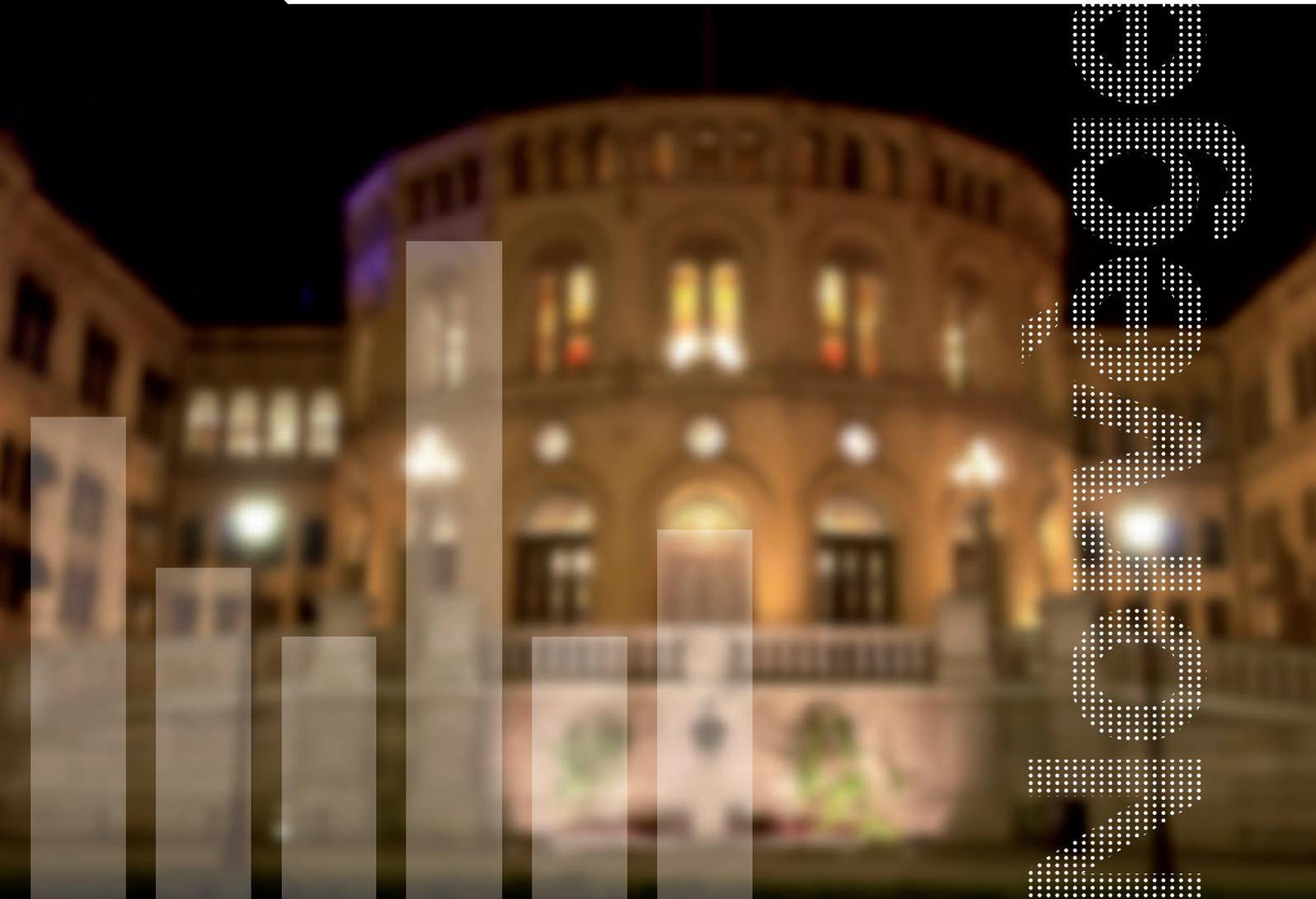




# Études économiques de l'OCDE NORVÈGE

FÉVRIER 2012





**Études économiques  
de l'OCDE :  
Norvège  
2012**



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Norvège 2012*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-nor-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nor-2012-fr)

ISBN 978-92-64-12938-2 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-12939-9 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Norvège 2012  
ISSN 1995-333X (imprimé)  
ISSN 1999-0391 (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 © Shutterstock/Patrick Wang.

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

© OCDE 2012

---

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> .....	7
<b>Principales recommandations</b> .....	9
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
I. Des politiques macroéconomiques favorables à une croissance durable .....	11
II. Les politiques du marché du travail .....	22
III. Accroître l'efficacité des finances publiques .....	27
IV. Réforme de la fiscalité du capital .....	34
Bibliographie .....	41
Annexe 1. Bilan des réformes structurelles .....	43
<b>Chapitre 1. Optimisation des ressources et dépense publique</b> .....	47
Programmation globale du budget et des dépenses .....	51
Viser l'optimisation des ressources .....	55
Notes .....	72
Bibliographie .....	72
<b>Chapitre 2. La réforme fiscale en norvège : privilégier l'imposition du capital</b> .....	75
Principales caractéristiques du système d'imposition duale des revenus .....	78
L'imposition des revenus du capital et de la fortune .....	82
Taxes foncières locales .....	101
Les conséquences économiques des réformes recommandées .....	103
Notes .....	106
Bibliographie .....	107
Annexe 2.A1. Taux effectifs d'imposition pour différentes catégories d'actifs ....	109
<b>Encadrés</b>	
1. Cadre de la politique macroéconomique norvégienne .....	13
2. Résumé des recommandations relatives à la politique macroéconomique ..	21
3. Résumé des recommandations relatives à la politique du marché du travail	27
4. Résumé des recommandations relatives à l'utilisation optimale des ressources et aux dépenses publiques .....	33
5. Résumé des recommandations relatives à la fiscalité de l'épargne et du patrimoine .....	40
1.1. Recommandations pour l'optimisation de l'emploi des ressources dans les dépenses publiques .....	71
2.1. Principales caractéristiques du système fiscal norvégien .....	77
2.2. Pourquoi la conception de l'imposition du capital influe sur l'efficacité et la croissance .....	80
2.3. Résumé des recommandations relatives à l'imposition du capital .....	105

**Tableaux**

1.	Principaux indicateurs macroéconomiques et financiers	14
2.	Déficits budgétaires 2001-12	15
3.	Budgétisation de la politique régionale	30
4.	Taux effectifs d'imposition du revenu réel généré par différents actifs	37
1.1.	Budgétisation de la politique régionale	57
1.2.	Compétences des instances de contrôle réglementaire (2008)	66
2.1.	Recettes fiscales par principale catégorie d'impôt, 2010	77
2.2.	Catégories d'imposition du capital	81
2.3.	Traitement fiscal des catégories d'actifs	83
2.4.	Taux effectifs d'imposition du revenu réel généré par différents actifs	84
2.5.	Taux marginaux de l'impôt sur les revenus du travail (en %)	96
2.6.	Taux légaux d'imposition pour un résident norvégien qui investit dans des fonds propres norvégiens	97
2.7.	Taux légaux d'imposition du rendement normal d'un investissement en Norvège	100
2.8.	Recours à la taxe foncière locale, 2010	101
2.9.	Conséquences budgétaires et sur la redistribution des mesures de réforme proposées	103
2.A1.1.	Taux effectifs d'imposition sur le revenu réel généré par différents actifs selon diverses hypothèses	111

**Graphiques**

1.	Coefficients de Gini avant et après impôts et transferts	12
2.	Valeurs du fonds publics pour les retraites	15
3.	Immigration, salaires et chômage	17
4.	Évolutions conjoncturelles	18
5.	Prix des logements et dette des ménages dans certains pays de l'OCDE	19
6.	Vulnérabilités du secteur bancaire norvégien	20
7.	Emplois dans les secteurs privé et public	22
8.	Taux d'activité <sup>1</sup> en 2010: comparaison internationale	23
9.	Structure démographique, 2010	25
10.	Dépenses totales des administrations publiques en 2010 ou la dernière année disponible	28
11.	Patrimoine et endettement des ménages, second trimestre 2009	35
12.	Recettes fiscales provenant des impôts sur donations et les successions, 2010	40
1.1.	Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB	48
1.2.	Coûts de production des services de l'État en pourcentage du PIB, 2010	49
1.3.	Emploi dans les administrations et les entreprises publiques en pourcentage de la population active	50
1.4.	Comparaison entre municipalités de différents indicateurs de bien-être social, 2009	60
1.5.	Coûts agrégés de gestion fiscale par 100 unités de recettes nettes	62
1.6.	Budget affecté à l'externalisation dans les administrations publiques	63
1.7.	Recours croissant à une instance de contrôle réglementaire au niveau de l'administration centrale (1998, 2005 et 2008)	66
2.1.	Recettes fiscales de l'État	76

2.2.	Actifs financiers bruts imposables par ménage, moyenne, 2009 .....	79
2.3.	Recettes des impôts sur le capital de la Norvège continentale, 2008 .....	81
2.4.	Patrimoine et dette des ménages, deuxième trimestre 2009 .....	85
2.5.	Valeur retenue dans l'assiette de l'impôt sur la fortune .....	88
2.6.	Coin fiscal total sur la consommation différée (pour un revenu du travail perçu l'année 0) .....	89
2.7.	Impôts périodiques sur le patrimoine net, 2010 .....	91
2.8.	Recettes des impôts sur les donations et les successions, 20101 .....	94
2.9.	Comparaison internationale de l'investissement des entreprises non pétrolières .....	98
2.10.	Taux légal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, 2011 .....	99

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

*La situation économique et les politiques de la Norvège ont été examinées par le Comité le 12 janvier 2012. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et définitivement approuvé par le Comité plénier le 26 janvier 2012.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Paul O'Brien et Oliver Denk, sous la direction de Patrick Lenain, avec le concours statistique de Josette Rabesona. La précédente Étude de la Norvège a été publiée en mars 2010.*

### 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 NORVÈGE 2010

### LE PAYS

Superficie (milliers de km <sup>2</sup> )		Villes principales (milliers d'habitants, 1.10.2011)	
Total	385.2	Oslo	1 251.9
Norvège continentale	324.8	Bergen	387.3
Agriculture	10.1	Trondheim	259.0
Forêts productives	80.0		

### LA POPULATION

Population (milliers, 1.10.2011)	4 973	Population active totale (milliers, 1.10.2011)	2 646
Densité au km <sup>2</sup>	12.9	Population active civile (milliers, 1.10.2011)	2 561
Accroissement naturel net (milliers)	6.1	Population active civile occupée (en % du total)	
Solde net des migrations (milliers)	13.9	Agriculture	2.4
		Industries et construction	19.4
		Services	78.3

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut :		Formation brute de capital fixe :	
En milliards de couronnes	2 523	% du PIB	19.8
Par habitant (dollars PPA)	57 231	Par habitant (dollars PPA)	11 319

### LE GOUVERNEMENT

Consommation publique (en % du PIB)	22.0	Composition du Parlement (nombre de sièges) :	
Administrations publiques (en % du PIB) :		Travailleurs	64
Dépenses courantes et dépenses en capital	45.6	Progressistes	41
Recettes courantes	56.0	Conservateurs	30
		Socialistes populaires	11
		Centre	11
		Chrétiens démocrates	10
Dernières élections générales :		Libéraux	<u>2</u>
septembre 2009		Total	169

### COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et de services (en % du PIB)	41.1	Importations de biens et de services (en % du PIB)	28.8
dont : Pétrole et gaz	18.6		
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Produits alimentaires et produits d'origine animale	7.0	Produits alimentaires et produits d'origine animale	5.9
Produits finis	9.4	Produits finis	14.7
Équipement et matériel de transport (hors navires)	9.5	Équipement et matériel de transport (hors navires)	38.5
Combustibles minéraux	64.0	Produits chimiques	10.2
Exportations de produits par destination (en % du total)		Importations de produits par origine (en % du total)	
Danemark et Suède	10.2	Danemark et Suède	20.3
Allemagne	11.3	Allemagne	12.3
Royaume-Uni	27.0	Royaume-Uni	5.9
États-Unis	5.0	États-Unis	5.4

### LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne		Décembre 2011 :	
		Couronne par dollar	5.8910
		Couronne par euro	7.7448

## Résumé

La Norvège continue de bénéficier de sa richesse pétrolière bien gérée et de politiques macroéconomiques saines, permettant d'assurer des niveaux de bien-être et de cohésion sociale qui sont restés élevés par rapport aux autres pays. La vigueur de l'économie et une surveillance prudente ont permis au système financier de bien surmonter la crise financière, bien que le fort endettement des ménages et les prix élevés de l'immobilier constituent un risque. Au lendemain du ralentissement économique et de la crise de la zone euro, le principal enjeu macroéconomique consiste désormais à préserver la dynamique de la croissance dans le contexte d'un objectif d'inflation flexible et du cadre budgétaire bien établi. Les dépenses publiques ont augmenté durant la crise et la redistribution du revenu reste large, conformément à la tradition du pays. Faire en sorte que les dépenses publiques soient efficaces du point de vue économique demeure une priorité.

La politique de **relance budgétaire** a été légèrement bridée en 2011 après l'expansion de 2009-10. En 2012, le déficit structurel non pétrolier, qui devrait augmenter pour se situer juste au-dessous de 4 % de la valeur du Fonds public de retraite, aura au mieux un léger effet expansionniste. Compte tenu des lignes directrices budgétaires, les autorités disposeraient d'une marge de manœuvre pour susciter une expansion plus soutenue si l'activité économique se révélait sensiblement plus faible qu'escompté. Néanmoins, la politique monétaire devrait rester la première ligne de défense si les perspectives de l'économie mondiale s'assombrissaient, notamment en cas d'intensification de la crise de la zone euro.

La **politique monétaire** avait amorcé un retour à la normale au premier semestre de 2011, comme prévu dans l'Étude économique de 2010. Depuis lors, l'activité a ralenti, les marchés internationaux des capitaux sont de nouveau entrés dans une zone de turbulences et l'inflation annuelle des prix à la consommation est restée bien inférieure à l'objectif de 2.5 %. Dans ces conditions, la banque centrale a eu raison de suspendre le cycle de resserrement puis de réduire les taux en décembre. Elle devrait renouer avec une politique de rigueur si des tensions inflationnistes apparaissent, mais il est aussi possible de poursuivre l'assouplissement au cas où les conditions économiques se dégradent.

La performance du **marché du travail** est bonne dans l'ensemble avec un faible chômage et un fort taux d'activité. La durée moyenne du travail est faible, principalement en raison du travail volontaire à temps partiel mais aussi de la fréquence des congés maladie. L'incidence de l'indemnisation pour maladie de longue durée et de l'indemnisation pour invalidité sur laquelle elle débouche souvent pourrait être réduite par les mesures prises en juillet 2011. Des actions plus énergiques pour changer les incitations pourraient bien se révéler nécessaires. La récente réforme des retraites du secteur privé doit être élargie au secteur public.

Les **dépenses publiques** occupent une place importante dans l'économie, ce qui témoigne de l'attachement de la Norvège à favoriser la redistribution et une société juste au moyen des services publics. Une grande attention doit néanmoins être portée à la planification et à l'efficacité. Il faudrait mettre en place une « unité de l'efficacité » chargée de vérifier les analyses coûts-avantages et les études d'impact réalisées dans les ministères dépensiers. Il faudrait que soit établie une procédure

d'examen des dépenses pour évaluer l'efficacité des principaux programmes et politiques. La sous-traitance de la fourniture de services publics au secteur privé par appel d'offres devrait être développée lorsque cela améliore la rentabilité.

Le **régime fiscal** norvégien permet un bon recouvrement des recettes et une redistribution satisfaisante du revenu, sans nuire indûment à la performance économique et tout en prenant en compte les externalités environnementales. Le régime est généralement bien structuré et comporte certaines caractéristiques novatrices, mais la fiscalité du capital continue néanmoins de fausser l'épargne. En effet, les biens résidentiels sont faiblement imposés et l'impôt sur la fortune ne s'applique pas de la même façon à toutes les catégories d'actifs, car d'après des calculs théoriques, il semble que les taux d'imposition soient très élevés sur certains revenus du capital. Une plus grande neutralité fiscale pourrait être réalisée en égalisant les taux d'imposition entre les différentes formes de revenu du capital, tout en maintenant la progressivité globale.

## Principales recommandations

### Des politiques macroéconomiques favorables à une croissance durable

1. La politique budgétaire devrait continuer de respecter les directives établies de longue date. Celles-ci autorisent une action discrétionnaire afin de stabiliser l'économie si nécessaire.
2. La politique monétaire devrait rester la première ligne de défense si les perspectives de l'économie mondiale s'assombrissaient, notamment en cas d'intensification de la crise de la zone euro. Le gouvernement dispose d'une certaine marge de manœuvre pour poursuivre la politique de détente monétaire si la situation le justifie. Il devrait renouer avec la rigueur s'il paraît probable que le regain d'activité entraîne une hausse annuelle des prix à la consommation proche de l'objectif de 2.5 %.
3. Le haut niveau d'endettement des ménages, assorti de taux d'intérêt variables, ainsi que les prix élevés de l'immobilier constituent des faiblesses auxquelles il faudrait remédier par la politique macroprudentielle et la protection des consommateurs. Le solide dispositif de supervision financière devrait être maintenu, notamment en s'assurant que les banques se conforment à des exigences de fonds propres plus sévères.

### Accroître le taux d'activité sur un marché du travail qui n'exclut personne

4. Aligner les règles de la retraite anticipée dans le secteur public sur celles applicables dans le secteur privé.
5. Durcir les conditions d'accès aux régimes d'assurance maladie et d'invalidité, en veillant au respect plus strict des plans de retour au travail et en procédant à des vérifications indépendantes des diagnostics de maladie et d'invalidité posés par les médecins généralistes.
6. Si un filtrage encore plus rigoureux ne réduit pas le nombre de nouveaux prestataires, diminuer le taux de remplacement pour les affections de longue durée et faire supporter une plus grande partie des coûts par les employeurs.
7. Rendre plus rigoureux le système d'évaluation de l'aptitude au travail des bénéficiaires des prestations d'invalidité. Lorsque c'est possible, utiliser le régime d'invalidité pour faciliter le retour à l'emploi.

### Assurer une grande efficacité des dépenses publiques

8. Faire en sorte que les dépenses publiques ainsi que l'administration et les services publics soient davantage évalués sur la base d'indicateurs de production. Recourir plus largement et de façon plus cohérente aux analyses de rentabilité, avec une présentation plus transparente des priorités d'action.

9. Établir une « unité de l'efficacité » habilitée à vérifier les analyses coûts-avantages et autres études d'impact afin d'assurer la cohérence entre les ministères.
10. Mettre en place un système d'examens indépendants des dépenses au titre de programmes publics spécifiques.
11. Envisager une plus grande externalisation au secteur privé des services de l'administration centrale et des administrations locales.

### **La réforme de la fiscalité du capital**

12. Améliorer la fiscalité du capital en unifiant les taux d'imposition des différentes catégories d'actifs. Il s'agit notamment de réduire la subvention fiscale implicite en faveur des logements occupés par leurs propriétaires, si possible en imposant la valeur locative imputée ou en créant un impôt national sur la propriété, ou à défaut, en supprimant progressivement la déductibilité des intérêts hypothécaires, bien que cette dernière option soit moins souhaitable.
13. Étudier l'impact de l'impôt sur la fortune sur les taux effectifs d'imposition, sur l'évasion fiscale et sur les incitations à investir. Éliminer progressivement ou réduire l'impôt sur la fortune si l'arbitrage entre croissance et redistribution est trop défavorable à la croissance.
14. Abolir le droit de timbre sur les transactions immobilières afin de favoriser la mobilité. En raison des répercussions possibles sur les prix des logements, étudier soigneusement le calendrier de cette réforme.
15. Remplacer les abattements en vigueur par un seul abattement sur la vie entière et indépendant du donateur pour lutter contre l'évasion fiscale liée à l'impôt sur les successions et les donations.

## Évaluation et recommandations

### **Préservée du pire de la crise par la richesse pétrolière et un cadre macroéconomique sain, la Norvège continue de bénéficier de niveaux de revenu et de bien-être élevés**

L'économie norvégienne a été préservée du pire de la récession induite par la crise financière de 2008-09 et devrait sortir relativement indemne des turbulences qui secouent actuellement la zone euro. Cette résilience doit beaucoup à l'amélioration des termes de l'échange et à la gestion prudente de la richesse pétrolière, qui a conduit à une situation budgétaire très solide. La Norvège est bien placée par rapport aux autres pays pour ce qui est du bien-être matériel, mais également au regard d'autres indicateurs, comme la vie communautaire, l'environnement, la sécurité et la satisfaction générale à l'égard des conditions de vie. Cette bonne performance pourrait être liée au modèle norvégien de société relativement égalitaire, caractérisée par un important consensus social et une forte intégration. De fait, non seulement les écarts de salaires sont relativement étroits en Norvège, mais la redistribution par le biais du système de prélèvements et de transferts étant importante, la répartition du revenu net est encore plus égalitaire (graphique 1). La générosité des services publics, comme l'éducation et la santé, joue aussi un rôle majeur en offrant à tous les Norvégiens la possibilité de réaliser pleinement leur potentiel. Le niveau élevé des dépenses publiques et de la fiscalité correspondante risque, toutefois, de se traduire par des coûts d'efficacité importants, car il tend à fausser les incitations économiques. La présente *Étude* examine la gestion globale et le contrôle des dépenses publiques dans l'ensemble de l'économie et analyse plus particulièrement certains aspects du régime fiscal.

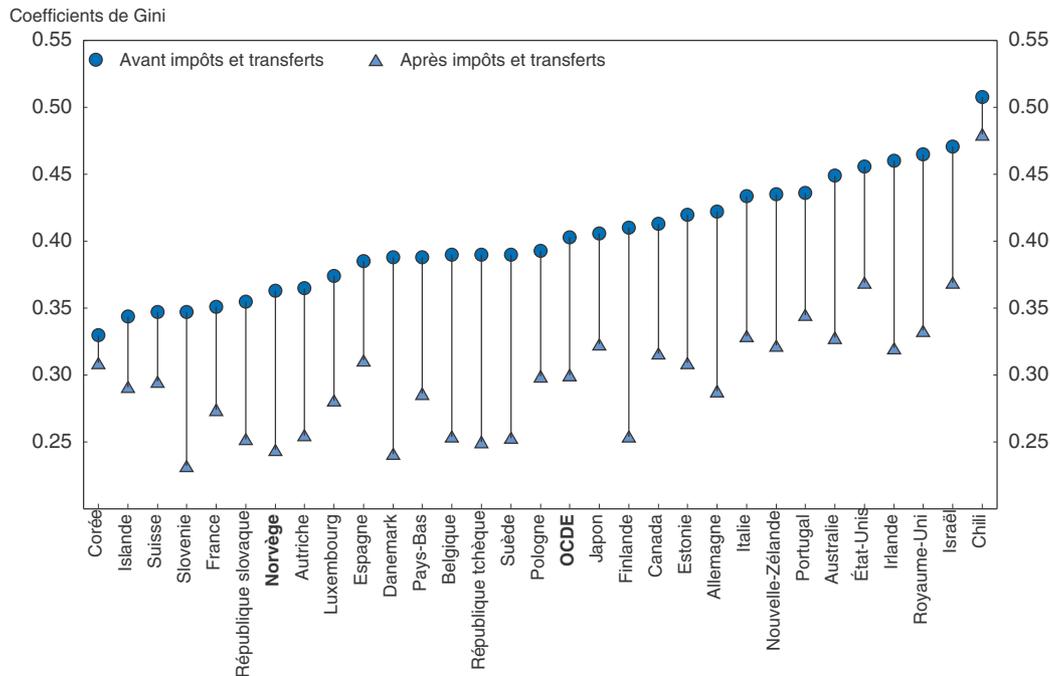
### **I. Des politiques macroéconomiques favorables à une croissance durable**

#### **L'économie a bien résisté malgré les grandes incertitudes caractérisant la zone euro**

L'économie continentale a gardé un certain élan pendant une bonne partie de 2011, surtout dans les secteurs étroitement liés à l'industrie pétrolière ou aux services publics, mais aussi dans certains autres secteurs dynamiques – comme l'intermédiation financière, le commerce de détail, la pêche et la pisciculture. Des signes de ralentissement sont apparus au deuxième semestre de 2011 et l'économie semble devoir progresser plus lentement à court terme. Le chômage devrait néanmoins rester faible par rapport aux périodes passées et aux autres pays. Cette situation économique enviable doit beaucoup à l'accumulation rapide de la richesse pétrolière dans le Fonds public pour les retraites et aux termes de l'échange, mais elle tient aussi à des politiques macroéconomiques soutenant l'activité. Norges Bank, la banque centrale de la Norvège, a mené une politique monétaire cohérente compte tenu du faible taux d'inflation et de chômage, en maintenant ses taux à un niveau bien inférieur au taux normal de 4 à 5 % environ. La flexibilité ménagée dans la conception du cadre budgétaire a permis une orientation budgétaire

## Graphique 1. Coefficients de Gini avant et après impôts et transferts

Fin des années 2000



Source : Joumard et al. (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932571969>

globalement neutre, le déficit structurel non pétrolier restant aux alentours de 5½ pour cent du PIB continental de 2009 à 2012, et à 3¼ pour cent environ de la valeur du Fonds public pour les retraites en 2011.

Les effets de la dégradation de la confiance au lendemain du dernier ralentissement de l'activité mondiale devraient peser sur la croissance en 2012. L'économie continentale devrait ensuite retrouver de la vigueur et s'accélérer encore en 2013 (tableau 1). Les échanges commerciaux de la Norvège sont peu exposés aux pays périphériques de la zone euro en difficulté, car ses exportations se concentrent vers des économies relativement fortes en Europe et, de plus en plus, en Asie. Aussi, le ralentissement sera moins prononcé que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE et les pouvoirs publics, compte tenu des prévisions actuelles de la valeur du Fonds public pour les retraites, devraient maintenir le déficit structurel non pétrolier un peu au dessous du niveau correspondant à la règle des 4 %. Si toutefois les turbulences financières s'aggravaient dans la zone euro, avec des répercussions mondiales négatives, le résultat pourrait être beaucoup moins favorable. Dans ce cas, les pouvoirs publics devraient prendre des mesures de politique monétaire et, si nécessaire, envisager des mesures budgétaires discrétionnaires pour soutenir la demande, comme envisagé dans le cadre de la politique macroéconomique (encadré 1).

### **La politique budgétaire continue de bénéficier d'une gestion prudente des recettes pétrolières**

Les recettes pétrolières favorisent toujours un niveau élevé d'épargne nationale. Ces recettes sont accumulées dans le Fonds public pour les retraites, qui représentait plus de 160 % du PIB continental à la fin de 2010, mais un peu moins à la fin de 2011 en raison des

### Encadré 1. Cadre de la politique macroéconomique norvégienne

La **politique budgétaire** respecte une série de directives, convenues par tous les principaux partis politiques à l'exception d'un seul, sur l'utilisation des recettes issues de la production pétrolière et gazière. Le gouvernement actuel complète ces directives par des restrictions auto-imposées en matière de modifications des impôts.

Le cadre budgétaire comporte deux règles, l'une sur la gestion des recettes pétrolières annuelles et l'autre sur la gestion de l'encours des recettes :

- Toutes les recettes publiques de la production pétrolière et gazière, qu'elles proviennent de l'impôt ou de la participation au capital, sont versées au Fonds public pour les retraites, déduction faite des dépenses d'investissement. Ce Fonds investit exclusivement dans des actifs en dehors de la Norvège.
- La règle des 4 % stipule que le déficit de l'administration centrale, hors recettes pétrolières et ajusté en fonction de la situation conjoncturelle de l'économie continentale, doit sur la durée se situer à 4 % de la valeur du Fonds public pour les retraites à la fin de l'année précédant l'exercice budgétaire.

Le chiffre de 4 % a été retenu eu égard au taux de rendement réel escompté à long terme du Fonds. Dans ces conditions, la règle revient à préserver la valeur réelle en capital du Fonds pour les retraites. Pour la première décennie environ, le Fonds a atteint un rendement de 4 % environ, mais après les reculs enregistrés sur les marchés boursiers depuis la crise et jusqu'en septembre 2011, la rentabilité moyenne du Fonds depuis sa création n'a été que de 2.2 %.

Un déficit structurel hors pétrole représentant 4 % du Fonds pour les retraites n'est pas un objectif contraignant pour une année donnée, les pouvoirs publics pouvant dévier de cette trajectoire dans diverses circonstances, notamment lorsque des mesures budgétaires discrétionnaires semblent nécessaires pour stabiliser l'économie ou lorsque la valeur du Fonds évolue de façon irrégulière. L'un des objectifs du Fonds public pour les retraites est de préserver la richesse pétrolière pour les générations futures, mais les directives n'exigent pas expressément que les écarts cumulés du déficit structurel par rapport à la valeur de 4 % soient égaux à zéro. L'utilisation de l'expression « règle des 4 % » ou « directive des 4 % » dans le texte du présent rapport concerne à la fois la règle des 4 % telle que définie plus haut et la règle sous-jacente allouant l'ensemble des recettes pétrolières courantes au Fonds public pour les retraites.

Le gouvernement actuel applique depuis 2006 une règle selon laquelle toute modification du régime fiscal doit être conçue de façon à être neutre sur le plan des recettes. Si un impôt est augmenté, un autre doit être réduit pour compenser l'incidence estimée de la hausse. Dans la pratique, cette règle devrait conduire à maintenir à peu près constante la part des recettes fiscales continentales dans le PIB continental.

La **politique monétaire** est fondée sur un objectif d'inflation flexible orienté vers une inflation faible et stable. L'objectif opérationnel est de maintenir la hausse des prix à la consommation proche de 2.5 % dans la durée. Ce faisant, les autorités monétaires visent aussi à contribuer à stabiliser la production et l'emploi. Le principal instrument d'action est le taux de rémunération des dépôts bancaires à la banque centrale.

Tableau 1. Principaux indicateurs macroéconomiques et financiers

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Prix courants Milliards de NOK	Variations en pourcentage (volume, prix de 2007)				
PIB réel	2 510.9	-1.7	0.3	1.5	2.0	2.7
Consommation privée	988.8	0.2	3.7	2.8	2.7	3.9
Consommation publique	491.9	4.8	2.2	2.4	1.5	1.7
Formation brute de capital fixe	548.0	-6.8	-7.4	6.0	5.0	4.8
Demande intérieure finale	2 028.7	-0.6	0.5	3.5	3.0	3.6
Constitution de stocks <sup>1</sup>	7.0	-2.9	3.4	1.4	-0.8	0.0
Demande intérieure totale	2 035.7	-4.2	4.4	5.1	2.0	3.6
Exportations de biens et de services	1 218.0	-3.9	-1.7	-2.2	1.9	2.2
Importations de biens et de services	742.8	-11.7	9.0	5.8	1.9	4.4
Solde extérieur <sup>1</sup>	475.2	1.6	-3.2	-2.6	0.3	-0.3
PIB continental <sup>2</sup>	1 812.2	-1.8	2.1	2.6	2.7	3.6
Termes de l'échange	-	5.7	-4.2	-2.3	0.6	0.4
Indice des prix à la consommation	-	2.2	2.4	1.5	1.9	1.8
Indice implicite de la consommation privée	-	2.5	2.0	1.2	2.0	2.0
Taux de chômage	-	3.2	3.6	3.2	3.2	3.2
Taux d'épargne des ménages <sup>3</sup>	-	7.3	7.4	8.7	8.5	7.7
Solde financier des administrations publiques <sup>4</sup>	-	10.7	10.6	12.5	11.5	10.7
Dette brute des administrations publiques <sup>4</sup>	-	49.1	49.7	56.5	51.3	48.6
Solde de la balance des opérations courantes <sup>4</sup>	-	11.8	12.6	16.4	16.4	15.6
Valeur du Fonds public pour les retraites, pourcentage du PIB continental <sup>5</sup>		150	166	160	172	
Solde budgétaire structurel non pétrolier, en pourcentage du PIB continental tendanciel <sup>5</sup>		-5.4	-5.5	-5.3	-5.6	

Note : Les comptes nationaux étant fondés sur des indices chaîne officiels, il existe un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. 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)).

- Contributions aux variations du PIB réel (pourcentage du PIB réel de l'année précédente), le montant effectif se situant dans la première colonne.
- PIB, à l'exclusion des activités pétrolières et des transports maritimes.
- En pourcentage du revenu disponible.
- En pourcentage du PIB.
- Budget national de 2012 (octobre 2011). Le déficit structurel non pétrolier estimé en 2011 a été ramené à 4.8 % du PIB continental tendanciel dans la dernière révision du budget pour 2011 (décembre 2011). Les chiffres mis à jour pour 2012 seront publiés dans le Budget national révisé en mai 2012.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, novembre 2011.

baisses sur les marchés boursiers. Une fonction clé de ce Fonds est d'isoler le budget et l'économie continentale de l'effet immédiat des variations des prix du pétrole et du gaz, permettant d'étaler l'ajustement sur une plus longue période. La marge de manœuvre laissée par les directives présente certains avantages, car les fluctuations de la valeur du Fonds sont de plus en plus souvent imputables davantage aux marchés des capitaux qu'aux recettes pétrolières, de sorte que la croissance du déficit structurel non pétrolier en pourcentage du PIB continental a été assez rapide mais irrégulière (tableau 2).

Le ministère des Finances prévoit actuellement que la valeur du Fonds public pour les retraites passe d'environ 160 % du PIB continental fin 2011 à 185 % environ d'ici 2025, sur la base d'un prix du pétrole de 427 NOK (soit environ 72 USD) le baril (graphique 2). Un prix du pétrole de 85 USD le baril impliquerait une augmentation de la valeur du Fonds, qui représenterait environ 220 % du PIB continental. Selon la prévision centrale, la règle des 4 % se traduirait par un déficit structurel non pétrolier de 7 % du PIB continental en 2025. Bien que la valeur du Fonds soit élevée, elle ne suffirait pas à couvrir le déficit potentiel

Tableau 2. **Déficits budgétaires 2001-12**

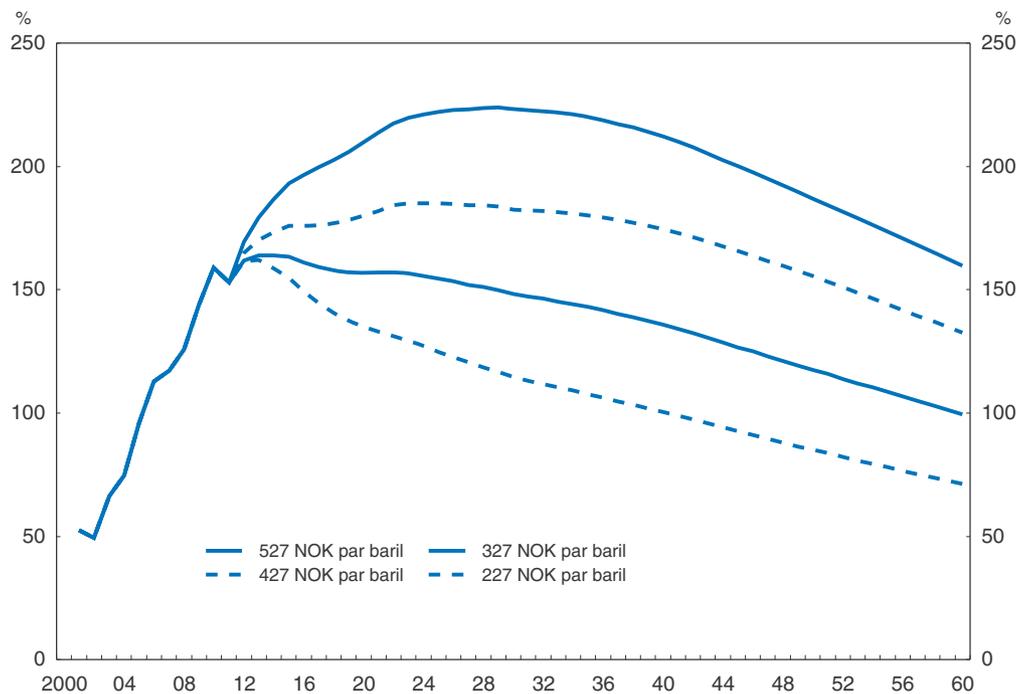
	Déficit structurel non pétrolier de l'administration centrale	
	En % du Fonds public pour les retraites	En % du PIB continental
2001	5.5	1.8
2002	5.9	3.0
2003	7.1	3.4
2004	5.6	3.5
2005	4.9	3.4
2006	3.4	2.9
2007	2.7	2.8
2008	3.0	3.3
2009	4.4	5.4
2010	4.1	5.5
2011 <sup>1</sup>	3.5	5.3
2012 <sup>2</sup>	3.9	5.6

1. Le déficit structurel non pétrolier estimé en 2011 a été ramené à 3.2 % de la valeur du Fonds public pour les retraites dans la dernière révision du budget pour 2011 (décembre 2011), ce qui correspond à 4.8 % du PIB continental tendanciel. Les chiffres mis à jour pour 2012 seront publiés dans le Budget national révisé en mai 2012.

2. Chiffres prévus.

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

Graphique 2. **Valeurs du fonds publics pour les retraites**  
En pourcentage du PIB continental



Source : Statistics Norway et ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932571988>

à plus long terme des finances publiques creusé par l'augmentation des dépenses de retraite et de santé liées au vieillissement. En outre, le rendement réel annuel des actifs du Fonds entre 1998 et fin 2011 était de seulement 2.2 %, soit moins que les 4 % envisagés. Bien que ce niveau ne préjuge pas nécessairement des rendements futurs, il conduit à penser,

compte tenu par ailleurs du déficit budgétaire escompté à plus long terme, que la politique budgétaire devrait s'employer à ne pas dépasser le plafond de 4 %.

Si la règle des 4 % permet d'atténuer l'effet du « mal néerlandais », elle ne saura l'éliminer totalement et le secteur traditionnel (biens échangés autres que le pétrole) a diminué en importance. Malgré tout, elle est importante dans la fixation des salaires. Plutôt qu'une détermination des salaires en fonction du pouvoir de négociation relatif des différents secteurs, le niveau général des hausses de salaires est fixé par les partenaires sociaux qui tiennent essentiellement compte de l'augmentation que le secteur traditionnel peut « se permettre ». Dans ces conditions, en période de forte demande, l'accélération des coûts unitaires globaux de main-d'œuvre est atténuée. Dans une certaine mesure, ces pressions se sont reflétées ces dernières années dans des taux très élevés d'immigration nette de la main-d'œuvre (graphique 3).

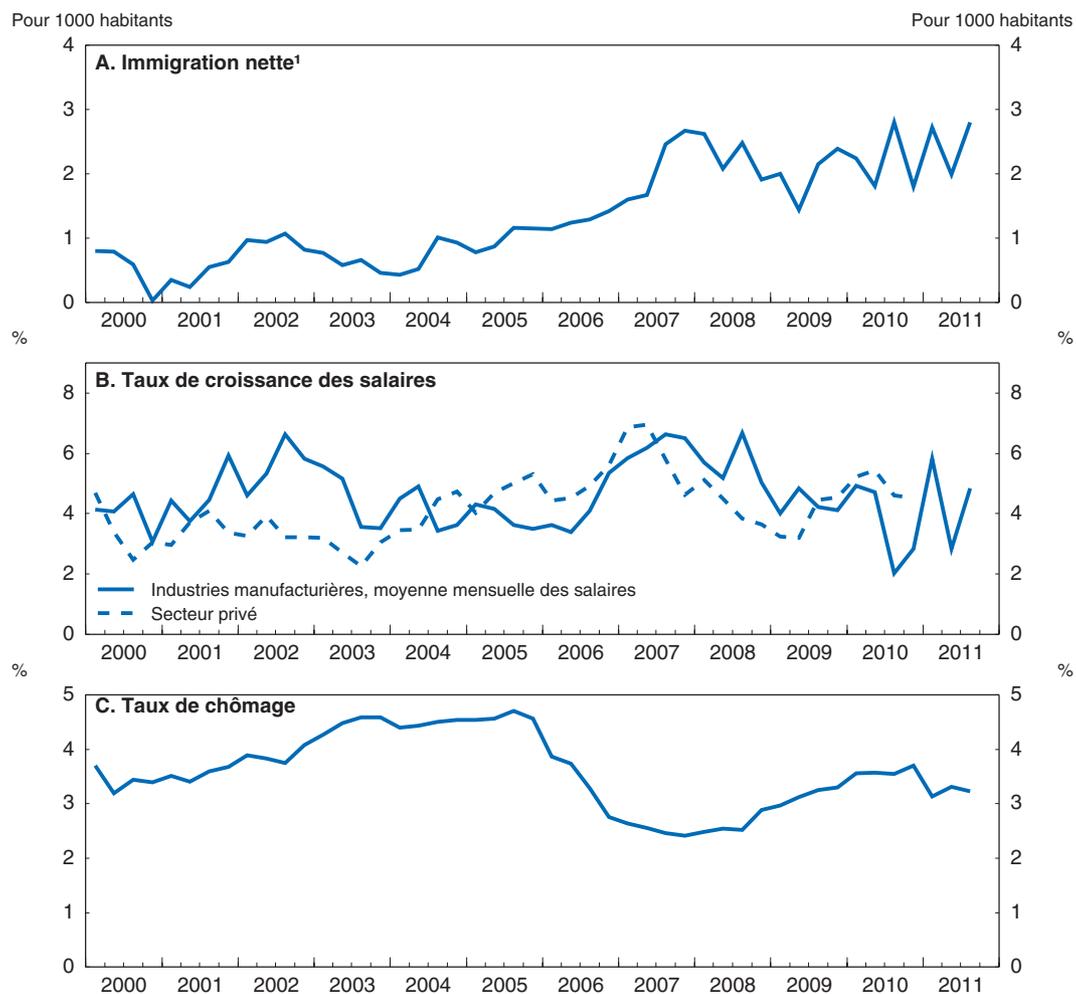
### **Contrôle public de la politique budgétaire**

Un nombre croissant de pays ont récemment mis en place des conseils budgétaires indépendants chargés de rendre compte de la politique budgétaire, comme le préconisaient l'OCDE et d'autres auteurs (Hagemann, 2010 ; Calmfors, 2010). Comme le suggérait l'*Étude économique* de 2010, la Norvège a établi un Groupe consultatif qui formule « des jugements et des avis d'experts » sur les questions de modélisation et de simulation à long terme, ainsi que sur les analyses soumises au Parlement et présentées dans les rapports budgétaires et les livres blancs établis régulièrement sur les perspectives à long terme. Deux des dix membres sont des représentants du ministère des Finances. Il conviendrait de réexaminer le rôle de ce Groupe pour déterminer l'opportunité d'élargir son mandat à l'avenir.

### **La crédibilité de la politique monétaire permet de maintenir les taux d'intérêt à un bas niveau**

La stratégie de ciblage flexible de l'inflation pour laquelle a opté la Norvège en matière de politique monétaire peut confronter les autorités à un défi, car les taux d'intérêt peuvent avoir un effet incertain sur le taux de change, en fonction des facteurs extérieurs – notamment, les prix du pétrole et les taux d'intérêt dans les autres pays. Bien que l'objectif annuel d'une hausse des prix à la consommation d'environ « 2½ pour cent à terme » n'ait pas toujours été respecté au cours des six dernières années, les écarts ont été essentiellement des écarts à la baisse, de sorte que les anticipations de faible inflation sont vraisemblablement bien ancrées (graphique 4). Maintenir les taux directeurs à un faible niveau, comme l'exige la situation incertaine actuelle, ne pose donc guère de risques d'inflation. La faiblesse des taux d'intérêt a sans doute favorisé la forte expansion de l'immobilier, qui nécessite un resserrement des mesures macroprudentielles. D'autres indicateurs, comme les critères de prêt des banques et les écarts de taux d'intérêt, donnent à penser que les conditions financières sont plus strictes que les seuls taux directeurs ne le suggèrent. En décembre 2011, la banque centrale a diminué son principal taux directeur de 50 points de base pour le ramener à 1.75 %, mentionnant la détérioration des perspectives à l'étranger, l'inflation intérieure plus faible qu'escompté et le resserrement des conditions sur les marchés des capitaux. En revanche, si l'activité mondiale et intérieure s'avérait plus faible que prévu, la banque centrale devrait réduire à nouveau son taux directeur et le maintenir à un très bas niveau pendant une période prolongée.

Graphique 3. Immigration, salaires et chômage



1. L'immigration nette correspond aux entrées totales moins les sorties totales de population.

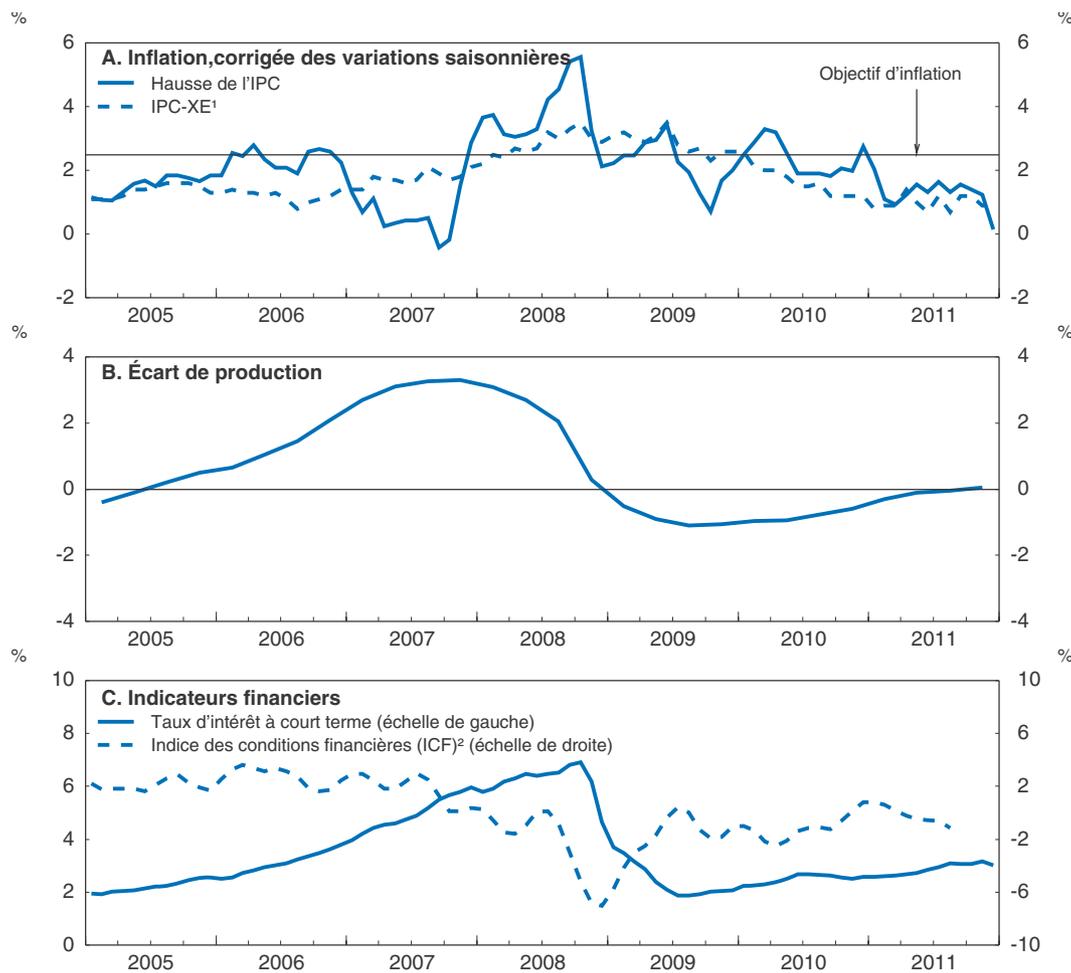
Source : Statistics Norway et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572007>

### La flambée des prix de l'immobilier se poursuit

Les prix de l'immobilier sont repartis à la hausse (graphique 5), progressant à un rythme annuel de près de 10 % pendant la majeure partie de 2010 et en 2011. Les crédits aux ménages ont aussi fortement augmenté, d'environ 6 à 7 % par an, mais cette augmentation est allée de pair avec la progression du revenu des ménages enregistrée depuis 2007. Norges Bank a mis au point un outil pour évaluer la résilience du système financier, qui prend en compte les vulnérabilités internes du secteur bancaire ainsi que les sources externes de risque (graphique 6). Les risques les plus importants semblent provenir du secteur des ménages, en raison du niveau historiquement élevé des prix des logements et de l'endettement des particuliers, qui représente deux fois le revenu disponible en moyenne et est assorti presque exclusivement de taux d'intérêt variables, ce qui constitue une situation inhabituelle par rapport aux autres pays. En outre, le secteur bancaire est soumis à certains risques de financement essentiellement liés à sa forte dépendance à l'égard des investisseurs institutionnels étrangers, tandis que les banques sont peu exposées aux obligations souveraines des pays en difficulté de la zone euro. Les

Graphique 4. Évolutions conjoncturelles



1. L'IPC-XE, calculé par Norges Bank, est l'indice des prix à la consommation ajusté pour tenir compte des variations de la fiscalité et exclut les fluctuations temporaires des prix de l'énergie.
2. L'indice des conditions financières (ICF) inclut 13 indicateurs différents des conditions financières, tels que les cours des actions, l'offre de crédit et les taux de change ([www.norges-bank.no/Upload/Publikasjoner/Staff%20Memo/2011/StaffMemo\\_0711.pdf](http://www.norges-bank.no/Upload/Publikasjoner/Staff%20Memo/2011/StaffMemo_0711.pdf)).

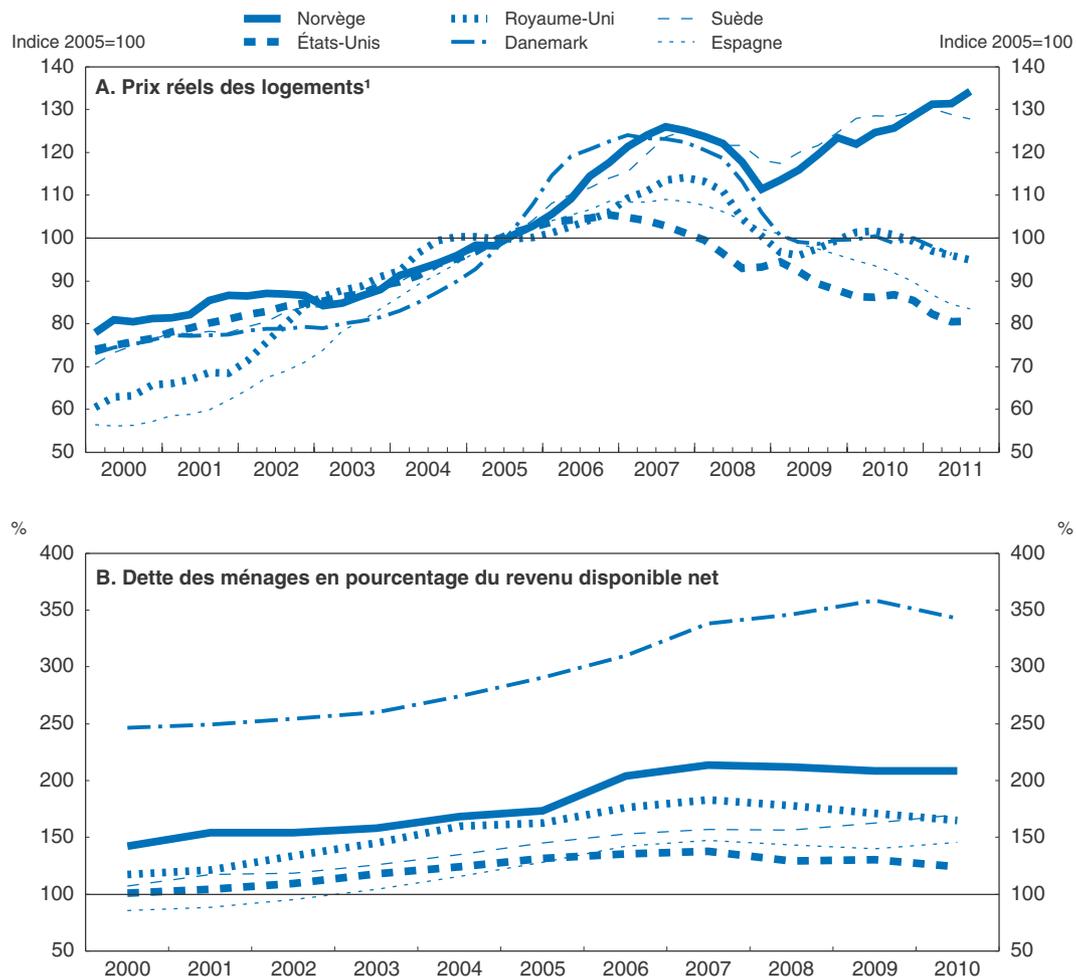
Source : Statistics Norway et Norges Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572026>

tests de résistance effectués par Norges Bank montrent que la capitalisation des banques serait inférieure aux niveaux requis dans l'hypothèse où les partenaires commerciaux de la Norvège subiraient un ralentissement plus marqué que pendant la crise financière de 2008-09, associé à une forte détérioration des marchés internationaux des capitaux. Ces faiblesses potentielles du système bancaire plaident en faveur du maintien de normes strictes de surveillance financière, notamment pour s'assurer que les banques sont bien capitalisées conformément aux normes internationales de Bâle III et aux directives de l'UE.

Ces faiblesses potentielles donnent aussi à penser que des mesures macroprudentielles plus strictes s'imposent. Les autorités sont limitées dans leur action de réglementation des banques par les règles de l'UE et leur application aux pays de l'EEE. En 2010, Finanstilsynet (l'autorité de surveillance financière de la Norvège) a conseillé aux banques d'appliquer des normes plus strictes aux prêts hypothécaires pour lesquels la

Graphique 5. Prix des logements et dette des ménages dans certains pays de l'OCDE



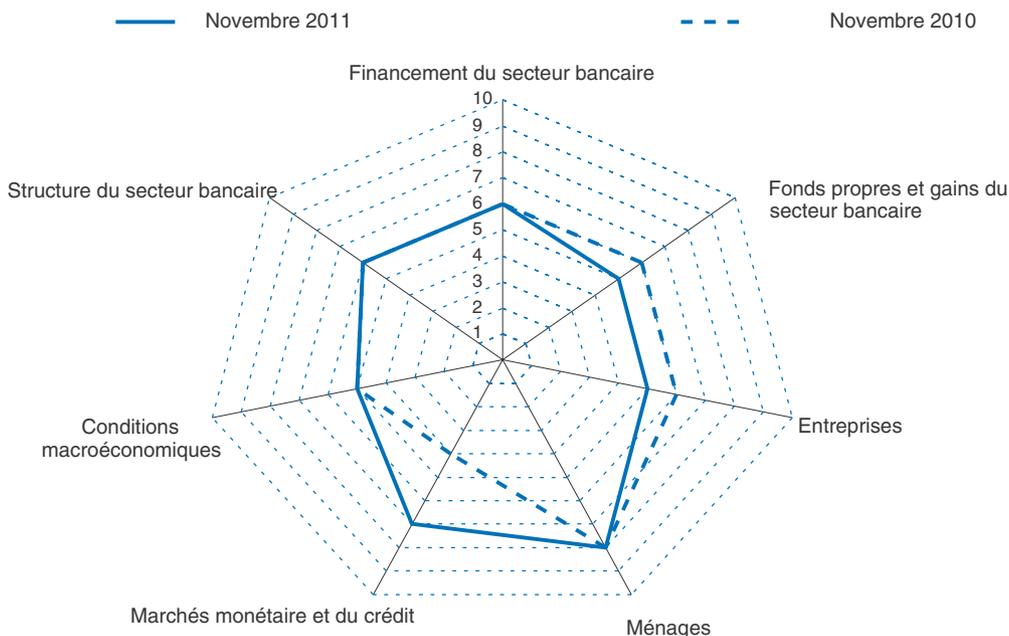
1. Corrigés par l'indice implicite des prix de la consommation privée.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572045>

quotité de prêt dépassait 90 %. Cette recommandation s'applique à la fois aux banques norvégiennes et aux succursales d'établissements étrangers. Finanstilsynet a durci ces directives en décembre 2011 en raison de la poursuite de la flambée des prix de l'immobilier et de la dette des ménages. Les directives révisées demandent aux banques d'abaisser la quotité de prêt maximale à 85 % et de prendre en compte une augmentation de 5 points des taux d'intérêt lorsqu'elles évaluent la capacité d'endettement des demandeurs de prêt. Finanstilsynet a indiqué qu'elle pourrait imposer des exigences de fonds propres plus strictes en cas de non-respect de ces directives.

Comme dans la plupart des pays, la faible pondération du risque pour les prêts hypothécaires encourage les banques à développer leurs activités sur ce marché. La Norvège est aussi limitée dans son action car elle ne peut pas réglementer les succursales norvégiennes des banques étrangères (essentiellement nordiques), alors que les limites plus strictes applicables aux banques nationales pourraient inciter nombre de ménages

Graphique 6. **Vulnérabilités du secteur bancaire norvégien**

Note : Une valeur de 0, c'est-à-dire l'origine, désigne le plus bas niveau de risque ou de vulnérabilité. Une valeur de 10 indique le plus haut niveau de risque ou de vulnérabilité.

Source : Norges Bank et Dahl et al. (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572064>

à se tourner vers des filiales de banques étrangères, poussant éventuellement les filiales norvégiennes de banques étrangères (réglementées en Norvège) à se transformer en succursales (qui seraient réglementées par l'autorité de tutelle de la banque mère). À terme, cela risque de soustraire une grande partie du système financier à l'autorité de l'organisme de réglementation norvégien. La coopération entre pays nordiques en faveur d'un resserrement des critères de fonds propres pour les prêts au logement serait un pas dans la bonne direction, mais il est difficile d'apprécier la marge de manœuvre dont dispose la Norvège pour agir seule. Les prêts à taux d'intérêt variables sont la norme en Norvège et les emprunteurs sont potentiellement très exposés aux hausses de taux. La législation de protection des consommateurs pourrait jouer un rôle accru, en s'appliquant à tous les emprunteurs et par conséquent à la fois aux banques et aux succursales. Une telle mesure pourrait contribuer à la stabilité financière. Des principes concernant la protection financière des consommateurs élaborés par l'OCDE ont été approuvés par les chefs de gouvernement des pays du G20 en novembre 2011. Ils accordent une importance particulière à la nécessité que la protection financière des consommateurs fasse partie intégrante du cadre juridique et réglementaire. Les prestataires de services financiers doivent donner des informations claires sur les risques possibles et il faut promouvoir l'éducation financière. La Norvège se conforme généralement aux bonnes pratiques internationales en la matière, bien que des améliorations soient nécessaires dans la plupart des pays.

Au cours de la crise bancaire norvégienne du début des années 90, ce sont les pertes bancaires sur les biens commerciaux – et non sur la dette hypothécaire des ménages – qui ont précipité la crise. Les prix des biens commerciaux ayant diminué plus fortement que les prix des logements en 2009, ils se sont redressés plus rapidement, progressant au taux annuel de 30 % en 2011. Bien que la croissance du crédit aux entreprises soit lente, l'autorité de tutelle devrait rester vigilante concernant l'exposition des banques aux prêts contractés pour l'achat de biens commerciaux. Malgré le niveau élevé des prix des biens, le déséquilibre de l'économie a été moins prononcé que dans certains pays au cours de la période d'essor ayant précédé la crise : la production du secteur de la construction est restée comprise entre 4 et 4½ % du PIB lors de la dernière décennie, bien qu'elle ait avoisiné 5 % durant les années de forte expansion.

Alors que dans certains domaines, comme la réglementation des marchés de capitaux, des progrès ont été accomplis, dans d'autres la mise en œuvre des réformes structurelles recommandées dans les précédentes *Études* est plutôt lente, voire nulle (annexe A1). Par exemple, depuis la dernière *Étude*, aucune mesure significative n'a été prise pour réduire les droits de douane et augmenter les contingents d'importation dans le secteur agricole. De même, aucune initiative notable n'a été engagée pour stimuler la concurrence dans un large éventail de secteurs, dont le commerce de détail et les services postaux. Il faudrait procéder à des réformes structurelles pour remédier à ces faiblesses. Sur le marché du travail, la fusion des Services publics de l'emploi et des Services d'assurance nationale est achevée, mais il est nécessaire d'accroître la flexibilité dans la fixation des salaires et de moderniser la législation en matière de protection de l'emploi. La section suivante examine d'autres réformes qui pourraient être engagées sur le marché du travail afin de favoriser la création d'emplois.

#### Encadré 2. **Résumé des recommandations relatives à la politique macroéconomique**

- Continuer de gérer la politique budgétaire sur la base du cadre établi.
- S'employer à maintenir le déficit structurel non pétrolier sous la barre des 4 %, bien qu'une action discrétionnaire destinée à soutenir la demande intérieure soit possible en cas d'aggravation marquée des turbulences financières dans la zone euro.
- L'orientation de la banque centrale est appropriée. Il existe une marge de manœuvre pour poursuivre la détente de la politique monétaire si nécessaire. À terme, le resserrement devrait reprendre si la croissance de l'activité risque d'entraîner une inflation annuelle des prix à la consommation proche de l'objectif de 2.5 %.
- Il convient de maintenir l'efficacité du système de supervision financière, notamment en faisant en sorte que les banques soient bien capitalisées conformément aux normes de Bâle III et aux directives de l'UE.
- Les autorités pourraient remédier aux vulnérabilités financières résultant du fort endettement des ménages ayant souscrit des prêts à taux variables en renforçant les mesures macroprudentielles et la protection des consommateurs.

## II. Les politiques du marché du travail

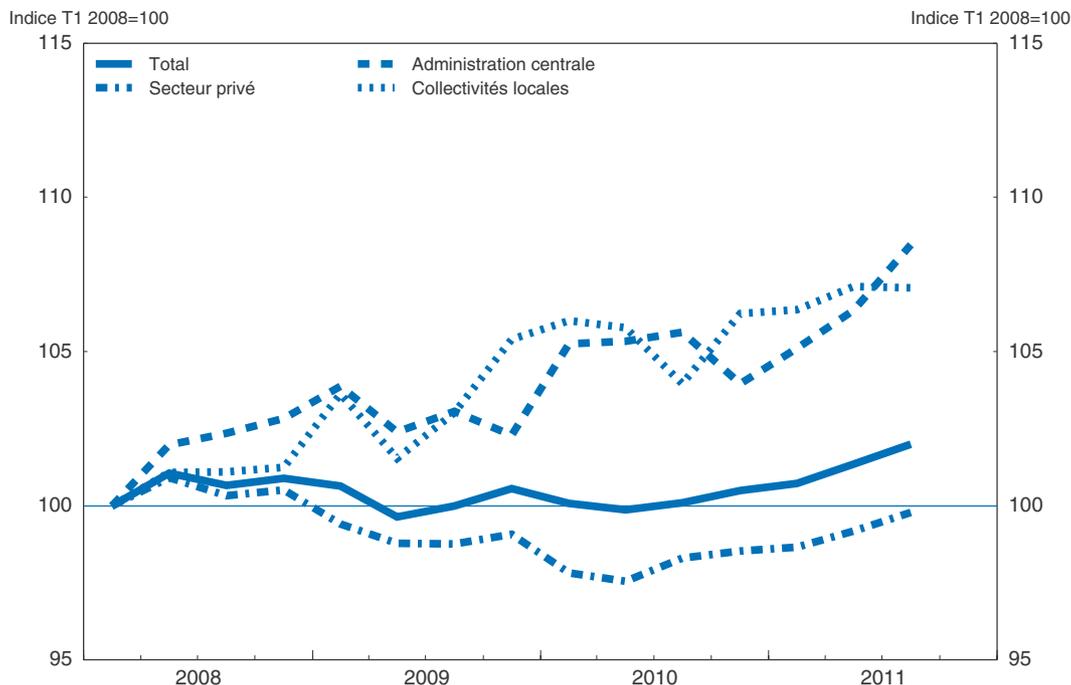
### **L'emploi dans le secteur public a contribué à soutenir le marché du travail tout au long de la récession**

Le marché du travail se caractérise par un niveau faible de chômage et un taux d'activité élevé. L'utilisation de la main-d'œuvre mesurée en heures travaillées par actif n'est pas élevée par rapport aux autres pays, en partie du fait de la forte incidence du travail à temps partiel volontaire et de l'absentéisme pour maladie. Le fort taux d'activité, associé à une courte durée moyenne du travail, joue vraisemblablement un rôle déterminant dans la bonne notation de la Norvège dans les évaluations suggestives de l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. La dispersion des salaires est également faible : le rapport entre les gains du décile le plus élevé des travailleurs et ceux du décile inférieur est inférieur à celui de tous les pays de l'OCDE à l'exception des autres pays scandinaves.

L'expansion budgétaire, opérée en réponse à la récession de 2008-09, s'est accompagnée d'une augmentation de l'emploi dans le secteur public (graphique 7). Cette augmentation a été peu importante par rapport à la forte hausse intervenue dans les années 90. Il pourrait être difficile de revenir en arrière, en raison de la forte sécurité de l'emploi qui existe de fait dans le secteur public (même si les contrats de travail autorisent les licenciements si les fonctions définies dans le descriptif du poste deviennent superflues). Au cours des deux dernières décennies, l'emploi dans le secteur public est resté relativement stable en pourcentage de l'emploi total dans l'économie continentale.

Graphique 7. **Emplois dans les secteurs privé et public**

Corrigés des variations saisonnières



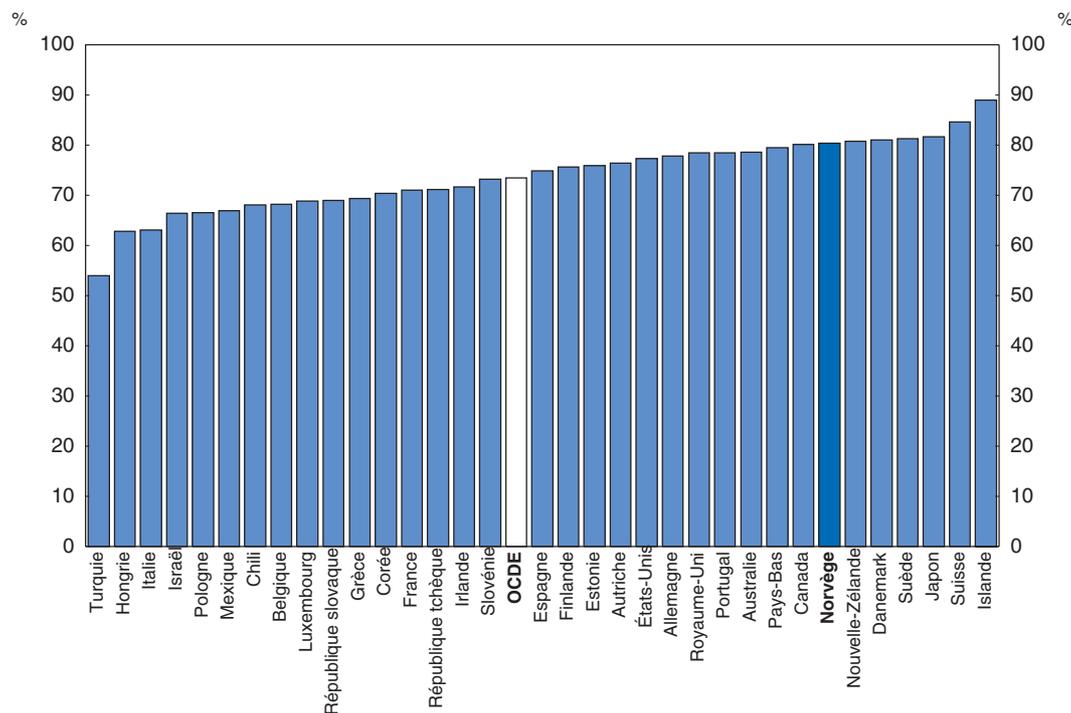
Source : Statistics Norway.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572083>

La hausse récente de l'emploi dans les collectivités locales a été en fait essentiellement due à une augmentation de l'emploi dans les crèches et dans les services sanitaires et sociaux. La progression de l'emploi dans les crèches s'explique en partie par la nouvelle action de promotion de la scolarité précoce par le gouvernement actuel (« des places dans les crèches pour tous les enfants que les parents souhaitent mettre dans ces établissements »). Environ la moitié des crèches sont privées, non pas tant en raison d'un choix politique des collectivités locales responsables mais plutôt parce que celles-ci ont rencontré des difficultés pour accroître l'offre de services publics suffisamment tôt pour répondre aux objectifs de la loi. Dans d'autres domaines, le recours à la sous-traitance est plus limité, mais, dans nombre de cas, les objectifs stratégiques gagneraient à un recours plus large à la sous-traitance au secteur privé.

Les taux d'activité sont relativement élevés en Norvège, en raison notamment d'une part importante de l'emploi à temps partiel (graphique 8) alors que le taux d'emploi était de 77.5 % en 2010, le troisième plus élevé des pays de l'OCDE. Les taux d'activité des jeunes, bien qu'encore un peu plus élevés qu'ailleurs, ont diminué en 2009 et 2010, apparemment parce que beaucoup ont choisi de poursuivre leurs études au lieu d'entrer sur le marché du travail. Le taux d'activité des travailleurs âgés est aussi relativement élevé, malgré un nombre important d'affiliations aux régimes de préretraite et d'invalidité. Il est probable que ce taux s'accroîtra à l'avenir sous l'effet des réformes des pensions qui ont réduit la contre-incitation à rester en activité dans le secteur privé, encore que de fortes contre-incitations perdurent dans le secteur public non réformé.

Graphique 8. **Taux d'activité<sup>1</sup> en 2010 : comparaison internationale**



1. Femmes et hommes âgés de 15 ans et plus.

Source : OCDE, Base de données des statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572102>

La croissance économique de la Norvège et ses niveaux de vie élevés attirent beaucoup de migrants, qui représentent aujourd'hui 10 % de la population. Malgré la forte demande de main-d'œuvre, les taux d'emploi pour certains groupes sont relativement faibles, en particulier parmi les ressortissants d'Europe de l'Est (en dehors de l'Union européenne), des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine (qui ensemble représentent environ la moitié de tous les immigrants pourvus d'un emploi).

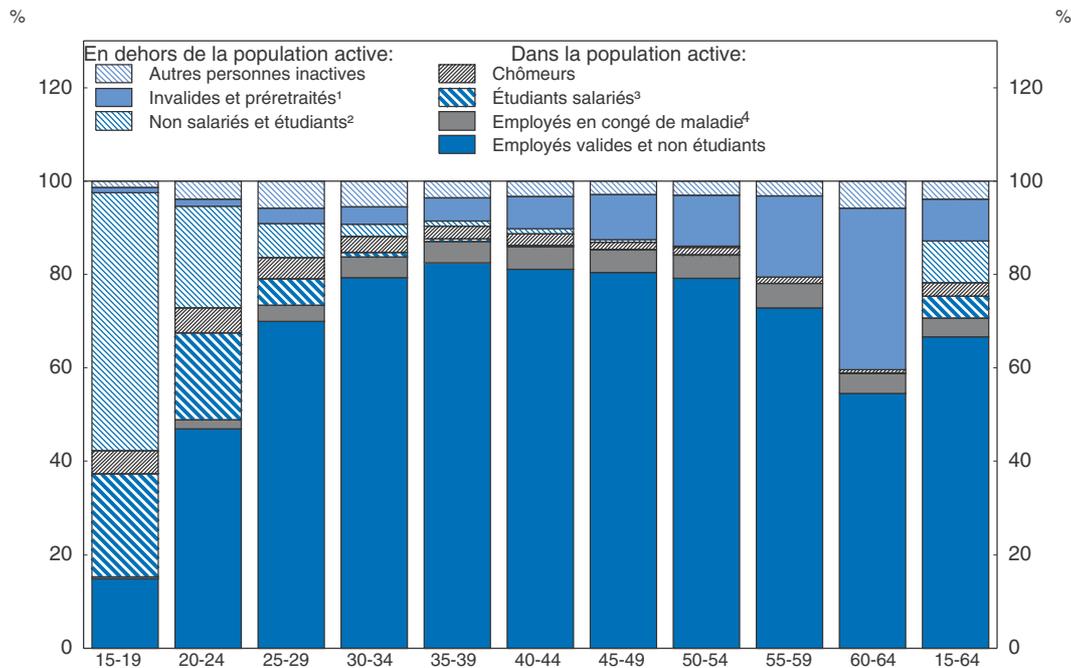
Pour les immigrants sans emploi comme pour un grand nombre d'autres chômeurs, la Norvège recourt largement aux programmes actifs du marché du travail (comme les services publics de l'emploi, les systèmes de formation et les subventions à l'emploi). L'expérience de nombreux pays donne à penser que toutes les formes de programmes actifs du marché du travail ne sont pas efficaces, et des études l'ont aussi démontré pour la Norvège (voir par exemple Lorentzen et Dahl [2006], et Rønsen et Skarohamar [2009]). Les pouvoirs publics devraient élargir ces études de façon à cerner les programmes et les méthodes les plus efficaces par rapport aux coûts, et également pour évaluer l'efficacité relative des systèmes publics et privés. Les ressources devraient être concentrées sur les méthodes les plus efficaces.

### **Les réformes des régimes d'assurance maladie et invalidité et du système de retraite du secteur public sont encore insuffisantes**

Dans le secteur public, on peut prendre une retraite anticipée à l'âge de 62 ans. Si l'on choisit de partir en préretraite à 65 ans, le montant de la pension est le même que si l'on part plus tard, ce qui crée une taxe implicite très élevée sur la poursuite d'activité et une forte incitation à prendre sa retraite tôt. Dans le secteur privé, un système similaire était en place, mais une réforme récente, examinée dans l'*Étude économique 2010*, a pris effet pour les nouveaux retraités à compter de 2011. Cette réforme a supprimé la forte contre-incitation à continuer de travailler, même si la subvention induite par un financement partiel de l'État devrait être supprimée. Les négociations entre employeurs du secteur public et syndicats devraient viser à modifier le régime en vigueur dans le secteur public afin de l'aligner pleinement sur les principes appliqués dans le secteur privé réformé. Il importe aussi que les salariés qui quittent le régime public pour un système privé ne soient pas pénalisés, de façon que le choix entre régime public et sous-traitance au privé, examiné ci-après, soit neutre pour ce qui est des droits à pension des travailleurs.

Comme on l'a vu dans les *Études économiques* précédentes (en particulier celles de 2005, 2007 et 2010) et dans l'*Étude sur l'invalidité* (OCDE, 2010b), les taux d'activité élevés de la Norvège pâtissent de ses systèmes de maladie et d'invalidité. Aucun autre pays de l'OCDE n'enregistre un taux d'absentéisme pour maladie aussi élevé et un régime d'assurance maladie aussi généreux (graphique 9). Environ 5½ pour cent des employés sont en arrêt de maladie avec certificat médical. En pourcentage de la population, le nombre de salariés en congé maladie est relativement constant pour les travailleurs âgés de plus de 30 ans, mais comme le taux d'emploi diminue avec l'âge, ce rapport augmente et atteint 8 % pour les 60-64 ans. La Norvège consacre une part importante de son PIB (4.8 % en 2007) aux programmes de maladie et d'invalidité, soit plus que tout autre pays de l'OCDE et plus de deux fois la moyenne de l'OCDE de 1.9 % (OCDE, 2010b, tableau 2.1). Les prestations maladie représentent 100 % du dernier salaire et sont versées pendant une année complète ; elles sont versées par l'employeur durant les 16 premiers jours ouvrables, puis

Graphique 9. Structure démographique, 2010



Note : Ce graphique est fondé à la fois sur des données administratives et sur des données d'enquête, qui ne sont pas strictement comparables. « Les individus pourvus d'un emploi et suivant des études », « les individus non pourvus d'emploi et suivant des études », « les invalides ou les préretraités » utilisent des données fournies par les intéressés sur l'activité principale ; d'après Statistics Norway et le ministère des Finances, aucune donnée factuelle sur la situation sur le marché du travail des individus suivant des études et des individus recevant une prestation invalidité ou une préretraite n'est disponible.

1. Il s'agit d'une estimation fondée sur l'Enquête sur la population active concernant le nombre de personnes qui se situent en dehors de la population active et qui signalent leur situation comme « invalide ou préretraité » en tant qu'activité principale. On suppose qu'aucun individu au sein de la population active est invalide ou préretraité.
2. Il s'agit d'une estimation fondée sur l'Enquête auprès de la population active du nombre d'individus qui sont en dehors de la population active et qui signalent eux-mêmes « suivre des études » en tant que principal domaine d'activité.
3. Il s'agit d'une estimation fondée sur l'Enquête auprès de la population active du nombre d'individus qui travaillent à temps partiel et signalent eux-mêmes comme principale activité « suivre des études ». On suppose qu'aucun des individus concernés n'est malade.
4. Il s'agit du nombre de salariés qui sont en congé maladie, certifié par un médecin.

Source : Statistics Norway.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572121>

par l'État. Ce système offre une garantie précieuse en cas de véritable maladie de longue durée, mais il semble peu probable que les maladies véritablement invalidantes soient aussi courantes alors que les autres indicateurs de santé sont bons.

Les gouvernements ont tenté d'améliorer le filtrage, comme en témoigne l'Étude économique de 2010, mais le niveau d'absentéisme pour maladie reste très élevé. Les conditions ont été à nouveau durcies en juillet 2011 avec une surveillance plus précoce et plus stricte des congés maladie, assortie de sanctions contre le salarié, l'employeur et le médecin en cas de laxisme. Faute de sanctions dissuasives et d'audits indépendants (qui pourraient être réalisés sur une base aléatoire) des évaluations médicales, ces nouvelles

mesures risquent de n'avoir pas plus de succès que par le passé. Les employeurs et médecins qui ne respectent pas les procédures devraient être durement sanctionnés. Le nouveau système d'information qui permet aux médecins de comparer leurs pratiques de diagnostic devrait servir à améliorer le diagnostic, et non à amoindrir la vigilance des médecins relativement rigoureux. Toute réduction du nombre de congés maladie injustifiés se traduirait par une baisse correspondante des cotisations de sécurité sociale. Si les mesures de 2011 n'aboutissent pas à une baisse significative du nombre d'entrées dans le système d'assurance maladie, les pouvoirs publics devraient mettre en place des contrôles beaucoup plus stricts des évaluations médicales et/ou renforcer les incitations au travail en réduisant les taux de remplacement (comme recommandé dans OCDE [2010b]), pour les ramener à 75-80 %, par exemple, du salaire précédent. Les employeurs pourraient également supporter une part plus élevée des coûts (au-delà de la période actuelle de 16 jours).

Le nombre élevé de bénéficiaires du système d'invalidité en Norvège (9 % de la population âgée de 15 à 64 ans) justifie aussi une réforme, liée à celle de l'assurance maladie, car de nombreuses personnes en maladie de longue durée passent dans le régime d'invalidité. En pourcentage du PIB, les dépenses au titre de l'assurance invalidité en Norvège sont les plus élevées de tous les pays de l'OCDE, et l'indicateur de l'OCDE relatif à l'indemnisation de l'invalidité donne à penser que le système norvégien est globalement plus généreux que n'importe quel autre à l'exception de celui de la Suède (OCDE, 2010b, tableau 3.A2.1). Dans une très large mesure, les prestations d'invalidité jouent le rôle de prestations de préretraite – le nombre d'affiliés progresse fortement avec l'âge, mais l'augmentation du nombre de bénéficiaires de moins de 35 ans (une fraction supérieure à la moyenne des intéressés souffrant de troubles mentaux) est un problème croissant.

Une réforme du régime d'invalidité a été annoncée à la mi-2011 en vue de l'aligner sur le système d'assurance vieillesse réformé, mais elle n'a pas remédié au problème du nombre élevé de bénéficiaires de pensions d'invalidité. Les autorités doivent formuler des directives claires pour les généralistes dans leur rôle de filtrage vers les systèmes d'invalidité, comme cela a été fait dans les mesures de juillet 2011 concernant l'assurance maladie. Si l'assurance maladie est de durée limitée, le passage au système d'invalidité est dans les faits, permanent de sorte que le filtrage doit être encore plus rigoureux. Les décisions des généralistes devraient faire l'objet de contrôles aléatoires mais fréquents. Ceux dont les décisions paraissent trop souvent complaisantes ne devraient plus être autorisés à délivrer des certificats de maladie ou d'invalidité. En outre, il faut faire un usage plus judicieux de la prestation qui couvre la transition entre le régime de maladie et celui d'invalidité afin d'inciter les intéressés à exercer une certaine activité ; enfin, il convient de développer les prestations d'invalidité partielle qui servent de garantie de revenu, tout en encourageant les personnes concernées à continuer de travailler ; pour l'heure, plus de 80 % des bénéficiaires de prestations d'invalidité reçoivent des prestations intégrales.

### Encadré 3. **Résumé des recommandations relatives à la politique du marché du travail**

- Procéder à des vérifications statistiques crédibles ou à d'autres types de contrôle pour déterminer les programmes actifs du marché du travail les plus efficaces par rapport à leurs coûts et concentrer les ressources sur ces programmes.
- Aligner pleinement les règles du régime de retraite du secteur public sur les principes du système réformé en vigueur dans le secteur privé afin d'éviter d'encourager les départs précoces du marché du travail.
- Faire en sorte que les révisions apportées en juillet 2011 aux directives concernant l'assurance maladie soient pleinement mises en œuvre, assorties d'orientations claires en matière de diagnostic à l'intention des généralistes et d'un suivi efficace du respect des règles. Étendre cette réforme au régime d'invalidité et utiliser plus largement les allocations d'invalidité partielle.
- Si les taux d'accès aux prestations d'assurance maladie ne diminuent pas sensiblement, resserrer davantage le filtrage, réduire le taux de remplacement en cas de maladie de longue durée et transférer une plus grande partie des coûts correspondants aux employeurs.

## III. Accroître l'efficacité des finances publiques

### ***La richesse pétrolière permet des dépenses publiques élevées***

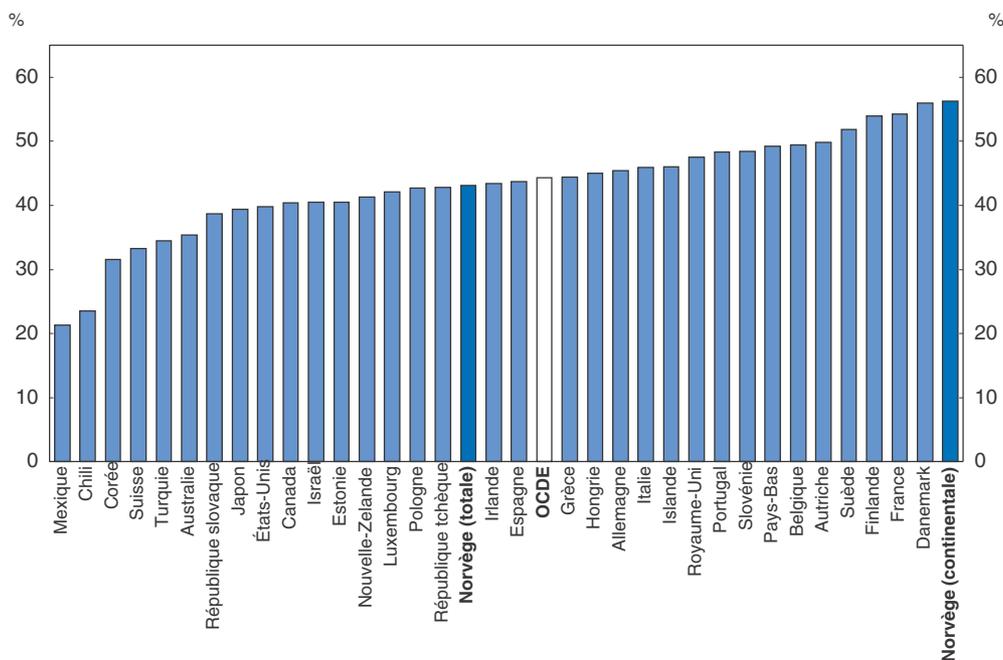
Grâce à sa manne pétrolière, la Norvège est en mesure de financer des dépenses publiques très élevées. Les règles budgétaires strictes que le pays s'est imposé s'avèrent très efficaces pour gérer cette richesse et empêcher une croissance trop rapide des dépenses. Pourtant, celles-ci ont atteint des niveaux considérables et, en pourcentage du PIB continental, elles sont même les plus élevées de toute la zone OCDE (graphique 10). Compte tenu de l'importance des dépenses publiques pour l'activité économique, des mécanismes solides sont essentiels pour s'assurer que l'argent est employé à bon escient. Par exemple, des données montrent que les dépenses dans le secteur de l'enseignement obligatoire sont globalement inefficaces (voir les *Études économiques* de 2008 et 2010), et il en va de même dans certains secteurs du système de santé (en 2005 et 2010). En plus des mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité dans certains domaines, il est possible d'envisager des méthodes plus rationnelles pour définir à l'avance les priorités globales de dépenses, évaluer l'efficacité des politiques et garantir que les décisions de dépenses, à petite ou grande échelle, correspondent à une utilisation optimale des ressources.

### ***L'horizon de la planification budgétaire***

En Norvège, les dépenses sont réparties de manière détaillée entre les différents ministères selon un cycle annuel, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, mais au printemps, on établit un budget révisé qui a quelquefois pour effet de modifier les dotations. Les projections de dépenses à moyen et long terme établies par le ministère des Finances jouent certes un rôle important dans la gestion du total des dépenses, mais dans la mesure où elles sont fondées sur les dépenses qu'implique le cadre de l'action publique en place, elles ne sont peut-être pas les instruments les mieux adaptés à la planification prévisionnelle des évolutions de l'action des pouvoirs publics, en particulier si celles-ci doivent entraîner un redéploiement des dépenses entre les ministères. L'horizon de

Graphique 10. **Dépenses totales des administrations publiques<sup>1</sup> en 2010 ou la dernière année disponible**

En pourcentage du PIB



Note : La Norvège (totale) se réfère aux dépenses totales divisées par le PIB total et la Norvège (continentale) se réfère aux dépenses totales divisées par le PIB continental. La zone OCDE est la moyenne simple des pays pour lesquels on dispose de données (en utilisant les données de la Norvège continentale). Le chiffre de l'Irlande exclut l'incidence exceptionnelle des recapitalisations dans le secteur bancaire (31.575 milliards EUR en 2010).

1. Non compris les intérêts de paiements.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572140>

planification retenu au niveau central est d'un an, alors qu'il est beaucoup plus long ailleurs : dans les transports par exemple, les dépenses sont fondées sur des plans glissants détaillés sur quatre ans élaborés à partir d'une stratégie nationale sur dix ans, et les collectivités locales fonctionnent quant à elles avec des plans sur quatre ans.

Tout en conservant un cycle d'un an pour le débat parlementaire et l'approbation du budget, un certain nombre de pays de l'OCDE ont allongé leur période de planification des dépenses, en particulier la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Il s'agit généralement d'un plan ou d'un cadre pluriannuel (souvent sur trois ans) qui peut être reporté sur l'exercice suivant. Dans la plupart des cas, on utilise une forme souple de cadre pluriannuel à l'intérieur duquel la procédure budgétaire annuelle permet de modifier l'ensemble du cadre. Toutefois, certains pays, dont la France, la Suède et les Pays-Bas (où une fraction significative des dépenses est définie pour quatre ans) ont adopté une approche plus rigide, dans laquelle la procédure annuelle prévoit une année supplémentaire, mais ne modifie pas normalement les plafonds de dépenses fixés pour l'exercice déjà programmé.

Par le passé, la Norvège a déjà envisagé de passer à une procédure de budgétisation pluriannuelle, mais elle y a renoncé. Certains responsables publics craignent que de tels plans aboutissent à fixer un niveau-plancher de dépenses qui augmenteront chaque année sous l'effet des pressions politiques. Un engagement implicite de la classe politique à ne

pas rouvrir chaque année le débat sur les dépenses à court terme serait nécessaire, car cela permettrait de mieux se concentrer sur l'efficacité et sur la planification à long terme. La budgétisation pluriannuelle pourrait faciliter la planification au sein des ministères dépensiers plutôt que de cibler des niveaux spécifiques de dépenses, qui sont régis par les orientations budgétaires actuellement en vigueur. Il n'est pas besoin pour cela de remettre en question le système existant de contrôle efficace des dépenses totales, ni l'orientation budgétaire. Le cadre budgétaire actuel bénéficie d'un fort soutien politique et ses éléments fondamentaux doivent être conservés, mais il pourrait être opportun de revoir les avantages et les inconvénients de la budgétisation pluriannuelle.

### ***La surveillance des « résultats » en matière de dépenses publiques s'est améliorée***

Depuis quelques années déjà, la gestion des dépenses publiques en Norvège évolue vers un système fondé sur les résultats dans lequel l'affectation des ressources est liée à des objectifs stratégiques, ce qui permet aux responsables politiques et aux gestionnaires de dépenses de comparer les performances entre différents domaines. Dans les collectivités locales, le système d'information utilisé, qui porte le nom de KOSTRA, semble efficace, dans la mesure où les communes peuvent comparer leurs propres modèles de dépenses à ceux des autres ; au moins certaines d'entre elles s'y emploient activement. Le système d'information correspondant destiné à l'administration centrale n'est pas encore utilisé efficacement de cette façon, peut-être parce que pour de nombreuses fonctions, il est plus difficile de définir précisément des résultats.

Il arrive quelquefois que les informations déjà disponibles, ou que l'on pourrait obtenir, ne soient pas forcément utilisées aussi efficacement qu'elles pourraient l'être. Dans le domaine de l'éducation, des *Études économiques* antérieures relevaient la piètre performance du système d'enseignement eu égard au montant des ressources qui lui étaient consacrées (OCDE, 2008 ; Boarini, 2009) ; les résultats de la dernière étude PISA (2009) montrent une certaine amélioration, avec des résultats généralement légèrement supérieurs à la moyenne de l'OCDE, mais toujours sans commune mesure avec le niveau bien supérieur à la moyenne d'utilisation des ressources. L'utilisation des résultats de tests pour améliorer les performances suscite des inquiétudes légitimes, par exemple en ce qui concerne le recours excessif à des tests, l'orientation de l'enseignement en fonction des tests ou encore la prise en compte adéquate du parcours des élèves. Pourtant, pour rendre efficacement des comptes, il est nécessaire de mieux utiliser ces informations. À Oslo, les informations relatives aux performances sont utilisées dans une certaine mesure pour récompenser les chefs d'établissement et les professeurs, ce qui montre qu'elles ont leur utilité. Des recommandations antérieures de l'OCDE suggérant que le ministère de l'Éducation réalise au moins une étude comparative pour voir si l'expérience d'Oslo pourrait être élargie n'ont jamais été suivies d'effets. Cela étant, l'action publique a évolué vers une amélioration des qualifications des professeurs, en privilégiant les compétences de base en mathématiques et en lecture/écriture, conformément aux recommandations de l'OCDE en la matière.

### ***La politique régionale est populaire, mais ses résultats sont difficiles à mesurer, bien que son coût devienne plus facile à déterminer***

Les subventions régionales jouissent d'une grande popularité en Norvège et peuvent servir l'intérêt général, par exemple lorsqu'elles permettent de réduire les embouteillages dans les grandes villes. Néanmoins, cette popularité tient peut-être en partie au fait que

leurs coûts ne sont pas explicites. Le principal instrument explicite est constitué par les charges sociales, qui sont inférieures au taux standard, voire nulles, dans les régions les plus éloignées, mais en Norvège, quasiment chaque administration dépensière doit supporter des coûts supplémentaires liés aux difficultés rencontrées pour fournir des services publics dans des zones géographiques à faible densité de population. Cette faible densité est dans une large mesure favorisée par une politique délibérée d'abaissement du coût de la vie dans certaines régions.

On observe toutefois une certaine amélioration en termes de transparence dans le traitement budgétaire de la politique régionale. On sait ainsi que le coût de la baisse des charges sociale représente environ 11 milliards de NOK, soit quelque ½ pour cent du PIB. Par ailleurs, un tableau figurant dans la documentation budgétaire de 2011 montre qu'un certain nombre d'autres mesures répondent à des objectifs de politique régionale, bien qu'elles soient nombreuses à être classées sous la rubrique « agriculture » ou « pêche ». Si on les ajoute aux mesures relatives à l'assurance sociale, les mesures budgétaires identifiées représentent au total plus de 1 % du PIB (tableau 3). Les informations figurant dans les documents budgétaires ne concernent que les dépenses courantes et aucun chiffre correspondant n'est indiqué pour les dépenses d'investissement.

Tableau 3. **Budgétisation de la politique régionale**

Poste	Dotation budgétaire 2011 ou coût implicite estimé	
	En milliards de NOK continental	En % du PIB
Coût de la politique régionale inscrit au budget	34.4	1.7
dont :		
Baisse des charges sociales		
Secteur privé	7.0	0.4
Secteur public	5.2	0.3
Baisse de l'impôt sur le revenu et autres mesures en faveur du comté de Finnmark et du Troms du Nord	1.2	0.1
Baisse de la taxe sur l'énergie, aides locales et autres subventions dans le nord de la Norvège	3.9	0.2
Subventions directes à l'agriculture	11.5	0.6
Subventions aux infrastructures de transport et autres	2.6	0.1
Services publics, environnement	2.2	0.1
Coût d'équipement des routes et autres investissements dans les infrastructures	n.d.	n.d.
Autres coûts implicites <sup>1</sup> :		
Subventions à l'agriculture (estimation du soutien aux producteurs)	4.5	0.3
Éducation	2.0	0.1
Total	40.9	2.1

1. Les coûts implicites sont fondés sur les hypothèses suivantes : la moitié de la composante de soutien au prix du marché de l'ESP pour l'agriculture ; un cinquième des gains potentiels d'un accroissement de la taille des établissements scolaires dans l'éducation.

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional et estimations de l'OCDE ; voir le chapitre 1, tableau 1.1.

Pour utiles qu'elles soient, les informations aujourd'hui publiées sont incomplètes. On ne sait rien de certains coûts implicites, certes difficiles à évaluer, par exemple les coûts encourus pour conserver en grand nombre des petites écoles ou pour entretenir et construire des routes, ni des coûts non budgétaires de la politique agricole. Il est raisonnable de penser que ces derniers, mesurés par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) calculée par l'OCDE, sont partiellement motivés par la politique régionale de soutien de l'agriculture, et ils sont élevés. Comme on le voit dans le tableau 3,

lorsque les estimations du coût implicite de ces éléments sont prises en compte, le total des ressources consacrées à la politique régionale au sens large est sans doute supérieur à 2 % du PIB, soit environ un tiers du budget de l'éducation et plusieurs fois le coût des subventions au titre des coûts de main-d'œuvre, qui constituent le principal instrument explicite de l'action publique.

***Il existe toute une gamme d'outils satisfaisants d'évaluation des dépenses publiques qui pourraient être utilisés de manière plus cohérente***

Des informations agrégées peuvent être utilisées dans le cadre d'une évaluation des priorités globales de dépenses, mais à un niveau plus détaillé, les analyses coûts-avantages (ACA) sont un outil important. Un recours plus systématique aux ACA est nécessaire et certaines contradictions doivent être résolues. Il est assez facile, par exemple, de trouver sur les sites Internet des ministères des orientations relatives aux ACA concernant des projets routiers (ce qui n'est toutefois pas le cas des projets ferroviaires), mais on n'y trouve pas les analyses elles-mêmes. Et pour cause : presque aucun projet routier effectivement mis en œuvre n'affiche a priori des avantages supérieurs à ses coûts. Cette situation n'est pas forcément contradictoire avec un bon usage des ACA. De fait, des avantages impossibles à quantifier en termes monétaires peuvent tout de même être légitimement suffisants pour justifier la réalisation d'un projet, et les études ont montré que certaines composantes des ACA ou des évaluations d'impact ont une influence réelle sur les priorités des décideurs norvégiens. Cependant, lorsque des décisions sont prises en ignorant les conclusions d'une ACA ou de toute autre procédure d'évaluation d'impact, le ministère responsable devrait préciser les motifs sur lesquels se fondent les décisions en question. Ceci serait utile aussi bien pour des raisons de transparence que pour définir des pratiques constantes applicables à des circonstances spécifiques mais récurrentes.

Il existe aussi en Norvège d'autres systèmes permettant de garantir que les dépenses publiques sont mises en œuvre en toute efficacité économique, notamment un système d'assurance-qualité pour les grands projets publics. Avec ce système, les évaluations sont réalisées par des consultants extérieurs plutôt qu'au sein de l'administration publique, ce qui garantit un certain degré d'indépendance. Les procédures sont assez longues et complètes, et nécessitent deux éléments : une première étude portant sur au moins deux manières différentes d'atteindre les objectifs d'un projet, et une analyse des coûts et des avantages qu'il y aurait à ne rien entreprendre. Récemment, ce système a abouti à remettre en question un grand investissement public dans un projet de capture et de stockage de carbone auquel le gouvernement attachait une grande priorité, ce qui illustre bien l'indépendance qui caractérise la procédure. L'investissement a été reporté. L'annulation d'une soumission pour les Jeux olympiques d'hiver constitue un autre exemple. La Cour des comptes norvégienne, qui rend des comptes au Parlement mais qui jouit d'une large indépendance, peut aussi se pencher sur l'efficacité des dépenses, mais elle est dans une large mesure obligée de juger l'action publique à l'aune des objectifs fixés par le Parlement, caractéristique qu'elle partage avec les organismes parlementaires de vérification des comptes publics d'une manière générale. Enfin, des orientations sont disponibles depuis quelque temps pour les analyses de l'impact de la réglementation (AIR), mais selon le ministère de la Réforme, de l'Administration et des Affaires religieuses, elles ne sont pas suivies de manière homogène par tous les ministères, malgré l'existence d'une nouvelle commission instituée pour garantir une utilisation plus judicieuse des AIR. La Division du budget du ministère des Finances surveille de près les dépenses des ministères pour savoir si

elles sont effectuées conformément aux plans et examine les nouveaux projets, mais elle ne joue qu'un rôle limité dans l'évaluation de la rentabilité de l'action menée par les ministères.

S'assurer que des ACA sont mises en œuvre de façon uniforme pour tous les projets et par tous les ministères devrait être une priorité. Une commission sur la révision des orientations relatives aux ACA a été constituée et elle doit remettre son rapport en 2012. Pour que les instruments permettant de juger de la rentabilité d'un projet puissent être utilisés de manière plus cohérente, on pourrait par exemple exercer un suivi des analyses effectuées et des décisions prises dans tous les ministères, puis rendre publiquement compte des cas où les procédures requises ne sont pas suivies de manière efficace. Afin d'en limiter le coût, ce suivi devrait prendre la forme de vérifications aléatoires mais approfondies des ACA (ainsi que des AIR et d'autres formes d'évaluations), plutôt que de contrôles exhaustifs et systématiques. Le service ainsi chargé de l'efficacité pourrait être placé sous la tutelle du ministère de la Réforme, de l'Administration et des Affaires religieuses ou du ministère des Finances. Une fois en place, il pourrait avoir le renfort de la Cour des comptes qui pourrait, dans le cadre de son propre mandat, indiquer s'il a efficacement contribué à améliorer le respect des orientations et, dans le cas contraire, plaider en faveur d'une meilleure mise en œuvre.

Afin de réorienter progressivement les dépenses vers des domaines plus rentables, un système de « dividendes d'efficacité » pourrait être envisagé. Dans ce système, tous les ministères verraient leurs dotations budgétaires réduites d'1 % par an, par exemple. Les ressources ainsi dégagées seraient réparties entre les ministères en fonction des priorités arrêtées par l'ensemble du gouvernement.

On pourrait aussi mettre en place un système d'examen des dépenses qui permettrait de passer successivement en revue les grands domaines de l'action publique et d'en étudier de manière approfondie les objectifs et l'efficacité. Les commissions d'enquête devraient être présidées par des personnes indépendantes et faire appel à des experts issus des ministères et à des spécialistes extérieurs, y compris venant d'autres pays, chargés à la fois d'évaluer les politiques existantes et de proposer des modifications afin que leurs objectifs puissent être atteints à un coût plus raisonnable. Un tel système devrait permettre de disposer de données de référence sur le cadre de dépenses pluriannuel préconisé plus haut, comme c'est le cas au Royaume-Uni par exemple.

La participation du secteur privé à la fourniture de services publics, grâce à des contrats remportés au moyen d'appels d'offres, peut contribuer à améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Les collectivités locales en particulier y ont recours en certaines occasions. L'expansion rapide observée récemment des ouvertures de crèches à la suite d'une modification législative a été dans une large mesure rendue possible grâce à des fournisseurs privés. En revanche, les prestataires privés sont quasiment inexistantes dans le reste du système éducatif. Selon la nouvelle approche de la budgétisation axée sur les résultats, les gestionnaires de projets, y compris au sein de l'administration centrale, sont en principe libres de choisir s'ils vont faire appel à des fournisseurs du secteur public ou du secteur privé pour atteindre leurs objectifs, mais cette possibilité est peu utilisée. Les partenariats public-privé (PPP), en vogue dans certains pays de l'OCDE, sont peu utilisés en Norvège. Leur usage peut être détourné, par exemple s'ils servent principalement à contourner des plafonds de dépenses publiques en les remplaçant par des fonds privés, et les pouvoirs publics ne sont pas toujours bien placés pour évaluer certains des risques qui en découlent. Les avantages liés au savoir-faire du secteur privé en matière de gestion et de réduction des coûts peuvent être obtenus au moyen de la

sous-traitance, à condition de définir soigneusement les conditions contractuelles. Les budgets publics doivent continuer de tenir pleinement compte du volet financement de tous les projets. Des lignes directrices relatives aux PPP sont en cours d'examen par le Comité de la gestion publique de l'OCDE.

Cela étant, comme indiqué plus haut, l'emploi dans le secteur public augmente depuis 2008 alors même qu'il a reculé dans le secteur privé. Bien qu'aux termes de la loi, il soit en théorie possible de licencier des salariés de la fonction publique si leur emploi disparaît, dans la pratique, ce mouvement de hausse des effectifs dans le secteur public sera difficile à inverser. Dans l'administration, de nombreuses fonctions sont proches de la définition de l'action publique et nécessitent des connaissances spécialisées, l'exercice d'une responsabilité à long terme et le respect de la confidentialité. Ce sont là de bonnes raisons pour que l'éventualité d'une participation du secteur privé soit exclue. Pourtant, encourager les autorités à envisager d'y recourir dans d'autres domaines, notamment pour la simple prestation de services, tout en exigeant le respect de normes au moins aussi élevées que celles imposées aux fournisseurs du secteur public, rendrait possibles des gains d'efficacité qui permettraient de libérer des ressources publiques pour d'autres utilisations.

#### Encadré 4. **Résumé des recommandations relatives à l'utilisation optimale des ressources et aux dépenses publiques**

- Mettre en place une procédure de « contrôles des dépenses » indépendants (évaluation fondée sur des observations factuelles de mesures ou de programmes spécifiques) parallèle aux évaluations internes. Une unité chargée de ces contrôles pourrait être intégrée au ministère des Finances mais son président devrait être indépendant et avoir le pouvoir de recruter des spécialistes extérieurs de haut niveau.
- Élargir le recours à des indicateurs de résultats pour évaluer les dépenses.
- Étudier la possibilité de recourir davantage au secteur privé pour la fourniture de services des collectivités locales et de l'administration centrale.
- Pour les questions transversales, en particulier la politique régionale, mettre davantage l'accent sur la publication d'estimations des dépenses globales, notamment des dépenses implicites découlant de mécanismes tels que le soutien aux prix du marché ou les subventions croisées, et sur l'évaluation de ces dépenses globales par rapport aux objectifs de l'action publique.
- Étudier la possibilité de recourir davantage à des informations fondées sur les performances et à des incitations pour les salariés du secteur public dans le but d'accroître l'efficacité.
- S'assurer que la mise en œuvre des évaluations de l'impact de la réglementation et de l'impact sur l'environnement, des analyses coûts-avantages et d'autres instruments d'évaluation de l'action publique est homogène entre les ministères. Mettre sur pied un service chargé de l'efficacité ayant pour mission de vérifier l'utilisation de ces différents instruments afin d'en garantir la cohérence et de publier des rapports. La performance de ce service pourrait être elle-même contrôlée par la Cour des comptes norvégienne.
- Envisager de mettre en place un système de « dividendes d'efficacité » dans lequel des réductions globales obligatoires des dotations budgétaires ministérielles sont redistribuées chaque année aux domaines prioritaires.
- Obliger à dûment motiver les décisions qui ne respectent pas les conclusions d'une analyse coûts-avantages ou d'une évaluation d'impact.

**Encadré 4. Résumé des recommandations relatives à l'utilisation optimale des ressources et aux dépenses publiques (suite)**

- Étudier les avantages et les inconvénients d'une budgétisation pluriannuelle des dépenses, dans laquelle par exemple les plafonds de dépenses des principaux postes de chaque ministère seront fixés pour les trois années à venir, conformément aux rendements attendus du Fonds public pour les retraites et à d'autres recettes.

#### IV. Réforme de la fiscalité du capital

***Le système d'imposition duale de la Norvège se caractérise par une imposition des revenus du travail progressive, assise sur une large assiette***

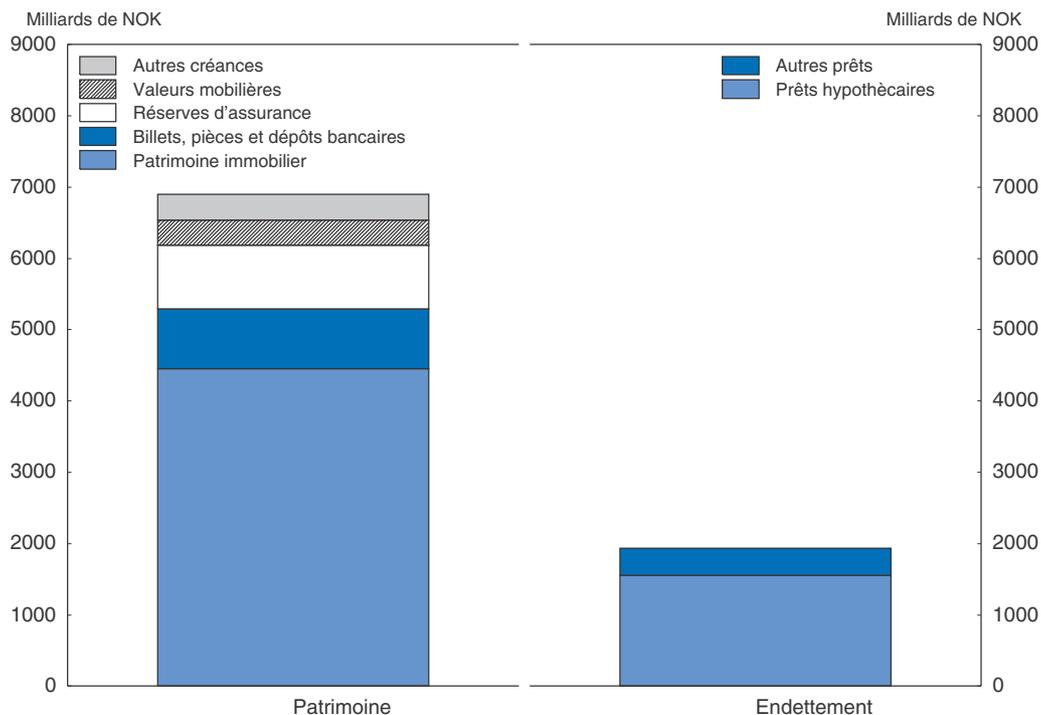
En Norvège, la répartition égalitaire des revenus et le niveau élevé de cohésion sociale sont attribuables non seulement aux faibles inégalités de salaires (voir le graphique 1), mais aussi à une large redistribution des revenus grâce au système de prestations (c'est-à-dire aux transferts monétaires) et aux dépenses publiques (c'est-à-dire aux transferts en nature). Par ailleurs, une partie de la réduction des inégalités de revenus est également attribuable à la progressivité globale du système d'imposition. Dans la mesure où dans l'ensemble, les revenus du travail sont largement supérieurs aux revenus du capital, la plus forte contribution à la redistribution des revenus au sein du système fiscal est celle des revenus du travail. Tel qu'il est actuellement conçu, le système fiscal garantit la perception d'un montant important de recettes et ce, sans nuire de manière disproportionnée aux incitations, comme le montre la très bonne performance économique. La Norvège a été la première à mettre en place plusieurs instruments nouveaux de la fiscalité environnementale, dont le niveau est l'un des plus élevés de toute la zone OCDE. En outre, l'impôt sur les bénéfices des sociétés représente une fraction inhabituellement importante des recettes fiscales, du fait des montants significatifs acquittés par les sociétés pétrolières.

À l'instar du Danemark, de la Finlande et de la Suède, la Norvège s'est dotée d'un système d'imposition duale où la fiscalité des revenus du capital est traitée séparément de celle des revenus du travail. Les revenus du capital sont imposés à un taux proportionnel faible, tandis que les revenus du travail le sont à des taux progressifs. Une telle approche vise à limiter le type de distorsion induite par le système traditionnel d'imposition unifié dans lequel le capital et le travail sont taxés de la même manière, ce qui aboutit à une double imposition des revenus d'activité et à des taux d'imposition élevés sur les rendements réels. Toutefois, le système dual n'était pas parfait et la Norvège a dû procéder à des ajustements de son système initial parce que les propriétaires d'entreprises échappaient à l'impôt en déclarant des revenus du travail comme des revenus du capital et en se constituant en société uniquement à des fins fiscales. Une réforme adoptée en 2006 a réussi à mettre fin à ces failles. Grâce à cette réforme, la Norvège a adopté le concept novateur d'abattement au titre du taux de rendement qui a eu pour effet de relever le taux d'imposition légal sur les revenus du capital supérieurs au rendement « normal » (sans risque), qui est ainsi devenu supérieur au taux frappant les revenus du travail ; l'imposition des rendements normaux en revanche n'a pas augmenté. De cette manière, la réforme a limité les possibilités d'évasion qui réduisaient la progressivité du système fiscal tout en contenant les effets négatifs sur les incitations à investir.

### La fiscalité de l'épargne et l'imposition du patrimoine répondent à de nombreux objectifs, mais souvent de manière inefficace

Des problèmes subsistent cependant. La fiscalité varie largement d'une catégorie d'actifs à l'autre. Selon les calculs du ministère des Finances, l'imposition des rendements réels peut être supérieure à 100 % pour les valeurs à revenus fixes et les actions, mais être de 0 % pour les logements occupés par leurs propriétaires, ce qui entraîne probablement des distorsions importantes dans les comportements vis-à-vis de l'épargne et de l'investissement, et affecte aussi la répartition des revenus. Le traitement très défavorable des intérêts sur les dépôts bancaires, du fait de l'imposition des gains purement liés à l'inflation, affecte en particulier les ménages situés dans la fourchette inférieure de la répartition des revenus pour qui ce type de produit d'épargne joue probablement un rôle assez important. La forte imposition des revenus des actions, due à un ajustement insuffisant des dotations pour amortissement au titre de l'inflation et à l'imposition cumulée des revenus du capital par le biais de l'impôt sur la fortune, risque de freiner la

Graphique 11. **Patrimoine et endettement des ménages, second trimestre 2009**



Source : Statistics Norway et Norges Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572159>

croissance économique. Les avantages fiscaux exceptionnels dont jouissent les investissements dans le logement influencent sans doute la manière dont les ménages gèrent leur patrimoine global, en favorisant l'investissement résidentiel au détriment de catégories d'investissement permettant de financer les entreprises (graphique 11). Ils accroissent également la vulnérabilité du système financier aux chocs macroéconomiques. Les prix des logements ont atteint de nouveaux records historiques et l'endettement des

ménages est également très élevé (voir le graphique 5). Le gouvernement devrait concevoir un train de mesures destinées à réformer la fiscalité du capital qui, en tenant compte des gains purement attribuables à l'inflation et de l'impôt sur la fortune, permettraient d'harmoniser les taux d'imposition des revenus du capital d'un ménage, pour toutes les classes d'actifs, à un niveau proche de celui du taux d'imposition de ses revenus du travail.

Dans le système actuel, l'épargne et le patrimoine sont imposés sous de nombreuses formes : au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (sur les intérêts, les loyers, les dividendes et les plus-values) et au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ; au titre de l'impôt sur la fortune et des taxes foncières locales ; et au titre du droit de timbre sur les transactions immobilières et des impôts sur les donations et les successions. L'impôt sur la fortune est prélevé au taux de 1.1 % du patrimoine supérieur à 750 000 NOK ; actuellement, 17 % des adultes paient l'impôt sur la fortune.

Pour illustrer le taux effectif d'imposition frappant chaque catégorie d'actif, il est possible de calculer un taux d'imposition global (combinant l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les bénéfices et l'impôt sur la fortune) applicable à chacune des catégories. Le tableau 4 présente des calculs de taux effectifs d'imposition (TEI) effectués par le ministère des Finances. Le TEI correspond à la diminution en pourcentage du rendement annuel réel induite par les prélèvements fiscaux et il est présenté pour quatre catégories d'investissements : comptes rémunérés, actions, logements occupés par leurs propriétaires et immobilier locatif. Les calculs ont été effectués avec un taux de rendement nominal de 4 % et un taux d'inflation de 2 %, qui sont respectivement proches du taux de rendement nominal des emprunts d'État et de la hausse des prix à la consommation observés en Norvège depuis 2000 ; si l'on choisit des valeurs différentes pour ces deux taux, on obtient des résultats comparables. La colonne de gauche concerne les citoyens qui n'acquittent pas l'impôt sur la fortune, la colonne de droite ceux qui y sont assujettis.

Ce tableau fait apparaître la forte variation des taux d'imposition entre les différentes catégories d'actifs, ainsi que le niveau élevé du taux effectif d'imposition des revenus du capital, bien supérieur à celui des revenus du travail, frappant les contribuables qui acquittent l'impôt sur la fortune, sauf s'il existe des moyens d'échapper à cet impôt. Le taux légal d'imposition des revenus du capital est de 28 %. Comme il s'applique au rendement nominal, le taux d'imposition effectif (lorsque le taux de rendement nominal est deux fois supérieur au taux d'inflation) s'établit à 56 % (ou deux fois 28 %). Pour les personnes qui n'acquittent pas l'impôt sur la fortune, les revenus des comptes rémunérés, des actions et des logements locatifs sont imposés intégralement, alors que rien n'est dû au titre des logements occupés par leurs propriétaires. Les disparités sont encore plus prononcées pour les personnes qui paient l'impôt sur la fortune. En effet, dans la mesure où les logements occupés par leurs propriétaires et les logements locatifs ouvrent tous deux droit à des réductions dans l'assiette de l'impôt sur la fortune, les revenus des comptes rémunérés et des actions sont imposés huit fois plus que les logements occupés par leur propriétaire et une fois et demie plus que les logements locatifs.

### **Un réalignement des taux effectifs d'imposition est possible**

Les taux d'imposition effectifs de toutes les catégories d'actifs devraient être harmonisés afin de réduire les distorsions dans la répartition de l'épargne et du capital. L'imposition des logements occupés par leurs propriétaires devrait se faire sur la même base que d'autres formes de capital grâce au rétablissement de l'imposition de la valeur locative imputée et des plus-values au taux légal actuel de l'impôt sur les revenus du capital de 28 %, tout en maintenant la déductibilité des intérêts hypothécaires et autres

Tableau 4. **Taux effectifs d'imposition du revenu réel généré par différents actifs**

	Contribuables n'acquittant pas l'impôt sur la fortune (%)	Contribuables acquittant l'impôt sur la fortune (%)
Comptes rémunérés	56	113
Actions	56	113
Logements occupés par leurs propriétaires	0	14
Immobilier locatif	56	79

Note : Les calculs sont fondés sur un rendement nominal de 4 % et un taux d'inflation de 2 %, qui sont proches du taux de rendement nominal des emprunts d'État et de la hausse des prix à la consommation observés en Norvège depuis 2000. Les taux effectifs d'imposition (TEI) s'appliquent à un résident norvégien qui investit dans un actif norvégien. Les TEI des actions sont basés sur les taux nominaux d'amortissement qui reflètent le mode de fonctionnement du système fiscal norvégien dans lequel l'amortissement fiscal dépend du coût d'acquisition (et non du prix de rachat) et de la durée de vie escomptée de l'actif. Les TEI pour le logement occupé par son propriétaire et l'immobilier locatif ne dépendent pas du poids relatif des emprunts et de l'autofinancement si l'on suppose que les taux d'intérêt hypothécaires et de rémunération de l'épargne sont les mêmes. Voir le chapitre 2.

Source : Ministère des Finances.

charges. Une telle réforme devrait être introduite progressivement pour alléger l'impact économique sur les actuels propriétaires à qui elle occasionnerait des pertes exceptionnelles. Dans la plupart des régions, le marché locatif devrait être suffisamment large pour permettre une estimation fiable des loyers non observés des logements occupés par leurs propriétaires. Dans les autres, les prix des logements et les ratios moyens prix/loyers pourraient être utilisés comme moyen indirect de calculer la valeur locative imputée. Si l'on veut éviter de taxer la valeur locative imputée, une autre solution consiste à introduire un impôt national sur la valeur de marché des logements occupés par leurs propriétaires, qui aurait globalement le même effet. L'une ou l'autre de ces réformes ne sera utile que si la base fiscale est régulièrement réévaluée, ce qui nécessite un engagement politique fort. Taxer les logements occupés par leurs propriétaires permettrait aussi de supprimer l'actuelle discrimination fiscale à l'endroit des moins nantis qui sont le plus souvent locataires et sur lesquels il est possible que soit reportée une fraction significative de l'impôt dû sur les logements locatifs.

Étant donné les difficultés d'ordre politique et pratique rencontrées dans les pays de l'OCDE pour imposer la valeur locative imputée ou la valeur des biens, une autre solution (bien que moins souhaitable) consisterait à supprimer progressivement les allègements au titre des intérêts hypothécaires. Ceci permettrait de relever le TEI sur la partie financée par emprunt des logements occupés par leur propriétaire pour le rapprocher de celui d'autres catégories d'actifs, tandis que la partie autofinancée resterait exonérée d'impôt. Cependant, compte tenu de la difficulté d'isoler les intérêts liés aux prêts hypothécaires souscrits pour l'acquisition de logements occupés par leurs propriétaires, la suppression de la déductibilité des intérêts hypothécaires inciterait probablement certains contribuables à réaménager leur endettement dans l'optique de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui compromettrait l'uniformité de traitement des différentes sources de revenus du capital.

Imposer la valeur locative imputée et les plus-values des logements occupés par leurs propriétaires permettrait d'aligner les taux d'imposition entre les différentes catégories d'actifs en les ramenant à un niveau inférieur à ceux de l'impôt sur les revenus du capital, mais ne supprimerait pas les distorsions causées par la sous-évaluation actuelle, dans l'assiette de l'impôt sur la fortune, des logements occupés par leurs propriétaires, des logements locatifs et des biens immobiliers à usage commercial. Pour que cette distorsion disparaisse, il faudrait que tous les actifs soient pris en compte dans l'assiette fiscale de

l'impôt sur la fortune à leur pleine valeur, mais si tel était le cas, aux taux actuels, le TEI théorique des personnes devant acquitter cet impôt passerait à 115 % pour toutes les catégories d'actifs. Ces taux très élevés pourraient être réduits soit par l'impôt sur les revenus du capital, soit par l'impôt sur la fortune. Cela étant, toute réduction significative du taux de l'impôt sur les revenus du capital aurait pour effet de réduire le taux d'imposition sur les rendements supérieurs à la moyenne qui passerait ainsi en-dessous du taux d'imposition des revenus du travail, ce qui pourrait inciter des personnes physiques à déclarer des revenus du travail en tant que revenus du capital. Une telle réduction entraînerait aussi un décalage entre les impôts sur les revenus du capital au niveau des personnes physiques et au niveau des entreprises et cela nécessiterait donc de réformer en profondeur l'intégralité du système fiscal.

***L'impôt sur la fortune prélevé par la Norvège procure peu de recettes, mais entraîne des taux effectifs d'imposition marginaux très élevés sur les revenus du capital***

Les recettes tirées de l'impôt sur la fortune sont modestes : elles ne représentent qu'environ 0.2 % du total du patrimoine des ménages, soit quelque 0.8 % du PIB continental. Les études montrent que cet impôt suscite des comportements d'évasion et de fraudes fiscales. Le cumul de l'impôt sur les revenus du capital et de l'impôt sur la fortune, qui au fond sont tous deux calculés sur la même assiette, aboutit à des TEI supérieurs à 100 %. Un taux aussi élevé constitue sans doute un élément dissuasif très fort par rapport à l'investissement et de fait, le ratio investissement continental/PIB est relativement faible. Le fait que les investissements se poursuivent malgré tout peut avoir plusieurs explications : il existe des moyens d'échapper à un ou à plusieurs de ces impôts, de nombreux contribuables qui acquittent l'impôt sur la fortune souhaitent fortement continuer à accroître leur patrimoine, même si cela n'a pas pour effet d'augmenter leur consommation pendant la durée de leur vie, ou les investissements sont de plus en plus souvent le fait d'étrangers (qui ne sont pas assujettis à l'impôt sur la fortune en Norvège), ou peut-être que les contribuables n'ont pas conscience du TEI qui leur est appliqué. Si l'on songe aux conséquences potentielles à long terme d'un régime qui pénalise l'épargne et l'investissement, les autorités norvégiennes devraient se pencher sur la question.

Les pays de l'OCDE qui prélèvent un impôt sur la fortune sont relativement peu nombreux. La Suède l'a supprimé en 2007 pour éviter un cumul d'imposition et parce que, comme en Norvège, il existait des exceptions qui créaient des failles et encourageaient la planification fiscale. L'impôt sur la fortune est controversé en Norvège et a fait l'objet d'un large débat public. Cette controverse est illustrée par l'appel lancé par le responsable de la Confédération des syndicats (LO), la principale organisation syndicale de Norvège, en faveur d'une évaluation de l'impôt sur la fortune au motif que celui-ci freinait les investissements. Supprimer progressivement cet impôt permettrait de réduire le TEI de tous les actifs (si la valeur locative imputée et les plus-values sur les logements étaient imposées) pour le ramener à 56 % (voir le tableau 4), soit un niveau proche de celui du taux d'imposition marginal supérieur des revenus du travail (y compris les contributions de sécurité sociale) qui s'établit à 54 %. Cela étant, une suppression progressive de l'impôt sur la fortune risque d'être difficile du point de vue politique, parce que cet impôt est associé à la redistribution. Une réforme moins ambitieuse devrait au moins mettre fin à la sous-évaluation des logements et des biens immobiliers commerciaux et s'accompagner d'un abaissement du taux légal de 1.1 % de l'impôt sur la fortune. Le relèvement du seuil actuel de 750 000 NOK réduirait le nombre de contribuables soumis à l'impôt sur la fortune, mais ne résoudrait pas le problème sous-jacent des taux marginaux effectifs d'imposition élevés.

Si l'impôt sur la fortune était supprimé, le TEI sur les comptes rémunérés et les actions passerait à 56 %, soit plus que le taux d'imposition marginal supérieur applicable aux revenus du travail et considérablement plus que le taux le plus faible. Les petits épargnants paieraient donc un taux plus élevé sur les revenus de leur épargne que sur les revenus de leur travail, tandis que les plus riches se verraient appliquer des taux à peu près similaires. Pour remédier à ce phénomène, le gouvernement pourrait accorder à chaque citoyen un abattement individuel sur les revenus du capital représentant un certain montant par an (par exemple 10 000 NOK). Des variantes d'un tel abattement existent dans plusieurs pays de l'OCDE, en Allemagne par exemple. Un tel mécanisme permettrait aux ménages de reporter sur une période ultérieure de leur vie une partie des revenus de leur travail sans que les revenus perçus soient imposés. Un TEI de 0 % (à concurrence de l'abattement) avantagerait particulièrement les ménages les plus pauvres pour lesquels les dépôts bancaires (actuellement soumis à un TEI de 56 %) constituent probablement le type d'investissement le plus important. Comme le TEI frappant les ménages les plus riches resterait à la marge inchangée, un tel abattement renforcerait la progressivité globale du système fiscal, contrebalançant ainsi une partie des effets de la suppression progressive de l'impôt sur la fortune. Toutefois, cet abattement risque d'être majoré au fil du temps sous l'effet de pressions exercées par divers groupes, et son introduction pourrait créer un précédent susceptible de motiver des appels en faveur d'autres abattements dans le système fiscal.

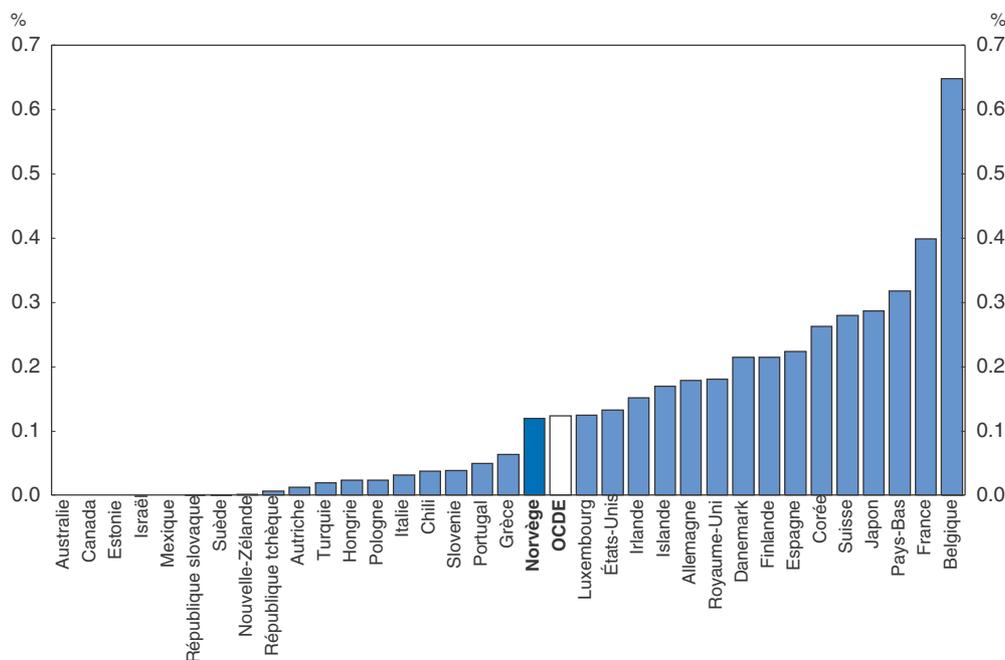
### ***L'assiette des impôts sur les donations et les successions devrait être élargie***

En Norvège, les impôts sur les donations et les successions génèrent peu de recettes. Des abattements annuels ou permanents offrent aux personnes fortunées beaucoup de possibilités d'évasion fiscale, sapant ainsi la politique de redistribution. Les donations en faveur d'un enfant sont imposées afin d'éviter l'érosion de l'assiette de l'impôt sur les successions. En revanche, les héritages qu'il reçoit bénéficient d'un traitement fiscal avantageux, tandis que les donations au profit d'autres personnes sont exonérées. Les exploitations agricoles, les actions non cotées et les sociétés de personnes sont soumises à des règles préférentielles. Pour élargir l'assiette de l'impôt sur les donations et les successions, les abattements et règles préférentielles en vigueur pourraient être remplacés par un abattement individuel unique s'appliquant au montant total qu'une personne reçoit pendant toute son existence au titre de donations et d'héritages imposables reçus de tous donateurs. Actuellement, les recettes tirées des impôts sur les donations et les successions sont modestes (graphique 12) : elles représentent moins de la moitié des recettes des droits de timbre sur les transactions immobilières. Ceux-ci de leur côté faussent la répartition des biens résidentiels et réduisent la mobilité résidentielle et la mobilité de la main-d'œuvre. Ils devraient donc être supprimés de façon progressive : le calendrier doit être étudié soigneusement en raison des répercussions possibles sur les prix des logements.

La réforme fiscale devrait favoriser la croissance en améliorant la répartition du capital et en renforçant les incitations au travail et à l'investissement. Elle devrait être conçue pour être largement neutre en termes de recettes et de redistribution des revenus. Imposer les logements occupés et alourdir la fiscalité des donations et des successions permettrait de compenser les pertes de recettes découlant de l'abattement annuel proposé sur les revenus du capital et la suppression du droit de timbre, ainsi que des réductions éventuelles de l'impôt sur la fortune. De fait, l'introduction d'un impôt sur les logements occupés par leur propriétaire, l'abattement annuel sur les revenus du capital et l'augmentation des impôts sur les donations et des droits de succession renforceraient l'effet redistributif du système fiscal, alors que la réduction de l'impôt sur la fortune et la suppression du droit de timbre auraient l'effet inverse.

Graphique 12. **Recettes fiscales provenant des impôts sur donations et les successions, 2010<sup>1</sup>**

En pourcentage du PIB



Note : Les données de la Norvège sont celles de la partie continentale. La zone de l'OCDE est une simple moyenne des pays pour lesquels on dispose de données. Les données du PIB utilisées pour les calculs sont les chiffres qui figurent dans les mises à jour les plus récentes.

1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques et Base de données des Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572178>

### Encadré 5. **Résumé des recommandations relatives à la fiscalité de l'épargne et du patrimoine**

- Harmoniser la fiscalité des différentes catégories d'actifs.
- Pour le logement, cela implique de réduire la subvention fiscale implicite des logements occupés par leurs propriétaires et supprimer le traitement spécifique réservé aux biens immobiliers aux fins du calcul de l'impôt sur la fortune.
- Dans l'idéal, la valeur locative imputée et les plus-values sur les logements occupés par leurs propriétaires devraient être imposées au même taux que d'autres formes de revenu du capital. Une autre solution consisterait à introduire un impôt national sur la valeur de marché des logements occupés par leurs propriétaires. Une troisième possibilité serait de supprimer la déductibilité des intérêts hypothécaires sur les logements occupés par leurs propriétaires, mais cela ne permettrait pas de remédier à toutes les distorsions actuelles.
- Pour promouvoir la mobilité, supprimer le droit de timbre sur les transactions immobilières. En raison des répercussions possibles sur les prix des logements, étudier soigneusement le calendrier de cette réforme.

### Encadré 5. Résumé des recommandations relatives à la fiscalité de l'épargne et du patrimoine (suite)

- Pour lutter contre l'évasion fiscale de la part des contribuables fortunés dans les impôts sur les donations et les successions, remplacer les abattements et les règles préférentielles en vigueur par un abattement ne pouvant être accordé qu'une seule fois dans la vie, indépendamment du donateur.
- Étudier l'effet du cumul de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur les revenus du capital sur les taux effectifs d'imposition, sur l'évasion fiscale et sur les incitations à épargner et à investir. Si l'arbitrage entre croissance et redistribution est trop défavorable à la croissance, supprimer progressivement ou réduire l'impôt sur la fortune. Si l'impôt sur la fortune est progressivement supprimé, envisager d'introduire un abattement individuel sur les revenus du capital.

### Bibliographie

- Boarini R. (2009), « Making the most of Norwegian schools », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 661.
- Calmfors, L. (2010), « Lessons from Sweden », note présentée à la Conférence sur les institutions budgétaires indépendantes, Budapest, 18 et 19 mars.
- Dahl, G.A., T. Birkeland Kloster, U. Larsen, K. J. Rakkestad, R. Reisvaag, B. Dyre Syverstern et C. Bolstad Træe (2011), « A cobweb model of financial stability in Norway », *Norges Bank Staff Memo* n° 15.
- Hagemann, R. (2010), « Improving fiscal performance through fiscal councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829.
- Joumaré, I., P. Hoeller, M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and more growth – Are they compatible; Part 3. Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 926.
- Lorentzen, T. et E. Dahl (2006) « Active labour market programmes in Norway: Are they helpful for social assistance recipients? » *Journal of European Social Policy* vol. 15, n° 1.
- OCDE (2008), *Étude économique de la Norvège, 2008*, Éditions de l'OCDE, Paris
- OCDE (2010a), *Étude économique de la Norvège, 2010*, Éditions de l'OCDE, Paris
- OCDE (2010b), « Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles », Éditions de l'OCDE, Paris
- OCDE (2011), *Principes de haut niveau du G20 sur la protection financière des consommateurs*, OCDE, Paris. [www.oecd.org/dataoecd/58/26/48892010.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/58/26/48892010.pdf).
- Rønsen, M. et T. Skarohamar (2009), « Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway », *Journal of European Social Policy* vol. 19, n° 1.



## ANNEXE A1

*Bilan des réformes structurelles*

Le présent tableau passe en revue les mesures prises récemment suite aux recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les recommandations nouvelles figurant dans la présente *Étude* sont indiquées dans les chapitres correspondants.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mars 2010)
<b>A. Protection sociale</b>	
Réduire autant que possible les contre-incitations au travail induites par le système d'assurance-chômage.	À titre de mesure anticrise, le période maximale de paiement des indemnités de chômage pour les travailleurs licenciés temporairement a été prolongée en 2009. Le gouvernement envisage de revenir sur cette extension à compter de 2012 pour les nouveaux chômeurs temporaires. Une disposition spéciale qui permettait aux chômeurs à partir de 62 ans de percevoir des indemnités de chômage jusqu'à l'âge de 67 ans a été supprimée à compter de 2011, moyennant certains dispositifs temporaires à titre de transition.
Réduire les congés-maladie.	En juillet 2011, des mesures destinées à assurer un contrôle plus précoce et plus étroit des congés-maladie ont été introduites, avec des sanctions prévues pour les salariés, les employeurs et les médecins ne se pliant pas au suivi.
Durcir les régimes d'invalidité.	La réforme du régime d'invalidité annoncée à la mi-2011 mettait l'accent sur des ajustements techniques destinés à en aligner les dispositions sur celles des régimes de pension de retraite, mais les problèmes d'incitations et de dépenses publiques n'ont pas été pris en compte.
<b>B. Marchés du travail</b>	
Accroître la flexibilité de la détermination des salaires.	Mesure contraire à la recommandation : L'application obligatoire des conventions salariales en vue de lutter contre le dumping social est effective dans la construction navale, sur les chantiers de construction, dans l'agriculture, dans les jardineries et dans le secteur du nettoyage. Depuis 2010, le principe de responsabilité solidaire et conjointe concernant les salaires minimum s'applique dans les secteurs soumis obligatoirement aux conventions salariales.
Moderniser la législation sur la protection de l'emploi.	Aucune mesure n'a été prise.
Améliorer l'efficacité des services de placement et des PAMT.	La fusion décidée en juillet 2006 des services publics de l'emploi et des services d'assurance nationale a été effectuée au début de 2011 ; aucun gain d'efficacité n'est encore visible ; la réforme fera l'objet d'évaluations jusqu'en 2014.
<b>C. Éducation</b>	
Réduire le nombre d'établissements scolaires ; améliorer la responsabilisation en publiant une évaluation de la performance des établissements en termes de valeur ajoutée sur la base de tests nationaux normalisés passés par les élèves.	Aucune mesure n'a été prise pour encourager la réduction du nombre d'établissements scolaires, même si certaines petites écoles sont en train de fermer. Les municipalités sont tenues de rendre compte de leurs résultats au regard d'indicateurs nationaux.
Mettre en place des critères plus stricts de sélection et d'obtention des diplômes pour la formation initiale des enseignants ; encourager la formation formelle afin d'améliorer les compétences des enseignants en exercice.	Le niveau requis pour suivre la formation d'enseignant, qui était jusque-là celui du deuxième cycle du secondaire, a été relevé. Un système permanent destiné à assurer la formation professionnelle continue des enseignants a été mis en place en 2009 et amélioré en 2011.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mars 2010)
Développer des possibilités de carrière plus structurées en tenant compte des compétences avérées.	Aucune mesure n'a été prise.
Tenir compte des résultats des établissements scolaires pour l'octroi de primes aux chefs d'établissement ; envisager une rémunération au mérite des enseignants, par établissement.	Aucune mesure n'a été prise à l'échelon national. À Oslo, les responsables de l'éducation appliquent ces principes depuis plusieurs années.
Rendre plus transparente la répartition des fonds publics à destination des établissements de l'enseignement supérieur.	Aucune mesure n'a été prise.
Introduire dans l'enseignement supérieur des frais de scolarité et des formules de remboursement en fonction des revenus.	Aucune mesure n'a été prise.

#### D. Soins de santé

Réduire les financements basés sur les activités et augmenter la contribution financière des patients.	Aucune mesure n'a été prise.
--	------------------------------

#### E. Marchés de capitaux

Instaurer la concurrence dans le secteur bancaire.	Après une enquête informelle, l'Autorité de la concurrence a engagé en février 2009 des actions officielles contre Visa et Mastercard pour des affaires concernant des cartes de débit et de crédit. Ces affaires sont en cours de traitement. Afin d'accroître la compétitivité des caisses d'épargne par rapport aux banques commerciales, le gouvernement a proposé de nouvelles réglementations qui placeraient les caisses d'épargne en meilleure position pour se procurer des fonds propres et qui faciliteraient les restructurations, notamment les fusions ; ces réglementations sont entrées en vigueur en juillet 2009.
Réduire les vulnérabilités du secteur bancaire (par exemple instaurer un plafonnement de la quotité de financement, moduler les droits d'adhésion au Fonds de garantie des dépôts fonction des risques auxquels les banques sont exposées).	En 2010, Finanstilsynet (l'Autorité de surveillance financière) a mis en place des lignes directrices pour une gestion prudente des prêts immobiliers hypothécaires. Ces lignes directrices ont été durcies en décembre 2011. Le ministère des Finances a demandé à la Commission chargée de la législation bancaire de proposer une nouvelle législation destinée à faciliter l'introduction de droits d'adhésion au Fonds de garantie des dépôts définis davantage en fonction des risques.

#### F. Qualité des finances publiques

Pour accroître l'efficacité des dépenses publiques, il faudrait recourir plus systématiquement à des outils d'évaluation tels que des analyses de l'impact de la réglementation ou des analyses coûts-avantages.	Aucune mesure n'a été prise. Voir aussi le chapitre 1 de la présente <i>Étude</i> .
S'attaquer aux problèmes liés au vieillissement de la population.	Le système de retraite anticipée dans le secteur public continue à inciter fortement les travailleurs à prendre leur retraite à 62 ans. Une réforme récente, entrée en vigueur en 2011, du système de retraite anticipée dans certaines branches du secteur privé a permis une neutralité actuarielle à la marge, mais au prix d'une subvention publique substantielle au profit des travailleurs du secteur privé concernés.
Réformer le système fiscal.	En 2009 et 2010, l'évaluation des logements entrant dans l'assiette fiscale de l'impôt sur le patrimoine a été portée à 25 % pour les logements occupés par leurs propriétaires et à 40 % pour les biens locatifs ; étant donné les modifications similaires intervenues dans l'imposition des actions et des biens à usage commercial, cette mesure n'a pas réduit, tout au moins de façon sensible, le traitement préférentiel des biens à usage résidentiel. À compter de 2011, la base de la taxe sur la valeur ajoutée a été élargie aux services électroniques rendus à partir de l'étranger à des consommateurs privés situés en Norvège ; le budget 2012 prévoit une hausse d'un point de pourcentage de la TVA sur les produits alimentaires, ce qui la rapprochera encore un peu du taux standard. Voir aussi le chapitre 2 de la présente <i>Étude</i> .
Élaborer une approche pluriannuelle de la programmation budgétaire.	Aucune mesure n'a été prise. Voir aussi le chapitre 1 de la présente <i>Étude</i> .
Créer un conseil budgétaire ayant pour mandat d'évaluer périodiquement les évolutions budgétaires.	En 2011, un comité consultatif a été créé pour rendre « un avis et des conseils spécialisés » sur des techniques de modélisation et de simulation à long terme, ainsi que les analyses communiquées au gouvernement et dans les rapports budgétaires. Toutefois, il n'est pas complètement indépendant et il n'a pas pour mandat de porter un jugement sur cohérence entre les budgets et les orientations relatives à la « trajectoire des 4 % ».

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mars 2010)
<b>G. Politique de l'environnement</b>	
<p>Limiter les émissions de CO<sub>2</sub> et réduire les divergences de taux de la taxe sur le CO<sub>2</sub>.</p>	<p>La taxe sur le CO<sub>2</sub> a été étendue à l'utilisation de gaz en 2010. Elle concerne notamment le chauffage et le transport routier.</p> <p>Une taxe sur l'usage des infrastructures routières a été introduite pour le biodiesel. Les incitations à l'achat de véhicule à faibles émissions de CO<sub>2</sub> ont été renforcées.</p> <p>La taxe sur le CO<sub>2</sub> concernant les huiles minérales utilisées dans la navigation aérienne intérieure sera ajustée pour les activités aériennes visées par le marché du système d'échange de quotas d'émission (« SEQUE ») de l'UE.</p>
<p>Prendre systématiquement en compte les aspects environnementaux dans les analyses coûts-avantages (par exemple en utilisant un prix fictif explicite pour les émissions de gaz à effet de serre).</p>	<p>Le gouvernement a nommé un comité d'experts chargé d'évaluer les lignes directrices actuellement en vigueur pour l'analyse coûts-avantages des investissements publics en Norvège, et d'en proposer des révisions. Ce comité rendra son rapport d'ici octobre 2012. Son mandat porte aussi explicitement sur les aspects environnementaux des calculs de coûts-avantages, y compris quels prix fictifs associer aux émissions de gaz à effet de serre.</p> <p>Voir aussi le chapitre 1 de la présente <i>Étude</i>.</p>
<b>H. Agriculture et pêche</b>	
<p>Développer la concurrence sur le marché agricole.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>
<p>Réduire les droits de douane et relever les contingents d'importation sur le marché agricole.</p>	<p>Certains contingents d'importation ont été instaurés et d'autres relevés à compter de janvier 2012 suite à l'article 19 de l'accord de 2011 entre la Norvège et l'Union européenne.</p>
<p>Réduire les restrictions réglementaires sur les quotas de pêche transférables.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>
<b>I. Soutenir la concurrence et réduire les aides de l'État</b>	
<p>Accroître le pouvoir de réglementation des autorités de la concurrence.</p>	<p>Aucune législation n'a été adoptée. Un comité d'experts a été nommé pour passer en revue l'expérience de la mise en œuvre de la Loi sur la concurrence et recommander les changements nécessaires.</p>
<p>Développer la concurrence et réduire les obstacles à l'entrée.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>
<p>Réduire les aides de l'État, les subventions publiques et les distorsions fiscales.</p>	<p>Le soutien budgétaire à l'industrie a légèrement augmenté. Les paiements effectifs au profit du secteur des énergies propres et renouvelables ont progressé de façon significative.</p>
<p>Réduire les participations de l'État dans les entreprises norvégiennes.</p>	<p>À la suite d'une acquisition, la participation de l'État dans Norsk Hydro ASA, un fournisseur mondial d'aluminium, est revenue de 43 % à 34 %, mais le gouvernement est autorisé à la porter à 40 %.</p> <p>Par ailleurs, le gouvernement a engagé un processus pour étudier d'éventuelles modifications de la structure d'actionariat de Secora AS, une entreprise du secteur maritime.</p>
<p>Améliorer la gouvernance des activités contrôlées par l'État.</p>	<p>Un nouveau Livre blanc sur la gouvernance des entreprises appartenant à l'État a été adopté par le Parlement en juin 2011.</p>
<p>Améliorer le suivi de l'efficacité économique des aides à l'innovation et à la R-D</p>	<p>En 2011, le ministère des Finances a mis à jour et révisé la réglementation applicable à Skattefunn, le mécanisme de crédit d'impôt au titre de la recherche-développement. Cette révision a entraîné une codification des pratiques ainsi qu'une unification des réglementations relatives aux aides de l'État.</p> <p>Une comparaison très complète des effets multiplicateurs et des rendements des différents mécanismes de crédit d'impôt au titre de la R-D et des autres instruments de la politique en faveur de l'innovation existant en Norvège a été présentée en 2008 dans le cadre de l'évaluation du mécanisme de crédit d'impôt au titre de la R-D. Dans une étude à venir, Technopolis Group et Statistics Norway s'emploieront à évaluer le Conseil norvégien de la recherche. La grande majorité des aides en R-D accordées au secteur des entreprises font l'objet d'évaluations complètes chaque année.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mars 2010)
<b>J. Concurrence sur les marchés de produits</b>	
Promouvoir la concurrence dans les services postaux. Réduire les obstacles à l'entrée dans le secteur de la distribution de détail.	Aucune mesure n'a été prise. Mesures contraires à la recommandation : une exception à la Loi sur la concurrence permettant aux libraires de définir des prix fixes sur les manuels destinés à l'enseignement supérieur et sur les ouvrages de littérature a été respectivement prolongée (à nouveau) jusqu'à la fin de 2012 et de 2014. Par ailleurs, une exception permettant aux vétérinaires de négocier collectivement et de conclure des accords avec les collectivités locales sur les prix et le niveau des services vétérinaires assurés en dehors des heures normales d'ouverture a été prolongée jusqu'à la mi-2012. Le comité de la filière agroalimentaire s'est penché sur les atouts relatifs de la chaîne de valeur agroalimentaire et a remis un rapport officiel intitulé « Food, power and impotence ». Les suites données à ce rapport seront examinées de plus près en 2012.
Accroître l'efficacité des services de transport.	L'Autorité de la concurrence a introduit un nouveau système de calcul des tarifs, dit « système de tarification parallèle », pour tous les taxis du pays. L'objectif est d'aider les clients des taxis à comparer les prix.

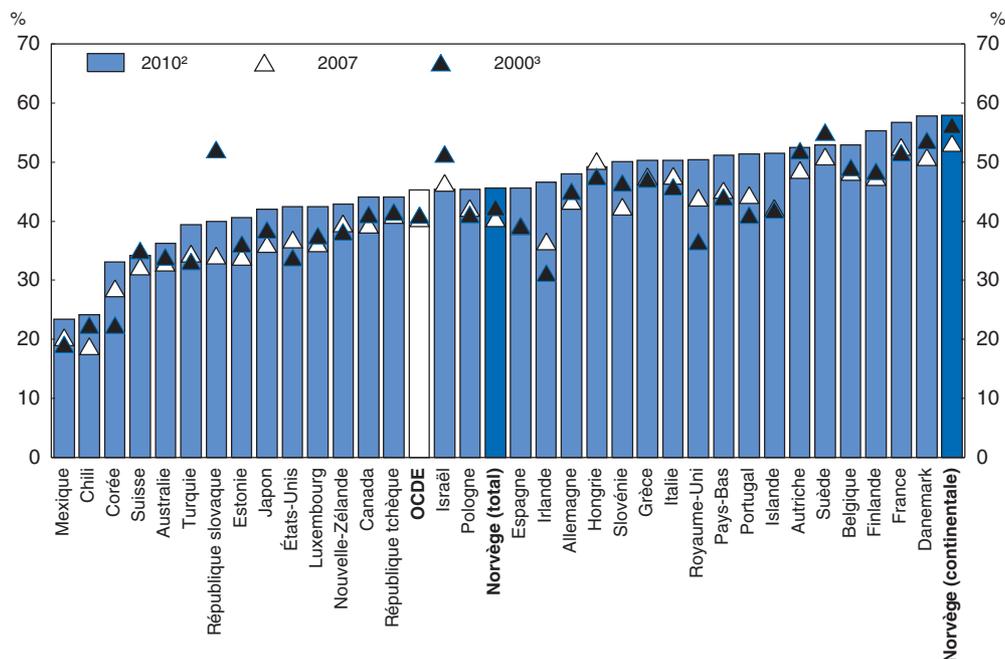
## Chapitre 1

# Optimisation des ressources et dépense publique

*La Norvège attache de l'importance à l'efficacité et à l'optimisation de la dépense publique, notamment parce que celle-ci est d'un niveau globalement élevé. Des directives raisonnables ont été formulées pour l'amélioration de l'efficacité et, dans certains domaines, comme celui du recouvrement de l'impôt, les indicateurs correspondants font apparaître de bons résultats. Les systèmes informatiques permettant l'analyse comparative des performances, notamment entre les collectivités locales, sont de plus en plus courants, mais il convient aussi de s'intéresser davantage aux indicateurs de résultats. Pour autant, les directives ne sont pas toujours suivies dans la pratique et la tendance traditionnelle des Norvégiens à s'en remettre au bon sens et à l'établissement de relations de confiance doit aller de pair avec un renforcement des dispositifs d'évaluation formelle des projets et des politiques. L'allongement de la période de planification budgétaire globale pourrait contribuer à placer la problématique de l'optimisation des ressources dans une perspective de long terme.*

Le montant total des dépenses publiques de la Norvège correspond à juste un peu moins de la moitié du PIB, soit un niveau à peu près égal à la moyenne des 32 pays membres de l'OCDE. Toutefois, mesurée en fonction du PIB de la Norvège continentale (c'est-à-dire hors production des secteurs du pétrole, du gaz et du transport maritime international), il s'établit à près de 60 %, soit le pourcentage le plus élevé de la zone OCDE (graphique 1.1). Près de la moitié des dépenses correspondent à des transferts. Le solde est constitué des ressources – rémunérations et salaires, achats de biens et services, consommation de capital fixe – fournies directement par le secteur public ; ces « coûts de production » des services de l'État s'établissent à un peu plus de 30 % du PIB de la Norvège continentale et la placent en troisième position derrière le Danemark et les Pays-Bas (graphique 1.2). L'ampleur du secteur public norvégien peut s'apprécier sous un autre angle, en considérant sa part directe dans l'emploi qui, lorsque l'on y inclut les entreprises publiques, est la plus élevée de toute la zone OCDE (graphique 1.3).

Graphique 1.1. **Dépenses des administrations publiques<sup>1</sup> en pourcentage du PIB**



Notes : La zone OCDE correspond à la simple moyenne des pays pour lesquels on dispose de données. Le pourcentage de l'Irlande exclut l'incidence ponctuelle des dépenses de recapitalisation des banques (31 575 000 000 EUR en 2010).

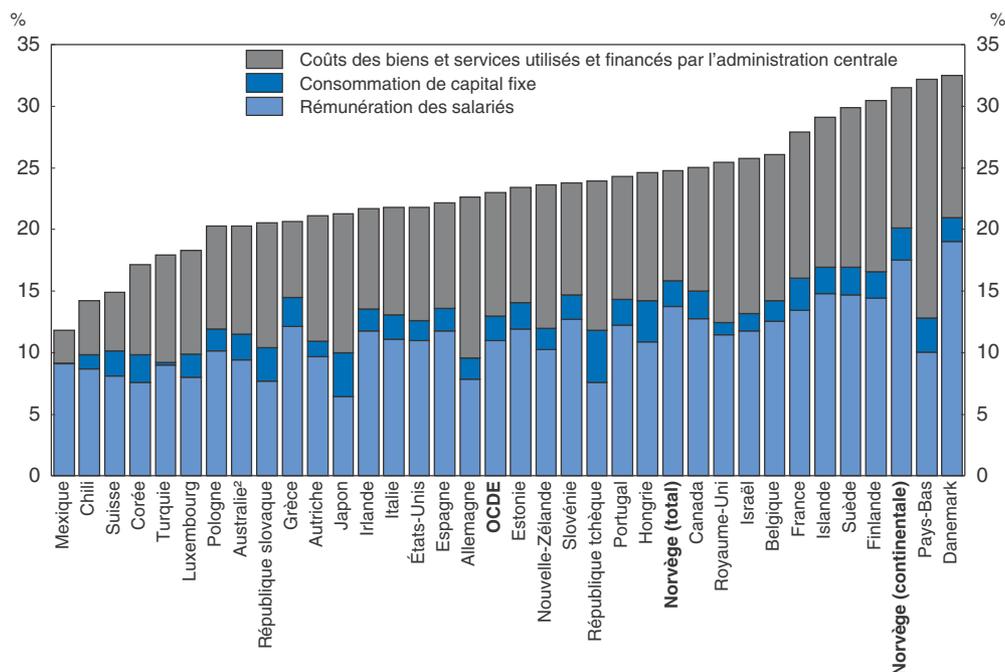
1. Les données de ce graphique correspondent à celles du graphique 10, sauf que les paiements d'intérêt sont pris en compte.

2. Chiffres de la dernière année disponible.

3. Mexique : 2003 ; Turquie : 2006.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572197>

Graphique 1.2. Coûts de production des services de l'État en pourcentage du PIB, 2010<sup>1</sup>

Note : La zone OCDE correspond à la moyenne simple des pays pour lesquels on dispose de données.

1. Ou dernière année disponible.

2. Les chiffres de l'Australie reposent sur une combinaison de statistiques financières publiques et de comptes nationaux fournis par le Bureau australien de statistique.

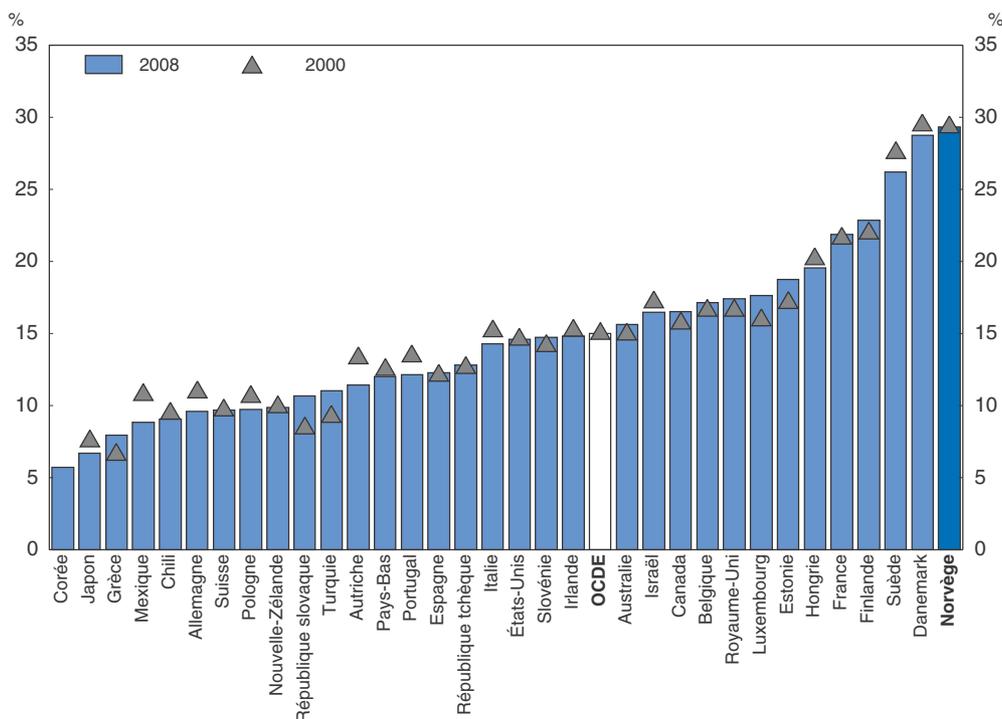
Source : OCDE, *Comptes nationaux* ; OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2011 ; OCDE, *Base de données des Perspectives économiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572216>

La charge du financement des dépenses publiques est modérée comparativement à celle des autres pays de l'OCDE, grâce au produit cumulé des investissements pétroliers, qui couvre près de 10 % des dépenses totales. Pour autant, si la gestion des ressources publiques est moins optimale que dans le secteur privé, les surcoûts potentiels sont importants, comme le sont les distorsions à l'économie continentale si l'existence d'un secteur public tentaculaire fausse l'effet des mesures incitatives. De même, les avantages potentiels sont importants si la gestion des dépenses est optimisée et que ces dépenses satisfont un besoin auquel le secteur privé ne peut pas répondre.

Les dernières *Études économiques* ont mis l'accent sur certains domaines de dépenses publiques où la comparaison avec d'autres pays de l'OCDE laisse penser que ces dépenses pourraient être d'un meilleur rapport coût-efficacité. Il en va ainsi de l'enseignement primaire et secondaire obligatoire (OCDE, 2008), mais aussi de certains secteurs du système de santé (OCDE, 2010) et de la politique environnementale (OCDE, 2010) et enfin, des régimes de prestations de maladie et d'invalidité (OCDE 2005 ; 2010). Des *Études* précédentes ont indiqué spécifiquement comment optimiser le rapport coût-efficacité dans ces domaines de l'action publique.

S'agissant de l'éducation scolaire, les résultats des élèves aux évaluations internationales normalisées, tels que mesurés à l'aide de l'enquête PISA et comparés au montant des ressources consacrées à l'éducation, constituent un indicateur déterminant du rapport coût-efficacité relatif. Sur cette base, si les résultats de la Norvège à l'enquête

Graphique 1.3. **Emploi dans les administrations et les entreprises publiques en pourcentage de la population active**

Note : La zone OCDE correspond à la moyenne simple des pays pour lesquels on dispose de données. Les données du BIT utilisées dans ce graphique ne sont pas comparables avec celles des comptes nationaux et les comparaisons transnationales peuvent donc ne pas être complètement fiables.

Source : BIT et OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572235>

PISA se situent autour de la moyenne de l'OCDE, les dépenses d'enseignement scolaire par élève sont supérieures de 40 % peut-être à cette moyenne. Des indicateurs plus indirects des performances du système scolaire comme la progression du nombre de diplômés, ou encore le nombre de diplômés en hautes technologies ou d'ingénieurs diplômés dans la population totale, montrent également que la Norvège accuse un certain retard.

Ces différences entre la Norvège et les autres pays peuvent s'expliquer par certains facteurs. La qualité des enseignants en est un premier : la proportion d'enseignants spécialistes formés en mathématiques et en sciences est faible, si bien que certains élèves risquent de se voir enseigner ces matières par des professeurs non diplômés de l'enseignement supérieur. Même si le budget consacré à ce poste est important du fait d'un ratio enseignant-élèves élevé, la faiblesse relative de la rémunération des enseignants en constitue un second. L'impact de la taille moyenne des établissements scolaires, qui comptent peu d'élèves en Norvège, est un dernier facteur qu'il convient de rappeler. Des études transnationales et nationales laissent penser que des économies d'échelle pourraient être réalisées dans la gestion des écoles.

Comme pour le secteur de l'éducation, il est difficile de trouver des statistiques qui donnent une image représentative de la performance globale du secteur de la santé. Un certain nombre d'indicateurs transnationaux (comme l'espérance de vie ou la mortalité évitable comparées aux indicateurs de dépenses de santé et de mode de vie) donnent à penser que la Norvège pourrait améliorer son efficacité budgétaire. Pour autant, son rang

dans ce type de classement n'est pas spécialement mauvais. Il est similaire à celui de la Suède et bien meilleur que celui du Danemark ou du Royaume-Uni, par exemple (Joumard et al, 2010, graphique 6). La Norvège est également parmi les mieux placés dans son groupe (qui rassemble les pays à système de santé comparable, en l'occurrence la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Pologne, le Royaume-Uni). Il n'en demeure pas moins que l'*Étude économique* 2010 sur la Norvège indiquait, notamment, qu'il fallait renforcer le contrôle budgétaire des hôpitaux et que le financement à l'activité, qui constitue en principe un bon moyen pour déployer les ressources là où elles sont le plus utile, devait être ajusté pour éviter une offre pléthorique de certains services.

Les dernières *Études économiques* ont aussi systématiquement épinglé les régimes de prestations de maladie et d'invalidité comme étant probablement une source de dépenses publiques excessives, ainsi qu'il est également évoqué au chapitre « Évaluation et recommandations » de la présente *Étude*. Les recommandations correspondantes concernent, très souvent, des changements de stratégie pour améliorer les mesures incitatives destinées aux particuliers ou aux entreprises, comme le rapprochement des taxes carbone, par exemple, aux fins d'un meilleur rapport coût-efficacité dans la lutte contre les gaz à effet de serre. Ces recommandations concernent également la transparence dans le secteur public et les incitations destinées aux acteurs du secteur public eux-mêmes et invitent à s'intéresser davantage aux indicateurs de performances dans l'éducation, par exemple. Le présent chapitre pousse plus loin la réflexion sur les questions de ce type. Il examine un large éventail de postes de dépenses publiques en Norvège du point de vue de la nature des informations, des mesures incitatives et des mécanismes de contrôle qui sont en place pour que les gestionnaires des deniers publics eux-mêmes cherchent à optimiser les moyens permettant aux politiques publiques d'atteindre leurs objectifs.

## Programmation globale du budget et des dépenses

L'*Étude économique* 2002 sur la Norvège, qui passait également en revue la dépense publique (Joumard et Suyker, 2002), formulait trois recommandations relatives à la planification globale des dépenses publiques : adopter une règle de dépenses pour renforcer la stratégie budgétaire et évoluer vers une gestion aux résultats, ainsi que vers l'établissement pluriannuel du budget. À défaut d'une règle de dépenses, la « règle des 4 % », qui régit le déficit budgétaire de la Norvège continentale (corrigé des variations conjoncturelles), s'est vue complétée par une politique visant à maintenir constant le niveau d'imposition moyen ; cette stratégie a un effet dans le temps à peu près semblable à une règle qui établirait un lien entre les dépenses et la croissance du revenu national continental – à savoir, le PIB continental plus le revenu réel du Fonds de retraite de l'État norvégien (SPU, ou « Fonds pétrolier »). Enfin, les pouvoirs publics ont adopté un modèle de répartition des dépenses en fonction des résultats auxquels ces dépenses sont affectées, de telle façon que les chiffres réels puissent être comparés aux prévisions même s'il reste à définir les indicateurs nécessaires dans certains secteurs de dépenses.

### **L'établissement pluriannuel du budget pourrait améliorer la programmation des dépenses**

L'évolution suggérée vers l'établissement pluriannuel du budget a fait l'objet d'un rapport officiel en 2002, qui n'a pas été adopté. Le budget est donc toujours établi annuellement, mais le périmètre de l'exercice est néanmoins circonscrit. Tout d'abord, par

la règle des 4 %, qui, bien qu'elle ne soit pas inscrite dans la Constitution, suscite une large adhésion sur tout l'échiquier politique (même si elle ne fait pas l'unanimité) et ensuite, par la politique actuelle des autorités, qui exigent la neutralité de toutes les modifications fiscales sur les recettes. La marge de progression annuelle des dépenses publiques est ainsi bien délimitée, même en l'absence de programmation pluriannuelle. Les avantages d'un budget pluriannuel ne se posent donc pas tant en termes de rigueur budgétaire, souvent une considération première dans d'autres pays, que d'une meilleure programmation.

L'établissement annuel du budget signifie que chaque année, les autorisations de dépenses budgétaires dans de nombreux domaines deviennent caduques sauf si le Parlement vote un nouveau budget. Chaque année, le ministère des Finances doit donc négocier avec les ministères ordonnateurs pour contenir la progression de leurs dépenses dans les limites fixées par la règle des 4 % et par la politique de maintien à niveau constant du montant moyen des prélèvements fiscaux. Pour tenter d'orienter les dépenses vers les secteurs où elles sont le plus efficace, les ministères doivent chaque année soumettre des propositions de compression des dépenses, les économies ainsi réalisées devant être redistribuées vers des secteurs bénéficiant d'un traitement préférentiel. Dans la pratique, le processus tourne au jeu entre les ministères ordonnateurs et le ministère des Finances, les premiers proposant des coupes qu'ils espèrent inacceptables par l'ensemble du gouvernement qui les rejette alors. On observe généralement donc peu d'effet redistributif. Le fait de rendre automatiques certaines réductions annuelles des crédits ministériels, au lieu d'attendre des ministères qu'ils les proposent, renforcerait ce dispositif. En Australie, c'est ainsi que fonctionne un système de « dividende d'efficacité ». Les ministères et les organismes sont soumis chaque année à une réduction égale à un certain pourcentage (1¼ pour cent, récemment portée à 1 ½ pour cent) des dépenses opérationnelles. La réserve de ressources correspondante est redistribuée entre les ministères.

L'objectif de la programmation pluriannuelle est d'obtenir, sous une forme ou une autre, l'approbation du Parlement pour les dépenses des exercices ultérieurs (et pas simplement pour les dépenses à un an). Il ne s'agit pas seulement de l'enveloppe globale des dépenses, pour laquelle la politique actuelle de fiscalité constante, alliée à la règle des 4 %, fournit déjà de très bonnes orientations, mais aussi des dépenses affectées à certains programmes spécifiques. La stabilité des priorités de dépenses étant ainsi quelque peu assurée, il est possible de programmer des projets ou des programmes à plus long terme avec un certain degré de confiance dans leur continuité.

Les autres pays diffèrent quant au degré de fixité de ces programmes, mais un certain nombre sont passés à des dotations budgétaires très contraignantes. Le Royaume-Uni, par exemple, fixe des dotations en valeur nominale sur cinq ans pour un grand sous-ensemble de dépenses, à l'exclusion principalement des dépenses de prestations sociales ; la France programme sur trois ans, la dernière année correspondant à une dotation indicative (ce qu'a fait le Royaume-Uni pendant quelques années avant de passer récemment à une programmation quinquennale) ; les Pays-Bas se basent sur un cycle fixe de quatre ans alors que la Suède fixe un cycle glissant sur trois ans, mais où seule l'enveloppe globale est contraignante. Un document de réflexion récent du ministère irlandais des Finances propose d'établir le budget sur un an, mais de fixer des « plafonds de dépenses par ministère », compatibles avec les plafonds de dépenses agrégées fixés dans le programme (triennal) de stabilité (ministère irlandais des Finances, 2011). Quant à l'Italie, elle a mis en place récemment une procédure de programmation sur trois ans à horizon glissant, mais la crise financière a occulté le fonctionnement du nouveau dispositif car elle a nécessité

d'importantes révisions annuelles ayant débouché sur des programmes de dépenses plus resserrés.

En pratique, le mode de programmation budgétaire ne fait guère de différence. Tout d'abord, les dépenses correspondant à des droits acquis, notamment les dépenses de protection sociale et de santé, ne sont pas contrôlées directement. Les facteurs qui les déterminent ne sont pas susceptibles de variations importantes d'une année sur l'autre. Des changements plus notables peuvent intervenir à plus long terme, notamment à cause du vieillissement de la population. Il serait impossible d'élaborer spécifiquement un budget qui tiendrait compte de tels changements à long terme, mais le ministère des Finances établit bel et bien des projections à longue échéance pour voir quels seraient les changements de stratégie à apporter à terme pour remédier à ces évolutions.

Ensuite, la procédure actuelle d'établissement annuel du budget, telle que décrite plus haut, aboutit concrètement à des budgets ministériels plutôt rigides en valeur relative. Les autorités de programmation budgétaire peuvent avoir à prendre en compte la possibilité d'une évolution des plafonds de dépenses d'une année sur l'autre, mais cette éventualité est rarement une réalité ; elles ont besoin moins de rigidité que de prévisibilité dans les dotations. Les ministères disposent d'une certaine souplesse entre les exercices puisque 5 % des dépenses de fonctionnement peuvent être reportées d'un exercice sur le suivant.

La plupart des pays mettent en œuvre, sous une forme ou une autre, une programmation budgétaire pluriannuelle indicative, mais celle-ci se borne généralement (comme dans le cas de la Norvège) à établir des projections, hors réforme, de dépenses et de recettes en principe à un niveau très agrégé, plutôt qu'elle ne constitue un engagement résolu à appliquer tel ou tel programme de dépenses ; les projections des exercices antérieurs ne pèsent pas sur les décisions relatives aux budgets annuels.

Aussi les principaux avantages d'une programmation budgétaire pluriannuelle seraient-ils les suivants pour la Norvège : i) amener les responsables politiques à adopter une vision sensiblement à plus long terme de la planification des politiques publiques ; ii) permettre aux ministères d'orienter certaines de leurs initiatives vers la planification de stratégies d'intervention efficaces plutôt que de se disputer chaque année des ressources avec les autres ministères ordonnateurs et le ministère des Finances, et iii) permettre de faire davantage varier les dépenses sur certains projets sans s'exposer au risque de perdre des dotations si celles-ci ne sont pas dépensées. L'ampleur de ces avantages varierait en fonction de la durée effectivement choisie pour la période de budgétisation. Le coût en serait essentiellement une perte de souplesse pour s'adapter à des événements non prévus même si, dans le système actuel, la réserve pour imprévus doit être à même de couvrir la plupart de ces événements. Il pourrait également en résulter un coût additionnel, lié aux efforts supplémentaires nécessaires pour obtenir un accord interministériel sur une période plus longue.

Une première étape pourrait consister à passer du système actuel de présentation de projections de dépenses hors réforme, à la présentation de dotations sur trois ans. L'hypothèse serait que la première année est définitive, comme dans le système actuel, que la deuxième serait fixe sauf en cas de circonstances extraordinaires et que le budget annuel aurait pour priorité de faire avancer le programme d'une année. Les dépenses seraient réparties au niveau de chaque ministère et pourraient faire l'objet d'une ventilation plus détaillée. Ce système permettrait d'obtenir certains des avantages répertoriés sous i) ci-dessus, mais pourrait n'être guère opérant au titre du point ii). Une

autre possibilité pourrait être d'adopter une méthode beaucoup plus fixe où la période budgétaire serait supérieure à un an et permettrait aux ministères de ventiler les crédits à leur convenance d'un exercice à l'autre, et pourquoi pas d'un programme à l'autre, dans les limites de leur dotation globale fixe. Théoriquement, cette approche procurerait nettement plus d'avantages, mais constituerait sans doute aussi un changement d'organisation d'une ampleur bien trop grande pour être envisagé pour le moment.

Toute modification de la procédure budgétaire doit préserver les éléments essentiels de l'approche macroéconomique suivie actuellement, en l'espèce la règle des 4 %. L'application de cette règle sur plus longue période serait plus délicate qu'aujourd'hui, où les 4 % sont appliqués à la valeur du SPU à la fin de l'exercice précédent. Le principe directeur en vertu duquel le déficit structurel hors pétrole doit être égal à 4 % de la valeur du SPU dans le temps, mais non sur telle ou telle année, en demeurerait inchangé. Toutefois, il serait utile de lisser quelque peu le montant des dépenses supplémentaires permises lorsque le SPU augmente. En outre, un accord plus explicite sur l'idée que tout écart majeur par rapport à la règle, qu'il s'agisse d'un surcoût de dépenses ou d'une sous-utilisation des crédits, doit être suivi dans les budgets ultérieurs (si les conditions macroéconomiques le permettent) d'une période de distorsion contraire devrait permettre de maintenir la référence à la valeur du SPU.

### *Des effets secondaires peu souhaitables peuvent apparaître*

La programmation budgétaire pluriannuelle peut susciter quelques problèmes. L'un des principaux risques est qu'elle ne favorise une hausse des dépenses publiques si, chaque année, le montant de dépenses programmé pour l'année considérée est assimilé à un plancher en cas de pénurie de ressources due à une quelconque raison externe, sans être considéré comme un plafond lorsque les circonstances sont plus favorables que prévu.

Bien que ce risque existe, et est l'une des raisons pour lesquelles la budgétisation pluriannuelle n'a pas été adoptée après avoir été examinée en 2002, il n'est pas inévitable. L'idée d'un budget pluriannuel est que les programmes de dépenses fassent l'objet d'une décision législative dans une optique à moyen terme. Si cette optique exige que les dépenses ne progressent pas trop vite, que ce soit pour des considérations d'équilibre macroéconomique ou de prudence budgétaire, ces considérations seront soumises à un débat parlementaire. Ce débat pourrait ancrer le principe de prudence plus fermement que ne le fait le débat annuel actuel sur la politique budgétaire qu'il convient de suivre. Le moment est donc venu de réexaminer la question, eu égard notamment au nombre de pays qui ont choisi cette option depuis 2002.

Les autres aspects du système actuel ne nécessiteraient que des modifications mineures. Avec des plans de dépenses fixes, toute variation non prévue dans les besoins de recettes ou de dépenses pourrait être absorbée, si elle épuisait les fonds de la réserve pour imprévus, par des changements dans l'emploi des fonds du SPU (ou dans la fiscalité). C'est d'ores et déjà le cas à l'heure actuelle puisque la règle des 4 % fixe le déficit structurel prévisible et permet aux stabilisateurs automatiques de jouer à plein pendant l'exercice budgétaire. Avec un horizon de programmation plus long, les montants moyens des prélèvements fiscaux pourraient demeurer constants, même s'il est juste que l'efficacité économique pourrait y gagner si leur niveau baissait dans le temps. L'une ou l'autre de ces stratégies pourrait figurer dans un plan pluriannuel et les mesures de stabilisation automatique fonctionneraient comme elles le font actuellement.

Il semble que les ministères ordonnateurs ne soient pas très insistants sur une programmation à plus long terme même si individuellement, les fonctionnaires préféreraient, toutes choses étant égales par ailleurs, un horizon de programmation plus long. Outre qu'il s'agit peut-être d'une mauvaise idée, plusieurs explications plausibles peuvent être avancées. Tout d'abord, chaque ministère peut estimer que les négociations annuelles lui donnent plus de possibilités de faire pression et d'obtenir des ressources supplémentaires, même si cela ne peut pas fonctionner pour tous les ministères. Ensuite, ceux-ci sont à l'évidence bien adaptés au système actuel et, dans un contexte de dépenses publiques en progression généralisée, tout changement de grande ampleur, d'une année sur l'autre, dans les priorités données à tel ou tel projet ou programme peut être opéré sans qu'il soit nécessaire de tailler massivement dans d'autres dépenses. Enfin, la programmation pluriannuelle ayant été rejetée en 2002, elle est peut-être considérée comme irréalisable.

Enfin, les collectivités locales<sup>1</sup> peuvent estimer pour leur part que la budgétisation annuelle au niveau de l'administration centrale fait peser une contrainte sur leur planification. Elles sont tenues d'équilibrer leur budget d'une année sur l'autre, sauf en cas d'emprunts destinés à financer des investissements.

### Viser l'optimisation des ressources

Ainsi qu'il a été vu plus haut, certaines *Études économiques* parues précédemment pointent des domaines d'action où les résultats de la Norvège sont visiblement inférieurs à ce à quoi on pourrait s'attendre compte tenu du niveau de dépenses. L'éducation en est un, certains secteurs des dépenses de santé en étant peut-être un autre ; enfin, les régimes de prestations de maladie et d'invalidité sont évoqués au chapitre « Évaluation et recommandations » de la présente *Étude*. La Norvège présente certaines caractéristiques qu'il convient de ne pas oublier lorsque l'on mesure l'efficacité de la dépense publique. Le pays compte une population relativement peu nombreuse de 5 millions d'habitants, répartie inégalement sur un vaste territoire (les données de la Banque mondiale indiquent que parmi les pays de l'OCDE, seuls le Canada, l'Australie et l'Islande présentent une densité de population moyenne inférieure à celle de la Norvège ; celle de la Nouvelle-Zélande est proche, mais légèrement supérieure). Les centres de peuplement sont séparés par des montagnes ou des fjords, voire les deux. L'identité nationale norvégienne s'est construite historiquement dans les zones côtières du Sud-Ouest, de l'Ouest et du Nord, très loin de la capitale.

Outre ces particularités géographiques, il semble que les Norvégiens privilégient la redistribution même si la répartition du revenu (avant impôts et prestations) est moins inégalitaire en Norvège que dans tous les autres pays de l'OCDE (graphique 1). Ce souci d'équité se retrouve jusque dans l'état d'esprit vis-à-vis de l'offre de services publics, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation, où l'idée que chacun doit pouvoir y accéder, quel que soit l'endroit où il vit, fait l'objet d'un très large consensus.

Il est vrai également que l'élaboration et la gestion des politiques publiques sont en majeure partie décentralisées au niveau des collectivités locales, même si quelques inquiétudes quant à l'optimisation de l'emploi des ressources ont récemment induit, dans certains cas, un mouvement de recentralisation. Ce mouvement a touché les hôpitaux, qui étaient gérés auparavant par les comtés mais qui relèvent à nouveau de l'administration centrale depuis 2006, ainsi que certains régimes de prestations d'emploi et de protection

sociale, suite à l'intégration progressive en une agence unique des services nationaux de sécurité sociale et des services locaux de l'emploi, amorcée en 2008 (réforme de la NAV, l'agence nationale pour l'emploi et la protection sociale).

### **Nécessité de plus de transparence ? Le cas de la politique régionale**

Les considérations ci-dessus impliquent qu'il peut ressortir des comparaisons transnationales que les dépenses dans certains domaines sont élevées en regard des normes internationales du fait de la politique régionale, non d'inefficiences dans les dépenses. Il est donc primordial d'avoir une vision claire des objectifs et du coût de la politique régionale. Celui-ci est très difficile à estimer : une étude de l'OCDE (OCDE, 2007), par exemple, a pu dresser la liste d'un certain nombre de mesures de politique régionale, mais n'a pas pu fournir une estimation de leur budget global. La documentation du budget annuel comporte bien une annexe détaillant les postes affectés à des objectifs de politique régionale, mais adoptés par le Parlement sous divers autres chapitres. Le tableau 1.1 (identique au tableau 3, mais repris ici pour des raisons de commodité) récapitule certaines informations de la documentation budgétaire et présente certaines estimations de coûts additionnels.

L'agriculture est subventionnée en Norvège plus que pratiquement dans n'importe quel autre pays de l'OCDE. Les subventions directes hors production figurent dans la documentation budgétaire. En outre, les subventions implicites par le soutien des prix du marché – calculé par l'OCDE sous la forme de l'ESP ou estimation du soutien aux producteurs – se sont établies à 22 milliards NOK en 2010, soit 1.1 % environ du PIB continental ; la valeur indiquée dans le tableau 1.1 a été fixée arbitrairement à la moitié de ce total. L'éducation absorbe l'équivalent de près de 8 % du PIB continental et des chercheurs (Bonnesrønning et al., 2008) ont estimé qu'un accroissement moyen de la taille des établissements scolaires, de 200 à 400 élèves, permettrait de réduire ces coûts de 5 à 6 %, soit 0.5 % environ du PIB continental : la politique régionale n'étant pas le seul facteur à l'origine de la taille moyenne modeste des établissements, une valeur arbitraire d'un cinquième de ce chiffre est portée dans le tableau. Les autres postes de coûts pour lesquels il n'existe pas d'estimations, même rudimentaires, mais qui donneraient sans doute des chiffres élevés, sont les services de santé et les investissements dans les infrastructures de transport (le tableau 1.1 présente les subventions de fonctionnement, mais les subventions d'investissement n'ont pas été estimées).

Ainsi, la politique régionale absorbe des ressources égales à 2.5 % au moins du PIB continental, ou à plus du tiers des dépenses totales d'éducation. Trois quarts seulement de ce montant figurent au titre de dépenses dans le budget. Plus d'un tiers de ce total et plus de la moitié des estimations « hors budget » identifiées sont constitués de subventions à l'agriculture. C'est au moins autant, voire peut-être beaucoup plus, que le budget total affecté au principal instrument explicite de politique régionale, à savoir les subventions salariales implicites que constituent les baisses des prélèvements sociaux et fiscaux.

Bien que ces informations puissent être extraites de la documentation budgétaire, une plus grande transparence pourrait présider à leur présentation. Ces dépenses pourraient pour beaucoup être ciblées avec précision, mais si la politique régionale a pour objectif essentiel de favoriser l'emploi dans certaines régions, les crédits acheminés par la politique agricole ne sont sans doute pas bien ciblés. Certains auront certainement pour effet de développer l'emploi, mais pour l'essentiel, ils serviront à augmenter les loyers ou les prix fonciers et à accroître l'intensité en capital de la production.

Tableau 1.1. **Budgétisation de la politique régionale**

Poste	Dotation budgétaire 2011 ou coût implicite estimé	
	En milliards NOK	en % PIB continental
Montant de la politique régionale inscrit au budget	34.4	1.7
<i>dont :</i>		
Baisse des charges sociales		
Secteur privé	7.0	0.4
Secteur public	5.2	0.3
Baisse de l'impôt sur le revenu et autres mesures en faveur du Finnmark et du Troms du Nord	1.2	0.1
Baisse de la taxe sur l'énergie, aides locales et autres dans le nord de la Norvège	3.9	0.2
Subventions directes à l'agriculture	11.5	0.6
Subventions aux infrastructures de transport et autres	2.6	0.1
Services publics, environnement	2.2	0.1
Investissements dans les infrastructures routières et autres	??	??
Autres coûts implicites :		
Subventions à l'agriculture (estimées selon l'ESP)	4.5	0.3
Éducation	2.0	0.1
<b>Total</b>	<b>40.9</b>	<b>2.1</b>

Sources : Ministère des Finances (2010) ; 1. Introduction ; 2. Tableau 1.2 ; 3. Tableau 1.1 ; 4. Tableau 1.3 ; 5. Tableau 1.4 ; 6. Tableau 1.5 ; 7. Tableau 1.6. Les autres chiffres correspondent à des estimations de l'OCDE, voir texte.

La transparence peut améliorer l'efficacité par le simple fait qu'elle attire l'attention sur des domaines d'action des pouvoirs publics qui absorbent beaucoup de ressources. Le tableau 1.1, par exemple, appelle à se poser la question de savoir si les objectifs de la politique régionale ne seraient pas mieux servis en diminuant les aides à l'agriculture et en réorientant ces ressources vers une augmentation des subventions salariales dans les régions reculées<sup>2</sup>. Rassembler ainsi des informations sur les dépenses pourrait aussi aider à identifier plus précisément les objectifs de la politique régionale et à déterminer s'ils ont ou non été atteints. De même, il pourrait être utile de faire le total des dépenses, y compris des dépenses implicites, affectées à la politique environnementale dans les différents ministères pour en évaluer les coûts et les résultats au regard des objectifs globaux de développement durable des pouvoirs publics (OCDE, 2010).

Le fait qu'une politique absorbe des ressources ou même, que les informations concernant ses coûts ne soient pas immédiatement accessibles, ne signifie pas en soi que les finances publiques soient mal utilisées. Pour autant, la transparence à elle seule ne suffit pas pour faire baisser les coûts : il faut des mécanismes permettant de viser directement l'efficacité.

Les mécanismes permettant d'optimiser les dépenses peuvent se classer en deux grandes catégories qui se recoupent en partie : ceux qui fixent des incitations pour que les pouvoirs décisionnels décentralisés choisissent les meilleures options et ceux qui analysent ex ante les coûts (et les avantages) et sélectionnent la meilleure option.

### **Incitations à l'efficacité**

#### ***La rémunération aux résultats n'a guère cours dans la fonction publique***

Le recours à des incitations directes est parcellaire. L'évolution vers une gestion budgétaire aux résultats, telle que décrite précédemment, pourrait permettre, en principe, de lier la rémunération des agents publics à leurs résultats dans différents contextes. L'idée

est exploitée depuis quelque temps aux échelons supérieurs de la hiérarchie. La plupart des ministères sont organisés de telle façon que la mise en œuvre des politiques est déléguée à des agences dont le directeur peut être employé en vertu d'un contrat prévoyant une rémunération aux résultats. Seule une minorité de fonctionnaires est employée directement par les ministères et non par les agences.

Les agences elles-mêmes opèrent en vertu de « contrats » annuels (lettres de mission des ministères aux agences), qui précisent des objectifs de performances. Dans une étude réalisée en 2005 sur les pratiques en cours, Loegreid *et al.* (2005) avaient constaté que les objectifs de performances d'alors étaient difficiles à exploiter dans un système de récompense/sanction car ils étaient souvent trop nombreux, d'une nature trop qualitative, ou trop imprécis. Loegreid *et al.* (2005) mentionnaient également dans leur étude que cette forme de management ne fonctionne pas de façon très efficace car les agences qui n'atteignent pas (ou qui dépassent) leurs objectifs ne voient pas systématiquement leur dotation budgétaire réduite (ou augmentée), même si l'on peut observer une légère tendance dans ce sens. Pour autant, ces observations ne donnent pas vraiment les informations qu'il faudrait pour voir si le système encourage ou non l'efficacité car les incitations doivent être destinées individuellement à chaque cadre de direction, pas nécessairement à l'agence elle-même (sauf s'il y a concurrence entre plusieurs agences pour mettre en œuvre la même politique).

Pour résoudre le problème de la longueur excessive des lettres de mission, celles-ci ont été réduites, mais ont également revêtu un caractère plus général et « plus contraignant » après 2000 (Loegreid *et al.*, 2005). Spécifier de manière très générale des objectifs convient à un système où la prise de décision est déléguée en étant très confiant dans le fait que l'agence cherchera à les réaliser en optimisant l'emploi des ressources. Un système de rémunération aux résultats pourrait être appliqué aux échelons hiérarchiques inférieurs, là où il est plus facile de définir précisément les « réalisations ». Comme dans beaucoup de pays, cette possibilité n'est guère exploitée pour le moment en Norvège, à quelques exceptions près au niveau des cadres de direction. C'est la conséquence à la fois de la répugnance à compromettre l'éthique des fonctionnaires par des incitations pécuniaires et de l'inadéquation des informations dont on dispose sur les « réalisations ». Le département du budget du ministère des Finances vérifie que les ministères dépensent leurs ressources comme prévu dans les plans et examine les nouvelles initiatives, mais il n'a qu'un rôle limité dans l'évaluation de l'emploi optimal des ressources pour la mise en œuvre par les ministères des politiques convenues.

### ***Échanger d'informations concernant les performances***

La simple mise à disposition d'informations de bonne qualité sur les résultats peut améliorer les performances dans le secteur public, la qualité de l'information étant quoi qu'il en soit une condition préalable pour évaluer les performances individuelles et collectives. Or, à bien des égards, on observe une certaine réticence à utiliser des informations explicites sur cette question.

L'enseignement scolaire en Norvège est un exemple de domaine dans lequel la mise en place et l'utilisation d'un système devant renseigner sur les performances des élèves, et l'exploitation de celui-ci pour améliorer la pédagogie, se sont avérées délicates (OCDE, 2008 et 2011a). Des évaluations nationales normalisées fournissent des données sur les aptitudes des élèves en début d'année scolaire, des données utiles pour organiser l'enseignement.

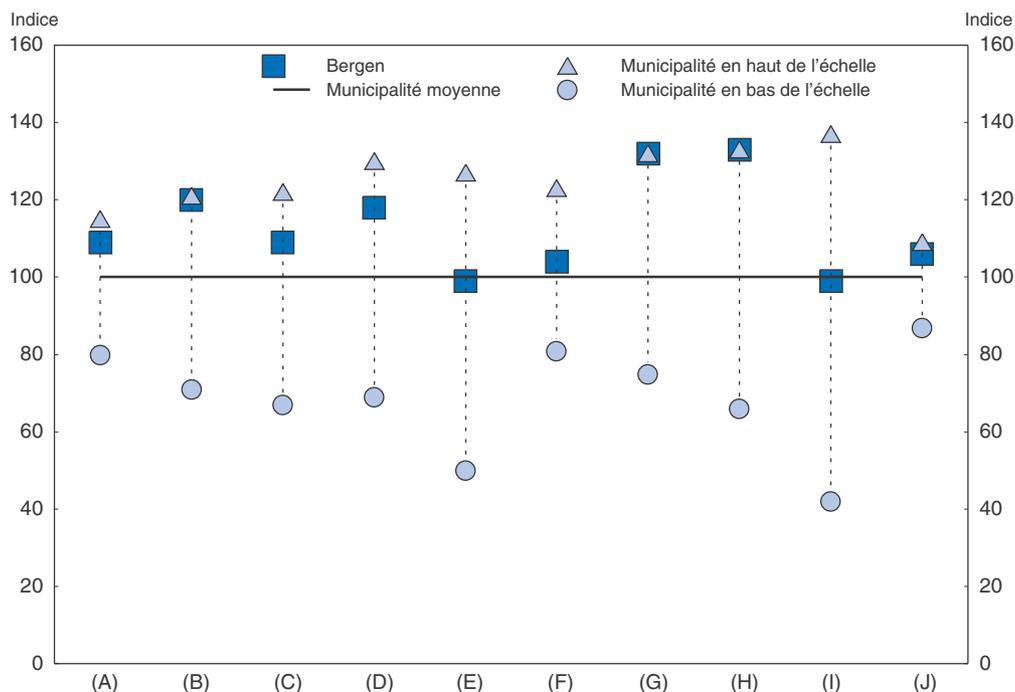
Parmi les mesures du ministère de l'Éducation pour améliorer l'efficacité, il convient de citer celle qui oblige désormais les municipalités à soumettre des rapports périodiques sur les performances des établissements scolaires. Les premières années du dispositif, très peu de municipalités présentaient ces rapports et le ministère a dû travailler pour les impliquer dans l'élaboration et l'examen des rapports d'évaluation de la qualité. À la différence de la plupart des municipalités norvégiennes, Oslo utilise une série d'indicateurs d'évaluation des établissements et des élèves pour mesurer les performances des chefs d'établissement et permettre à ces derniers d'évaluer les performances de leurs enseignants. Les chefs d'établissement y disposent d'une liberté de gestion plus grande que dans de nombreuses autres municipalités. Le système est en place depuis quelques années maintenant (OCDE, 2008), mais il n'existe encore aucune analyse statistique pour corroborer l'affirmation de la municipalité d'Oslo selon laquelle les résultats et l'efficacité se seraient améliorés depuis sa mise en place.

Les régimes de prestations de maladie et d'invalidité constituent un autre cas plus délicat, de nature différente, où des informations de meilleure qualité pourraient améliorer les performances, mais où le contexte incitatif actuel peut produire l'effet contraire. Les indicateurs généraux de santé et d'espérance de vie étant supérieurs à la moyenne en Norvège, l'incidence élevée de la maladie et de l'invalidité rendent compte autant des incitations contenues intrinsèquement dans les régimes de prestations que des besoins. Il semble probable qu'il y ait implicitement une volonté des employeurs d'utiliser le système pour licencier des salariés peu productifs.

Les initiatives prises ces dix dernières années pour faire changer les motivations des acteurs partie prenante (employeurs, salariés, médecins traitants, sécurité sociale) ont échoué à faire baisser les taux de perception des prestations, au détriment de l'offre de main-d'œuvre et du budget. L'une des raisons à cela tient peut-être au fait que la vérification du diagnostic des médecins, que ce soit au stade initial ou du suivi thérapeutique, n'a jamais été une priorité. Un nouveau dispositif donnera aux médecins la possibilité d'accéder à une Base de données renfermant toutes les décisions médicales prises dans diverses circonstances, leur permettant ainsi une comparaison avec leurs propres décisions. Il faudrait que cette Base de données soit également utilisée pour recenser les médecins dont les décisions peuvent paraître faussées et faire procéder à une vérification indépendante, assortie de sanctions potentielles. À défaut, les médecins qui sont actuellement plus stricts que la moyenne, mais n'en sont pas forcément conscients, se sentiront très certainement poussés à établir plus facilement des certificats de maladie ou d'invalidité.

### **Collectivités locales : le système KOSTRA**

Les échanges d'informations entre collectivités locales ont beaucoup progressé. Le système KOSTRA donne à chaque municipalité un accès direct aux informations budgétaires de toutes les autres municipalités à des fins de comparaison. Ces informations sont très détaillées de sorte qu'elles permettent de voir non pas simplement combien chaque municipalité dépense sur les différents programmes, mais également comment elles dépensent ces ressources. Le graphique 1.4 montre, par exemple, comment la municipalité de Bergen peut se comparer aux autres grandes villes sur divers indicateurs de bien-être social. Peu de pays possèdent un tel système, très utile : les chercheurs ont accès à ces données et peuvent réaliser des études pertinentes sur l'efficacité des politiques menées. Par ailleurs, les dix plus grandes municipalités norvégiennes

Graphique 1.4. **Comparaison entre municipalités de différents indicateurs de bien-être social, 2009**

Note :

- (A) : emploi des ressources.
- (B) : dépenses nettes de services sociaux par habitant de 18-66 ans.
- (C) : dépenses nettes de prestations par habitant de 18-66 ans.
- (D) : ratio bénéficiaires/population de 18-66 ans.
- (E) : ratio bénéficiaires/population de 18-24 ans.
- (F) : dépenses brutes de prestations sociales par bénéficiaire.
- (G) : durée moyenne de perception des prestations sociales.
- (H) : pourcentage de bénéficiaires percevant des prestations pendant plus de six mois.
- (I) : congés de maladie.
- (J) : indice de satisfaction des salariés.

Source : Bergen, Direction des finances, de la concurrence et de la participation au capital.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572254>

participent au réseau ASSS-Teamwork, dont les membres se réunissent régulièrement et utilisent la Base de données KOSTRA, ainsi que d'autres sources, pour comparer leurs performances.

La différence entre indicateurs de ressources et indicateurs de résultats est un aspect important à ne pas négliger pour le perfectionnement ultérieur du système : certains indicateurs qui sont des indicateurs de ressources vraiment très détaillés peuvent être assimilés à des résultats. Ainsi, les crédits affectés aux jardins d'enfants sont clairement une variable de ressources, tandis que le nombre de places d'accueil proposées est un résultat. D'un certain point de vue, il s'agit en fait de l'indicateur de résultats le plus pertinent puisque les autorités centrales ont donné mandat aux collectivités locales d'accueillir en jardin d'enfants tous les enfants à partir d'un certain âge. Quant au coût par place d'accueil, un chiffre que la base KOSTRA peut fournir, il constituerait un indicateur de l'efficacité municipale.

Quoi qu'il en soit, l'objectif ultime de cette politique est d'améliorer la situation des enfants au regard de l'éducation et de l'emploi, mais aussi de faciliter l'accès des parents

à l'emploi. De ce point de vue, le nombre de places d'accueil en jardin d'enfants constitue une variable de ressources (ou de résultats) intermédiaire, mais pas un objectif en soi. Ce point vaut pour la plupart des domaines de l'action publique : les progrès réalisés dans l'enseignement supérieur, par exemple, sont mesurés le plus souvent aujourd'hui par le taux de diplômés dans la population. Il ne s'agit pas de critiquer KOSTRA, qui semble être un excellent système, mais plutôt de rappeler les limites de ce que l'on peut en attendre.

### **Administration centrale : StatRes**

Le système d'information StatRes est le pendant de KOSTRA au niveau de l'administration centrale. Il semblerait que les données de ce type soient bien moins utilisées par les ministères et leurs agences exécutives pour comparer leurs performances que ne l'est le système KOSTRA par les collectivités locales. La raison tient en partie au fait que si toutes les collectivités locales ont tendance à avoir les mêmes fonctions, les indicateurs de ressources qui intéressent les ministères sont peut-être tous semblables, mais les indicateurs de résultats sont nécessairement très différents dans la plupart des cas. Il est toutefois possible d'examiner ainsi certaines des compétences de l'administration centrale. Edvardsen *et al.* (2010) utilisent l'analyse par enveloppement de données pour estimer les variations d'efficacité dans les établissements d'enseignement supérieur et dans les hôpitaux, ainsi que les gains de productivité. L'une des modalités d'utilisation de ces informations est d'estimer les gains d'efficacité potentiels si l'on amène tous les établissements à un niveau donné. Les chercheurs ont ainsi estimé, par exemple, que les gains d'efficacité potentiels pourraient permettre d'économiser entre 13 % et 33 % du nombre total d'heures-personnes ouvrées dans l'enseignement supérieur, et entre 15 % et 26 % dans les services de police (Edvardsen *et al.*, 2010).

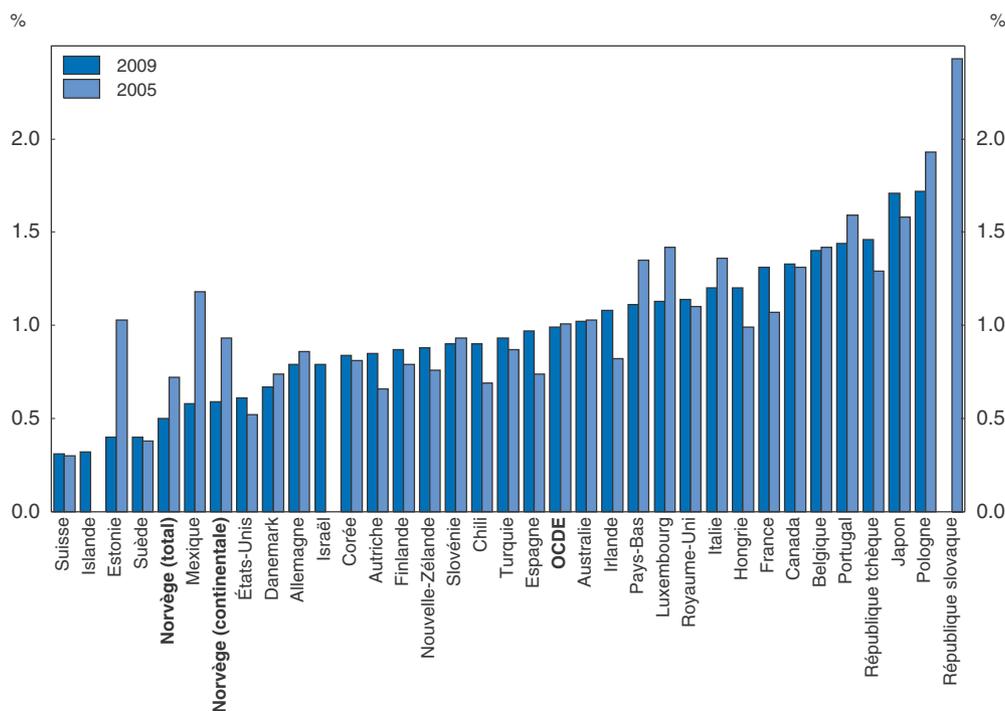
Une utilisation plus pratique des données de StatRes (puisque l'analyse par enveloppement de données n'indique pas les mesures à prendre pour réaliser des économies) consiste en une analyse qui puisse montrer quels sont les établissements dont l'efficacité apparente est plutôt élevée, ou plutôt faible, de façon à pointer les facteurs ayant possiblement un impact sur ce paramètre. Des facteurs contextuels peuvent avoir une incidence apparente sur la productivité, mais peuvent ne pas être contrôlables par l'établissement. Maniée avec prudence toutefois, une telle analyse peut fournir des indices : des comparaisons transnationales du secteur de la santé ont ainsi pointé le nombre de médecins et d'infirmiers par habitant, supérieur à la moyenne, comme un facteur possible de coûts élevé (Erlandsen, 2008 ; OCDE, 2010). L'estimation des variations de productivité dans certains secteurs particuliers aiderait également à déterminer les incidences des réformes.

L'office national de statistique est chargé d'administrer StatRes en fonction des informations transmises par les ministères, mais les données sont publiées avec un certain retard. Il semble que l'une des limites au travail de StatRes soit liée au fait que rien n'est fait pour inciter les ministères et les agences à fournir leurs données – dont ils disposent pourtant bien en amont – en temps opportun et à un niveau de décomposition suffisant. Ainsi qu'observent Edvardsen *et al.* (2010), il est peut-être difficile de les inciter comme il faudrait à produire des données, spécialement lorsqu'il incombe à chacun de décider de sa propre stratégie.

### Certains secteurs parviennent à de hauts niveaux d'efficience : cas du recouvrement des impôts

L'agence norvégienne chargée de recouvrer les impôts affiche de très bons résultats par comparaison aux autres pays. En pourcentage des rentrées fiscales collectées, ses coûts de recouvrement sont inférieurs à ceux de la plupart des pays de l'OCDE et reculent (graphique 1.5). Le haut niveau des rentrées fiscales issues du secteur pétrolier, qui compte peu de contribuables, ainsi qu'un état d'esprit général enclin au respect de la réglementation fiscale, peuvent expliquer en partie le phénomène, mais la relative simplicité du système fiscal et le rapport coût-efficacité des méthodes de recouvrement doivent également influencer.

Graphique 1.5. Coûts agrégés de gestion fiscale par 100 unités de recettes nettes



Note : Les données de la Norvège (continentale) correspondent aux seules recettes de la partie continentale. Il s'agit d'une limite supérieure, calculée en supposant que les coûts de gestion des recettes non continentales sont nuls. La zone OCDE correspond à la simple moyenne des pays pour lesquels on dispose de données.

Source : OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2011 ; calculs du Secrétariat.

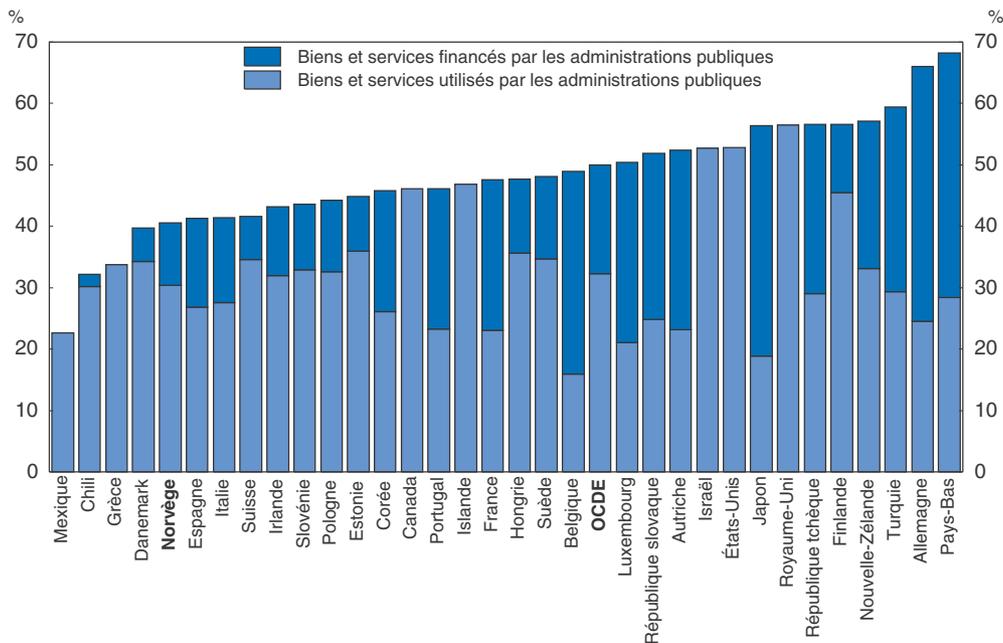
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572273>

### Incitations à l'efficacité : l'utilisation du secteur privé comme point de référence

La structure de gestion des dépenses publiques en Norvège permet de faire largement appel au secteur privé comme critère de comparaison sur le plan de l'efficacité. La gestion des marchés publics est largement déléguée, les directeurs de services étant responsables de leur propre budget et en tant que tels, fortement incités à réduire les coûts au minimum. Par rapport à d'autres pays, la Norvège se situe autour de la moyenne en matière d'externalisation (graphique 1.6), mais bien loin derrière des pays comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

### Graphique 1.6. Budget affecté à l'externalisation dans les administrations publiques

En pourcentage des dépenses de consommation finale, 2010<sup>1</sup>



Note : La zone OCDE correspond à la simple moyenne des pays pour lesquels on dispose de données. Les biens et les services utilisés par les administrations publiques correspondent à leur consommation intermédiaire de biens et de services externalisés et regroupent les achats de produits intermédiaires nécessaires à la production de l'État (services comptables ou informatiques, par exemple). Les biens et services financés par l'État sont les transferts sociaux en nature fournis par des producteurs marchands (y compris ceux payés initialement par les citoyens mais remboursés *in fine* par l'administration, tels que les traitements médicaux, remboursés par la sécurité sociale).

1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572292>

Les modèles d'externalisation sont très divers d'un pays à l'autre. En Norvège, une part relativement modeste des dépenses totales externalisées est affectée à des biens et services financés par les administrations publiques mais fournis par le secteur privé, même si cette part est encore plus faible dans un certain nombre d'autres pays. Cette tendance peut traduire une préférence générale pour confier la prestation des services publics à des organismes publics plutôt que les sous-traiter à des entreprises privées. Et ce, en dépit du fait que l'intérêt à profiter d'une meilleure expérience du privé dans la maîtrise des coûts ne soit pas simplement théorique – il en existe certaines preuves directes en Norvège.

L'Institut norvégien d'économie des transports a examiné un petit nombre de projets de construction routière entièrement sous-traités au secteur privé via des partenariats public-privé (PPP). Bien qu'il ne semble pas que la participation du privé ait diminué le coût d'investissement global de ces projets, les délais de construction, en revanche, ont été considérablement réduits (Eriksen *et al.*, 2007). Le raccourcissement de la durée des travaux n'a peut-être pas généré d'économies budgétaires directes pour l'État, mais a sans doute diminué le coût global des projets (par le fait d'interruptions de trafic de plus courte durée) et constitue donc un avantage évident.

Les PPP eux-mêmes font l'objet d'une certaine controverse car une partie de l'intérêt qu'ils suscitent dans d'autres pays est qu'ils donnent l'opportunité – lorsqu'un financement privé est prévu au contrat – de faire assurer des services publics supplémentaires sans grande incidence directe sur le budget. Toutefois, il est quasiment illusoire d'en escompter des gains purement financiers et en fait, leurs coûts de financement sont sans doute supérieurs, les frais d'emprunt pour le secteur privé étant généralement plus chers que pour le secteur public. Le Royaume-Uni en fournit une preuve très concrète puisque des engagements hors budget, qui s'établissent à quelque 2.5 % du PIB, se sont accumulés au titre des contrats de PFI (Private Finance Initiative) (Chambre des communes, 2011). Le surcoût du financement privé a considérablement augmenté depuis la crise financière, mais il était déjà une réalité. Les incidences financières de tous les projets devraient être pleinement prises en compte dans les budgets publics.

L'expérience du Royaume-Uni montre que la participation du privé peut induire une réduction des coûts, en particulier par la diminution des coûts de construction, mais aussi par une plus grande sécurité financière dès lors que le risque de construction lui est transféré. Cependant, il convient d'être prudent dans le transfert des autres types de risques au privé car il est probable que ces transferts seront comptabilisés dans les contrats et, à moins qu'ils soient véritablement mieux gérés par le secteur privé que par le secteur public, ils augmenteront le coût global du projet. L'exemple du Royaume-Uni laisse penser que d'autres formes de partenariat (contrats clé en main, contrats de maintenance, par exemple) sont suffisantes pour inciter véritablement à la réduction des coûts (Chambre des communes, 2011).

L'expérience norvégienne dans l'offre de jardins d'enfants laisse également penser que le secteur privé peut avoir un effet à la baisse sur les coûts de prestation des services sans rien concéder à la qualité. Une étude du ministère de l'Éducation montre que le coût de l'heure d'accueil dans les établissements gérés par le privé est inférieur de 10 % à celui des jardins d'enfants communaux (ministère de l'Éducation, 2009, tableau 12). De telles comparaisons posent le problème de la comparabilité de la qualité d'accueil. Une municipalité norvégienne a déclaré que le système KOSTRA lui avait notamment permis de se rendre compte qu'elle employait dans ses établissements un personnel plus qualifié qu'ailleurs et qu'elle avait fait des économies en abaissant le niveau de qualification requis. Globalement toutefois, il semble probable que l'accueil dans les établissements privés soit au moins aussi bon que dans le secteur public – une enquête réalisée auprès des parents a révélé que les niveaux de satisfaction obtenus avec des prestataires privés étaient plus élevés qu'avec des prestataires publics (EPSI, 2010). L'explication tient davantage à l'optimisation des ressources qu'à la qualité de l'accueil : cette dernière était légèrement mieux notée dans le privé que dans le public, mais la différence entre les deux était nettement plus réduite que pour le critère d'optimisation des moyens, corroborant ainsi les conclusions de l'étude du ministère de l'Éducation.

L'offre de jardins d'enfants par les municipalités s'est développée rapidement ces dernières années à la suite des études menées en Norvège et ailleurs, montrant que l'enseignement préscolaire peut améliorer les performances scolaires ultérieures. Cette expansion a été inspirée par une politique nationale, dont l'application a été confiée aux municipalités. La moitié environ des jardins d'enfants en Norvège sont désormais le fait du privé. C'est là une caractéristique inhabituelle dans les services publics, et singulièrement dans l'éducation, où le rôle du secteur privé est généralement mineur. La raison de cette exception tient en partie au fait que les municipalités ont eu des difficultés à développer

l'offre de jardins d'enfants à un rythme suffisamment rapide, mais aussi parce que les directives ministérielles précisait que les municipalités devaient envisager d'avoir recours à l'égalité à des prestataires privés et publics. Il s'agit-là d'un exemple type où les résultats d'une analyse coûts-avantages sont appliqués à une mesure des pouvoirs publics pour influencer son élaboration, qui contraste avec le manque d'évaluation du système de rémunération aux résultats mis en place à Oslo dans l'enseignement scolaire, évoqué précédemment.

Dans le secteur hospitalier également, il est peu fait appel à des prestataires privés. Le financement selon la classification par GHM (groupes homogènes de malades) dans les systèmes décentralisés de gestion hospitalière a donné des résultats mitigés et c'est en partie pour cette raison que la gestion des hôpitaux est retournée dans le giron de l'administration centrale (OCDE, 2010). D'autres pays, dont la France, qui sont traditionnellement enclins à faire appel à des prestataires publics pour assurer leurs services publics, parviennent à combiner cette prestation publique à une offre privée importante dans l'éducation et dans la santé.

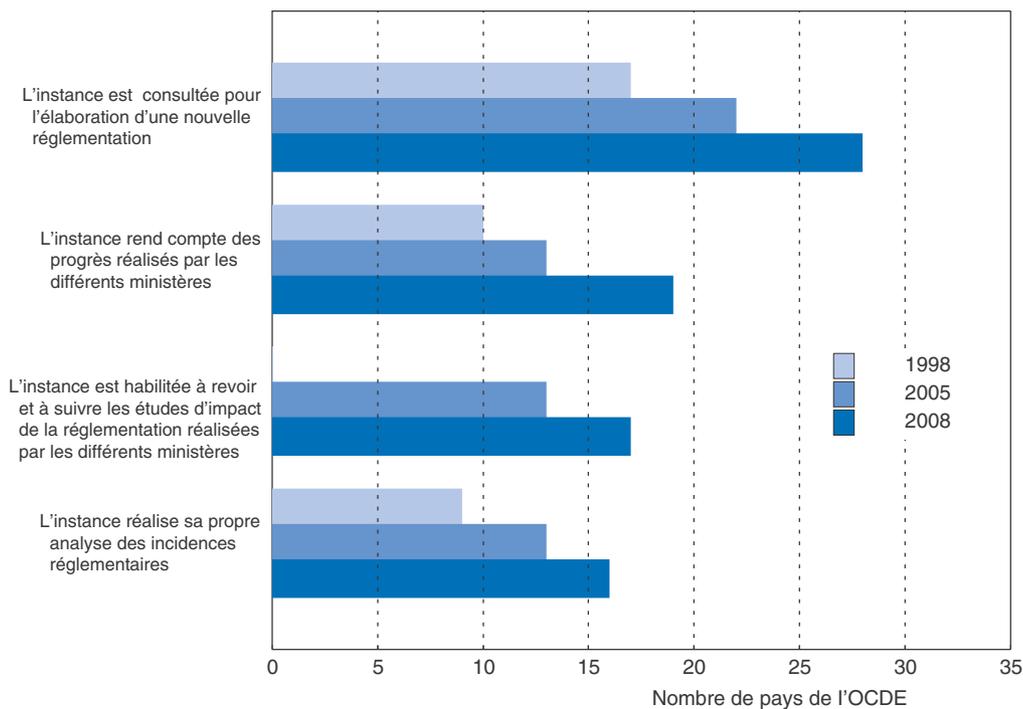
### **Outils d'évaluation des dépenses**

#### **La gestion de l'évaluation des politiques**

L'administration publique norvégienne applique les outils habituels d'optimisation des dépenses publiques. Les lignes directrices en vigueur actuellement pour l'analyse d'impact des réglementations (AIR) et l'analyse coûts-avantages (ACA) ont été mises en place ou révisées au tout début des années 2000 et se fondent sur les recommandations de l'OCDE. Cependant, la situation de la Norvège à cet égard, comparée à d'autres pays, donne des résultats mitigés. Ainsi, en vertu du *Panorama des administrations publiques* de l'OCDE (indicateur n° 47), si la Norvège est l'un des six rares pays de l'OCDE où l'évaluation ex post des AIR est obligatoire, les fonctionnaires et les chercheurs ont tendance à soutenir que leur application laisse beaucoup à désirer, en dépit de la constitution d'un groupe d'experts pour appuyer leur application. L'AIR a vocation à analyser l'impact global des politiques publiques, et pas seulement leur impact sur les dépenses publiques directes, mais elle peut néanmoins avoir une incidence sur le degré d'efficacité des dépenses.

L'une des difficultés réside certainement dans le fait que nul n'est clairement désigné pour veiller au respect des lignes directrices relatives aux AIR, ni pour s'assurer de la qualité des analyses réalisées. Nombreux sont les pays qui ont délégué cette responsabilité spécialement à un ministère ou une agence, doté de l'autorité potentielle ou du moins, d'un pouvoir de contrôle sur les pratiques à l'œuvre dans l'ensemble des ministères. Cette instance peut, par exemple, être obligatoirement consultée lors de l'élaboration de nouvelles mesures, réaliser ses propres AIR ou délivrer des rapports sur chaque ministère. Le nombre de pays dotés d'une instance de contrôle réglementaire investie de fonctions de ce type ne cesse de progresser, parmi lesquels la plupart des pays voisins de la Norvège (graphique 1.7, tableau 1.2).

Ainsi qu'il ressort du tableau 1.2, si la Norvège est dotée d'un ministère chargé de l'avancement d'ensemble des réformes réglementaires, en l'espèce le ministère de l'Administration publique, de la Réforme et des Affaires ecclésiastiques, celui-ci ne détient actuellement aucune des compétences dont sont investis ses homologues de nombreux autres pays pour examiner les pratiques et performances des autres ministères. Ce ministère supervise l'Agence de la gestion publique et de l'e-administration (Difi), créée

Graphique 1.7. **Recours croissant à une instance de contrôle réglementaire au niveau de l'administration centrale (1998, 2005 et 2008)**

Source : OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572311>

Tableau 1.2. **Compétences des instances de contrôle réglementaire (2008)**

Instance de contrôle réglementaire de l'administration centrale	Pays où ces compétences sont prévues
<ul style="list-style-type: none"> <li>L'instance est consultée dans le cadre du processus d'élaboration réglementaire.</li> </ul>	Australie, Autriche, Belgique, Canada, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Corée, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, République slovaque, Slovénie, Suède, Suisse, Royaume-Uni, États-Unis, Fédération de Russie. Norvège : non.
<ul style="list-style-type: none"> <li>L'instance rend compte de l'avancement des réformes réglementaires dans chaque ministère.</li> </ul>	Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Allemagne, Islande, Italie, Japon, Corée, Mexique, Pays-Bas, Portugal, République slovaque, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni, États-Unis. Norvège : non.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Un ministre est chargé de promouvoir l'avancement des réformes réglementaires au niveau de l'ensemble du gouvernement.</li> </ul>	Australie, Autriche, Belgique, Canada, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Corée, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Royaume-Uni, États-Unis, Fédération de Russie. Norvège : oui.

Note : Ce tableau reprend trois des onze indicateurs pertinents de *Panorama des administrations publiques*. Le nombre moyen de « oui » par pays est d'un peu moins de six. La Norvège compte un « oui ».

Source : OCDE (2011), tableau 3 : <http://dx.doi.org/10.1787/888932392267>.

en 2008 dans le but de renforcer le travail des autorités sur la rénovation du secteur public norvégien et d'améliorer l'organisation et l'efficacité de l'appareil d'État. Cette agence a pour mission prioritaire de faciliter les gains de productivité dans tout le secteur public, notamment par une utilisation coordonnée des TIC ou la mise en place de procédures de passation de marchés publics.

La Difi dispose d'experts de l'analyse coûts-avantages et de l'évaluation des politiques publiques, mais il semble que ces derniers soient sous-employés. Le ministère de l'Administration publique a publié les lignes directrices mentionnées plus haut, relatives aux procédures AIR et ACA, mais à la suite du mécontentement suscité par l'application des premières, un groupe d'appui a été mis en place à titre expérimental dans un premier temps, puis à titre permanent à partir de 2009 (OCDE, 2010). Toutefois, le ministère lui-même n'a aucune compétence pour vérifier le respect de ses propres lignes directrices et si les ministères sont libres de demander son appui au groupe d'experts, ils ne sont pas tenus de le faire. Il ne semble pas que le recours aux analyses d'impact des réglementations ait progressé depuis l'instauration du groupe d'appui. L'une des défaillances les plus criantes du système est que le processus d'élaboration politique ne respecte pas suffisamment l'obligation d'examiner, le plus en amont possible dans le processus, les autres options possibles pour atteindre les objectifs des politiques publiques.

### *L'application de l'analyse coûts-avantages*

L'analyse coûts-avantages s'intéresse plus directement que l'AIR à l'efficacité de la dépense publique, mais à l'exception notable du système d'assurance qualité présenté plus loin, la situation au regard du contrôle qualité des analyses ACA effectuées dans les ministères de tutelle est très semblable. Un certain nombre de rapports sur le sujet ont été préparés ces dernières années, mais les procédures d'analyse coûts-avantages suscitent toujours des mécontentements et une vaste enquête est en cours, dont le rapport devrait être remis à la fin de 2012. Parmi les anomalies apparentes, on relèvera que la procédure ACA appliquée à l'offre hospitalière doit prendre en compte les coûts fonciers, mais pas les frais de déplacement des patients et des salariés et, lorsque ces frais de déplacement sont un facteur pertinent, aucune tarification virtuelle type n'est appliquée aux émissions de gaz à effet de serre et ce, malgré l'importance de cette dimension comme objectif de l'action publique en Norvège (OCDE, 2010) ; bien plus, le tarif appliqué varie en fonction de l'objectif recherché. Il est vrai que dans ces deux cas, le fait de négliger ces facteurs aura sans nul doute pour effet de réduire les dépenses publiques en valeur nominale, mais n'aidera pas à la poursuite efficace des objectifs fixés. Les lignes directrices actuelles autorisent les ministères de tutelle à fixer eux-mêmes leur propre tarification des externalités de sorte que la valeur d'une vie statistique, par exemple, qui constitue un facteur déterminant dans tout ce qui touche à la santé et à la sécurité, peut varier d'un ministère à l'autre.

Dans un registre autre, les analyses coûts-avantages du ministère des Transports sur les projets de construction de routes montre, selon le ministère de l'Administration publique, qu'un très petit nombre des projets réalisés par le ministère (voire aucun) présentent des avantages supérieurs aux coûts. Ce qui ne signifie pas que tous ces projets soient menés sans considération de leur coût d'investissement, mais que les projets soumis à une procédure ACA sont en fait rejetés pour la plupart. Mais conjugué à la fréquence des plaintes sur la qualité des routes et la capacité du réseau en Norvège, ce constat laisse à penser que les procédures ACA actuelles ne sont peut-être pas un moyen très efficace pour filtrer les projets. Le choix des projets n'est pas totalement aléatoire toutefois, et certaines études montrent que des éléments pertinents de l'analyse coûts-avantages sont corrélés au choix des projets, même si les avantages nets en soi n'en sont pas le critère évident.

L'un des problèmes que posent les procédures ACA appliquées aux projets routiers tient au fait que le modèle utilisé par le ministère des Transports pour évaluer leurs coûts et avantages semble n'analyser que leurs coûts et avantages directs, dont la diminution des temps de parcours, en tenant plus ou moins compte de l'accroissement du volume de trafic probablement induit par les projets. Mais ce modèle ne propose pas d'évaluer leur impact sur le développement économique des zones concernées. Il est tout à fait plausible qu'il y ait une forte corrélation entre cet impact et les prévisions d'accroissement du trafic, mais celui-ci peut aussi être supérieur à l'avantage privé lié au développement de la mobilité. Il importe d'établir une méthode cohérente pour traiter cette question. L'application de redevances de péage semble constituer un autre problème. D'aucuns estiment que la possibilité de mettre en place des péages a pour effet d'alléger nettement le coût financier du projet. Or, dans le cadre d'une analyse coûts-avantages, ces péages constituent un transfert du secteur privé au secteur public, qui n'affectera pas l'équilibre général des coûts et avantages du projet, mais fera paraître celui-ci financièrement plus abordable – dans le cadre de négociations avec le ministère des Transports, par exemple.

Les analyses coûts-avantages ont un aspect positif, celui de la transparence : s'agissant du ministère des Transports au moins, son modèle d'analyse est consultable sur son site web et les rapports ACA eux-mêmes sont généralement publiés.

Il est fondamental de développer une application plus générale, cohérente et systématique, des procédures ACA dans le secteur des transports. Des travaux d'amélioration du réseau ferroviaire via une augmentation de capacité, avec le doublement des lignes à voie unique sur les liaisons longue distance, sont en cours et la construction de lignes à grande vitesse est même parfois envisagée. Ces projets, alors que les tarifs acquittés par les voyageurs ne couvrent aujourd'hui que partiellement les coûts d'exploitation, sont motivés en partie par le fait que le train est réputé être respectueux de l'environnement. Or, compte tenu de la géographie du pays, les projets de liaisons longue distance risquent de ne pas être rentables du tout par rapport au transport aérien. S'agissant des lignes à grande vitesse, une analyse coûts-avantages réalisée en Suède a montré qu'elles ne pourraient jamais constituer une solution rentable pour atteindre les objectifs des politiques publiques (OCDE, 2010 ; Nilsson et al., 2009), cependant qu'un rapport de la cour des comptes suédoise épinglait récemment un projet ferroviaire régional, destiné à accroître la compétitivité régionale (Cour des comptes suédoise, 2011). Or, en règle générale, la géographie norvégienne est encore moins favorable au train que ne l'est la géographie de la Suède. Cela étant, le transport aérien est lui aussi subventionné, ne serait-ce que dans les zones les plus reculées. Les aéroports de la majeure partie du territoire norvégien sont financés par les subventions croisées des trois ou quatre aéroports dont les recettes excèdent les dépenses (ces subventions croisées n'apparaissent probablement pas dans les données du tableau 1.1).

### ***Le système d'assurance qualité appliqué aux grands projets d'investissement publics : un modèle pour toutes les procédures d'analyse coûts-avantages ?***

Au vu du mécontentement suscité par les méthodes d'évaluation des coûts et avantages des projets, une procédure à part a été instituée en 2005 pour les grands projets publics. Au moment de sa mise en place, elle devait être appliquée à tous les projets d'un coût d'investissement probable supérieur à 500 millions NOK, mais ce plancher a été porté à 750 millions de NOK (soit 100 millions d'EUR environ, ou 0.04 % du PIB continental). Cette procédure combine les caractéristiques des bonnes procédures d'analyse d'impact des

réglementations et d'analyse coûts-avantages. Elle est supposée intervenir très tôt dans le processus de planification et doit analyser deux autres solutions de rechange pour atteindre les objectifs fixés (proposés par le ministère promoteur du projet), plus le scénario du *statu quo*.

Cette procédure d'assurance qualité comporte deux étapes, la seconde étant consacrée à l'évaluation plus détaillée des coûts et avantages escomptés de l'option retenue à l'issue de la première. L'un de ses aspects déterminants est qu'elle est confiée à des consultants indépendants, non au ministère des Finances. Il est difficile de dresser un bilan de ce dispositif. Sur les quelque 30 projets qui ont été évalués, deux ont été purement et simplement rejetés, dont un projet d'accueil des Jeux olympiques d'hiver. Un autre projet, présenté comme un projet phare pour le pays, en l'espèce un système grandeur nature de captage et de stockage du carbone à la raffinerie de Mongstad, est actuellement en attente, ses coûts ayant été estimés largement supérieurs à la valeur actuelle nette de ses avantages (en dépit d'un taux d'actualisation réel appliqué relativement faible de 2 %). L'*Étude économique* 2010 sur la Norvège suggérait que ce projet ne serait fiable que si les gains possibles pour le reste du monde étaient intégrés à ses avantages.

L'annulation ou le report de certains projets politiquement emblématiques donne à penser que cette procédure présente ne serait-ce que quelques points forts. Dans un cas au moins, celui d'un programme ferroviaire et routier complexe autour d'Oslo, il semble que les projets rejetés par la procédure d'assurance qualité aient pu refaire surface sous d'autres intitulés, subdivisés peut-être de manière à en ramener le coût en deçà du seuil de 750 millions NOK. Globalement tout de même, le dispositif semble très précieux et pose la question de son extension plus large.

L'idée de reprendre ce système d'assurance qualité comme modèle pose un problème en ce sens que la procédure en soi est longue et coûteuse et qu'elle ne se prête donc peut-être pas à une approche systématique des dépenses publiques. Une autre alternative plus viable pourrait être que les analyses de routine effectuées dans les ministères fassent l'objet d'un audit aléatoire par une unité « Efficience des opérations », chargée spécialement de cette fonction. Une telle unité aurait compétence pour mener des investigations là où elle l'estimerait nécessaire, mais privilégierait un petit nombre d'analyses approfondies dans des domaines censés être exposés à un risque de mauvaise évaluation ou d'évaluation biaisée. Elle n'aurait pas compétence pour casser des décisions qui se révéleraient fondées sur de mauvaises analyses coûts-avantages – les priorités politiques doivent être subordonnées à ces analyses – mais devrait produire un bon argumentaire lorsqu'il serait passé outre leurs conclusions. Cette unité pourrait être rattachée à la Difi, l'agence spécialisée du ministère de l'Administration publique, de la Réforme et des Affaires ecclésiastiques, ou au ministère des Finances, et elle ferait vraisemblablement appel aussi à des consultants extérieurs, mais devrait bénéficier d'un appui politique suffisant pour que ses rapports sur certains projets spécifiques aient un impact sur l'application plus générale de l'analyse coûts-avantages.

## **Analyse globale de la dépense publique**

### **Cour des comptes**

La Cour des comptes, qui répond devant le Parlement, joue un rôle important dans le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques. Forte d'environ 500 agents, elle est en fait plus importante que le ministère des Finances lui-même (qui compte quelque 300 fonctionnaires). Le contrôle financier constitue la majeure partie de son activité, mais

elle n'est pas compétente pour dresser le bilan des décisions de dépenses. Toutefois, un quart de ses effectifs environ est affecté à des « audits de performances », qui consistent principalement à vérifier que les objectifs des politiques publiques ont été atteints. Les rapports de la Cour des comptes peuvent avoir un impact potentiellement très fort : les ministères sont tenus de mettre en œuvre les recommandations qui y sont éventuellement formulées dès lors que ces rapports sont approuvés par le Parlement.

De par sa nature même, la Cour des comptes se borne à évaluer les objectifs au regard des normes fixées par voie législative, elle ne saurait évaluer les objectifs en soi ni comparer les coûts afférents à leur réalisation aux coûts d'une quelconque autre solution politique. Pour autant, la Cour des comptes relève que l'efficacité pourrait être améliorée dans de nombreux domaines par une meilleure coordination interministérielle dans la passation des marchés, les systèmes informatiques et les questions environnementales. Globalement, seul le ministère des Finances adopte une approche transversale de l'action publique, mais celui-ci vise davantage le maintien des coûts à un niveau bas que l'optimisation des coûts en soi.

Il est logique que répondant devant le Parlement, la Cour des comptes n'ait pas pour mission de remettre en cause les décisions parlementaires relevant de son mandat. D'une part, cela mettrait en péril l'appui parlementaire dont elle a besoin pour mener ses activités. De l'autre, si le Parlement était convaincu de la nécessité d'une unité « Efficacité des opérations », du type de celle évoquée plus haut, l'un des rôles majeurs de la Cour des comptes serait d'apporter le soutien nécessaire à cette unité en s'assurant qu'elle exécute la mission qui lui est confiée.

### ***Examens des dépenses publiques***

Un programme d'examens des dépenses publiques constitue l'un des moyens de combler les lacunes dans l'évaluation générale de l'efficacité de la dépense publique. Ces examens peuvent suivre le schéma normal d'évaluation des objectifs et des résultats des politiques publiques, mais en analysant ceux-ci également en regard d'autres options permettant de tendre vers ces mêmes objectifs. Ainsi que le suggère une étude de l'OCDE sur la dépenses publique au Danemark (OCDE, 2012), l'opération pourrait en partie consister à proposer des options permettant de parvenir à une réduction de 10 % (ou de tout autre pourcentage fixé au préalable) des ressources employées en portant atteinte le moins possible aux objectifs. Cette suggestion est à l'image de la procédure d'établissement annuel du budget et de son obligation d'économiser 4 % sur les ressources, lesquelles n'ont pas été très efficaces. Toutefois, l'unité d'examen des dépenses publiques serait autonome par rapport à chaque ministère, elle aurait un président indépendant à sa tête et ferait appel à des experts indépendants.

La Norvège met en place aujourd'hui des comités spéciaux d'étude sur certaines questions de politiques publiques, dont les structures ne sont pas très éloignées de celles d'une unité d'examen des dépenses publiques. L'un des derniers avait pour mission d'étudier le régime des prestations d'invalidité, mais n'a pas proposé de réformes de grande ampleur. Il conviendrait de systématiser la procédure d'examen, même si les modèles sont nombreux : en Grande-Bretagne, par exemple, ces examens sont périodiques et suivent l'actualisation des plafonds de dépenses, cependant qu'ils ont lieu un an avant les échéances électorales aux Pays-Bas. La procédure devrait porter sur les principaux programmes de dépenses, même si un calendrier glissant serait indiqué pour que chaque examen puisse être mené à bien avec tout le soin nécessaire.

### Encadré 1.1. **Recommandations pour l'optimisation de l'emploi des ressources dans les dépenses publiques**

- Mettre en place un calendrier glissant des réexamens indépendants des dépenses publiques – évaluation à partir de données scientifiques de certains programmes et mesures précis – pour faire pendant à l'évaluation interne. Une unité d'appui pourrait être établie auprès du ministère des Finances, qui serait toutefois présidée par une personnalité indépendante et qui aurait compétence pour recruter des experts externes.
- Améliorer la capacité d'évaluation des résultats par rapport aux dépenses en faisant en sorte que les informations de StatRes correspondent davantage aux indicateurs de résultats appliqués à l'évaluation des performances dans les ministères ; veiller au maintien de la transparence et à la simplicité d'accès à ces informations.
- Pour les questions politiques transversales, comme la politique régionale ou environnementale, s'attacher à publier des estimations de dépenses globales, incluant les dépenses implicites liées aux mesures de soutien des prix du marché ou à des subventions croisées, par exemple, et évaluer ces dépenses globales par rapport aux objectifs fixés.
- Analyser les possibilités de recourir plus massivement à la sous-traitance au secteur privé pour la prestation des services et les investissements des collectivités locales et de l'administration centrale chaque fois que l'externalisation peut avoir des effets bénéfiques sur la rentabilité.
- Analyser l'utilité potentielle de mesures d'incitation des fonctionnaires aux résultats pour accroître l'efficacité. Plus précisément, voir si l'expérience menée dans le secteur éducatif de la municipalité d'Oslo a produit des gains d'efficacité.
- Remettre à plat la mise en œuvre des procédures d'analyse d'impact des réglementations, des études d'impact sur l'environnement, des analyses coûts-avantages et des autres outils d'évaluation des politiques publiques de façon qu'ils soient systématiquement appliqués dans les ministères.
- Mettre en place une unité « Efficacité des opérations », chargée de contrôler l'utilisation de ces outils d'évaluation et leur application systématique et de publier des rapports. Une telle unité pourrait être rattachée au ministère de l'Administration publique, ou à celui des Finances, mais devrait en tout état de cause être instituée par le Parlement de façon à être soumise aux audits de performances de la Cour des comptes.
- Exiger une motivation argumentée de toute décision contraire aux conclusions des analyses coûts-avantages.
- Envisager l'instauration d'un système de « dividende de l'efficacité », dans le cadre duquel les ressources libérées par des réductions généralisées obligatoires des crédits budgétaires ministériels sont redéployées chaque année vers les domaines prioritaires.
- Évaluer les inconvénients et les avantages de l'adoption de la budgétisation pluriannuelle, en vertu de laquelle, par exemple, des plafonds sont fixés pour les trois années suivantes pour les principaux postes de dépenses de chaque ministère, eu égard au rendement escompté du Fonds public de retraite et aux autres recettes.

## Notes

1. Selon la municipalité de Bergen, deuxième ville de Norvège.
2. La réorientation des ressources affectées au soutien des prix sur les marchés agricoles vers des subventions salariales, par exemple, pourrait se faire en réduisant les prix garantis aux exploitants agricoles tout en relevant d'un montant équivalent les taxes sur les produits alimentaires pour maintenir constants les prix alimentaires moyens à la consommation et en affectant les rentrées fiscales en résultant à des subventions salariales. Le relèvement du niveau apparent de la fiscalité qui pourrait s'en suivre, contraire à la politique gouvernementale, est révélateur de l'imposition cachée que constitue toute mesure de soutien des prix.

## Bibliographie

- Boarini, R. (2009), « Making the most of Norwegian schools, » *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 661.
- Bonnesrønning, H, L.E. Borge, M. Haraldsvik et B. Strøm (2008), « Ressurser og resultater i grunnopplaeringen: Forsprosjekt », Centre for Economic Research at NTNU, SØF Report n° 03/08.
- Calmfors, L. (2010), « Lessons from Sweden », communication présentée lors de la Conférence sur les institutions budgétaires indépendantes, Budapest, 18-19 mars.
- Chambre des communes (2011), *Parliamentary Select Committee on the Treasury*, rapport sur l'initiative PFI (Private Finance Initiative).
- Cour des comptes suédoise (2011), « The Bothnia Line and the railway along the Norrland coast » (RiR 2011:22).
- Edvardsen, D.F., F.R. Forund et S.A. Kittelsen (2010), « Effektivitets- og produktivitetsanalyser på StatRes-data », Ragnar Frisch Centre for Economic Research, rapport 2/2010.
- EPSI (2010), « Nordmenns tilfredshet med offentlige tjenester, 2010 » (Satisfaction des populations nordiques vis-à-vis de leurs services publics », EPSI (Extended Performance Satisfaction Index) Norway. [www.epsi-norway.org/images/stories/reports/Scanning/Presseinformasjon\\_offentlige\\_tjenester\\_2010.pdf](http://www.epsi-norway.org/images/stories/reports/Scanning/Presseinformasjon_offentlige_tjenester_2010.pdf).
- Erlandsen, E. (2008), « Améliorer l'efficacité des dépenses de santé : enseignements tirés d'analyses partielles et sélectives de la performance des hôpitaux », *Études économiques de l'OCDE*, n° 44, vol. 1.
- Eriksen, K., H. Minken, G. Steenberg, T. Sunde et K.-E. Hagen (2007), « Evaluering av OPS i vegsektoren » (« Évaluation des PPP dans le secteur routier »), Institut d'économie des transports, Oslo, rapport 890/2007.
- Hagemann, R. (2010), « Improving fiscal performance through fiscal councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829.
- Journard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 769, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmfp51f5f9t-en>.
- Loegreid, P., P.G. Roness et K. Rubecksen (2005), « Performance management in practice – the Norwegian way », communication présentée lors de la Conférence EGPA, Bern, 31 août-3 septembre 2005. <http://soc.kuleuven.be/io/cost/pub/paper/EGPABern22.pdf>.
- Ministère de l'Éducation (2009), « Analyse av kostnader i barnehagene i 2008 », août. [www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rapporter%20og%20planer/Analyse%20av%20kostnader%20i%20barnehagen%20i%202008.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rapporter%20og%20planer/Analyse%20av%20kostnader%20i%20barnehagen%20i%202008.pdf).
- Ministère des Finances (2010), State Budget, 2011, Annex 1: Background material for the proposed budget for the program category 13.50 District and Regional Policy, [www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Dokumenter/Fagdepartementenes-proposisjoner/Kommunal-og-regionaldepartementet-KRD/Prop-1-S/48148/48149/](http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Dokumenter/Fagdepartementenes-proposisjoner/Kommunal-og-regionaldepartementet-KRD/Prop-1-S/48148/48149/).
- Ministère irlandais des Finances (2011), « Reforming Ireland's Budgetary Framework: A Discussion Document », mars.
- Nilsson, J.-E. et R. Pydokka (2009), « High-speed Railways – A Climate Policy Sidetrack » (résumé en anglais), Swedish National Road and Transport Research Institute, Report to the Expert Group on Environmental Studies, Swedish Ministry of Finance.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Norvège 2005*, Éditions de l'OCDE, Paris.

- OCDE (2007), *Examens territoriaux de l'OCDE : Norvège 2007*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Norvège 2008*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Norvège 2010*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Norway*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Panorama des administrations publiques, 2011*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2012), *Value for Money in Government. Denmark 2011*, Éditions de l'OCDE, Paris.



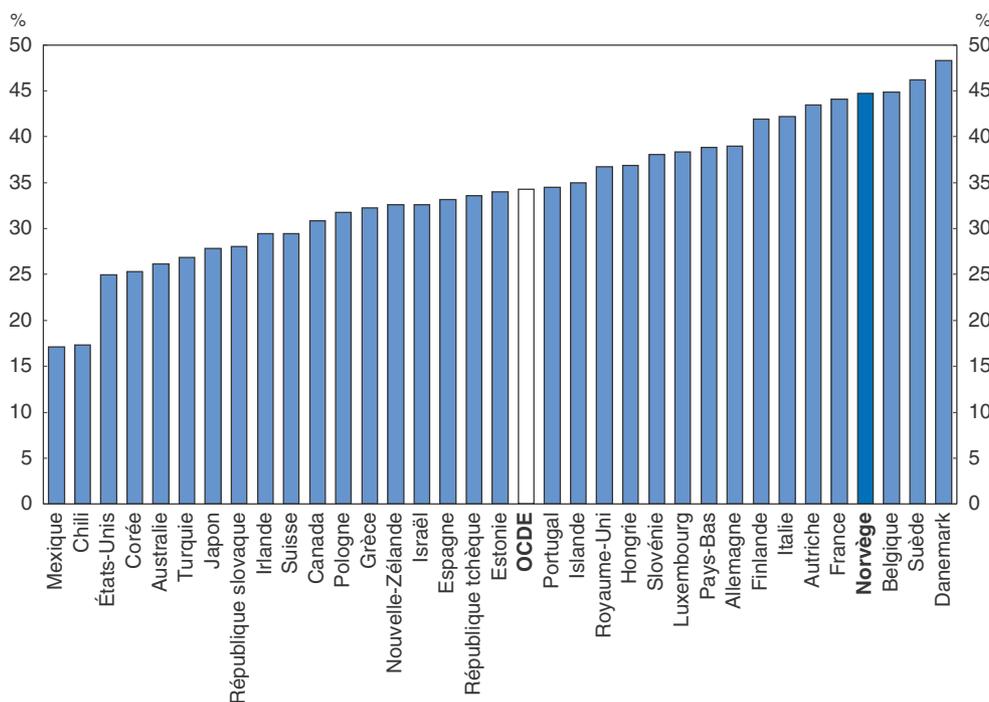
## Chapitre 2

# La réforme fiscale en Norvège : privilegier l'imposition du capital

En Norvège, le système d'imposition duale atteint d'excellents résultats en termes de recouvrement des recettes et de redistribution du revenu, sans pénaliser excessivement la performance économique et en prenant en compte les externalités environnementales. Ce système n'applique pas le même traitement aux revenus du capital et du travail : le revenu du capital est soumis à un taux d'imposition unique faible, tandis que celui du travail est taxé à des taux progressifs. Toutefois, les taux d'imposition effectifs de l'épargne varient beaucoup d'une catégorie d'actifs à l'autre. Il faudrait remédier au traitement plus favorable des logements occupés par leurs propriétaires que de l'épargne financière, de préférence en taxant les loyers imputés au taux légal normal de 28 %. L'impôt sur la fortune entraîne des taux d'imposition effectifs de l'épargne très élevés, qui ouvrent la voie à l'évasion fiscale ou qui pénalisent lourdement la croissance. Le gouvernement doit se pencher sur cette question et, si l'arbitrage entre croissance et équité est par trop défavorable à la croissance, éliminer progressivement l'impôt sur la fortune ou réduire son taux. Afin de restreindre les possibilités d'évasion fiscale de la part des contribuables les plus aisés, il faudrait élargir la base de l'impôt sur les donations et les successions. Dans l'ensemble, les réformes recommandées dans ce chapitre amélioreraient la répartition du capital et renforceraient les incitations à travailler et à investir. Elles pourraient être conçues de façon à avoir un impact globalement neutre sur la redistribution des revenus et les recettes publiques.

**E**n Norvège, l'importance des dépenses publiques exige des recettes fiscales élevées. Il en résulte un coefficient de pression fiscale supérieur à la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 2.1 et encadré 2.1). Le poids des prélèvements obligatoires ne semble pas pénaliser excessivement la croissance, comme en témoignent les performances impressionnantes de l'économie norvégienne, et autorise une politique de redistribution généreuse qui favorise une société égalitaire (voir le graphique 1). Ces éléments donnent à penser que le système fiscal est généralement bien conçu car il assure un revenu moyen élevé et renforce l'équité, autant de facteurs propices au bien-être social. Néanmoins, le système fiscal norvégien présente un certain nombre de défaillances, surtout en ce qui concerne l'imposition du capital. C'est pourquoi ce chapitre se concentre sur cet aspect en particulier. Il analyse toutes les formes d'imposition du capital : impôt personnel sur le revenu de l'épargne, impôt sur les sociétés, impôt sur la fortune, taxe foncière locale, droit

Graphique 2.1. **Recettes fiscales de l'État**<sup>1</sup>  
En pourcentage du PIB, 2010<sup>2</sup>



Note : Les données concernent la Norvège continentale. La zone OCDE désigne la moyenne simple des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles.

1. Incluent les cotisations de sécurité sociale, le total des impôts directs sur les ménages et les entreprises, les taxes à la production et sur les importations ; excluent les recettes de l'impôt sur le capital et les transferts.
2. Ou dernière année disponible.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572330>

### Encadré 2.1. Principales caractéristiques du système fiscal norvégien

Comme d'autres pays de l'OCDE, la Norvège s'appuie largement sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (imposition des revenus du travail et du capital), les impôts à la consommation et l'impôt sur les sociétés pour générer des recettes publiques. Ces trois catégories d'impôt s'établissent à un niveau très supérieur à leur moyenne respective dans la zone OCDE (tableau 2.1) :

Tableau 2.1. Recettes fiscales par principale catégorie d'impôt, 2010

En pourcentage du PIB

Sélection de pays de l'OCDE	IRPP	Consommation	Impôt sur les sociétés
<b>Norvège</b>	<b>25.7</b>	<b>15.4</b>	<b>9.7</b>
Suède	27.6	13.5	3.5
Finlande	25.1	13.3	2.5
Danemark	27.9	15.2	2.7
Allemagne	23.1	10.7	1.5
France	25.3	10.7	2.1
Italie	24.8	11.0	2.8
Royaume-Uni	16.7	10.8	3.1
États-Unis	14.4	4.4	2.7
Canada	16.9	7.7	3.4
Japon	16.5	5.2	2.6
Corée	9.4	8.5	3.5
<b>Moyenne de l'OCDE</b>	<b>18.1</b>	<b>11.0</b>	<b>2.9</b>

Note : Pour la Norvège, les données relatives à l'IRPP et aux impôts sur la consommation se rapportent à l'économie continentale ; les chiffres relatifs à l'impôt sur les sociétés se réfèrent à l'ensemble de l'économie.

Source : Bases de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE et des Perspectives économiques de l'OCDE.

- L'impôt sur le revenu des personnes physiques (en pourcentage du PIB continental) est le quatrième plus élevé de la zone OCDE. Les taux légaux de cet impôt sont fixes par rapport à la base d'imposition, par comparaison avec les autres pays de l'OCDE (Joumard, Pisu et Bloch, 2012). Le revenu ordinaire, qui désigne la somme des revenus du travail et du capital, au-delà de l'abattement personnel de 45 350 NOK par an, est imposé au taux de 28 %. Le revenu du capital sous forme de dividendes et de plus-values est exonéré à concurrence du rendement « normal » (sans risque). Des surtaxes de respectivement 9 % et 12 % s'appliquent à la fraction des revenus du travail qui dépasse 490 000 et 796 400 NOK par an. Les taux normaux des cotisations patronales et salariales de sécurité sociale sont de 14.1 % et 7.8 %. Les cotisations patronales sont minorées dans les régions les moins peuplées.
- Les impôts à la consommation (en pourcentage du PIB continental) placent la Norvège au troisième rang des pays de l'OCDE, essentiellement parce que le taux normal de TVA, 25 %, est bien supérieur à la moyenne de 15 % dans la zone OCDE. La consommation de produits alimentaires est taxée au taux réduit de 15 % (contre 14 % en 2011), et la vente comme l'achat de services de transport de passagers, ainsi que la location de chambres d'hôtel et de logements de vacances, sont imposés à 8 %.
- L'impôt sur les sociétés (en fraction du PIB total) est de loin le plus élevé de l'OCDE, essentiellement sous l'effet des importants paiements d'impôts effectués par les compagnies pétrolières. Le taux normal est de 28 %, et des taxes spéciales de 50 % et 30 % grèvent respectivement les revenus tirés des activités d'extraction pétrolière et de l'exploitation des ressources hydroélectriques.

Note : Le niveau des taux légaux d'imposition et des abattements est celui suggéré dans le projet de budget pour 2012 par le ministère des Finances (2011a).

de timbre sur les transactions immobilières et impôts sur les donations et les successions. Pour l'économie continentale, en 2008, ces impôts ont généré 118 milliards NOK de recettes, soit 14 % des rentrées fiscales totales de l'État. Les distorsions économiques induites pourraient être plus marquées que ce pourcentage ne le laisse penser.

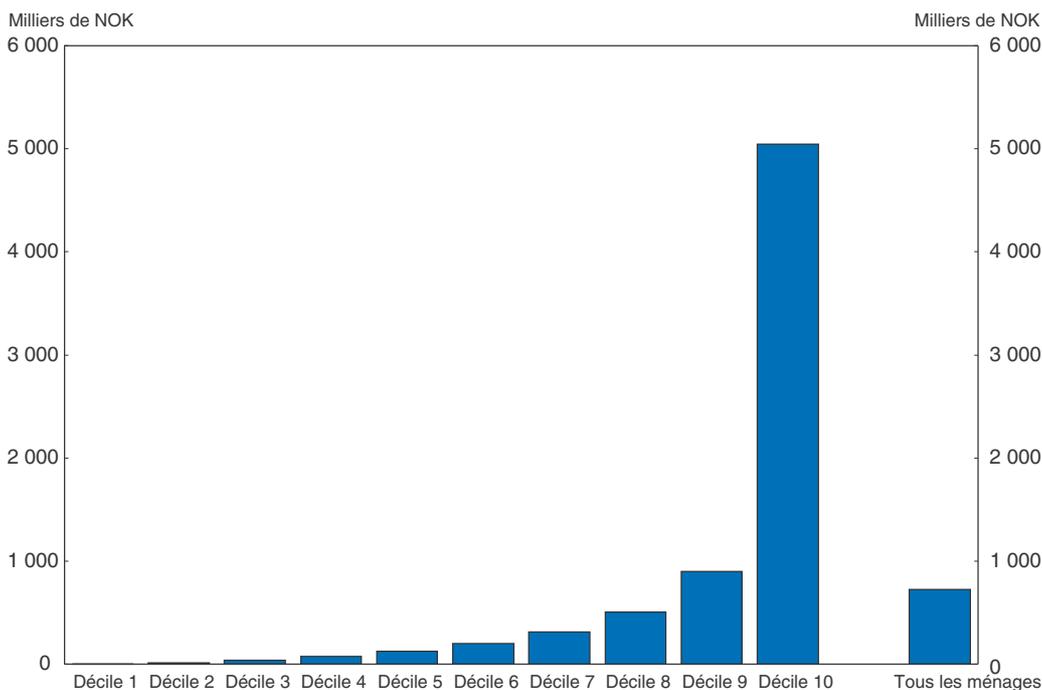
### Principales caractéristiques du système d'imposition duale des revenus

La Norvège, à l'instar du Danemark, de la Finlande et de la Suède, a introduit un système d'imposition duale des revenus qui module les prélèvements en fonction de la source du revenu, et qui n'applique pas les mêmes taux aux revenus du capital et aux autres catégories de revenu (essentiellement du travail). La somme des revenus du travail et du capital (revenu ordinaire) est imposée au taux légal de 28 %. Les revenus du travail sont soumis à des prélèvements supplémentaires au titre des cotisations de sécurité sociale et à des surtaxes au-dessus de certains seuils. L'objectif est de réduire les distorsions générées par le système classique d'imposition globale des revenus, qui impose aux mêmes taux les revenus du travail et du capital et qui entraîne une double imposition du revenu d'activité et grève lourdement les revenus réels. L'imposition duale trouve un large soutien dans de nombreux pays d'Europe. Ainsi, la réforme de l'impôt sur les sociétés lancée par l'Allemagne en 2008 a renoncé à l'imposition globale des revenus en faveur d'un système inspiré de l'imposition duale.

L'imposition duale des revenus repose sur les principes suivants : i) larges assiettes ; ii) progressivité de l'impôt sur les revenus du travail ; et iii) imposition des revenus du capital à un taux faible et proportionnel (inférieur aux taux qui frappent les revenus du travail). Ces caractéristiques sont généralement considérées comme favorables à l'efficacité (voir par exemple Griffith, Hines et Sørensen, 2010). De larges assiettes réduisent les taux marginaux et donc les pertes sèches. Soumettre les revenus du capital à un taux légal d'imposition inférieur à celui applicable aux revenus du travail permet, dans une certaine mesure, de tenir compte de la double imposition des revenus du travail et de l'imposition de gains attribuables exclusivement à l'inflation. C'est une stratégie qui encourage l'épargne, l'investissement et donc la croissance (plus encore si le biais en faveur de l'investissement national est prononcé). Compte tenu de la forte mobilité du capital, elle atténue également l'incitation des résidents à dissimuler leurs actifs à l'étranger. L'imposition proportionnelle (et non progressive) des revenus du capital supprime les possibilités d'arbitrage qui existeraient si les contribuables étaient soumis à différents taux marginaux d'imposition des revenus du capital.

S'agissant d'équité, l'imposition progressive des revenus du travail contribue à la redistribution des revenus. L'imposition des revenus du capital étant proportionnelle par rapport à sa base, la distribution fortement asymétrique des actifs financiers (graphique 2.2) implique que 10 % des ménages les plus riches supportent environ 70 % du total des prélèvements fiscaux sur les revenus du capital. Même l'imposition proportionnelle des revenus du capital garantit une contribution relativement importante de ces ménages au financement des transferts sociaux, ce qui concourt à réduire les inégalités de revenu.

Selon certains auteurs, il est fondé de prétendre qu'en théorie, les revenus du capital devraient être exonérés d'impôt. Le principal objectif est d'éviter d'imposer deux fois l'épargne constituée à partir du revenu courant – une première fois au moment où le revenu du travail est perçu, et une deuxième fois lorsque l'épargne génère un rendement.

Graphique 2.2. **Actifs financiers bruts imposables par ménage, moyenne, 2009**

Note : Les étudiants ne sont pas pris en compte.

Source : Bureau norvégien des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572349>

La double imposition de l'épargne aurait pour effet de taxer la consommation future plus lourdement que la consommation courante, induisant une distorsion. C'est la raison pour laquelle les auteurs de la *Mirrlees Review* (2011), qui analyse le régime d'imposition au Royaume-Uni, préconisent une exemption intégrale du rendement « normal » (ou sans risque) de l'épargne. Comme l'encadré 2.2 l'explique plus en détail, la conception du système d'imposition du capital revêt donc une importance du point de vue de l'efficacité et de la croissance. Elle influe sur les incitations à investir, la répartition de l'épargne et la mobilité intergénérationnelle dans l'économie.

Néanmoins, on peut avancer un certain nombre d'arguments, tant théoriques que pratiques, en faveur d'une imposition des revenus du capital. Par exemple, les personnes ayant d'importantes capacités de gains et donc une forte capacité contributive peuvent afficher un potentiel d'épargne supérieur (voir les études citées dans Banks et Diamond, 2010) ou être mieux à même d'optimiser le rendement (moyen) de leurs placements financiers. Par ailleurs, taxer les revenus du capital est utile pour réduire les incitations en faveur de l'arbitrage fiscal ou de la fraude fiscale, dont voici quelques exemples : les propriétaires de petites entreprises déclarent leurs revenus du travail en tant que revenu du capital ou les travailleurs indépendants se constituent en société uniquement à des fins fiscales, pratique en vigueur dans certains pays où les revenus du capital sont faiblement taxés<sup>1</sup>.

Globalement, l'imposition du capital se divise en imposition du *revenu* du capital, du *stock* de capital et du *transfert* de capital. En Norvège, l'imposition du revenu du capital englobe l'impôt sur le revenu des personnes physiques (intérêts, dividendes, loyers, plus-values) et sur le bénéfice des sociétés. Le stock de capital est soumis à l'impôt sur la fortune

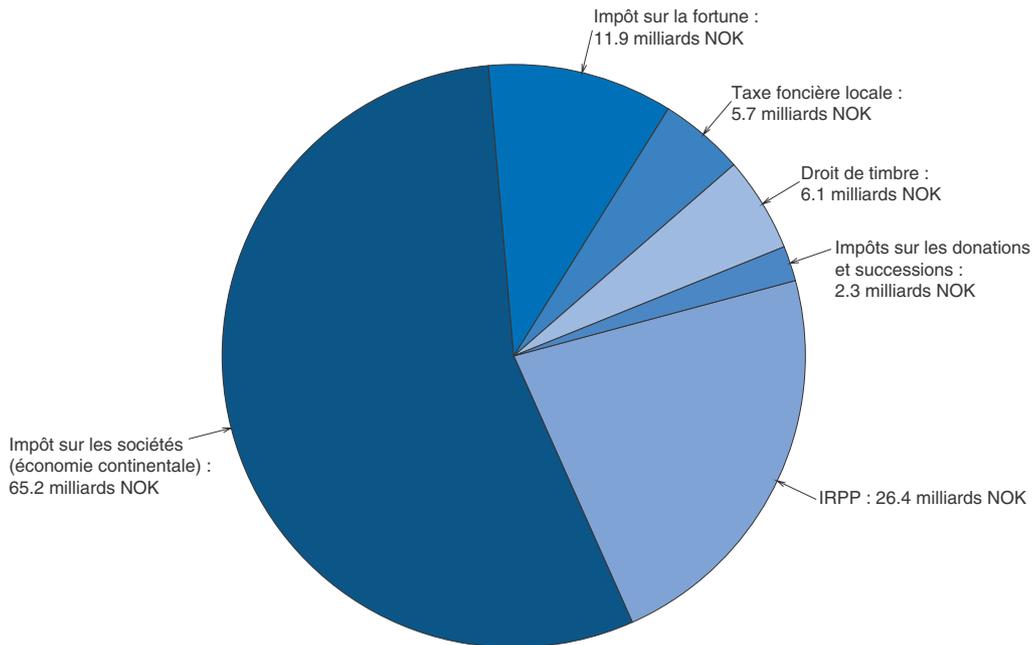
### Encadré 2.2. Pourquoi la conception de l'imposition du capital influe sur l'efficience et la croissance

La conception du système d'imposition du capital est importante du point de vue de l'efficience et de la croissance :

- Les arguments théoriques contre l'imposition du capital s'inspirent généralement de deux études qui font date (pour un aperçu, voir par exemple Salanie, 2003 ; Mankiw, Weinzierl et Yagan, 2009 ; Diamond et Saez, 2011). Premièrement, la charge fiscale qui s'accumule progressivement sur l'épargne et le patrimoine peut creuser un écart grandissant entre le rendement du capital avant et après impôts, avec pour conséquence à long terme de réduire le stock de capital et la production globale (Judd, 1985 ; Chamley, 1986). Deuxièmement, les taxes sur le capital représentent une double imposition des revenus du capital, qui ont déjà été imposés lorsqu'ils ont été perçus, et faussent le choix du moment retenu pour dépenser son revenu, sans effet bénéfique sur les incitations à travailler (Atkinson et Stiglitz, 1976).
- Néanmoins, comme l'expliquent le corps du texte et la note de bas de page n° 1, une certaine forme d'imposition des revenus réels du capital peut être justifiée. En revanche, si les taux sont trop élevés, ils pénaliseront excessivement l'épargne ; pour des simulations chiffrées fondées sur un modèle standard du cycle de vie, voir par exemple Attanasio et Wakefield (2010). Dans une économie entièrement ouverte, le niveau de l'épargne nationale n'aurait guère d'importance pour l'investissement intérieur et la croissance, mais aucune économie ne peut vraiment être considérée comme telle. Entre 2006 et 2009, les investisseurs norvégiens représentaient en moyenne 46 % de la capitalisation de la bourse d'Oslo (Södersten et Lindhe, 2011).
- Dans une économie relativement ouverte comme la Norvège, le régime d'imposition des bénéficiaires des sociétés auquel sont assujettis tous les investisseurs est probablement un déterminant plus important de l'investissement et de la croissance que l'impôt sur les revenus du capital prélevé au niveau individuel qui s'applique aux seuls résidents. Hines (1999) et Devereux et Griffith (2002) résument les travaux empiriques sur cette question et concluent que les investisseurs internationaux sont sensibles aux politiques fiscales du pays d'accueil. Des différences dans le traitement fiscal des catégories d'actifs (comptes rémunérés, actions, immobilier, etc.) se répercutent sur leur rendement relatif et peuvent influencer sur le type d'investissement réalisé. Par ailleurs, taxer le capital peut avoir pour conséquence indirecte de réduire l'offre de main-d'œuvre (en fonction de l'ampleur de l'effet de substitution et de revenu), car l'augmentation des impôts sur le capital diminue la valeur des revenus du travail.
- L'imposition du capital contribue à faciliter la mobilité intergénérationnelle, autre vecteur ayant un impact sur l'efficience et la croissance. Les droits de succession en sont l'illustration la plus évidente ; l'une des principales motivations des droits de succession est l'amélioration de l'égalité des chances (pour une synthèse, voir par exemple Kopczuk, 2009 ; Boadway, Chamberlain et Emmerson, 2010).

et aux taxes foncières locales, tandis que les transferts de capital sont soumis au droit de timbre ainsi qu'à l'impôt sur les donations et les successions. Le graphique 2.3 illustre l'importance relative de ces six catégories dans les recettes générées par l'imposition du capital en Norvège continentale. L'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques représentent respectivement 55 % et 22 % des recettes, tandis que l'impôt sur la fortune, les taxes foncières, le droit de timbre et les impôts sur les donations et les successions en génèrent 22 %.

Graphique 2.3. Recettes des impôts sur le capital de la Norvège continentale, 2008



Source : Ministère des Finances et Bureau norvégien des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572368>

Le tableau 2.2 résume les principales caractéristiques de ces différentes catégories d'imposition du capital. En principe, tous les rendements nominaux de l'épargne (intérêts, dividendes, loyers, plus-values) et les bénéfices des sociétés sont taxés au taux forfaitaire de 28 %. Il existe toutefois un certain nombre d'exemptions, notamment la valeur locative

Tableau 2.2. Catégories d'imposition du capital

	Taux légaux d'imposition	Précisions
<b>Imposition des revenus du capital :</b>		
Impôt sur le revenu des personnes physiques	28 %	Exemption totale sur la valeur locative estimée et les plus-values des logements occupés par leurs propriétaires ; réduction effective sur les pensions privées individuelles ; abattement appliqué aux dividendes et plus-values
Impôts sur les bénéfices des sociétés	28 %	Taxe supplémentaire de 50 % sur les compagnies pétrolières
<b>Imposition du stock de capital :</b>		
Impôt sur la fortune	1.1 % par an sur la valeur du patrimoine qui dépasse 750 000 NOK	Réductions sur le logement occupé par son propriétaire et sur le logement locatif ; exemption totale sur les pensions privées individuelles
Taxes foncières locales	0-0.7 % par an sur la valeur du bien	Fixées par les communes ; un tiers d'entre elles n'en prélèvent pas
<b>Imposition des transferts de capital :</b>		
Droit de timbre	2.5 % sur le prix de transaction	Exemption totale pour les coopératives
Impôts sur les donations et les successions	6 % (10 %) sur les donations et successions perçues de son vivant au-delà de 470 000 NOK (800 000), calculé séparément pour chaque donateur	Abattements annuels ; les taux applicables aux bénéficiaires autres que les enfants sont plus élevés mais concernent uniquement les successions, et pas les donations

estimée et les plus-values des logements occupés par leurs propriétaires. Des surtaxes sont également pratiquées, par exemple les citoyens dont la valeur du patrimoine excède 750 000 NOK (environ 100 000 EUR) doivent acquitter un impôt annuel de 1.1 % sur la fraction de leur patrimoine qui dépasse ce seuil<sup>2</sup>. À l'heure actuelle, 17 % des adultes paient l'impôt sur la fortune. Toutes les catégories d'actifs ne sont pas imposées au même taux en raison du traitement favorable dont bénéficient l'immobilier et les pensions individuelles privées. Enfin, un droit de timbre de 2.5 % s'applique au prix de transaction d'un bien, et les donations et successions aux enfants sont soumises à des prélèvements de 6 % et 10 % au-delà de certains seuils.

Un argument traditionnel mais biaisé en faveur des impôts sur la fortune est qu'ils sont assis sur une base distincte. En réalité, les impôts sur les revenus du capital et sur le stock du capital sont pratiquement identiques. Prenons l'exemple d'un contribuable dont la fortune est évaluée à 100 millions NOK et dont les avoirs génèrent un rendement de 4 %, soit 4 millions NOK. Peu importe que l'État prélève un impôt de 28 % sur le revenu du capital de 4 millions NOK (= 1.1 million NOK) ou un impôt sur la fortune de 1.1 % sur le stock de capital de 100 millions NOK (= 1.1 million NOK). Par conséquent, un impôt sur le revenu du capital de 28 % ou un impôt sur la fortune de 1.1 % représente la même charge fiscale (pour un rendement de 4 %). Dès lors, soumettre un contribuable à un impôt sur le revenu du capital de 28 % et à un impôt sur la fortune de 1.1 % lui fait supporter une charge deux fois plus élevée que le taux de l'impôt sur le revenu du capital le suggère (ce que confirment les calculs du tableau 2.4 ci-dessous). C'est pourquoi ce chapitre considère l'impôt sur la fortune comme une forme d'imposition des revenus du capital.

## L'imposition des revenus du capital et de la fortune

Comme le montre le tableau 2.2, le système fiscal ne traite pas toutes les catégories d'actifs de la même façon : certaines échappent en grande partie à l'impôt, tandis que d'autres sont soumises à des surtaxes. On ne trouve pas d'argument économique convaincant pouvant justifier le traitement fiscal préférentiel de certaines catégories d'actifs par rapport à d'autres<sup>3</sup>. Un système fiscal neutre vis-à-vis du type d'actifs détenus présente l'intérêt de ne pas encourager les investissements improductifs (Arnold *et al.*, Mirrlees Review, 2011 ; Jacobs, 2011).

### **Le système fiscal est trop favorable à l'investissement immobilier**

Le tableau 2.3 résume le traitement fiscal légal de cinq catégories d'actifs auxquels la plupart des citoyens ont accès : comptes rémunérés, actions, logement (occupé par son propriétaire et locatif) et pensions privées individuelles. Le rendement nominal des comptes rémunérés est taxé à 28 %. L'imposition des actions dans des sociétés norvégiennes intervient à deux niveaux ; au niveau de l'entreprise par l'impôt sur les bénéfices des sociétés, et au niveau individuel par l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les bénéfices des sociétés sont imposés au taux forfaitaire de 28 %. Sur les 72 % restants, un impôt de 28 % est prélevé sur les dividendes et les plus-values si leur rendement dépasse le taux normal (qui correspond au taux d'intérêt moyen sur les bons du Trésor à trois mois). Par conséquent, le total des prélèvements sur les actions est de 28 % sur le rendement normal et de 48 % (= 28 % + 28 % \* 72 %) sur le rendement supérieur à la normale. Le rendement des logements occupés par leurs propriétaires n'est pas taxé, tandis que les loyers et plus-values des logements locatifs sont imposés au taux normal de 28 %<sup>4</sup>. Les intérêts hypothécaires sur les logements occupés par leurs propriétaires comme

sur l'immobilier locatif sont intégralement déductibles. Pour les pensions, ce chapitre se concentre sur les dispositifs de pensions privées volontaires, car il est obligatoire de cotiser à la caisse nationale d'assurance et aux régimes professionnels qui ne peuvent pas être remplacés par d'autres supports d'investissement. Le dispositif de pensions privées individuelles n'impose pas directement les revenus du capital, mais ils sont le plus souvent intégrés indirectement dans l'assiette via l'imposition du revenu de pension au moment du départ à la retraite.

Outre l'imposition du revenu du capital, un impôt sur la fortune de 1.1 % par an s'applique au stock de capital au-delà de 750 000 NOK. La valeur imposable retenue dans l'assiette de l'impôt sur la fortune varie énormément d'une catégorie d'actifs à l'autre. D'un côté, les comptes rémunérés et les actions sont imposés à 100 % de leur valeur, tandis que de l'autre les pensions privées sont entièrement exonérées. Le logement occupé par son propriétaire et l'immobilier locatif sont favorisés parce qu'une fraction seulement de leur valeur est incluse dans l'assiette (respectivement 25 % et 40 %), ce qui équivaut à un taux d'impôt sur la fortune de 0.275 % (= 25 % \* 1.1 %) et de 0.44 % (= 40 % \* 1.1 %).

Tableau 2.3. **Traitement fiscal des catégories d'actifs**

Catégorie d'actifs	Imposition des revenus du capital	Impôt sur la fortune (au-delà de 750 000 NOK)
Comptes rémunérés :	28 % du rendement nominal au titre de l'IRPP	1.1 %
Actions :	28 % des bénéfices nominaux au titre de l'impôt sur les sociétés ; en outre, 28 % des dividendes et des plus-values au-delà du rendement normal au titre de l'IRPP	1.1 %
Immobilier :		
Logements occupés par leurs propriétaires	0 %	Taux effectif de 0.275 % (l'assiette retient 25 % de la valeur)
Immobilier locatif	28 % des loyers et plus-values au titre de l'IRPP	Taux effectif de 0.44 % (l'assiette retient 40 % de la valeur)
Pensions privées individuelles :	0 % pendant la période de constitution des droits (dans les faits, supérieur à 0 % par l'imposition du revenu de pension au départ à la retraite)	0 %

Ainsi, le système fiscal ne traite pas de la même façon toutes les catégories d'actifs. Pour avoir une idée claire de la charge fiscale totale qui pèse sur chaque catégorie d'actifs, il est utile d'additionner tous les impôts applicables à un actif afin d'obtenir un agrégat. À cette fin, le tableau 2.4 indique pour chaque catégorie le taux effectif d'imposition (TEI), qui correspond à la diminution en pourcentage du rendement annuel réel de chaque NOK supplémentaire d'épargne induite par les prélèvements fiscaux :

$$\text{TEI} = \frac{(\text{rendement réel avant impôt}) - (\text{rendement réel après impôt})}{\text{rendement réel avant impôt}}$$

Si le capital n'est pas imposé, le rendement réel après impôt sera égal au rendement réel avant impôt et le TEI sera de 0 %. En revanche, si le rendement réel est intégralement taxé, le rendement réel après impôt sera de 0 %, ce qui implique un TEI de 100 %. Des calculs distincts sont effectués pour les contribuables assujettis et non assujettis à l'impôt sur la fortune. Ils sont expliqués en détail dans l'annexe 2.A1. Les hypothèses sous-jacentes sont

Tableau 2.4. **Taux effectifs d'imposition du revenu réel généré par différents actifs**

	Sans impôt sur la fortune (%)	Avec impôt sur la fortune (%)
Comptes rémunérés	57	115
Actions	57	115
Logements occupés par leurs propriétaires	0	15
Immobilier locatif	57	80
Pensions privées individuelles	37	37

Note : Les calculs sont fondés sur un rendement nominal de 4 % et un taux d'inflation de 2 %, ce qui correspond globalement au rendement nominal des emprunts d'État et à l'inflation des prix à la consommation en Norvège depuis 2000. Les taux effectifs d'imposition (TEI) s'appliquent à une NOK supplémentaire d'épargne par un résident norvégien investissant dans un actif norvégien. Les TEI sur les actions sont basés sur les taux nominaux d'amortissement qui reflètent le mode de fonctionnement du système fiscal norvégien dans lequel l'amortissement fiscal dépend du coût d'acquisition (et non du prix de rachat) et de la durée de vie escomptée de l'actif. Les TEI pour le logement occupé par son propriétaire et l'immobilier locatif sont indépendants du degré de financement par emprunt plutôt que sur fonds propres si l'on suppose que les taux d'intérêt hypothécaires et de rémunération de l'épargne sont les mêmes. Les TEI pour les pensions privées individuelles sont basés sur un taux d'imposition du revenu de pension de 39 % et sur l'hypothèse selon laquelle les avoirs initiaux restent investis pendant 15 ans, puis sont reversés sur une période de 15 ans (sous forme de rente).

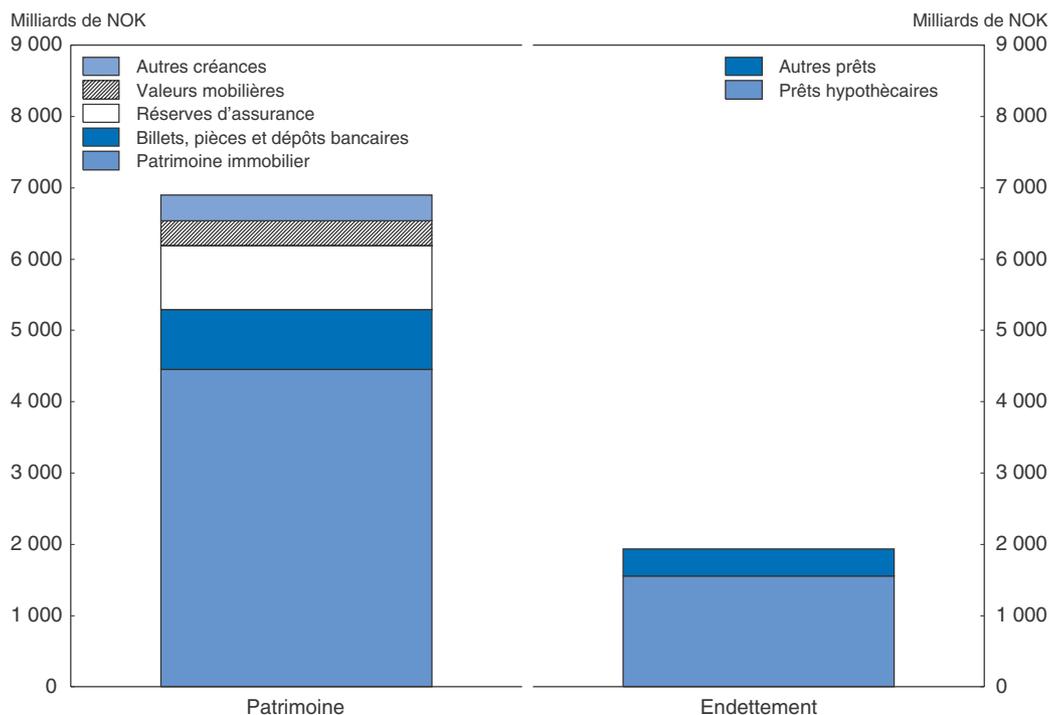
Source : Ministère des Finances.

un rendement nominal avant impôt de 4 % et un taux d'inflation de 2 %, soit le rendement nominal des emprunts d'État et l'inflation des prix à la consommation en Norvège depuis 2000. Les TEI sont les taux effectifs d'imposition prescrits par la loi. Si l'on tient compte des cas de fraude ou d'évasion fiscale pour les revenus du capital ou l'impôt sur la fortune, les taux effectifs d'imposition peuvent en réalité être inférieurs.

Ce tableau montre que le système actuel présente des sérieuses failles lorsqu'il s'agit d'harmoniser les taux d'imposition pour toutes les catégories d'actifs et de maintenir le TEI des revenus du capital à un niveau égal ou inférieur aux taux d'imposition des revenus du travail (le taux supérieur d'imposition des revenus du travail, cotisations sociales comprises, est de 54 %). Pour les contribuables non soumis à l'impôt sur la fortune, l'acquisition d'un logement occupé par son propriétaire et la souscription d'un contrat de pension privée sont assorties d'avantages fiscaux généreux. Le taux légal de l'impôt sur les revenus du capital de 28 % s'applique dans son intégralité uniquement au revenu généré par les comptes rémunérés, les actions et l'immobilier locatif, ce qui se traduit par un TEI de 57 %. Étant donné que le taux légal s'applique au rendement nominal, on peut déterminer par intuition que le TEI du rendement réel, lorsque celui-ci représente la moitié du rendement nominal, est environ le double du taux légal ( $57 \% \approx 2 * 28 \%$ ).

L'impôt sur la fortune multiplie par deux le TEI sur les comptes rémunérés et les actions. Intuitivement, on comprend que l'impôt sur la fortune grève le stock de capital de 1.1 %, soit plus de la moitié du rendement réel de 2 %, ce qui majore de plus de 50 % le TEI sur les comptes rémunérés et les actions. Il amplifie le traitement préférentiel de l'immobilier en raison de sa sous-évaluation dans l'assiette. Par conséquent, pour les contribuables assujettis à l'impôt sur la fortune, le TEI sur les comptes rémunérés et les actions (113 %) est 8 fois supérieur à celui applicable au logement occupé par son propriétaire (14 %), 3 fois supérieur à celui sur les pensions privées individuelles (37 %) et 1.5 fois supérieur à celui sur l'immobilier locatif (79 %). Le fait que plus de la moitié du patrimoine des ménages soit constitué par des biens immobiliers et que les emprunts hypothécaires représentent plus de 80 % de leur dette (graphique 2.4) laisse penser que les subventions fiscales implicites à l'investissement immobilier influent sur les décisions d'épargne des ménages.

Graphique 2.4. Patrimoine et dette des ménages, deuxième trimestre 2009



Source : Bureau norvégien des statistiques et Norges Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572387>

### **Il faudrait imposer la valeur locative imputée au même niveau que d'autres types d'investissement**

Pour que l'investissement soit neutre, il faut que le TEI soit le même pour toutes les catégories d'actifs. Concernant le logement occupé par son propriétaire, cet objectif pourrait être atteint en taxant la valeur locative imputée et les plus-values au taux légal de 28 % qui s'applique à d'autres types d'investissement<sup>5</sup>. La valeur locative imputée représente le revenu locatif que le propriétaire occupant d'un logement percevrait s'il louait son bien à un autre ménage. Elle devrait donc être imposée. Les avantages externes qui peuvent être liés à l'occupation d'un logement par son propriétaire, pour autant qu'ils existent, ne sauraient justifier le traitement actuel particulièrement favorable. La Norvège taxait le rendement des logements occupés par leurs propriétaires jusqu'en 2005. La suppression de cette taxe était principalement motivée par des considérations politiques. Néanmoins, elle n'a jamais été très efficace, car les valeurs imposables étaient très aléatoires et particulièrement faibles (au regard de la valeur de marché) pour les logements onéreux.

Au lieu de retenir la valeur patrimoniale comme base d'imposition comme dans l'ancien système, le nouveau système devrait opter pour la valeur locative imputée. D'un point de vue politique, contrairement à l'impôt sur la valeur locative imputée (dont le taux devrait être de 28 %, soit le même que celui applicable aux intérêts, dividendes, loyers et plus-values), asseoir le taux d'imposition sur les valeurs patrimoniales serait probablement plus subjectif. D'un point de vue économique, les valeurs patrimoniales sont une mesure imprécise du rendement d'un bien immobilier, car la distribution des prix des

logements sera différente de celle des loyers imputés d'une région à l'autre, sauf si les loyers futurs sont supposés suivre une évolution similaire dans toutes les zones géographiques. Dans la plupart des régions, le marché locatif doit être suffisamment développé pour permettre de procéder à une estimation fiable des loyers fictifs des logements occupés par leurs propriétaires. Ailleurs, on pourrait utiliser les prix des logements et les rapports prix-loyers moyens comme méthode indirecte pour estimer les loyers fictifs. Il faut ensuite actualiser périodiquement la valeur des loyers fictifs. L'objectif devrait être d'introduire *progressivement* l'imposition de la valeur locative imputée afin de minimiser l'impact économique sur les propriétaires actuels à qui la réforme occasionnerait des pertes exceptionnelles. Si l'imposition de la valeur locative (fictive) et des plus-values générées par les logements occupés par leurs propriétaires et par l'immobilier locatif est mise en œuvre, les intérêts hypothécaires et autres dépenses doivent rester intégralement déductibles.

On peut également supposer que les loyers imputés sont proportionnels à la valeur patrimoniale et introduire une taxe foncière au niveau national. Cette taxe utiliserait le système d'évaluation immobilière déjà en place pour l'impôt sur la fortune. Le taux de prélèvement sur les prix des logements serait en principe fixé de sorte que les recettes (totales) de la taxe foncière soient égales aux recettes de la taxation des loyers imputés. Pour inclure dans l'assiette les plus-values imprévues, la taxe foncière devrait s'accompagner de la taxation des plus-values réalisées sur les logements occupés par leurs propriétaires au taux normal de l'impôt sur les revenus du capital de 28 %. Si un tel système d'imposition des valeurs immobilières était appliqué à la fois aux logements occupés par leurs propriétaires et à l'immobilier locatif, il faudrait cesser de taxer les loyers (mais pas les plus-values) des logements locatifs, car à défaut le rendement et le stock de logements locatifs seraient imposés. En tout état de cause, les intérêts hypothécaires et autres dépenses doivent rester intégralement déductibles.

Une dernière solution – moins souhaitable – pour atténuer le traitement fiscal préférentiel des logements occupés par leurs propriétaires serait de supprimer la déductibilité des intérêts hypothécaires sur ces logements. Une telle mesure porterait le TEI sur la fraction financée par l'emprunt des logements occupés par leurs propriétaires au niveau des 57 % prélevés sur les comptes rémunérés, les actions et l'immobilier locatif (pour les ménages non assujettis à l'impôt sur la fortune). En revanche, le TEI sur la fraction autofinancée resterait nul. À l'heure actuelle, la déductibilité des intérêts hypothécaires assure la neutralité du système fiscal quant au choix du financement de l'acquisition de son logement par recours à l'emprunt ou sur fonds propres. La suppression de la déductibilité des intérêts hypothécaires augmenterait le TEI moyen sur les logements occupés par leurs propriétaires, mais cet avantage aurait pour contrepartie d'accroître les effets de distorsion du système fiscal en incitant les ménages à financer l'acquisition de leur logement sur leurs fonds propres. En outre, compte tenu de la difficulté d'isoler les intérêts liés aux prêts hypothécaires souscrits pour l'acquisition d'un logement occupé par son propriétaire, la suppression de la déductibilité des intérêts hypothécaires inciterait probablement certains contribuables à les faire passer pour une autre forme de dette dans les déclarations au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui compromettrait l'uniformité de traitement de différentes sources de revenus du capital.

***Les pouvoirs publics doivent analyser les effets économiques des allègements fiscaux en faveur du système de pensions individuelles privées***

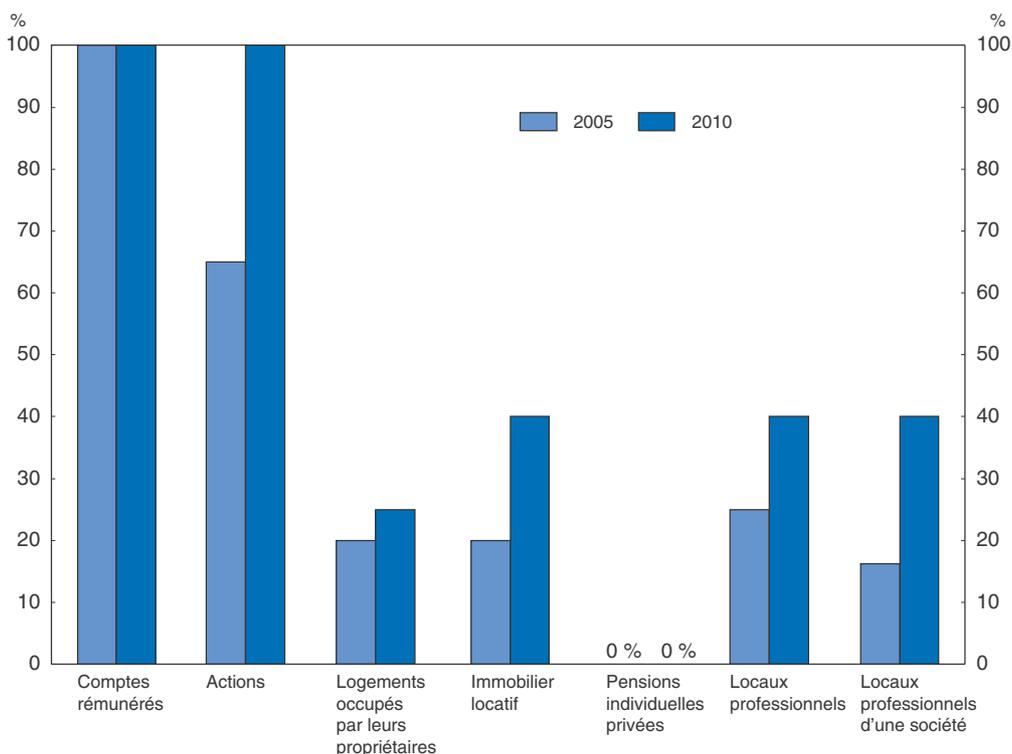
Les dépôts au titre des pensions privées sont très modestes, ce qui peut s'expliquer en partie par diverses restrictions ; ils représentent actuellement moins de 0.1 % du total des dépôts des ménages. Le principal avantage fiscal rattaché aux pensions individuelles privées est leur exonération de l'impôt sur la fortune. Même si ces pensions étaient incluses dans l'assiette de l'impôt sur la fortune, leur TEI serait encore très inférieur à celui des comptes rémunérés et des actions. Le régime national d'assurance et les pensions professionnelles obligatoires visent à garantir une retraite décente à tous les citoyens. Dans certains pays, les avantages fiscaux octroyés aux dispositifs de retraite volontaires peuvent permettre aux citoyens de se prémunir contre le risque de ne pas percevoir les pensions publiques et privées promises par le régime obligatoire. Cet argument est beaucoup moins recevable dans le cas de la Norvège compte tenu de l'importance de ses fonds souverains. Le gouvernement devrait déterminer les individus affiliés au régime de pensions individuelles privées et l'impact probable des allègements fiscaux sur leur épargne totale. Si les résultats montrent que ce sont principalement les ménages les plus aisés qui optent pour les pensions privées sans conséquence notable sur leur épargne, il faudrait éliminer l'intégralité des avantages fiscaux qui s'y rattachent.

Taxer les loyers imputés et les plus-values des logements occupés par leurs propriétaires permettrait d'harmoniser les taux de l'impôt sur les revenus du capital pour toutes les catégories d'actifs, mais ne supprimerait pas les distorsions induites par la sous-évaluation actuelle des logements occupés par leurs propriétaires, de l'immobilier locatif et des locaux professionnels dans l'assiette de l'impôt sur la fortune. Une révision à la hausse de la valeur de différentes catégories d'actifs a été récemment entreprise. En 2010, les logements d'habitation et les locaux professionnels ont été légèrement revalorisés (graphique 2.5). Néanmoins, étant donné que l'assiette fiscale retient désormais la valeur intégrale des actions, cette modification de la structure de l'impôt sur la fortune a probablement accru les avantages fiscaux rattachés à l'immobilier et aux pensions privées, avec le risque d'amplifier la mauvaise répartition du capital dans l'économie. Le gouvernement devrait supprimer le traitement privilégié de l'immobilier, des pensions privées et des locaux professionnels dans l'impôt sur la fortune. Dans ce contexte, il a eu raison de résister aux demandes de la Confédération des entreprises norvégiennes (NHO), la principale organisation patronale de Norvège, d'exonérer le fonds de roulement de l'impôt sur la fortune. Cela n'aurait fait que déséquilibrer un peu plus un système où existe déjà pléthore d'exemptions.

***Les taux effectifs d'imposition pour les contribuables assujettis à l'impôt sur la fortune sont très élevés, parfois même supérieurs à 100 %***

Si l'assiette de l'impôt sur la fortune retenait la valeur intégrale de toutes les catégories d'actifs, le TEI des contribuables assujettis à l'impôt sur la fortune atteindrait 113 % sur la base des taux actuellement en vigueur. Contrairement au principe de l'imposition duale des revenus, l'impôt sur la fortune ne taxe pas les revenus du capital à un taux forfaitaire, mais très progressif, tandis que le taux marginal d'imposition des revenus du capital pour les ménages aisés est le double de celui applicable aux ménages plus modestes. Si le TEI est supérieur à 100 %, les contribuables assujettis à l'impôt sur la fortune qui choisissent d'épargner réduisent la valeur réelle de leur patrimoine. Deux raisons expliquent pourquoi le TEI dépasse 100 %. Les taux légaux s'appliquent au

Graphique 2.5. Valeur retenue dans l'assiette de l'impôt sur la fortune



Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572406>

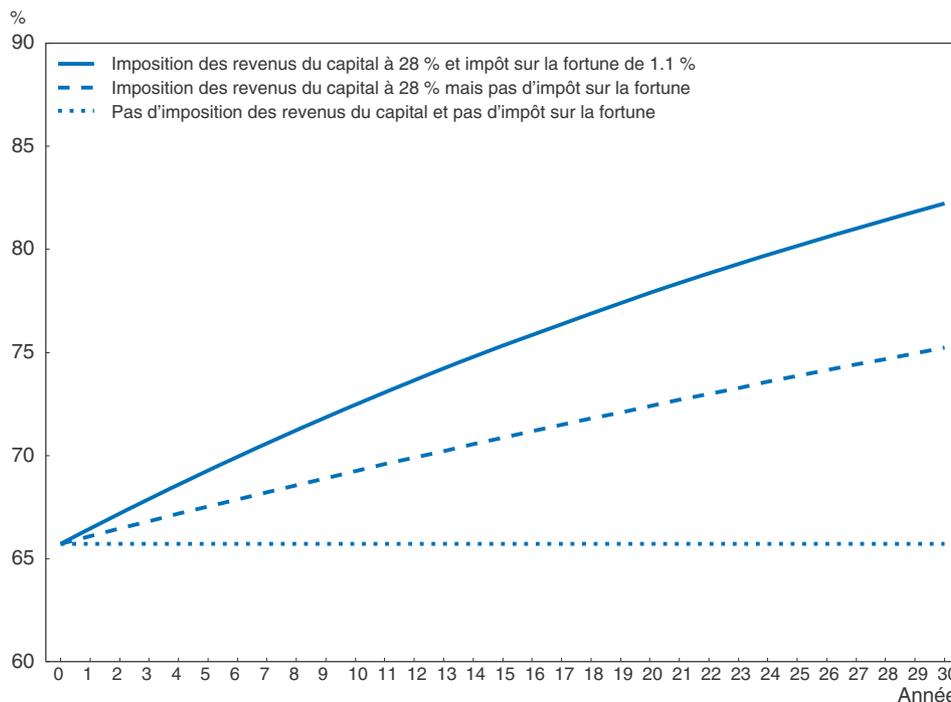
rendement nominal et non au rendement réel, et l'impôt sur la fortune réduit mécaniquement le patrimoine et peut donc absorber la totalité (voire plus) du rendement réel.

Des TEI supérieurs à 100 % incitent les ménages aisés à rechercher des possibilités d'évasion et de fraude fiscales. Dans la mesure où le montant des impôts payés correspond bien à ces TEI, ils constituent une puissante contre-incitation à épargner et investir, et pourraient expliquer en partie pourquoi l'investissement des entreprises continentales en fraction du PIB continental est si faible (pour plus de précisions, voir le graphique 2.9 ci-dessous). En réduisant fortement la valeur des revenus du travail, ces TEI ont probablement aussi un effet par trop négatif sur l'offre de travail des citoyens aisés.

Le graphique 2.6 illustre ces fortes contre-incitations à travailler pour une personne qui relève de la tranche supérieure de l'impôt sur les revenus du travail et qui doit décider de travailler ou non pour un revenu supplémentaire immédiat (à l'âge de 40 ans, par exemple) qu'elle envisage de dépenser pendant sa retraite (lorsqu'elle aura 70 ans). Son revenu d'activité est imposé au taux maximum de 54 % (cotisations de sécurité sociale comprises). Si elle dépense immédiatement son revenu d'activité, elle doit acquitter une taxe sur la valeur ajoutée (au taux normal) de 25 %, ce qui aboutit à un coin fiscal total de 66 % (= 54 % + 25 % \* 46 %). Si elle est assujettie à l'impôt sur la fortune et souhaite dépenser son revenu d'activité dans 30 ans, le coin fiscal total qui résulte de l'imposition des revenus du travail et de la fortune s'élèvera à 82 %.

Dans une note d'information portant sur la *Mirrlees Review* (2011), Brewer, Saez et Shephard (2010) estiment à 56 % le taux d'imposition des revenus du travail susceptible de

Graphique 2.6. **Coin fiscal total sur la consommation différée  
(pour un revenu du travail perçu l'année 0)**



Note : Le coin fiscal total correspond à l'imposition des revenus du travail (y compris les cotisations de sécurité sociale) au taux maximum de 54 % et à l'imposition de la consommation au taux normal de TVA de 25 %. Si les revenus du capital et la fortune ne sont pas imposés, le moment où le revenu d'activité est dépensé est sans effet sur le coin fiscal total. L'imposition des revenus du capital et/ou l'impôt sur la fortune augmentent le coin fiscal total – l'augmentation sera d'autant plus forte que le revenu perçu l'année 0 est dépensé tardivement. Les calculs sont basés sur l'hypothèse d'un rendement nominal de 4 % et d'une inflation de 2 %. Les taux d'imposition indiqués dans la légende sont ceux prescrits par la loi.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572425>

générer le maximum de recettes (sommet de la courbe de Laffer) et d'optimiser la consommation pour les hauts revenus. Ce taux est inférieur de 10 points à celui en vigueur en Norvège, bien que le taux d'imposition optimum en termes de recettes soit vraisemblablement plus bas en Norvège compte tenu de la charge fiscale accrue qui pèse sur les revenus du capital. La réalité de ce phénomène est corroborée par des éléments qui montrent que les personnes dont le revenu total (somme des revenus du travail et du capital) dépasse 3 millions NOK paient moins d'impôt sur le revenu (en pourcentage du revenu avant impôt) que celles dont le revenu total est compris entre 0.75 et 3 millions NOK (ministère des Finances, 2011b). Les personnes dont le revenu total dépasse 3 millions NOK paient probablement plus d'impôt sur les revenus du capital (en pourcentage de leur revenu avant impôt) que celles dont le revenu total est compris entre 0.75 et 3 millions NOK. Ce résultat laisse penser qu'elles paient moins d'impôt sur les revenus du travail, et donc que les contribuables soumis à l'impôt sur la fortune voient leur revenu du travail baisser et, par conséquent, réduisent leur offre de main-d'œuvre.

Même pour une société qui affiche une très nette préférence pour la redistribution, comme en Norvège, il n'est pas efficient d'assujettir certains citoyens à des taux d'imposition des revenus du capital supérieurs à 100 % du rendement réel de certains actifs. Selon la *Mirrlees Review* (2011) qui analyse le régime d'imposition au Royaume-Uni,

le TEI « optimum » dans le tableau 2.4 serait de 0 % pour toutes les catégories d'actifs. Cette analyse n'est pas partagée par tous, mais les TEI sur les revenus du capital qui excèdent les taux d'imposition des revenus du travail sont généralement considérés comme non souhaitables. Les TEI très élevés peuvent être réduits en agissant sur l'impôt sur la fortune ou, en théorie, sur l'impôt sur les revenus du capital. Toutefois, toute baisse significative du taux de l'impôt sur les revenus du capital ferait passer son taux légal au dessous de celui de l'impôt sur les revenus du travail, ce qui encouragerait les contribuables à déclarer des revenus du travail en tant que revenus du capital. Elle entraînerait un décalage entre l'impôt sur les revenus du capital prélevé au niveau individuel et celui prélevé au niveau de la société. Elle devrait donc s'accompagner d'une réforme radicale du système fiscal dans son ensemble.

Lever un impôt sur la fortune revient à taxer le rendement normal (ou sans risque) de l'épargne car il s'applique indépendamment du rendement réalisé. Comme le souligne notamment la *Mirrlees Review*, taxer le rendement normal est particulièrement préjudiciable aux incitations à épargner et à investir, car tous les types d'actifs, qu'ils soient à risque ou sans risque, sont imposés de la même manière. En revanche, taxer uniquement les rendements supérieurs à la normale serait beaucoup moins dommageable, car cela reviendrait dans une large mesure à taxer la rente économique d'actifs risqués, comme des ressources rares ou des connaissances spécialisées, ce qui entraîne peu de distorsions. Le principal facteur de distorsions des décisions d'épargne et d'investissement induites par l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les revenus du capital est le TEI applicable au taux de rendement normal des actifs. Le rendement nominal de 4 % et le taux d'inflation de 2 % pris comme hypothèses dans le tableau 2.4 sont proches du rendement nominal des emprunts d'État et de l'inflation des prix à la consommation en Norvège depuis 2000 et correspondent donc aux valeurs généralement utilisées pour estimer le rendement normal. Le tableau 2.A1.1 à l'annexe 2.A1 montre que les résultats sont similaires lorsqu'on opte pour des valeurs différentes.

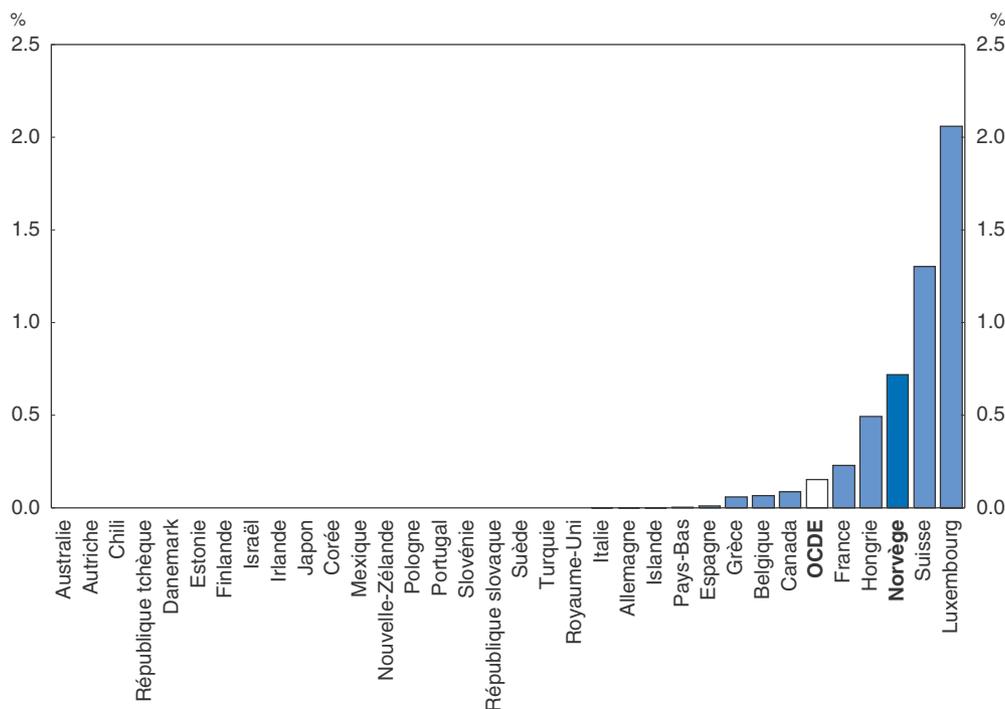
### ***L'impôt sur la fortune génère peu de recettes et peut constituer une lourde entrave à la croissance***

Sachant que la plupart des comptes rémunérés et des actions sont soumis à un TEI supérieur à 100 %, l'impôt sur la fortune ouvre probablement la voie à l'évasion et à la fraude fiscales, mais celles-ci sont difficiles à quantifier. Les recettes générées par l'impôt sur la fortune sont faibles : en 2010, elles se sont chiffrées à 12.6 milliards de NOK, soit environ 0.2 % seulement du patrimoine global (déclaré) des ménages ou 0.8 % du PIB continental. Dans la mesure où l'impôt sur la fortune ne fait pas l'objet de fraude ou d'évasion, les TEI très élevés qu'il implique pénalisent l'épargne et l'investissement et, par conséquent, peut constituer une lourde entrave à la croissance. Les autorités norvégiennes devraient analyser l'incidence de l'impôt sur la fortune sur l'évasion et la fraude fiscales et sur les incitations à épargner et à investir. Si l'arbitrage entre croissance et équité est par trop défavorable à la croissance, elles devraient éliminer progressivement l'impôt sur la fortune ou réduire son taux.

Les pays de l'OCDE qui prélèvent un impôt sur la fortune sont relativement peu nombreux. De fait, deux seulement, le Luxembourg et la Suisse, perçoivent des recettes publiques (en pourcentage du PIB continental) supérieures à la Norvège par le biais d'un impôt sur la fortune sous une forme ou sous une autre (graphique 2.7). La Suède a supprimé son impôt sur la fortune en 2007 afin d'éviter une double imposition des revenus

Graphique 2.7. **Impôts périodiques sur le patrimoine net, 2010<sup>1</sup>**

En pourcentage du PIB



Note : Les données pour la Norvège concernent la Norvège continentale. La zone OCDE est la moyenne simple des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. Les chiffres du PIB utilisés dans les calculs sont ceux de la dernière mise à jour disponible.

1. Ou dernière année disponible. Les données se rapportent à la définition des Statistiques des recettes publiques.

Source : Base de données des Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572444>

du capital et du patrimoine et parce que de nombreuses exemptions créaient des brèches et favorisaient la planification fiscale (ministère suédois des Finances, 2007). L'impôt sur la fortune suscite des controverses en Norvège et est souvent dans le débat public. Le dirigeant de la Confédération des syndicats (LO), la plus grande et la plus influente des organisations de travailleurs, a d'ailleurs demandé au gouvernement de revoir cet impôt au motif qu'il entrave l'investissement (LO, 2011).

La suppression de l'impôt sur la fortune ramènerait le TEI sur tous les actifs (en cas d'imposition de la valeur locative imputée et des plus-values immobilières) à 56 %, soit un niveau proche du taux marginal supérieur de l'impôt sur les revenus du travail de 54 %. Dans l'exemple ci-dessus (voir la ligne du milieu dans le graphique 2.6), le coin fiscal total après 30 ans serait de 75 %. La suppression progressive ou la réduction de l'impôt sur la fortune pourrait être politiquement difficile, toutefois, en raison de son association avec la redistribution. Une réforme moins complète devrait au moins permettre de supprimer la sous-évaluation des biens immobiliers, des biens commerciaux et des pensions individuelles privées, tout en diminuant dans le même temps le taux légal de l'impôt sur la fortune pour le ramener à 1.1 %. Le relèvement du seuil d'imposition jusqu'à 750 000 NOK réduirait le nombre d'individus soumis à cet impôt, sans résoudre, cependant, le problème sous-jacent des TEI marginaux élevés. Si le gouvernement est favorable à une imposition progressive des revenus du capital, l'alternative à l'impôt sur la fortune serait d'appliquer une majoration au taux légal de l'impôt sur les revenus du capital de 28 % au-delà d'un

certain montant (pour atteindre 35 % par exemple). Par rapport à l'impôt sur la fortune, une telle mesure aurait probablement pour effet pernicieux d'inciter les entreprises à faire passer des revenus du capital pour des revenus du travail, tout en présentant par ailleurs l'avantage d'accroître la transparence quant à la charge fiscale effective qui s'applique à l'épargne.

Dans ce contexte, éliminer ou réduire l'impôt sur la fortune risque d'être préjudiciable aux recettes publiques et à la redistribution, ce qui peut expliquer la popularité de cet impôt auprès de certaines franges de l'administration et de l'électorat. Néanmoins, les effets concrets sur les recettes et la redistribution ne sont pas forcément évidents. Sans impôt sur la fortune, les contribuables aisés peuvent être incités à travailler plus ou à moins dissimuler leur patrimoine à l'étranger. Les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (revenus du travail et du capital) peuvent s'en trouver majorées. Compte tenu du biais national de l'investissement et du fait que la plupart des actifs financiers sont détenus par les 17 % des adultes qui paient actuellement l'impôt sur la fortune (voir le graphique 2.2), la hausse du rendement après impôt pourrait stimuler l'investissement intérieur, ce qui accroîtrait la productivité, avec pour effet une hausse des salaires et donc des recettes de l'impôt sur les revenus du travail. Pour la même raison, les impôts sur la fortune se répercutent en partie sur les travailleurs nationaux dont les salaires sont plus faibles qu'en l'absence de tels impôts. À terme, le renforcement de l'investissement et de la croissance serait profitable à l'ensemble des ménages, quel que soit leur revenu.

***L'élimination de l'impôt sur la fortune et la mise en place d'un abattement individuel sur les revenus du capital contribueraient à unifier les taux d'imposition des revenus du capital et du travail***

En cas de suppression de l'impôt sur la fortune, les TEI sur la plupart des actifs seraient ramenés à 57 %. Ce niveau reste substantiel, puisqu'il est légèrement supérieur au taux marginal maximum de l'impôt sur les revenus du travail, mais beaucoup plus élevé que le taux le plus bas. Pour rapprocher le TEI des taux d'imposition des revenus du travail pour les petits épargnants, les pouvoirs publics pourraient mettre en place un abattement individuel pour chaque citoyen (de 10 000 NOK par an par exemple) sur la totalité des revenus du capital perçus. Des variantes de cet abattement existent dans plusieurs pays de l'OCDE, comme en Allemagne. Comme le souligne l'étude *Mirrlees Review* (2011), l'abattement devrait dans l'idéal concerner uniquement le rendement normal des investissements. Pour les actions, cela impliquerait d'exclure les rendements supérieurs à la normale et de rembourser l'impôt sur les bénéfices des sociétés payé au niveau de l'entreprise (à concurrence de l'abattement).

Du point de vue de l'efficacité, cet abattement individuel aiderait les ménages à épargner une partie de leur revenu du travail pour le futur (en vue de fonder une famille, créer une entreprise par exemple) comme ils le feraient en l'absence d'impôts sur les revenus du capital. Du point de vue de l'équité, un TEI de 0 % (à concurrence de l'abattement) serait particulièrement bénéfique aux ménages modestes pour qui les dépôts bancaires (actuellement soumis à un TEI de 56 %) constituent probablement la forme principale de placement. L'abattement renforcerait la progressivité de l'impôt, contrebalançant les effets potentiels de la suppression de l'impôt sur la fortune. Si son montant est faible, il ne pourrait guère être manipulé par les contribuables qui cherchent à contourner le système. On peut craindre, toutefois, qu'un tel abattement ne s'accroisse

au fil du temps sous l'effet de l'action des groupes d'intérêt et crée également un précédent susceptible de motiver des appels en faveur d'autres abattements moins justifiés.

En résumé, le gouvernement devrait s'efforcer d'imposer au même taux le rendement de toutes les catégories d'actifs, sans exemptions induites par des sous-évaluations de l'assiette, notamment celles des logements occupés par leurs propriétaires<sup>6</sup>. Le taux légal de l'impôt sur les revenus du capital devrait être maintenu à 28 % et il faudrait procéder à une analyse poussée des conséquences de l'impôt sur la fortune en termes d'évasion et de fraude fiscales et d'incitations à investir. L'élimination ou la réduction de l'impôt sur la fortune pourrait s'accompagner de l'introduction d'un abattement individuel sur les revenus du capital qui faciliterait l'acceptation politique de la réforme. Les recommandations en faveur d'un examen de l'impôt sur la fortune et de la mise en place d'une taxation de la valeur locative imputée et des plus-values générées par les logements occupés par leurs propriétaires sont globalement conformes à celles de la Commission fiscale (2003) qui préconisait d'abolir l'impôt sur la fortune et de le remplacer par un impôt national sur la propriété.

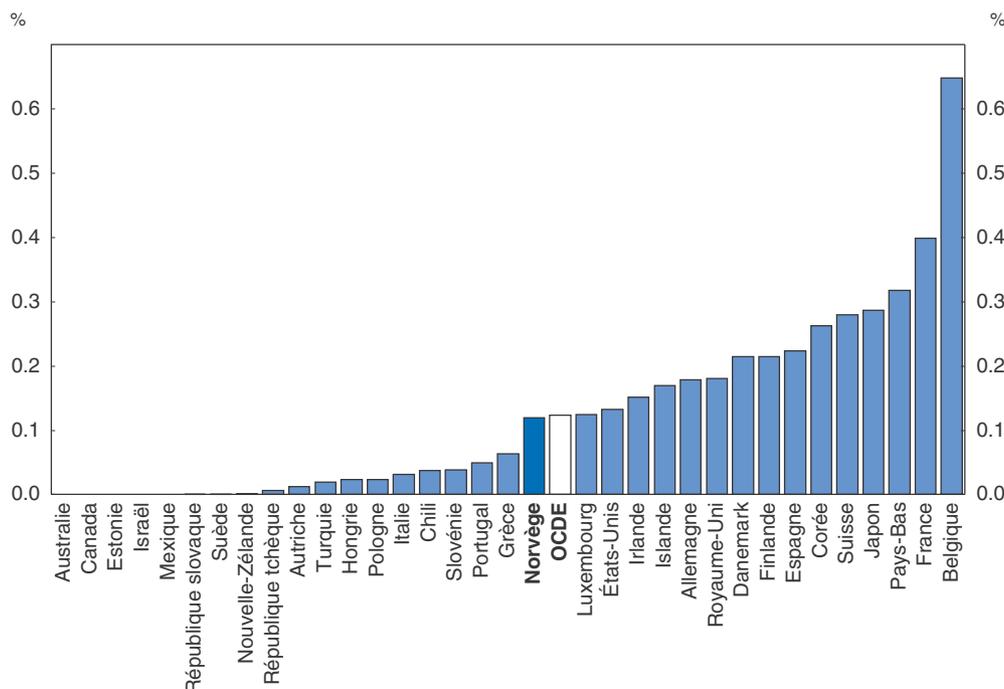
### **Impôts sur les donations et les successions**

Dans une certaine mesure, l'impôt sur la fortune taxe indirectement les legs avant le décès. Éliminer ou réduire l'impôt sur la fortune peut donc diminuer la mobilité intergénérationnelle. Dans un certain sens, cela pourrait se répercuter sur le niveau souhaité des impôts sur les donations et les successions. Malgré le niveau élevé des recettes fiscales globales de la Norvège, le produit des impôts sur les donations et les successions est inférieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.8). Ces impôts sont supportés par le bénéficiaire. Ils sont assis sur les donations et successions qu'une personne reçoit de son vivant d'une autre personne dès lors que deux seuils sont franchis : 470 000 NOK (niveau 1) et 800 000 NOK (niveau 2). Ces montants s'appliquent par bénéficiaire et par donateur. Les taux sont différents pour les enfants<sup>7</sup> et les autres bénéficiaires : ils sont de 6 % (niveau 1) et de 10 % (niveau 2) pour les enfants, contre 8 % (niveau 1) et 15 % (niveau 2) pour les autres bénéficiaires. En outre, chaque bénéficiaire a droit à un abattement annuel de 39 608 NOK sur les donations et héritages qu'il reçoit d'une autre personne. Les donations à des personnes autres que les enfants (ainsi qu'aux autres personnes qui, au moment de la donation, sont habilitées à hériter du donateur soit en vertu de la loi sur les successions, soit aux termes du testament du donateur) sont exonérées d'impôt. Le décès n'entraîne aucun impôt sur les plus-values. Des règles préférentielles s'appliquent aux exploitations agricoles, aux actions non cotées et aux sociétés de personnes.

### ***Les abattements actuels et les règles préférentielles devraient être remplacés par un abattement unique valable une seule fois dans la vie sur l'ensemble des donations et legs imposables***

Le régime actuel d'imposition des donations et des successions présente plusieurs caractéristiques peu souhaitables qui nuisent à la politique de redistribution. Premièrement, si les dons aux enfants d'un contribuable sont imposés, afin d'éviter l'érosion de l'assiette de l'impôt sur les successions, ceux reçus par d'autres ne le sont pas. Le régime fiscal favorise donc les enfants au moment de la succession (en appliquant des taux minorés sur les legs aux enfants) mais les pénalise dans le cas de transferts entre vifs (en exemptant les donations à d'autres personnes). Deuxièmement, dans la mesure où les

Graphique 2.8. **Recettes des impôts sur les donations et les successions, 2010<sup>1</sup>**  
En pourcentage du PIB



Note : Les données pour la Norvège concernent la Norvège continentale. La zone OCDE est la moyenne simple des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. Les chiffres du PIB utilisés dans les calculs sont ceux de la dernière mise à jour disponible.

1. Ou dernière année disponible.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572463>

impôts sur les donations et les successions visent à promouvoir l'égalité des chances et la mobilité intergénérationnelle, l'élément déterminant pour le traitement fiscal d'une donation ou d'un legs supplémentaire est le montant total des donations et legs qu'un bénéficiaire a reçus au cours de sa vie, et non d'une personne en particulier. La conception actuelle du système l'expose à des risques évidents d'évasion fiscale ; par exemple, le fait de ne taxer que les donations aux enfants incite à passer par des tiers pour la transmission aux enfants. Troisièmement, l'abattement annuel est avantageux pour les ménages aisés qui peuvent éviter l'impôt par une stratégie de planification fiscale astucieuse. C'est plus difficile pour les ménages dont le logement constitue l'intégralité du patrimoine, par exemple. Enfin, exempter d'impôt les plus-values sur les successions encourage les aînés à conserver leur capital jusqu'à leur décès. Les allègements d'impôts en faveur des exploitations agricoles, des actions non cotées et des sociétés de personnes incitent à conserver une entreprise au sein de la famille même si les arguments économiques plaident pour une autre solution.

Il est donc important de remodeler entièrement le système actuel. Il convient avant tout de remplacer les abattements en vigueur et les règles préférentielles par un abattement unique pendant toute la vie. Cet abattement unique s'appliquerait par bénéficiaire et au montant total des donations et des legs imposables qu'il reçoit au cours de sa vie (et pas pour chaque donateur séparément). Il n'y a pas lieu de faire de distinction entre donations et successions. Les taux d'imposition peuvent rester favorables aux

enfants par rapport à d'autres bénéficiaires, mais donations et legs doivent être traités sur un pied d'égalité. Les plus-values réalisées par le donateur au moment du décès devraient être imposées, et les règles favorables appliquées aux exploitations agricoles, aux actions non cotées et aux sociétés de personnes devraient être supprimées.

### **Impôt sur les bénéfices des sociétés**

L'imposition des sociétés en Norvège a été réformée en 2006 (pour une évaluation, voir ministère des Finances, 2011b). Le principal objectif de cette réforme était de résoudre le problème grandissant du transfert de revenus : des taux d'imposition beaucoup plus élevés sur les revenus du travail par rapport aux revenus du capital incitaient fortement les propriétaires d'entreprise à faire passer des revenus du travail pour des revenus du capital. Un autre objectif important de la réforme était aussi d'assurer des conditions générales satisfaisantes pour l'investissement (et le travail) en Norvège afin d'éviter un transfert des bases d'imposition et des ressources vers d'autres pays.

### **La réforme fiscale de 2006 est parvenue à freiner le transfert de revenus en relevant le taux d'imposition des revenus du capital et en introduisant un abattement novateur au titre du taux de rendement (RRA)**

L'imposition des revenus du capital intervient en deux étapes, au niveau de l'entreprise via l'impôt sur les bénéfices des sociétés, et au niveau individuel via l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui grève les dividendes et les plus-values. Le système d'imputation qui existait avant 2006 octroyait un crédit d'impôt au niveau individuel au titre de l'impôt sur les sociétés déjà acquitté. Étant donné que les taux de l'impôt sur les sociétés et de l'IRPP étaient identiques, ce crédit exemptait en fait d'impôt l'ensemble des dividendes et des plus-values au niveau individuel. Le taux légal d'imposition des revenus du capital était égal à celui de l'impôt sur les sociétés de 28 %, soit beaucoup moins que les taux en vigueur de l'impôt sur les revenus du travail. C'est pourquoi le système offrait aux entreprises de fortes incitations à déclarer des revenus du travail comme revenus du capital.

La réforme fiscale de 2006 a introduit le concept novateur d'abattement au titre du taux de rendement. L'exemption des revenus du capital au niveau individuel est maintenue à concurrence du rendement normal ; toutefois, les dividendes et plus-values au-delà du rendement normal sont soumis à un impôt supplémentaire de 28 %. Parmi les pays de l'OCDE, la Norvège est à ce jour le seul à utiliser un abattement au titre du taux de rendement. Les arguments économiques en faveur d'une imposition plus faible du rendement normal reposent sur l'idée théorique selon laquelle une fraction importante du rendement supérieur à la normale s'ajoute aux rentes économiques (ressources rares ou connaissances spécialisées, par exemple). Comme le souligne l'étude *Mirrlees Review* (2011) ou *Sørensen* (2005), les rendements supérieurs à la normale devraient donc être taxés davantage que les rendements normaux, ce qui est précisément la raison d'être de l'abattement au titre du taux de rendement.

Depuis la réforme, le taux d'imposition cumulé (impôt sur les sociétés et IRPP) sur les rendements supérieurs à la normale est de 48 %, niveau comparable aux taux actuels des prélèvements sur les revenus du travail. Le tableau 2.5 illustre les taux marginaux de l'impôt sur les revenus du travail (cotisations de sécurité sociale comprises) pour les travailleurs indépendants, les petits propriétaires d'entreprise constituée en société et les salariés, séparément pour la tranche inférieure et la tranche supérieure de l'impôt. Tous les

Tableau 2.5. **Taux marginaux de l'impôt sur les revenus du travail (en %)**

	Tranche inférieure	Tranche supérieure
<i>Travailleur indépendant</i>	39.0	51.0
<i>Petit propriétaire d'entreprise constituée en société</i>	43.7	54.3
<i>Salarié</i>	43.7	54.3

Source : Ministère des Finances.

taux sont relativement proches du taux légal de 48 % qui s'applique au revenu du capital au-delà du rendement normal, de sorte que les incitations en faveur d'une dissimulation de la nature véritable des revenus dans les déclarations d'impôts sont minimales. L'importance des avantages de la réforme fiscale sous l'angle de la problématique du transfert de revenus dépend de l'ampleur de ce problème dans l'ancien système, à propos duquel on dispose de très peu d'informations.

Pour les grandes entreprises qui résident en Norvège et qui ont aisément accès aux marchés financiers internationaux, le niveau et la structure de l'impôt sur les sociétés seront probablement les déterminants essentiels de l'attractivité du pays. Ceux-ci n'ayant pas été modifiés, la réforme n'a pas eu d'impact sur leur propension à investir. En revanche, pour les petites entreprises et celles nouvellement créées qui sont tributaires des capitaux norvégiens, l'offre de financement dépendra, outre de l'impôt sur les sociétés, des prélèvements sur les revenus du capital au niveau individuel. Lorsque les rendements inférieurs à la normale et les rendements supérieurs à la normale sont traités de façon symétrique, le principal déterminant des distorsions de l'investissement induites par le système fiscal est le TEI sur le rendement normal. Faute d'un traitement symétrique de ce type, l'imposition des rendements supérieurs à la normale aggrave vraisemblablement les distorsions de l'investissement. La réforme fiscale de 2006 a augmenté les taux d'imposition des dividendes et des plus-values au-delà du rendement normal, sans prévoir un traitement totalement symétrique des rendements inférieurs et supérieurs à la normale. L'objectif de neutralité de l'abattement au titre du taux de rendement s'en est trouvé affaibli.

Pour limiter les effets délétères de l'imposition du capital sur l'investissement, l'abattement au titre du taux de rendement vise à maintenir l'imposition du rendement normal à un niveau inférieur à ce qu'il serait autrement. Toutefois, la simple existence de cet abattement en Norvège ne signifie pas que le rendement normal sur les revenus du capital est effectivement moins taxé que le rendement supérieur à la normale. Elle signifie simplement que le rendement normal est moins taxé qu'il le serait si l'abattement n'existait pas. Par approximation, on estime en général que le rendement normal est celui des emprunts d'État. Aussi, comme le montre le tableau 2.4, l'imposition des gains attribuables exclusivement à l'inflation implique que le rendement normal (réel) du capital est imposé au taux de 57 % pour les contribuables qui ne paient pas l'impôt sur la fortune, et au taux de 115 % pour ceux qui le paient. Les rendements supérieurs à la normale étant taxés à 48 %, le rendement normal est en fait imposé plus lourdement que le rendement supérieur à la normale, malgré l'abattement au titre du taux de rendement, que le contribuable soit ou non assujéti à l'impôt sur la fortune.

En un sens, il n'est pas logique d'exempter le rendement normal par l'application de l'abattement au titre du taux de rendement, puis de le taxer via l'impôt sur la fortune.

Néanmoins, en l'absence de cet abattement, le TEI sur le rendement normal serait encore plus élevé : environ 100 % pour les personnes non assujetties à l'impôt sur la fortune, et 150 % pour celles qui le paient. Une fraction assez importante des fonds propres des entreprises norvégiennes est financée par des sources nationales. Supprimer l'abattement au titre du taux de rendement aurait donc pour conséquence d'augmenter considérablement le coût de financement de ces entreprises, d'autant plus qu'une part non négligeable des actifs financiers provient des 17 % des adultes qui paient l'impôt sur la fortune (voir le graphique 2.2).

### **Une déduction pour fonds propres aurait été plus favorable à l'investissement**

La déduction pour fonds propres (*allowance for corporate equity*), proposée à l'origine par le Capital Taxes Group de l'Institute for Fiscal Studies (1991), est une alternative à l'abattement au titre du taux de rendement. Le tableau 2.6 résume les principales caractéristiques des deux options. Alors que le l'abattement au titre du taux de rendement revient à taxer le revenu du capital au taux légal de l'impôt sur les sociétés de 28 % au niveau de l'entreprise et exempte le rendement normal au niveau individuel, la déduction pour fonds propres exempte le rendement normal au niveau de l'entreprise et taxe le revenu du capital au taux légal de 28 % au niveau individuel. Pour simplifier, l'abattement entraîne une réduction du taux de l'impôt sur les revenus du capital au niveau individuel (par rapport à l'absence d'abattement) et la déduction pour fonds propres une réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (par rapport à l'absence de déduction). Dans une économie fermée, les deux options sont équivalentes.

**Tableau 2.6. Taux légaux d'imposition pour un résident norvégien qui investit dans des fonds propres norvégiens**

	Abattement au titre du taux de rendement (RRA)	Déduction pour fonds propres (ACE)
<i>Au niveau de la société</i>	Totalité du rendement taxé à 28 %	Rendement normal exonéré d'impôt Rendement supérieur à la normale taxé à 28 %
<i>Au niveau individuel</i>	Rendement normal exonéré d'impôt Rendement supérieur à la normale taxé à 28 %	Totalité du rendement taxé à 28 %

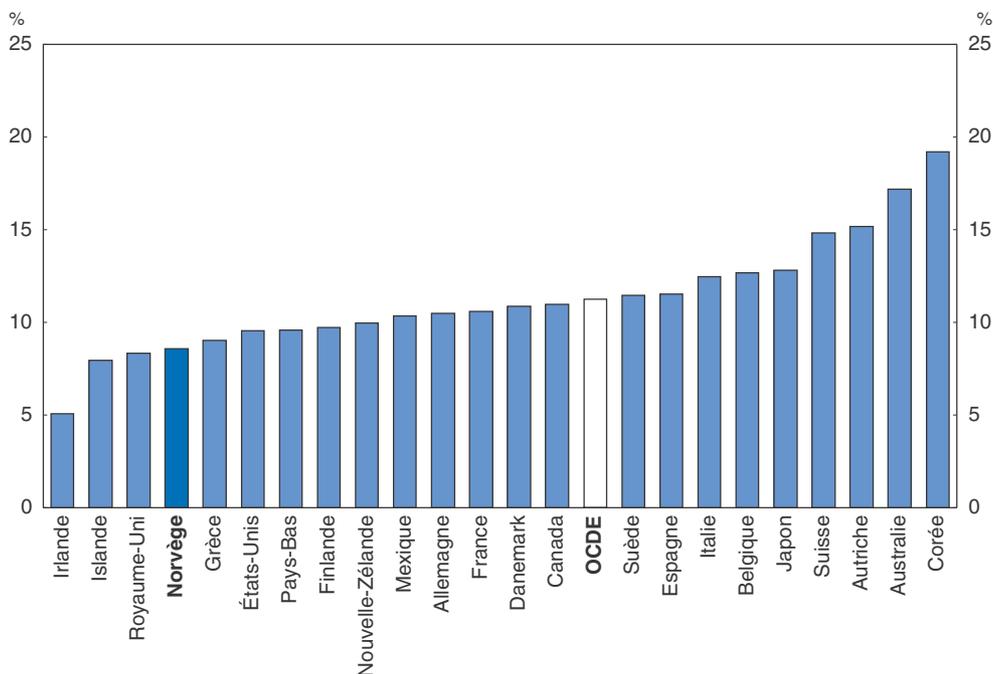
Néanmoins, ce n'est plus le cas dans une économie relativement ouverte comme la Norvège. L'abattement réduit la charge fiscale pour les investisseurs norvégiens, même s'ils investissent dans des entreprises à l'étranger. En revanche, la déduction allège la charge fiscale sur les investissements en Norvège quel que soit le lieu de résidence des investisseurs. Il est bien connu que dans une petite économie ouverte, les impôts sur les sociétés que doivent acquitter les investisseurs internationaux pèsent davantage sur les décisions d'investissement que les impôts sur les revenus du capital au niveau individuel auxquels sont soumis les investisseurs nationaux. Par conséquent, une déduction pour fonds propres aurait été plus efficace que l'abattement au titre du taux de rendement pour attirer davantage d'investissements en Norvège. Jacobsen (2008) utilise les mêmes arguments pour soutenir un point de vue similaire. On peut observer également que la déduction aurait produit les mêmes effets que l'abattement s'agissant de l'objectif principal (empêcher les transferts de revenus pour des raisons fiscales).

L'abandon de l'abattement au titre du taux de rendement en faveur d'une déduction pour fonds propres serait-il fondé ? La réponse dépend principalement de l'importance

accordée au renforcement de l'investissement en Norvège. Deux éléments orientent la réflexion. L'investissement des entreprises continentales en pourcentage du PIB continental se situe à l'extrémité inférieure de la fourchette (graphique 2.9), tandis que la Norvège se situe dans le quart supérieur des pays de l'OCDE pour le niveau de l'impôt sur les sociétés (graphique 2.10). Ces facteurs soulèvent des interrogations quant à l'intérêt d'investir en Norvège, mais ils ne justifient pas à eux seuls une réforme urgente du système d'abattement au titre du taux de rendement. D'autres modifications du système fiscal, comme la suppression du traitement préférentiel en faveur de l'immobilier ou la réduction des TEI très élevés pour les contribuables assujettis à l'impôt sur la fortune, pourraient être plus importantes. Toutefois, l'impôt sur les sociétés s'inscrit en baisse depuis un certain nombre d'années dans les pays de l'OCDE. Si cette tendance devait perdurer et relancer les débats sur une diminution du taux de l'impôt sur les sociétés en Norvège, le remplacement de l'abattement par une déduction pour fonds propres apparaîtrait comme une option très attractive. Contrairement à la baisse de l'impôt sur les sociétés, les autres caractéristiques du système fiscal, et notamment le problème du transfert de revenus, resteraient inchangées.

Graphique 2.9. **Comparaison internationale de l'investissement des entreprises non pétrolières**

En pourcentage du PIB, 2010<sup>1</sup>

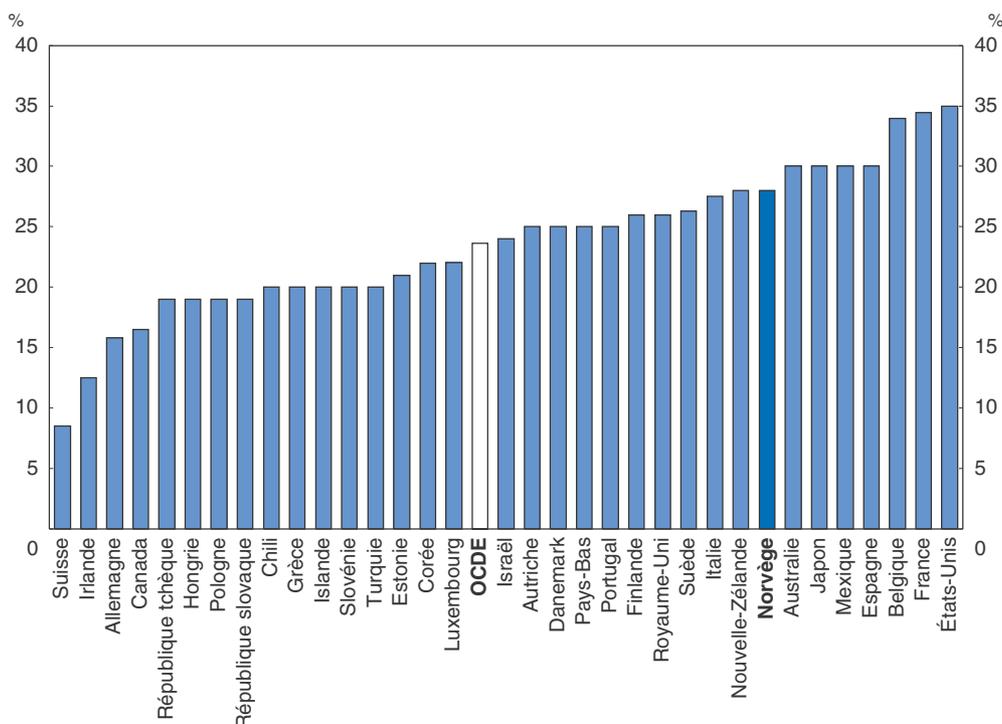


Note : Les données pour la Norvège concernent la Norvège continentale. La zone OCDE est la moyenne simple des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles.

1. Ou dernière année disponible.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572482>

Graphique 2.10. Taux légal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés<sup>1</sup>, 2011

Note : La zone OCDE est la moyenne simple des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles.

1. Taux légal de base (uniforme ou marginal supérieur) de l'impôt sur les bénéfices des sociétés prélevé par l'administration centrale, mesuré avant déduction (éventuelle) de l'impôt prélevé par les administrations infranationales.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932572501>

Remplacer l'abattement au titre du taux de rendement par une déduction pour fonds propres pour réduire efficacement le taux de l'impôt sur les sociétés permettrait de résoudre du même coup deux problèmes du système actuel : le traitement asymétrique des rendements supérieurs et inférieurs à la normale taux normal et l'absence de neutralité entre le financement par recours à l'emprunt et le financement sur fonds propres. Pour l'heure, l'abattement est octroyé à l'investisseur qui possède l'actif à la fin de l'année civile, quelle que soit la durée effective de sa détention. En pratique, il est impossible de connaître précisément cette durée pour chaque contribuable. Néanmoins, ce système incite à étoffer son portefeuille d'actions en fin d'année afin d'augmenter le montant dudit abattement. Ces opérations de fin d'année sont possibles parce que certains investisseurs étrangers n'ont pas droit à cet avantage fiscal. Afin d'éviter dans toute la mesure du possible cette pratique, l'investisseur perd toute fraction inutilisée de l'abattement lorsqu'il vend l'actif. La conséquence non fortuite est que l'investisseur n'a plus la garantie de pouvoir compenser intégralement ses pertes. Ces problèmes seraient évités avec une déduction pour fonds propres, dès lors que celle-ci serait accordée au moment où l'impôt sur les bénéfices devient exigible.

L'abattement au titre du taux de rendement assure aux investisseurs norvégiens la neutralité entre le financement par recours à l'emprunt et le financement sur fonds propres (tableau 2.7). Cependant, pour un investisseur étranger, les intérêts sont certes déductibles au niveau de la société (ce qui est avantageux pour lui), mais le rendement

Tableau 2.7. **Taux légaux d'imposition du rendement normal d'un investissement en Norvège**

	Abattement au titre du taux de rendement		Déduction pour fonds propres	
	Emprunt	Fonds propres	Emprunt	Fonds propres
<i>Investisseur norvégien :</i>	28 %	28 %	28 %	28 %
<i>Investisseur étranger :</i>	Taux de l'IRPP dans le pays d'origine	28 % + taux de l'IRPP dans le pays d'origine	Taux de l'IRPP dans le pays d'origine	Taux de l'IRPP dans le pays d'origine

normal des revenus du capital est exempté d'impôt au niveau individuel (ce qui n'est pas avantageux pour lui). Le RRA ne remédie pas à la discrimination dont fait l'objet le financement sur fonds propres par rapport au recours à l'emprunt pour les investisseurs étrangers, ce qui incite les entreprises multinationales à sous-capitaliser leurs filiales norvégiennes. Remplacer le RRA par une ACE corrigerait cette anomalie en faisant en sorte que le rendement normal des intérêts et des fonds propres soit exonéré d'impôt au niveau de la société. C'est l'une des raisons pour lesquelles Griffith, Hines et Sørensen (2010) privilégient une ACE plutôt qu'un RRA.

L'impact sur les recettes publiques d'un remplacement de l'abattement au titre du taux de rendement par une déduction pour fonds propres peut être soit positif, soit négatif et doit être évalué par modélisation. Il faudrait comparer les « dépenses fiscales » induites par l'abattement accordé aux investisseurs norvégiens dans des entreprises nationales et étrangères aux « dépenses fiscales » induites par une déduction pour fonds propres consentie aux entreprises norvégiennes et étrangères qui s'implantent en Norvège. Il faudrait surtout tenir compte de l'augmentation prévue de l'investissement des entreprises (et donc des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés) et de la productivité (et donc des recettes des impôts sur le travail) en Norvège qui résulterait d'une telle réforme. Pour limiter les pertes de recettes entraînées par une déduction pour fonds propres et empêcher que les détenteurs de « capital ancien » déjà installé ne réalisent des gains exceptionnels, la valeur des fonds propres initiaux devrait être considérée comme égale à zéro à des fins fiscales, de sorte que la déduction s'appliquerait uniquement aux dotations supplémentaires effectuées après la réforme (Griffith, Hines et Sørensen, 2010).

À ce jour, la déduction pour fonds propres a trouvé deux principales applications, avec l'impôt sur les bénéfices en Croatie, qui a permis de déduire le rendement imputé des fonds propres de 1994 à 2001, et l'introduction d'une mesure de ce type en Belgique en 2006. Keen et King (2002) estiment qu'à bien des égards, le système croate a donné de bons résultats. L'expérience du dispositif belge est largement positive, bien qu'elle mette en évidence la nécessité d'une réflexion approfondie au niveau de la conception. Par exemple, les recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ont diminué les premières années qui ont suivi la réforme, en partie en raison des pressions exercées pour que la déduction s'applique non seulement aux dotations nouvelles, comme recommandé ici, mais aussi aux fonds propres existants.

Dans nombre de pays de l'OCDE, on craint que de telles mesures ne génèrent fraude et évasion au titre de l'impôt sur le revenu du capital (aussi bien au niveau des sociétés qu'au niveau individuel) dans un monde où la mobilité internationale du capital est de plus en plus grande. Pour favoriser une coopération fiscale efficace entre les pays, l'OCDE a mis au point des règles auxquelles ont souscrit plus de 100 juridictions membres du Forum

mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale. La Norvège est un membre actif du Forum mondial depuis sa création. L'examen mutuel réalisé par l'OCDE (2011b) montre que, malgré certaines imperfections, les pratiques de la Norvège concernant l'échange de renseignements en matière fiscale sont de très grande qualité.

### Taxes foncières locales

En 2010, 309 des 430 communes que compte le pays ont exercé leur droit de prélever une taxe foncière locale à un taux allant de 0 % à 0.7 %. La taxe foncière locale génère très peu de recettes, qui ne représentent qu'une toute petite fraction des ressources globales des communes. Si une commune opte pour une taxe foncière, elle doit décider de la lever : i) sur tous les biens immobiliers; ii) uniquement sur les usines et locaux industriels ; iii) uniquement sur tous les biens situés en zone urbaine ; iv) uniquement sur les usines et locaux industriels et tous les biens situés en zone urbaine ; v) uniquement sur tous les biens immobiliers à usage commercial, y compris les usines et locaux industriels ; ou vi) uniquement sur tous les biens immobiliers à usage commercial, y compris les usines et locaux industriels et tous les biens situés en zone urbaine. Les options i) et ii) sont les plus fréquemment exercées par les communes qui lèvent une taxe foncière (tableau 2.8). Aucune commune n'a opté pour l'option iii), tandis que les options v) et vi) existent depuis 2011 seulement.

Tableau 2.8. **Recours à la taxe foncière locale, 2010**

<i>Communes qui ne prélèvent aucune taxe foncière :</i>	121
<i>Communes qui prélèvent une taxe foncière :</i>	309
Tous les biens immobiliers situés sur le territoire de la commune	145
Usines et locaux industriels	129
Tous les biens situés en zone urbaine	0
Usines, locaux industriels et tous les biens situés en zone urbaine	35

Source : Bureau norvégien des statistiques.

Les recettes des taxes locales complètent utilement les transferts de l'administration centrale car elles donnent aux communes une certaine flexibilité pour décider du niveau et de la qualité des services publics qui leur incombent (Tiebout, 1956). La valeur du bien peut constituer une base d'imposition adaptée à cette fin, car elle est liée, du moins de façon approximative, au niveau de consommation de services publics locaux, comme le ramassage des ordures ou le nettoyage des rues. En d'autres termes, les maisons chères sont en général plus grandes, génèrent plus de déchets et mobilisent davantage les services de nettoyage des rues. Les niveaux actuels des recettes correspondent à cette vision de la taxe foncière locale en tant qu'« impôt sur les avantages ». Ils ne doivent pas être relevés significativement si les autres recommandations formulées dans ce chapitre en vue d'alourdir la fiscalité immobilière – de préférence au moyen de l'introduction d'une taxe sur la valeur locative imputée et sur les plus-values réalisées lors de la vente de logements occupés par leur propriétaire au niveau national – sont mises en œuvre.

### ***L'administration centrale devrait simplifier les lignes directrices relatives à la taxe foncière locale et à sa fixation***

À l'heure actuelle, les communes sont libres de choisir entre les six options pour la taxe foncière locale et, en théorie, la concurrence entre elles devrait les inciter à opter pour l'option la plus efficiente. En pratique, c'est peu probable, compte tenu de la faible mobilité entre communes et de l'influence potentielle de considérations politiques sur la conception de la taxe. Dans la mesure où les taxes foncières locales représentent des impôts sur les avantages, elles devraient s'appliquer de façon similaire à tous les biens situés dans la commune, car tous ces biens – logements et biens à usage commercial, situés en zone urbaine et rurale – bénéficient des services publics financés par les recettes. En outre, dans la mesure où les taxes foncières locales sont adaptées pour ponctionner la rente liée à l'emplacement, leur niveau devrait être élevé. Néanmoins, en pareil cas, les bénéfices des sociétés semblent être la base d'imposition la plus appropriée, comme cela se pratique déjà pour l'hydroélectricité. La fiscalité foncière locale pourrait être améliorée en engageant la réforme suivante des lignes directrices nationales : les communes devraient conserver la liberté de fixer la taxe foncière locale à un niveau allant de 0 % et 0.7 % de la valeur du bien. Cependant, tous les biens à usage d'habitation et commercial seraient imposés. En outre, des taxes supplémentaires pourraient s'appliquer aux entreprises dont les bénéfices résultent en grande partie de rentes liées à l'emplacement.

Selon la législation, la valeur imposable retenue pour le calcul de la taxe foncière locale doit refléter la valeur de marché. En réalité, c'est rarement le cas. Les valeurs imposables sont actualisées tous les dix ans seulement, et les communes appliquent souvent des réductions qui les ramènent à des niveaux très inférieurs aux valeurs de marché. En outre, il est fréquent que les biens à usage d'habitation et à usage commercial ne soient pas imposés au même taux. Hormis pour les taxes supplémentaires clairement justifiées par des rentes liées à l'emplacement, le gouvernement national ne devrait pas autoriser les communes à accorder des exemptions. Elles ne peuvent que servir des intérêts particuliers et sont inefficaces.

Dans la plupart des communes, la valeur des biens retenue pour calculer la taxe foncière n'est pas la même que celle utilisée pour l'impôt sur la fortune. Si, au terme de l'examen préconisé dans les sections précédentes, le gouvernement décide de conserver l'impôt sur la fortune, il devra veiller à ce que les deux impôts soient assis sur les mêmes valeurs. Cette mesure entraînera certainement une baisse des coûts administratifs. En tout état de cause, il faudrait faire en sorte que les valeurs des biens soient actualisées plus fréquemment, tous les trois ans par exemple.

### ***Droit de timbre sur les transactions immobilières***

Un droit de timbre de 2.5 % de la valeur marchande d'un bien doit être acquitté au moment de la vente de ce bien. Ce droit de timbre doit être considéré comme un impôt (et non comme un droit) car il n'a pas pour vocation d'indemniser les autorités pour les dépenses induites par l'enregistrement du bien acquis. En effet, il existe des droits d'enregistrement distincts qui remplissent cet usage. Si les droits de timbre existent dans la plupart des pays, c'est qu'ils sont presque incontournables. En Norvège, certaines transactions immobilières en sont exemptées, les coopératives notamment. Une coopérative est une relation contractuelle qui dispose que le bien est la propriété conjointe de tous ses membres, dont chacun détient une « participation » proportionnelle à la surface de son appartement.

### **Il faudrait supprimer le droit de timbre afin de promouvoir la mobilité**

En renchérissant les coûts d'achat et de vente des logements, le droit de timbre dissuade de déménager là où la demande de main-d'œuvre est la plus forte (pour des données empiriques, voir par exemple Haurin et Gill, 2002 ; Van Ommeren et Van Leuvensteijn, 2005). L'inefficacité des taxes sur les transactions immobilières pour accroître les recettes publiques ayant été démontrée (OCDE, 2009), il faudrait abolir le droit de timbre. Celui-ci est probablement déjà capitalisé dans les prix des logements, de sorte que son abolition pourrait conduire à une augmentation de ces prix. Compte tenu du niveau élevé du droit de timbre, le calendrier d'une telle mesure devrait donc être étudié avec soin. En tout état de cause, les modifications devraient être progressives afin que les gains exceptionnels engrangés par les propriétaires actuels ne soient pas excessifs.

## **Les conséquences économiques des réformes recommandées**

La dernière partie de ce chapitre analyse les conséquences des réformes recommandées sur la croissance économique, les finances publiques, la redistribution opérée par le système fiscal et le marché immobilier.

### **Les recommandations relatives à la politique fiscale sont propices au renforcement de la croissance et de l'efficience**

L'encadré 2.3 résume les principales recommandations de politique fiscale. Elles devraient avoir des effets bénéfiques sur la répartition du capital comme sur les incitations à travailler et à investir, ce qui stimulera la croissance. Comme le souligne la publication de l'OCDE *Objectif croissance* (2011a), alourdir la charge fiscale sur les logements occupés par leurs propriétaires en imposant la valeur locative imputée et les plus-values corrigerait la mauvaise affectation du capital qui semble caractériser le système actuel. Abolir le droit de timbre encouragerait la mobilité résidentielle et de la main-d'œuvre. Éliminer progressivement ou réduire l'impôt sur la fortune améliorerait les incitations à investir et à travailler, et remédier aux lacunes du régime actuel d'imposition des donations et des successions faciliterait la mobilité intergénérationnelle.

### **... avec des effets relativement neutres sur les finances publiques et la redistribution**

Les mesures proposées pourraient être conçues de manière à être budgétairement neutres. Le tableau 2.9 donne un exemple de réforme possible. L'introduction d'impôts sur la valeur locative imputée et sur les plus-values générées par les logements occupés par

Tableau 2.9. **Conséquences budgétaires et sur la redistribution des mesures de réforme proposées**

Mesures possibles	Conséquences budgétaires	Conséquences sur la redistribution
Imposition des logements occupés par leurs propriétaires	+ 41 milliards de NOK	+
Élimination progressive de l'impôt sur la fortune	-13 milliards de NOK	-
Introduction d'un abattement individuel sur les revenus du capital	- ?	+
Augmentation des impôts sur les donations et les successions	+ ?	++
Abolition du droit de timbre	-5 milliards de NOK	-

Note : La présence de deux signes dans la colonne de droite signale un effet important.

Source : Ministère des Finances et Secrétariat de l'OCDE.

leurs propriétaires et le relèvement des impôts sur les donations et les successions augmenteraient les recettes fiscales, tandis que la mise en place d'un abattement individuel sur les revenus du capital et l'abolition de l'impôt sur la fortune et du droit de timbre aurait l'effet inverse. Le tableau présente des estimations de l'impact budgétaire des trois mesures : l'imposition de la valeur locative imputée et des plus-values générées par les logements occupés par leurs propriétaires, la suppression de l'impôt sur la fortune et l'abolition du droit de timbre. Le solde est positif, avec un excédent de 23 milliards de NOK (= 41 – 13 – 5). L'effet pourrait être plus ample ; le gain budgétaire estimé de l'imposition des logements occupés par leurs propriétaires est basé sur le rendement annuel historiquement bas de 3.3 %, et celui de la suppression de l'impôt sur la fortune ne tient pas compte des effets comportementaux éventuels, comme l'amélioration des incitations à travailler et à investir. Même selon ces estimations prudentes, la marge de manœuvre budgétaire serait suffisante pour fixer l'abattement individuel sur les revenus du capital à un niveau substantiel, surtout si les impôts sur les donations et les successions sont majorés. Les répercussions budgétaires précises de l'abattement individuel et des impôts sur les donations et les successions dépendraient du niveau de l'abattement et des modifications apportées à la base et aux taux d'imposition des donations et successions.

Du point de vue de l'économie politique, la nature progressive de l'abattement individuel sur les revenus du capital et l'alourdissement de la fiscalité des donations et successions pourraient contribuer à forger un soutien politique en faveur d'une élimination progressive de l'impôt sur la fortune si ces trois mesures font partie du même programme de réforme. L'exemple de réforme possible (tableau 2.9) est vraisemblablement neutre pour ce qui est des caractéristiques redistributives du système fiscal. Imposer de la même manière les rendements des logements occupés par leurs propriétaires et des logements locatifs réduirait les inégalités. Le système actuel pénalise les citoyens moins aisés qui sont plus souvent locataires que propriétaires de leurs logements, et qui par conséquent supportent une partie non négligeable des impôts que leurs propriétaires doivent payer sur les loyers. De même, un abattement individuel sur les revenus du capital, et notamment l'alourdissement des impôts sur les donations et les successions, renforcerait la progressivité du système fiscal. L'abolition du droit de timbre et l'élimination progressive de l'impôt sur la fortune bénéficieraient relativement plus aux ménages aisés, même si cette conclusion concernant l'impôt sur la fortune ne tient pas compte des hausses de salaires susceptibles de résulter des gains de productivité. Les effets redistributifs pourraient être amplifiés en compensant une augmentation plus forte des impôts sur les donations et les successions par un abattement individuel plus généreux.

### ***L'alourdissement de la fiscalité immobilière devrait résorber la dette des ménages mais aussi rendre le logement moins accessible***

Une recommandation essentielle du présent chapitre concerne l'imposition des logements occupés par leurs propriétaires comme les autres catégories d'actifs, de préférence au moyen de l'imposition de la valeur locative imputée et des plus-values au titre de ces logements. Cette mesure devrait, même après le retrait progressif de l'impôt sur la fortune, alourdir la fiscalité immobilière. Mais contribuerait-elle à tempérer les prix des logements et donc à endiguer l'endettement des ménages qui, comme le montre le graphique 5, ont considérablement augmenté au cours de la dernière décennie ? Comme point de départ, on peut considérer que le coût du logement est une approximation de la

valeur actuelle des loyers escomptés, et le prix du logement (qui ressort des données) reflète le coût du logement diminué de la valeur actuelle de la charge fiscale escomptée. Par conséquent, une hausse de la fiscalité immobilière aurait comme conséquence à court terme une baisse des prix des logements, équivalente à la valeur actuelle des augmentations escomptées de la charge fiscale. Néanmoins, le coût du logement resterait identique, car la hausse des impôts serait en grande partie capitalisée dans les prix.

En l'absence d'autre choc subi par l'économie, on assisterait à long terme à un transfert de capitaux du secteur du logement vers d'autres formes d'investissement offrant des rendements avant impôts plus élevés. Il en résulterait une augmentation des rendements avant impôts (loyers avant impôts) de l'investissement immobilier, entraînant un coût du logement supérieur au niveau d'avant la réforme. Les prix des logements augmenteraient parallèlement à la hausse de leurs coûts. L'augmentation des coûts réduirait la demande ; par conséquent, les prix seraient légèrement inférieurs à ceux d'avant la réforme. Il s'ensuit que l'alourdissement de la fiscalité immobilière proposée dans ce chapitre devrait avoir un effet d'atténuation des prix des logements et donc de la dette des ménages, mais devrait aussi accroître le coût du logement qui deviendrait moins abordable. Cette conclusion se fonde sur l'intuition : taxer davantage le logement ne peut que le rendre plus onéreux.

### Encadré 2.3. **Résumé des recommandations relatives à l'imposition du capital**

#### **Imposition des revenus du capital et de la fortune :**

- La fiscalité des différentes catégories d'actifs devrait être unifiée, notamment en réduisant la subvention fiscale implicite dont bénéficient les logements occupés par leurs propriétaires et en supprimant le traitement spécial accordé à l'immobilier, aux biens à usage professionnel et aux pensions privées individuelles au titre de l'impôt sur la fortune.
- Les logements occupés par leurs propriétaires devraient être imposés comme les autres catégories d'actifs. Le mieux serait d'imposer les loyers imputés et les plus-values au taux normal de l'impôt sur le revenu du capital (28 %). Une autre possibilité serait d'introduire une taxe nationale sur la valeur marchande des logements visés.
- Faute d'introduire l'imposition des loyers imputés ou la taxe nationale, on pourrait aussi supprimer la déductibilité des intérêts hypothécaires. Il faudrait bien mettre en balance les avantages procurés par une hausse de l'imposition effective de ces logements, d'une part, et le renoncement au traitement symétrique de différentes sources de financement et différents types d'intérêts, de l'autre.
- Le gouvernement devrait déterminer qui sont les participants au régime de pensions individuelles privées assorties d'avantages fiscaux et l'incidence des allègements fiscaux sur leur épargne totale. Si les résultats montrent que ce sont principalement les ménages les plus aisés qui optent pour les pensions privées sans conséquence notable sur leur épargne, il faudrait supprimer tous les allègements fiscaux qui s'y rattachent.
- Les taux effectifs d'imposition induits par les impôts sur les revenus du capital et sur la fortune sont très élevés. Il faudrait analyser l'impact de l'impôt sur la fortune sur l'évasion et la fraude fiscales et sur les incitations à épargner et à investir. Si l'arbitrage entre croissance et équité est par trop défavorable à la croissance, l'impôt sur la fortune devrait être progressivement éliminé ou son taux devrait être réduit.

### Encadré 2.3. **Résumé des recommandations relatives à l'imposition du capital** (suite)

- L'élimination progressive de l'impôt sur la fortune permettrait d'aligner les taux effectifs d'imposition des revenus du capital sur ceux des revenus du travail pour les titulaires de hauts revenus. Si l'impôt sur la fortune est éliminé, il faudrait envisager de mettre en place un abattement individuel sur les revenus du capital pour rapprocher les taux effectifs d'imposition des revenus du capital de ceux des revenus du travail également pour les bas revenus.

#### **Impôts sur les donations et les successions :**

- Remplacer tous les abattements en vigueur, qui favorisent l'évasion fiscale des ménages aisés, par un seul abattement sur toute la durée de vie pour toutes les donations et successions imposables, de quelque provenance que ce soit.
- Élargir la base d'imposition en incluant les transferts entre vifs à tous les types de bénéficiaires et supprimer les allègements d'impôts en faveur des exploitations agricoles, des actions non cotées et des sociétés de personnes.
- Imposer les plus-values sur les actifs au moment de la succession.

#### **Impôt sur les bénéfices des sociétés :**

Si d'autres pays continuent d'abaisser les taux de leur impôt sur les bénéfices des sociétés, remplacer l'abattement au titre du taux de rendement (RRA) par une déduction pour fonds propres (ACE).

#### **Taxe foncière locale :**

- Harmoniser l'assiette de la taxe foncière locale entre communes afin d'intégrer tous les biens à usage d'habitation et commercial à leur pleine valeur de marché.
- Mettre à jour plus fréquemment les valeurs des biens, tous les trois ans par exemple. La valeur des biens retenue pour calculer la taxe foncière doit être la même que celle utilisée pour l'impôt sur la fortune.

#### **Droit de timbre :**

Abolir le droit de timbre sur les transactions immobilières pour encourager la mobilité. En raison de son incidence possible sur les prix des logements, le calendrier de cette mesure devrait être examiné avec soin.

## Notes

1. Il existe bien d'autres arguments, souvent assez subtils. Premièrement, contrairement à la plupart des coûts induits par la production d'un revenu à partir d'actifs financiers, ceux induits par la production d'un revenu à partir d'un capital humain, comme le manque à gagner, les ouvrages scolaires, les frais d'inscription, ne sont pas déductibles. C'est pourquoi la taxation des revenus du capital peut subventionner implicitement les investissements dans le capital humain, et ainsi éviter que les individus délaissent cette forme d'investissement au profit de l'épargne financière (Jacobs et Bovenberg, 2010). Deuxièmement, certains individus peuvent constituer une épargne de précaution en prévision d'une dégradation (permanente) de leurs revenus futurs. Cette épargne peut ensuite être taxée, car à défaut les individus qui sont en mesure de conserver d'importants revenus du travail à un stade avancé de leur existence seraient exagérément incités à travailler moins (Golosov et Tsyvinski, 2006). Troisièmement, les imperfections des marchés financiers et les chocs idiosyncratiques non assurables touchant les taux de rendement peuvent justifier un transfert d'une partie de l'impôt sur les successions vers l'impôt sur les revenus du capital perçus tout au long de la vie (Piketty et Saez, 2011).
2. Pour être précis, l'impôt sur la fortune en Norvège est un impôt net, car le passif est déduit de l'assiette imposable.

3. Un exemple d'exemption justifiée à la règle de neutralité entre catégories d'actifs est celui des allègements fiscaux en faveur des pensions, qui peuvent inciter les individus à épargner davantage pour leur retraite qu'ils ne le feraient en l'absence de tels allègements, du fait d'une vision à court terme.
4. Si le revenu locatif est inférieur à 20 000 NOK (soit un faible montant) au cours d'une année civile, il est exonéré d'impôt, alors que s'il dépasse ce seuil, le taux de 28 % s'applique à l'intégralité du revenu (y compris la première tranche de 20 000 NOK). Les mêmes règles s'appliquent lorsque plus de 50 % d'un logement occupé par son propriétaire est mis en location. Les plus-values sur les logements occupés par leurs propriétaires ne sont imposables que si le propriétaire a occupé son logement pendant moins d'un an au cours des deux années qui ont précédé la vente.
5. Au sens strict, cela ne serait pas suffisant compte tenu de l'existence d'un système d'épargne logement (BSU) destiné à encourager les jeunes de moins de 34 ans à épargner en vue d'acquérir leur logement. Ce système prévoit une déduction fiscale de 20 % (sur le revenu ordinaire) au titre des sommes épargnées sur des comptes spéciaux, à concurrence d'un montant annuel de 20 000 NOK (l'épargne totale étant plafonnée à 150 000 NOK).
6. Cette section se concentre sur l'harmonisation des taux d'imposition du rendement normal entre différentes catégories d'actifs. Pour parvenir à un traitement parfaitement symétrique des actifs, le gouvernement devrait en principe s'efforcer d'harmoniser aussi les taux d'imposition sur les rendements supérieurs à la normale.
7. La loi applique aux parents qui héritent de leurs enfants un traitement équivalent à celui réservé aux enfants.

## Bibliographie

- Arnold, J.M., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schweltnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, 121(550), pp. F59-F80.
- Atkinson, A. B. et J. E. Stiglitz (1976), « The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, 6(1-2), pp. 55-75.
- Attanasio, O. et M. Wakefield (2010), « The Effects on Consumption and Saving of Taxing Asset Returns », dans : *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, Oxford.
- Banks, J. et P. Diamond (2010), « The Base for Direct Taxation », dans : *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, Oxford.
- Boadway, R., E. Chamberlain et C. Emmerson (2010), « Taxation of Wealth and Wealth Transfers », dans : *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, Oxford.
- Bond, S. et M.P. Devereux (1995), « On the Design of a Neutral Business Tax under Uncertainty », *Journal of Public Economics*, 58(1), pp. 57-71.
- Brewer, M., E. Saez et A. Shephard (2010), « Means-Testing and Tax Rates on Earnings », dans : *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, Oxford.
- Chamley, C. (1986), « Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives », *Econometrica*, 54(3), pp. 607-622.
- Commission fiscale (2003), *Press Release: Tax Committee Recommendations*, ministère des Finances, Oslo.
- Devereux, M.P. et R. Griffith (2002), « Evaluating Tax Policy for Location Decisions », *International Tax and Public Finance*, 10(2), 107-126.
- Diamond, P. et E. Saez (2011), « The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations », *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), pp. 165-190.
- Golosov, M. et A. Tsyvinski (2006), « Designing Optimal Disability Insurance: A Case for Asset Testing », *Journal of Political Economy*, 114(2), pp. 257-279.
- Griffith, R., J.R. Hines et P.B. Sørensen (2010), « International Capital Taxation », dans : *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, Oxford.
- Haurin, D.R. et H.L. Gill (2002), « The Impact of Transaction Costs and the Expected Length of Stay on Homeownership », *Journal of Urban Economics*, 51(3), pp. 563-584.
- Hines, J.R. (1999), « Lessons from Behavioral Responses to International Taxation », *National Tax Journal*, 52(2), 305-322.

- Institute for Fiscal Studies (2011), *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Jacobs, B. (2011), « From Optimal Tax Theory to Applied Tax Policy: Lessons from the Netherlands for Norway », document interne, Erasmus University Rotterdam.
- Jacobs, B. et A.L. Bovenberg (2010), « Human Capital and Optimal Positive Taxation of Capital Income », *International Tax and Public Finance*, 17(5), pp. 451-478.
- Jacobsen, M.R. (2008), « Norwegian Economic National Report », in: *Yearbook for Nordic Tax Research 2008: Taxation of Capital and Wage Income; Towards Separated and or More Integrated Personal Systems*, DJØF Publishing, Copenhagen.
- Joumard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3: Income Redistribution via Taxes and Transfers across OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 926, Paris.
- Judd, K.L. (1985), « Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model », *Journal of Public Economics*, 28(1), pp. 59-83.
- Keen, M. et J. King (2002), « The Croatian Profit Tax: An ACE in Practice », *Fiscal Studies*, 23(3), pp. 401-418.
- Kopczuk, W., « Economics of Estate Taxation: A Brief Review of Theory and Evidence », *Tax Law Review*, 63(1), pp. 139-157.
- LO (2011), *LO and the Wealth Tax*, Press Announcement, LO, Oslo.
- Mankiw, N.G., M. Weinzierl et D. Yagan (2009), « Optimal Taxation in Theory and Practice », *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), pp. 147-174.
- Ministère des Finances (2011a), *The National Budget 2012*, ministère des Finances, Oslo.
- Ministère des Finances (2011b), *Report No. 11 to the Storting: Evaluation of the 2006 Tax Reform*, ministère des Finances, Oslo.
- Ministère suédois des Finances (2007), *Taxation of Capital and Wage Income; Towards Separated or More Integrated Personal Tax Systems*, ministère des Finances, Stockholm.
- Mirrlees Review (2011), *Tax by Design*, Oxford University Press, Oxford.
- OCDE (2009), *Réformes économiques : Objectif croissance 2009*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Réformes économiques : Objectif croissance 2011*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Norway 2011*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Piketty, T. et E. Saez (2011), « A Theory of Optimal Capital Taxation », document interne, École d'économie de Paris et University of California at Berkeley.
- Salanie, B. (2003), *The Economics of Taxation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Södersten, J., et T. Lindhe (2011), « The Norwegian Shareholder Tax Reconsidered », Document de travail du Département d'économie, n° 2011:6, Université d'Uppsala.
- Sørensen, P.B. (2005), « Neutral Taxation of Shareholder Income », *International Tax and Public Finance*, 12(6), pp. 777-801.
- Tiebout, C.M. (1956), « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.
- Van Ommeren J. et M. Van Leuvensteijn (2005), « New Evidence of the Effect of Transaction Costs on Residential Mobility », *Journal of Regional Science*, 45(4), pp. 681-702.

## ANNEXE 2.A1

## Taux effectifs d'imposition pour différentes catégories d'actifs

La formule générale pour le calcul des taux effectifs d'imposition (TEI) indiqués dans le tableau 2.4 et correspondant à la réduction en pourcentage du taux de rendement annuel réel d'une NOK supplémentaire d'épargne imputable au régime fiscal est la suivante :

$$\text{TEI} = \frac{(\text{rendement réel avant impôt}) - (\text{rendement réel après impôt})}{\text{rendement réel avant impôt}}$$

Le taux de rendement réel avant impôt  $r^{pre}$  est obtenu comme suit :

$$r^{pre} = \frac{1+i}{1+\pi} - 1,$$

où  $i$  correspond au taux de rendement nominal et  $\pi$  au taux d'inflation. Il est utile de décomposer le taux de rendement nominal  $i$  d'un actif en ajoutant le taux normal de rendement  $i_N$  et le taux de rendement supérieur à la normale  $i_A$ , de sorte que :

$$i = i_N + i_A.$$

Le taux réel de rendement après impôt  $r_N^{post}$  des comptes rémunérés, des actions, des logements occupés par leurs propriétaires et de l'immobilier locatif ayant un taux normal de rendement est calculé par la formule ci-après :

$$r_N^{post} = \frac{[1 + i_N \cdot (1 - t_N)] - I(W > \overline{W}) \cdot 1.1\% \cdot v_W \cdot [1 + i_N \cdot (1 - t_N)]}{1 + \pi} - 1.$$

La fonction d'indicateur  $I(\cdot)$  est égale à 1 si le patrimoine taxable d'un individu  $W$  dépasse  $\overline{W} = \text{NOK } 750\,000$  et à 0 autrement. Ainsi, le deuxième terme du numérateur disparaît dans le cas d'un individu n'acquittant pas l'impôt sur la fortune. Ce dernier obtient le taux normal de rendement  $i_N$  dont il garde l'intégralité moins le taux légal de l'impôt sur le revenu du capital  $t_N$ . Ce taux est de 28 % pour les comptes rémunérés, les actions et l'immobilier locatif et de 0 % pour les logements occupés par leurs propriétaires (voir tableau 2.3).

Un individu pour qui  $W > \bar{W}$  devra en outre acquitter l'impôt sur la fortune sur l'encours investi. Le taux de l'impôt sur la fortune est de 1.1 %, et  $v_W$  est l'évaluation de la catégorie d'actifs dans l'assiette de cet impôt. Celle-ci est de 100 % pour les comptes rémunérés et les actions, de 25 % pour les logements occupés par leurs propriétaires et de 40 % pour l'immobilier locatif (voir graphique 2.5). L'impôt sur la fortune est censé être acquitté aussi sur le taux de rendement normal après paiement de l'impôt sur le revenu du capital.

La décomposition du taux de rendement réel après impôt  $r^{post}$  d'un actif ayant un rendement supérieur à la moyenne en taux réel de rendement après impôt sur le rendement normal, d'une part, et taux réel de rendement après impôt  $r_A^{post}$  sur le rendement supérieur à la moyenne,

$$r^{post} = r_N^{post} + r_A^{post},$$

donne

$$r^{post} = r_N^{post} + \frac{i_A \cdot (1 - t_A) - I(W > \bar{W}) \cdot 1.1\% \cdot v_W \cdot i_A \cdot (1 - t_A)}{1 + \pi}.$$

L'abattement au titre du taux de rendement implique que le taux d'imposition légal  $t_A = 48\%$  applicable au rendement supérieur à la normale des actions est plus élevé que le taux d'imposition légal  $t_N = 28\%$  applicable au rendement normal. Étant donné que l'abattement ne s'applique qu'aux actions, pour toutes les autres catégories d'actifs  $t_A = t_N$ .

Le calcul des TEI sur les pensions individuelles privées exige plusieurs hypothèses supplémentaires qui sont énoncées dans la note du tableau 2.4.

Ce tableau indique les TEI pour les différentes catégories d'actifs lorsque le taux de rendement nominal est de 4 % et le taux d'inflation de 2 %. Les valeurs retenues pour ces variables correspondent étroitement au taux de rendement nominal des emprunts d'État et à l'inflation des prix à la consommation en Norvège depuis 2000. Comme le soulignent la *Mirrlees Review* (2011) et d'autres auteurs, le principal facteur de distorsions des décisions d'épargne et d'investissement induites par le système fiscal est le TEI applicable au taux de rendement normal des actifs. Par conséquent, le tableau 2.4 utilise comme scénario de référence le rendement des emprunts d'État, généralement employé pour estimer le rendement normal.

Le rendement normal effectif (ou sans risque) (qui est difficile à observer) peut fort bien s'accompagner d'un rendement réel inférieur à 2 %. La partie A du tableau 2.A1.1 présente donc les TEI applicables à différentes catégories d'actifs pour le cas où le rendement nominal est de 3 % (et l'inflation reste de 2 %). Étant donné que le rendement réel implicite est désormais plus faible que dans le scénario fondé sur un rendement nominal de 4 %, l'inflation restant la même, les TEI sont plus élevés que dans le tableau 2.4.

Dans le cas d'une compensation intégrale des rendements inférieurs à la normale par rapport à des rendements supérieurs à la normale, le TEI sur le rendement normal est le principal facteur de distorsions des décisions d'épargne et d'investissement induites par le système fiscal, même pour les actifs à risque faisant l'objet d'une prime de risque (Bond et Devereux, 1995). Néanmoins, l'abattement au titre du taux de rendement ne traite pas de façon totalement symétrique les rendements supérieurs et inférieurs à la normale. Il s'ensuit que certains investissements ne seraient pas effectués même si seuls les rendements supérieurs à la normale étaient imposés. Les limitations institutionnelles à la

compensation intégrale des rendements inférieurs à la normale par rapport à des rendements supérieurs à la normale étant considérées comme acquises, les distorsions des décisions d'épargne et d'investissement doivent être mesurées à l'aune d'un taux de rendement théorique incluant une prime de risque (ex. Griffith, Hines et Sørensen, 2010). Les parties B et C du tableau 2.A1.1 prennent comme hypothèses un rendement normal (nominal) de 4 %, un taux d'inflation de 2 % et, respectivement, un rendement nominal de 5 % et 6 %. Il convient de noter qu'un rendement réel de 3-4 % des comptes rémunérés n'est pas forcément plausible. Les rendements des actions supérieurs à la normale supportent une taxe supplémentaire de 28 %. Étant donné que cette surtaxe s'applique uniquement aux actions, le TEI applicable à celles-ci, avec et sans impôt sur la fortune, augmente par rapport aux TEI sur les comptes rémunérés, les logements occupés par leurs propriétaires et l'immobilier locatif, par comparaison avec le tableau 2.4. Pour le reste, ces valeurs aboutissent à des résultats généralement similaires.

**Tableau 2.A1.1. Taux effectifs d'imposition sur le revenu réel généré par différents actifs selon diverses hypothèses**

	Sans impôt sur la fortune (%)	Avec impôt sur la fortune (%)
A. Rendement nominal de 3 %, inflation de 2 %		
Comptes rémunérés	84	196
Actions	84	196
Logements occupés par leurs propriétaires	0	28
Immobilier locatif	84	129
Pensions privées individuelles	73	73
B. Rendement nominal de 5 %, inflation de 2 %		
Comptes rémunérés	47	85
Actions	53	91 <sup>1</sup>
Logements occupés par leurs propriétaires	0	9
Immobilier locatif	47	62
Pensions privées individuelles	25	25
C. Rendement nominal de 6 %, inflation de 2 %		
Comptes rémunérés	42	71
Actions	52	81
Logements occupés par leurs propriétaires	0	7
Immobilier locatif	42	53
Pensions privées individuelles	20	20

Note : Les calculs sont fondés sur un rendement normal (nominal) de 3 % dans la partie A et de 4 % dans les parties B et C. Les taux effectifs d'imposition (TEI) s'appliquent à un NOK supplémentaire épargnée par un résident norvégien qui investit dans un actif norvégien. Les TEI sur les actions sont basés sur les taux nominaux d'amortissement qui reflètent le mode de fonctionnement du système fiscal norvégien dans lequel l'amortissement fiscal dépend du coût d'acquisition (et non du prix de rachat) et de la durée de vie escomptée de l'actif. Les TEI pour le logement occupé par son propriétaire et l'immobilier locatif sont indépendants du degré de financement par emprunt plutôt que sur fonds propres si l'on suppose que les taux d'intérêt hypothécaires et de rémunération de l'épargne sont les mêmes. Les TEI pour les pensions privées individuelles sont basés sur un taux d'imposition du revenu de pension de 39 % et sur l'hypothèse selon laquelle les avoirs initiaux restent investis pendant 15 ans, puis sont reversés sur une période de 15 ans (sous forme de rente).

Source : Ministère des Finances.

## **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

## NORVÈGE

### THÈME SPÉCIAL : LA RÉFORME FISCALE : L'IMPOSITION DU CAPITAL

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, février 2012  
Australie, novembre 2010  
Autriche, juillet 2011  
Belgique, juillet 2011  
Brésil, octobre 2011  
Canada, juin 2012  
Chili, janvier 2012  
Chine, février 2010  
Corée, avril 2012  
Danemark, janvier 2012  
Espagne, décembre 2010  
Estonie, avril 2011  
États-Unis, juin 2012  
Fédération de Russie, décembre 2011  
Finlande, février 2012  
France, mars 2011  
Grèce, août 2011  
Hongrie, mars 2012  
Inde, juin 2011  
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011  
Islande, juin 2011  
Israël, décembre 2011  
Italie, mai 2011  
Japon, avril 2011  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, mai 2011  
**Norvège, février 2012**  
Nouvelle-Zélande, avril 2011  
Pays-Bas, juin 2012  
Pologne, mars 2012  
Portugal, juillet 2012  
République slovaque, novembre 2010  
République tchèque, novembre 2011  
Royaume-Uni, mars 2011  
Slovénie, février 2011  
Suède, janvier 2011  
Suisse, janvier 2012  
Turquie, juillet 2012  
Union européenne, mars 2012  
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Norvège 2012*, Éditions OCDE.

[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-nor-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nor-2012-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 2012/5**  
**Février 2012**

éditions **OCDE**  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2012 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-333X  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-12938-2  
10 2012 05 2 P 9



789264 129382