait réagir à l'évolution des prix des actifs et sur l'utilité de modifier l'objectif de la Riksbank. La suite de ce chapitre sera consacrée aux principaux problèmes auxquels le système financier a dû faire face durant la crise avant d'évoquer les mesures qui contribueront à améliorer la résilience du système pour l'avenir, notamment des modifications de la réglementation et plus généralement du dispositif de surveillance.

## La politique monétaire durant la crise et les enjeux à venir

### La Riksbank a réagi vigoureusement à la crise

Au lendemain de la crise financière mondiale qui a commencé au second semestre de 2007 et s'est intensifiée au second semestre de 2008, la Suède a subi une récession économique extrêmement forte (chapitre 1). La tempête qui s'est emparée des marchés internationaux de capitaux et la forte contraction du commerce mondial ont frappé de plein fouet une économie suédoise dépendante des exportations. La Riksbank, qui avait pratiqué une politique de resserrement monétaire jusqu'à la mi-septembre 2008<sup>1</sup>, a commencé à fortement réduire son principal taux directeur, le ramenant de 4.75 % à 0.25 % à la mi-2009, soit son plus faible niveau depuis l'introduction de la politique de ciblage de l'inflation vers 1995. En conjonction avec d'autres organismes publics, la Riksbank a aussi pris un certain nombre de mesures non conventionnelles pour soutenir l'économie (encadré 2.1), même si elle s'est abstenue de recourir à certains de ces instruments mis en œuvre par d'autres banques centrales (tableau 2.1). La Riksbank a par la suite mis fin à nombre de ces mesures non conventionnelles et commencé à relever progressivement ses

Tableau 2.1. **Mesures non conventionnelles prises durant la crise par quelques banques centrales**

	RB	Fed	BCE	BoJ	BoE	BoC	BNS
Apports supplémentaires de liquidités aux établissements financiers	X	X	X	X	X	X	X
Interventions directes sur certains segments des marchés de capitaux		X	X	X	X		X
Achats d'obligations d'État		X	X	X	X		
Aides à certains établissements	X	X		X	X		X

Notes : « RB » désigne la Riksbank, Fed la Réserve fédérale des États-Unis, « BCE » la Banque centrale européenne, BoJ la Banque du Japon, « BoE » la Banque d'Angleterre, « BoC » la Banque du Canada et « BNS » la Banque nationale suisse.  
Source : BCE (2010) et Minegishi et Cournède (2010).

### Encadré 2.1. Mesures spéciales prises en réaction à la crise financière

#### Mesures non conventionnelles prises par la banque centrale

- Mécanisme de crédit à long terme

En octobre 2008, les prêts ont été assortis d'un taux fixe décidé à l'issue d'une seule adjudication. À compter de février 2009, les avances de liquidités ont commencé d'être assorties d'un taux variable. En mai 2009, il a été décidé d'ajouter à cet arsenal des prêts à 12 mois. En février 2010, la Riksbank a annoncé qu'elle cesserait de proposer des prêts à 12 mois et la dernière adjudication portant sur ces concours s'est tenue le même mois. Parallèlement, la Riksbank a relevé la prime des prêts à échéance de 3 à 6 mois. En avril 2010, la banque centrale a annoncé qu'elle cesserait d'accorder des prêts à ces échéances. Ces formules ont été remplacées par des crédits à 28 jours.

Depuis juillet 2009, des prêts à taux fixe à échéance de 11 et 12 mois ont été accordés. Tous ces prêts sont parvenus à échéance au cours de l'année 2010 et n'ont pas été renouvelés.

- Mécanisme de crédit contre nantissement de billets de trésorerie

Afin de faciliter l'offre de prêts à des entreprises non financières, un nouveau mécanisme a été créé en octobre 2008 pour permettre à des contreparties d'obtenir des crédits contre nantissement de billets de trésorerie à échéance maximale d'un an. Ce guichet a été fermé en septembre 2009, faute de demande.

- Allègement des conditions de nantissement

En septembre 2008, le plafonnement de la part des obligations sécurisées pouvant être remises en nantissement dans le système de paiement a été assoupli et, en octobre 2008, il a été purement et simplement supprimé. De même la norme de notation minimale des titres à long terme a été abaissée.

- Élargissement des contreparties pouvant bénéficier des mécanismes temporaires de crédit

En avril 2009, le groupe des contreparties éligibles a été élargi afin de donner à des établissements financiers immatriculés en Suède la possibilité d'accéder aux mécanismes temporaires de crédit.

- Des accords de crédits croisés ont été conclus avec la Réserve fédérale des États-Unis, la Banque centrale européenne et d'autres instituts d'émission.

- Mise en place d'un mécanisme de crédit à long terme en dollars des États-Unis

En septembre 2008, la Riksbank a proposé à ses contreparties des prêts libellés en dollars des États-Unis à échéance de 3 mois. Ce mécanisme a été abandonné en 2009, faute de demande.

- Apports spéciaux de liquidités

En octobre 2008, une aide spéciale a permis d'apporter des liquidités à la Kaupthing Bank Sverige AB et à la Carnegie Investment Bank AB à hauteur de 5 milliards de couronnes suédoises chacune.

- Renforcement des réserves de change

En mai 2009, la Riksbank a emprunté l'équivalent de 100 milliards de couronnes en devises afin de pouvoir fournir suffisamment de devises aux établissements financiers suédois.

- Émission de certificats de dette de la Riksbank

En octobre 2008, la Riksbank a commencé à émettre des certificats de dette à 7 jours pour absorber l'excédent de liquidités sur le marché monétaire ; par la suite, elle a émis des certificats à échéances plus éloignées.

Encadré 2.1. **Mesures spéciales prises en réaction à la crise financière** (suite)**Mesures prises par d'autres organismes publics**

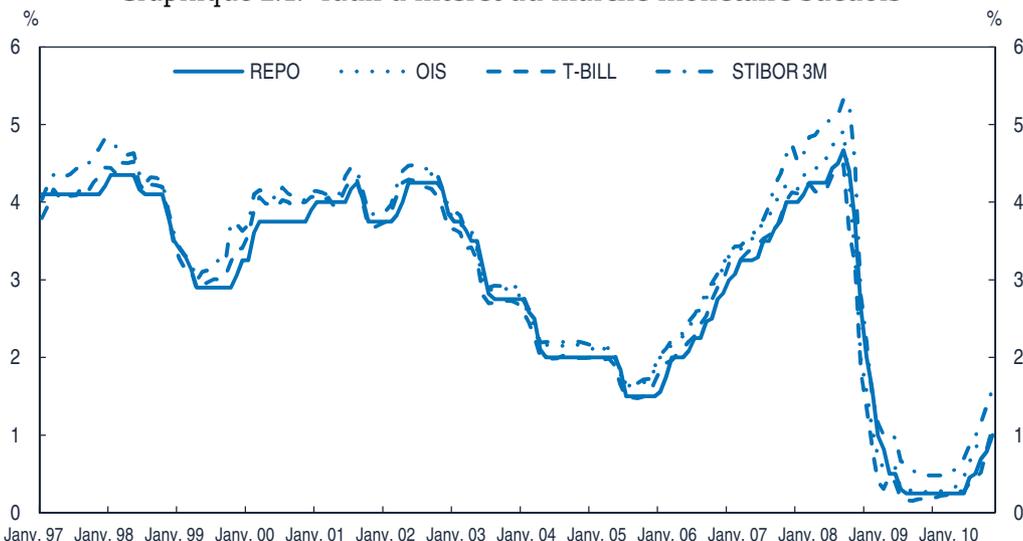
- **Augmentation de la garantie des dépôts**  
Le gouvernement a porté le plafond de garantie des dépôts à vue de 250 000 à 500 000 couronnes suédoises. Cette garantie a en outre été élargie à l'ensemble des catégories de dépôts.
- **Programmes de garantie et d'injection de capital au bénéfice des banques**  
Certains établissements financiers ont été admis à contracter auprès du gouvernement la garantie d'une partie de leurs emprunts (moyennant une prime, le gouvernement a promis d'intervenir si des établissements ne pouvaient pas rembourser leurs créanciers), même si toutes les grandes banques ne se sont pas associées à ce dispositif. L'Office de la dette nationale (*Riksgälden*) a en outre été autorisé à avancer des capitaux aux banques. Ce dispositif est plafonné à 50 milliards de couronnes. Le mécanisme de garantie du gouvernement et le dispositif de recapitalisation doivent prendre fin en 2011.
- **Fonds de stabilisation**  
Pour financer d'éventuelles mesures du gouvernement en faveur du système financier, un fonds de stabilisation a été mis en place, fonds lui-même financé par une cotisation spéciale imposée à l'ensemble des établissements de crédit. En 2009 et 2010, la cotisation annuelle a été de 0.018 % des engagements totaux, après déduction des fonds propres et certains autres ajustements, et elle ne s'applique pas aux filiales étrangères. Les cotisations doubleront en 2011. L'objectif est que ce fonds représente en moyenne l'équivalent de 2½ pour cent du PIB d'ici à 15 ans.
- **Mesures spéciales de soutien aux exportateurs et aux petites entreprises**  
Le gouvernement a accru son aide aux entreprises suédoises en versant des fonds à l'ALMI (*ALMI Företagspartner AB* – agence publique de financement et de développement des entreprises) et en apportant diverses formules de soutien à la société de crédit à l'exportation (*Svensk Exportkredit*). Il s'agit ainsi de faciliter les emprunts des exportateurs et plus généralement des petites et moyennes entreprises. En outre, le gouvernement a accru les garanties de crédit accordées par l'intermédiaire du Conseil de garantie des crédits à l'exportation (*Exportkreditnämnden*).
- **Des bons du Trésor ont été émis par le Riksgälden afin de répondre à l'augmentation de la demande de titres de grande qualité.**
- **Le gouvernement a par ailleurs modifié les statuts de la SBAB (*Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag* – société publique intervenant sur le marché hypothécaire) afin de lui permettre d'élargir ses activités. Toutefois, ces changements sont intervenus trop tard pour avoir un effet sur l'offre de crédits durant la crise (*Riksgälden*, 2010).**
- **Le gouvernement a aussi introduit un plan d'action pour l'industrie automobile, prévoyant des garanties de crédit.**

taux d'intérêt à partir de juillet 2010. Pour mesurer l'efficacité de ces initiatives, il convient d'abord d'examiner la façon dont les décisions de politique monétaire ont été transmises au marché monétaire et au marché du crédit aux particuliers et PME durant la crise.

### Des marchés monétaires sous tension durant la crise

Au cours des dix années qui ont précédé la crise, les taux du marché monétaire ont évolué de façon étroitement parallèle malgré d'importantes divergences occasionnelles, notamment lors de la crise financière internationale de 1997-1998 ou de l'éclatement de la bulle de l'Internet en 2000-2001 (graphique 2.1). Des divergences sensibles se sont aussi manifestées depuis le début de la récente crise financière. Cela reflète l'existence de tensions sur les marchés, comme le montre l'écart de rémunération des crédits interbancaires non garantis et des bons du Trésor (« écart TED ») qui mesure la prime de rendement qu'un investisseur exige pour prêter à une banque plutôt qu'à l'État. Les tensions sur les marchés monétaires se sont accrues à partir de l'été de 2007 pour atteindre leur paroxysme en octobre 2008, après la faillite de Lehman Brothers, l'écart TED s'étant creusé au-delà de 160 points de base, contre une moyenne de quelque 20 points de base au cours des cinq années qui ont précédé la mi-2007 (graphique 2.2). Alors que cet écart s'était sensiblement resserré depuis la fin de 2008, il s'est légèrement accru ces derniers temps, sans doute en lien avec l'ajustement du marché au retrait des mesures extraordinaires de la Riksbank. Toutefois, l'écart entre le taux interbancaire et le taux des échanges sur indice de taux au jour le jour ne s'est pas creusé, ce qui indique que le risque apparent n'a pas sensiblement augmenté.

Graphique 2.1. Taux d'intérêt du marché monétaire suédois

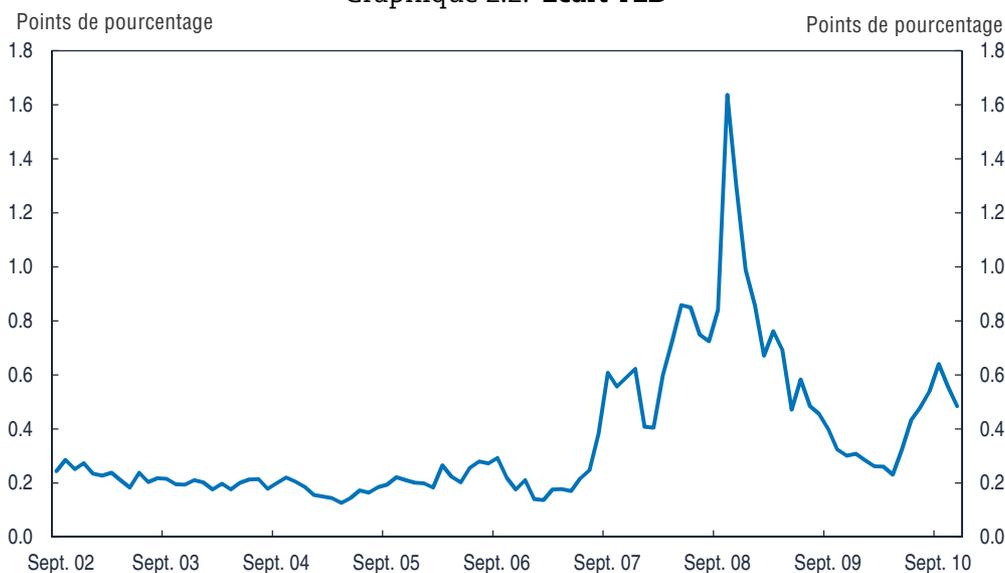


Note : « STIBOR 3M » désigne le taux des prêts interbancaires non garantis à 3 mois (le taux interbancaire offert à Stockholm), « T-bill » fait référence au taux des bons du Trésor à 3 mois et « OIS » correspond au taux des échanges sur indice de taux au jour le jour assortis d'une échéance de 3 mois (indicateur du taux directeur attendu).

Source : Reuters et Riksbank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367890>

Au cours de cette période d'exacerbation des tensions, on a pu observer une réticence à accepter quoi que ce soit en dehors de titres d'État (comme des bons du Trésor suédois) ce qui a notamment compliqué la réalisation d'opérations de pension sur obligations sécurisées. Face à cette réticence, l'Office suédois de la dette nationale (*Riksgälden*) a mis un grand nombre de bons du Trésor sur le marché par l'intermédiaire d'opérations de pension et de nouvelles émissions. L'Office a ensuite utilisé ces fonds pour procéder à des opérations de pension inversée sur obligations sécurisées, ce qui a amélioré le financement de ces titres

Graphique 2.2. **Écart TED**

Note : L'écart TED est l'écart entre le STIBOR à 3 mois et le taux des bons du Trésor à 3 mois.

Source : Riksbank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367909>

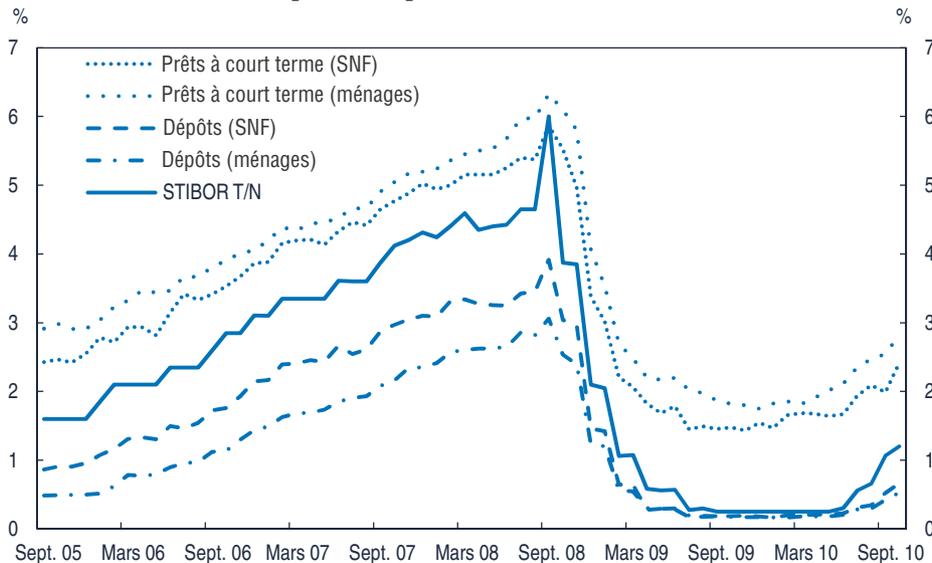
(Riksbank, 2009). En dépit du creusement des écarts de rémunération, la Riksbank est parvenue à orienter les taux d'intérêt vers des niveaux stimulants en réduisant fortement ses taux directeurs.

### **Certains segments du marché destiné aux particuliers et PME ont été touchés par la crise**

Traditionnellement, les taux d'intérêt des banques de réseau ont eu tendance à suivre d'assez près l'évolution des taux du marché monétaire pour des échéances comparables (graphiques 2.3 et 2.4). Jusqu'à la mi-2007, les banques ont entièrement répercuté les variations des taux du marché monétaire sur les prêts aux particuliers et PME, même si ce processus a été lent (Hansen et Welz, à paraître). Plus récemment, la répercussion des variations de taux sur les conditions de financement à long terme a été perturbée, bien qu'elle se soit améliorée durant l'année 2009. Dans le segment des échéances rapprochées, le processus s'est poursuivi normalement. Cela tend à montrer que les autorités monétaires ont eu la possibilité d'influencer les taux des crédits aux particuliers et aux PME durant la crise.

### **Détérioration des conditions de financement**

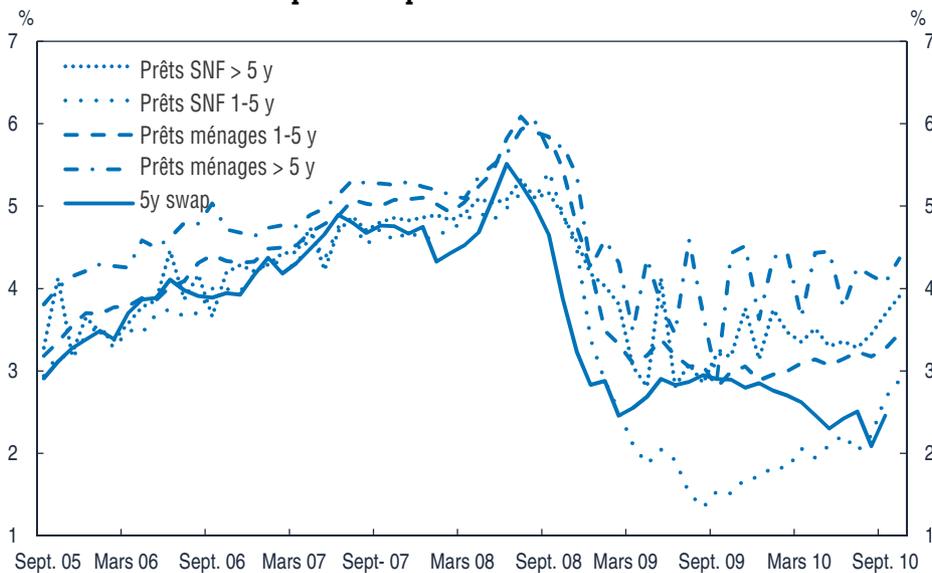
Au cours de la crise, de nombreuses banques ont éprouvé des problèmes de financement et on a assisté à une diminution sensible des opérations de crédit, notamment aux entreprises. Toutefois, un ralentissement n'est pas surprenant compte tenu du recul substantiel de la demande. Ekici *et al.* (2009) affirment qu'il n'y a pas eu de véritable pénurie de crédit et que le seul problème majeur a porté sur l'émission de titres libellés en devises, problème réglé par les opérations de prêts en devises de la Riksbank. De plus, une enquête réalisée au printemps 2010 auprès des intervenants sur le marché a amené à penser que le pire des tensions financières était désormais passé (Riksbank, 2010a) et certains autres indicateurs témoignent aussi d'une amélioration de la situation avec un redressement plus

Graphique 2.3. **Marché monétaire et taux créditeurs et débiteurs à court terme pour les particuliers et PME**

Note : Le STIBOR T/N est le taux des crédits interbancaires non garantis à jour lendemain. Les taux des crédits à court terme sont les taux appliqués aux particuliers et PME pour des opérations à moins de 3 mois. « NFC » désigne les sociétés non financières (SNF).

Source : Riksbank et Office statistique de Suède.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367928>

Graphique 2.4. **Marché monétaire et taux créditeurs et débiteurs à long terme pour les particuliers et PME**

Note : « NFC » désigne les sociétés non financières (SNF). « 5y swap » fait référence au taux de rendement monétaire sur les contrats d'échange à cinq ans.

Source : Datastream, Riksbank et Office statistique de Suède.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367947>

marqué des crédits bancaires aux ménages depuis le milieu de 2009 et des signes de reprise de la croissance des prêts aux entreprises. Cependant, une étude plus récente menée à l'automne de 2010 suggère que seulement 40 % des acteurs économiques estimaient que les marchés des capitaux étaient revenus à la normale, contre 60 % à l'automne.

### **Malgré des taux d'intérêt proches de zéro, les principaux segments du marché ont continué de fonctionner**

Les autorités ont dû parer à un autre problème, à savoir le fait qu'avec des taux d'intérêt durablement proches de zéro, les intervenants sur le marché risquaient de perdre l'habitude de la négociation sur certains segments, au risque d'y créer des difficultés. Il y a également eu quelques problèmes techniques car les programmes informatiques ne pouvaient pas traiter des taux négatifs, mais ces problèmes ont pu être réglés. Mais surtout, un certain nombre de taux d'intérêt d'instruments des marchés de capitaux ont été proches de zéro, voire négatifs, ce qui n'a pourtant pas empêché les intervenants d'être disposés à les négocier. Sur le marché au comptant des obligations d'État, les volumes ont été relativement stables depuis la mi-2008 et, même si celui des opérations de pension sur ces titres a sensiblement reculé, ces opérations ont parfois pu se négocier dans le cas de certains titres suédois particulièrement intéressants à  $-\frac{1}{4}$  point (Beechey et Elmer, 2009, et calculs de l'OCDE). De fait en juillet 2009, lors de la réunion du Directoire de la Riksbank, le gouverneur adjoint Svensson a préconisé de ramener le taux directeur des opérations de pension de la Riksbank à zéro et a même laissé la porte ouverte à une réduction supplémentaire de ce taux.

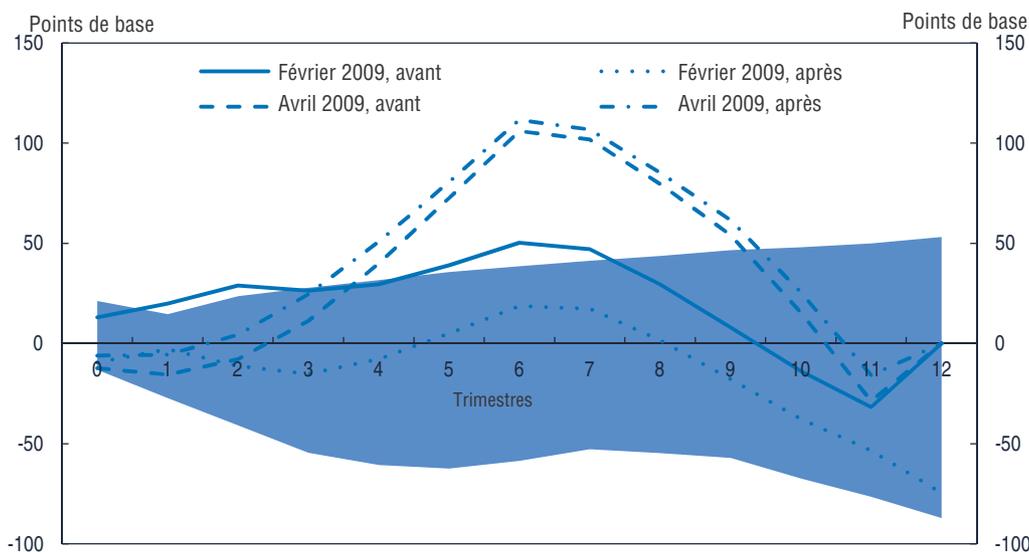
### **Les anticipations en matière de taux d'intérêt se sont écartées des prévisions concernant le taux des prises en pension de la Riksbank**

Même si le fonctionnement des marchés de taux semble ne pas avoir été perturbé par ce rapprochement de la limite de zéro, la divergence en 2009 entre les anticipations du marché sur l'évolution future des taux des opérations de pension, telles que mesurées par les taux implicites à terme, et les prévisions de la Riksbank tend à montrer que ces prévisions n'ont pas été crédibles, en raison peut-être du manque d'expérience des marchés comme de la Riksbank face à une situation de taux d'intérêt quasiment nuls. En cas d'accord des marchés et de la Riksbank sur l'analyse de la façon dont l'économie va évoluer et dont la banque centrale définit sa politique, les anticipations du marché et les projections de la Riksbank devraient être analogues. De fait, en 2007-2008, elles étaient généralement relativement proches pour le court terme, même si les taux directeurs se rapprochaient de zéro, ce qui indiquait que la Riksbank avait bien gérée les anticipations. Aux alentours des dates des publications de la Riksbank sur sa politique monétaire durant les deux années qui ont précédé février 2009, les anticipations du marché divergeaient au plus d'environ 50 points de base par rapport aux projections de la Riksbank (graphique 2.5). Toutefois, en avril 2009, elles ont été sensiblement plus élevées présentant un écart de plus de 100 points de base sur quelque 6 trimestres de prévisions. Au cours du reste de l'année 2009, le marché a continué de s'attendre à un resserrement beaucoup plus rapide en 2010 que ce que projetait la Riksbank.

Cette divergence entre les anticipations du marché, mesurées par les taux implicites à terme et les supposés et les prévisions de la Riksbank peut refléter un certain nombre de facteurs. Premièrement, ces mesures des anticipations, qui sont déduites à partir de données sur les contrats à terme, peuvent conduire à une fausse estimation des véritables anticipations en raison de l'incertitude entourant la prime de risque (Riksbank, 2010b). Cela étant, les mesures obtenues sur les anticipations à partir d'enquêtes étaient également élevées. Deuxièmement, les anticipations peuvent refléter le fait que les marchés percevaient des tensions inflationnistes plus fortes que la Riksbank (dans la mesure où ils anticipaient une plus forte croissance du PIB, une inflation supérieure, voire

### Graphique 2.5. Divergence des anticipations du marché par rapport aux prévisions de la Riksbank en matière d'opérations de pension

Avant et après les publications, nombre de trimestres après les prévisions



Note : La partie grisée indique la fourchette des décalages aux alentours des dates de publication en 2007 et 2008.

Source : Riksbank (2010b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367966>

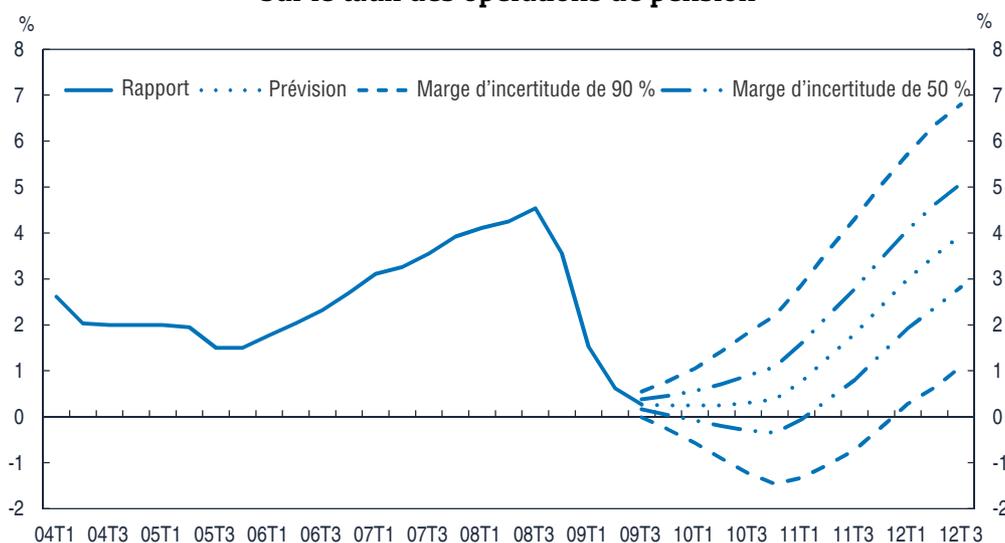
les deux) ou adoptaient un point de vue différent quant à la façon dont la Riksbank allait réagir à ces évolutions. Toutefois, il est peu probable qu'une vision plus pessimiste de l'inflation explique la totalité des divergences entre les prévisions sur les opérations de pension et les anticipations du marché. Ainsi, en octobre 2009, alors que le marché s'attendait encore à un resserrement plus agressif de la politique monétaire que la Riksbank, les prévisions du Consensus laissaient entrevoir une croissance plus faible du PIB que la Riksbank pour 2009 et 2010 et une inflation légèrement plus forte seulement.

L'écart entre les taux implicites à terme et les prévisions de taux des prises en pension de la Riksbank peut aussi tenir à des différences au niveau de ce que les deux séries de prévisions représentent, surtout lorsque les taux d'intérêt sont proches de zéro. S'il existe un plancher pour les taux d'intérêt aux alentours de zéro, les prévisions de la Riksbank de taux proches de zéro ont pu être interprétées comme une prévision minimum (mais tout de même possible ou, en d'autres termes, très probable). Or, la Riksbank a fait état de projections sur le taux des opérations de pension qui laissaient entrevoir une probabilité de plus de 25 % que le taux des opérations de pension devienne négatif, tout en notant que les fourchettes ne tenaient pas compte de la possible existence d'un plancher (voir les projections de la Riksbank de juillet 2009 sur le taux des opérations de pension au graphique 2.6). En revanche, les marchés ont pu faire état d'une prévision moyenne qui aurait été supérieure à celle de la Riksbank, dans l'idée que les incertitudes entourant les prévisions de la Riksbank allaient surtout dans le sens d'une amélioration. Par ailleurs, en modifiant le contenu des données publiées, la Riksbank n'a sans doute pas facilité les choses (dans son *Rapport sur la politique monétaire – Monetary Policy Report* – de février 2009, les graphiques attribuaient une probabilité nulle à l'enregistrement de taux négatif des opérations de pension). La Riksbank aurait sans doute pu être plus précise en présentant

des marges qui, le cas échéant, reflétaient mieux la présence éventuelle d'un plancher des taux d'intérêt.

Dans le courant de l'année 2010, les anticipations du marché, mesurées par les taux implicites à terme, ont été sensiblement inférieures à la trajectoire des taux des opérations de pension prévue par la Riksbank, témoignant sans doute des difficultés encore rencontrées par cette dernière pour guider les anticipations. Cependant, les mesures récentes des anticipations du taux des prises en pension n'ont pas été aussi faibles que les taux à terme auraient pu le donner à penser. De fait, vers la fin de 2010, elles ont été à peu près en ligne avec les prévisions de la Riksbank.

Graphique 2.6. **Projections de la Riksbank de juillet 2009 sur le taux des opérations de pension**



Note : Les marges d'incertitude reflètent la probabilité de x % que le résultat s'inscrive dans la marge à un moment quelconque, sur la base des antécédents d'erreurs de projection des taux du marché corrigés des risques lorsqu'il s'agit de prévoir l'évolution des taux des opérations de pension. Contrairement au rapport original, ce graphique ne présente que les marges d'incertitude de 90 % et de 50 %. La Riksbank note que les marges ne tiennent pas compte de la possibilité d'une limite inférieure.

Source : Monetary Policy Report de la Riksbank, juillet 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367985>

### **Avec l'amélioration de la situation, il faudra mettre fin aux mesures de relance**

Une fois que les mesures non conventionnelles de soutien de l'économie et des marchés de capitaux ne sont plus nécessaires, il est souhaitable de les retirer dès que possible. Premièrement, les banques centrales n'ont guère d'expérience en matière d'évaluation et de calibrage de leurs effets probables. Deuxièmement, de par leur caractère non classique, il est plus difficile de communiquer sur leur pertinence et leur efficacité probable. Troisièmement, le recours prolongé à des mesures non conventionnelles ainsi que la faiblesse extraordinaire des taux d'intérêt peuvent aboutir à une distorsion de l'allocation de capital et à la prise de risques excessifs (White, 2009). En partie en raison de la nature extraordinaire de ces mesures, il peut s'avérer difficile d'évaluer à quel moment il convient de les retirer. Cela étant, il serait judicieux de le faire lentement et progressivement, tout en surveillant attentivement les évolutions financières et en ayant prévu différentes options en cas de détérioration des financements disponibles.

Heureusement, grâce à la façon dont la Riksbank a conçu nombre de ces programmes, il lui est relativement facile de s'en désengager car certaines de ces mesures vont arriver automatiquement à expiration. Par exemple, les injections de liquidités ont été effectuées au moyen d'opérations de pension qui peuvent être éliminées naturellement lorsqu'elles viennent à expiration. De même, la Riksbank a déjà pris un certain nombre d'autres décisions visant à revenir sur de telles mesures non conventionnelles. C'est ainsi que le dernier mécanisme de prêt à 12 mois a été conçu. Ce mécanisme qui permettait de distribuer des crédits moyennant la remise de billets de trésorerie en nantissement a déjà été supprimé faute de demande et il en a été de même du mécanisme de crédit prévoyant des prêts en dollars des États-Unis. En revanche, certaines mesures, notamment l'assouplissement des règles de nantissement, nécessiteraient une décision plus active de la banque centrale en vue de les supprimer.

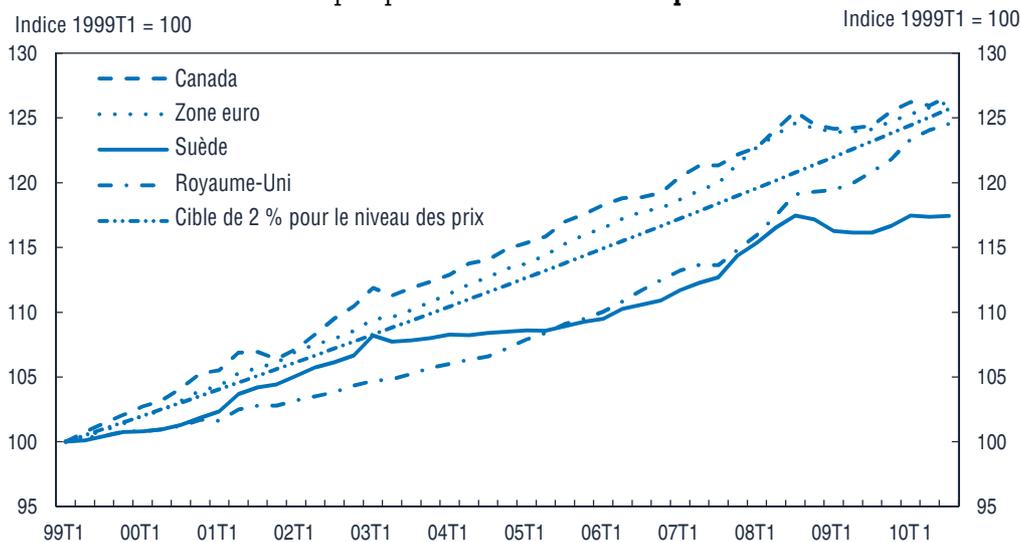
Un problème connexe va consister à savoir à quel rythme il faut continuer de relever les taux d'intérêt. Cela fait un certain nombre de trimestres que le PIB enregistre une croissance, ce qui tend à montrer que la situation est en train de se normaliser. La croissance des crédits aux ménages s'est redressée depuis la mi-2009 et les prix du logement ont sensiblement augmenté, de sorte qu'il est peut-être nécessaire de relever les taux d'intérêt de façon plus marquée par rapport à leur niveau encore extrêmement faible. Toutefois, le contexte économique mondial reste très incertain. De plus, la puissance de la politique monétaire est peut-être actuellement plus grande qu'elle ne l'a été par le passé dans la mesure où les quotités de prêt enregistrées en Suède sont historiquement élevées (Walentin et Sellin, 2010). À la lumière de ces considérations et en l'absence de tensions inflationnistes imminentes, il est judicieux de procéder à un relèvement progressif et prudent des taux d'intérêt, sous réserve d'une normalisation des conditions financières et économiques.

### **À bien des égards, l'approche de la politique monétaire suivie par la Riksbank a été couronnée de succès**

Au-delà de ces problèmes récents, une évaluation plus complète des performances de la Riksbank suppose d'étudier la façon dont elle a atteint ses objectifs affichés sur le long terme. La Riksbank a fixé une cible d'inflation mesurée par l'IPC officiel de 2 %, cible qui a été longtemps exprimée sous la forme d'une fourchette de  $\pm 1$  %. En juin 2010, cependant, cette fourchette a été abandonnée. Cette décision n'est pas dénuée de bon sens, car, depuis 1995 environ, l'inflation s'est située, la moitié du temps, en dehors de cette fourchette. De plus, cette fourchette n'a pas servi de mécanisme formel de reddition de comptes, contrairement au cas du Royaume-Uni. Quoi qu'il en soit, il est sans doute désormais plus utile pour la Riksbank d'expliquer clairement ce qu'elle essaye de faire pour atteindre sa cible et à quels indicateurs il faut se référer pour évaluer ses performances.

À l'aune d'un certain nombre de critères, la Riksbank a bien mené son action (encadré 2.2, Svensson 2009a et 2009b). Elle semble avoir fermement maintenu l'ancrage des anticipations d'inflation de long terme et a conservé un contrôle strict de l'inflation, malgré quelques errements du côté de la baisse, aussi bien par rapport à sa cible que par rapport à l'inflation dans un certain nombre d'autres pays s'étant assigné des cibles explicites ou implicites d'inflation de 2 % environ (graphiques 2.7 et 2.8). De fait en Suède, la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC) s'est établie en moyenne à 1¼ pour cent depuis 1995. Des évolutions propices du côté de l'offre, comme une croissance étonnamment forte de la productivité, ont joué un rôle dans les faibles résultats d'inflation

(Riksbank, 2007). Néanmoins, une inflation se situant de façon persistante en dessous de l'objectif peut indiquer que l'analyse et les prévisions économiques ne rendent peut-être pas compte de la raison pour laquelle l'inflation est régulièrement inférieure à ce qui était anticipé et cela peut aboutir à des résultats demeurant inférieurs à l'objectif par la suite (Giavazzi et Mishkin, 2006).

Graphique 2.7. **Évolution des prix**

Note : IPC pour toutes les économies sauf la zone euro (IPCH). L'ensemble de ces quatre économies ont des cibles d'IPC/IPCH pouvant être estimées aux alentours de 2 %, même si aucune d'elle n'a prévu une cible de niveau de prix.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368004>

Au début de la crise, la Riksbank, comme la plupart des prévisionnistes (y compris l'OCDE), n'a pas su prévoir la gravité de la récession. De plus, même si elle avait correctement identifié dans ses rapports sur la stabilité financière (*Financial Stability Reports*) une partie des menaces pesant sur le système financier (encadré 2.3), elle a sensiblement sous-estimé les risques de détérioration de l'activité économique. En octobre 2008 (après la faillite de Lehman Brothers), elle prévoyait une probabilité de moins de 5 % d'une baisse du PIB réel d'au moins 1½ pour cent au premier trimestre de 2009 sur la base des chiffres de fin de périodes de quatre trimestres (graphique 2.10). En réalité, le PIB s'est contracté de plus de 6 %. Rétrospectivement, il aurait sans doute été plus utile de renoncer temporairement à ces marges d'incertitude, ou au moins aux plus extrêmes qui sont de toute façon difficiles à évaluer, et de relever l'extrême incertitude entourant les prévisions. En outre, la crise amène à penser que des possibilités existent de mieux tenir compte des évolutions financières.

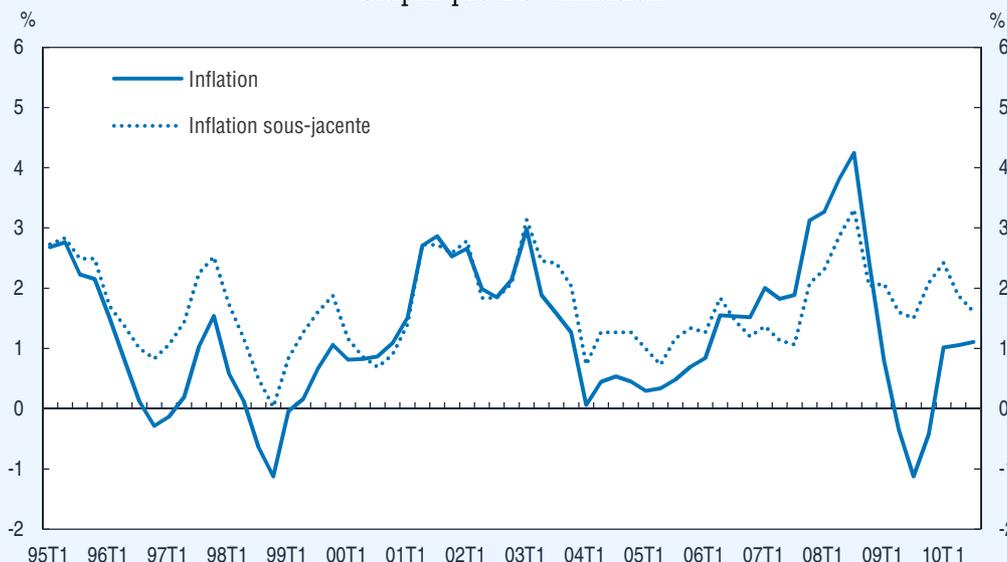
### **L'IPC à taux d'intérêt constant peut servir de cible**

Il paraît sans doute justifié à certains égards de reconsidérer le choix de l'IPC à taux d'intérêt constant en tant qu'objectif d'inflation formel. Si la Riksbank cible formellement la hausse de l'IPC, selon certains critères, ses prévisions et les résultats concrets en matière d'inflation sont plus conformes à l'idée que la banque sait mieux cibler la hausse de l'IPC à taux d'intérêt constant que celle de l'IPC. Premièrement, les prévisions centrales optimales de la Riksbank en matière de hausse de l'IPC/IPC à taux d'intérêt constant semblent parfois

### Encadré 2.2. Comment la Riksbank a-t-elle conduit sa politique monétaire ?

D'après les chiffres de la hausse de l'IPC, la Riksbank est à peu près parvenue à atteindre son objectif de 2 % (graphique 2.8). Depuis 1995, l'inflation moyenne s'est établie à 1.2 % et s'est souvent sensiblement écartée de la cible avec un écart-type de 1.2. En comparaison, la zone euro (14 pays) a enregistré une hausse moyenne de son IPCH de 2 % depuis 1999 (avec un écart-type de 0.8) alors que son objectif était une inflation à moyen terme inférieure à mais non éloignée de 2 %<sup>1</sup>.

Graphique 2.8. Inflation



Source : OCDE, Base de données du numéro 88 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368023>

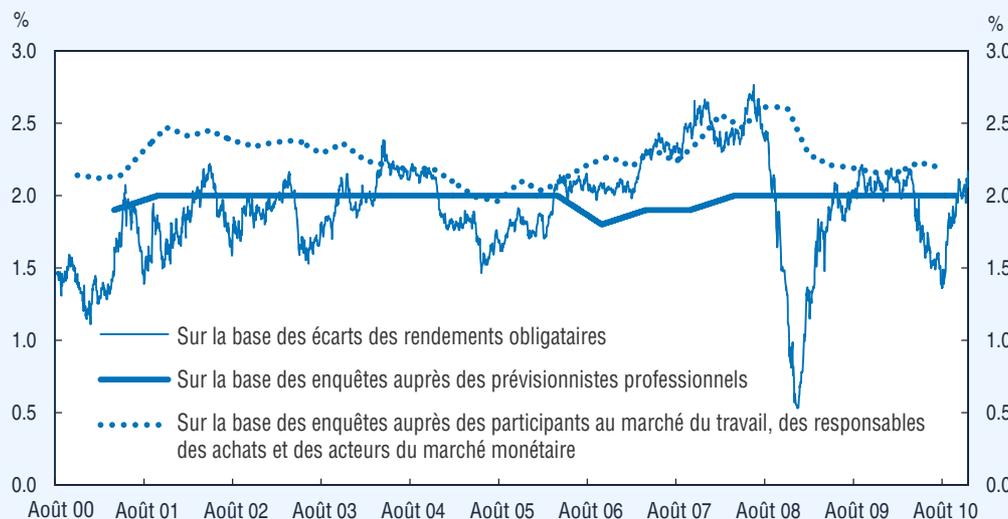
Cela étant, il serait trompeur de se contenter d'examiner les résultats de l'inflation officielle : en effet, i) un choc inattendu exerce une influence sur l'inflation, phénomène que la banque centrale ne maîtrise pas complètement au moins à court terme ; ii) l'inflation officielle suédoise est mécaniquement affectée par les variations des taux d'intérêt ; iii) enfin, la Riksbank pratique une politique souple de ciblage de l'inflation (en d'autres termes, elle se préoccupe de la stabilisation de l'économie réelle tout autant que de la réalisation de son objectif d'inflation). Cela complique d'autant l'évaluation de la politique monétaire. Toutefois, à l'aune d'un certain nombre de critères, la Riksbank affiche des performances raisonnables :

- La hausse de l'IPC à taux d'intérêt constant (hausse de l'IPCF) a généralement été assez proche de la cible et moins instable, s'établissant en moyenne à 1¾ % pour cent depuis 1995 (graphique 2.8)<sup>2</sup>.
- Les anticipations relatives à l'inflation de long terme semblent avoir été assez stables aux alentours de 2 % (graphique 1.9). Cela fait longtemps que l'inflation telle qu'elle ressort des enquêtes se situe aux alentours de 2 %. Quant aux mesures fondées sur les marchés de capitaux, elles ont eux aussi été proches de la cible d'inflation, hormis durant les périodes d'extrêmes tensions financières vers la fin de 2008 et, dans certaines limites, en 2010, périodes durant lesquelles ces mesures étaient sans doute moins fiables (voir OCDE, 2008 pour plus de précisions sur les anticipations d'inflation).
- Les prévisions de la Riksbank en matière d'inflation et de PIB sont comparables à celles d'autres prévisionnistes, y compris durant les périodes pendant lesquelles tout le monde a commis des erreurs substantielles de prévision sur la croissance du PIB et sur la hausse de l'IPC en raison des effets de la crise mondiale (Riksbank, 2010b).

### Encadré 2.2. Comment la Riksbank a-t-elle conduit sa politique monétaire ? (suite)

Toutefois, tout en proposant une analyse plus positive que par le passé, M. Svensson, Gouverneur adjoint, a indiqué récemment à plusieurs reprises qu'une trajectoire du taux des prises en pension inférieure à celle choisie par la Riksbank aurait été préférable du point de vue des écarts moyens au carré des prévisions de la hausse de l'IPC à taux d'intérêt constant par rapport à l'objectif et aussi de l'écart de production prévu ou de l'écart prévu du chômage par rapport au niveau d'équilibre (voir Svensson, 2010)<sup>3</sup>.

#### Graphique 2.9. Indicateur de substitution de l'inflation attendue à long terme



Note : Inflation attendue : i) résultant implicitement de l'écart de rémunération entre les obligations d'État de référence à 10 ans et les obligations d'État indexées sur l'inflation de même échéance ; ii) sur la base des anticipations à un horizon de six à dix ans des prévisionnistes professionnels ; iii) sur la base des anticipations à un horizon de cinq ans tirées d'enquêtes auprès des partenaires sociaux, des directeurs d'achat et des intervenants sur le marché monétaire.

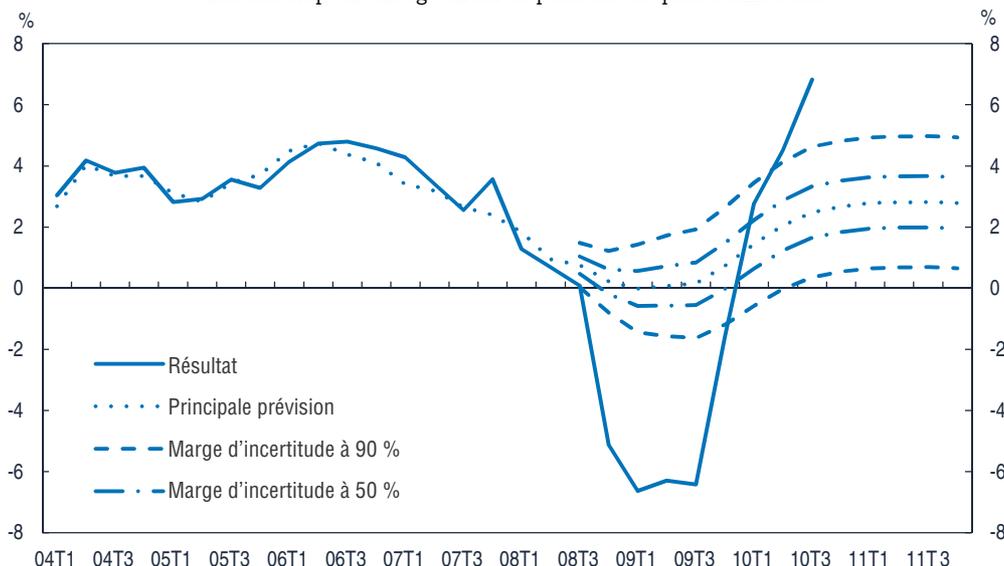
Source : Prévisions du Consensus, Datastream, Monetary Policy Report de la Riksbank, juillet 2010, TNS SIFO Prospera.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368042>

1. La hausse de l'IPC au Canada et au Royaume-Uni s'est établie en moyenne à 1.9 % depuis 1996 et 2.4 % depuis 2004, respectivement, dans les deux cas moyennant un écart-type de 0.9, par rapport à la cible de 2 % prévue par leurs banques centrales (pour le Canada, 2 % correspond au milieu de la fourchette).
2. Toutefois, la hausse de l'IPC hors alimentation et énergie, qui a normalement tendance à être moins affectée par des chocs inattendus, a été en moyenne inférieure à celle de l'IPC et présente un écart-type légèrement supérieur à celui de la hausse de l'IPC. Ni la hausse de l'IPCF, ni celle de l'IPC hors alimentation et énergie ne donnent lieu à un ciblage de la part de la Riksbank ; toutefois, chacun de ces indicateurs corrige l'un des facteurs qui peut s'opposer à l'utilisation de l'IPC officiel. L'un et l'autre montrent que les tensions inflationnistes ont été en moyenne limitées. Comme ces deux indicateurs font abstraction de facteurs qui peuvent ajouter à l'instabilité de l'inflation à court terme (dans la mesure où les prix de l'alimentation et de l'énergie sont affectés par des chocs temporaires qui ont peu d'effets sur l'inflation de long terme et dans la mesure où les taux d'intérêt tendent à réagir positivement aux variations de l'inflation pour la ramener dans les limites de la cible à long terme), on peut penser qu'ils seraient moins instables que la hausse de l'IPC. Toutefois, seule la hausse de l'IPCF a été moins instable que celle de l'IPC.
3. Des publications de la Riksbank indiquent que la Banque cherche à stabiliser la production et l'emploi autour de trajectoires viables à long terme tout en stabilisant l'inflation autour de sa cible, cette dernière constituant néanmoins son objectif primordial (Riksbank, 2010c).

Graphique 2.10. **Projections de croissance du PIB établies par la Riksbank en octobre 2009 assorties de marges d'incertitude**

Variation en pourcentage en fin de périodes de quatre trimestres



Note : Les marges d'incertitude reflètent la probabilité de x % que le résultat se situera dans la marge à un moment donné, compte tenu des erreurs de prévisions du passé. Contrairement au rapport original, on ne fait état ici que des marges de 50 % et 90 %.

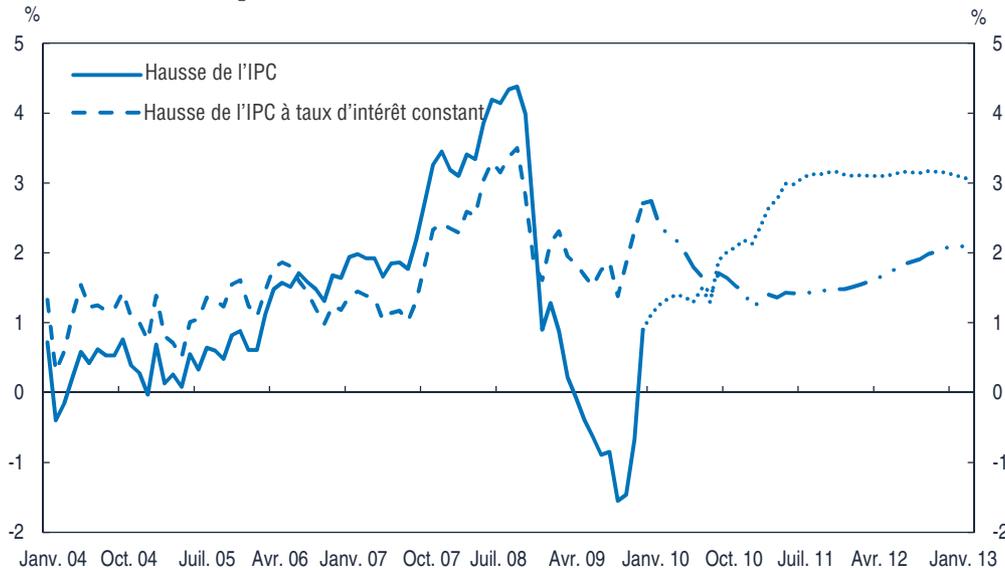
Source : Monetary Policy Report de la Riksbank, octobre 2008 et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368061>

plus cohérentes avec une cible de l'IPC à taux d'intérêt constant plutôt que de l'IPC (graphique 2.11). En fait, depuis que la Riksbank a commencé à présenter systématiquement des graphiques des prévisions de l'IPC et de l'IPC à taux d'intérêt constant dans ses rapports sur la politique monétaire et dans leurs mises à jour (en octobre 2009), les prévisions à 3 ans de la hausse de l'IPC se sont établies en moyenne à 3.0 % alors que celle de la hausse de l'IPC à taux d'intérêt constant sont ressorties en moyenne à 2.1 %<sup>2</sup>. Deuxièmement, la hausse moyenne de l'IPC à taux d'intérêt constant depuis que la cible de l'inflation est devenue pleinement opérationnelle ressort à 1.7 %, contre 1.2 % pour la hausse de l'IPC, et la hausse de l'IPC à taux d'intérêt constant a été moins instable.

En outre, le ciblage de la hausse de l'IPC à taux d'intérêt constant présente certains avantages. L'IPC à taux d'intérêt constant, contrairement à l'IPC, n'a pas de composantes qui augmentent automatiquement avec les taux d'intérêt, ce qui peut aboutir à des divergences significatives entre les deux mesures de l'inflation (graphique 2.8)<sup>3</sup>. Comme l'indique d'ailleurs son site Internet, dans certains cas, « la Riksbank peut avoir du mal à expliquer pourquoi, par exemple, un resserrement de la politique monétaire, en d'autres termes une hausse des taux d'intérêt, a pour effet immédiat une accélération de la hausse de l'IPC ». La décision de la Riksbank de publier des prévisions sur la hausse de l'IPC à taux d'intérêt constant parallèlement à ses prévisions sur les opérations de pension, la hausse de l'IPC et la croissance du PIB au début de ses récents rapports sur la politique monétaire, indique également qu'elle pense que les évolutions et les prévisions relatives à la hausse de l'IPC à taux d'intérêt constant peuvent contribuer à expliquer sa politique.

Graphique 2.11. Hausse de l'IPC et de l'IPC à taux d'intérêt constant, prévisions de la Riksbank de février 2010



Note : Les prévisions sont présentées à partir du début de l'année 2010.

Source : Monetary Policy Report de la Riksbank, février 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368080>

Dans ces conditions, un argument en faveur du maintien de l'IPC en tant que variable cible est qu'il s'agit d'un indicateur connu du public de sorte qu'un changement de cible pourrait en soi poser des problèmes de communication. Autre argument pour se concentrer sur l'IPC plutôt que l'IPC à taux d'intérêt constant, le premier peut témoigner la confiance du marché dans la cible d'inflation, puisque les taux d'intérêt hypothécaires augmentent si le marché perd confiance dans la cible. Cela étant, suivre les évolutions des taux d'intérêt de façon séparée afin d'évaluer les anticipations du marché semblerait constituer une démarche plus simple et plus transparente, d'autant que la relation entre les taux d'intérêt et les anticipations d'inflation n'est pas toujours directe. Une solution de rechange à l'IPC à taux d'intérêt constant consisterait à mettre au point un indicateur d'IPC qui rende convenablement compte des coûts imputés des logements occupés par leurs propriétaires, indicateur qui ne dépendrait donc plus directement des taux d'intérêt puisqu'il se référerait aux loyers imputés ou aux prix de l'immobilier. Quelle que soit la variable ciblée, la Riksbank devrait expliquer soigneusement pourquoi ses prévisions s'écartent de l'objectif et pendant combien de temps. Si la cible IPC existante est maintenue, il pourrait être utile à cet égard de se situer dans une perspective plus longue.

### **En quoi les déséquilibres financiers et l'évolution des prix des actifs devraient influencer la politique monétaire ?**

En Suède, les prêts aux ménages augmentent, les ratios prêt/valeur sont importants pour les prêts hypothécaires et les prix des logements sont élevés (tableau 2.2)<sup>4</sup>. Cela amène à se demander si et comment la politique monétaire doit réagir lorsque l'évolution des prix des actifs, la croissance du crédit et l'endettement mettent en évidence des déséquilibres financiers.

Un argument courant en faveur d'une riposte monétaire est que des mouvements importants et durables des prix des actifs ou d'autres déséquilibres financiers, comme une

Tableau 2.2. **Les prix réels des logements sont élevés dans certains pays dont la Suède**

	Variation annuelle en %				Niveau par rapport à la moyenne de long terme <sup>1</sup>		
	2001-07	2008	2009 <sup>2</sup>	Dernier trimestre <sup>3</sup>	Ratio « prix/loyer »	Ratio « prix/revenu »	Dernier trimestre disponible
États-Unis	4.5	-6.2	-4.1	-6.7	109	93	T2 2010
Japon	-3.4	-2.0	-1.7	-2.0	64	66	T1 2010
Allemagne	-2.5	-0.7	-1.0	-1.9	74	72	T4 2009
France	9.5	-1.6	-6.7	4.7	138	131	T2 2010
Italie	5.4	-1.4	-3.5	-3.9	108	126	T1 2010
Royaume-Uni	8.6	-3.9	-9.0	4.7	144	137	T2 2010
Canada	8.4	-2.8	4.0	7.9	156	131	T2 2010
Australie	7.8	0.7	0.3	13.2	163	150	T2 2010
Belgique	6.8	1.6	0.1	3.1	163	153	T2 2010
Danemark	7.9	-7.4	-13.2	0.6	128	133	T2 2010
Finlande	5.6	-2.8	-0.8	9.1	139	109	T2 2010
Irlande	5.4	-11.6	-10.0	-14.8	120	93	T2 2010
Corée	4.4	-0.5	-2.3	0.8	110	67	T2 2010
Pays-Bas	2.4	1.5	-2.7	-3.6	139	148	T2 2010
Norvège	6.8	-4.5	-0.6	7.7	157	131	T2 2010
Nlle-Zélande	11.6	-7.7	-4.0	2.3	156	159	T1 2010
Espagne	10.5	-3.2	-7.7	5.6	138	126	T2 2010
<b>Suède</b>	<b>7.6</b>	<b>0.4</b>	<b>-0.3</b>	<b>7.7</b>	<b>144</b>	<b>133</b>	<b>T2 2010</b>
Suisse	1.7	0.0	5.5	4.0	90	93	T2 2010
Zone euro <sup>4, 5</sup>	4.5	-1.4	-3.9	-1.3	114	112	
Moyenne des pays ci-dessus <sup>5</sup>	3.9	-3.6	-3.4	-2.3	107	98	

Note : Prix des logements corrigés par le déflateur de la consommation privée.

1. Moyenne de long terme = 100, dernier trimestre disponible.

2. Moyenne des trimestres disponibles lorsque l'année n'est pas entièrement achevée.

3. Augmentation en glissement annuel au dernier trimestre disponible.

4. Allemagne, France, Italie, Espagne, Finlande, Irlande et Pays-Bas.

5. En utilisant les pondérations du PIB de 2005.

Source : Girouard et al. (2006) et OCDE.

croissance excessive du crédit, peuvent avoir des effets dommageables sur la stabilité des prix et l'activité économique au fil du temps, même si les tests de résistance réalisés par l'Autorité de surveillance financière suédoise (la *Finansinspektionen*) tendent à montrer que les crédits hypothécaires et l'endettement des ménages ne constituent pas une menace majeure pour la stabilité financière (*Finansinspektionen*, 2010a).

Toutefois, selon certains arguments courants à l'encontre du recours à la politique monétaire à de telles fins, il y a de fortes incertitudes quant à la façon dont les prix des actifs et les déséquilibres vont réagir et il est difficile d'apprécier si l'évolution des actifs et d'autres phénomènes ont été excessifs. Compte tenu de ces effets négatifs que la politique monétaire pourrait avoir sur l'économie réelle ainsi que de la difficulté d'expliquer pourquoi les taux d'intérêt sont modifiés, il y a tout lieu de se montrer prudent quant à l'utilisation de la politique monétaire classique pour contenir des risques pesants sur une composante particulière de l'économie.

Toutefois, les difficultés qu'il y a à utiliser la politique monétaire pour « aller à contre-courant » de l'évolution des prix des actifs ne sont, qualitativement au moins, pas différentes de celles que pose un ciblage classique et souple de l'inflation, lorsqu'il y a des incertitudes quant aux pressions inflationnistes, l'utilisation des capacités de production et les effets de la politique monétaire sur les déséquilibres. De même, avec un ciblage

souple de l'inflation de type classique, on peut se heurter à des difficultés pour expliquer l'action des autorités monétaires dès lors que différents secteurs de l'économie connaissent des rythmes de croissance différents ou que l'inflation et l'activité évoluent dans des sens divergents. De ce point de vue, les prix des actifs et d'autres évolutions financières doivent être pris en compte dans la formulation de la politique monétaire et ne doivent pas être incompatibles avec un ciblage souple de l'inflation. En outre, la politique monétaire n'est pas le seul instrument disponible pour réduire la probabilité et les conséquences de l'éclatement d'une bulle des prix des actifs ou d'autres évolutions financières négatives. Plus précisément, l'existence d'une réglementation et d'une surveillance financières appropriées sont déterminantes pour contenir les déséquilibres financiers.

On dispose d'un certain nombre d'éléments montrant qu'au moins une partie des membres du Directoire de la Riksbank sont influencés par le rôle du prix des actifs et d'évolutions et risques connexes dans la formulation de la politique monétaire (Ingves, 2007, et Ekholm, 2009). Par ailleurs, la Riksbank a indiqué que les risques liés à l'évolution des marchés financiers sont pris en compte pour la prise de décisions sur le taux des prises en pension, alors qu'une réglementation et une surveillance efficaces sont les éléments les plus importants pour empêcher les déséquilibres des prix des actifs et l'endettement. Les réunions du Directoire peuvent être une occasion utile d'examiner de plus près et d'expliquer en quoi les évolutions des prix des actifs devraient influencer la politique monétaire, même si le récent débat et l'absence de consensus qui ressort des procès-verbaux du Directoire tendent à montrer que la question mérite d'être approfondie ; par ailleurs, la décision de la Riksbank de nommer une commission d'enquête sur le marché du logement, commission qui rendra compte en janvier 2011, indique que la banque centrale n'a pas encore arrêté sa position quant à la façon dont les évolutions des prix du logement devraient influencer son action.

### **Faut-il changer de cible ?**

Malgré les récentes discussions sur le ciblage du niveau des prix et le relèvement de la cible d'inflation, il semble que la solution la plus judicieuse consiste à poursuivre la stratégie actuelle de ciblage souple de l'inflation en utilisant la cible chiffrée existante, tout en ayant la possibilité de passer à un ciblage de la hausse de l'IPC à taux d'intérêt constant. Comme on l'a vu, divers facteurs comme les prix des actifs et les anticipations d'inflation doivent être surveillés et analysés pour vérifier leurs conséquences sur l'inflation de long terme et l'économie réelle, y compris les incertitudes entourant les prévisions centrales.

Un relèvement de la cible d'inflation a été proposé afin de donner à la politique monétaire plus de marge de manœuvre pour réagir à de graves récessions (Blanchard *et al.*, 2010). Comme il est difficile de ramener les taux d'intérêt nominaux en dessous de zéro, la faiblesse de l'inflation réduit la capacité de la banque centrale à faire baisser les taux d'intérêt réels. C'est la raison pour laquelle un relèvement de la cible d'inflation peut contribuer à accélérer la hausse des prix et à donner aux banques centrales plus de marge de manœuvre pour stimuler l'activité par la voie de la politique monétaire conventionnelle.

Cela étant, il existe un certain nombre de raisons pour lesquelles un relèvement de la cible d'inflation semblerait moins souhaitable, à tout le moins dans le cas de la Suède. Premièrement, ce relèvement de la cible risquerait de rompre l'ancrage des anticipations d'inflation. Deuxièmement, certains éléments portant sur les économies avancées

montrent que des taux d'inflation supérieurs à la cible actuelle de la Riksbank auraient des effets négatifs sur la croissance du PIB (Espinoza et al., 2010).

Autre solution, on pourrait définir une cible relative au niveau des prix plutôt qu'à l'inflation (Cournède et Moccero, à paraître). Si la politique de ciblage du niveau des prix est crédible, les périodes durant lesquelles les prix s'inscrivent en deçà de la cible seront censés être compensées par des phases ultérieures d'accélération de l'inflation, puisque la banque centrale s'efforce d'aligner l'évolution des prix sur sa cible. Cela va réduire les taux d'intérêt réels, ce qui atténuera la nécessité d'abaisser les taux d'intérêt nominaux et diminuera la probabilité que les taux d'intérêts nominaux doivent être ramenés à des niveaux proches de zéro. Toutefois, une fois encore, la Riksbank risque d'avoir du mal à mener une communication efficace sur la nouvelle cible, d'autant plus si cette dernière paraît marquer une rupture de l'engagement d'atteindre la cible précédente. Il s'agit là d'un aspect essentiel car les avantages d'un ciblage du niveau des prix risquent d'être remis en cause si la banque centrale n'est pas totalement crédible. Autre inconvénient de ce ciblage, on ne dispose que de peu d'expérience dans ce domaine (la Suède était certes dotée d'une cible relative au niveau des prix dans les années 30, mais il est difficile de savoir à quoi ressemblerait un ciblage du niveau des prix durant des périodes moins exceptionnelles).

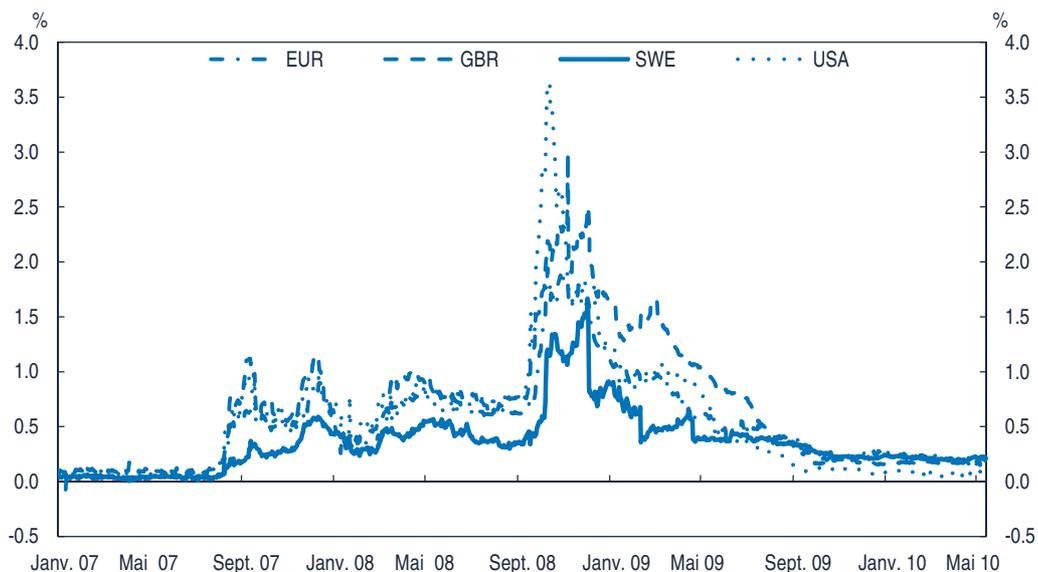
## Le système financier suédois durant la crise et au-delà

### **La crise financière mondiale a frappé le système financier suédois**

Comme on l'a vu, au cours de la crise financière, les écarts de rémunération se sont creusés. Parallèlement, la demande internationale d'obligations d'entreprises s'est fortement ralentie, ce qui a contraint les grandes entreprises suédoises à rechercher des financements auprès de banques qui connaissaient alors leurs propres difficultés compte tenu de leur dépendance à l'égard d'autres sources de financement que les dépôts (Riksbank, 2008). Toutefois, la tension a généralement été plus limitée en Suède que dans certains autres pays. Par exemple, les écarts de rémunération des crédits interbancaires en Suède ont moins fortement augmenté qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni (graphique 2.12). De plus, depuis l'apogée de la crise à la fin de 2008, les tensions financières se sont apaisées, même si les primes de risque demeurent élevées par rapport au passé et si on a enregistré certains signes d'accroissement de ces tensions cette année (comme on l'a vu précédemment). Les initiatives prises par la Riksbank et d'autres autorités (encadré 2.1) ont été utiles, au même titre que la bonne santé des finances publiques suédoises.

Sous l'effet de ces tensions financières et d'autres facteurs, les pertes nettes sur prêts des grandes banques suédoises sont passées de quelques 1 milliard de couronnes en 2007 à 56 milliards de couronnes en 2009, à prix constants au premier trimestre de 2010 (Riksbank, 2010d)<sup>5</sup>. Une part importante de ces pertes a été liée à des opérations bancaires dans les États baltes, qui ont subi une profonde récession et où les banques suédoises détenaient une forte part du marché (graphique 2.13)<sup>6</sup>. Pour autant, seuls 5 % environ du total des crédits des grands groupes bancaires suédois avaient été consentis aux économies baltes (Riksbank, 2010d), de sorte que le choc a été absorbé sans conséquences systémiques négatives.

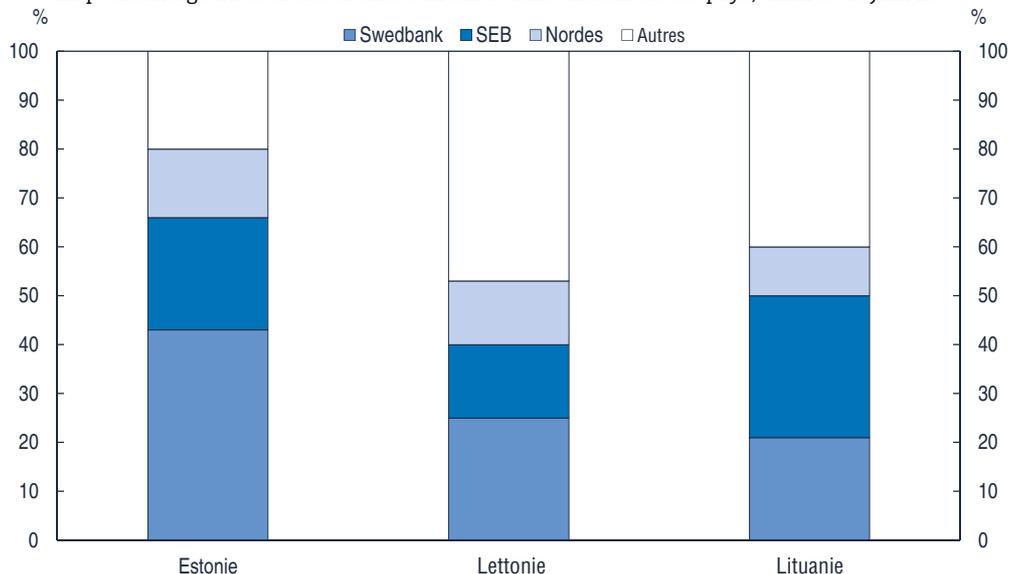
Plus généralement, la situation des banques suédoises paraît prometteuse, les quatre principaux établissements ayant amélioré leurs ratios de fonds propres. De plus, leur assise financière les place dans une position favorable par rapport à leurs concurrents

Graphique 2.12. **Écart LIBOR-taux des échanges à 3 mois sur indice de taux au jour le jour**

Source : Reuters.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368099>Graphique 2.13. **Crédits aux États baltes**

En pourcentage du total des crédits bancaires dans chacun de ces pays, chiffres de juin 2009



Note : Swedbank, SEB et Nordea sont des banques suédoises.

Source : Rapport 2010 : 2 de la Riksbank sur la stabilité financière.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368118>

internationaux, l'ensemble des quatre établissements affichant un meilleur ratio de fonds propres ajustés en fonction des risques de certaines des grandes banques internationales (Riksbank, 2010d). Les tests de résistance effectués par la Riksbank et les autorités européennes tendent à montrer que les grandes banques suédoises devraient rester convenablement capitalisées, même si la situation venait à se détériorer (Riksbank, 2010f,

FSA, 2010b, c), et la Riksbank a indiqué que le total des créances consolidées des banques suédoises sur l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie et le Portugal ne représente en tout que 2 % du PIB et 1 % des actifs bancaires du pays. Cela étant, des risques demeurent. Par exemple, des problèmes dans ces économies pourraient aboutir à une exacerbation des tensions dans d'autres régions d'Europe ce qui pourrait alors affecter la Suède. De façon générale, les évolutions à l'étranger peuvent rapidement se répercuter sur le système financier suédois, puisque plus de 40 % du total des positions de risque des grandes banques portent sur des opérations avec des banques étrangères (Riksbank, 2010f). Les tests de résistance effectués par la Riksbank ont aussi montré que les échéances des financements bancaires pourraient se révéler préoccupantes (Riksbank, 2010f).

### **Les mesures prises en réaction à la crise ont généralement été utiles**

En ce qui concerne l'efficacité des mesures prises pour réagir à la crise (encadré 2.1), le mécanisme de garantie bancaire a contribué à stabiliser le système financier. En effet, pendant plusieurs mois, une banque d'importance systémique a entièrement dépendu de ce mécanisme de garantie pour son financement à moyen terme. En outre, le dispositif suédois a apporté un filet de sécurité à des banques qui n'y prenaient pas part. Le gouvernement a facturé ces garanties, qu'il se serait sans doute senti obliger d'accorder de toute façon pour assurer la stabilité financière, de sorte que les finances publiques suédoises ne s'en sont pas trouvées affectées (*Riksgälden*, 2009). Aspect positif, même si ce mécanisme de garantie continue d'exister, aucune institution n'en bénéficie actuellement, ce qui réduit les éventuels problèmes associés aux distorsions de la concurrence et à la création d'incitations à prendre des risques excessifs (Levy et Schich, 2010).

Tout en restant d'une ampleur relativement modeste, le dispositif d'injection de capitaux, qui autorise le *Riksgälden* à avancer des capitaux aux établissements financiers sous réserve de l'accord du gouvernement, a permis aux banques de pouvoir accéder à des financements en cas de besoin<sup>7</sup>. Grâce à ce dispositif, les bailleurs de fonds ont été plus enclin à distribuer des crédits, ce qui a indirectement contribué à une normalisation de l'activité sur les marchés de capitaux. En ce qui concerne ce dispositif, une clarification quant aux intentions du gouvernement aurait sans doute été souhaitable pour faciliter des négociations entre le *Riksgälden* et les établissements bancaires si les circonstances l'avaient exigé.

L'aide de l'État à la *Svensk Exportkredit* semble avoir stimulé ses opérations de financement, même si elle aurait pu les développer sur ses propres réserves de trésorerie (*Riksgälden*, 2010). Il convient de remettre à plat le large éventail des opérations de cet organisme, comme les prêts aux collectivités locales ou le financement des entreprises, en particulier compte tenu de sa faible rentabilité et des préoccupations exprimées par l'Office national de contrôle des comptes (*Riksrevisionen*) quant à son administration.

L'accroissement des garanties de crédits à l'exportation accordées par l'*Exportkreditnämnden* a amélioré l'aptitude des exportateurs suédois à financer l'activité malgré les turbulences financières. Toutefois, cela a aussi constitué un soutien indirect pour les banques, sans être assorti des mêmes restrictions sur la rémunération des dirigeants que d'autres mesures en faveur de ce secteur (*Riksgälden*, 2010).

L'augmentation des opérations de crédit de l'ALMI a eu des effets positifs. Au cours des trois premiers trimestres de 2009, 2,6 milliards de couronnes de prêts ont été accordés, soit le double des opérations enregistrées durant la même période de l'année précédente.

Même si le volume total des prêts est resté faible, cette augmentation a aidé des petites entreprises, qui étaient plus susceptibles de connaître des problèmes d'accès au crédit en période de crise financière (Riksgälden, 2010).

Dans l'ensemble, le train de mesures décidées par le gouvernement est venu soutenir le crédit pendant la crise, montrant ainsi que les pouvoirs publics ont su se servir des instruments à leur disposition pour atténuer les effets de la tempête financière. Compte tenu des circonstances inhabituelles et de la nécessité de réagir rapidement, il n'est pas surprenant que certains aspects de ce train de mesures se soient révélés imparfaits dans leur conception. Puisque ces aides supplémentaires de l'État n'avaient pas d'autre objet que d'atténuer les effets de la crise, le gouvernement doit les étudier attentivement en vue de supprimer progressivement les aides supplémentaires aux entreprises au fur et à mesure de l'amélioration de la situation économique. Cela permettra de mieux souligner que la crise est terminée et de rétablir un mode de fonctionnement plus normal des marchés privés. Des progrès sensibles ont déjà été enregistrés à cet égard. Aucun établissement ne bénéficie actuellement du mécanisme de garantie, le dispositif d'injection de capitaux n'a été utilisé qu'une fois et la fin de ces mesures est programmée. En outre, les garanties accordées par la *Svensk Exportkredit* ont été réduites et le gouvernement prévoit d'évaluer certains aspects des activités de la *Svensk Exportkredit* et de l'*Exportkreditnämnden*.

### **Des risques demeurent sur les marchés de capitaux**

Malgré certaines évolutions positives, qui ont amené la Riksbank à réviser à la baisse les pertes sur prêts attendues des grandes banques dans ses rapports sur la stabilité financière de la fin de 2009 et de 2010, des risques demeurent. Les marchés financiers ne fonctionnent sans doute pas normalement à la fois en raison des mesures de soutien de l'état et des incertitudes quant à l'évolution de la situation budgétaire dans certains pays. Les autorités doivent continuer de suivre de près les évolutions et rester prêtes à intervenir si les tensions financières venaient à s'accroître substantiellement. Il conviendra tout particulièrement de surveiller les financements de marché, car les grandes banques suédoises en dépendent fortement par rapport à un certain nombre de leurs concurrentes européennes (Riksbank, 2010f)<sup>8</sup>.

### **Une réglementation bien conçue peut atténuer la probabilité et l'ampleur des crises futures**

La crise financière mondiale a révélé de graves carences de la réglementation financière. Un consensus s'est dégagé sur l'idée qu'il fallait sensiblement relever les ratios minimums de fonds propres et modifier les règles en matière de liquidité. À la suite des délibérations dans le cadre du Comité de Bâle et de l'UE, la *Finansinspektionen* a proposé un certain nombre de règles en matière de liquidité et de fonds propres qui devraient entrer en vigueur à la fin de 2010. Ces règles prévoient un relèvement des exigences relatives au capital sous forme d'actions ordinaires des établissements et imposent la communication de plus d'informations et une meilleure planification concernant le risque de liquidité. D'autres changements sont inévitables à la suite de l'accord récemment annoncé à Bâle, qui prévoit l'entrée en vigueur progressive des nouvelles exigences en matière de liquidité et de fonds propres d'ici le début de 2019, même si l'annonce de nouvelles précisions est attendue et si l'Accord de Bâle III permet aussi aux autorités suédoises d'aller au-delà des exigences minimums prévues par le dispositif international. Les autorités suédoises ont

activement participé aux discussions sur ce thème, Ingves (2009) proposant par exemple d'améliorer le dispositif en introduisant des exigences supplémentaires de fonds propres ou une majoration des exigences imposées aux établissements financiers d'importance systémique, ou encore en imposant à ces établissements de créer un instrument de dettes qui se transforme automatiquement en fonds propres quand leur solvabilité diminue sensiblement. En principe, compte tenu de la bonne assise financière des grandes banques suédoises, il semblerait souhaitable de lancer les réformes rapidement et, comme on l'a vu, la *Finansinspektionen* est en train d'introduire de nouvelles règles. Cela étant, la conception et la mise en œuvre du dispositif aura de l'importance. On peut en effet craindre que la réglementation ne réduise la concurrence en raison d'un alourdissement des coûts, ou qu'elle ne désavantage les banques suédoises par rapport à leurs concurrentes internationales. Cela peut être particulièrement important car, même si le phénomène est difficile à évaluer, certains signes montrent que les banques suédoises semblent relativement non concurrentielles, si l'on se réfère à des mesures faisant appel aux bénéfiques et aux produits non financiers, bien que, à l'aune d'autres indicateurs, les banques suédoises semblent dans une situation plus favorable (Bolt et Humphrey, 2008).

Il convient de remédier à certaines carences dans la capacité des établissements financiers à contrôler leurs risques et les incitations à le faire, et d'accorder plus d'importance à la rentabilité de long terme et à la transparence des mécanismes de rémunération. En Suède, la *Finansinspektionen* a mis au jour des points faibles de la gouvernance et du contrôle interne de certains petits établissements financiers, comme la *Forex Bank*, la *HQ Bank* et la *Carnegie Investment Bank* (*Finansinspektionen*, 2010c et 2010d). De plus, certains signes montrent que le système de rémunération variable dans le secteur financier suédois n'a pas été lié aux performances de long terme, une enquête de 2009 indiquant que 99 % de l'ensemble des rémunérations variables reposaient sur les performances sur une année voire moins, et que leur versement intervenait dans un délai d'un an (*Finansinspektionen*, 2010c). À la suite des recommandations de l'UE, la *Finansinspektionen* impose désormais que plus de la moitié des rémunérations variables des salariés qui peuvent avoir une influence notable sur les risques soit différée de 3 ans et l'autorité a également prévu d'autres lignes directrices sur les rémunérations. Toutefois, d'autres mesures de réforme permettraient de mieux aligner les incitations, comme des possibilités supplémentaires d'obtenir le remboursement de rémunération si les résultats n'ont manifestement pas été convenablement déclarés.

Les autorités se penchent également sur les questions de protection du consommateur. Par exemple, dans la mesure où les consommateurs suédois supportent des risques importants au titre de leurs prêts au logement, la *Finansinspektionen* a fixé à 85 % la quotité des nouveaux prêts au logement à compter d'octobre 2010 (*Finansinspektionen*, 2010c). Cette mesure devrait améliorer également la stabilité macroéconomique, même si elle imposera aussi des coûts en termes de hausse du loyer de l'argent (si cette restriction limite le volume des financements accordés et non pas la demande) ou de réduction de l'accès au logement. Plus généralement, la *Finansinspektionen* a poussé les sociétés financières à fournir des informations pertinentes, des conseils avisés et à présenter des contrats compréhensibles aux consommateurs (voir aussi OCDE, 2009a).

Le projet du gouvernement consistant à imposer une cotisation au fonds de stabilisation qui soit proportionnée aux risques afin d'en limiter l'ampleur (encadré 2.1) est bienvenu. Toutefois, le gouvernement n'arrêtera pas avant 2011 les détails d'une cotisation de ce type encore plus élaborée. Une telle cotisation devrait compenser l'externalité

négative des risques. Pour disposer d'un indicateur de marché quant à la cotation appropriée, le gouvernement pourrait vendre « des obligations de renflouement » pour chaque établissement concerné, obligations dont le coupon ne serait versé qu'en cas de sauvetage ou d'octroi d'une autre forme d'aide des pouvoirs publics (Kocherlakota, 2010). Dans la pratique cependant, les marchés de telles obligations risquent de s'avérer étroits et illiquides, de sorte que les signaux qu'ils vont transmettre perdront en utilité.

L'introduction d'un fonds de stabilisation peut limiter les problèmes de financement en période de crise, mais ce fonds pourrait ne pas suffire à financer des mesures à l'occasion d'une crise future. Une ligne de crédit illimitée est donc ouverte au Bureau national de la dette. En outre, les autorités sont prêtes à ajuster le prélèvement si nécessaire. En tout état de cause, la création de fonds de stabilisation doit s'accompagner de mécanismes satisfaisants de règlement des faillites, comme on le verra plus loin (Schich et Kim, à paraître).

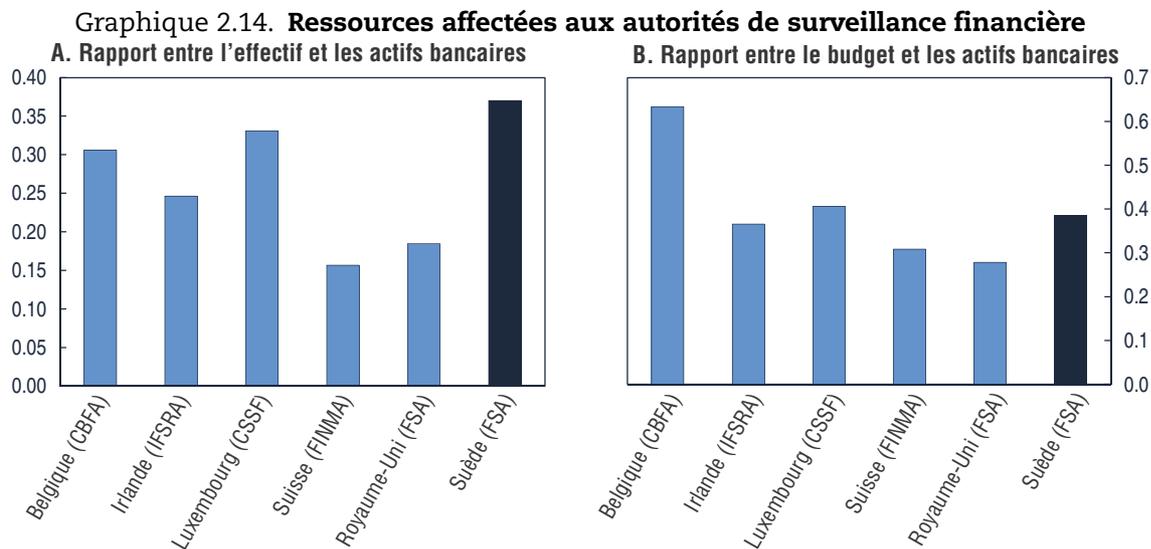
### **La Finansinspektionen a sans doute besoin de plus de ressources**

Le suivi et la mise en œuvre de la réglementation seront aussi importants pour son efficacité. La *Finansinspektionen* a bénéficié d'une augmentation significative de ses ressources financières ces dernières années et les ressources affectées en Suède à la surveillance financière sont au moins comparables à celles de certaines autres institutions européennes chargées elles aussi de surveiller des segments importants ou interconnectés du secteur financier (graphique 2.14). Cela étant, il est difficile de faire des comparaisons précises et il y a matière à débat sur la question de savoir si les évolutions récentes montrent que les autorités de surveillance ont besoin de plus de ressources financières. De plus, les données d'enquête montrent que la forte rotation du personnel et l'importante charge de travail pourraient nuire à l'efficacité (voir *Finansinspektionen*, 2010e), alors que l'introduction de la nouvelle réglementation pourrait encore compliquer la tâche.

### **Le dispositif de surveillance financière doit être réexaminé**

En Suède, la *Finansinspektionen* est chargée de promouvoir la stabilité et l'efficacité du système financier, de surveiller les différents établissements et d'assurer une protection efficace des consommateurs. Toutefois, elle ne dispose que de pouvoirs de surveillance limités sur certains établissements financiers non bancaires (comme les établissements admis à collecter des dépôts de 50 000 couronnes au plus). Il convient de remédier à cette anomalie qui pourrait être à l'origine d'une perte de confiance générale et fausser à long terme la structure des marchés de capitaux<sup>9</sup>.

La Riksbank a la responsabilité de promouvoir la bonne santé et l'efficacité du système des paiements, mission réputée recouvrir la sauvegarde du système financier. Elle établit des rapports sur la stabilité financière qui peuvent être utiles pour mettre en évidence les risques pesant sur le système (voir encadré 2.3). Toutefois, l'intervention de multiples autorités peut poser des problèmes. Au cours de la tourmente actuelle, un membre du Directoire de la Riksbank a indiqué que l'impact de l'analyse de la stabilité financière par la banque centrale avait été limité en raison de la dispersion des responsabilités entre différentes autorités (Ekholm, 2009). Pour son gouverneur (Ingves, 2010), même si la Riksbank a effectivement essayé de réduire l'ampleur des risques pris par les banques suédoises dans les États baltes, au moyen des discussions avec les banques, les autorités baltes et la *Finansinspektionen* suédoise, elle n'y est pas parvenue. De plus, seule la *Finansinspektionen* dispose des instruments lui permettant d'influencer directement le



Note : La partie A fait apparaître l'effectif des autorités de surveillance rapporté aux actifs des banques (en milliards EUR). La partie B présente le ratio du budget des autorités de surveillance aux actifs des banques exprimé en points de base, de sorte qu'un ratio de 0.01 correspondra à 100 points de base. D'anciennes données de la Banque mondiale indiquent en outre que la *Finansinspektionen* est mieux dotée que son homologue danoise et sans doute aussi bien que les autorités de surveillance finlandaise et norvégienne.

Source : OCDE (2010) et données suédoises.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368137>

comportement des établissements financiers, par exemple, en leur interdisant de prendre certaines initiatives.

On pourrait doter la Riksbank d'un certain nombre d'instruments lui permettant d'accroître son influence sur les banques, si cela paraît utile : i) la possibilité d'entamer des procédures auprès de la *Finansinspektionen* ou de porter des risques systématiques à son attention (auquel cas la *Finansinspektionen* devrait intervenir ou s'expliquer publiquement sur son inaction) ; ii) la possibilité de contrôler le coût ou l'ampleur des comportements à risque au niveau agrégé, comme le contrôle des ratios de liquidité, les normes de fonds propres applicables aux crédits hypothécaires ou un prélèvement sur les seuls intérêts hypothécaires à taux ajustable ; ou encore iii) attribuer à la Riksbank, plutôt qu'à la *Finansinspektionen*, la responsabilité du contrôle des banques (encadré 2.4), ce qui impliquerait normalement un transfert de ressources vers la Riksbank. Compte tenu de la bonne coopération entre la Riksbank et la *Finansinspektionen*, la première solution est relativement attrayante si tant est qu'elle puisse fonctionner efficacement. La deuxième solution peut sembler particulièrement appropriée compte tenu de la compétence de la Riksbank en matière d'analyse macroéconomique, même s'il peut s'agir là d'un instrument un peu frustré pour remédier aux problèmes du secteur financier et si cette solution peut apporter des complications dès lors qu'elle nécessite la création de nouveaux instruments ou le redéploiement d'instruments existants entre institutions. Des problèmes analogues peuvent se poser avec la troisième solution (voir aussi encadré 2.4).

Indépendamment de l'utilisation ou non de l'une ou l'autre de ces solutions, il serait utile de préciser les responsabilités de la Riksbank et de la *Finansinspektionen* vis-à-vis de la stabilité financière. Dans cet esprit, la Riksbank a préconisé au début de 2010 une révision de la loi qui la régit pour clarifier ses responsabilités, les instruments dont elle a besoin, ainsi que pour analyser la répartition des tâches et la coordination entre la Riksbank et la

### Encadré 2.3. **Quelle est l'utilité des rapports sur la stabilité financière\* ?**

Les rapports sur la stabilité financière (*Financial Stability Reports*) et le processus et la collecte d'informations qui leur sont associés peuvent utilement mettre en évidence des risques et évaluer leurs effets probables. C'est un point d'appui pour les responsables de la réglementation et de la surveillance du système financier. En outre, s'agissant de rapports publics, ils peuvent aider les intervenants du secteur financier à prendre des décisions plus judicieuses et les parties intéressées, y compris le grand public, à mieux apprécier la qualité de travail des autorités.

En 2006, le Rapport sur la stabilité financière de la Riksbank a mis en évidence un certain nombre de facteurs qui ont pris de l'importance durant la tempête financière qui s'est ensuivie. Ce rapport affirmait que l'ampleur des positions de risque d'un certain nombre de banques suédoises vis-à-vis des États baltes constituait une menace. En outre, en 2006, il concluait que : a) un brusque revirement des anticipations et la volonté de se reporter vers des actifs plus sûrs risquait de porter préjudice à la liquidité des marchés de capitaux ; b) les fonds d'arbitrage pouvaient provoquer une propagation rapide de perturbations entre les différents segments de marchés de capitaux ; et c) la faiblesse inhabituelle des primes de risque pouvait faire l'objet d'un mouvement rapide de correction. Une fois que la crise s'est installée, un certain nombre d'autres facteurs de risque ont été mis en évidence, notamment la dépendance des banques suédoises vis-à-vis des financements sur les marchés internationaux.

Pour évaluer la façon dont les divers risques allaient influencer le secteur financier, la Riksbank a en outre procédé à un certain nombre de tests de résistance, consistant notamment à examiner l'effet produit par un recul sensible de la solvabilité des pays baltes et par une détérioration de la qualité des crédits analogue à celles des récessions du début des années 90 et 2000. La Riksbank a également réalisé des tests de résistance concernant les risques de contagion et de liquidité et a collecté des informations sur les risques de contrepartie des banques suédoises dans le premier cas. Les rapports sur la stabilité financière ont apporté des informations utiles pour évaluer la façon dont ces risques affecteraient les principales banques.

Toutefois, en soi, ces rapports ne permettront pas nécessairement de préserver la stabilité financière. Premièrement, de tels rapports peuvent comporter des évaluations et des prédictions médiocres. Cela peut nuire plus généralement à la crédibilité de l'institution qui les publie et donc compliquer la mise en œuvre de la politique monétaire de la banque centrale. Deuxièmement, l'expérience de la Suède tend à montrer que le problème durant la crise financière n'est pas tant venu des rapports sur la stabilité financière en soi, que de l'utilité des informations qui y figuraient, l'expérience récente tendant à montrer que la Riksbank a été handicapée à cet égard par l'absence d'instruments lui permettant d'influencer le comportement des banques (voir corps du texte).

\* Cet encadré s'inspire en partie de Wilkinson *et al.* (2010).

*Finansinspektionen* (Riksbank, 2010g). Le gouvernement a annoncé l'ouverture d'une enquête sur le dispositif de réglementation. Il convient à cette occasion d'étudier soigneusement le fonctionnement du système financier, de définir des objectifs, d'adopter d'éventuels instruments correspondant à ces objectifs, de vérifier quelles sont les institutions les plus à même de mettre en œuvre ces instruments (OCDE, 2009b et OCDE, 2009c).

Au cours de la récente tempête, les questions relatives aux opérations bancaires transnationales ont gagné en importance, notamment en Suède (BCBS, 2010, Ekholm, 2010 et FMI 2010). La volonté d'accroître l'intégration financière transnationale aboutit à des difficultés pour maintenir la stabilité financière dans un contexte où les dispositifs juridiques et institutionnels demeurent en grande partie nationaux. On peut atténuer ces problèmes en harmonisant davantage les dispositifs de surveillance et de règlement des crises et en veillant à ce que les autorités disposent de capacités financières et techniques suffisantes pour mettre en évidence les problèmes et pour apporter les aides nécessaires. Cela supposera d'intensifier l'échange d'informations et la coopération à l'échelle transnationale aussi bien en temps normal qu'en période de crise, et en dernière analyse, probablement de conclure une série d'accords contraignants sur la répartition des charges, ce qui risque d'être difficile à obtenir. De façon générale, la Suède s'est activement efforcée d'améliorer les relations transnationales et a été à l'avant-garde dans ce domaine au sein de l'Union européenne, notamment à travers la mise en place en 2010 du Groupe de stabilité transfrontalière des pays nordiques et baltes fondé sur un accord entre autorités des pays nordiques et baltes. Ce dernier prévoit un dispositif préliminaire de coopération et de répartition des charges entre organismes en cas de crise. En outre, compte tenu de la structure du système financier nordique, il paraît justifié que les autorités de ces pays continuent d'élaborer des stratégies conjointes pour faire face à des situations de crise. Dans le cadre des dispositifs existants, il peut aussi y avoir des possibilités d'harmoniser davantage la garantie des dépôts et de mieux expliciter les règles relatives aux interventions précoces des autorités de contrôle, même si la Suède s'attaque actuellement au premier aspect en transposant la Directive modifiée de l'UE relative aux systèmes de garantie des dépôts. En outre, compte tenu des risques de change encourus par les banques suédoises, la Riksbank doit sans doute renforcer ses réserves de change ou mettre sur pied des lignes de crédit conditionnelles en devises avec la Réserve fédérale des États-Unis<sup>10</sup>.

La loi relative aux aides publiques en faveur des établissements de crédit, qui donne à l'état un large éventail de possibilités pour soutenir les banques en difficulté et en prendre le contrôle sous certaines conditions, a marqué un pas important vers le règlement des difficultés des établissements financiers. Toutefois, cela ne suffit pas. Plus précisément, des dispositions relatives aux mesures de soutien, à l'administration, au redressement et à la liquidation des établissements de crédit doivent être revues, en analysant le moment et la façon dont cela doit se faire et en vérifiant si les instruments à la disposition des autorités de surveillance financière suffisent à éviter une tempête financière (Riksbank, 2010f). Actuellement, la *Finansinspektionen* ne peut pas engager directement une procédure d'insolvabilité, ni coordonner un plan de sauvetage avant que la cessation de paiements ne soit déclarée. Même si les autorités disposent d'un certain nombre d'outils, les pouvoirs limités de la *Finansinspektionen* peuvent l'empêcher de réagir rapidement et efficacement à des problèmes. Par exemple, l'incapacité d'engager une procédure d'insolvabilité pose des problèmes car les fonds de garantie des dépôts ne peuvent être déboursés qu'une fois qu'une banque a déposé son bilan (encore que la possibilité de faire de la faillite l'une des raisons du recours à l'assurance des dépôts est actuellement examinée par l'état). Il pourrait être utile de réduire ou de modifier certains droits procéduraux ou procédures actuelles dans les affaires de règlement des faillites bancaires afin de pouvoir régler rapidement ce dossier dans l'intérêt général et cela peut passer par une révision du droit européen en la matière<sup>11</sup>. L'étude du cadre réglementaire visé précédemment consiste à déterminer comment les

pouvoirs devraient être répartis entre les autorités de façon à faire face efficacement à différents types de crises, tout en veillant à sauvegarder l'intérêt des contribuables.

Ces questions ne concernent pas seulement la *Finansinspektionen*. Le *Riksgälden* peut apporter divers types d'aide d'urgence en cas de tempête financière. Il serait utile de préciser qui, de la *Finansinspektionen* ou de la Riksbank, est chargé d'injecter des liquidités dans les établissements financiers et plus précisément quand et à quel établissement ces aides peuvent être accordées. Par exemple, l'apport par la Riksbank d'une aide à une banque insolvable mais d'importance systémique peut être contraire aux traités européens, alors que c'est le *Riksgälden* qui décide s'il y a lieu d'apporter des liquidités à une banque (Riksbank, 2010g).

Ces derniers temps, en Suède, une bonne partie de la surveillance des comptes des sociétés cotées a été principalement effectuée par les bourses de valeurs avec l'aide de consultants. Toutefois, ces consultants n'assistent pas aux travaux des *European Enforcers Co-ordinating Sessions* et n'ont pas accès au registre des décisions du Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM), pour des raisons de confidentialité. En outre, le recours à des consultants signifie que les bourses de valeurs elles-mêmes n'ont peut-être pas une connaissance directe suffisante des problèmes posés par la réglementation (*Finansinspektionen*, 2010d).

#### Encadré 2.4. La Riksbank doit-elle contrôler les banques ?

Un certain nombre d'arguments militent pour et contre l'attribution de la mission de contrôle des banques à la banque centrale (Goodhart, 2002, et Blinder, 2006). En effet, une telle solution peut apporter des économies d'envergure (les avantages de la combinaison de plusieurs fonctions) mais aussi susciter des conflits d'intérêts. La diversité des mécanismes de surveillance du secteur financier selon les pays reflète probablement en partie cette réalité mais aussi le fait qu'on ne sait pas si un dispositif fonctionne vraiment mieux qu'un autre. Par exemple, l'Australie, le Royaume-Uni et la Suède sont dotés d'une autorité unique de surveillance financière, les États-Unis en ont plusieurs, dont la Réserve fédérale, alors qu'en Nouvelle-Zélande, c'est la banque centrale qui est chargée du contrôle bancaire.

D'un côté, il peut y avoir des complémentarités entre les missions macroéconomiques et prudentielles de la banque centrale. La compétence en matière de contrôle peut donner à la banque centrale un accès sans équivalent à des informations d'actualité sur le système bancaire, informations qui peuvent être utiles pour évaluer le mécanisme de transmission de la politique monétaire via le crédit et qui peuvent aussi améliorer la capacité de la banque centrale à prévoir l'évolution de l'économie. En principe, la Riksbank a actuellement pleinement accès aux données spécifiques aux établissements, même si, dans la pratique, ne pas être l'autorité de contrôle risque de l'empêcher de savoir quelles sont les informations utiles et, partant, peut signifier qu'elle ne sollicite pas de telles informations voire qu'elle en ignore l'existence. De plus, de par son expertise actuelle, la Riksbank est sans doute particulièrement bien placée pour évaluer les problèmes de stabilité d'un point de vue macroéconomique. Qui plus est, organiser la surveillance financière dans le cadre de la banque centrale peut faciliter les relations entre les personnes concernées susceptibles d'intervenir dans la gestion des crises futures.

**Encadré 2.4. La Riksbank doit-elle contrôler les banques ? (suite)**

D'un autre côté, attribuer de telles responsabilités à la banque centrale peut être source de conflits d'intérêts importants car elle peut être tentée de laisser des banques mal en point poursuivre leurs opérations afin de soutenir l'activité économique générale et de respecter ses objectifs de stabilité de l'inflation quand bien même la survie de tels établissements pourrait être préjudiciable à la stabilité financière. À long terme, cela peut aboutir à une détérioration des performances économiques d'ensemble. Toutefois, on peut répliquer que la banque centrale est la mieux placée pour évaluer les arguments pour ou contre le fait de laisser une banque faire faillite et qu'elle peut prendre des décisions de contrôle bancaire internalisant les conséquences de ses initiatives sur l'évolution macroéconomique, ce qui lui permet d'obtenir de meilleurs résultats.

Autre argument à l'encontre de l'attribution du contrôle bancaire à la banque centrale, cette dernière pourrait avoir du mal à assurer tout à la fois la stabilité systémique, l'efficacité du système bancaire et, le cas échéant, la protection de la clientèle. Toutefois, une autorité de surveillance financière risque de se heurter aux mêmes problèmes face à de tels objectifs.

On peut également craindre que les banques centrales assurant à la fois des responsabilités de politique monétaire et de contrôle bancaire ne soient trop puissantes s'agissant d'institutions dont les dirigeants ne sont pas élus, notamment dès lors qu'elles paraissent intervenir auprès de certains établissements en particulier. Toutefois, la Riksbank est placée sous l'autorité du *Riksdag*, le Parlement suédois. Ce dernier dispose d'un certain nombre de moyens pour que la Riksbank lui rende compte. Il désigne actuellement les membres de son conseil général qui nomme lui-même les membres du directoire chargé de définir la politique monétaire. La Riksbank est tenue par la loi de soumettre au moins deux fois par an des rapports écrits sur la politique monétaire au *Riksdag* et le gouverneur est entendu par la commission des finances du Parlement pour répondre brièvement à des questions après la soumission de ces rapports. En outre, cette commission des finances nomme des vérificateurs externes pour évaluer le travail de la Riksbank, la dernière fois en 2010. Ces vérificateurs peuvent contrôler de près le travail de la Riksbank et encourager les discussions ouvertes sur son amélioration. Le *Riksdag* est habilité à imposer à la banque centrale des obligations supplémentaires s'il le juge nécessaire. Même si la question de savoir si une banque centrale dont les dirigeants ne sont pas élus doit pouvoir intervenir auprès d'un établissement financier spécifique est d'ordre politique, l'indépendance relative de la Riksbank peut signifier qu'elle se sent les mains plus libres pour traiter des problèmes du secteur financier.

Dans l'ensemble, on pourrait plaider pour que la Riksbank devienne l'autorité de contrôle bancaire. En revanche, lui confier également la surveillance des établissements financiers non bancaires présente sans doute moins d'intérêt, car les synergies résultant de la combinaison de la réglementation macroéconomique et prudentielle d'établissements sans importance systémique sont sans doute réduites\*. De plus, la Riksbank risque de perdre l'avantage de discussions plus ouvertes avec les établissements financiers si elle doit en assurer le contrôle. Cela étant, sans la capacité d'influencer plus directement le comportement des banques, l'intérêt d'un tel dispositif est vraisemblablement limité.

**Encadré 2.4. La Riksbank doit-elle contrôler les banques ? (suite)**

Naturellement, confier le contrôle des banques à la Riksbank ne serait pas en soi synonyme de stabilité financière – il faudrait que cette mission soit menée de façon efficace et que la Riksbank dispose des outils nécessaires pour faire son travail, notamment la possibilité de sanctionner les banques. Plus précisément, la seule arme des taux d'intérêt serait un bien piètre instrument pour s'efforcer à la fois de maîtriser l'inflation et de contrôler les banques. De plus, une refonte de l'organisation du contrôle pourrait aboutir à une perte de compétences si elle n'est pas convenablement maîtrisée. Qui plus est, la stabilité financière est également déterminée par des conditions échappant au contrôle des autorités. Cela étant, donner à la Riksbank un nouvel instrument s'ajoutant à l'arme des taux d'intérêt serait bienvenu, à condition qu'elle maintienne sa cible d'inflation et ses objectifs de stabilité financière actuels; or, faire de la Riksbank une autorité de contrôle bancaire convenablement armée serait un moyen d'y parvenir.

\* Un argument analogue peut être avancé pour justifier que la Riksbank n'assure pas le contrôle des petites banques. Toutefois, le fait que toutes les banques soient placées sous le contrôle de la même institution présente aussi des avantages. De façon générale, s'il y a une quelconque division des missions de contrôle, on court le risque que la notion d'importance systémique ne change et ce risque doit être surveillé.

**Conclusion**

La priorité reste de favoriser une reprise durable après la crise. Sur le plan monétaire, cela supposera de relever progressivement les taux d'intérêt, en fonction des évolutions économiques et financières. Sur le front de la stabilité financière, l'organisation et la réglementation du système financier peuvent être améliorées. On trouvera dans l'encadré 2.5 la synthèse d'un certain nombre de recommandations spécifiques.

**Encadré 2.5. Principales recommandations concernant la politique monétaire et le système financier**

- La Riksbank doit continuer de relever progressivement les taux d'intérêt, en supprimant les mécanismes de soutien à mesure que l'expansion s'affirme et que les tensions financières s'atténuent.
- La Riksbank pourrait utilement clarifier ses prévisions sur sa fourchette des taux des opérations de pension ainsi que le rôle des risques, y compris ceux qui touchent aux prix des actifs et aux évolutions du crédit. La cible d'inflation de la Riksbank pourrait être redéfinie au profit d'un indicateur d'inflation qui ne soit pas directement affecté par les taux d'intérêt.
- L'accroissement des aides publiques au moyen des programmes d'injection de capitaux et de garanties doit être supprimé une fois que la situation se normalisera. Certains aspects de ces programmes doivent être réexaminés pour vérifier s'ils sont appropriés ou bien conçus.
- Avec l'introduction de la nouvelle réglementation financière, il conviendra de veiller à ses effets sur l'efficacité, la stabilité et la protection des consommateurs.
- On peut améliorer les ressources financières de la *Finansinspektionen* et corriger d'éventuelles anomalies, comme le fait qu'elle n'exerce pas la pleine tutelle de l'ensemble des établissements admis à collecter des dépôts.

### Encadré 2.5. Principales recommandations concernant la politique monétaire et le système financier (suite)

- Les responsabilités de la Riksbank, de la *Finansinspektionen* et du *Riksgälden* ainsi que leurs relations doivent être réexaminées et précisées. Il faut remédier aux carences du dispositif devant permettre de contrôler et d'influencer les établissements financiers. Une évaluation du mécanisme spécial de règlement des difficultés bancaires s'impose. Si la *Finansinspektionen* reste chargée du contrôle, son arsenal doit être renforcé. Si la Riksbank conserve ses responsabilités en matière de stabilité financière, elle pourrait être dotée d'instruments plus efficaces pour influencer le comportement des banques.
- La coordination et la coopération transfrontières en matière de surveillance financière doivent être encore amplifiées. Les mémorandums d'accord entre institutions transnationales pourraient de façon générale être plus précis.

### Notes

1. Au sein du directoire de la Riksbank s'expriment divers points de vue sur la nécessité d'un resserrement monétaire, trois de ses membres ayant fait part de leurs réserves sur le relèvement de taux intervenu en septembre 2008.
2. Un article figurant à la fin du *Rapport sur la politique monétaire* de juillet 2010 laisse entendre que l'IPC atteindra sa cible de 2 % d'ici 2016, soit bien au-delà de l'horizon des prévisions des principaux graphiques de cette publication. Comme les récents *Rapports sur la politique monétaire*, les rapports antérieurs présentent des cas dans lesquels des prévisions d'inflation n'étant pas directement affectées par les variations de taux d'intérêt semblent aussi plus conformes à la préoccupation première de maintenir l'inflation à 2 % que les prévisions de hausse de l'IPC. Par exemple, dans le *Rapport sur la politique monétaire* d'octobre 2007, les prévisions de hausse de l'IPC semblent se stabiliser à 2¼ pour cent en 2010 alors que la hausse de l'UND1X dont il est fait état (IPC hors charges d'intérêts hypothécaires corrigé des effets directs des variations des impôts indirects et des subventions) est de l'ordre de 2 %.
3. Aux États-Unis, l'IPC utilise les loyers imputés comme indicateur de substitution des coûts du logement et n'est donc pas affecté par les variations des taux d'intérêt. La Banque centrale européenne et la Banque d'Angleterre ont aussi une définition de la stabilité des prix ou une cible d'inflation en termes d'IPCH ou d'IPC qui exclut les variations des taux d'intérêt hypothécaires. Toutefois, cette dernière peut avoir l'inconvénient d'exclure une part importante du coût de la vie. (Courmède, 2005). Eurostat travaille sur la prise en compte du logement dans l'IPCH.
4. Si la faiblesse des taux d'intérêt réels, la forte croissance du revenu et l'offre insuffisante de logements peuvent expliquer ces prix élevés de l'immobilier, il y a néanmoins des risques. Les analyses récentes (Walentin et Sellin, 2010) donnent à penser que les chocs affectant la demande de logements, notamment les chocs au niveau des préférences relatives en matière de logement, qui pourraient refléter entre autres la disponibilité de crédits hypothécaires, ont joué un rôle important dans l'accélération récente des prix dans ce secteur.
5. Les grandes banques sont Handelsbanken, Nordea, SEB et Swedbank et, suivant la pratique de la Riksbank, l'expression grandes banques désigne leurs groupes bancaires.
6. Le PIB estonien, par exemple, s'est contracté de 14 % environ en 2009.
7. Ce dispositif a servi à financer la souscription d'une nouvelle émission d'actions de la banque Nordea à hauteur de 5.6 milliards de couronnes. C'est relativement peu par rapport aux actifs de cet établissement qui s'élevaient à quelque 5 000 milliards de couronnes en mars 2010 (Riksbank, 2010e). La faiblesse du volume de financement par ce dispositif indique que le gouvernement a su protéger l'argent du contribuable dans la conception de ce programme, même si les banques ont pu recourir à d'autres mécanismes pour obtenir des aides.
8. Les banques suédoises se financent pour une part importante sur le marché des obligations sécurisées. Ces instruments sont sans doute moins risqués, même si ce marché a connu des problèmes au cours de la récente tempête financière. Autre risque, une période prolongée de faiblesse des taux d'intérêt pourrait poser des problèmes aux sociétés d'assurance vie (*Finansinspektionen*, 2010d).

9. La *Finansinspektionen* ne dispose que de pouvoirs de surveillance limités sur les fournisseurs de (micro) crédits aux PME même si la récente réforme de la loi relative au crédit aux particuliers est bienvenue puisqu'elle apporte une plus grande protection aux PME emprunteuses. Sans doute sous cette influence, les incidents de paiement sur ces prêts ont fortement diminué ces derniers temps.
10. La Riksbank a conclu un accord de crédit croisé avec la BCE.
11. L'expérience antérieure d'un établissement du marché du crédit, Custodia, tend à montrer que la lenteur des procédures judiciaires après la révocation de son agrément par la *Finansinspektionen* a contribué à alourdir les coûts (FMI, 2010). Les « plans internes d'assainissement et de liquidation » qui organisent de façon prospective le démantèlement d'un établissement peuvent aussi faciliter leur liquidation et leur réorganisation.

## Bibliographie

- Banque centrale européenne (BCE) (2010), « Mesures adoptées par la BCE pour faire face aux graves tensions sur les marchés financiers », mai, [www.banque-france.fr/fr/eurosys/telechar/bce/2010/mesures-adoptees.pdf](http://www.banque-france.fr/fr/eurosys/telechar/bce/2010/mesures-adoptees.pdf).
- Beechey, M. et H. Elmer (2009), « The Lower Limit of the Riksbank's Repo Rate », *Riksbank Economic Commentaries*, n° 11.
- Blanchard, O., G. Dell'Ariccia et P. Mauro (2010), « Rethinking Macroeconomic Policy », *IMF Staff Position Notes*, n° 10/03.
- Blinder, A. (2006), « Monetary Policy Today: Sixteen Questions and about Twelve Answers », *CEPS Working Paper*, n° 129.
- Bolt, W. et D. Humphrey (2008), « Bank Competition Efficiency in Europe: A Frontier Approach », *De Nederlandsche Bank Working Papers*, n° 194.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) (2010), *Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, Bâle, mars.
- Cournède, B. (2005), « House Prices and Inflation in the Euro Area », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 450.
- Cournède, B. et D. Moccero (à paraître), « Is There a Case for Price Level Targeting? », in Beblavý, M., D. Cobham et L. Ódor (dir. pub.), *The Euro Area and the Financial Crisis*, Cambridge University Press.
- Ekholm, K. (2009), « Some Lessons from the Financial Crisis for Monetary Policy », Riksbank, allocution, 4 décembre.
- Ekholm, K. (2010), « Dealing with Cross-border Banking Without Rolling Back Financial Integration », Riksbank, allocution, 11 juin.
- Ekici, B., G. Guibourg et P. Asberg-Sommar (2009), « No Serious Credit Crunch », *Riksbank Economic Commentary*, n° 8.
- Espinoza, R., H. Leon et A. Prasad (2010), « Estimating the Inflation-Growth Nexus – A Smooth Transition Model », *Documents de travail du FMI*, WP/10/76.
- Finansinspektionen* (Autorité de surveillance financière) (2010a), *Den svenska bolånemarknaden och bankernas kreditgivning*, Stockholm.
- Finansinspektionen* (2010b), *CEBS Stress Test on the Swedish Banks*, Stockholm.
- Finansinspektionen* (2010d), *Risker i det finansiella systemet*, Stockholm.
- Finansinspektionen* (2010c), *Tillsynsrapport 2010: Erfarenheter av tillsyn och regelutveckling*, Stockholm.
- Finansinspektionen* (2010e), *Medarbetarundersökning 2010, préparé par TNS SIFO*.
- Fonds monétaire international (FMI) (2010), *Rapport des services du FMI sur les Consultations au titre de l'article IV pour 2010*, Washington, DC.
- Giavazzi, F. et F. Mishkin (2006), *An Evaluation of Swedish Monetary Policy between 1995 and 2005, Reports from the Riksdag 2006/07:RFR 1*, Commission des finances, Stockholm.
- Girouard N., M. Kennedy, P. van den Noord et C. André (2006), « Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 475.

- Goodhart, C. (2002), « The Organizational Structure of Banking Supervision », *Economic Notes*, vol. 31, n° 1.
- Hansen, N.-J. et P. Welz (à paraître), « Interest Rate Pass-Through During the Global Financial Crisis: The Case of Sweden », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*.
- Ingves, S. (2007), « Housing and Monetary Policy – A View from an Inflation Targeting Central Bank », Riksbank, allocution, 1<sup>er</sup> septembre.
- Ingves, S. (2009), « Financial Stability – Where are We Heading? », Riksbank, allocution, 19 novembre.
- Ingves, S. (2010), « The Crisis in the Baltic – The Riksbank's Measures, Assessments and Lessons Learned », Riksbank, allocution, 2 février.
- Kocherlakota, N. (2010), « Taxing Risk and the Optimal Regulation of Financial Institutions », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Economic Policy Papers*, n° 10-3.
- Levy, A. et S. Schich (2010), « The Design of Government Guarantees for Bank Bonds: Lessons from the Recent Financial Crisis », *Financial Market Trends*, Volume 1, OCDE.
- Minegishi, M. et B. Cournède (2010), « Monetary Policy Responses to the Crisis and Exit Strategies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 753.
- OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 83, Paris.
- OCDE (2009a), *Culture financière et protection des consommateurs : les oubliés de la crise – Recommandation sur les bonnes pratiques de sensibilisation et d'éducation aux questions financières dans le domaine du crédit*, Paris.
- OCDE (2009b), *Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation – OCDE Recommendations and Principles*, Paris.
- OCDE (2009c), « Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation General Guidance and High-Level Checklist », *Financial Market Trends*, vol. 2, OCDE.
- OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg*, Paris.
- Riksbank (2008), *Financial Stability Report 2008:2*, Stockholm.
- Riksbank (2009), *Financial Stability Report 2009:2*, Stockholm.
- Riksbank (2010a), *Swedish Market Participants' Views of Risks and the Functioning of the Swedish Fixed-Income and Foreign Exchange Markets, Risk Survey, printemps 2010*, Stockholm.
- Riksbank (2010b) *Swedish Market Participants' Views of Risks and the Functioning of the Swedish Fixed-Income and Foreign Exchange Markets, Risk Survey, automne 2010*, Stockholm
- Riksbank (2010c), *Material for Assessing Monetary Policy 2009*, Stockholm.
- Riksbank (2010d), *Monetary Policy in Sweden 2010*, Stockholm.
- Riksbank (2010e), *Financial Stability Report 2010:1*, Stockholm.
- Riksbank (2010f), *Financial Stability Report 2010:2*, Stockholm
- Riksbank (2010g). *Submission on Certain Areas that Require Investigation as a Result of the Financial Crisis*, rapport soumis au Rikstag, Stockholm.
- Riksgälden (Bureau de la dette nationale) (2009), « The Swedish Experiences of Guarantees to Banks During the Financial Crisis », préparé pour la réunion du Groupe de travail sur la gestion de la dette, octobre.
- Riksgälden (2010), *Utvärdering av regeringens åtgärder till stöd för kreditförsörjningen*, Stockholm.
- Schich, S. et B. Kim (à paraître), « Funding Systemic Crisis Resolution », *Financial Market Trends*, n° 2, 2010, OCDE.
- Svensson, L. (2009a), « Evaluating Monetary Policy », *NBER Working Paper* 15385.
- Svensson, L. (2009b), « Transparency under Flexible Inflation Targeting: Experiences and Challenges », *CEPR Discussion Papers*, n° 7213.
- Svensson, L. (2010), « Some Problems with Swedish Monetary Policy and Possible Solutions », Riksbank, discours, 24 novembre.
- Walentin, K. et P. Sellin (2010), « Housing Collateral and the Monetary Transmission Mechanism », *Riksbank Working Papers*, n° 239.

White, W. (2009), « Should Monetary Policy “Lean or Clean”? », *Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute Working Papers*, n° 34.

Wilkinson, J., K. Spong et J. Christensson (2010), « Financial Stability Reports: How Useful During a Financial Crisis? », *Federal Reserve Bank of Kansas*, premier trimestre.

## Chapitre 3

# Limiter le chômage de longue durée et la non-participation à l'activité

*Après l'éclatement de la crise, le chômage en Suède a sensiblement augmenté, encore que beaucoup moins qu'escompté et qu'au début des années 90, mais le taux d'activité a bien résisté. Le défi pour l'avenir consistera à éviter que le haut niveau de chômage ne perdure ou ne conduise à des retraits de la vie active. Le gouvernement a pris des mesures pour atténuer ce risque, en particulier avec des incitations à la recherche d'emploi et en encourageant le recours à la formation. Néanmoins, d'autres réformes seront nécessaires pour garantir une croissance soutenue riche en emplois. Il faudrait s'attacher à accroître la flexibilité du marché du travail et à renforcer davantage encore les incitations à la recherche d'emploi.*

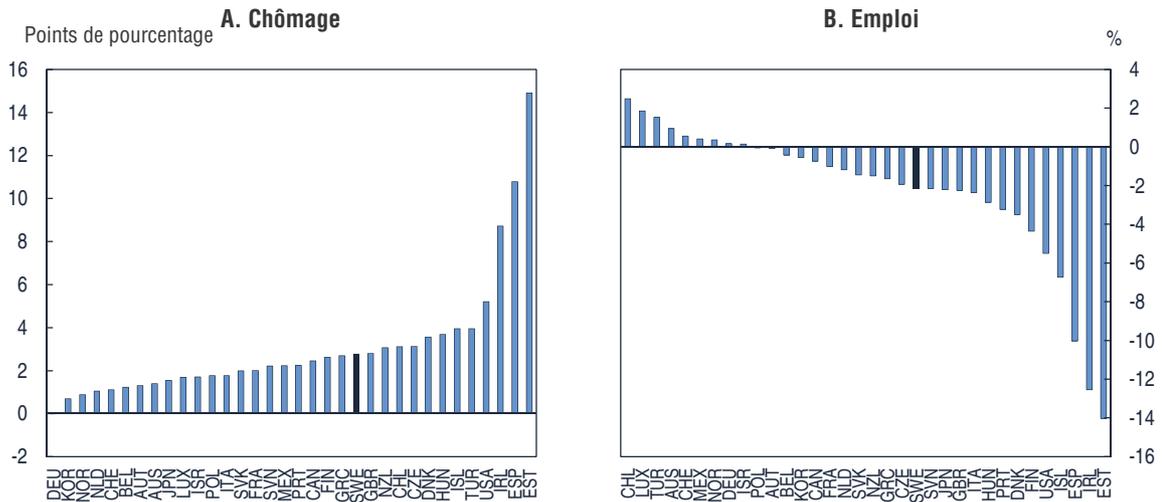
Lorsque la crise a éclaté en 2008, les taux d'emploi et d'activité en Suède étaient parmi les plus élevés de la zone OCDE. Ces bons résultats peuvent être en partie attribués au « modèle suédois », en vertu duquel les partenaires sociaux sont responsables de la fixation des salaires, alors que l'État soutient ceux qui perdent leur emploi au moyen de prestations sociales relativement généreuses et les aident à retrouver un travail par le biais de larges politiques actives du marché du travail. En outre, après le début des années 90, plusieurs réformes ont réduit les droits à prestations et accru l'incitation à la recherche d'un emploi. Cependant, d'importants problèmes demeurent. Le pourcentage de la population recevant des allocations d'invalidité est parmi les plus importants de la zone OCDE, malgré un recul marqué ces dernières années. L'État a introduit des réformes pour ramener les travailleurs marginalisés dans le marché du travail. Un enjeu majeur consiste à assurer l'aboutissement de ces réformes, malgré l'impact de la crise sur le marché du travail. Par ailleurs, l'intégration des groupes vulnérables, notamment les jeunes et les travailleurs d'origine étrangère, est relativement faible (Liebig, 2009; Scarpetta *et al.*, 2010 ; OCDE, 2008).

Ce chapitre examine les défis auxquels la Suède est confrontée, sur le plan de la politique du marché du travail, au lendemain de la crise. Le chapitre commence par observer comment le marché du travail a réagi durant la crise, en procédant aussi à des comparaisons avec la situation dans d'autres pays de l'OCDE et avec la situation en Suède même durant la récession du début des années 90. Puis il passe en revue les mesures qui ont été prises, sur le plan de la politique du marché du travail face à la crise, et on examine les ajustements que ces mesures appellent en phase de reprise. Enfin, il examine d'autres mesures structurelles que le gouvernement pourrait prendre pour limiter le chômage de longue durée et la non-participation au-delà de la reprise.

### La crise a entraîné une augmentation relativement forte du chômage

Lorsque la récession mondiale s'est amplifiée, en 2008, le marché du travail suédois a commencé à se dégrader (graphique 3.1), mais moins que durant la crise du début des années 90 (encadré 3.1). Dans un premier temps, les entreprises se sont essentiellement délestées des travailleurs sous contrat temporaire mais, ensuite, il y a aussi eu une montée des licenciements de travailleurs titulaires de contrats permanents. En partie parce qu'ils sont très concernés par les contrats temporaires, les jeunes et les travailleurs peu qualifiés ont été les plus sévèrement touchés, de même que les travailleurs immigrés, et cela conformément aux tendances observées dans le passé. L'emploi se contractant alors que la population active avait tendance à s'accroître, le chômage a vivement augmenté. Et le chômage de longue durée a augmenté d'autant plus vite que les sorties du chômage sont également devenues plus rares. Cependant, la Suède a été l'un des premiers pays à enregistrer une reprise de l'emploi.

À terme, l'un des principaux défis sera d'éviter que l'augmentation du chômage conjoncturel ne se traduise par du chômage structurel. La crise du marché du travail en

Graphique 3.1. Impact de la récession sur le marché du travail<sup>1, 2</sup>

1. Impact entre le point haut et le point bas en termes de PIB plus deux trimestres pour tenir compte de l'ajustement décalé du marché du travail.
2. Pour la Grèce et l'Islande, on considère la période T32008-T42009 car il n'y a pas eu de point bas plus deux trimestres dans la série des chiffres du PIB. La récession indiquée pour la Norvège est celle qui a débuté en 2008. L'Australie, Israël et la Pologne n'ont pas connu de récession en 2008-09 mais ces pays sont repris à des fins de comparaison sur la période T32008-T42009.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE ; OCDE (2010c).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368156>

Suède, dans les années 90, témoigne clairement d'une situation où la faiblesse de la demande de main-d'œuvre a entraîné un haut niveau de chômage de longue durée, entraînant une dépréciation du capital humain et des retraits de la vie active. Les stigmates de la crise des années 90 sont encore visibles aujourd'hui, le taux de chômage n'étant jamais retombé à son niveau d'avant la crise (graphique 3.2). Depuis cette période, les réformes structurelles ont amoindri la sensibilité du chômage structurel en Suède à l'évolution du chômage global (encadré 3.1), mais les risques restent importants. En particulier, les récentes entrées dans le chômage ont essentiellement concerné les travailleurs à faible productivité qui, traditionnellement, ont du mal à prendre pied sur le marché du travail. Cependant, dans la mesure où l'augmentation du chômage a découlé des mesures mises en œuvre récemment pour doper le taux d'activité, elle pourrait être temporaire, au moins jusqu'à un certain point.

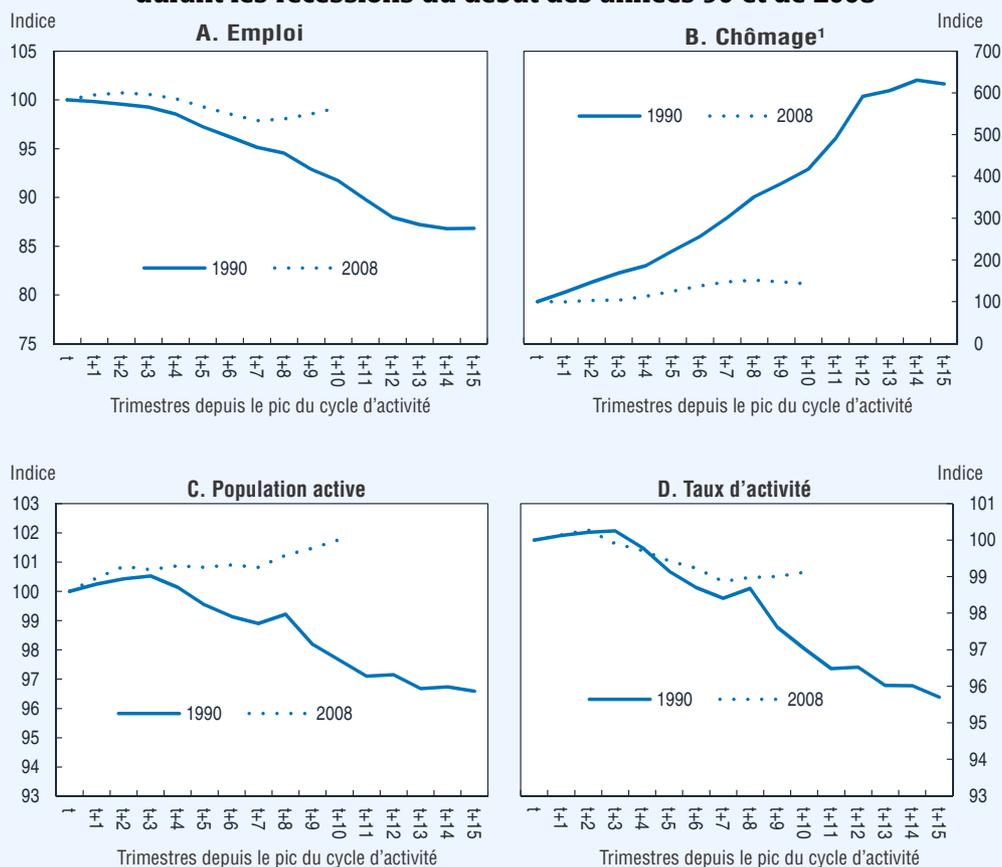
La crise mondiale a frappé le marché du travail essentiellement par le secteur manufacturier, très dépendant des exportations. La contraction de l'emploi entre 2007 et 2009 s'est essentiellement produite dans ce secteur, la baisse de l'emploi étant plus limitée dans la construction et, surtout, dans les services (graphique 3.4). À la différence de beaucoup d'autres pays, la Suède n'a pas connu d'effondrement du marché du logement. L'emploi dans la construction et dans les services a, en outre, bénéficié de forts stabilisateurs automatiques et de mesures de relance discrétionnaires qui ont soutenu la demande intérieure.

L'ajustement à la baisse de la durée moyenne du travail a amoindri l'impact de la crise sur l'emploi, mais pas autant que dans la plupart des pays de l'OCDE dotés de systèmes d'indemnisation du chômage partiel (graphique 3.5, partie A ; OCDE, 2010d). En Suède, un accord de crise a été conclu, au début de 2009, entre les partenaires sociaux dans le secteur

### Encadré 3.1. Performance du marché du travail durant les récessions du début des années 90 et de 2008

La crise récente a eu sur le marché du travail en Suède un impact beaucoup moins marqué que la récession du début des années 90 dans ce pays (graphique 3.2). L'emploi s'est moins contracté, le chômage a augmenté plus lentement et la participation à la vie active s'est mieux tenue. En outre, la reprise de l'emploi est intervenue beaucoup plus rapidement.

#### Graphique 3.2. Performance du marché du travail en Suède durant les récessions du début des années 90 et de 2008



1. Chômage parmi les 16-74 ans dans la population active civile.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

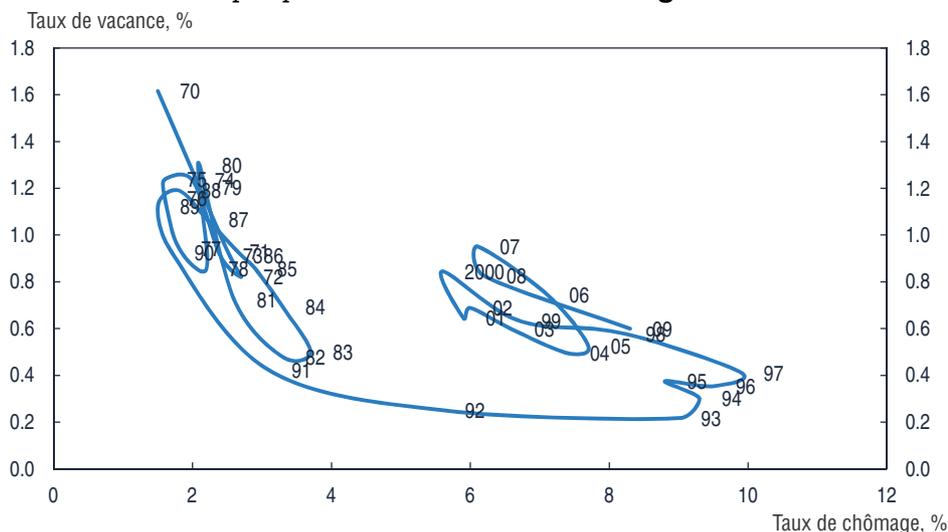
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368175>

Au moins deux facteurs expliquent ces différences. Premièrement, de par sa composition sectorielle, la récente récession était à moins forte intensité de main-d'œuvre. La chute de la demande mondiale a essentiellement affecté la production dans le secteur manufacturier, mais le secteur des services, intensif en main-d'œuvre, a été aidé par le fait que la contraction de la consommation privée est restée relativement limitée. En cela, la situation est très différente de celle du début des années 90, où la contraction de la consommation privée a été plus marquée et a duré plus longtemps. La construction, aussi, a été moins durement touchée que dans les années 90, l'impact sur l'investissement résidentiel étant plus limité. Deuxièmement, il apparaît qu'il y a eu plus largement thésaurisation de la main-d'œuvre de la part des entreprises. Peut-être les employeurs ont-ils estimé – à juste titre jusqu'à présent – que le choc négatif serait plus temporaire que dans les années 90.

### Encadré 3.1. Performance du marché du travail durant les récessions du début des années 90 et de 2008 (suite)

Il est trop tôt encore pour dire dans quelle mesure l'augmentation du chômage conjoncturel affectera le chômage structurel et la participation à la vie active. Cependant, les études empiriques tendent à indiquer que les réformes mises en œuvre en Suède depuis les années 90 atténueront l'impact de la récession (Guichard et Rusticelli, 2010 ; Furceri et Mourougane, 2009). Les réformes visant les marchés de produits (Erlandsen et Lundsgaard, 2007) ont accru la capacité de l'économie de créer de nouveaux emplois après la phase de récession, et l'on peut penser que cela réduira la durée du chômage pour les travailleurs ayant perdu leur emploi. Les réformes fiscales ont rendu le travail plus attrayant et les réformes du système d'indemnisation du chômage ont réduit la durée effective de versement des prestations et abaissé les taux de remplacement (OCDE, 2007). Ces mesures également devraient atténuer l'effet sur le chômage de longue durée, les demandeurs d'emploi étant poussés à intensifier leurs efforts de recherche d'emploi et à se montrer plus prompts à accepter les emplois qui leur sont proposés.

Graphique 3.3. La courbe de Beveridge en Suède



Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques (2010).

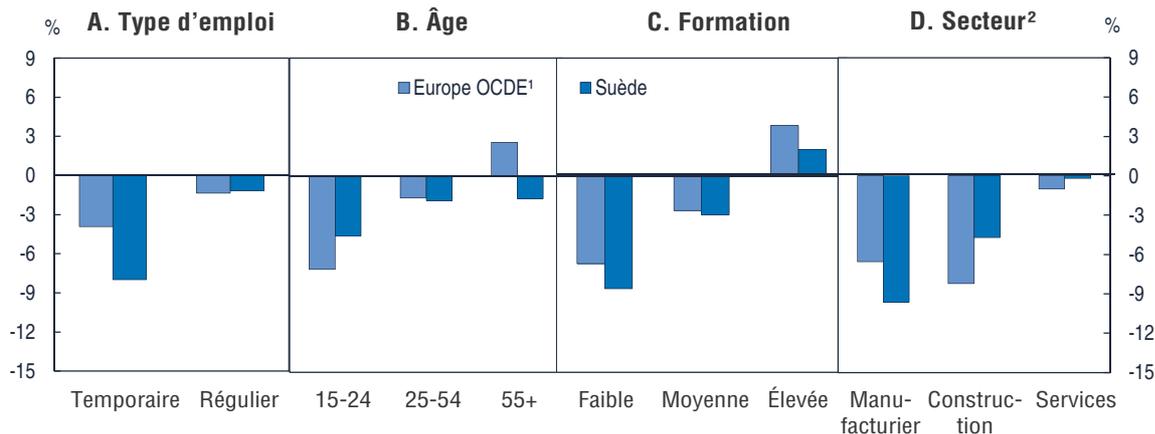
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368194>

manufacturier (sans financements publics), ce qui a contribué à limiter les pertes d'emploi. Il était admis que la baisse des salaires au niveau local pouvait aller jusqu'à 20 % et que la durée du travail pouvait être réduite notablement. Au total, environ 3 % de l'ensemble des salariés étaient concernés par ce type d'accord, au niveau local, en 2009 (Riksbank, 2010a) et, d'après les syndicats et les employeurs, cela a contribué à freiner la montée du chômage (IF-Metall, 2009).

La modération salariale a aussi, a permis de limiter les pertes d'emploi. Durant la crise, on a observé une flexibilité des salaires horaires réels (graphique 3.5, partie B), les négociations salariales au niveau local contribuant à contenir l'inflation salariale, surtout dans le secteur manufacturier. Cette modération était d'autant plus opportune que les précédentes hausses de salaire convenues à l'échelon central pour 2007-09 avaient été relativement importantes (Riksbank, 2010a). Les nouveaux accords salariaux pour 2010-12,

Graphique 3.4. **Effets de la récession selon les catégories de travailleurs**

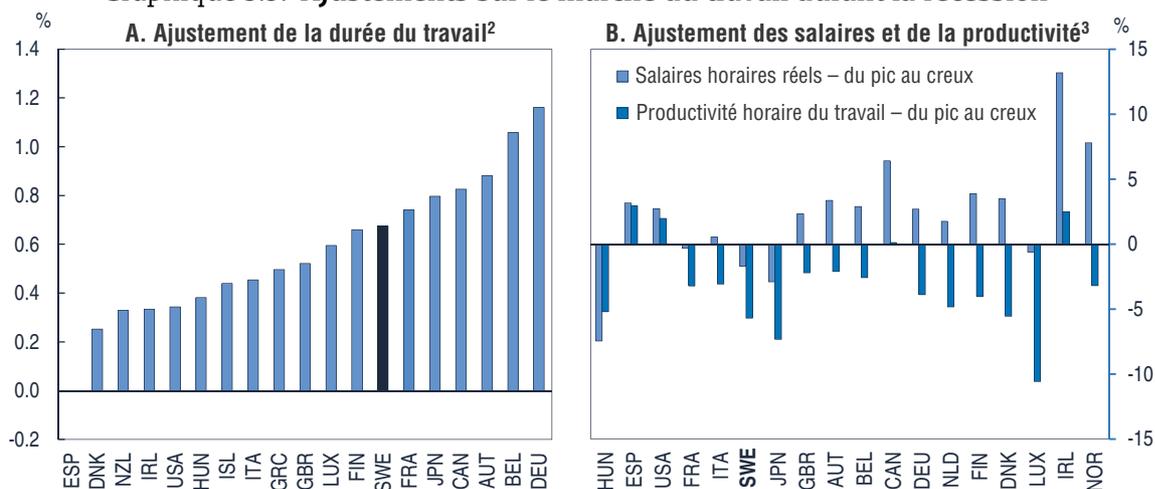
Variation de l'emploi en pourcentage par catégorie de main-d'œuvre, 2008T2-2009T2



1. OCDE Europe correspond à une moyenne non pondérée de tous les pays européens de l'OCDE (à l'exclusion de la Slovaquie). La Turquie, également, a été exclue pour la composition par secteur.
  2. Les définitions sectorielles suivent la nomenclature NACE rév. 2.
- Source : Enquête communautaire sur les forces de travail (EFT-UE).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932368213>

Graphique 3.5. **Ajustements sur le marché du travail durant la récession¹**



1. Pour la Grèce et l'Islande, on considère la période T32008-T42009 car il n'y a pas eu de point bas dans la série des chiffres du PIB. L'Australie, Israël et la Pologne n'ont pas connu de récession en 2008-09 mais ces pays sont repris à des fins de comparaison sur la période T32008-T22009. La récession indiquée pour la Norvège est celle qui a débuté en 2008.
2. Part de la contribution du nombre moyen d'heures travaillées à la variation nette totale de l'apport de main-d'œuvre, entre le point haut et le point bas en termes de PIB réel. Il y a une contribution négative lorsque le volume horaire moyen a augmenté durant la récession.
3. Variation du salaire horaire réel et de la productivité horaire entre le point haut et le point bas en termes de PIB réel.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE ; OCDE (2010c) ; diverses sources nationales pour les données sur le temps de travail.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932368232>

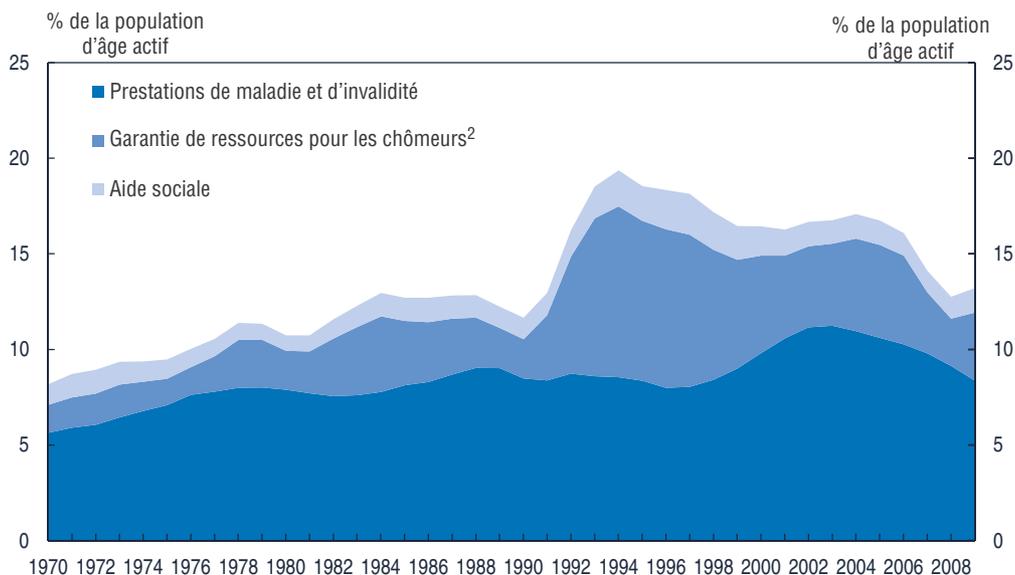
qui concernent 87 % de l'ensemble des salariés, contribueront à contenir l'inflation salariale et devraient donc faciliter les créations d'emploi. D'après les statistiques préliminaires de l'Office national de médiation, les hausses de salaires convenues à l'échelon central sont de 1.9 % pour 2010 et 1.7 % pour 2011, contre 2.9 % en 2009. Les

accords salariaux récents prévoient aussi des salaires plus faibles pour les jeunes dans le secteur manufacturier en réponse au taux actuellement élevé de chômage dans ce groupe.

La crise a frappé la Suède alors qu'elle mettait en œuvre des réformes qui visaient à stimuler l'emploi et l'offre de main-d'œuvre, avec notamment une réforme de l'assurance chômage et l'introduction d'un crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité. Dans les années qui ont précédé la crise, ces réformes, conjuguées à une économie dynamique, ont accru l'emploi et la participation à la vie active. À long terme, on estime que ces réformes réduiront le chômage structurel dans une proportion de 0.5-2.0 points de pourcentage (Konjunkturinstitutet, 2007 ; Forslund, 2008).

Un problème ancien, pour le marché du travail en Suède, résidait dans le grand nombre de personnes bénéficiaires de prestations d'invalidité. Là encore, le gouvernement avait engagé des réformes visant à promouvoir la participation de cette catégorie de population à la vie active (OCDE, 2007, 2008). En 2008, de nouvelles règles ont été introduites qui restreignaient l'accès aux prestations d'invalidité et supprimaient la pension d'invalidité temporaire (OCDE, 2009b). Ces réformes ont contribué tant à la baisse des flux d'entrée dans l'invalidité qu'à l'augmentation des flux de sortie, ce qui s'est traduit par une diminution de la part des bénéficiaires de prestations d'invalidité dans la population d'âge actif (graphique 3.6). Le taux annuel des sorties de la pension d'invalidité est passé de 1 % en moyenne avant les réformes à 1.9 % en 2007 et 2.3 % en 2008 (OCDE, 2009b). Cependant, les estimations empiriques tendent à indiquer que, jusqu'à présent, la plupart de ceux qui sont sortis du régime de la pension d'invalidité sont passés au chômage (Hägglund et Thoursie, 2010).

Graphique 3.6. **Part de la population d'âge actif bénéficiant de différents types de mesures de soutien du revenu<sup>1</sup>**



1. Nombre de bénéficiaires (en équivalent années pleines) en pourcentage de la population d'âge actif.

2. Allocations chômage et aide aux chômeurs participant à des programmes actifs du marché du travail.

Source : Ministère suédois des Finances ; OCDE.

Lorsque la situation sur le marché du travail a commencé à se dégrader, en 2008, la poursuite de la mise en œuvre de ces réformes, outre l'augmentation de la population d'âge actif, a plus qu'annulé les retraits de population active qui se produisent habituellement durant une récession. Cet accroissement de la population active a fait augmenter le chômage davantage encore, en plus de l'effet direct de la crise.

### **Les mesures de lutte contre la crise ont freiné la montée du chômage**

La montée du chômage a été freinée par les mesures générales de relance macroéconomique décrites aux chapitres 1 et 2, et aussi par une série d'initiatives visant le marché du travail (encadré 3.2 et graphique 3.7). Ces initiatives ont consisté à améliorer les incitations à la recherche d'emploi, stimuler la demande de main-d'œuvre et intensifier les politiques actives du marché du travail (PAMT). La montée du chômage a aussi été limitée par un accès élargi au système éducatif.

**Encadré 3.2. Mesures visant le marché du travail dans les budgets 2009 et 2010**

Description	Coût estimé <i>ex ante</i> (% du PIB)		Durée	
	2009	2010		
<b><i>Demande de main-d'œuvre</i></b>				
Aides à l'emploi, incitations au recrutement ou créations d'emploi dans le secteur public	Doublément de l'aide au titre du système d'incitation à l'emploi ( <i>Nystartsjobb</i> ).	0.03 %	0.04 %	Mesure permanente
	L'accès au système d'incitation à l'emploi ( <i>Nystartsjobb</i> ) est élargi de juillet 2010 à juin 2012 de sorte que les travailleurs de plus de 55 ans sont éligibles après une durée de chômage plus courte.		0.002 %	Mesure temporaire
	Augmentation des subventions aux administrations locales pour atténuer la baisse de l'emploi dans ce secteur.		0.52 %	Mesure temporaire <sup>1</sup>
Réduction des coûts de main-d'œuvre non salariaux pour les nouvelles embauches	Réduction des cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur <sup>2</sup> .	0.27 %	0.25 %	Mesure permanente
	Report de deux mois des cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur et différé d'impôt pouvant aller jusqu'à 12 mois. La mesure restera en vigueur jusqu'en janvier 2011.	0.01 %	0.01 %	Mesure temporaire
Autres mesures	Un crédit d'impôt pour les travaux de réparation et de maintenance a été introduit en 2009 pour stimuler la demande de main-d'œuvre dans le secteur de la construction.	0.35 % <sup>3</sup>	0.36 %	Mesure permanente
	Investissements publics additionnels dans les infrastructures pour soutenir l'emploi dans le secteur de la construction.	0.12 %	0.20 %	Mesure temporaire
<b><i>Mesures destinées à aider les chômeurs à trouver du travail</i></b>				
Aide à la recherche d'emploi et appariement	Accompagnement à la recherche d'emploi (le nombre total de places passe de 27 500 en 2009 à 38 000 en 2010).	0.11 %	0.12 %	Mesure temporaire
Stages d'initiation à la vie professionnelle	Augmentation du nombre de places dans les stages d'initiation à la vie professionnelle (21 600 nouvelles places en 2009 et 30 000 en 2010). Nouveau système d'activation ( <i>Lyft</i> ) introduit en 2010 dans le secteur public et dans les organisations à but non lucratif (40 000 nouvelles places en 2010).			

### Encadré 3.2. Mesures visant le marché du travail dans les budgets 2009 et 2010 (suite)

Description	Coût estimé <i>ex ante</i> (% du PIB)		Durée
	2009	2010	
Formations	Augmentation du nombre de places dans des programmes de formation au marché du travail (1 000 places supplémentaires en 2010).		
Incidations à l'emploi et à la création d'entreprise	Réduction des cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs indépendants et les partenaires au sein d'un partenariat. Extension de la couverture par l'assurance maladie aux créateurs d'entreprise.		0.05% Mesure permanente
<b>Mesures de soutien du revenu en faveur des travailleurs ayant perdu leur emploi et des travailleurs à bas salaire</b>			
Générosité ou champ d'application de l'assurance chômage	Assouplissement des conditions d'accès aux allocations chômage par réduction de la durée d'adhésion requise à une caisse d'assurance chômage.		0.02 % 0.02% Mesure temporaire
Mesures financières destinées à augmenter le revenu net des titulaires de basses rémunérations	Introduction d'un troisième palier dans le crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité, en 2009 <sup>2, 4</sup> . Un quatrième palier a été introduit en 2010.		0.48 % 0.77% Mesure permanente
<b>Autres mesures en faveur de la formation</b>			
Formations à l'intention des travailleurs	En 2009, 1 000 places supplémentaires dans des établissements d'enseignement professionnel postsecondaire et 3 600 places de plus pour des formations professionnelles/programmes éducatifs à l'intention des adultes. En 2010 et 2011, 10 000 places supplémentaires dans les universités et établissements d'enseignement postsecondaire, 3 000 places de plus dans les établissements d'enseignement professionnel et 10 000 places de plus pour des programmes de formation professionnelle/programmes éducatifs à l'intention des adultes. Augmentation de l'aide financière aux étudiants.		0.02 % 0.09% Mesure temporaire <sup>5</sup>
Apprentissage	En 2009-10, 1 000 places supplémentaires dans le cadre d'un projet pilote en faveur de l'apprentissage dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.		

1. En plus de la dotation temporaire, les ressources des administrations locales sont augmentées de façon permanente dans la proportion de 0.2 % du PIB par rapport au niveau de 2009, à compter de 2011.

2. La réduction était prévue avant la récession.

3. Coût *a posteriori*.

4. Le coût tient compte d'un relèvement du seuil d'imposition au titre de l'impôt d'État.

5. L'augmentation de l'aide financière en faveur des étudiants est permanente.

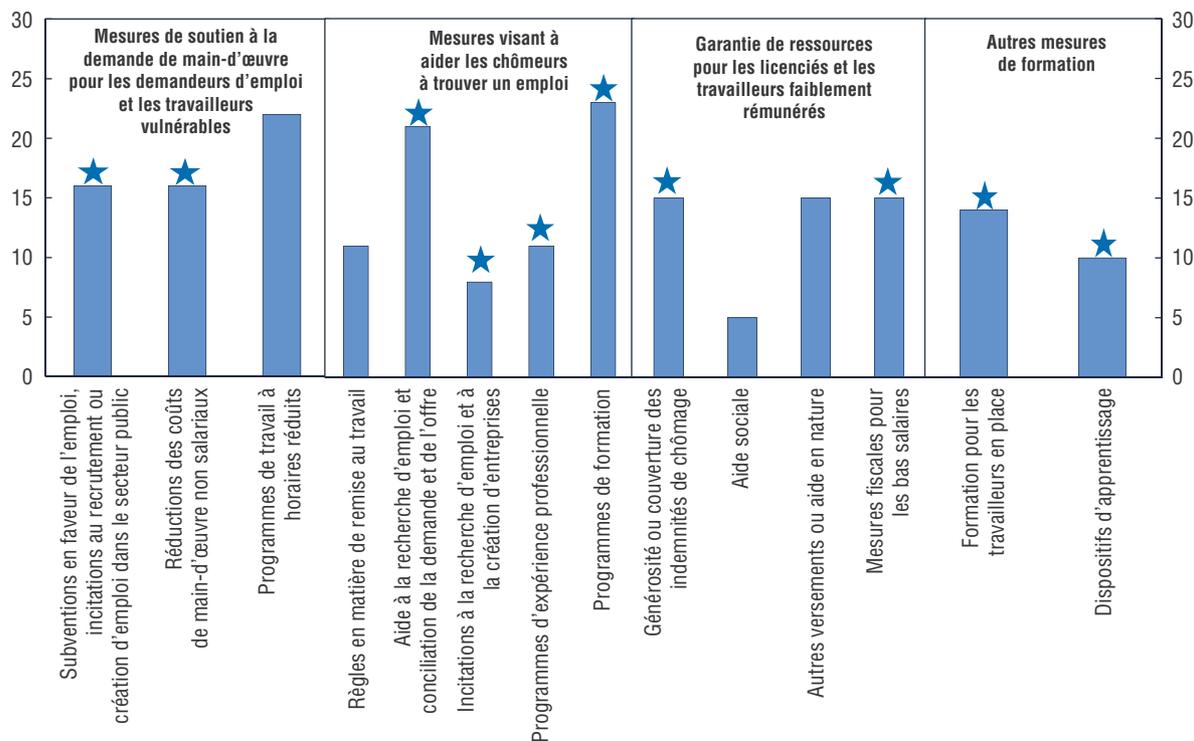
Source : Réponses au questionnaire OCDE/CE ; OCDE (2009a) ; Gouvernement suédois (2008a, 2009b, 2009c, 2009d, 2010a, 2010b) ; Base de données des Perspectives économiques 87 de l'OCDE.

### La fiscalité sur les revenus du travail a été réduite

Une mesure importante prise durant la crise, en faveur du marché du travail, a été l'augmentation permanente du crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité (*jobbskatteavdraget*). Le crédit d'impôt a été augmenté en 2009 puis, de nouveau, en 2010, pour un coût total de 0.8 % du PIB. De même, le seuil d'imposition au titre de l'impôt d'État sur le revenu, qui est perçu au profit de l'administration centrale et est fortement progressif au-delà du niveau de rémunération moyen, a été relevé. Ces mesures ont pour

### Graphique 3.7. Mesures discrétionnaires de soutien au marché du travail en réponse à la crise

Nombre de pays de l'OCDE<sup>1</sup> qui ont pris les différents types de mesures<sup>2</sup>



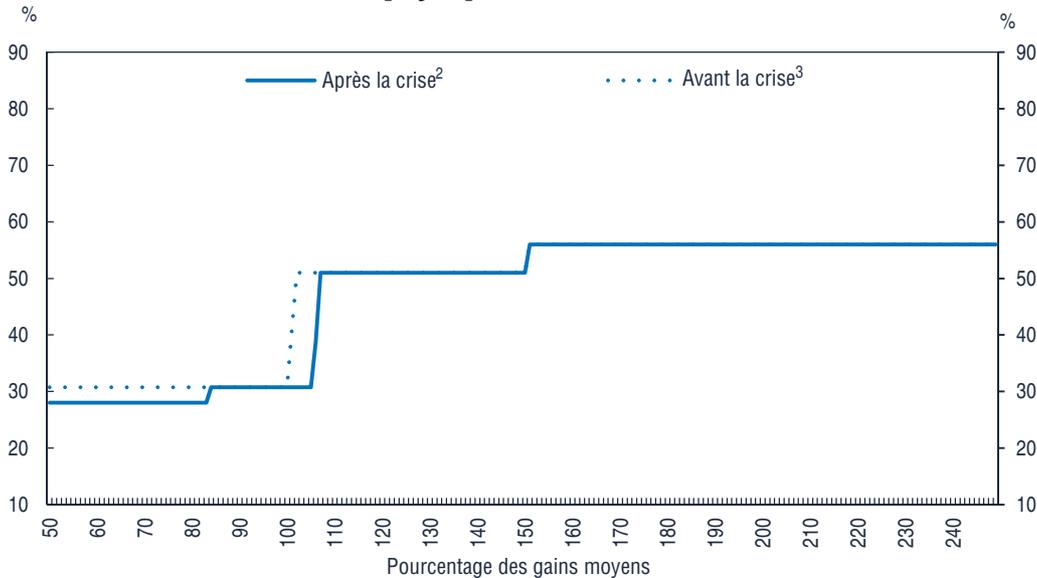
★ : Mesures prises par la Suède

1. Pays de l'OCDE à l'exception de l'Islande, d'Israël, du Chili et de la République slovaque.
  2. Hors mesures destinées à accroître la demande globale de main-d'œuvre telles que les plans de relance budgétaire.
- Source : Réponses au questionnaire OCDE/CE ; OCDE (2009a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368270>

effet d'abaisser le taux marginal d'imposition pour la plupart des niveaux de revenu en-deçà de 107 % de la rémunération moyenne pour un travail à temps plein (graphique 3.8). Le taux moyen d'imposition a été abaissé pour tous les salariés, de sorte qu'il est devenu plus attractif à la fois, pour les chômeurs, d'intensifier leurs efforts de recherche d'emploi et, pour les inactifs, de faire le choix de l'activité. Au total, d'après les estimations du ministère suédois des Finances et de l'Institut national d'études économiques, ces réformes devraient accroître l'emploi dans la proportion de 0.6-0.8 % (Conseil suédois de politique budgétaire, 2010).

La fiscalité continue d'entraver l'offre de travail de la part des travailleurs dont la rémunération excède 107 % de la rémunération moyenne pour un travail à plein-temps, dans la mesure où ils s'exposent à subir des taux marginaux d'imposition très élevés par rapport à ceux qu'on observe dans d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2010b). L'intention du gouvernement qui est de relever le seuil minimum d'imposition au titre de l'impôt d'État sur le revenu (comme prévu dans le *Projet de loi budgétaire pour 2011*) abaisserait le taux marginal d'imposition pour les travailleurs percevant une rémunération supérieure à la rémunération moyenne. Cependant, le gouvernement pourrait aller plus loin encore et supprimer progressivement l'impôt d'État sur le revenu tout en augmentant d'autres impôts, moins générateurs de distorsions sur l'offre de main-d'œuvre, comme les impôts sur la consommation et sur la propriété, ainsi que cela a été recommandé dans une précédente *Étude économique de l'OCDE* (OCDE, 2008, et voir chapitre 1).

Graphique 3.8. **Taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Suède<sup>1</sup>**

1. Le taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques rend compte de la part d'une augmentation de la rémunération brute qui est absorbée par l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale à la charge du salarié.

2. En 2008.

3. En 2010.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2008/09*, et calculs sur les équations fiscales connexes ; Gouvernement suédois (2008b, 2009a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368289>

En Suède, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays de l'OCDE, le crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité n'est pas supprimé au-delà d'un certain niveau de revenu. Il est pleinement introduit à un niveau correspondant à 95 % de la rémunération moyenne d'un travail à temps plein et n'est pas supprimé au-delà de ce niveau de rémunération. En conséquence, c'est une mesure coûteuse : son coût *a priori* est estimé à 2.4 % du PIB pour 2010. La principale raison pour laquelle le bénéfice de cette mesure n'est pas progressivement supprimé est le souci d'éviter des taux d'imposition marginaux très élevés. Les estimations montrent que la suppression progressive du crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité abaisserait sensiblement le volume total d'heures travaillées (Conseil suédois de politique budgétaire, 2010 ; Bassanini *et al.*, 1999). Cependant, un abaissement des taux marginaux d'imposition au-dessus du niveau de rémunération moyen permettrait de moduler le crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité au profit des titulaires de faibles revenus, ce qui renforcerait leur motivation à faire le choix de l'emploi.

### **La participation à des programmes de formation a été encouragée**

Des mesures ont été prises, également, pour encourager les chômeurs à participer à des programmes de formation. Le nombre de places dans le système éducatif a été temporairement augmenté, dans des proportions modestes, et l'aide financière au profit des étudiants a été accrue. La part de main-d'œuvre participant à des programmes de formation a augmenté au cours des deux années se terminant en 2010<sup>1</sup>. Cependant, il est peu probable que cette évolution soit imputable uniquement à la politique suivie par le

gouvernement car le nombre d'étudiants augmente habituellement en période de crise économique, surtout dans des pays comme la Suède où l'accès à l'éducation est aisé (Furceri et Zdzienicka, 2010 ; Frederiksson, 1997).

Face à la crise, la stratégie visant à élever le niveau de formation des chômeurs était justifiée. Les travailleurs qui avaient un faible niveau de formation ont été durement touchés par la chute de l'emploi (graphique 3.4), et la récession était l'occasion de leur permettre d'acquérir la formation nécessaire pour prendre pied ou reprendre pied sur le marché du travail. En particulier, la formation peut être précieuse pour les travailleurs victimes de suppressions d'emploi qui doivent changer de profession ou de secteur en raison des mutations structurelles induites par la récession (OCDE, 2009a). Un plus large recours au système éducatif est donc de nature à faire baisser le chômage structurel et à augmenter le taux de participation à la vie active, à long terme. À cet égard, l'expansion des programmes de formation professionnelle et d'apprentissage est un pas dans la bonne direction.

Cependant, une stratégie consistant ainsi à privilégier l'acquisition de compétences par rapport à l'activité, différée, est difficile, et les données internationales quant à l'efficacité de ce type de stratégie amènent à conclure à des résultats nuancés (Scarpetta et al., 2010). Pour la Suède, un certain nombre de risques existent :

- La qualité de l'enseignement devra être maintenue alors que les effectifs d'étudiants augmentent. Il faudra donc procéder à une évaluation minutieuse de l'impact sur la performance du système éducatif, comme le propose en fait le projet de loi budgétaire pour 2011. Dans la mesure où les pouvoirs publics font appel à des prestataires privés, il importe de concevoir les contrats de façon à récompenser les résultats positifs et à éviter de décourager les prestataires de prendre en charge des clients faibles, et éviter les manipulations d'indicateurs de résultats (OCDE, 2005).
- Dans la mesure où les étudiants préfèrent sans doute finir leur cursus avant d'entrer sur le marché du travail, il pourrait être plus difficile pour les entreprises de recruter les travailleurs présentant les qualifications dont elles ont besoin durant les premières phases de la reprise. Ce risque est accru par la décision du gouvernement d'augmenter l'aide financière en faveur des étudiants, ce qui peut les inciter à prolonger leurs études plutôt que d'entrer dans la vie active. Un système de droits d'inscription couplé à des prêts accrus de l'État au profit des étudiants pour financer ces droits d'inscription, comme recommandé dans une précédente *Étude économique de l'OCDE* (OCDE, 2008), inciterait davantage les étudiants à rentrer sur le marché du travail lorsque des débouchés se présentent à nouveau. Autrement, les incitations financières sous-tendant le système actuel d'aide aux études pourraient être améliorées.
- Pour garantir le succès des dispositifs en faveur de la formation professionnelle, il importe de veiller à ce que les programmes correspondent aux besoins du marché du travail. La formation professionnelle relève à la fois d'une agence nationale (*Myndigheten för Yrkehögskolan*) et des administrations locales. Ces dernières sont bien placées pour connaître les besoins du marché du travail au niveau local mais n'internalisent pas les besoins en compétences spécifiques dans d'autres régions. L'introduction de droits d'inscription au niveau post-secondaire serait un moyen de donner un signal économique plus fort aux prestataires pour qu'ils offrent des programmes adaptés et aux étudiants pour qu'ils choisissent les programmes qui leur permettraient le plus d'améliorer leur employabilité. En outre, il y a lieu d'améliorer l'information du public

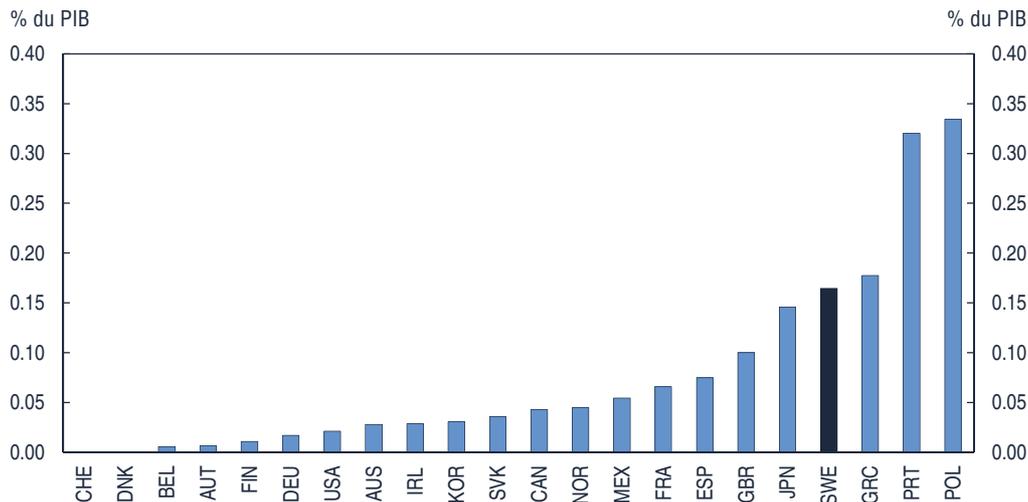
sur la performance des différents programmes. L'agence nationale évoquée plus haut pourrait être chargée de définir et de publier des indicateurs de performance.

- L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre l'importance de l'alternance entre études et formation en cours d'emploi pour garantir que la formation professionnelle débouche sur un emploi (Scarpetta et al., 2010). La formation en cours d'emploi est un volet important de la formation professionnelle organisée au niveau national, et le gouvernement a récemment étendu le recours à l'apprentissage dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Mais les administrations locales ne sont pas tenues de permettre l'acquisition d'une expérience pratique dans le cadre de leurs programmes.

### **La politique active du marché du travail repose largement sur l'emploi aidé**

La Suède fait partie des pays qui ont le plus augmenté leurs dépenses de PAMT durant la crise (graphique 3.9). Et ce surcroît d'efforts est venu s'ajouter à un niveau de dépenses qui était déjà parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE avant la crise (1.1 % du PIB en 2007). Les dépenses de PAMT en Suède privilégient nettement l'emploi subventionné (59 % des dépenses<sup>2</sup>, contre une moyenne de 31 % pour la zone de l'OCDE et de 40 % au Danemark, en Finlande et en Norvège). À l'inverse, la part des dépenses consacrées à la formation n'est que de 7 %, ce qui est nettement inférieur à la moyenne pour la zone de l'OCDE (25 %) et à ce qu'on observe dans les autres pays nordiques (30 %). La répartition des dépenses se reflète dans la répartition des participants aux programmes de PAMT : 90 % des participants relèvent de mesures d'aide à l'emploi alors que 8 % seulement relèvent de dispositifs en faveur de la formation (tableau 3.1).

Graphique 3.9. **Surcroît de dépenses en faveur des programmes actifs du marché du travail en 2008-10<sup>1</sup>**



1. Surcroît de dépenses prévues annuellement pour 2008-10.

Source : OCDE (2009a) ; Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368308>

En dépit de l'augmentation des ressources, le Service public de l'emploi (SPE) a eu du mal à assurer le niveau souhaité d'activation des chômeurs. Les travailleurs étaient dirigés vers le dispositif obligatoire Garantie d'emploi et développement (annexe 3.1) après une période de chômage de 60 semaines (douze semaines seulement pour les jeunes) et, en août 2010, 2.4 % de la main-d'œuvre relevait de ce dispositif (y compris le dispositif

Garantie d'emploi pour les jeunes). Cependant, le fait de relever du dispositif ne voulait pas dire automatiquement intervention. Une étude constate que dans les 120 premières semaines, 89 % des participants ne sont pas « suffisamment » impliqués dans des initiatives d'activation et de recherche d'emploi, ce qui correspond à moins de 75 % de leur temps de travail habituel, et 65 % des participants y consacrent moins de 10 heures par semaine, voire ne participent à aucune activité (Martinson et Sibbmark, 2010).

L'absence de participation à des initiatives d'activation était en partie causé par la difficulté rencontrée pour obtenir le nombre de places prévu devant permettre une initiation à la vie professionnelle (Riksrevisionen, 2009c), mais aussi à la décision du gouvernement de maintenir le volume des formations axées sur le marché du travail à un faible niveau. Les dispositifs dans ce domaine avaient été considérablement réduits depuis les années 90 et, en 2008, la Suède était l'un des pays de l'OCDE qui recourait le moins aux formations axées sur le marché du travail, encore que la situation doive s'apprécier à la lumière de la décision d'augmenter les volumes dans le système éducatif. Cette stratégie s'expliquait en partie par l'expérience de la Suède dans les années 90 qui, avec de gros volumes de formations axées sur le marché du travail, avait obtenu de médiocres résultats pour ce qui est de procurer un emploi régulier aux participants (Calmfors et al., 2001). Cependant, dans des pays comme la Suède où l'obligation d'accepter un emploi une fois que l'on participe à des PAMT est forte, les PAMT peuvent agir comme une menace et inciter les chômeurs à abaisser le niveau de salaire qu'ils sont prêts à accepter avant même de participer à des PAMT (Rosholm et Svarer, 2004). En outre, étant donné les faibles volumes de formations axées sur le marché du travail, il peut être difficile d'identifier les chômeurs qui auraient le plus à gagner à suivre ce type de formation, certains chômeurs se tournant vers l'enseignement général alors qu'ils auraient besoin d'une formation plus spécifique.

Le gouvernement a aussi intensifié le système d'incitation à l'emploi (*Nystartsjobb*) (annexe 3.1). En 2009, la subvention aux employeurs a été doublée et, en 2010, la catégorie des travailleurs éligibles a été temporairement étendue. En août 2010, 0,6 % de la main-d'œuvre relevait de ce dispositif. Le dispositif ayant d'importants effets de déplacement, il convient de cibler les travailleurs les plus difficiles à placer (Lundin et Liljeberg, 2008). Cependant, la probabilité de recourir au dispositif est relativement élevée pour les chômeurs ayant juste la durée minimum de chômage requise mais décroît lorsque les durées de chômage sont plus longues (Hansen, à paraître). En outre, rares sont les travailleurs ayant des antécédents de maladie qui y recourent (Hägglund et Thoursie, 2010). Par conséquent, le gouvernement pourrait envisager de resserrer le champ du dispositif pour essayer de mieux cibler les chômeurs qui ont le plus besoin d'être aidés.

Le gouvernement a introduit une nouvelle mesure d'aide à l'emploi pour les chômeurs de longue durée. À compter de 2009, les chômeurs qui sont au chômage depuis plus de 130 semaines font obligatoirement l'objet d'un placement d'expérience professionnelle, surtout dans le secteur public ou dans des organisations à but non lucratif, pour lequel l'employeur ne verse ni salaire ni cotisations (annexe 3.1). Dans le passé, ce type de dispositif s'est révélé plutôt inefficace pour ce qui est de permettre l'accès des travailleurs à des emplois ordinaires (OCDE, 2010c), et risque, au contraire, d'accroître le nombre de travailleurs qui restent de façon permanente dans des programmes du marché du travail (OCDE, 2009c). Cependant, ce type de dispositif peut aider à maintenir le lien avec le marché du travail en période de fort chômage. Étant donné les flux d'entrée continus dans la population active des travailleurs issus de l'invalidité, il paraît raisonnable de maintenir

Tableau 3.1. Répartition des participants aux programmes actifs du marché du travail<sup>1, 2</sup>

En 2008, %

	Formation <sup>1</sup>	Incitations à l'emploi <sup>2</sup>	Emploi aidé et réinsertion	Création directe d'emplois	Incitations à la création d'entreprises	Rotation et partage des emplois
SVK	1.5	10.9	2.1	62.5	23.0	0.0
LUX	5.4	83.3	0.3	11.0	0.0	0.0
AUS	6.6	0.0	73.0	20.4	0.0	0.0
<b>SWE</b>	<b>7.6</b>	<b>61.7</b>	<b>28.5</b>	<b>0.0</b>	<b>2.2</b>	<b>0.0</b>
ESP	8.6	71.8	2.1	0.0	14.2	3.4
CZE	9.7	15.1	59.1	8.6	7.5	0.0
POL	12.2	17.2	68.2	1.5	0.9	0.0
BEL	21.1	41.8	7.3	29.4	0.3	0.0
GBR	23.3	50.0	16.7	10.0	0.0	0.0
HUN	24.1	51.9	0.0	19.8	4.3	0.0
CHE	28.4	25.8	45.4	0.0	0.5	0.0
PRT	30.1	50.0	3.7	12.5	3.7	0.0
GRC	33.3	52.9	0.0	2.3	11.5	0.0
DNK	40.9	15.2	43.9	0.0	0.0	0.0
NLD	43.9	0.0	46.3	9.9	0.0	0.0
IRL	48.3	6.2	4.7	34.3	6.5	0.0
FIN	49.9	15.1	8.9	12.8	4.7	8.6
NZL	50.2	0.0	49.8	0.0	0.0	0.0
DEU	52.2	12.1	3.0	21.2	11.6	0.0
NOR	53.3	8.9	25.2	12.1	0.5	0.0
FRA	54.3	0.0	12.4	21.4	11.9	0.0
ITA	54.8	41.9	0.0	1.5	0.3	1.4
AUT	58.1	35.5	1.2	3.8	1.4	0.0
CAN	86.2	6.1	0.0	2.2	5.5	0.0

1. Formation en établissement ; formation sur le lieu de travail ; formation intégrée ; aide spéciale en faveur de l'apprentissage.

2. Y compris les stages d'initiation à la vie professionnelle en Suède.

Source : Base de données des programmes du marché du travail de l'OCDE.

le système de placements d'expérience professionnelle dans la première phase de la reprise économique. Mais, à mesure que la situation du marché du travail s'améliore, il faudra réduire les mesures en faveur de l'emploi aidé et orienter les travailleurs vers les programmes de formation et la recherche d'emploi. Le gouvernement prend des mesures dans ce sens, les stages d'initiation à la vie professionnelle devant prendre de plus en plus d'importance à mesure que le marché du travail se redresse.

Des outils statistiques pourraient être utiles pour mieux cibler les ressources consacrées aux PAMT. Si certains chômeurs ont besoin de suivre une formation pour trouver un emploi, une obligation de recherche d'emploi assortie de sanctions crédibles est suffisante pour d'autres. Le gouvernement devrait donc redoubler d'efforts pour identifier les chômeurs qui ont un risque élevé d'évoluer vers le chômage de longue durée et les diriger le plus tôt possible vers des interventions obligatoires. Dans cette optique, le recours accru à l'instrument de profilage statistique pourrait aider le SPE à identifier les chômeurs de courte durée les plus susceptibles de bénéficier d'interventions précoces, à condition que cet instrument soit bien conçu (Frölich *et al.*, 2004 ; Bennmarker *et al.*, 2007 ; Tergeist et Grubb, 2006). Des mesures ont été prises dans ce sens : un programme pilote a été mené et le SPE travaille actuellement à une mise en oeuvre à l'échelon national.

## D'autres réformes sont nécessaires pour éviter des conséquences durables sur le marché du travail

D'autres réformes sont nécessaires pour éviter une augmentation durable du chômage et accroître davantage encore la participation à la vie active. Il faudrait notamment réduire le dualisme de la législation pour la protection de l'emploi (LPE), renforcer encore les incitations à la recherche d'emploi et accroître la flexibilité des coûts de main-d'œuvre au bas de l'échelle des salaires. À plus long terme, la population vieillissant, de telles mesures pourraient être utiles, aussi, pour assurer la pérennité du modèle social suédois (Andersen et al., 2007).

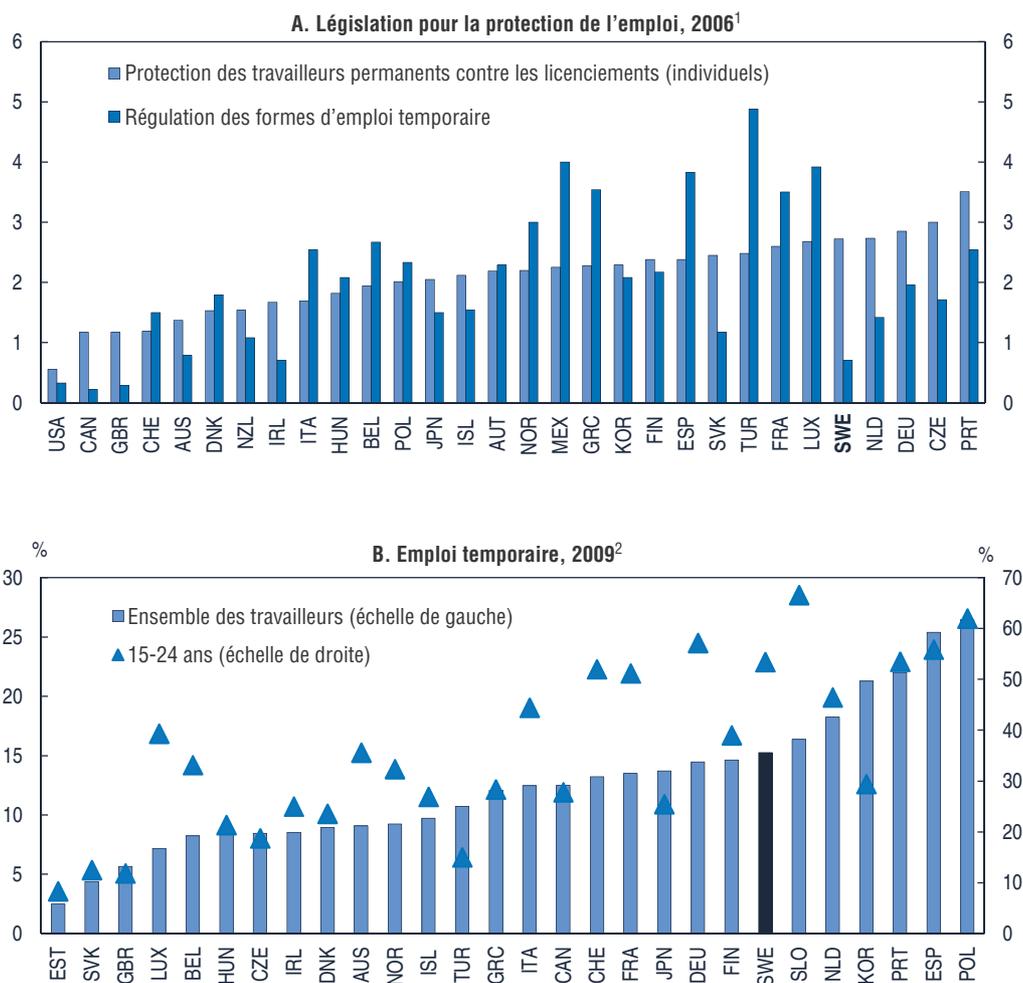
### Réduire le dualisme de la législation pour la protection de l'emploi

Le modèle suédois du marché du travail s'appuie dans une large mesure sur l'implication des partenaires sociaux par le biais des conventions collectives. Il permet ainsi de s'adapter aux chocs macroéconomiques et aux particularités et évolutions sectorielles, tout en assurant aux travailleurs une sécurité suffisante. À cet égard, la Suède est le pays de l'OCDE où l'asymétrie est la plus marquée, en termes de LPE, entre contrats permanents et contrats temporaires (graphique 3.10, partie A), les travailleurs titulaires d'un contrat permanent bénéficiant d'un haut degré de protection tandis que le degré de protection est faible pour les titulaires de contrats temporaires. Cette situation résulte du fait que plusieurs réformes ont été engagées, depuis les années 90, pour abaisser la LPE sur les contrats temporaires, alors qu'il n'y a pas eu de réforme, parallèlement, du côté de l'emploi permanent. La dernière réforme, en 2007, a porté à deux ans la durée maximum de la plupart des contrats de durée déterminée (OCDE, 2007).

La bifurcation dans la législation a contribué à une nette augmentation de la part des travailleurs temporaires. Se situant aux alentours de la moyenne de l'OCDE, à 10 % (Booth et al., 2002) en 1990, la part des travailleurs temporaires dépassait les 15 % en 2009, ce qui est nettement plus que la moyenne de l'OCDE, à peine supérieure à 11 % (graphique 3.10, partie B). Cette situation concorde avec l'expérience d'autres pays de l'OCDE qui, eux aussi, ont déréglementé l'emploi temporaire sans toucher à la réglementation visant les contrats permanents (OCDE, 2004). Le développement des contrats temporaires est bienvenu dans la mesure où il accroît la flexibilité du marché du travail et de l'économie de façon générale. Mais l'absence d'assouplissement des règles visant les contrats permanents, pour réduire le dualisme de la législation, tend à avoir plusieurs effets négatifs :

- Une LPE stricte pour les contrats permanents protège les emplois existants. En période de reprise, cela pourrait aussi freiner le redéploiement de la main-d'œuvre vers les activités plus productives. À cet égard, il est frappant de constater que la rotation de la main-d'œuvre est limitée en Suède, comme dans les autres pays où la LPE pour les contrats permanents est stricte (OCDE, 2009a). La plupart des études empiriques mettent en évidence un effet négatif de la LPE sur le redéploiement de l'emploi<sup>3</sup>, ce qui pourrait aider à expliquer pourquoi les pays à LPE stricte connaissent une plus forte augmentation du chômage structurel après une grave récession (Furceri et Mourougane, 2009).
- La LPE peut entraîner un plus fort taux d'absentéisme pour maladie, comme on a pu l'observer en Suède (voir Skedinger, 2010). Une bonne protection de l'emploi réduit le risque de licenciement et, par conséquent, le coût de l'absentéisme pour les travailleurs (Arai et Thoursie, 2005). En outre, on observe qu'une LPE comparativement faible rend les employeurs moins réticents à embaucher des travailleurs ayant des antécédents

Graphique 3.10. Le dualisme du marché du travail



1. Indicateur OCDE du degré de rigueur de la législation pour la protection de l'emploi. L'indice va de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif.

2. Incidence de l'emploi temporaire en proportion de l'emploi salarié total.

Source : OCDE, Base de données sur la protection de l'emploi ; OCDE, Base de données sur la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368327>

d'absence pour cause de maladie, le coût d'un éventuel licenciement, ultérieurement, étant moindre (Lindbeck et al., 2006).

- Les travailleurs sous contrats temporaires se trouvent le plus souvent à la marge du marché du travail : il s'agit essentiellement des jeunes et des travailleurs peu qualifiés (OCDE, 2002). Ces travailleurs auraient beaucoup à gagner d'une formation en cours d'emploi, mais les données montrent qu'en Suède, les employeurs font moins d'effort de formation en direction des travailleurs temporaires (Wallette, 2005). Cela affaiblit la capacité des groupes les plus vulnérables d'accroître leur productivité et, par conséquent, cela nuit à la productivité de toute l'économie.

Si les travailleurs titulaires de contrats permanents n'ont pas droit à des indemnités de cessation d'emploi en Suède, un certain nombre d'éléments font que la LPE pour les contrats permanents est stricte (tableau 3.2) :

- Les procédures sont lourdes. Si un travailleur est licencié pour motif personnel ou parce que son poste est supprimé, le syndicat dont il relève doit en être informé et a le droit de

Tableau 3.2. **Composantes de l'indicateur LPE pour la Suède**

En 2008

Réglementation visant les ...		Indicateur sur une échelle de 0 (le moins restrictif) à 6 (le plus restrictif)		Rang de la Suède parmi les pays de l'OCDE (1 = le plus strict)
		Moyenne OCDE	Suède	
Contrats permanents	Procédures de notification	3.0	4	3
	Temps avant que le délai de préavis ne commence de courir	1.2	2	5
	Durée du préavis pour 9 mois d'ancienneté	2.9	3	8
	Durée du préavis pour 4 ans d'ancienneté	2.7	5	1
	Durée du préavis pour 20 ans d'ancienneté	1.7	3	4
	Indemnité de cessation d'emploi pour 9 mois d'ancienneté	0.7	0	8
	Indemnité de cessation d'emploi pour 4 ans d'ancienneté	1.7	0	18
	Indemnité de cessation d'emploi pour 20 ans d'ancienneté	1.6	0	22
	Définition de ce qui constitue un licenciement légitime ou, à l'inverse, abusif	1.7	4	4
	Durée de la période d'essai	4.1	4	10
	Indemnisation après un licenciement abusif	2.1	6	1
	Possibilité de réintégration après un licenciement abusif	2.6	2	15
	Délai maximum pour engager une action pour licenciement abusif	2.4	2	10
Contrats de durée déterminée	Cas où le recours aux contrats de durée déterminée est admis	1.5	0	19
	Nombre maximum de CDD successifs autorisé	2.2	0	21
	Durée cumulée maximum autorisée de CDD successifs	1.3	3	2
Agences d'intérim	Type de tâches pour lesquelles le recours à l'intérim est légal	1.4	0	18
	Restrictions quant au nombre de renouvellements de contrats d'intérim	2.8	2	15
	Durée cumulée maximum autorisée de contrats successifs d'intérim	1.9	2	11
	Agrément et obligations de reporting pour les agences d'intérim	3.3	0	23
	Réglementation exigeant l'égalité de traitement pour les travailleurs permanents et les intérimaires	4.0	0	24
Licenciements collectifs	Définition de la notion de licenciement collectif	4.2	6	1
	Exigences supplémentaires de notification en cas de licenciement collectif	3.5	3	13
	Temps supplémentaire avant que le délai de préavis ne commence à courir en cas de licenciement collectif	1.8	6	1
	Autres coûts spécifiques pour les employeurs en cas de licenciement collectif	1.7	0	17

Source : OCDE, Base de données sur la protection de l'emploi.

lancer des négociations en vue d'une réaffectation. Les négociations peuvent durer six mois et le délai de préavis ne commence à courir qu'à partir du moment où les négociations sont terminées.

- La définition formelle de ce qui constitue un licenciement légitime est stricte et l'indemnisation en cas de licenciement abusif est généreuse. En cas de suppression de poste, les licenciements ne sont réputés légitimes que si le choix des travailleurs s'opère

selon le principe « premier entré-dernier sorti ». Si un travailleur est licencié en raison de sa capacité de travail propre, le licenciement est réputé légitime seulement si l'employeur a, auparavant, tenté d'atténuer le problème en adaptant le poste de travail ou en essayant de réinsérer ou de transférer le salarié sur un autre poste qui lui convienne. S'il est vrai que ces règles peuvent être contournées par des négociations avec les syndicats et que les entreprises, jusqu'à dix salariés, sont soumises à des règles moins restrictives (Bulow et Thorsie, 2010), néanmoins, le temps consacré aux négociations renchérit le coût des licenciements. Le haut niveau des indemnités en cas de licenciement abusif confère aux syndicats le pouvoir d'obtenir des indemnités de cessation d'emploi généreuses, ce qui pourrait expliquer pourquoi la proportion de licenciements portés devant les tribunaux est parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE (Venn, 2009). Les procédures de licenciement et le montant des indemnités sont définis au cas par cas entre les employeurs et les syndicats, ce qui crée une incertitude quant au coût du licenciement pour les employeurs, et cela crée aussi une inégalité de traitement entre les travailleurs.

- Les délais de préavis sont longs par rapport à ce qui se pratique dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 3.11).

Les réformes de la LPE, en Suède, devraient assouplir la protection dont bénéficient les contrats permanents. Certains coûts associés aux licenciements sont justifiés, pour garantir que les employeurs internalisent au moins une partie du coût social de la rotation de la main-d'œuvre et pour protéger les travailleurs contre les décisions arbitraires. En particulier, on pourrait supprimer le droit des syndicats de lancer des négociations avant que s'ouvre le délai de préavis et la définition de ce qui constitue un licenciement légitime demande à être assouplie, comme cela a été précédemment recommandé (OCDE, 2007). En outre, pour ne pas entraver la mobilité des travailleurs ayant beaucoup d'ancienneté, la durée maximum de préavis pourrait être réduite. De plus, pour éviter une longue période de travail peu productif après un licenciement, une loi pourrait être envisagée pour faciliter le remplacement de la durée de préavis par des indemnités de cessation d'emploi. Il faudrait, toutefois, que cela aille de pair avec des ajustements dans le calendrier de versement des allocations chômage pour ne pas peser sur les finances publiques.

Si une réforme d'envergure de la LPE n'est pas possible, une solution de remplacement consisterait à favoriser la transition vers un emploi permanent en prolongeant la période d'essai pour les contrats permanents, comme cela a été vu dans une précédente *Étude économique de l'OCDE* (OCDE, 2007). Cependant, cela ne répondrait pas entièrement aux problématiques soulevées plus haut.

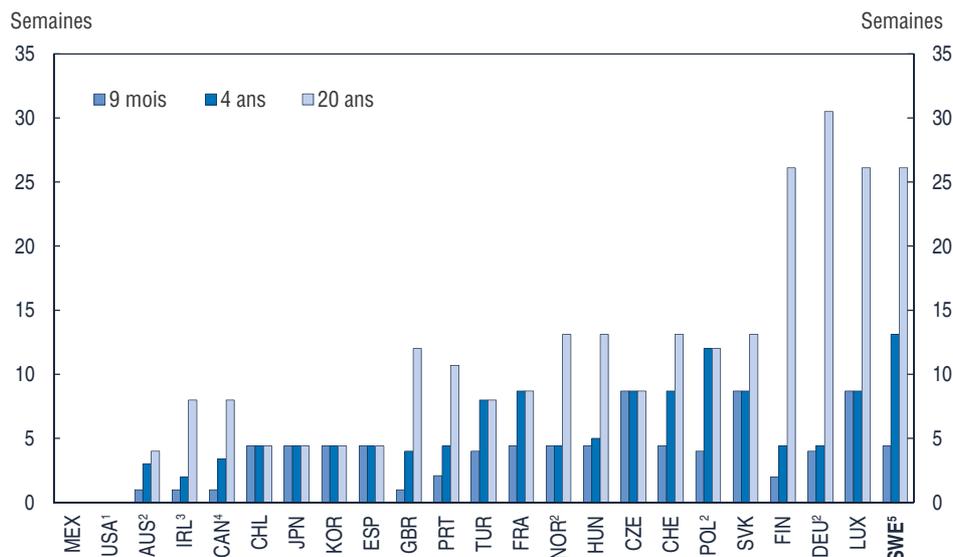
### **Renforcer encore les incitations à la recherche d'emploi**

L'introduction, puis l'extension du crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité et la réforme des allocations chômage ont nettement réduit les trappes à chômage et à inactivité en Suède (OCDE, 2007). Cependant, les transferts sociaux, comme les allocations logement et l'aide sociale, continuent de freiner les efforts de recherche d'emploi de la part de certaines personnes sans emploi.

Les allocations logement et les allocations familiales pourraient être repensées de façon à améliorer les incitations à participer à la vie active, tout en préservant la protection sociale en faveur des personnes qui en ont besoin. Actuellement, les allocations logement, que le projet de loi budgétaire pour 2011 prévoit d'augmenter, sont accessibles aux

Graphique 3.11. **Durée du préavis dans les pays de l'OCDE**

Après 9 mois, 4 ans et 20 ans dans l'emploi



1. Pas de règle officielle.
2. Des règles spécifiques s'appliquent au cas des travailleurs de plus de 45 et 50 ans en Australie et en Norvège, respectivement. En Allemagne, des règles spécifiques s'appliquent au cas des travailleurs de moins de 25 ans. En Pologne, des règles spécifiques s'appliquent au cas des jeunes ayant quitté l'école qui occupent leur premier emploi et pour les travailleurs en période d'essai.
3. Uniquement pour les travailleurs couverts par le Minimum Notice & Terms of Employment Act, à l'exclusion notamment des personnels de la défense, de la police et de certaines conventions d'emploi de la marine marchande.
4. Moyenne pour le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.
5. Des écarts sont possibles en raison des conventions collectives.

Source : OCDE (2010f).

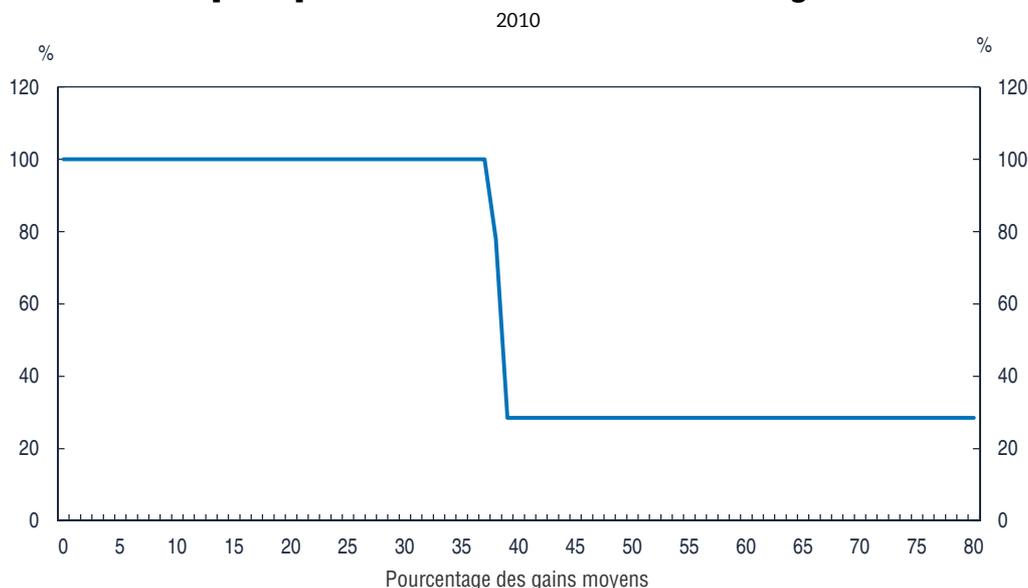
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368346>

ménages avec enfants ayant un faible revenu. Elles sont également accessibles aux personnes de moins de 29 ans ayant un faible revenu. Dans la pratique, cela signifie que 60 % environ des bénéficiaires sont soit des parents isolés, soit des étudiants<sup>4</sup>. Les allocations logement étant soumises à conditions de revenu, elles alourdissent les taux d'imposition effectifs moyens et marginaux. Pour atténuer cet effet négatif sur l'incitation à travailler, on pourrait supprimer ces allocations et augmenter les allocations familiales (non soumises à conditions de ressources) pour les catégories exposées au risque de pauvreté. Une réforme de ce type irait dans le sens des recommandations formulées par la Commission pour la famille (SOU, 2001) et dans une précédente *Étude économique de l'OCDE* (OCDE, 2007). Elle réduirait le taux d'imposition effectif pour les parents isolés et pourrait, dans un second temps, accroître l'offre de main-d'œuvre. L'effet sur le revenu pour certains parents isolés occupant d'ores et déjà un emploi qui perdraient le droit aux allocations chômage sans pouvoir bénéficier d'une augmentation des allocations familiales pourrait inciter ces personnes à réduire leur temps de travail. Cependant, une réforme comparable appliquée à un échantillon de mères isolées, dans une simulation, en Suède, donne à penser que tant l'emploi que le volume total d'heures travaillées fourni par ce groupe devraient augmenter (Flood et al., 2007)<sup>5</sup>.

Le fait que de nombreux chômeurs relèvent de l'aide sociale joue aussi contre l'incitation à la recherche d'emploi. En 2008, 4,5 % de la population suédoise percevait l'aide sociale (Dahlberg et al., 2009). On peut penser que la proportion a augmenté depuis,

compte tenu de la montée du chômage et de la baisse de la proportion de chômeurs susceptibles de bénéficier d'allocations chômage sous conditions de ressources et de percevoir l'aide au titre du chômage<sup>6</sup>. L'aide sociale étant retirée à stricte proportion de l'augmentation des revenus, les chômeurs qui perçoivent l'aide sociale risquent de devoir supporter un taux marginal effectif d'imposition de 100 % lorsqu'ils accèdent à l'emploi, jusqu'à 40 % du salaire moyen (graphique 3.12). C'est très pénalisant par rapport à ce qu'on observe dans d'autres pays de l'OCDE et cela amoindrit l'incitation qu'il y a à prendre un emploi à temps partiel. Cela pourrait aider à expliquer l'incidence relativement faible de ce type d'emploi en Suède (OCDE, 2010d).

Graphique 3.12. **Taux marginal effectif d'imposition pour un travailleur qui ne peut bénéficier des allocations chômage<sup>1</sup>**



1. Le taux marginal effectif d'imposition est calculé en prenant en compte les paramètres issus du système fiscal en 2010, sur la base du modèle impôts-prestations 2008.

Source : OCDE, *Modèle impôts-prestations* ; Gouvernement suédois (2007) ; Gouvernement suédois (2009a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368365>

La dépendance des chômeurs à l'égard de l'aide sociale a aussi créé deux systèmes parallèles de PAMT en Suède. L'aide sociale est administrée par les collectivités locales et celles-ci ont élaboré des systèmes de PAMT conçus pour leur permettre de limiter leurs dépenses. Le contenu de ces dispositifs et l'application de l'obligation faite aux bénéficiaires d'y participer varient notablement selon les collectivités. En règle générale, on sait peu de choses de l'effet de ces dispositifs. En conséquence, un système dual de PAMT s'est instauré avec des mesures relevant à la fois du SPE et des collectivités locales (Dahlberg *et al.*, 2009).

En étendant le champ couvert par les allocations chômage, on pourrait atténuer ce type de problème car on réduirait la part des chômeurs dépendant de l'aide sociale. En vertu des règles actuelles, tous les chômeurs ont accès à l'aide au titre du chômage s'ils satisfont aux conditions de base et à une condition d'activité<sup>7</sup>. Cependant, seuls les affiliés aux agences d'assurance chômage ont droit aux allocations chômage soumises à conditions de ressources. Il existe 32 agences d'assurance chômage, gérées pour la plupart par les syndicats. Les allocations chômage sont essentiellement financées par l'État, au travers de dotations (60 % du coût en 2009), et aussi par les cotisations des adhérents (40 % du coût). En 2007, les cotisations ont été rendues modulables selon les agences de

façon que les travailleurs intégrés sur le marché du travail supportent une partie de la charge financière si la croissance des salaires induit du chômage (OCDE, 2007). En 2006, le gouvernement a déclaré qu'il souhaitait rendre les cotisations à l'assurance chômage obligatoires, mais les réformes ultérieures ne sont pas allées clairement dans ce sens. En 2007, l'accès à l'aide au titre du chômage pour les diplômés a été durci, et les montants payés par les agences d'assurance chômage à l'État ont été augmentés. En conséquence, les agences d'assurance chômage ont relevé leurs primes, ce qui a contribué à la chute du nombre de leurs adhérents, qui sont passés d'environ 80 % de la population active en 2006 à 70 % environ en 2009<sup>8</sup>. Le gouvernement a alors essayé d'étendre le champ d'action des agences en diminuant les montants appelés en 2009, mais, dans le même temps, le chômage a augmenté et les agences ont à nouveau relevé leurs primes. En 2010, le gouvernement a lancé une enquête sur les systèmes d'assurance maladie et chômage.

Il serait, certes, intéressant de rendre obligatoires les cotisations à l'assurance chômage mais assurer la coordination au niveau local entre les municipalités et le SPE restera un défi (OCDE, 2007). Dans cette perspective, la Suède pourrait s'inspirer de l'expérience d'autres pays de l'OCDE qui ont mis en place des « guichets uniques » pour les chômeurs (Tergeist et Grubb, 2006). Au Royaume-Uni, le service de l'emploi et le dispositif de soutien aux revenus ont été fusionnés en une structure unique, *Jobcentre Plus*, chargée de dispenser à la fois les services d'emploi et les mesures de soutien du revenu aux personnes inactives et aux chômeurs, et cela a eu un impact positif en termes d'accès à l'emploi (Karagiannaki, 2007 ; Corkett et al., 2005).

### **Durcir l'application des sanctions**

Les conséquences négatives des mesures de soutien du revenu sur la recherche d'emploi peuvent être annulées, au moins en partie, par une application stricte des exigences de la disponibilité à occuper un emploi. Cela peut encourager la recherche d'emploi, aider à pourvoir les emplois disponibles et faire baisser le chômage structurel (Hasselpflug, 2005). Or, le mode actuel d'administration des allocations chômage crée des problèmes pour sanctionner les cas avérés de violation de l'exigence de disponibilité pour un emploi. Le SPE s'assure que le chômeur remplit les conditions requises pour avoir droit aux prestations mais ce sont les agences d'assurance chômage qui versent les prestations. L'expérience observée dans les pays de l'OCDE montre que des agences d'assurance chômage en concurrence, non soumises à un strict contrôle gouvernemental, peuvent trouver des moyens de se montrer plus généreuses avec leurs membres que ce que la législation prévoit (Duell et al., 2009). En Suède, 60 % seulement des violations portées à la connaissance des agences d'assurance chômage conduisent à des sanctions (IAF, 2010). Six pour cent des signalements n'ont jamais été traités par les agences d'assurance chômage et 25 % n'étaient pas recevables parce qu'ils concernaient des personnes qui ne percevaient pas de prestations. Sur les signalements qui ont fait l'objet d'un traitement et qui étaient recevables, 85 % ont conduit à une sanction (IAF, 2010).

De façon connexe, il faut s'assurer que les violations de l'obligation de disponibilité pour un emploi sont dûment signalées par le SPE. Or, l'Office national d'audit a constaté que le SPE ne signale que certains cas de violation (Riksrevisionen, 2005). Des données plus récentes mettent en évidence des disparités régionales dans les procédures de signalement (Okeke, 2008). Le SPE a été réorganisé en 2008 : pour atténuer ces problèmes, on a dissocié la responsabilité de l'aide et celle du suivi. Cependant, jusqu'à présent, les effets de cette réforme semblent incertains car le nombre des signalements en 2009-10,

ajustés pour tenir compte du niveau du chômage et du volume d'offres d'emploi dans l'économie, a touché un point bas historique (IAF, 2010). Pour que les violations signalées conduisent effectivement à une sanction de la part des agences d'assurance chômage et pour renforcer les incitations en direction du SPE à signaler les cas de violation et à améliorer la qualité de ses services, il faudrait mieux coordonner, voire fusionner, l'administration des prestations chômage et le service de placement. La fusion des deux institutions impliquerait de remplacer l'actuel système des nombreuses agences d'assurance chômage structurées autour des syndicats par un système national plus simple.

Des sanctions plus graduelles, plutôt que plus rigoureuses, pourraient être utiles. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre qu'une application plus systématique des sanctions est sans doute plus efficace qu'un durcissement des sanctions. De fait, des sanctions trop strictes risquent d'affaiblir l'application dans la mesure où les conseillers peuvent estimer qu'elles sont trop dures pour être appliquées (OCDE, 2006a). Une analyse réalisée en Suisse montre que des sanctions mêmes limitées, comme des avertissements, peuvent avoir des effets positifs notables sur les taux de sortie du chômage (Lalive *et al.*, 2005). D'autres pays (par exemple la France) conjuguent un élargissement du recours aux sanctions et une réduction de l'ampleur de la sanction pour un premier manquement. Actuellement, la sanction initiale en cas de manquement aux exigences, en Suède, est une réduction des allocations chômage de 25 % durant 40 jours. Un deuxième manquement conduit à une réduction de 50 % pendant une nouvelle période de 40 jours. Au stade ultime des sanctions, le chômeur perd tout droit aux prestations. Le gouvernement pourrait envisager de conjuguer un durcissement des procédures de notification et plus de gradualisme dans les sanctions : il pourrait, par exemple, davantage recourir aux avertissements avant de réduire les prestations. Les avertissements, toutefois, doivent être étayés par des menaces crédibles quant à une réduction ultérieure des prestations en cas de manquement.

Pour promouvoir l'efficacité dans les notifications et dans le suivi, ainsi que les pratiques optimales de manière générale, le gouvernement pourrait aussi envisager de mettre en œuvre des indicateurs de performance à l'intention du SPE, comme le font d'autres pays de l'OCDE. La Suisse, par exemple, depuis 2000, publie des indicateurs de performance au niveau régional pour les bureaux locaux du SPE, ajustés pour tenir compte de la situation du marché du travail dans la zone (Duell *et al.*, 2010). La simple publication de tels indicateurs pourrait inciter à améliorer la performance, et la rémunération des responsables du SPE pourrait être liée à ces indicateurs.

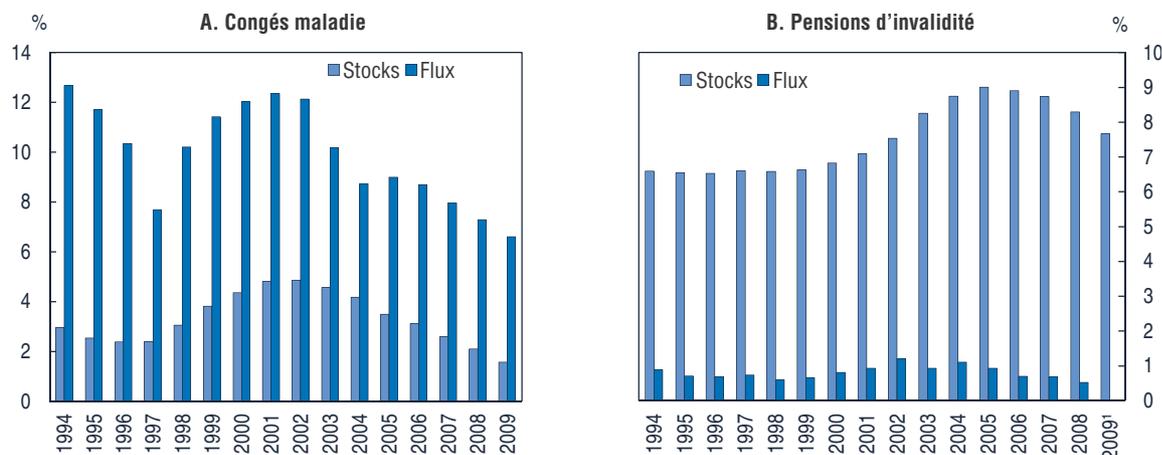
Le durcissement des exigences de recherche d'emploi au niveau régional pourrait aussi améliorer le processus d'appariement et faire baisser le chômage structurel. Avant que n'éclate la récession, les taux de chômage étaient plus élevés dans les régions rurales, en Suède, que dans les zones urbaines. La récession a accentué cet écart, les régions rurales étant plus durement touchées du fait de leur dépendance à l'égard des activités manufacturières (OCDE, 2010a). En 2007, le gouvernement a aboli la règle en vertu de laquelle les chômeurs étaient autorisés à limiter géographiquement leur aire de recherche d'emploi durant les cent premiers jours de chômage, mais les nouvelles dispositions ne sont pas appliquées avec rigueur (Riksrevisionen, 2009a). Un durcissement de l'application des règles en matière de recherche sur le plan géographique aiderait, mais des obstacles comme un strict encadrement des loyers sont de nature à continuer d'entraver la mobilité régionale de la main-d'œuvre (OCDE, 2010e). Pour faciliter davantage la mobilité, il faudrait réformer le marché du logement, comme cela a été vu de façon approfondie dans une précédente *Étude économique de l'OCDE* (OCDE, 2007).

### Poursuivre la réforme des systèmes d'invalidité

L'un des défis importants est de faire en sorte que la récente expansion de la main-d'œuvre, avec l'apport d'anciens bénéficiaires de prestations d'invalidité (graphique 3.13), se traduise finalement par une élévation du niveau d'emploi. La réforme de l'invalidité en Suède, en 1997, illustre bien le fait que la suppression des dispositifs de l'invalidité ne se traduit pas automatiquement par un accroissement de l'emploi car d'autres dispositifs du marché du travail risquent de devoir absorber les travailleurs concernés (Karlström *et al.*, 2008). À cet égard, les incitations financières en direction des bénéficiaires de prestations d'invalidité pour les encourager à revenir sur le marché du travail sont bienvenues. Cependant, si cette mesure, outre le renforcement des mécanismes de filtrage, ne devait entraîner qu'une réduction insuffisante du stock de bénéficiaires, on pourrait envisager d'abaisser encore le taux de remplacement, qui reste supérieur à la moyenne de la zone de l'OCDE (OCDE, 2009b). Une autre priorité consiste à faire en sorte que les procédures renforcées de filtrage régissant l'accès aux prestations d'invalidité soient effectivement mises en œuvre. En outre, les pouvoirs publics pourraient envisager d'améliorer les procédures, par exemple en déléguant l'évaluation médicale pour des épisodes de maladie plus longs à des équipes spécialistes des questions d'assurance, comme cela a été vu dans une précédente *Étude économique de l'OCDE* (OCDE, 2005).

Graphique 3.13. **Congés maladie et pensions d'invalidité**

Pourcentage de la population d'âge actif



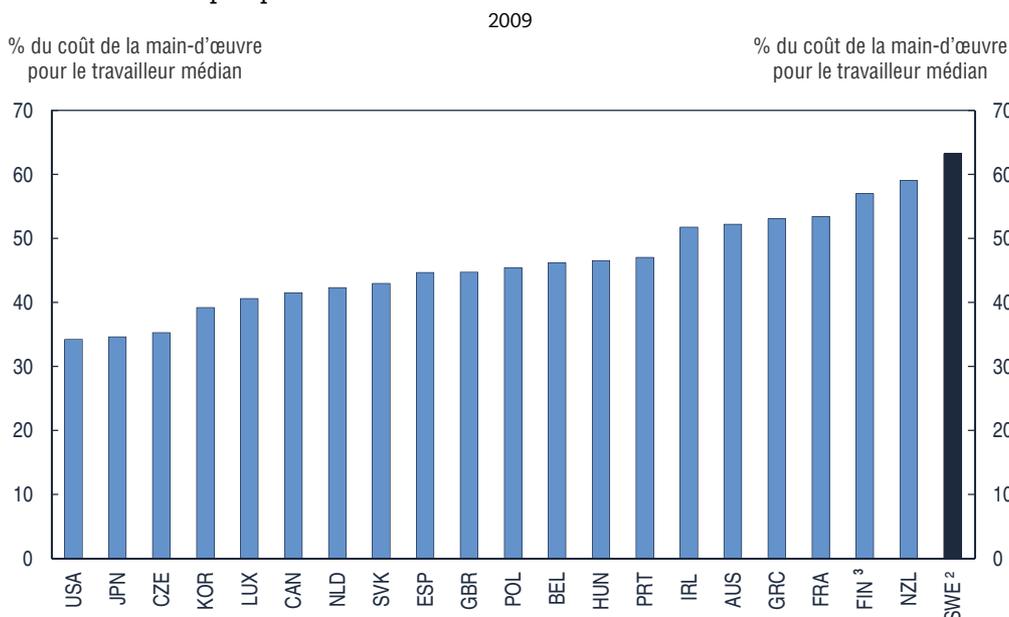
1. Les flux d'entrée ne sont pas disponibles pour 2009.

Source : Conseil suédois de politique budgétaire (2010) ; Agence suédoise d'assurance sociale ; Base de données analytiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368384>

### Renforcer la flexibilité des salaires

Le coût minimum élevé de la main-d'œuvre, en Suède, pourrait se révéler un obstacle important à l'intégration des anciens bénéficiaires de prestations d'invalidité sur le marché du travail (graphique 3.14). Ce coût s'explique essentiellement par le niveau des salaires minimum fixé par les conventions collectives, mais les cotisations à la charge de l'employeur contribuent aussi à renchérir le coût de la main-d'œuvre (31.4 % pour les travailleurs de 26 à 65 ans et 15.5 % pour les travailleurs plus jeunes). Le coût minimum élevé de la main-d'œuvre faisant grimper le seuil de productivité à partir duquel il est rentable d'embaucher des travailleurs, l'emploi des catégories faiblement productives

Graphique 3.14. **Coût minimum de la main-d'œuvre**<sup>1</sup>

1. Le coût de la main-d'œuvre correspond à la somme du salaire et des cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur. Le coût minimum de la main-d'œuvre pour la Suède est indiqué pour 2009 ; pour les autres pays, il correspond à 2008.
2. Le salaire minimum en Suède est le salaire minimum négocié le plus bas au niveau des secteurs, majoré des cotisations de sécurité sociale pour les salariés de plus de 26 ans. Le salaire médian est le salaire médian des travailleurs du secteur privé.
3. Le coût minimum de la main-d'œuvre en Finlande est indiqué pour 2004 et calculé sur la base des données fournies par les autorités nationales.

Source : OCDE, *Base de données Objectif croissance* ; calculs sur la base des données provenant de Skedinger (2007) ; Statistique Suède ; OCDE (2006b) ; Hansen (à paraître).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368403>

pourrait en subir le contrecoup. Les données empiriques tendent à faire apparaître un effet négatif des salaires minimum sur l'emploi des travailleurs faiblement productifs dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, dans lequel le salaire minimum est parmi les plus élevés de l'économie (Skedinger, 2006). Une étude récente indique aussi qu'en 2008 environ 15 % de tous les chômeurs et environ 26 % des travailleurs ayant déjà reçu des prestations d'invalidité avaient un salaire « hypothétique »<sup>9</sup> inférieur au salaire minimum pertinent, ce qui donne à penser que ce dernier peut être un obstacle à l'entrée des travailleurs en question sur le marché du travail (Konjunkturinstitutet, 2010).

Le niveau élevé des salaires minimum subit l'influence du mode d'organisation des négociations salariales. Il n'y a pas de salaire minimum imposé par la législation en Suède, mais les conventions collectives spécifient des salaires minimum pour les salariés dans différents secteurs (Skedinger, 2007). Ces conventions collectives introduisent aussi des différenciations en fonction de caractéristiques individuelles telles que l'âge, l'expérience professionnelle et la région. Tous les travailleurs occupant un emploi dans une entreprise membre de l'organisation employeur signataire sont concernés par une convention collective, qu'ils soient ou non syndiqués. De ce fait, 80 % des travailleurs sont couverts par les salaires minimum. En outre, les salariés d'entreprises non adhérentes peuvent être couverts si l'entreprise signe un accord avec le syndicat concerné : 10 % de travailleurs en plus sont couverts du fait de ce mécanisme (Medlingsinstitutet, 2008). Les entreprises non adhérentes sont fortement incitées à signer ce type d'accord, car les syndicats sont fondés

à engager une action contre les entreprises non signataires même si elles ne comptent aucun syndiqué.

D'après les études théoriques et empiriques, les négociations au niveau des secteurs conduisent à des niveaux de salaire plus élevés que les négociations au niveau local (Calmfors et Drifill, 1988 ; OCDE, 2006a). En Suède, les négociations salariales sont plus décentralisées depuis les années 90, mais les salaires minimums continuent d'être fixés au niveau sectoriel (Skedinger, 2007). Plusieurs options pourraient être envisagées pour éviter que les salaires minimum ne rendent les travailleurs faiblement productifs trop coûteux. Dans le cadre du système actuel, des clauses dérogatoires transparentes pourraient être introduites qui autoriseraient à fixer les salaires au niveau local en deçà des niveaux minimum. Ou bien encore, une commission indépendante pourrait être mise en place, du type de la *Low Pay Commission* au Royaume-Uni, qui jouerait un rôle de conseil sur l'impact des salaires minimum sur l'emploi. Dans ce dernier cas, l'importance des montants acquittés par les agences d'assurance-chômage aux autorités publiques pourrait être modulée selon que les salaires minimum négociés sont ou non en ligne avec les recommandations formulées par la commission indépendante. Enfin, en rendant les cotisations à l'assurance chômage obligatoires, on pourrait aider à mieux aligner les salaires minimum sur la productivité. En effet, les syndicats devraient alors tenir compte des perspectives en termes d'emploi d'un plus large éventail de travailleurs. De plus, le fait de rompre le lien entre l'adhésion à un syndicat et le droit aux allocations chômage est de nature à affaiblir le pouvoir de négociation des syndicats.

### Encadré 3.3. Résumé des recommandations visant le marché du travail

#### Politiques actives du marché du travail

Réorienter progressivement les PAMT des systèmes de placements d'expérience professionnelle vers la formation et la recherche d'emploi.

Améliorer le ciblage des PAMT en recourant davantage au profilage pour identifier les travailleurs qui risquent de devenir chômeurs de longue durée et en revoquant les critères d'éligibilité au système d'incitation à l'emploi (*Nystartjobb*).

#### Politique d'éducation

Envisager de s'orienter peu à peu vers un système de droits d'inscription dans l'enseignement supérieur tout en étendant les prêts publics accessibles aux étudiants pour financer les droits d'inscription. Le remboursement de ces prêts pourrait être subordonné au niveau de revenu futur sous réserve de réduction de l'impôt marginal sur le revenu.

Développer davantage l'information sur la performance et les indicateurs de performance dans l'enseignement professionnel et rendre l'information accessible au grand public.

Évaluer l'impact du choix des programmes d'enseignement général sur la probabilité pour les chômeurs d'accéder à l'emploi et sur la qualité du système éducatif.

#### Heures travaillées et incitations à la recherche d'emploi

Abaisser les taux marginaux d'imposition pour les travailleurs percevant des gains supérieurs à la moyenne, réduire l'impôt d'État sur le revenu et compenser la baisse des recettes publiques en relevant, par exemple, les impôts sur la propriété.

**Encadré 3.3. Résumé des recommandations visant le marché du travail (suite)**

Continuer d'améliorer les incitations à la recherche d'emploi en direction des chômeurs en réduisant le coin fiscal et en réformant les prestations sociales. En particulier, une réduction des allocations logement pourrait être conjuguée à une augmentation ciblée des allocations familiales.

Étendre le champ couvert par l'assurance chômage en rendant les cotisations à l'assurance chômage obligatoires.

Renforcer l'application des sanctions lorsque les exigences de recherche d'emploi ne sont pas respectées et, parallèlement, rendre les sanctions plus graduelles. Améliorer sensiblement la coordination entre le service de placement et l'administration des allocations chômage. Développer des indicateurs de performance du SPE.

**Législation pour la protection de l'emploi**

Réduire la protection dont bénéficient les travailleurs titulaires de contrats réguliers en assouplissant les procédures en cas de licenciement individuel et collectif. Envisager une législation pour faciliter le remplacement de la période de préavis par des indemnités de cessation d'emploi.

**Flexibilité des salaires**

Promouvoir le recours à des clauses dérogatoires transparentes qui permettent de convenir de salaires au niveau local inférieurs au niveau minimum, ou envisager d'évoluer vers un système dans lequel une commission indépendante jouerait un rôle déterminant dans la fixation des salaires minimum ou, à tout le moins, informerait sur l'impact des salaires minimum sur l'emploi.

**Prestations maladie et invalidité**

Poursuivre les réformes visant à améliorer le filtrage dans l'accès aux prestations maladie et invalidité.

Si les réformes en cours du système de prestations maladie et invalidité n'amenaient pas une réduction notable du nombre de bénéficiaires de ces prestations, abaisser davantage le taux de remplacement.

**Notes**

1. La part des étudiants à plein-temps dans la population d'âge actif s'est accrue de 0.7 point de pourcentage entre février 2008 et février 2010.
2. Ce chiffre recouvre les mesures d'incitation à l'emploi, l'emploi subventionné et les mesures de réadaptation.
3. Von Bulow et Thoursie (2010) étudient l'effet spécifique du principe « dernier entré-premier sorti », en Suède. Au vu du fait que ce principe ne s'applique pas aux petites entreprises, ils n'observent pas d'effet significatif sur les taux d'embauche et de licenciement. Ils avancent l'idée que cela peut s'expliquer parce que les employeurs peuvent contourner la règle en négociant avec les syndicats.
4. En 2009, 50 % de l'ensemble des bénéficiaires étaient des ménages monoparentaux avec enfants. Sur l'ensemble des bénéficiaires, 21 % étaient des ménages de moins de 29 ans sans enfants. Dans ce dernier groupe, 33 % sont étudiants.
5. Cette réforme associe aussi une réduction des prestations soumises à condition de ressources et une majoration forfaitaire du revenu. En l'occurrence, la déduction fiscale de base est augmentée, les prestations sociales sont réduites et il est introduit un montant maximum au titre des frais de garde d'enfants.
6. La proportion de chômeurs percevant des allocations chômage soumises à conditions de ressources a diminué, passant d'environ 60 % en 2007 à 50 % en 2009. La proportion de chômeurs percevant uniquement l'aide au titre du chômage a elle aussi diminué, passant de 10 % en 2005 à 5 % en 2009.

7. L'exigence de base est que les chômeurs soient capables et désireux de prendre un emploi. Le chômeur doit soit avoir travaillé au moins 6 mois sur les douze derniers mois, avec un minimum de 80 heures de travail par mois, soit avoir travaillé pendant au moins 480 heures pendant une période de référence ininterrompue de 6 mois, avec un minimum de 50 heures de travail par mois.
8. Le nombre des adhérents aux agences d'assurance chômage est passé de 3.79 millions en décembre 2006 à 3.36 millions en novembre 2009.
9. Le salaire « hypothétique » est fondé sur les salaires passés ajustés pour tenir compte de l'incidence négative du chômage sur les rémunérations.

### **Bibliographie**

- Andersen, T., B. Holmström, S. Honkapohja, S. Korkman, H. Söderströmand et J. Vartiainen (2007), *The Nordic Model*, The Research Institute of the Finnish Economy, Helsinki.
- Arai, M. et P. Thoursie (2005), « Incentives and Selection in Cyclical Absenteeism », *Labour Economics*, vol. 12.
- 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.
- Bassanini, A., J. Rasmussen et S. Scarpetta (1999), « The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid – an Illustration From a CGE Model Applied to Four OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 224.
- Bennmarker, H., K. Carling et A. Forslund (2007), « Vem blir långtidsarbetslös », *IFAU Rapport*, n° 7.
- Booth, A., J. Dolado et J. Frank (2002), « Symposium on Temporary Work: Introduction », *The Economic Journal*, vol. 112, n° 480.
- Calmfors, L., A. Forslund et M. Hemström (2001), « Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From the Swedish Experiences », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8.
- Calmfors, L., J. Driffill, S. Honkapohja et F. Giavazzi (1988), « Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, vol. 3, n° 6.
- Conseil suédois de la politique fiscale (2010), *Report of the Swedish Fiscal Policy Council*, Stockholm.
- Corkett, J., S. Bennett, J. Stafford, M. Frogner et K. Shrapnell (2005), « Jobcentre Plus Evaluation: Summary of Evidence », *Department for Work and Pensions Research Report*, n° 252.
- Dahlberg, M., K. Edmark, J. Hansen et E. Mörk (2009), « Fattigdom i Folkhemmet », *IFAU Rapport*, n° 4.
- 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.
- Duell, N., P. Tergeist, U. Bazant et S. Cimper (2010), « Activation Policies in Switzerland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 112.
- Erlandsen, E. et J. Lundsgaard (2007), « How Regulatory Reforms in Sweden Have Boosted Productivity », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 577.
- Flood, L., R. Wahlberg et E. Pylkkänen, « From Welfare to Work: Evaluating a Tax and Benefit Reform Targeted at Single Mothers in Sweden », *Labour*, vol. 21, n° 3.
- Forslund, A. (2008), Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt, *Studier i Finanspolitik*, n° 4, Finanspolitiska Rådet.
- Frederiksson, P. (1997), « Economic Incentives and the Demand for Higher Education », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 99, n° 1.
- Frölich, M., M. Lechner et H. Steiger (2004), « Statistically Assisted Programme Selection – International Experiences and Potential Benefits for Switzerland », *IFAU Working Paper*, n° 1.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « How Do Institutions Affect Structural Unemployment in Times of Crisis? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 730.
- Furceri, D. et A. Zdzienicka (2010), « The Effect of Banking Crises on Human Capital », *polycopié*.
- Gouvernement suédois (2008a), « Projet de loi budgétaire pour 2009 », *Proposition*, n° 2008/09:1, Stockholm.

- Gouvernement suédois (2008b), « Sänkt skatt på förvärvsinkomster », *Promemoria*, juin, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2009a), « Ett ytterligare förstärkt jobbskatteavdrag », *Proposition*, n° 2009/10:42, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2009b), « Projet de loi budgétaire pour 2010 », *Proposition*, n° 2009/10:1, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2009c), « Mesures en faveur de l'emploi et de l'ajustement », *Proposition*, n° 2008/09:97, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2009d), « Projet de loi budgétaire du printemps 2009 », *Proposition*, n° 2008/09:100, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2010a), « Projet de loi budgétaire du printemps 2010 », *Proposition*, n° 2009/10:100, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2010b), « Projet de loi budgétaire pour 2011 », *Proposition*, n° 2009/10:1, Stockholm.
- Guichard, S. et E. Rusticelli (2010), « Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 767.
- Hägglund, P. et P. Thoursie (2010), « De senaste reformerna inom sjukförsäkringen: En diskussion om deras förväntade effekter », *Studier i Finanspolitik*, n° 5, Finanspolitiska Rådet.
- Hansen, N. (à paraître), « Limiting Long-Term Unemployment and Non-Participation in Sweden », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*.
- Hasselpflug, S. (2005), « Availability Criteria in 25 Countries », *Danish Ministry of Finance Working Paper*, n° 12.
- IAF (2010), « Underrättelser om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning och sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen », [www.iaf.se/Global/Tillsyn/Rapporter-pm/2010/2010-3Underr.pdf](http://www.iaf.se/Global/Tillsyn/Rapporter-pm/2010/2010-3Underr.pdf).
- IF Metall (2009), « 12 000 uppsägningar har undvikits », [www.ifmetall.se/ifmetall/home/home.nsf/LUUnique/65DAAD11CBB057A1C125767B00465BE](http://www.ifmetall.se/ifmetall/home/home.nsf/LUUnique/65DAAD11CBB057A1C125767B00465BE)
- Karagiannaki, E. (2007), « Exploring the Effects of Integrated Benefit Systems and Active Labour Market Policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK », *Journal of Social Policy*, vol. 36, n° 2.
- Karlstrom, A., M. Palme et I. Svensson (2008), « The Employment Effect of Stricter Rules for Eligibility for DI: Evidence from a Natural Experience in Sweden », *Journal of Public Economics*, vol. 92, n° 10-11.
- Konjunkturinstitutet (2007), *Lönebildningsrapporten 2007*, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2010), *Lönebildningsrapporten 2010*, Stockholm.
- Lalive, R., J. van Ours et J. Zweimüller (2005), « The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n° 6.
- Liebig, T. (2009), « Jobs For Immigrants: Labour Market Integration in Norway », *Documents de travail de l'OCDE sur les migrations, l'emploi et la politique sociale*, n° 94.
- Lindbeck, A., M. Palme et M. Persson (2006), « Job Security and Work Absence: Evidence From a Natural Experiment », *Research Institute of Industrial Economics Working Paper*, n° 660.
- Lundin, D. et L. Liljeberg (2008), « Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben », *IFAU Rapport*, n° 9.
- Martinson, S. et K. Sibbmark (2010), « Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin? », *IFAU Rapport*, n° 15.
- Medlingsinstitutet (2008), « Avtalsrörelsen och lönebildningen 2009 », *Medlingsinstitutets Årsrapport*, Stockholm.
- OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, Paris.
- OCDE (2006c), *Stimuler l'emploi et les revenus – Les leçons à tirer de la Réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris.

- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE : faire face à la crise de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2009b), « Sweden: Will the Recent Reforms Make it? », *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*, Paris.
- OCDE (2009c), « Maintenir la politique d'activation pendant la crise », *Réunion du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales au niveau ministériel*, Paris.
- OCDE (2010a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2010b), *Les impôts sur les salaires 2008-2009*, Paris.
- OCDE (2010c), « Le retour à l'emploi après la crise », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 87, Paris.
- OCDE (2010d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2010e), « Le rôle des politiques structurelles sur les marchés du logement », *ECO/CPE/WP1(2010)14*, Paris.
- OCDE (2010f), « Detailed Description of Employment Protection in OECD and Selected Non-OECD Countries, 2008 », [www.oecd.org/dataoecd/24/39/42740165.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/24/39/42740165.pdf).
- Okeke, S. (2008), « Regionala skillnader i kontrollfunktionen », *Arbetsförmedlingen Working Paper Series*, n° 6.
- Riksbank (2010a), *Monetary Policy Report*, février, Stockholm.
- Riksrevisionen (2005), « Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet », *RiR*, n° 3, Stockholm.
- Riksrevisionen (2009a), « Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen », *RiR*, n° 13, Stockholm.
- Riksrevisionen (2009b), « Jobbskatteavdraget », *RiR*, n° 20, Stockholm.
- Riksrevisionen (2009c), « Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb? », *RiR*, n° 22, Stockholm.
- Scarpetta, S., A. Sonnet et T. Manfredi (2010), « Rising Youth Unemployment During the Crisis », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 106.
- Skedinger, P. (2006), « Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants », *Labour Economics*, vol. 13, n° 2.
- Skedinger, P. (2007), « The Design and Effects of Collectively Agreed Minimum Wages: Evidence from Sweden », *IFN Working Papers*, n° 700.
- SOU (2001), « Ur fattigdomsfällan », *Statens offentliga utredningar*, n° 2001:24.
- SOU (2010), « Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv », *Statens offentliga utredningar*, n° 2010:19.
- Svarer, M. et M. Rosholm (2004), « Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes », *IZA Discussion Paper*, n° 1300.
- Tergeist, P. et D. Grubb (2006), « Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 42.
- Venn, D. (2009), « Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 89.
- von Below, D. et P. Thoursie (2010), « Last In, First Out? Estimating the Effect of Seniority Rules in Sweden », *Labour Economics*, à paraître.
- Wallette, M. (2005), « Temporary Jobs and On-the-Job Training in Sweden – A Negative Nexus? », *Lund University Department of Economics Working Paper*, n° 13.

## ANNEXE 3.A1

## *Les indemnités de chômage et les programmes de la politique active du marché du travail en Suède*

### **Indemnités de chômage**

Les travailleurs au chômage qui sont assurés reçoivent des indemnités pour une durée maximale de 60 semaines (90 semaines pour les chômeurs ayant des enfants à charge). Le taux brut de remplacement est de 80 % pour les premières quarante semaines et de 70 % pour les vingt semaines suivantes. Après 60 semaines de chômage, le chômeur est dirigé vers le dispositif de Garantie d'emploi et de développement, qui lui fournit un soutien actif avec un taux brut de remplacement de 65 %. Cependant, pour beaucoup de travailleurs, le taux de remplacement est en fait inférieur, car aussi bien les indemnités de chômage que le soutien à l'activité sont plafonnés à 50 % des gains moyens.

Les travailleurs au chômage sans assurance reçoivent une aide s'ils satisfont aux critères d'emploi. Cette aide est versée à un taux forfaitaire de 24 % des gains moyens et pour une durée maximum de 60 semaines (90 semaines pour les chômeurs ayant des enfants à charge). Après 60 semaines de chômage, les intéressés sont dirigés vers le dispositif de Garantie d'emploi et de développement, où une aide au développement leur est versée à un taux de remplacement brut forfaitaire de 16 % des gains moyens.

### **Garantie d'emploi et de développement et Garantie d'emploi pour les jeunes**

Le dispositif de *Garantie d'emploi et de développement* (*Jobb- och utvecklingsgarantin* – JDG) est le cadre général prévu pour les chômeurs de longue durée et vise le retour de ceux-ci à l'emploi grâce à des activités conçues de manière individuelle. Les chômeurs sont réorientés vers le dispositif de Garantie d'emploi et de développement après 60 semaines de chômage. La première phase de la garantie dure 30 semaines et implique généralement des activités de tutorat et de recherche d'emploi. La deuxième dure 60 semaines et vise à fournir une expérience professionnelle aux participants difficiles à placer. Au cours de la troisième phase, les participants sont censés se voir offrir un emploi permanent par des employeurs privés ou publics. Les participants sont rémunérés par l'État et l'employeur ne paie ni salaire ni cotisations sociales, ni assurance. Leur aptitude à travailler sera réexaminée tous les deux ans. La troisième phase de la garantie est de durée indéterminée et les participants sont censés rester dans le dispositif tant qu'ils n'ont pas retrouvé un emploi régulier ou tant qu'ils ne s'inscrivent pas dans le système d'enseignement. Ils sont tenus de continuer à rechercher un emploi avec l'aide du Service public de l'emploi.

Les jeunes chômeurs (16-24 ans) sont dirigés vers la *Garantie de l'emploi pour les jeunes* (*Jobbgarantin för ungdomar*) après 12 semaines de chômage. La première phase dure au moins trois mois et consiste en des activités de recherche d'emploi et de tutorat. Au cours de la deuxième phase, les participants peuvent se voir offrir un placement professionnel ou des mesures de formation de courte durée. La participation ne peut durer au-delà de 15 mois ou jusqu'à ce que le participant atteigne l'âge de 25 ans. Après quoi, il est redirigé vers le dispositif de garantie de développement et d'emploi.

### **Programmes de la politique active du marché du travail**

#### **Activités préparatoires**

Il s'agit d'activités personnalisées dans des domaines comme la recherche d'emploi, la réhabilitation, le tutorat ou la préparation au retour sur le marché du travail grâce à une formation.

#### **Placement professionnel\***

Les chômeurs de plus de 25 ans et les salariés dont l'emploi est menacé peuvent être dirigés vers le service de placement pour expérience professionnelle. Ce service peut s'occuper du placement des chômeurs dans des organisations privées, publiques ou bénévoles pendant au moins six mois. Durant le placement, les participants peuvent être convoqués à des réunions obligatoires avec le SPE.

*Lyft* – système temporaire en place depuis 2010 – vise les chômeurs et les salariés dont l'emploi est menacé. Ce système offre la possibilité d'un emploi au sein d'organisations publiques ou bénévoles. Pour les participants qui ne sont pas inscrits dans le dispositif de Garantie d'emploi et de développement, sa durée est de trois mois maximum, alors qu'elle peut aller jusqu'à six mois pour ceux qui y sont inscrits. Durant le placement, les participants sont obligés de consacrer 25 % de leur temps à la recherche d'un emploi.

*Prova-på-plats* vise les chômeurs n'ayant qu'une faible expérience professionnelle. Ce système offre la possibilité d'un placement dans des organisations publiques et privées, dont la durée maximum est de trois mois.

*Praktisk kompetensutveckling* vise les chômeurs et les salariés dont l'emploi est menacé qui ont déjà eu une expérience professionnelle précédente. La durée maximale de la prestation est de trois mois.

#### **Emploi aidé**

*Särskilt anställningsstöd* vise les chômeurs qui sont sans emploi depuis au moins deux ans et permet de verser à l'employeur une subvention pouvant représenter jusqu'à 85 % des coûts salariaux. La durée maximale de l'aide est de quatre ans. Cependant, des exemptions peuvent être accordées.

*Instegsjobb* cible les immigrants qui ont acquis leur permis de séjour dans les trois dernières années. La subvention peut représenter jusqu'à 80 % des coûts salariaux et la durée de versement maximum est de 24 mois.

\* Le placement d'expériences professionnelles est considéré comme un système d'incitations à l'emploi dans la Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

*Nystartjobb* vise les travailleurs qui sont sans emploi, ont participé à d'autres programmes de la politique active du marché du travail (non compris l'emploi aidé) ou ont reçu une aide sociale, des prestations maladie ou invalidité pendant plus d'un an. Les travailleurs âgés de 20 à 25 ans, et à titre temporaire en 2010-12 également ceux de 55 à 65 ans, sont admissibles à cette aide après seulement six mois. Bien que d'un plus faible montant pour les jeunes, la subvention représente deux fois les cotisations sociales de l'employeur. La durée maximale de versement est d'une année pour les 20 à 25 ans (cinq ans pour ceux qui ont reçu des prestations d'assurance maladie ou d'invalidité), cinq ans pour les 26 à 54 ans et dix ans pour les 55 à 65 ans.

*Lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA), Utvecklingsanställning et Trygghetsanställning* visent les chômeurs ayant une capacité de travail réduite. *Lönebidrag* est le principal de ces programmes et les chômeurs peuvent en bénéficier pendant quatre ans au plus. L'admissibilité est vérifiée chaque année. Le montant de la subvention dépend du salaire du travailleur et de sa capacité de travail.

### **Formation adaptée au marché du travail**

Le Service public de l'emploi peut orienter les chômeurs et les salariés dont l'emploi est menacé vers une formation professionnelle, adaptée à la situation actuelle du marché du travail et assurée par le SPE qui fait appel pour cela à divers établissements d'enseignement. Normalement, la formation n'est pas censée durer plus de six mois.

### **Création d'entreprises**

Une subvention est versée aux chômeurs jugés en mesure de créer leur propre entreprise. La subvention correspond aux prestations auxquelles l'intéressé a droit. La durée maximale de versement est de six mois, mais des prolongements sont possibles.



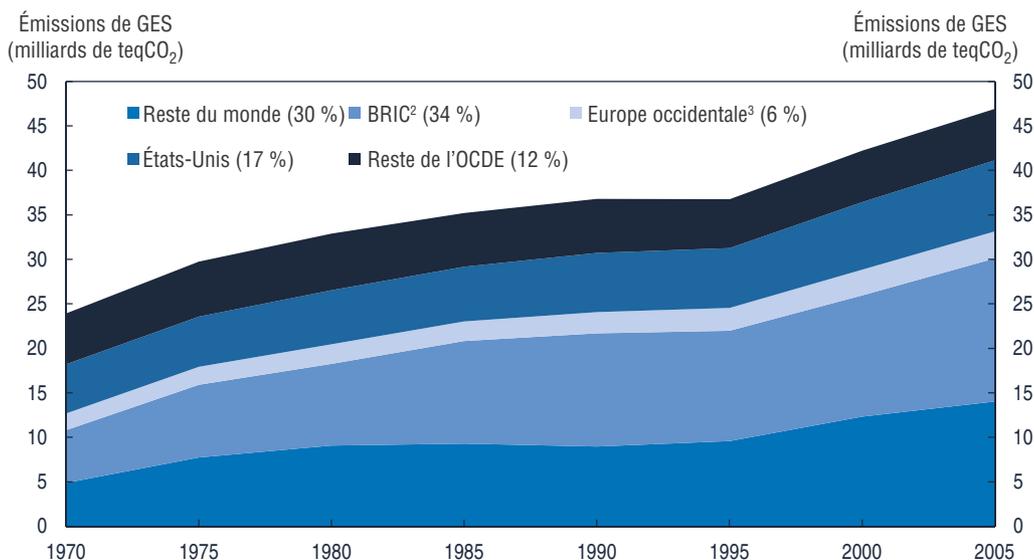
## Chapitre 4

# Améliorer le rapport coût-efficacité des politiques d'atténuation du changement climatique en Suède

La Suède s'est dotée d'un cadre d'action solide et très complet pour limiter ses émissions de gaz à effet de serre. Elle figure aujourd'hui parmi les pays de l'OCDE qui affichent les plus faibles taux d'émission de gaz à effet de serre par habitant et a réussi à découpler la croissance de son PIB de celle de ses émissions. Toutefois, sachant que les émissions de gaz à effet de serre ont déjà été sensiblement réduites, le coût de nouvelles réductions pourrait s'avérer très élevé, d'où la nécessité d'améliorer d'urgence le rapport coût-efficacité des politiques de la Suède en matière de changement climatique. La stratégie envisagée pour améliorer l'efficacité-coût du cadre d'action pourrait consister à : i) réduire les différentiels de prix du carbone entre dans les différents secteurs et faire jouer encore davantage les instruments de marché ; ii) limiter les chevauchements entre objectifs et mesures ; iii) accroître la participation de la Suède aux réductions des émissions de gaz à effet de serre à l'étranger ; et iv) améliorer les évaluations du cadre d'action.

Le taux de croissance des émissions atmosphériques mondiales de gaz à effet de serre (GES) a considérablement augmenté depuis le milieu des années 90, sous l'effet principalement de l'essor économique des pays en développement (graphique 4.1). S'il est probable que la récession récente ait fait baisser les émissions mondiales, son impact sur les concentrations atmosphériques de GES risque de n'être que temporaire. Si de nouvelles mesures ne sont pas prises, les concentrations de GES continueront de grimper et la hausse des températures pourrait alors largement dépasser 2 °C en 2050. D'importantes incertitudes économiques et environnementales entachent les prévisions des dommages dans le scénario « au fil de l'eau », mais la probabilité de très lourdes pertes est élevée et justifie de ramener les émissions mondiales à des niveaux tels que les dommages extrêmes et irréversibles imputables au changement climatique n'aient qu'une « faible » probabilité.

Graphique 4.1. **Évolution des émissions<sup>1</sup> mondiales par pays/région**



1. Comprend les émissions imputables à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie. Les chiffres entre parenthèses indiquent la part en pourcentage des émissions totales en 2005.
2. Brésil, Russie, Inde et Chine.
3. La catégorie Reste de l'OCDE ne comprend pas la Corée, le Mexique ni la Turquie, qui sont comptabilisés dans la catégorie Reste du monde.

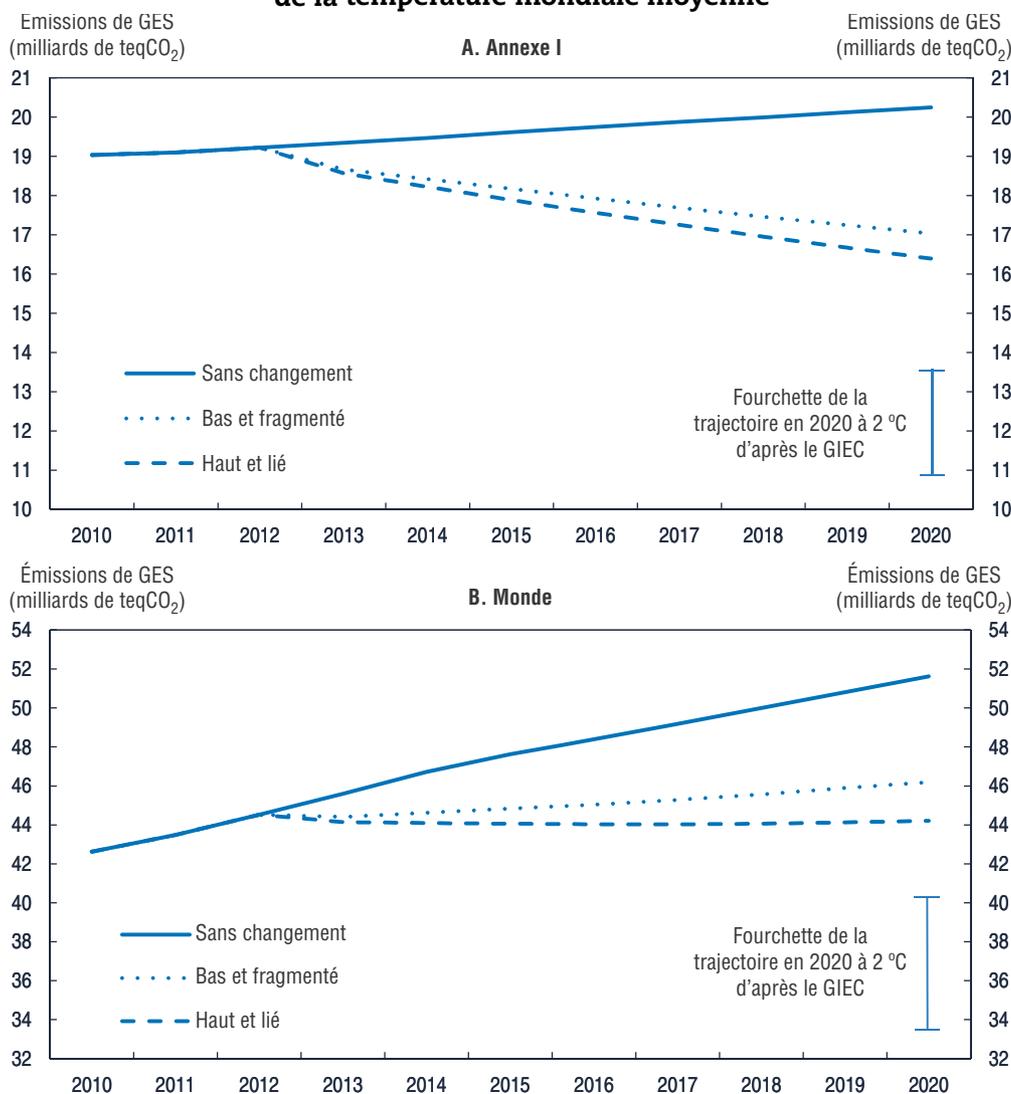
Source : *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368422>

Lors de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 2009 (CdP-15) tenue à Copenhague, plusieurs pays en développement et développés (plus de 120 pays, plus l'Union européenne) ont convenu qu'il fallait maintenir la hausse de la température mondiale moyenne à moins de 2 °C. Selon les estimations du GIEC, pour limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à 2 °C,

il faudrait stabiliser les concentrations de GES à 445-490 ppm (en équivalent CO<sub>2</sub>) et réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de 50-85 % en 2050 par rapport à leur niveau de 2000. Au mois de mai 2010, 42 pays visés à l'Annexe I<sup>1</sup> se sont fixé des objectifs quantifiés d'émission pour l'ensemble de l'économie à l'horizon 2020, et 36 pays non visés à l'Annexe I se sont engagés à prendre des mesures d'atténuation (OCDE, 2010a). Cependant, les estimations de l'OCDE indiquent que les réductions des émissions figurant dans ces engagements ne sont pas suffisantes pour inscrire les émissions sur une trajectoire qui maintiendrait la hausse de la température mondiale moyenne à 2 °C (graphique 4.2).

Graphique 4.2. **Écart entre les objectifs déclarés et la trajectoire correspondant à l'objectif à long terme de limiter à 2 °C la hausse de la température mondiale moyenne**



Note : Dans le scénario « bas et fragmenté » tous les pays atteignent l'objectif situé à l'extrémité inférieure de la fourchette des engagements pris, tandis que dans le scénario « haut et lié » tous les pays atteignent l'objectif situé à l'extrémité supérieure de cette fourchette. Le scénario « haut et lié » table sur l'échange de droits d'émission entre les pays de l'Annexe I, alors que le scénario « bas et fragmenté » ne l'inclut pas. Dans les deux scénarios, on suppose que 20 % des réductions des émissions requises dans les pays de l'Annexe I peuvent être réalisées grâce aux dispositifs internationaux de compensation des émissions.

Source : OCDE (2010a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368441>

La Suède est très impliquée dans les efforts déployés en réponse au changement climatique. Le pays a déjà réussi à réduire ses émissions de GES et s'est fixé des objectifs ambitieux pour continuer sur sa lancée. La Suède a ratifié le protocole de Kyoto, prend une part active aux politiques climatiques de l'UE et entend « donner l'exemple » dans ce domaine. Ses efforts et ses performances sont d'autant plus dignes d'éloges qu'il s'agit d'un petit pays doté d'un climat froid et qui ne devrait donc être guère incité à agir (encadré 4.1). « Montrer l'exemple » face à un problème mondial peut cependant se révéler coûteux pour un pays comme la Suède s'il agit seul. Il lui faut donc trouver un compromis entre le degré d'ambition de ses objectifs climatiques et énergétiques et la nécessité de parvenir à ses fins sans dépenser trop. L'amélioration du rapport coût-efficacité du cadre d'action général pourrait lui permettre de concilier ces deux objectifs.

#### Encadré 4.1. **Économie politique du changement climatique : quelques leçons données par la Suède**

L'atténuation du changement climatique est un problème d'économie politique complexe (OCDE, 2009a) :

- Le changement climatique devrait avoir des conséquences non négligeables pour l'économie mondiale et de nombreux domaines de l'activité humaine. Si l'on prend en considération l'ensemble de ces répercussions et plus généralement les risques de l'inaction, le choix d'objectifs ambitieux de réduction des émissions planétaires semble économiquement rationnel au plan mondial, ce qui signifie que les avantages produits dépasseront les coûts à l'échelle mondiale, à condition que des solutions efficaces par rapport aux coûts soient en place.
- Compte tenu de la croissance actuelle des émissions dans plusieurs pays en développement, une coalition mondiale sera nécessaire si l'on veut limiter la hausse de la température à 2 °C. Des coalitions plus restreintes ne permettront pas d'atteindre cet objectif.
- Cependant, la plupart des pays pourraient, semble-t-il, trouver moins avantageux de participer à une coalition que de rester à l'extérieur en profitant des efforts d'atténuation déployés par les autres. Une large participation peut toutefois être assurée au moyen de transferts financiers internationaux.

Pour un pays comme la Suède, les incitations à jouer les « passagers clandestins » sont très importantes, ceci pour plusieurs raisons : i) c'est un petit pays et ses émissions ont donc peu d'impact sur les émissions mondiales ; ii) la Suède pourrait tirer avantage d'une hausse, au moins modérée, des températures ; et iii) agir seule risquerait de lui coûter cher étant donné qu'il s'agit d'une petite économie ouverte, pour laquelle les coûts marginaux de réduction seront relativement élevés. En dépit de cette situation, la Suède a pris d'importantes mesures pour réduire ses émissions. Il est difficile de comprendre pourquoi la Suède a réussi là où d'autres pays ont échoué. Outre l'attachement des Suédois à la nature, cette situation pourrait tenir à plusieurs facteurs :

- Les secteurs qui auraient pu rencontrer des problèmes de compétitivité ont largement bénéficié d'exemptions des taxes sur le CO<sub>2</sub>.

#### Encadré 4.1. Économie politique du changement climatique : quelques leçons données par la Suède (suite)

- L'ampleur du changement provoqué par l'introduction des mesures gouvernementales et la façon dont il est perçu par la population ont également leur importance. En théorie, les systèmes d'échange de droits d'émission (SEDE) sont plus faciles à mettre en place car ils créent une communauté clairement identifiée au plan national (les détenteurs de droits) qui est financièrement encouragée à maintenir le système. Dans la pratique cependant, il pourrait être plus facile au plan national de créer une taxe carbone qui peut être présentée, comme dans le cas de la Suède, sous les traits d'une refonte de la fiscalité énergétique existante et qui apparaît plus simple qu'un système d'échange. En France, au contraire, la taxe carbone a été présentée comme une taxe supplémentaire, ce qui a pu contribuer à la faire échouer. Au niveau international, un SEDE offre plus de possibilités pour inciter les pays à participer, par exemple en allouant plus généreusement les permis, et pourrait donc être plus facile à instaurer.
  - La Suède attache, semble-t-il, beaucoup d'importance aux générations futures. Les économistes ont soulevé la question de la fixation du niveau de prix « approprié » du carbone. L'une des méthodes possibles fait appel à une évaluation coûts-avantages dans laquelle la valeur d'une tonne de CO<sub>2</sub> est égale à la valeur actualisée nette de l'impact climatique d'une tonne de plus de CO<sub>2</sub> émis dans l'atmosphère, autrement dit au coût social du carbone. Les estimations du coût social du carbone sont entachées de très nombreuses incertitudes parce que beaucoup d'impacts sont difficiles à quantifier. De plus, les estimations varient sensiblement car elles dépendent dans une large mesure de deux paramètres controversés, le taux d'actualisation<sup>1</sup> pour la collectivité utilisé pour agréger les effets du changement climatique dans le temps et les coefficients de pondération au titre de l'équité utilisés pour agréger les effets entre régions. Toutefois, pour un taux social d'actualisation de 4 % à 5 %, proche de celui qu'utilisent la plupart des gouvernements occidentaux pour les investissements à long terme, Tol (2005) constate, à la lumière des résultats d'une méta-analyse, qu'il est peu probable que le coût social du carbone dépasse 4 EUR par tonne de CO<sub>2</sub>. Si l'on applique un taux de préférence pure pour le présent proche de 0, qui assigne le même poids aux générations présentes et futures (option choisie dans le rapport Stern), le coût social du carbone se situerait aux alentours de 70 EUR par tonne de CO<sub>2</sub>, chiffre beaucoup plus proche de la valeur utilisée par la Suède (niveau général de la taxe sur le CO<sub>2</sub> supérieur à 100 EUR par tonne de CO<sub>2</sub>)<sup>2</sup>.
1. Le taux d'actualisation pour la collectivité mesure l'importance du bien-être des générations futures par rapport aux générations présentes pour la société dans son ensemble.
  2. En 2010, le niveau général de la taxe sur le CO<sub>2</sub> était de 1050 couronnes, soit 111 euros par tonne de CO<sub>2</sub>.

### La Suède, un pays propre qui vise des objectifs de réduction des émissions de GES ambitieux

La Suède a adopté des objectifs nationaux plus ambitieux que ceux qui ont été fixés au plan international et on ne peut que l'en féliciter. Durant la période 1990-2012, alors que le protocole de Kyoto l'engageait à limiter la hausse de ses émissions de GES à 4 %, la Suède a décidé de réduire de 4 % ses émissions (encadré 4.2). Au-delà de 2012, comme dans les

#### Encadré 4.2. Principaux objectifs nationaux et internationaux d'atténuation du changement climatique applicables à la Suède

##### Objectifs pour 2012

En vertu du protocole de Kyoto, la Suède devrait limiter ses émissions de GES de façon à ce que le taux moyen d'émission pour la période 2008-12 ne dépasse pas de plus de 4 % les niveaux de 1990.

Cependant, la Suède s'est aussi fixé un objectif plus contraignant pour cette même période, à savoir réduire le taux moyen des émissions de la période 2008-12 de 4 % par rapport aux niveaux de 1990. Cet objectif doit être atteint sans faire appel aux puits de carbone ou aux mécanismes de flexibilité tels que le Mécanisme pour un développement propre (MDP), même si le protocole de Kyoto autorise l'usage de ce dernier.

##### Objectifs pour 2020

###### Objectifs de l'UE

En tant que membre de l'UE, la Suède doit participer à la réalisation des objectifs de l'Union pour 2020, à savoir :

- Réduire de 20 % les émissions de GES par rapport aux niveaux de 1990. Cette réduction pourrait être revue à la hausse jusqu'à 30 % si un nouvel accord mondial sur le changement climatique est conclu avec les autres pays développés faisant des efforts comparables.
- Porter à 20 % la part de l'énergie renouvelable dans la consommation énergétique.
- Porter à 10 % la part de l'énergie renouvelable dans le secteur des transports.
- Réduire de 20 % l'utilisation d'énergie primaire par rapport aux niveaux prévus, en tablant principalement sur l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Ces objectifs doivent être réalisés au niveau de l'UE. Les pays plus riches sont censés contribuer davantage que les plus pauvres. Dans le cas de la Suède, les objectifs sont :

- Réduire de 17 % les émissions des secteurs hors SCEQE entre 2005 et 2020. Cet objectif est la conséquence, pour la Suède, de la Décision relative au partage de l'effort en vertu de laquelle les États membres ont approuvé un objectif national contraignant de limitation des émissions à l'horizon 2020 pour les secteurs hors SCEQE, reflétant la richesse relative de chaque État membre. Les objectifs vont d'une réduction de 20 % pour les États membres les plus riches à une hausse de 20 % pour les plus pauvres. Ces objectifs nationaux devraient permettre de faire reculer les émissions totales imputables aux secteurs hors SCEQE de l'UE de 10 % en 2020 par rapport aux niveaux de 2005.
- Accroître la part de l'énergie tirée des sources renouvelables de 40 % en 2005, à 49 % en 2020.

###### Objectifs nationaux

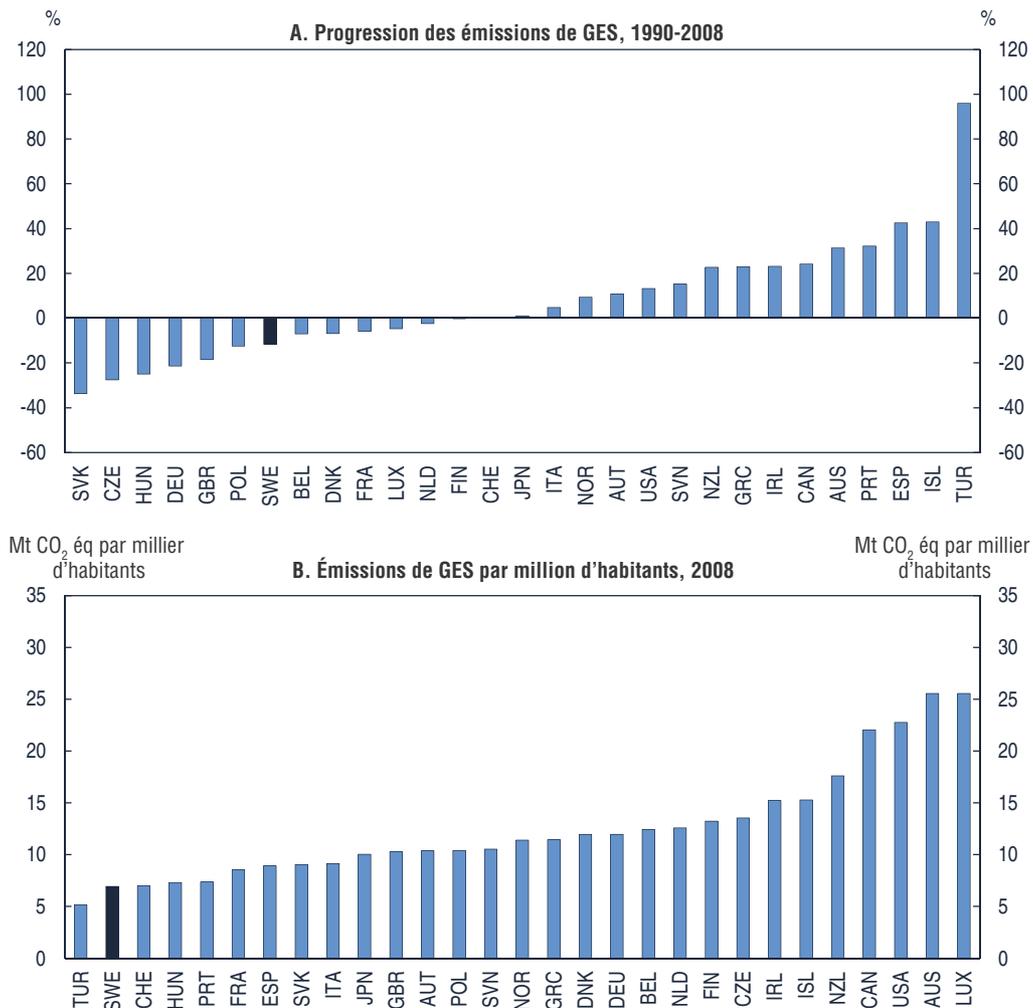
En plus de ces objectifs fixés par l'UE, la Suède a adopté trois objectifs plus contraignants (Projets de loi 2008/09:162 et 163) :

- Réduction de 40 % par rapport aux niveaux de 1992 des émissions de GES des secteurs hors SCEQE (transport, logement, installations de gestion des déchets, agriculture, foresterie, aquaculture et certaines branches de l'industrie). Un tiers de cet objectif doit être atteint au moyen d'investissements opérés dans d'autres pays de l'UE ou dans le cadre de mécanismes de flexibilité tels que le MDP. Les deux-tiers restants devront être réalisés dans le pays, et correspondent à une baisse d'environ 30 % en Suède entre 1990 et 2020.
- Part de l'énergie renouvelable égale à au moins 50 %, objectif légèrement supérieur à celui de l'UE.
- Réduction de 20 % de l'intensité énergétique d'ici à 2020 par rapport à 2008.
- Le gouvernement a aussi fait part de son ambition d'avoir un parc automobile indépendant des énergies fossiles d'ici à 2030.

autres pays de l'UE, ses émissions de GES sont assujetties au *Paquet climat/énergie de l'UE* et à l'objectif des 3x20 à l'horizon 2020. Au niveau de l'UE, les participants ont convenu de réduire les émissions de GES d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990, de porter à 20 % la part de l'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie de l'Union et d'améliorer de 20 % l'efficacité énergétique. Ces objectifs doivent être atteints en réduisant les émissions des secteurs couverts, et non couverts, par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). La Suède a décidé de prendre en charge une part importante de l'effort de réduction des émissions de GES dans les secteurs hors SCEQE en se fixant un objectif de réduction supérieur à 20 % dans ces secteurs, adoptant ainsi l'objectif le plus exigeant de tous les pays de l'UE. Le pays contribuera aussi largement à la réalisation de l'objectif de l'UE concernant l'énergie renouvelable en portant à au moins 50 % la part de l'énergie renouvelable dans sa palette énergétique.

La Suède devrait réussir à remplir pleinement les engagements souscrits dans le cadre du protocole de Kyoto et ses objectifs nationaux pour 2008-12. En 2008, les émissions de GES avaient diminué de pratiquement 12 % par rapport aux chiffres de 1990, ce qui est l'un des meilleurs résultats des pays de l'OCDE (graphique 4.3, partie A). Les performances de la

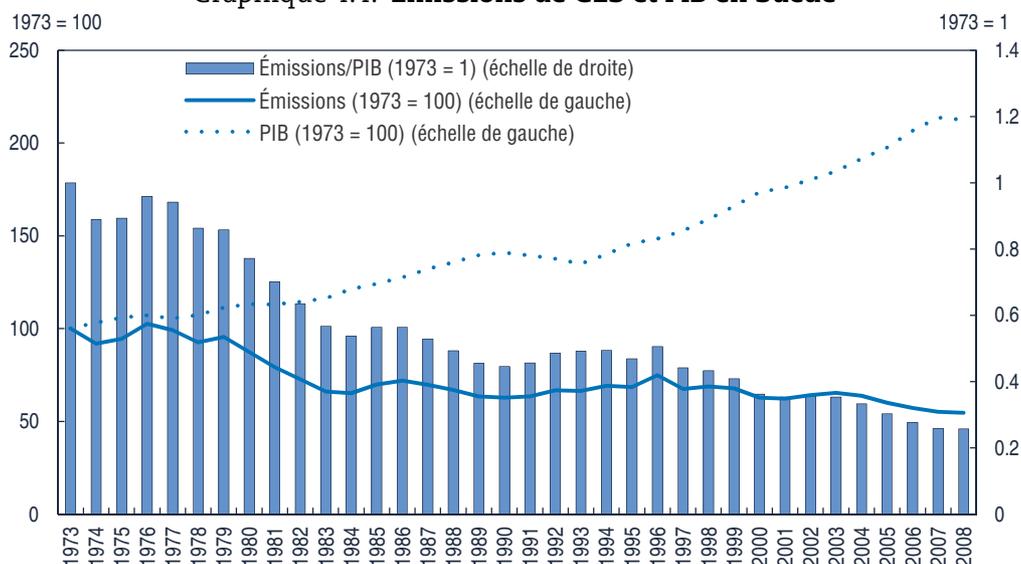
Graphique 4.3. Émissions de GES dans les pays de l'Annexe I, situation et évolution



Source : GCNUCC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368460>

Graphique 4.4. Émissions de GES et PIB en Suède



Source : AIE (2009b) et OCDE (2010b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368479>

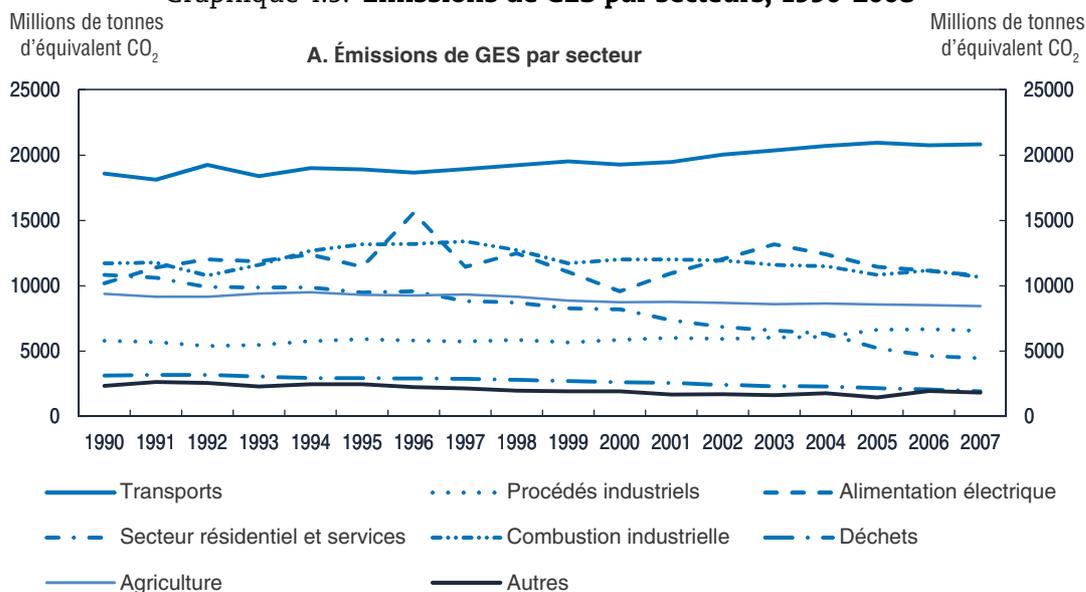
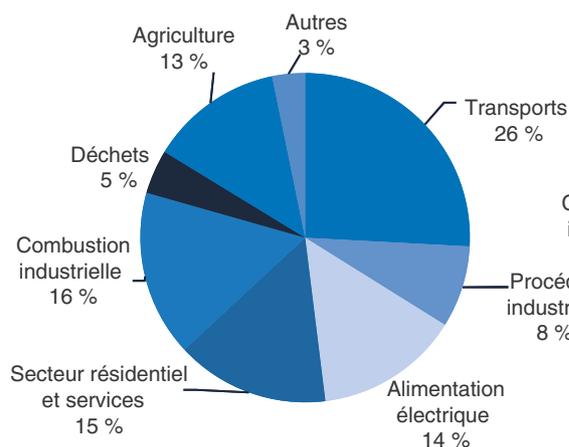
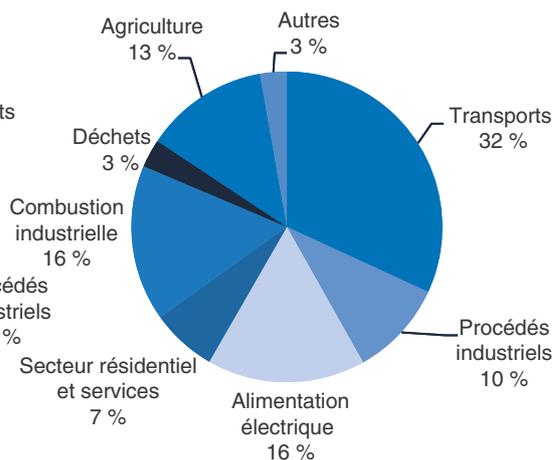
Suède, et de certains autres pays européens, montrent également qu'il est possible de « découpler » la croissance des émissions de GES de celle du PIB étant donné que le PIB a plus que doublé durant la même période (graphique 4.4). La Suède figure actuellement parmi les pays qui affichent les plus faibles taux d'émission par habitant (graphique 4.3, partie B).

Les émissions ont été principalement réduites dans les secteurs des services et du logement, où le pétrole utilisé pour le chauffage a été largement remplacé par de la biomasse dans les installations de chauffage urbain (graphique 4.5, partie A). Les émissions ont aussi diminué, mais dans une moindre mesure, dans les secteurs de l'énergie et de la gestion des déchets. En revanche, elles ont continué à progresser dans le secteur des transports, qui est désormais la principale source d'émissions de GES (graphique 4.5, partie B).

La Suède a réussi à faire décroître ses émissions de GES par habitant principalement en réduisant ses émissions par unité d'énergie, c'est-à-dire en rendant son énergie « plus propre » (tableau 4.2). À l'échelle des quarante dernières années, ces résultats sont principalement à mettre au compte du développement de l'énergie nucléaire (graphique 4.6). Plus récemment, la progression des énergies provenant de sources renouvelables, principalement de l'hydroélectricité et des biocarburants importés, a aussi contribué à cette évolution. La part de l'énergie renouvelable est passée de 34 % en 1991, à 44 % en 2007, et figure parmi les meilleurs chiffres enregistrés dans les pays de l'OCDE (graphique 4.7). La production d'électricité n'émet pratiquement plus de CO<sub>2</sub> puisque plus de 90 % de l'électricité produite est d'origine hydroélectrique ou nucléaire.

Bien que l'intensité énergétique du PIB (la consommation d'énergie rapportée au PIB) ait aussi diminué, elle reste supérieure à la moyenne de l'OCDE. Cette situation tient au fait que l'industrie suédoise consomme beaucoup d'énergie et que la consommation d'énergie des ménages est élevée en raison de la rigueur du climat.

Graphique 4.5. Émissions de GES par secteurs, 1990-2008

**B. Part des émissions de GES par secteur****C. Part des émissions de GES, par secteur, 2007**

Source : Ministère de l'Environnement (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368498>

Le secteur UTCATF (utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie) a séquestré plus de carbone pendant la période 1990-2007 qu'il n'en a rejeté. Les terres et les forêts font partie d'un cycle naturel qui régule la quantité de carbone présent dans l'atmosphère terrestre. Les taux de séquestration du carbone dépendent de la façon dont la terre est utilisée, du type de biomasse et de sols, ainsi que de la topographie et du climat régionaux. Par exemple, la conversion des forêts en terres agricoles accroît la quantité de GES présente dans l'atmosphère car les forêts absorbent en général plus de CO<sub>2</sub> que les terres agricoles, alors que le boisement et le reboisement fixent le CO<sub>2</sub> pendant des décennies. Le recul des puits de carbone s'est toutefois accéléré depuis 2002 en raison de l'intensification des coupes et de la forte tempête de 2005.

Tableau 4.1. **Décomposition des émissions de GES dans certains pays**<sup>1</sup>

	2005			
	Émissions de GES/habitant <sup>2</sup>	PIB/habitant <sup>3</sup>	Énergie/PIB <sup>4</sup>	Émissions de GES/énergie <sup>5</sup>
<b>Suède</b>	<b>7.9</b>	<b>32.3</b>	<b>0.179</b>	<b>1.369</b>
Canada	22.9	35.1	0.24	2.70
Danemark	12.6	33.3	0.11	3.46
France	9.0	30.6	0.15	1.99
Allemagne	11.9	31.4	0.13	2.83
Italie	9.7	28.4	0.11	3.03
Japon	11.1	30.3	0.14	2.68
Royaume-Uni	10.5	32.2	0.12	2.69
États-Unis	23.7	41.9	0.19	2.99
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>14.1</b>	<b>29.7</b>	<b>0.16</b>	<b>2.95</b>

	Variation en % entre 1990 et 2005			
	Émissions de GES/habitant <sup>2</sup>	PIB/habitant <sup>3</sup>	Énergie/PIB <sup>4</sup>	Émissions de GES/énergie <sup>5</sup>
<b>Suède</b>	<b>-9.5</b>	<b>31.2</b>	<b>-20.7</b>	<b>-13.0</b>
Canada	9.9	29.8	-13.6	-2.0
Danemark	-11.0	30.6	-20.1	-14.7
France	17.5	22.4	-8.1	4.4
Allemagne	-23.7	22.0	-23.4	-18.4
Italie	8.9	19.3	2.6	-11.0
Japon	8.6	16.9	-1.5	-5.7
Royaume-Uni	-14.3	36.5	-23.1	-18.4
États-Unis	-1.3	31.1	-21.7	-3.8
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>2.1</b>	<b>29.6</b>	<b>-15.2</b>	<b>-7.2</b>

1. Émissions de GES/habitant = (PIB/habitant) × (énergie/PIB) × (émissions de GES/énergie).

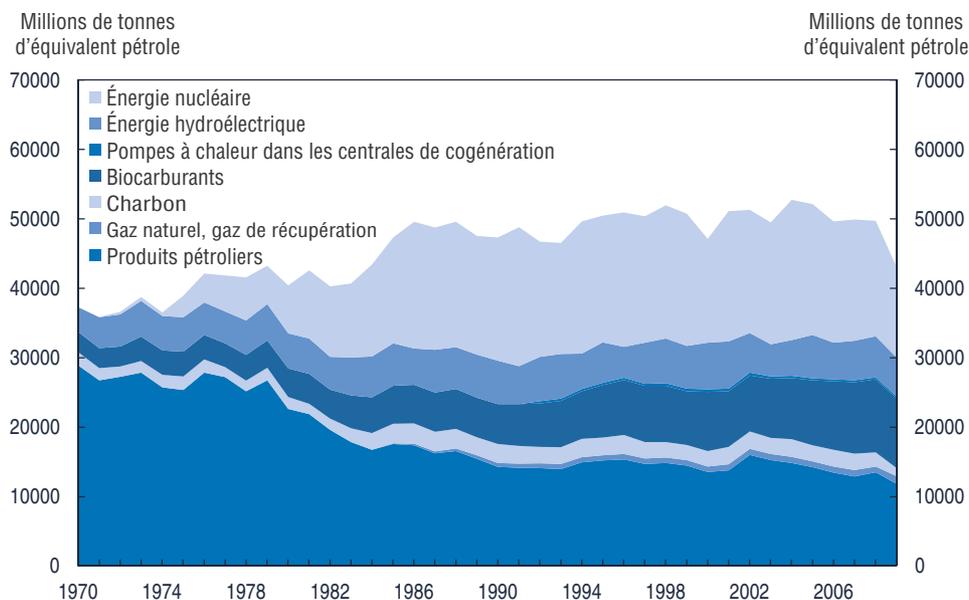
2. En tonnes d'eqCO<sub>2</sub> par habitant.

3. En milliers USD sur la base des taux de change à PPA de 2000.

4. Consommation finale totale d'énergie, en ktep, rapportée au PIB en milliards USD de 2000 à PPA.

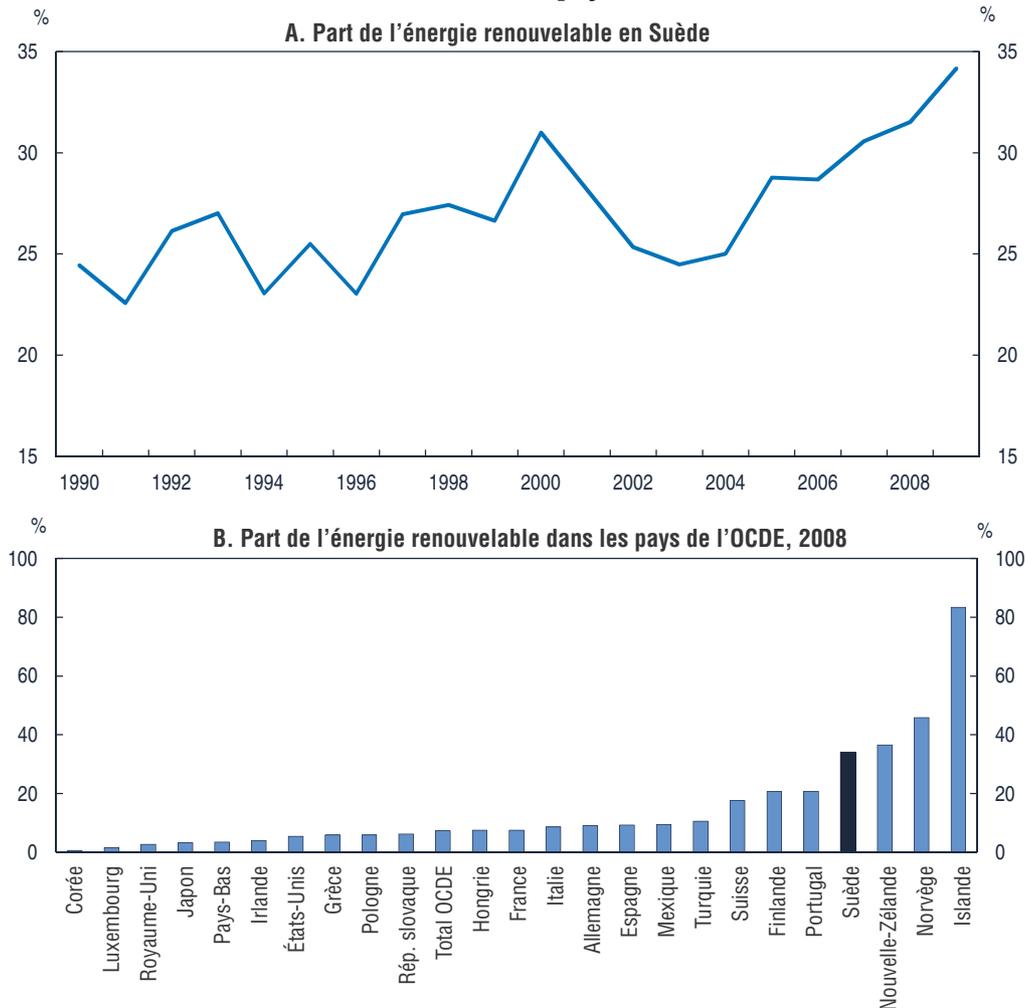
5. Émissions de GES en MteqCO<sub>2</sub>, rapportées à la consommation finale totale d'énergie en ktep.

Source : Calculs de l'AIE et de l'OCDE.

Graphique 4.6. **Offre d'énergie 1970-2007**

Source : AIE (2010b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368517>

Graphique 4.7. **Part de l'énergie renouvelable dans l'offre totale d'énergie en Suède et dans les pays de l'OCDE**

Source : AIE (2009d).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368536>

## Le cadre d'action pour l'atténuation du changement climatique

Les louables résultats que l'on vient d'évoquer procèdent d'une longue tradition de mesures d'atténuation du changement climatique (annexe 4.1). La Suède a largement recouru aux instruments de marché (taxe carbone et participation au SCEQE) mais elle a aussi mis au point plusieurs autres instruments notamment des normes fonctionnelles et technologiques, diverses formes de soutien à la R-D consacrée aux technologies « vertes » et des subventions à l'investissement. L'évaluation du rapport coût-efficacité de son cadre d'action pose la question des critères utilisés pour en juger. Étant donné que le climat est un bien public mondial, les mesures de lutte contre le changement climatique devront, pour présenter un bon rapport coût-efficacité, reposer sur une large assise en termes de pays, de secteurs et de gaz. Dans ces conditions, les mesures prises par un seul pays ou par un groupe de pays risquent de ne pas satisfaire au critère d'efficacité par rapport au coût. De plus, sachant que les pertes de compétitivité risquent d'être plus importantes lorsqu'une petite économie ouverte agit seule, le risque d'introduction d'exemptions, qui ne feront que dégrader encore le rapport coût-efficacité du cadre général, est plus élevé. Pour toutes ces raisons, les politiques de la Suède devraient être évaluées au regard, non

pas de ce qu'elles devraient être en présence d'un accord international économiquement rationnel pour atténuer les émissions de GES, mais plutôt d'un optimum de second rang dans lequel le coût est ramené au minimum en tenant compte des nombreuses contraintes liées à l'absence d'accord international pour l'atténuation.

### ***Des instruments de marché sont en place dans la plupart des secteurs***

La raison d'être des instruments de marché est simple. Les émissions de GES sont un sous-produit de l'activité économique et ont un coût social dans la mesure où elles ont une incidence négative sur l'économie mondiale et le bien-être humain. Le principal mécanisme de marché utilisé pour internaliser le coût social du carbone consiste à lui attribuer un prix par le biais, soit d'une taxe carbone, soit d'un SEDE. En théorie, la différence entre les deux instruments est la suivante : dans le cas de la taxe carbone, le prix du carbone est fixe et l'ampleur des réductions d'émissions est incertaine, tandis que dans celui d'un SEDE, l'ampleur des réductions d'émissions est connue alors que le prix du carbone fluctue. Dans la pratique cependant, le taux de la taxe carbone est souvent revu au fil des ans et les marchés financiers permettent aux entreprises de se prémunir contre les fluctuations à court terme du prix du carbone qui interviennent dans un SEDE, aussi les deux instruments sont-ils assez similaires. En réalité, la principale différence pourrait résider dans leur capacité à assurer le partage de la charge (OCDE, 2009a). Plusieurs défaillances du marché justifient de compléter les instruments de marché par d'autres instruments (encadré 4.3). On sait toutefois qu'en principe, la superposition d'instruments coûte cher et que par conséquent, les instruments complémentaires doivent être utilisés uniquement lorsque le prix du carbone ne suffit pas à remédier à lui seul à une défaillance du marché.

La Suède a été l'un des premiers pays à introduire une taxe sur le carbone en 1991. À cette époque, la taxe était supposée s'appliquer à tous les secteurs, même si un grand nombre d'entre eux bénéficient de taux fortement réduits (voir ci-dessus). Avec l'entrée en vigueur du SCEQE en 2005, les secteurs assujettis à la taxe carbone ont dû aussi s'adapter au prix du carbone du SCEQE. Le SCEQE couvre les installations opérant dans le secteur de la production d'électricité et du chauffage, les raffineries, les installations de production et transformation du fer, de l'acier, du verre et de la fibre de verre, du ciment et de la céramique et les installations produisant des pâtes et papiers. La plupart des émissions du secteur des transports et des ménages sont exclues du système. Pour éviter une double réglementation, le gouvernement a décidé d'exempter de la taxe carbone les secteurs d'activité couverts par le SCEQE. En conséquence, la tarification du carbone concerne tous les secteurs mais elle varie sensiblement selon les entreprises et les secteurs et certaines activités se trouvent totalement exemptées (tableau 4.1).

### ***Il existe des interactions entre la taxe carbone et la taxe sur l'énergie et plusieurs exemptions sont prévues***

En Suède, le carbone est taxé directement au moyen de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, qui tarifie chaque unité de CO<sub>2</sub> émis, et indirectement au moyen de la taxe sur les énergies fossiles. Le taux officiel de la taxe carbone a été porté de 27 euros à 110 euros par tonne de CO<sub>2</sub> entre 1991 et 2010 (graphique 4.8). La taxe sur l'énergie, qui existait avant la taxe carbone, ne dépend pas directement du contenu CO<sub>2</sub> des combustibles mais attribue implicitement un prix au carbone, même si elle ne le fait pas de façon uniforme. Au total, les taxes (directes et indirectes) sur l'électricité et les combustibles fossiles sont parmi les plus élevées d'Europe et frappent plus lourdement les ménages et les services que les entreprises,

### Encadré 4.3. **Élaborer un ensemble d'instruments d'action économe et efficace pour atténuer le changement climatique**

Pour permettre d'atteindre au moindre coût un objectif donné d'atténuation du changement climatique, les panoplies d'instruments devront respecter trois grands critères (Duval, 2008) :

- Égaliser les coûts marginaux de réduction de toutes les sources d'émissions afin de tirer pleinement parti des options qui permettent de réduire les émissions de GES à faible coût. Pour ce faire, l'instrument devra être efficace par rapport à son coût mais il devra aussi s'appliquer au plus grand nombre possible de pays, de secteurs et de GES.
- Assurer un niveau efficient d'innovation et de diffusion des technologies permettant de réduire les émissions de GES afin de faire baisser à terme les coûts marginaux de réduction.
- Répondre au mieux aux risques et incertitudes qui entourent le changement climatique et les coûts de réduction.

Si la tarification du carbone, dans le cadre d'une taxe ou d'un SEDE, répond à ces trois critères, le marché présente un certain nombre d'imperfections qui justifient de la compléter par d'autres instruments :

- L'imperfection la plus évidente tient à la nature de bien public mondial du climat, qui favorise les comportements opportunistes et peut donc intrinsèquement limiter la participation. Cette situation justifie de prévoir certaines formes de soutien aux pays/secteurs faiblement incités à participer.
- Les coûts de surveillance et de contrôle peuvent être élevés pour certaines sources d'émissions telles que la déforestation ou les émissions de méthane dues aux fuites de pipelines, ce qui justifie l'adoption de certaines normes réglementaires.
- Les problèmes d'information : si les ménages et les entreprises ne sont pas suffisamment bien informés, leurs comportements risquent d'être inefficients même en présence d'incitations adéquates. Par exemple, l'efficacité énergétique des bâtiments peut être compromise en cas de divergence des incitations et d'asymétrie de l'information entre propriétaires et locataires. L'application de certaines normes et instruments d'information tels que l'étiquetage pourraient permettre d'améliorer la situation.
- Les imperfections des marchés financiers peuvent nuire à la capacité des ménages et des petites entreprises d'investir dans des équipements efficaces d'économie d'énergie impliquant des coûts fixes élevés. Certains types de subventions pourraient atténuer ce problème.

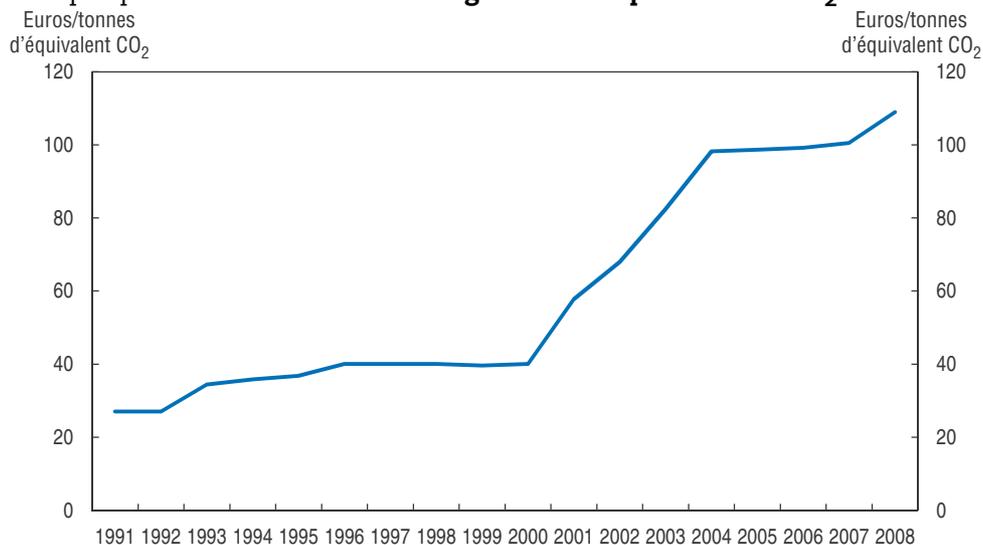
situation commune à plusieurs pays européens (graphique 4.9, ADEME, 2009). Le taux général d'imposition (par tonne de CO<sub>2</sub>) varie selon les combustibles fossiles : il est plus faible pour le charbon que pour les autres combustibles, la taxe sur l'énergie n'étant pas uniforme, mais l'écart avec les autres combustibles est moins marqué que dans d'autres pays européens qui n'ont que la taxe sur l'énergie (ADEME, 2009).

Le taux d'imposition du CO<sub>2</sub> varie non seulement selon les combustibles fossiles mais aussi selon les secteurs, car il existe différentes exonérations, de la taxe sur le carbone et de la taxe sur l'énergie (graphique 4.9). Par exemple, en 2010, l'industrie, l'agriculture, la sylviculture et l'aquaculture ont payé 21 % du taux général d'imposition du carbone, mais ce taux doit être porté à 30 % en 2011 et 60 % en 2015. L'industrie pétrolière, le secteur des produits minéraux et la métallurgie, ainsi que les transports aériens et par voies navigables sont totalement exemptés même si certains de ces secteurs sont actuellement assujettis

Tableau 4.2. **Principaux instruments affectant les émissions de GES en Suède**

	Instruments de prix	Autres instruments
Fourniture d'énergie	SCEQE couvrant 33 % des émissions en 2007 Taxes sur l'énergie et le CO <sub>2</sub> pour le reste des émissions, avec des exemptions (en général, 21 % du taux général)	Système de certificats d'électricité Initiatives spéciales en faveur de l'énergie éolienne et solaire
Industrie	SCEQE couvrant pratiquement toutes les émissions Taxes sur l'énergie et le CO <sub>2</sub> pour les secteurs hors SCEQE. Exemptions : en général, 21 % du taux général mais les industries énergivores sont pratiquement totalement exonérées.	Règlement relatifs à certains gaz fluorés Programme de maîtrise de l'énergie dans l'industrie
Transports	Taxes sur l'énergie et le CO <sub>2</sub>	Prescriptions CO <sub>2</sub> pour les nouveaux véhicules Exemption de la taxe pour les biocarburants/ quotas obligatoires Différenciation de la taxe sur les véhicules en fonction du CO <sub>2</sub> Définition d'une voiture verte Taxe sur les véhicules de société Planification des infrastructures
Résidentiel et services	Taxes sur l'énergie et le CO <sub>2</sub> (taux plein)	Déclaration énergie Réglementation des bâtiments Conseils énergie Marchés publics de technologies Étiquetage énergétique
Agriculture	Taxes sur l'énergie et le CO <sub>2</sub> (21 % du taux général)	Aides au biogaz Programme de développement rural
<b>Total économie</b>	SCEQE couvrant 32 % des émissions en 2007 Taxes sur l'énergie et le CO <sub>2</sub> couvrant 68 % des émissions en 2007	Programmes d'investissement climatique Politique publique de R-D

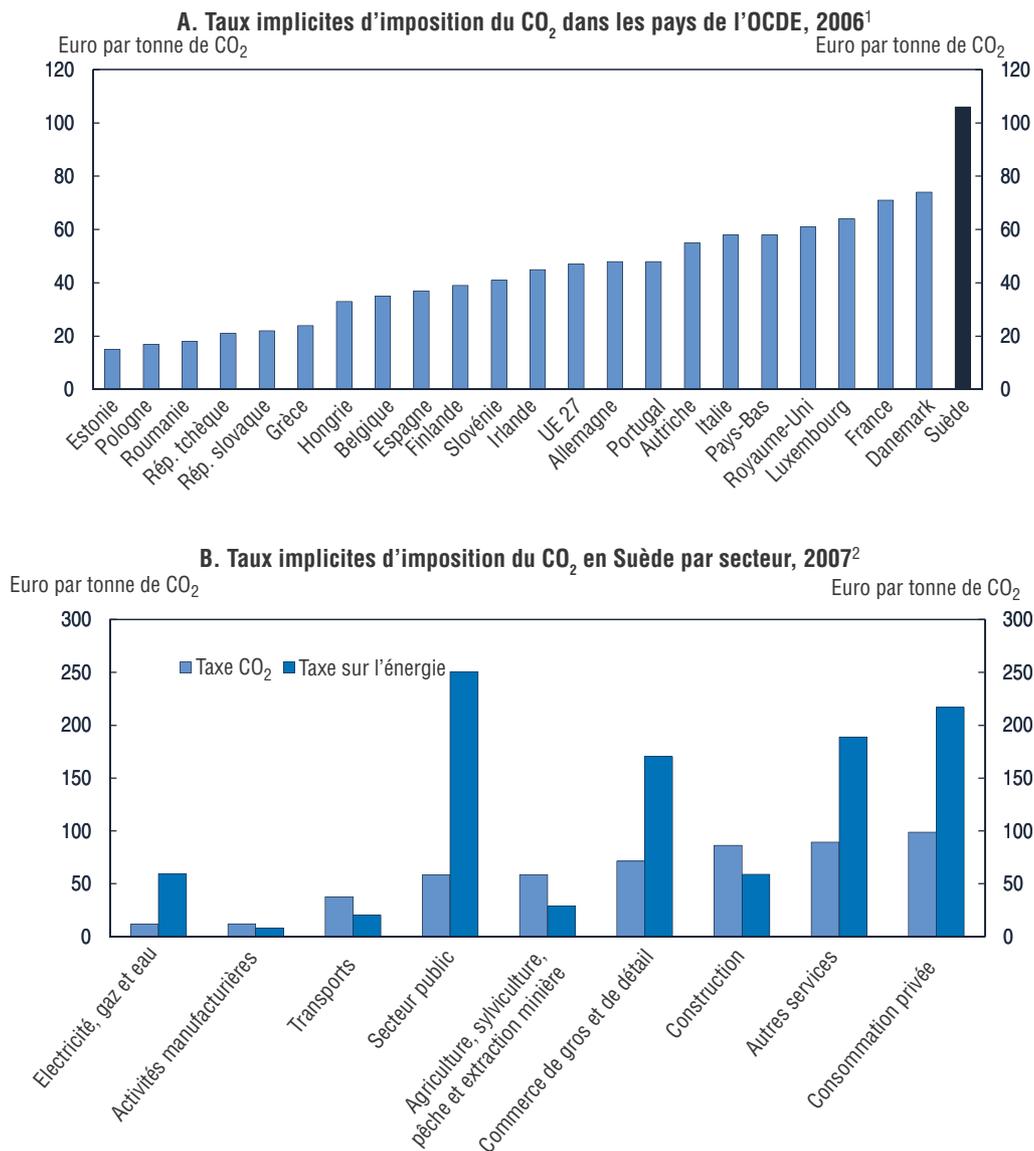
Source : Ministère de l'Environnement (2009a) et OCDE.

Graphique 4.8. **Évolution du taux général d'imposition du CO<sub>2</sub> en Suède**

Source : Ministère des Finances de la Suède.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368555>

aux prix du carbone SCEQE (voir ci-dessous). Le produit de la taxe carbone provient principalement du secteur des ménages et de celui des transports. L'hétérogénéité des taux d'imposition affaiblit le rapport coût-efficacité de l'instrument car les émissions sont réduites dans les secteurs (et pour les combustibles fossiles) assujettis aux taux les plus élevés qui ne sont pas nécessairement ceux dans lesquels les coûts marginaux de réduction sont les plus bas.

Graphique 4.9. **Taux implicites d'imposition du CO<sub>2</sub> dans les pays de l'OCDE et en Suède**

1. Le taux implicite d'imposition du CO<sub>2</sub> (calculé par l'ADEME, 2009) présenté dans la partie A est égal à la somme des recettes perçues directement sur les combustibles fossiles à laquelle on ajoute les recettes des taxes perçues sur l'électricité (produite grâce à l'utilisation des combustibles fossiles) divisée par les émissions de CO<sub>2</sub>. Dans le cas de la Suède, elle comprend le produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub> et de la taxe sur l'énergie.
2. Les taux implicites d'imposition du CO<sub>2</sub> sont calculés en divisant les recettes de la taxe sur le CO<sub>2</sub> (taxe sur l'énergie) par les émissions de CO<sub>2</sub>. Des mesures ont été prises par le Parlement suédois pour réduire l'hétérogénéité des taux de la taxe sur le CO<sub>2</sub> et de la taxe sur l'énergie ; elles entreront en vigueur en 2011 ; 2013 et 2015.

Source : ADEME (2009) et Statistics Sweden, *National Environmental Accounts*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368574>

Les exemptions sont justifiées par le gouvernement en tant que moyen de limiter les problèmes de « fuites » qui peuvent se produire lorsqu'un pays (ou un groupe de pays) décide d'agir seul. En Suède, les fuites de carbone pourraient principalement provenir des secteurs à forte intensité de carbone qui risquent de perdre du terrain par rapport à leurs concurrents étrangers et/ou de se délocaliser vers des pays non participant, auquel cas une partie des réductions d'émissions de la Suède serait compensée par une hausse des

émissions à l'étranger<sup>2</sup>. Les analyses quantitatives montrent que les fuites sont plus importantes dans le cas d'une coalition peu nombreuse, mais que le risque est aussi souvent exagéré car la taxe carbone n'est qu'un élément des décisions d'implantation et d'autres pays taxent également les secteurs à forte intensité énergétique (Barker et al., 2007 ; OCDE, 2009a). L'autre raison invoquée pour justifier ces exemptions est qu'elles permettent de limiter les pertes de production des industries énergivores. Toutefois, les pertes subies par ces industries indiquent surtout que les possibilités de réduction des émissions au moindre coût résident justement dans leur secteur et qu'elles se produiraient même en l'absence de problèmes de compétitivité. Cette évolution fait partie du processus de réallocation à l'intérieur de chaque secteur et entre les secteurs, au profit d'activités à plus faible intensité de carbone. Par exemple, d'après les simulations de l'OCDE, dans un scénario mondial où les émissions mondiales sont réduites de 50 % en 2050 par rapport à 1990 et où, par conséquent, il n'y a pas de fuites, la production des industries à forte intensité énergétique serait réduite de 12 %.

Une taxe sur l'énergie qui s'ajoute à la taxe carbone en taxant indirectement les émissions de CO<sub>2</sub> brouille les signaux-prix adressés aux entreprises et aux ménages. La taxe sur l'énergie a été introduite à l'origine principalement pour produire des recettes. Toutefois, elle est actuellement utilisée par les pouvoirs publics pour atteindre d'autres objectifs (ministère des Finances, 2009). Le taux d'imposition du pétrole est supérieur à celui du gaz naturel ; sachant que le pétrole a un contenu carbone plus élevé et produit donc plus d'émissions de GES, la taxe sur l'énergie contribue à la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Taxer l'énergie fossile contribue aussi à l'objectif de réduction de l'intensité énergétique et, étant donné que les biocarburants bénéficient d'exemptions, permet également d'atteindre les objectifs en matière d'énergie renouvelable. La taxe sur l'énergie est enfin supposée prendre en charge d'autres externalités. L'utilisation d'un instrument pour atteindre plusieurs objectifs comporte un risque, celui de manquer certains des objectifs visés. En théorie, il est mieux d'utiliser un instrument pour chaque objectif, c'est-à-dire une taxe pour produire des recettes, une taxe uniforme sur le CO<sub>2</sub> pour maîtriser les émissions de GES et une ou plusieurs taxes pour réduire les émissions d'autres polluants. Dans la pratique toutefois, il est difficile de dissocier le second objectif du troisième, car les activités sources de GES émettent souvent d'autres polluants, et vice versa (Bollen et al., 2009). La Commission gouvernementale sur la fiscalité verte a formulé en 1997 des propositions en vue de restructurer la fiscalité énergétique et la taxe sur le CO<sub>2</sub> (Swedish Government Inquiries, 1997).

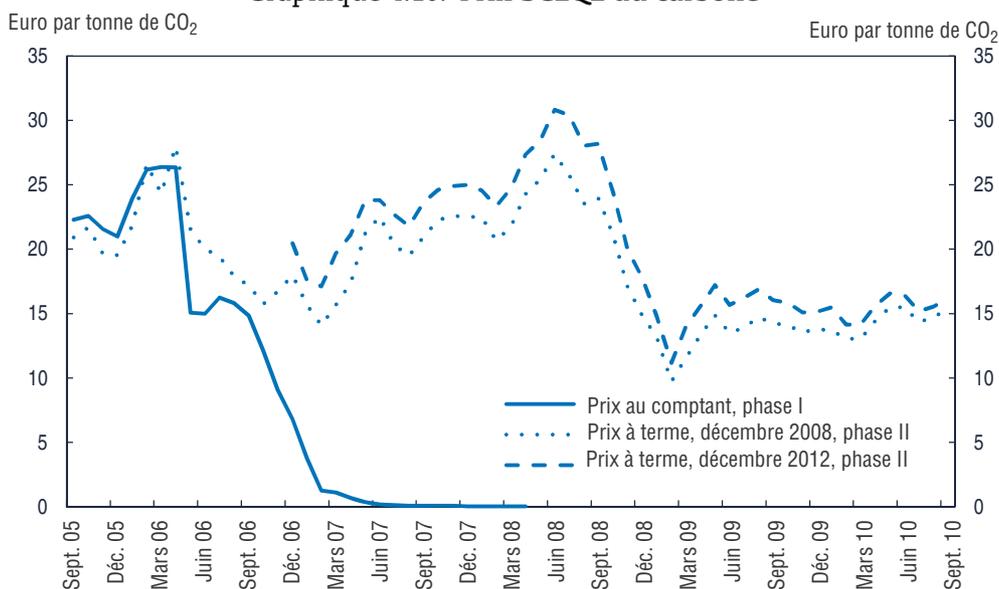
Les taxes sur le carbone et l'énergie ont contribué au recul des émissions de GES, mais il est difficile de déterminer leur rôle exact car leur impact a été jusqu'ici peu évalué (Andersen, 2004). L'utilisation de plusieurs instruments agissant les uns sur les autres dans le domaine du changement climatique fait qu'il est difficile d'évaluer l'impact de chacun, et en particulier celui de la taxe carbone (ministère de l'Environnement, 2009). On considère cependant que la taxe carbone a permis de réduire les émissions, avant tout dans le secteur résidentiel (chauffage urbain, principalement), et qu'elle a atténué la hausse tendancielle des émissions dans le secteur des transports. Son incidence est probablement faible dans l'industrie étant donné que ce secteur bénéficie d'importantes exemptions (Johansson, 2000). L'estimation la plus récente effectuée à l'aide d'un modèle d'équilibre général, qui remonte à 1997, indiquait qu'un doublement de la taxe sur le CO<sub>2</sub> ferait baisser de 0.1 % à 1.7 % les émissions de CO<sub>2</sub> de la Suède (Swedish Government Inquiries, 1997). Si l'on extrapole ce résultat à la période 1991-2010 durant laquelle le taux

général d'imposition a été multiplié par quatre, la réduction des émissions de GES induite par la taxe sur le CO<sub>2</sub> pourrait se situer entre 0.2 % et 3.5 %<sup>3</sup>. D'après une étude récente fondée sur des données au niveau des entreprises, les émissions de CO<sub>2</sub> des entreprises du secteur manufacturier ont été très sensibles à la taxe carbone, bien que celle-ci ait été d'un faible niveau jusque dans ce secteur (Brännlund et al., 2010).

### **Le SCEQE devrait permettre à la Suède de financer des réductions d'émissions dans d'autres pays européens**

La Suède participe au Système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) qui a été mis en place afin d'aider les pays de l'UE à s'acquitter de leurs obligations au titre du protocole de Kyoto. Malgré les problèmes rencontrés au cours de la première phase du système, qui était pour l'essentiel une période d'essai, le SCEQE est parvenu à faire émerger un prix du carbone, et le volume des transactions augmente régulièrement depuis 2005 (graphique 4.10). La période d'engagement (phase II) allant de 2008 à 2012 coïncide avec la première période d'engagement du protocole de Kyoto, au-delà de laquelle il est prévu de prolonger le système, ainsi que d'en étendre le champ d'application<sup>4</sup>. En Suède, le SCEQE ne couvre qu'un tiers des émissions de CO<sub>2</sub>, contre près de la moitié au niveau de l'UE, en raison principalement du niveau très faible des émissions du secteur suédois de l'électricité.

Graphique 4.10. Prix SCEQE du carbone



Source : Point Carbone et Caisse des Dépôts (2010), *Tendances Carbone*, n° 52, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932368593>

Dans le cadre du SCEQE, le plafond des émissions est fixé au niveau de l'UE et les entreprises peuvent échanger des quotas avec des entreprises du même pays ou d'autres pays. Le lieu où sont opérées les réductions d'émissions dépend des coûts marginaux de réduction. Les entreprises et les pays dont les coûts marginaux de réduction sont faibles prennent des mesures pour abaisser le niveau de leurs émissions puis vendent leurs quotas (lorsque ceux-ci sont alloués à titre gratuit<sup>5</sup>) tandis que ceux dont les coûts marginaux sont élevés continuent d'émettre et achètent des quotas.

Si les coûts marginaux varient selon les caractéristiques de chaque pays, ils ont aussi tendance à augmenter avec le niveau des réductions d'émissions. C'est pourquoi le SCEQE devrait permettre à des pays comme la Suède, où les coûts marginaux sont relativement élevés, de financer des réductions d'émissions dans d'autres pays de l'UE où elles seront moins coûteuses, aidant ainsi ces pays à abaisser leur coût de réduction moyen (Hill et Kriström, 2002)<sup>6</sup>. Avec un système de quotas contraignants, les pays dont les coûts marginaux sont relativement élevés achèteraient des permis tandis que ceux dont les coûts marginaux sont relativement faibles en vendraient. En pratique, les quotas alloués à la Suède pour la période 2008-12 (22.3 millions de teqCO<sub>2</sub>) devraient dépasser de 2 % les estimations relatives aux émissions des secteurs couverts par le SCEQE, de sorte que la Suède pourrait être un vendeur net de quotas sur cette période. En effet, malgré des coûts marginaux relativement élevés, les mesures prises par la Suède pour développer les énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité (voir ci-dessous) ont entraîné des réductions d'émissions qui sont venues s'ajouter à celles résultant de la tarification du carbone dans les secteurs couverts par le SCEQE. La taxe carbone influe aussi sur les émissions des secteurs soumis au SCEQE par le biais d'effets d'équilibre général tels que l'augmentation du prix des biens intermédiaires soumis à la taxe carbone. Sur la période 2008-12, ces réductions supplémentaires des émissions dans les secteurs suédois couverts par le SCEQE seront en partie compensées par le niveau plus faible des réductions d'émissions dans d'autres pays de l'UE. Cependant, pour les futures périodes d'engagement au titre du SCEQE, l'impact d'autres politiques sur les émissions de GES des secteurs soumis au SCEQE justifierait une allocation plus restrictive de quotas à la Suède.

### ***Le système des certificats d'électricité a stimulé le développement des énergies renouvelables, mais s'est révélé coûteux***

Outre ses objectifs en matière d'émissions de GES, la Suède s'emploie à exploiter les sources d'énergie renouvelables. Le système des certificats d'électricité est le principal instrument utilisé par la Suède pour développer l'utilisation des énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité. En vertu de ce système, les producteurs d'électricité (et certains utilisateurs) sont tenus d'acheter des certificats représentant une certaine proportion (quota) de leurs ventes (ou de leur consommation), ce qui crée une demande de certificats<sup>7</sup>. Les producteurs d'électricité d'origine renouvelable reçoivent un certificat d'électricité pour chaque mégawatt-heure d'électricité produite, ce qui crée une offre de certificats. Le prix des certificats dépend de l'offre et de la demande et, par conséquent, de la taille du quota obligatoire, que les pouvoirs publics ajustent chaque année pour faire augmenter la demande de certificats. Il est prévu qu'à terme, le prix des certificats sera répercuté sur les consommateurs, ce qui devrait faire baisser la demande d'électricité d'origine fossile. Le quota est contraignant depuis 2005<sup>8</sup>. Pour éviter les problèmes de compétitivité, les secteurs fortement consommateurs d'électricité en sont exemptés. Il existe des systèmes analogues en Belgique, en Italie, en Norvège, en Pologne et au Royaume-Uni.

Les spécialistes ont longuement disserté sur les avantages et inconvénients des systèmes de certificats d'électricité<sup>9</sup>. Deux questions se détachent. La première porte sur l'opportunité de soutenir le développement de technologies sans carbone spécifiques au-delà des incitations induites par le prix du carbone. En effet, les dépenses de R-D visant les technologies liées aux énergies renouvelables comportent une part de coûts fixes, et les entreprises qui assument les coûts d'investissement ne peuvent être assurées d'en retirer

tous les bénéficiaires en raison des retombées dont bénéficient d'autres entreprises. Ces dysfonctionnements du marché justifient la combinaison d'un prix du carbone et de politiques publiques de soutien à la R-D visant ces technologies.

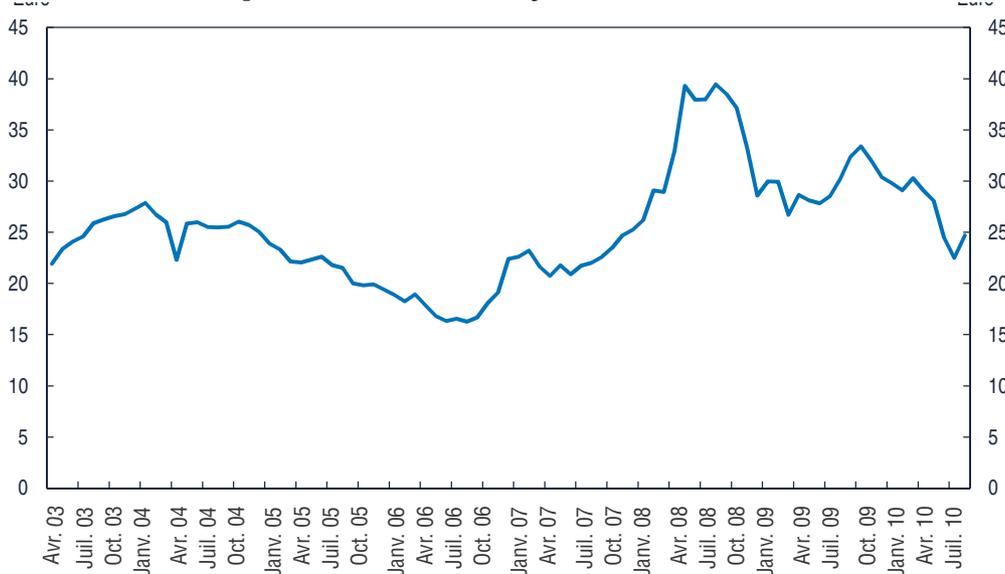
La seconde question consiste à déterminer quelles mesures de soutien additionnelles présentent le meilleur rapport coût-efficacité s'agissant de stimuler l'innovation visant les technologies bas-carbone dans le secteur de l'électricité. Le principal argument en faveur du système de certificats est qu'il s'agit d'un instrument de marché. Les producteurs peuvent choisir entre plusieurs options technologiques, ce qui encourage l'innovation dans les technologies les moins coûteuses. Ce n'est pas nécessairement le cas des tarifs d'achat, qui favorisent les énergies renouvelables par le biais d'un prix garanti (pouvant varier selon la technologie).

L'analyse empirique montre que les systèmes de certificats d'électricité ont un impact positif non négligeable sur l'innovation dans le domaine des énergies renouvelables (Johnstone et al., 2010). Cet impact est supérieur à celui des tarifs d'achat mais bien inférieur à celui de politiques de R-D spécifiques. Comme on peut s'y attendre, les systèmes de certificats d'électricité favorisent les innovations dans les technologies les plus proches du marché (éolien), qui sont rapidement rentabilisées, alors que les tarifs d'achat et les dépenses de R-D spécifiques stimulent également l'innovation dans des technologies plus éloignées du marché (solaire). La Suède est l'un des pays qui comptabilisent le plus grand nombre de brevets visant les énergies renouvelables sur la période 1978-2005, ce qui semble indiquer que le système des certificats d'électricité est bien parvenu à promouvoir la R-D dans ce domaine (graphique 4.12).

Les systèmes de certificats d'électricité subventionnent les producteurs d'électricité d'origine renouvelable car la valeur des certificats qu'ils n'ont pas à payer constitue une forme de subvention à la production (Fischer et Newel, 2007). Ces systèmes présentent un certain nombre d'inconvénients :

- Les coûts de distorsion sont importants car la majorité des certificats (76 %<sup>10</sup>) a été attribuée à des installations anciennes et rentables, qui auraient de toute façon produit de l'électricité d'origine renouvelable. Comme ces anciennes installations ont très probablement bénéficié aussi d'autres formes d'aides de l'État (sans quoi elles n'existeraient pas), les consommateurs ont en fait payé deux fois le coût du développement de l'électricité d'origine renouvelable. Pour remédier à ce problème, le gouvernement a décidé que les installations anciennes (qui représentent 80 % des certificats attribués) seraient retirées progressivement du système en 2012.
- Bien que le gouvernement ait publié à l'avance le quota annuel pour 2003-30, le prix des certificats a été relativement volatile (graphique 4.11), ce qui a sans doute été préjudiciable à l'investissement. Une des raisons en est la faible liquidité du marché, due à la présence, du côté de l'offre et de la demande, de quelques participants importants susceptibles d'influer sur ce prix. Un débat s'est engagé sur la possibilité de faire participer la Norvège au système, ce qui pourrait accroître la liquidité. L'exclusion des installations anciennes en 2012 crée une autre source d'incertitude pour le prix futur des certificats, qui risque de subir de fortes augmentations. C'est pourquoi l'introduction d'un prix plafond est à l'étude. Le système donne aussi lieu à des coûts de transaction dont on estime qu'ils représentent en moyenne 6 % environ du prix du certificat (Agence suédoise de l'énergie, 2009).

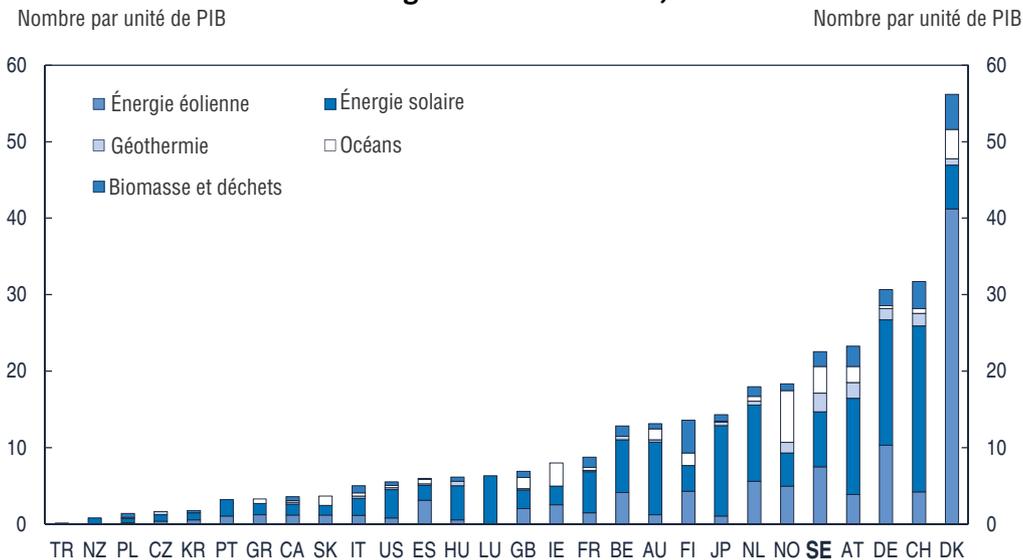
Graphique 4.11. **Prix moyen des certificats d'électricité échangés sur le marché spot dans le cadre du système des certificats d'électricité**



Source : SKM Tricorona.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932368612>

Graphique 4.12. **Brevets visant des technologies liées aux énergies renouvelables<sup>1</sup>, 1978-2005**



1. Les données proviennent de l'Office européen des brevets (EOB). Nombre annuel moyen de demandes de brevet visant les énergies renouvelables sur la période 1978-2005, rapporté au PIB (en milliers de milliards USD de 2000 à PPA).

Source : Johnstone et al. (2010).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932368631>

**D'autres instruments complètent le cadre d'action, dont certains offrent un faible rapport coût-efficacité**

Diverses autres mesures ont été mises en place pour réduire les émissions de GES. En général, ces instruments sont difficiles à évaluer et leur présence aux côtés d'autres instruments n'est pas véritablement justifiée (Brännlund et Kriström, 2001).

La Suède, qui a pour objectif de rendre son parc automobile indépendant des combustibles fossiles d'ici à 2030, a adopté à cette fin un certain nombre de normes techniques et de normes de performance. Par exemple, toutes les grandes stations-service ont l'obligation de vendre au moins un carburant d'origine renouvelable, et les stations-service qui souhaitent vendre du biogaz reçoivent des subventions. Plusieurs exonérations fiscales sont aussi accordées aux voitures « vertes », et le gouvernement a récemment annoncé une subvention pour les voitures à très faibles émissions. Le principal problème posé par ces mesures est qu'elles sont très coûteuses. D'après des simulations sur modèle, un prix du carbone de 150 euros par tonne de CO<sub>2</sub> aurait été nécessaire pour que les émissions de ce secteur retrouvent en 2010 leur niveau de 1990 (Broberg et al., 2008). Comme la palette d'instruments utilisée dans ce secteur n'offre sans doute pas un bon rapport coût-efficacité puisqu'elle cible des technologies spécifiques, le coût marginal de réduction des émissions pourrait être encore plus élevé. À cet égard, le choix fait par le gouvernement de ne pas introduire une taxe kilométrique est bienvenu du point de vue de la politique relative au climat, car cette mesure aurait été coûteuse et son impact sur les émissions de GES limité. D'une façon générale, le gouvernement devrait s'efforcer autant que possible de taxer les émissions de GES directement à la source. La taxation des véhicules ou des kilomètres plutôt que du carburant est un moyen indirect et imparfait de taxer les émissions de GES, qui dépendent de la façon dont le véhicule est utilisé.

Pour favoriser le recours aux biocarburants, la Suède a essentiellement mis en place des incitations fiscales (les biocarburants étant exemptés de taxes sur l'énergie et le carbone), des aides à l'investissement et d'autres mesures mentionnées ci-dessus. Le coût de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> grâce au développement et à l'utilisation des biocarburants dépend du type de biocarburant concerné, mais peut être très élevé et atteindre 350 euros par tonne de CO<sub>2</sub> (Steenblik, 2007). Étant donné que la Suède est principalement importatrice de biocarburants (80 % de l'éthanol est importé, essentiellement en provenance du Brésil) et que la production de biocarburants est fortement subventionnée dans la plupart des pays exportateurs, le pays ne supporte qu'en partie ces coûts. Toutefois, les biocarburants ne deviendront compétitifs que s'ils bénéficient d'une exonération complète des taxes sur l'énergie et le carbone, ainsi que de plusieurs autres formes d'aide. De telles mesures posent un certain nombre de problèmes :

- Elles risquent de créer des effets de verrouillage alors que les biocarburants ne sont peut-être pas le moyen le moins coûteux de réduire les émissions dans le secteur des transports. Le gouvernement est conscient de ce problème et privilégie désormais le recours à un plus large éventail de technologies bas-carbone dans le secteur des transports, y compris les voitures électriques.
- L'impact environnemental de la production de biocarburants dépend du type de biocarburant concerné. Cependant, lorsqu'on tient compte de l'ensemble de la chaîne de production et du transport, l'impact des biocarburants sur les émissions de CO<sub>2</sub> n'est jamais nul. Étant donné qu'une grande partie des biocarburants utilisés en Suède sont importés de pays où leur production et leur transport conduisent à des émissions de GES (Brésil, par exemple), on peut avancer qu'une partie des réductions obtenues en Suède sont annulées par des augmentations intervenant ailleurs. Dans ces conditions, une taxe devrait être appliquée sur les biocarburants en sus de la TVA. La proposition du gouvernement, inscrite dans le *Projet de loi de finances pour 2011*, d'augmenter les exemptions fiscales, mais seulement pour les mélanges à faible taux d'incorporation de biocarburants dans l'essence et le gazole, va dans la bonne direction mais il est possible

de faire plus dans ce domaine. Une taxe énergétique devrait aussi être appliquée sur les biocarburants. L'introduction d'une taxe carbone dépendant de la teneur en CO<sub>2</sub> (plutôt qu'une taxe énergétique qui ne touche qu'indirectement les émissions de CO<sub>2</sub>) donnerait un signal plus clair aux consommateurs et permettrait de faire totalement face aux effets externes du CO<sub>2</sub>. Toutefois, cette option soulève plusieurs difficultés et ne peut, par conséquent, être envisagée qu'en longue période, une fois ces difficultés surmontées. De fait, il faudrait, dans cette optique, calculer les émissions de CO<sub>2</sub> inhérentes aux processus de production et de transport, ce qui est très difficile. En outre, vu que les combustibles fossiles ne sont pas taxés en fonction des émissions générées par leur production et leur transport, cela conduirait à une asymétrie de l'imposition entre les carburants.

Les programmes locaux d'aide en faveur de l'investissement dans des projets « verts », dont la Suède a une longue tradition, sont un autre exemple d'instrument additionnel présentant une médiocre efficacité-coût. Si certains de ces programmes ont été progressivement abandonnés, d'autres les ont remplacés, dont plusieurs ciblent encore une fois l'investissement dans les énergies renouvelables. Compte tenu des autres instruments en place, la présence de ces programmes ne se justifie guère sur le plan économique. On estime en outre que l'additionnalité de ces projets est très faible puisque, selon des estimations empiriques, 70 % d'entre eux auraient été entrepris de toute façon (Broberg *et al.*, 2010). En effet, les subventions sont octroyées aux municipalités sur la base de leur demande, et sans guère vérifier le scénario de référence. Enfin, les coûts administratifs de ces projets sont élevés, puisqu'ils représentent 10 % du montant de la subvention.

***Dans l'ensemble, le cadre d'action a permis de réduire sensiblement les émissions de GES mais il aurait été possible d'aller plus loin pour le même coût***

Selon les estimations nationales, le cadre d'action a permis de réduire les émissions de GES de 32 % par rapport au niveau qui aurait été atteint si ces mesures n'avaient pas été mises en œuvre, c'est-à-dire selon le scénario « au fil de l'eau » (tableau 4.1). En l'absence de ces mesures, les émissions auraient augmenté de plus de 30 % entre 1990 et 2010 au lieu de diminuer de 10 %. Compte tenu de la baisse des émissions liées à la consommation d'énergie des ménages, c'est dans les secteurs des déchets, des solvants et de l'énergie que les réductions d'émissions par rapport au scénario au fil de l'eau devraient être les plus fortes (graphique 4.13). Ces réductions ont principalement été opérées dans les secteurs hors SCEQE car les industries à forte intensité énergétique, qui sont les principaux participants au SCEQE, ont bénéficié d'exonérations fiscales avant l'introduction du SCEQE. Depuis lors, le prix du carbone dans le SCEQE n'a pas été durablement assez élevé pour induire des réductions d'émissions substantielles.

Il n'existe pas d'évaluation du coût global de ces réductions. Les estimations sur modèle effectuées par l'OCDE montrent qu'une diminution de 10 % des émissions de GES par rapport au niveau de 1990 (correspondant aux résultats obtenus en Suède) dans l'Union européenne coûterait 0.2 % du PIB (OCDE, 2009a). Toutefois, ce chiffre doit être considéré comme une estimation basse, obtenue en présumant que la réduction des émissions est intégralement opérée au moyen d'une taxe carbone, alors que la Suède a aussi eu recours à des instruments plus coûteux.

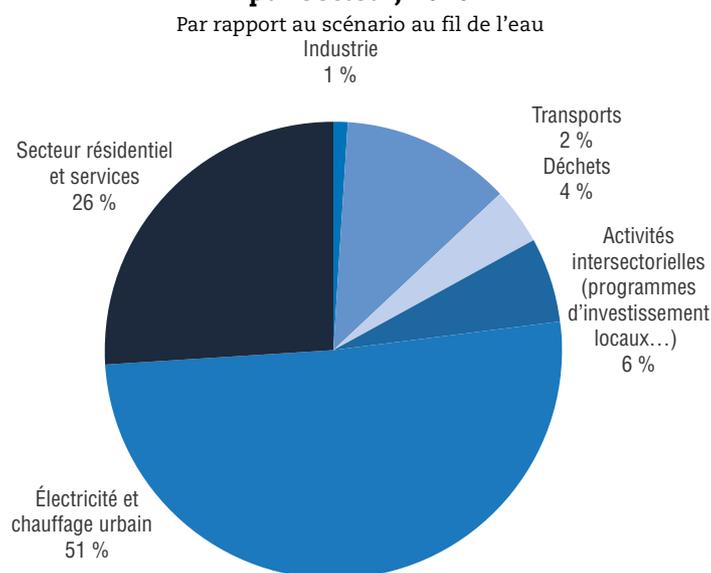
Il existe des estimations nationales du coût de diverses mesures techniques visant à réduire les émissions dans les secteurs de l'électricité et du chauffage, où ont été opérées la plupart des réductions d'émissions (Ministère de l'Environnement, 2009). Ces

Tableau 4.3. **Projections relatives à la réduction des émissions de GES entre 1990 et 2020 en Suède**

Total des émissions de GES (hors UTCATF <sup>1</sup> )	1990	2010	2020	1990-2010	2010-2020	1990-2020
	Millions teqCO <sub>2</sub>			% de variation		
<b>Fil de l'eau</b>	71.93	96.09	98.18	33.6	2.2	36.5
<b>Avec les politiques actuelles</b>	71.93	64.99	63.18	-9.6	-2.8	-12.2
<i>Couvertes par le SCEQE</i>	21.2	21.8	22.2	2.8	1.8	4.7
<i>Hors SCEQE</i>	50.8	43.2	40.9	-15.0	-5.3	-19.5
<b>Avec les mesures de 2009 et les réductions financées hors de Suède</b>	71.93	64	53.7	-11.0	-16.1	-25.3
<i>Couvertes par le SCEQE</i>	21.2	21.8	22.2	2.8	1.8	4.7
<i>Total hors SCEQE, y compris réductions hors de Suède</i>	50.8		31.5			-38.0
<i>Dont : hors SCEQE en Suède</i>	50.8	42.2	38.2	-16.9	-9.5	-24.8

1. Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie.

Source : Calculs de l'OCDE d'après les chiffres du ministère de l'Environnement de la Suède (2009).

Graphique 4.13. **Projections relatives à la réduction des émissions de GES par secteur, 2010**

Source : Ministère de l'Environnement (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932368650>

estimations montrent que les techniques ayant entraîné les plus fortes réductions en Suède ont aussi été les plus coûteuses. Par exemple, le prix du carbone devait avoisiner les 100 euros par tonne de CO<sub>2</sub> pour qu'il devienne rentable de remplacer le fioul par des combustibles issus de la biomasse dans les habitations individuelles (qui représentent une forte proportion des réductions d'émissions en Suède). Les estimations de l'OCDE montrent qu'un prix du carbone de 100 euros par tonne de CO<sub>2</sub> dans l'UE permettrait de réduire les émissions de GES de 30 % par rapport aux niveaux de 1990 pour un coût légèrement supérieur à 1 % du PIB. Il s'agit là d'estimations hautes concernant l'ampleur des réductions d'émissions, et d'estimations basses concernant leur coût, car elles supposent que le prix du carbone s'applique à tous les secteurs et tous les pays. Néanmoins, elles laissent à penser que des réductions plus importantes des émissions

auraient pu être obtenues pour un coût analogue dans un cadre d'action plus efficace par rapport à son coût.

### Aller de l'avant : améliorer le rapport coût-efficacité du cadre d'action

La Suède s'est fixé pour objectif de réduire ses émissions de GES de 40 %<sup>11</sup> entre 1992 et 2020 dans les secteurs non couverts par le SCEQE (tableau 4.3). Près de 40 % de cet objectif a déjà été obtenu entre 1990 et 2010, et le financement de réductions d'émissions à l'étranger devrait permettre une réduction supplémentaire de 35 %. Le reste, qui devra être réalisé sur le territoire national, correspond à une diminution de 10 % dans les secteurs hors SCEQE sur la période 2010-20. On estime que la crise économique et financière, en contractant le PIB, a fait baisser le niveau des émissions de GES de 1 million de tonnes dans les secteurs non couverts par le SCEQE, de sorte que l'objectif sera plus facile à atteindre (Institut national de recherche économique, 2010)<sup>12</sup>. En juillet 2009, le Parlement a adopté une Stratégie climatique comprenant des mesures pour atteindre cet objectif, notamment une augmentation des taxes sur l'énergie et le CO<sub>2</sub> dans les secteurs qui bénéficient de taux réduits (voir annexe 4.1).

Si l'activisme de la Suède en matière de lutte contre le changement climatique est louable, il importe que le pays améliore le rapport coût-efficacité de ses politiques existantes et futures s'il veut pouvoir atteindre ses objectifs à moindre coût. La Suède ayant épuisé en partie les possibilités de réduire ses émissions à moindre frais, le coût marginal de réductions supplémentaires pourrait être élevé. Les recommandations sont résumées dans l'encadré 4.4.

#### **Parvenir à un prix du carbone plus uniforme, plus visible et jouant un rôle plus central**

Une étape clé pour améliorer l'efficacité-coût du cadre d'action consiste à réduire les écarts entre les prix du carbone pour les secteurs hors SCEQE. Des progrès ont été réalisés dans ce sens, mais du chemin reste encore à parcourir :

- Supprimer plus avant les exonérations de la taxe carbone, eu égard à la décision du Parlement, qui entrera en vigueur en 2011, 2013 et 2015. On peut souligner en particulier l'utilité des mesures visant à augmenter la taxe sur le CO<sub>2</sub> dans l'industrie et l'agriculture ainsi qu'à supprimer les abattements accordés aux industries à forte intensité énergétique qui ne sont pas soumises au SCEQE. Les estimations de l'Institut national de recherche économique (KI) montrent que le fait de porter à 30 EUR par tonne de CO<sub>2</sub> le taux minimum de la taxe sur le CO<sub>2</sub> permettrait de réduire les émissions sans effet significatif sur le PIB (Broberg et al., 2008).
- Clarifier les objectifs de la taxe sur le CO<sub>2</sub> et de la taxe sur l'énergie, et ajuster le taux de ces taxes en conséquence, de telle sorte que la taxe sur le CO<sub>2</sub> devienne le principal instrument couvrant le coût des externalités liées aux émissions de CO<sub>2</sub>, tandis que la taxe sur l'énergie, et éventuellement d'autres taxes, couvriraient celui d'autres externalités environnementales.
- Évaluer les éventuelles propositions visant à modifier le taux de taxation du CO<sub>2</sub> et de l'énergie en considérant leur impact sur l'hétérogénéité du taux effectif de la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Si certaines propositions, comme celle d'augmenter la taxe sur les carburants moteur, peuvent contribuer à réduire les émissions, elles peuvent aussi détériorer le rapport coût-efficacité du cadre d'action global en accentuant les disparités entre les taux effectifs de taxation du CO<sub>2</sub> (Broberg et al., 2008).

Les normes et autres prescriptions légales font apparaître un prix fictif du carbone et contribuent ainsi à une différenciation des prix du carbone. De surcroît, dans la mesure où l'adoption de ces dispositions entraîne un coût qui est au moins partiellement inconnu ex ante, les signaux-prix sont moins clairs. Il serait possible de rendre ces signaux-prix plus visibles en limitant le recours aux instruments autres que ceux du marché lorsque la défaillance du marché est avérée. Par exemple, la Commission sur le climat a formulé une recommandation qui n'a finalement pas été retenue dans la Stratégie climatique, à savoir augmenter la capacité ferroviaire de 50 %, ce qui constitue une forme de norme de performance. L'évaluation de l'Institut national de recherche économique montre que cette proposition est la plus coûteuse de toutes, son coût atteignant 500 EUR par  $\text{teqCO}_2$ .

### **Augmenter la part des réductions d'émissions de GES opérées dans les secteurs soumis au SCEQE et hors de Suède**

Pour améliorer l'efficacité-coût du cadre d'action de la Suède, on pourrait en outre réduire les écarts de prix du carbone entre les secteurs soumis ou non au SCEQE, afin d'aboutir au niveau national à un prix uniforme du carbone. Le prix SCEQE du carbone est actuellement inférieur au taux effectif de la taxe sur le  $\text{CO}_2$  dans la plupart des secteurs hors SCEQE et cet écart est appelé à se creuser encore, dans la mesure où les efforts nécessaires pour réduire de 20 % les émissions en Suède sont plus grands que ceux à engager pour obtenir une réduction de 20 % à l'échelle de l'UE, étant donné que nombre d'autres pays de l'UE disposent de possibilités de réduction moins coûteuses. Aussi, pour que les prix du carbone convergent, on peut théoriquement envisager trois solutions : i) abaisser le taux effectif de taxation du  $\text{CO}_2$  dans les secteurs hors SCEQE de la Suède ; ii) relever le prix du carbone dans les secteurs soumis au SCEQE ; ou iii) combiner les solutions i) et ii). Les mesures proposées ci-dessus pour uniformiser le prix du carbone (en élargissant l'assiette de la taxe sur le  $\text{CO}_2$ ) et lui faire jouer un rôle plus central dans les secteurs hors SCEQE permettraient d'abaisser le prix effectif du carbone dans ces secteurs pour un objectif de réduction donné, mais ne sont guère de nature à permettre une pleine convergence à un niveau correspondant au prix SCEQE du carbone.

D'un point de vue international, l'efficacité-coût exige une égalisation des coûts marginaux de réduction des émissions entre pays. En supposant que le prix européen du carbone augmente et qu'un prix mondial du carbone se dégage progressivement, il faudrait en fait que la Suède opère un gel, voire une baisse, de son prix du carbone afin que le prix SCEQE du carbone puisse s'aligner progressivement sur celui-ci. Cependant, les réductions d'émissions réalisées en Suède s'en trouveraient alors diminuées. Pour maintenir le niveau d'ambition de ses objectifs, la Suède pourrait compenser ces moindres réductions en finançant davantage de réductions d'émissions dans des pays non visés à l'Annexe I, par le biais de mécanismes de flexibilité comme le Mécanisme pour un développement propre (MDP). Par rapport au SCEQE, des dispositifs d'octroi de crédits d'émission comme le MDP sont à même d'offrir des possibilités plus nombreuses et moins coûteuses de réduire les émissions de GES. Toutefois, le MDP actuel souffre d'un certain nombre de déficiences, notamment la faible additionnalité des projets (Wara et Viktor, 2008) et les coûts de transaction importants qui donnent lieu à des problèmes de goulets d'étranglement (OCDE, 2009a). La Suède devrait continuer d'œuvrer au plan international pour améliorer l'efficacité des mécanismes de flexibilité de façon à augmenter leur intégrité environnementale et abaisser leurs coûts de transaction. La Suède pourrait aussi financer

des réductions d'émissions hors de Suède en contribuant à un fonds international, à condition que celui-ci remplisse un certain nombre de critères de qualité.

Une autre possibilité consisterait pour la Suède à opérer plus de réductions d'émissions de GES dans le cadre du SCEQE. Comme on l'a vu ci-dessus, tant qu'elle demeure potentiellement un vendeur net de permis, la Suède ne pourra pas diminuer ses coûts d'atténuation en finançant des réductions d'émissions dans les pays de l'UE où les coûts marginaux de réduction des émissions sont plus bas (en Europe de l'Est, par exemple). La Suède pourrait notamment, dans le cadre des futures négociations, offrir, pour une allocation donnée de quotas entre pays convenue au niveau de l'UE, de réduire sa propre allocation sous réserve d'un ajustement à la baisse identique du quota de l'UE<sup>13</sup>. Une autre option consisterait pour la Suède à acheter des permis moyennant un engagement résolu du gouvernement de la Suède de ne pas les utiliser. Ces options éviteraient que la forte contribution de la Suède soit neutralisée par les efforts moins ambitieux d'autres pays. Comme des objectifs plus ambitieux seraient alors atteints au niveau de l'UE, le prix SCEQE du carbone aurait tendance à augmenter<sup>14</sup>, de sorte que les secteurs soumis au SCEQE en Suède pourraient réduire davantage leurs émissions. Cependant, dans la mesure où ses émissions de GES ne représentent qu'une faible part des émissions globales de l'UE, la Suède ne peut exercer qu'une influence limitée sur le prix SCEQE du carbone.

La solution consistant à ajouter une taxe sur le CO<sub>2</sub> au prix SCEQE du carbone dans les secteurs couverts par ce système le SCEQE de manière à augmenter le prix du carbone dans ces secteurs, ce que fait déjà le système des certificats d'électricité, pose un certain nombre de problèmes. Cette solution permettrait d'obtenir de plus fortes réductions des émissions dans les secteurs couverts par le SCEQE en Suède, diminuant le niveau des quotas européens demandés par la Suède et par conséquent le prix SCEQE du carbone, de sorte que les réductions d'émissions dans les autres pays de l'UE seraient moins importantes. Pour éviter que les fortes réductions d'émissions de la Suède soient compensées par de moindres réductions d'émissions hors de Suède, il faudrait ajuster le plafond européen à la baisse comme expliqué ci-dessus. Toutefois, le SCEQE serait alors économiquement moins efficace, les coûts marginaux de réduction étant relativement importants en Suède. Il serait plus rentable que pour le même niveau de réduction des émissions à l'échelle de l'UE, moins de réductions soient opérées en Suède. Certes, le fait de transférer hors de Suède une partie des réductions d'émissions ferait perdre au pays les retombées positives pouvant en résulter, par exemple en termes de polluants atmosphériques locaux, mais comme la plupart des émissions de ces polluants sont plafonnées au niveau européen ou international<sup>15</sup>, leurs coûts sont déjà internalisés et les retombées positives ne devraient pas être importantes.

Trouver un moyen de lutter contre les émissions de GES du secteur UTCATF, qui représentent un tiers des émissions de la Suède hors UTCATF, pourrait aussi aider le pays à abaisser son coût d'atténuation. Ce résultat devrait être obtenu dans le cadre d'un accord international.

### **Éviter que les objectifs se recourent**

La Suède a quatre objectifs à atteindre d'ici à 2020 : un objectif de réduction des émissions, un objectif d'efficacité énergétique, un objectif en matière d'énergies renouvelables pour l'ensemble du secteur de l'énergie et un objectif en matière d'énergies renouvelables pour le secteur des transports. Ces objectifs ont été adoptés au niveau de l'UE mais la Suède a décidé de faire œuvre de précurseur et de développer les énergies renouvelables dans les secteurs de l'électricité et des transports avant l'adoption des

objectifs de l'UE. De surcroît, le pays tend à adopter des objectifs plus contraignants que ceux qui sont définis au niveau de l'UE, ainsi qu'à se fixer des priorités supplémentaires. Par exemple, la Suède prévoit de faire en sorte que son parc automobile soit « indépendant » des carburants fossiles d'ici à 2030.

La poursuite de plusieurs objectifs ayant des répercussions sur les émissions de GES impose des contraintes supplémentaires à l'économie et augmente par conséquent le coût des mesures à prendre pour atteindre l'objectif visé en matière de réduction des émissions de GES. En outre, il est plus coûteux de poursuivre quatre objectifs qu'un seul, en particulier du fait que ces objectifs sont imbriqués. Par exemple, en stimulant la production d'électricité d'origine renouvelable, l'objectif en matière d'énergies renouvelables rend plus difficile la réalisation de celui concernant l'efficacité énergétique.

L'objectif en matière d'énergies renouvelables a sans doute été particulièrement contraignant pour l'économie. La Suède souhaite porter à 50 % la part des renouvelables dans sa production énergétique. Toutefois, cet objectif étant en grande partie déjà réalisé, ses coûts à l'avenir devraient être limités. Pour l'achever, il faudrait accroître encore la place des énergies renouvelables dans les secteurs de l'électricité et des transports. Selon les projets du gouvernement, le système des certificats d'électricité devrait assurer 10 % de l'augmentation prévue de la part des énergies renouvelables. Le reste de l'effort proviendrait de la hausse des taxes sur le CO<sub>2</sub> et l'énergie dans le secteur des transports, et de certaines aides à l'investissement en faveur des biocarburants.

Étant donné que la plupart des énergies renouvelables ne sont pas compétitives par rapport aux combustibles fossiles, le coût national des politiques qui ont été mises en œuvre pour augmenter la part des énergies renouvelables devrait être très élevé. En obligeant à réduire les émissions dans des secteurs et à l'aide de technologies spécifiques dont les coûts marginaux sont potentiellement élevés, ces politiques rendent plus coûteux d'atteindre l'objectif climatique. En outre, comme la plupart des secteurs sont soumis à un prix du carbone, ces politiques n'ont pas entraîné de réductions d'émissions additionnelles par rapport à celles résultant de la tarification du carbone (prix SCEQE et taxes sur l'énergie et le carbone). C'est tout particulièrement le cas du système des certificats d'électricité, qui a contraint à opérer des réductions d'émissions en développant les énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité, alors que ces réductions auraient pu être obtenues autrement, au moyen d'autres technologies potentiellement moins coûteuses.

Au niveau de l'UE, l'objectif relatif aux énergies renouvelables est considéré comme un moyen de réduire la dépendance de l'UE vis-à-vis des importations d'énergie, et le gouvernement suédois utilise la même justification. Si le développement des énergies renouvelables a sans doute amélioré la sécurité énergétique de la Suède, il n'est pas nécessairement utile d'offrir des aides spécifiques aux énergies renouvelables qui viennent s'ajouter au soutien induit par le prix du carbone. C'est particulièrement vrai dans le cas du secteur de l'électricité, où la Suède est déjà exportateur net. De plus, le prix du carbone crédible à long terme que la Suède est parvenue à introduire incite fortement à développer ces technologies (OCDE, 2009a). Même si, pour les raisons techniques, politiques ou de sécurité, le recours à l'énergie nucléaire était entravé, les simulations sur modèle de l'OCDE montrent que la tarification du carbone renforcerait encore davantage les incitations à investir dans les technologies liées aux énergies renouvelables. Les mesures visant à développer le recours aux énergies renouvelables dans le secteur des transports ont entraîné une augmentation des importations de biocarburants et ont donc

réduit la dépendance à l'égard des pays exportateurs de pétrole, mais il existe toujours un risque que le prix des biocarburants augmente sensiblement au cours des années à venir.

L'objectif en matière d'efficacité énergétique se traduit aussi par des coûts supplémentaires pour la Suède. Les simulations sur modèle EGC montrent que si l'objectif d'efficacité énergétique est atteint, l'objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> est dépassé et la réalisation des deux objectifs est donc plus coûteuse que celle du seul objectif de réduction des émissions de GES (Broberg *et al.* 2010)<sup>16</sup>.

De surcroît, une meilleure efficacité énergétique n'aboutit pas nécessairement à une diminution des émissions de GES. En effet, l'amélioration de l'efficacité énergétique produit au moins deux effets (Brannlund *et al.*, 2004) : i) une augmentation de la consommation d'énergie en raison de la baisse du coût de l'énergie due à une meilleure efficacité énergétique, qui annule en partie l'économie potentielle initiale ; ii) des effets d'équilibre général, comme l'évolution des modes de consommation qui se traduit par des mutations structurelles et des modifications des prix relatifs dont l'impact sur les émissions est avéré mais de signe inconnu. Les simulations sur modèle figurant dans cette étude montrent qu'une augmentation de l'efficacité énergétique (dans le secteur des transports par exemple) stimulerait la demande de voitures et d'autres biens, et par conséquent augmenterait les émissions. Pour que les émissions de CO<sub>2</sub> restent constantes, il faudrait augmenter sensiblement la taxe sur le carbone.

Dans sa récente *Étude économique de l'Union européenne*, l'OCDE suggère de modifier les objectifs de l'UE afin de les rendre moins coûteux pour les différents pays et pour l'ensemble de l'UE (OCDE, 2009b). Plus précisément, elle recommande : i) de supprimer l'objectif relatif aux biocarburants ; ii) d'harmoniser les mécanismes nationaux de soutien aux énergies renouvelables et d'abandonner ces mécanismes lorsque les technologies renouvelables seront en situation de concurrence équitable, c'est-à-dire que tous les coûts externes et dysfonctionnements du marché, autres que le changement climatique, auront été neutralisés ; et iii) de réexaminer le bien-fondé de l'objectif d'efficacité énergétique. En acceptant ces recommandations, la Suède serait mieux à même de diminuer le coût de ses politiques à l'égard du changement climatique.

En outre, bien qu'elle souhaite jouer un rôle de premier plan en matière de politique climatique, la Suède doit évaluer avec soin l'impact réel que peut avoir sur son économie l'introduction d'objectifs plus contraignant que ceux de l'UE, notamment s'ils ne sont pas censés permettre d'obtenir des réductions d'émissions supplémentaires à l'échelle mondiale. En particulier, comme il n'existe pas de justification économique à l'indépendance du parc automobile vis-à-vis des énergies fossiles à l'horizon 2030, il conviendrait de renoncer à cette ambition. Le gouvernement devrait aussi soumettre les politiques ayant contribué au développement des énergies renouvelables à une analyse coût-avantage, et envisager la suppression des instruments dont les coûts excèdent les avantages. La même règle devrait s'appliquer au système des certificats d'électricité. En attendant, pour réduire les coûts de distorsion liés à ce système, les certificats ne devraient être délivrés que pour des technologies dont un dysfonctionnement du marché justifie qu'elles bénéficient d'un soutien au-delà de celui résultant du prix européen du carbone. Le gouvernement pourrait aussi envisager d'introduire un prix plafond pour les certificats (ou d'assouplir les quotas) afin d'éviter que des technologies coûteuses ne soient mises au point trop tôt dans le cycle de l'innovation. L'apprentissage par la pratique, grâce à la R-D visant d'autres technologies ou en provenance d'autres pays, par exemple, réduit progressivement le coût des technologies bas-carbone.

### **Développer l'évaluation des politiques de lutte contre les changements climatiques**

Les objectifs de la Suède en matière de changements climatiques s'inscrivent dans un ensemble d'objectifs environnementaux, qui comprenait initialement 15 objectifs qualitatifs adoptés par le Parlement en 1999. D'autres objectifs climatiques ont été introduits depuis lors, notamment ceux de la Stratégie climatique de 2009. En 2009, le gouvernement a lancé une étude destinée à évaluer le système des objectifs environnementaux (Swedish Government Inquiries, 2009). Le rapport établi contient un certain nombre de critiques et de propositions, dont certaines sont examinées ci-après, et dont la mise en œuvre améliorerait dans une large mesure le cadre institutionnel des politiques climatiques.

Le cadre d'action en matière de changements climatiques est considérablement affaibli par l'insuffisance de l'évaluation des politiques. Les politiques sont examinées mais il est rare qu'elles fassent l'objet d'évaluations chiffrées de leurs répercussions sur les émissions et sur le bien-être. En outre, les évaluations concernent souvent des secteurs particuliers et ne sont entreprises que de manière sporadique. Leurs objectifs et leurs répercussions à l'échelle mondiale ne font guère l'objet d'analyses, aussi bien *ex post* que *ex ante*.

Comme indiqué dans l'étude, une des raisons en est que plusieurs institutions interviennent dans les politiques climatiques, et que leurs compétences ne sont pas clairement définies. Le ministère de l'Environnement est chargé de fixer les objectifs et instruments d'action en matière de changement climatique, et responsable des négociations climatiques dans le cadre de l'UE et à l'échelle mondiale. L'Agence suédoise pour la protection de l'environnement (SNV), créée en 1967, est un organisme national qui a pour tâche de présenter au gouvernement suédois des propositions en matière de politique et de législation environnementale, ainsi que de veiller à la mise en œuvre des décisions relatives à la politique de l'environnement. L'Agence suédoise de l'énergie est un organisme gouvernemental chargé des questions de politique énergétique nationale. Elle a pour mission de promouvoir le développement du système énergétique de la Suède, de telle sorte qu'il devienne écologiquement et économiquement viable. Ces trois institutions sont donc implicitement chargées d'évaluer les politiques à l'égard du changement climatique, mais aucune d'entre elles n'a été clairement mandatée pour le faire à la fois régulièrement et en tenant compte de l'éventail complet des effets. Récemment, l'Institut national de recherche économique a mis en place des ressources et des outils à cette fin, évaluant notamment les propositions formulées par la Commission parlementaire sur le climat pour la Stratégie climatique de 2009. Plusieurs des critiques de l'Institut ont abouti à modifier la stratégie. Cette forme d'évaluation devrait être plus systématique. Le gouvernement devrait aussi soumettre ses politiques à des évaluations indépendantes.

Les études du gouvernement suédois (Swedish Government Inquiries, 2009) font aussi apparaître que les objectifs des politiques environnementales, et en particulier des politiques climatiques, ne sont pas définis dans un contexte international et qu'il faudrait analyser plus en détail les interactions entre les objectifs nationaux de la Suède et ses objectifs internationaux. C'est notamment vrai pour les politiques climatiques, qui n'ont été que très légèrement adaptées à l'introduction du SCEQE. La principale décision prise a consisté à exonérer de la taxe carbone les industries soumises au SCEQE, alors que la Suède devrait en fait revoir ses politiques à la lumière des actions entreprises à l'échelle de l'UE. Il serait également utile à cet égard que les politiques soient évaluées à la fois par des organismes gouvernementaux et par des organismes indépendants.

#### Encadré 4.4. **Récapitulatif des recommandations visant à améliorer le rapport coût-efficacité des politiques climatiques en Suède**

##### **Uniformiser le prix du carbone et donner plus de clarté au signal de prix**

Continuer de supprimer progressivement les exonérations de la taxe carbone et éviter d'introduire des mesures de nature à accroître l'hétérogénéité des taux effectifs de taxation du CO<sub>2</sub>. Envisager de geler ou de baisser le niveau général de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, tout en élargissant son assiette si cela est compatible avec les objectifs nationaux de réduction des émissions de GES.

Limiter les interactions entre la fiscalité du carbone et la fiscalité de l'énergie en réformant les deux. Dans la mesure du possible, recourir uniquement à la taxe carbone pour couvrir le coût des externalités liées au dioxyde de carbone. Utiliser la taxe sur l'énergie et peut-être d'autres taxes pour couvrir celui d'autres externalités.

Appliquer une taxe sur les biocarburants en sus de la TVA pour tenir compte des émissions de gaz à effet de serre générées, pour partie en dehors de la Suède, par la production et l'importation des biocarburants. Dans cette optique, il faut, comme prévoit de le faire le gouvernement, évaluer les exonérations fiscales par rapport aux critères de durabilité environnementale. Les biocarburants devraient aussi être soumis à une taxe énergétique.

Limiter le recours à d'autres instruments qui génèrent implicitement un prix du carbone aux situations où la défaillance du marché est avérée ou s'il existe une autre bonne raison de les utiliser. Étant donné que le système des certificats d'électricité est déjà en place, éliminer progressivement les autres formes de soutien aux énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité. Supprimer les subventions aux investissements publics locaux dans les technologies vertes qui ont eu un effet limité sur les émissions de GES.

##### **Augmenter la part des réductions d'émissions de GES opérées dans les secteurs soumis au SCEQE et hors de Suède**

Dans le cadre des futures négociations sur l'allocation des quotas au sein du SCEQE, assumer une part plus importante de l'effort en négociant des allocations de permis plus faibles sous réserve d'un ajustement à la baisse du quota à l'échelle de l'UE, ou en achetant des permis SCEQE moyennant un engagement ferme à ne pas les vendre ultérieurement.

Œuvrer à l'échelle internationale pour réformer les mécanismes de flexibilité existants de manière à limiter leur additionnalité et les goulets d'étranglement qu'ils provoquent.

##### **Éviter que les objectifs se recourent**

Évaluer les coûts et gains associés au développement des énergies renouvelables tel qu'il s'est opéré et tel qu'il devrait se poursuivre. Si les objectifs en matière d'énergies renouvelables sont négociés au niveau de l'UE, envisager des objectifs moins contraignants à l'échelle nationale.

Faire en sorte que l'accès au système des certificats d'électricité soit limité aux technologies ayant besoin d'un soutien venant s'ajouter à celui induit par le prix SCEQE du carbone. Prévoir des dispositions pour éviter que le prix des certificats atteigne des niveaux entraînant des coûts excessifs pour les consommateurs. Une solution consisterait à assouplir les quotas, une autre à introduire un prix plafond.

Dans le secteur des transports, éviter les mesures ciblant le développement d'une technologie particulière.

Revoir l'ambition d'un parc automobile indépendant des énergies fossiles.

#### Encadré 4.4. Récapitulatif des recommandations visant à améliorer le rapport coût-efficacité des politiques climatiques en Suède (suite)

##### Améliorer l'évaluation des politiques climatiques

Développer les évaluations *ex ante* et *ex post*, réalisées par des organismes gouvernementaux ou des institutions indépendantes, des effets des politiques climatiques à l'échelle mondiale.

Préciser les compétences des institutions gouvernementales qui interviennent dans la politique climatique et confier à l'une d'entre elles la charge de l'évaluation globale des politiques.

Évaluer plus précisément les interactions entre les politiques de la Suède à l'égard du changement climatique et celles décidées au niveau international.

##### Notes

1. Les pays visés à l'Annexe I qui ont ratifié le protocole de Kyoto sont les pays industrialisés qui étaient membres de l'OCDE en 1992, plus les économies en transition, notamment la Fédération de Russie, les États baltes et plusieurs pays d'Europe centrale et orientale.
2. Il existe un autre canal, le canal du prix des combustibles fossiles, qui fait que les efforts de réduction des émissions dans les pays participants dépriment la demande mondiale de combustibles fossiles, entraînant ainsi une baisse des prix qui induit un accroissement de l'utilisation de ces combustibles et une augmentation des émissions de GES dans les pays non participants.
3. Cette estimation ne tient pas compte des exemptions qui affaiblissent l'impact produit sur les émissions. Elle ne tient pas compte non plus de l'impact de la taxe énergétique sur les émissions de GES. En outre, l'extrapolation prend pour hypothèse une relation linéaire entre la taxe sur le CO<sub>2</sub> et les réductions d'émissions.
4. Le dispositif européen sera étendu au secteur de l'aviation à partir de 2012 et aux secteurs de l'aluminium et des produits chimiques à partir de 2013.
5. Lorsque les quotas sont mis aux enchères, ils se contentent de ne pas en acheter, ou d'en acheter moins.
6. En l'absence d'imperfections du marché, ces échanges seraient avantageux pour tous les pays : les vendeurs bénéficieraient de recettes supplémentaires tandis que les acheteurs diminueraient leur coût d'atténuation.
7. Chaque année, les entreprises déclarent la quantité d'électricité qu'elles ont vendue ou consommée l'année précédente et cette déclaration sert de base au calcul de leur quota obligatoire. Une amende devra être payée si le nombre de certificats ne couvre pas le quota obligatoire, qui a été révisé à hauteur de 150 % du prix moyen annuel des certificats.
8. De 2003 à 2005, le nombre de certificats délivrés a dépassé la demande.
9. On trouvera dans Fisher et Newel (2007), Bye et Bruvoll (2008) et Bye et Bruvoll (2009) une critique récente du système norvégien de certificats verts qui présente plusieurs similitudes avec le système suédois.
10. Ce chiffre est cité dans : [http://svt.se/2.131518/1.1989708/miljonbidrag\\_till\\_gamla\\_kraftverk](http://svt.se/2.131518/1.1989708/miljonbidrag_till_gamla_kraftverk).
11. Ce chiffre correspond à une réduction de 20 millions de teqCO<sub>2</sub>.
12. La réduction des émissions de GES devra être de 7 % dans ces secteurs, contre 10 % avant la crise.
13. Broberg et al. (2008) montrent qu'une allocation plus rigoureuse des quotas dans le cadre du SCEQE permettrait d'atteindre l'objectif national à moindre coût.
14. Pour d'autres pays, le coût de la légère augmentation du prix du carbone serait compensé par des transferts financiers en provenance de la Suède.
15. La directive sur les plafonds d'émissions nationaux impose un plafonnement des émissions de quatre grands polluants atmosphériques (oxydes d'azote, dioxyde de soufre, composés organiques

volatils non méthaniques et ammoniac). D'autres volets clés de la législation de l'UE visent à réduire les émissions de polluants atmosphériques provenant de sources particulières, comme les transports ou les installations industrielles. Au niveau international, la lutte contre la pollution de l'air est aussi assurée par le biais de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.

16. Pour réduire les émissions de GES de 40 % dans les secteurs non couverts par le SCEQE, sachant qu'un tiers de la réduction sera opérée hors de Suède, il faut porter le niveau général de la taxe sur le CO<sub>2</sub> de 100 euros à 180 euros par teqCO<sub>2</sub>. Pour atteindre l'objectif fixé en matière d'efficacité énergétique, il faut porter la taxe sur le CO<sub>2</sub> à 220 euros par teqCO<sub>2</sub>, soit un coût supplémentaire de 0.1 % du PIB.

## Bibliographie

- ADEME (2009), « Fiscalité comparée de l'énergie et du CO<sub>2</sub> en Europe et en France », *Stratégie et Études* n° 20.
- Agence suédoise de l'énergie (2008), *The Electricity Certificate System*.
- AIE (2009a), *Émissions de CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC et SF<sub>6</sub>*, AIE, Paris
- AIE (2009b), *Émissions de CO<sub>2</sub> dues à la combustion d'énergie*, AIE, Paris.
- AIE (2010a), *World: Energy Statistics and Balances*, AIE, Paris.
- AIE (2010b), *Renewables Balance*, AIE, Paris.
- Andersen, M. (2004), « Vikings and Virtues: A Decade of CO<sub>2</sub> Taxation », *Climate Policy*, vol. 4, n° 1, pp. 13-24.
- Barker, T, S. Junankar, H. Pollitt et P. Summerton (2007), « Carbon Leakage from Unilateral Environmental Tax Reforms in Europe, 1995–2005 », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 6281-6292.
- Bollen, J., B. Guay, S. Jamet et J. Corfee-Morlot (2009), « Co-benefits of Climate change Mitigation Policies: Literature Review and New Results », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 692.
- Brännlund, R. et Kriström, B. (2001), « Too Hot to Handle? Benefits and Costs of Stimulating the Use of Biofuels in the Swedish Heating Sector », *Resource and Energy Economics*, vol. 23, n° 4, pp. 343-58.
- Brännlund, R., T. Ghalwash, et J. Nordström (2004), « Increased Energy Efficiency and the Rebound Effect: Effects on Consumption and Emissions », n° 642, *Umeå Economic Studies*, Umeå University, Department of Economics, <http://econpapers.repec.org/RePEc:hhs:umnees:0642>.
- Brännlund, R., T. Lundgren et P.-O. Marklund (2010), « Environmental Performance in Swedish industry », document non publié, Umeå University, Suède.
- Broberg T., Samakovlis E., et J. Forslund (2010), « Investeringsstöd – ett överskattat styrmedel i miljöpolitiken », *Ekonomisk Debatt*, Nr 3.
- Broberg, T., E. Samakovlis, M. Sjöström et G. Östblom (2008), « Economic Assessment of the Climate Committee's Action Plan for Swedish Climate Policy », *Specialstudier* n° 18, Institut national de recherche économique.
- Broberg, T., T. Forsfalt, G. Östblom (2010), « Integrerade mål inom klimat- och energipolitiken », Rapport à paraître, Groupe d'experts pour les études environnementales.
- Bye, T. et A. Bruvoll (2008), « Multiple instruments to change energy behaviour: The emperor's new clothes? », *Discussion Papers* 549, Research Department of Statistics Norway.
- Bye, T. et A. Bruvoll (2009) « Green Certificates and the Effect on the Climate », [www.ssb.no/english/research/articles/2009/12/1259932098.4.html](http://www.ssb.no/english/research/articles/2009/12/1259932098.4.html), Traduction en anglais de « Grønne sertifikater– dyr og formålsløs fornybar », *Samfunnsøkonomen*, n° 7.
- Duval, R. (2008), « A Taxonomy of Instruments to Reduce Greenhouse Gas Emissions and Their Interactions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 636.
- Fischer, C. et R. Newell (2007), « Environmental and Technology Policies for Climate Mitigation », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 55, n° 2.
- Hassett, K., A. Mathur et G. Metcalf (2008), « The Incidence of a U.S. Carbon Tax: A Lifetime and Regional Analysis », *NBER Working Papers*, n° 13554.
- Hill, M. et B. Kriström (2002), « Sectoral EU-Trading and other Climate Policy Options: Impacts on the Swedish Economy », document non publié, Skogsekonomi, SLU.

- Institut national de recherche économique (2010), *Konjunkturläget*, septembre.
- Jamet S. et J. Corfee-Morlot (2009), « Assessing the Impacts of Climate Change: A Literature Review », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 693.
- Johansson, B. (2000), « The Carbon Tax in Sweden », in *Innovation and the Environment*, OCDE, Paris.
- Johnstone, N., I. Hascic et D. Popp (2009), « Renewable Energy Policy and Technological Innovation: Evidence Based on Patent Counts », *Environmental & Resource Economics*, vol. 45(1), pp 133-155.
- Ministère de l'Environnement (2009a), *Sweden's Fifth National Communication on Climate Change*, Ds 2009:63.
- Ministère de l'Environnement (2009b), *A Sustainable Energy and Climate Policy for the Environment, Competitiveness and Long-Term Stability*, Stockholm.
- Ministère des Finances (2009), *Effektivare skatter på klimat- och energiområdet*, DS 2009:24.
- OCDE (2006), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, Paris.
- OCDE (2008), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Économie de la lutte contre le changement climatique : Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), « Costs and Effectiveness of the Copenhagen Pledges: Assessing Global Greenhouse Gas Emissions Targets and Actions for 2020 », OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives économiques n° 87*, OCDE, Paris.
- Poterba, J. (1991), « Tax Policy to Combat Global Warming: On Designing a Carbon Tax », in R. Dornbusch et J. Poterba (éd.), *Global Warming: Economic Policy Responses to Global Warming*, pp. 71-98, MIT Press, Cambridge, MA.
- Steenblik, R. (2007), « Aides : Distorsion du bilan économique des biocarburants », in *Biocarburants : lier les politiques de soutien aux bilans énergétiques et environnementaux*, OCDE/FIT, Paris.
- Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Swedish Government Inquiries (1997), *Skatter, Miljö Och Sysselsättning*, SOU 1997:11.
- Swedish Government Inquiries (2009), *Sweden's Environmental Objectives – New Perspectives*, SOU 2009:83.
- Tol, R. (2005), « The Marginal Damage Costs of Carbon Dioxide Emissions: an Assessment of the Uncertainties », *Energy Policy*, vol. 33, pp. 2064-2084.
- Wara, W. et D. Victor (2008), « A Realistic Policy on International Carbon Offsets », *Working Paper n° 74*, Stanford University.

## ANNEXE 4.A1

*Politiques suédoises en matière de climat et d'énergie*

Le cadre de la politique suédoise visant à atténuer les émissions de gaz à effet de serre s'appuie sur un grand nombre de politiques.

**Impôts**

Une taxe carbone a été introduite en 1991. Une taxe énergétique est aussi appliquée aux combustibles fossiles à un taux qui dépend des combustibles mais pas directement de leur teneur en CO<sub>2</sub>. Le niveau général de la taxe carbone a été progressivement relevé et atteint maintenant 111 euros par tonne de CO<sub>2</sub>. L'industrie manufacturière, l'agriculture, la sylviculture et l'aquaculture acquittent une taxe représentant 21 % du niveau général et des règles spéciales prévoient d'autres réductions des prélèvements pour les industries à forte intensité énergétique et pour le carburant diesel utilisé dans certaines industries. Les biocarburants sont exonérés de la taxe énergétique et de la taxe carbone. Le Parlement suédois a décidé en décembre 2009 d'augmenter progressivement la taxe générale sur le carbone et de réduire ces exonérations de la manière suivante :

- La taxe carbone sur les combustibles fossiles utilisés pour le chauffage dans les industries non couvertes par le système d'échange de quotas d'émissions ainsi que pour l'agriculture, la sylviculture et l'aquaculture sera portée de 21 % à 60 % du niveau général d'ici à 2015, avec une première augmentation jusqu'à 30 % d'ici à 2011.
- Les règles spéciales de réduction applicables aux entreprises à forte intensité énergétique seront graduellement supprimées au cours de la période 2010-15.
- Pour les industries couvertes par le système d'échange de quotas d'émissions de l'UE, la taxe carbone sera éliminée d'ici à 2011, afin d'éviter une double réglementation.
- À compter de 2011, les exonérations de la taxe carbone sur le carburant diesel utilisé dans certaines industries seront réduites.

**Politiques en faveur du développement des énergies renouvelables**

Les principales politiques mises en œuvre pour atteindre l'objectif d'augmentation de la part des énergies renouvelables et la porter à 50 % de la consommation d'énergie d'ici à 2020 sont notamment les suivantes :

- Amélioration et fixation d'objectifs plus ambitieux pour le système de certificats d'électricité.
- Établissement d'un cadre national de planification pour l'énergie éolienne, avec une capacité de production correspondante de 30 TWh, dont 20 TWh à terre et 10 TWh en mer.

- Amélioration des conditions de connexion au réseau national de la production d'électricité renouvelable.
- Programme visant à encourager le développement du biogaz pour les véhicules.
- Recours au programme de développement rural de l'UE (2007-13) pour soutenir et améliorer la production et le traitement des énergies renouvelables.
- Le gouvernement a lancé de nouveaux investissements dans les technologies relatives aux énergies renouvelables dans le projet de budget pour 2011.

### **Plan d'action pour une flotte de véhicules indépendante des combustibles fossiles**

Plusieurs politiques (pour certaines fondées sur des instruments du marché) visent, directement ou indirectement, à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports. Les taxes sur le carbone et sur l'énergie sont les principaux instruments utilisés à cette fin. Cependant, l'augmentation de la taxe carbone a été partiellement annulée par la diminution de la taxe sur l'énergie. Parmi les autres mesures mises en œuvre dans cette optique, on peut citer :

- Obligation pour toutes les grandes stations-service de vendre au moins un carburant renouvelable. Les stations qui souhaitent vendre du biogaz ont reçu une aide supplémentaire à l'investissement.
- Appui aux efforts de recherche en matière de technologies automobiles (450 millions de couronnes suédoises par an au cours des cinq prochaines années), afin de favoriser la mise au point de véhicules électriques et hybrides.
- Exonération de la taxe sur les véhicules pendant les cinq premières années pour les nouvelles automobiles écologiques. Cette mesure a remplacé un escompte de 10 000 couronnes suédoises accordé sur l'achat d'une automobile classée écologique entre 2007 et 2009.
- Octroi d'avantages locaux aux automobiles classées écologiques (exonération du péage urbain à Stockholm, parking gratuit dans certaines villes).

L'objectif est l'indépendance de la flotte de véhicules à l'égard des combustibles fossiles d'ici à 2030. Outre les mesures mentionnées plus haut, le plan d'action prévoit :

- Production de biocarburants pour les transports et d'autres biocarburants liquides doit répondre à certains critères de durabilité. Les biocarburants qui génèrent des réductions des émissions de gaz à effet de serre de moins de 35 % par rapport au pétrole ne seront pas pris en compte pour déterminer si l'objectif a été atteint.
- Augmentation de la quantité de biocarburants pouvant être mélangés à l'essence et au diesel grâce à la mise en œuvre rapide de la nouvelle Directive de l'UE sur la qualité des carburants. Cette directive permet de mélanger jusqu'à 10 % d'éthanol dans l'essence et 7 % dans le biodiesel.
- Analyse des conditions de la mise en place et des conséquences d'un système de quotas pour accélérer l'introduction de carburants renouvelables dans le secteur des transports.
- Annonce par le gouvernement dans le projet de loi budgétaire pour 2011 d'une subvention pour les automobiles à faibles émissions.

### **Politiques visant à accroître l'efficacité énergétique**

L'efficacité énergétique est stimulée par la plupart des instruments généraux, en particulier les taxes sur le carbone et l'énergie. Un programme d'efficacité énergétique a été mis en place dans les secteurs à forte intensité énergétique. Les entreprises qui participent au programme bénéficient d'un allègement de la taxe sur l'électricité. En échange, elles doivent revoir la mesure dans laquelle elles peuvent engager des actions pour améliorer leur rendement énergétique et mettre en œuvre des mesures pour exploiter ce potentiel. Les entreprises participantes représentent un cinquième de la consommation énergétique totale de la Suède. Plusieurs règles existent également pour la consommation d'énergie dans les bâtiments ainsi que pour les déclarations de performance énergétique des bâtiments, sur la base de la Directive 2002/91/CE de l'UE.

À terme, les politiques particulières qui sont envisagées pour accroître l'efficacité énergétique sont les suivantes :

- Renforcement des efforts régionaux et locaux en matière d'énergie et de climat. Les municipalités et les conseils de comtés ont la possibilité de passer des accords sur le rendement énergétique avec l'Agence suédoise de l'énergie.
- Amélioration des actions d'information et de conseil.
- Soutien aux entreprises qui utilisent des quantités importantes d'énergie afin de les aider à réaliser des audits énergétiques en 2010-14.
- Renforcement des efforts concernant les achats et l'introduction de technologies économes en énergie afin d'accroître la gamme de produits éco-énergétiques disponibles sur le marché.
- Nouvelles règles pour mesurer de façon « intelligente » la consommation d'électricité et d'eau chaude dans les nouveaux bâtiments et les bâtiments rénovés.



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

# Études économiques de l'OCDE

## SUÈDE

### THÈME SPÉCIAL : CHANGEMENT CLIMATIQUE

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010	Israël, janvier 2010
Allemagne, mars 2010	Italie, mai 2011
Australie, novembre 2010	Japon, avril 2011
Autriche, juillet 2011	Luxembourg, mai 2010
Belgique, juillet 2011	Mexique, mai 2011
Brésil, juillet 2009	Norvège, mars 2010
Canada, septembre 2010	Nouvelle-Zélande, avril 2011
Chili, janvier 2010	Pays-Bas, juin 2010
Chine, février 2010	Pologne, avril 2010
Corée, juin 2010	Portugal, septembre 2010
Danemark, novembre 2009	République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
Espagne, décembre 2010	République slovaque, novembre 2010
Estonie, avril 2011	République tchèque, avril 2010
États-Unis, septembre 2010	Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, juillet 2009	Royaume-Uni, mars 2011
Finlande, avril 2010	Slovénie, février 2011
France, mars 2011	<b>Suède, janvier 2011</b>
Grèce, août 2011	Suisse, décembre 2009
Hongrie, février 2010	Turquie, septembre 2010
Inde, juin 2011	Ukraine, septembre 2007
Indonésie, novembre 2010	Union européenne, septembre 2009
Irlande, novembre 2009	Zone euro, décembre 2010
Islande, juin 2011	

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Suède 2011*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-sue-2011-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-sue-2011-fr)

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

**Volume 2011/1**  
**Janvier 2011**

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

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3399  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09278-5  
10 2011 01 2 P 9



789264 092785