



Études économiques de l'OCDE

FINLANDE

FÉVRIER 2014



Études économiques de l'OCDE : Finlande 2014

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 (2015), *Études économiques de l'OCDE : Finlande 2014*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2014.fr

ISBN 978-92-64-20711-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-20712-7 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Finlande
ISBN 0304-3363 (imprimé)
ISBN 1684-3428 (PDF)

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.

Crédits photo : Couverture @ iStockphoto.com/Rick Hyman.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.
© OCDE 2015

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@efcopies.com.

Table des matières

Statistiques de base de la Finlande, 2012	7
Résumé	9
Principales conclusions	10
Principales recommandations	11
Évaluation et recommandations	13
L'activité se redresse lentement, mais les incertitudes restent importantes	15
L'économie connaît une profonde restructuration	18
<i>Recommandations relatives à l'innovation et à la croissance verte</i>	23
Le secteur financier est solide, mais des vulnérabilités demeurent	23
<i>Recommandations relatives à la politique financière</i>	27
Un assainissement est justifié à moyen terme	27
Réformes structurelles destinées à stimuler la croissance et à assurer	
la viabilité budgétaire à long terme	28
<i>Recommandations relatives à la politique budgétaire et aux réformes structurelles</i>	29
Les conséquences économiques du vieillissement démographique	30
<i>Recommandations relatives aux réformes des retraites, de la santé et du marché</i>	
<i>du travail</i>	35
Renforcer l'efficacité du secteur public	35
<i>Recommandations relatives aux finances publiques locales et à la réforme municipale</i>	40
Bibliographie	41
Annexe. Progrès de la réforme structurelle	43

Chapitres thématiques

Chapitre 1. Les conséquences économiques du vieillissement	53
Le vieillissement rapide de la population exercera des pressions croissantes	
sur les finances publiques et les ressources de main-d'œuvre	55
Des solutions existent pour adapter au vieillissement les systèmes de retraite	
et de santé	65
Des mesures devraient être mises en œuvre pour aider des travailleurs seniors	
à continuer à travailler ou à trouver un travail	73
Augmentation du taux d'activité dans d'autres groupes	79
Le vieillissement ouvre aussi de nouvelles perspectives	81
<i>Recommandations concernant les réformes des retraites, de la santé et du marché</i>	
<i>du travail</i>	82
Bibliographie	82

Chapitre 2. Finances publiques locales et réforme municipale	85
La Finlande est l'un des pays les plus décentralisés de l'OCDE	88
Les finances locales se détériorent et les services publics deviennent de plus en plus inégaux	96
Le cadre budgétaire pourrait être renforcé	102
La réforme des communes peut générer des gains d'efficacité dans les services publics	106
<i>Recommandations sur les finances publiques locales et la réforme municipale</i>	118
Bibliographie	119
Encadré	
1.1. Caractéristiques du système finlandais de retraite	57
1.2. Incidence du vieillissement sur la croissance et l'épargne	64
1.3. Les Finlandais âgés jouissent d'un niveau de bien-être supérieur à celui de la population en général à de nombreux égards	72
2.1. Réformes en cours concernant les collectivités locales	87
2.2. Le rôle du secteur municipal en Finlande	91
2.3. La commune de Salo a dû faire face à la fermeture de l'usine Nokia	100
2.4. Les fusions de communes dans les pays de l'OCDE	107
2.5. L'expérience régionale du Kainuu	112
Tableaux	
1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques	16
2. Incidence estimée des réformes structurelles sur l'écart de viabilité des finances publiques	29
1.1. Prévisions des taux de dépendance des personnes âgées et de l'épargne	65
1.2. Âges de départ à la retraite requis pour égaliser les prestations en 2010 et 2050 dans différents scénarios de mortalité	67
1.3. Politiques en matière de vieillissement et d'emploi en Finlande	74
2.1. Indicateur des règles budgétaires des administrations infranationales dans certains pays	105
2.2. Part des services publics fournis par des prestataires privés	114
Graphiques	
1. Le bien-être est relativement élevé en Finlande	14
2. La production est encore bien inférieure aux pics précédents	15
3. Le marché du travail a relativement bien résisté	17
4. La part des produits électroniques et forestiers dans la production s'est effondrée	18
5. La compétitivité s'est érodée	19
6. La Finlande a été bien intégrée dans les chaînes de valeur mondiales	20
7. Les politiques encouragent la croissance verte	22
8. Les conditions financières sont accommodantes, mais la croissance du crédit est atone	24
9. La dette brute des ménages et les prix des logements ont eu tendance à grimper	25
10. Le ratio de levier global est élevé	26

11. La position budgétaire se dégrade	27
12. Les taux de dépendance des personnes âgées et les dépenses au titre des retraites augmentent rapidement	30
13. Les dépenses au titre de la santé et de la prise en charge de longue durée devraient augmenter fortement	32
14. L'ajustement de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie pourrait stabiliser le taux d'activité	33
15. Les dépenses des collectivités locales sont élevées en pourcentage du PIB . . .	36
16. La maîtrise des dépenses est difficile en raison de la fragmentation	36
17. La dette municipale augmente et est inégalement distribuée	37
18. Les dépenses municipales sont les plus faibles pour les communes de 20 000 à 40 000 habitants	39
1.1. Une population vieillissante	55
1.2. La dépendance des personnes âgées et les coûts des retraites augmentent rapidement	56
1.3. Nouveaux retraités par groupe d'âge en 2011	59
1.4. Âge effectif moyen de sortie du marché du travail et âge normal d'ouverture des droits à pension	60
1.5. Variation prévue de la durée escomptée de la période de retraite avec un âge normal d'ouverture des droits à pension	61
1.6. Dépenses prévues au titre de la santé publique et des soins de longue durée . . .	61
1.7. Taux d'activité	63
1.8. Droits à pension dans différents scénarios de l'espérance de vie	66
1.9. L'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie pourrait stabiliser le taux d'activité	68
1.10. Les nouveaux retraités de 50 ans et plus, par type de pension	69
1.11. Profil de bien-être pour différents groupes d'âge	73
1.12. Impôt implicite sur la poursuite du travail	75
1.13. Discrimination fondée sur l'âge sur le lieu de travail	75
1.14. Conditions de travail peu satisfaisantes par âge et par sexe	78
1.15. Coin fiscal en 2012	79
2.1. Les dépenses des collectivités locales sont élevées en pourcentage du PIB . . .	88
2.2. Recettes et dépenses des collectivités locales en 2011	89
2.3. Consommation et investissement des administrations locales	90
2.4. Décentralisation en matière de santé et d'éducation	91
2.5. L'administration publique en Finlande	92
2.6. Dépenses et recettes du secteur municipal	93
2.7. Population des communes en 2012	95
2.8. Tendances en matière de finances publiques	97
2.9. Dette publique locale	98
2.10. Situation financière des administrations locales	99
2.11. Coût des services publics par taille des communes	108
2.12. L'utilisation de mécanismes de marché dans la fourniture de services publics	115

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

La situation et les politiques économiques de la Finlande ont été examinés par le Comité le 16 janvier 2014. Le projet de rapport a été ensuite révisé à la lumière des discussions et approuvé définitivement en tant que rapport convenu par l'ensemble du Comité le 30 janvier 2014.

Le projet de rapport du Secrétariat a été préparé pour le Comité par Christophe André, Christine de la Maisonneuve et Clara García sous la supervision de Vincent Koen.

L'Étude précédente de la Finlande a été publiée en février 2012.

Des informations sur la dernière Étude ainsi que sur les précédentes et des informations complémentaires sur la manière dont les Études sont préparées sont disponibles sur www.oecd.org/eco/surveys.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Statistiques de base de la Finlande, 2012

(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)^a

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (millions)	5.4		Densité de la population par km ²	16.0	(34.3)
Moins de 15 ans (%)	16.4	(18.1)	Espérance de vie (années, 2011)	80.6	(80.0)
Plus de 65 ans (%)	18.5	(15.3)	Hommes	77.3	(77.3)
Née à l'étranger (% , 2011)	4.9		Femmes	83.8	(82.8)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.5	(0.5)	Dernière élection générale	Avril 2011	

L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (%)		
En prix courants (milliards USD)	247.4		Secteur primaire	2.8	(2.5)
En prix courants (milliards EUR)	192.4		Industrie y compris construction	26.0	(27.4)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	-0.7	(0.6)	Services	71.2	(69.9)
Par habitant, PPA (milliers USD)	38.3	(37.2)			

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En pourcentage du PIB

Dépenses	56.6	(42.6)	Dette financière brute	64.0	(102.4)
Recettes	54.4	(36.2)	Dette financière nette	-55.4	(64.1)

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (EUR par USD)	0.778		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change PPA (USA = 1)	0.929		Articles manufacturés	29.6	
En pourcentage du PIB			Machines et matériel de transport	29.2	
Exportations de biens et services	40.5	(53.8)	Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	11.0	
Importations de biens et services	41.4	(50.4)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	-1.9	(-0.5)	Machines et matériel de transport	27.1	
Position d'investissements internationaux nette	18.4		Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	22.0	
			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	11.7	

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans	69.4	(65.0)	Taux de chômage (%)		
Hommes	70.6	(73.1)	Total (15 ans et plus)	7.7	(7.9)
Femmes	68.2	(57.0)	Jeunes (15 à 24 ans)	18.8	(16.2)
Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne	1 672	(1 766)	De longue durée (1 an et plus)	1.6	(2.7)
Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2011)	3.8	(2.4)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2011)	39.3	(31.5)

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (tep)	6.2	(4.2)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2011)	10.3	(10.0)
Énergies renouvelables (%)	29.1	(8.5)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m ³ , 2006)	1.2	
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM ₁₀ , µg/m ³ , 2010)	15.2	(20.1)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2011)	0.5	(0.5)

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2009)	0.255	(0.305)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2009)		
Taux de pauvreté relative (% , 2009)	7.4	(10.7)	Compréhension de l'écrit	524	(496)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Mathématiques	519	(494)
Soins de santé (2011)	9.0	(9.5)	Sciences	545	(501)
Retraites (2009)	11.1	(8.7)	Part des femmes au parlement (% , novembre 2013)	42.5	(26.0)
Éducation (2010, primaire, secondaire, post sec. non supérieur)	4.1	(4.0)	Aide publique au développement nette (% du RNB)	0.5	(0.4)

Indicateur du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org/fr/

a) Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence Internationale de l'Énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.

Résumé

- *Principales conclusions*
- *Principales recommandations*

Principales conclusions

La forte croissance, l'innovation et les réformes structurelles qui ont marqué la décennie précédant la crise économique et financière mondiale ont transformé la Finlande en l'une des économies les plus compétitives du monde, assurant un niveau élevé de bien-être à ses citoyens. Plus récemment, toutefois, la compétitivité s'est dégradée et la production a diminué, sous l'effet de l'effondrement de l'activité dans le secteur électronique et la sylviculture, mais la situation pourrait s'améliorer quelque peu, car les dernières négociations entre les partenaires sociaux n'ont débouché que sur des augmentations salariales modestes. Plus largement, pour assurer la relance économique, il faut tirer parti de l'impressionnant capital humain, des institutions solides et de la gestion macroéconomique et financière saine pour renforcer la croissance et accroître l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales.

Les pouvoirs publics ont annoncé un programme ambitieux de réformes structurelles pour : consolider les finances publiques ; stimuler la croissance de la productivité dans les services publics et continuer d'assurer ces services à un coût abordable à mesure que le vieillissement de la population fait augmenter la demande ; prolonger la durée de la vie professionnelle et accroître l'offre de main-d'œuvre de façon à compenser la contraction de la population d'âge actif ; réduire le chômage structurel ; et augmenter la production potentielle de l'économie. La réalisation de ces objectifs est indispensable pour maintenir les hauts niveaux de vie et de bien-être.

Réformes destinées à répondre au vieillissement de la population

La population vieillit plus rapidement en Finlande que dans la plupart des pays de l'OCDE, ce qui exerce une pression grandissante sur les finances publiques, notamment via les pensions et les dépenses de santé, et sur les ressources de main-d'œuvre. Bien que l'emploi des seniors soit en augmentation, l'âge effectif de départ à la retraite reste relativement faible, car un grand nombre de travailleurs prennent leur retraite à l'âge minimum de 63 ans malgré l'existence d'incitations financières à la prolongation de la durée du travail, et différentes passerelles sont utilisées pour cesser de travailler encore plus tôt. Outre la réforme des régimes de retraite, le rallongement de la durée du travail exige aussi une amélioration de l'employabilité des seniors grâce à la formation et à la réforme de certaines politiques du marché du travail destinées à doper l'emploi global.

Politique budgétaire et réformes structurelles

Au début de la crise économique mondiale, la Finlande avait des finances publiques saines, ce qui lui a permis d'éviter un assainissement budgétaire pro-conjoncturel aux effets dommageables. Les indicateurs de viabilité budgétaire, bien que divers et entourés d'incertitudes, vont tous dans le sens de la nécessité d'une poursuite de l'assainissement budgétaire à moyen terme. L'essentiel de cet assainissement devrait venir de réformes structurelles.

Finances publiques locales et réforme municipale

Les communes finlandaises, qui sont en moyenne de petite taille, assurent une grande partie des services publics, notamment l'éducation, les soins de santé et les services sociaux. Leurs dépenses se sont accrues régulièrement ces dernières années et certaines communes ont du mal à fournir des services répondant aux normes nationales. Les pouvoirs publics ont lancé un plan de fusions volontaires, en vertu duquel les communes doivent soumettre des propositions d'ici à juillet 2014. Au stade actuel, l'issue de la réforme est encore très incertaine. L'expérience internationale plaide pour le bien-fondé du regroupement des communes, du moins celles situées en dehors des zones reculées, même si les obstacles politiques et les coûts de la transition peuvent être importants. Les finances publiques locales pourraient être encore renforcées en modifiant la structure fiscale et en renforçant les règles budgétaires.

Politique financière

Le système financier, qui a évité une pénurie de crédit, a bien résisté aux turbulences mondiales. Néanmoins, au-delà des efforts en cours à l'échelle de l'Europe et de la planète pour renforcer le système financier, les outils macroprudentiels et la coopération transfrontières en matière de supervision financière doivent être encore développés pour se protéger des crises futures.

Innovation et croissance verte

La Finlande investit fortement dans l'innovation. La fiscalité énergétique y est élevée, ce qui encourage l'utilisation efficace des ressources, mais certaines subventions néfastes pour l'environnement existent encore. L'innovation dans les technologies propres, qui est fortement soutenue par les politiques publiques, encourage la croissance verte.

Principales recommandations

Réforme destinées à répondre au vieillissement de la population

- Relever progressivement l'âge minimal de départ à la retraite et introduire un lien entre l'âge de la retraite et les prestations d'une part et l'espérance de vie d'autre part.
- Mettre fin aux retraites à temps partiel et à la période prolongée d'admissibilité à l'indemnisation du chômage pour les seniors. L'accès aux pensions d'invalidité ne devrait être fondé que sur des raisons médicales.
- Continuer à encourager la formation tout au long de la vie afin de favoriser la poursuite d'une activité à l'âge mûr.
- Renforcer les politiques actives du marché du travail afin d'améliorer le taux d'activité des jeunes, des femmes en âge de procréer et des chômeurs de longue durée.

Politique budgétaire et réformes structurelles

- Les coûts croissants du vieillissement de la population et l'augmentation de la dette publique imposent un assainissement à moyen terme, principalement par le biais de réformes structurelles.
- La viabilité des finances publiques devrait être suivie de près et l'orientation de la politique budgétaire ajustée en conséquence, en prenant en compte la situation conjoncturelle et les enjeux à moyen et long terme.

Finances publiques locales et réforme municipale

- Continuer à promouvoir la fusion des communes ou réduire leurs responsabilités dans les domaines où des économies d'échelle et de portée peuvent être réalisées.
- Mettre en œuvre comme prévu le nouveau cadre budgétaire applicable aux communes. Mieux refléter les dépenses d'investissement dans la comptabilité des entreprises pour améliorer le contrôle des déficits et favoriser une affectation efficiente des ressources publiques.
- Modifier la structure des recettes fiscales locales de façon à augmenter la part des impôts fonciers et à diminuer celle de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Politique financière

- Les risques pesant sur la stabilité financière devraient être étroitement surveillés. Parmi les instruments macroprudentiels pourraient figurer le plafonnement des quotités de prêts hypothécaires et une augmentation des coefficients de pondération des risques appliqués aux crédits hypothécaires (conformément aux normes de fonds propres de l'UE), afin d'empêcher une évolution éventuellement non viable de la dette des ménages.
- Déterminer si des réserves de fonds propres supplémentaires pour les établissements financiers d'importance systémique sont justifiées à la lumière de l'examen de la qualité des actifs et des tests de résistance à venir. Continuer à coopérer avec les autres pays nordiques pour mettre en place des mécanismes de résolution pour les grands établissements transfrontaliers, en tenant compte des efforts déployés à l'échelle européenne pour renforcer le système financier.

Innovation et croissance verte

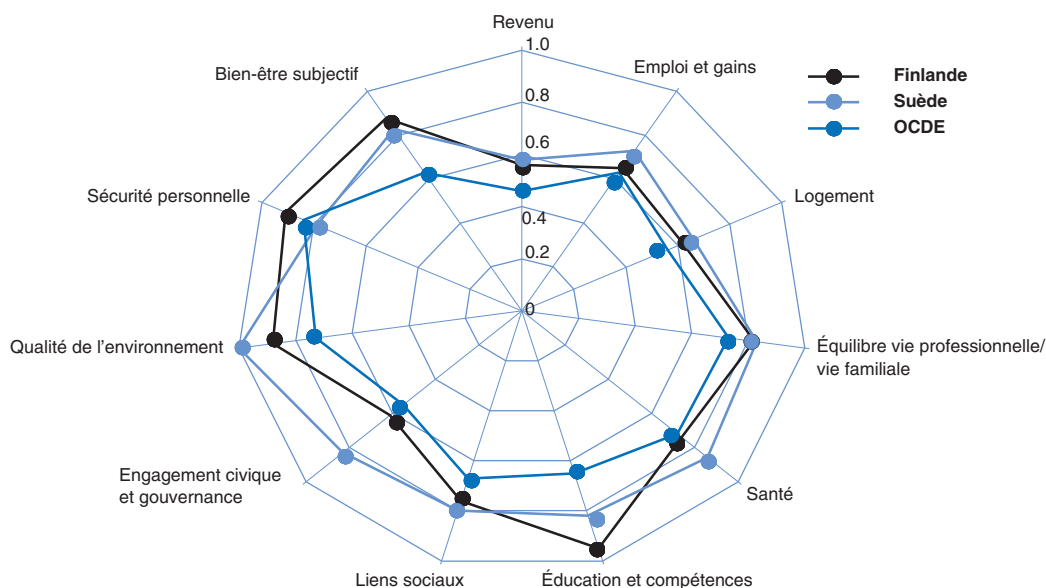
- Continuer à soutenir l'innovation en utilisant une approche de large portée. Surveiller l'incidence des financements publics directs afin d'assurer une allocation efficace des ressources et soutenir en priorité les activités générant des externalités positives, comme la recherche fondamentale et l'éducation.
- Supprimer progressivement les subventions néfastes pour l'environnement, en tenant compte des effets plus larges sur le plan socio-économique et sur celui de la compétitivité.

Évaluation et recommandations

- *L'activité se redresse lentement, mais les incertitudes restent importantes*
- *L'économie connaît une profonde restructuration*
- *Le secteur financier est solide, mais des vulnérabilités demeurent*
- *Un assainissement est justifié à moyen terme*
- *Réformes structurelles destinées à stimuler la croissance et à assurer la viabilité budgétaire à long terme*
- *Les conséquences économiques du vieillissement démographique*
- *Renforcer l'efficacité du secteur public*

Avant la crise financière et économique mondiale de 2008, la Finlande a connu plus d'une décennie de forte croissance de la production dont le moteur était le secteur de la haute technologie. Le pays est l'un des plus compétitifs au monde et ses résidents jouissent d'un niveau de bien-être élevé. Il est classé septième dans le rapport mondial sur le bonheur de 2013 (Helliwell et al., 2013) et obtient de meilleurs résultats que la moyenne de l'OCDE pour ce qui est de toutes les dimensions de l'indicateur du vivre mieux (graphique 1). L'inégalité de revenu est toujours l'une des plus faibles de la zone OCDE. L'intégration sociale contribue aux bons résultats mesurés en Finlande pour le bien-être subjectif, la sécurité personnelle, l'engagement civique, la gouvernance et les liens sociaux. Les emplois et les revenus sont proches de la moyenne de l'OCDE, malgré une faiblesse récente de la production, et l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale est satisfaisant. Les conditions de logement sont meilleures que la moyenne de l'OCDE, mais les ménages s'endettent lourdement pour financer leur habitation, ce qui accroît leur vulnérabilité et celle du système financier face à des chocs économiques. La qualité de l'environnement est très bonne et l'abondance des ressources naturelles, notamment les forêts, offrent un bon potentiel pour la croissance verte. L'éducation est excellente, même si la Finlande a un peu reculé dans les derniers classements du programme de suivi des acquis des élèves (PISA) (OECD, 2013a). La couverture des services de santé publique est large, même si la situation sanitaire est moyenne.

Graphique 1. **Le bien-être est relativement élevé en Finlande**¹



1. Chaque dimension du bien-être est mesurée par l'un des trois indicateurs de la série qui compose l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE. La moyenne des indicateurs normalisés est calculée avec des pondérations égales. Les indicateurs sont normalisés pour se situer entre 1 (niveau le plus élevé) et 0, sur la base de la formule suivante : $(\text{valeur de l'indicateur} - \text{valeur minimum}) / (\text{valeur maximum} - \text{valeur minimum})$.

Source : OCDE, *Comment va la vie ? 2013, Mesurer le bien-être*.

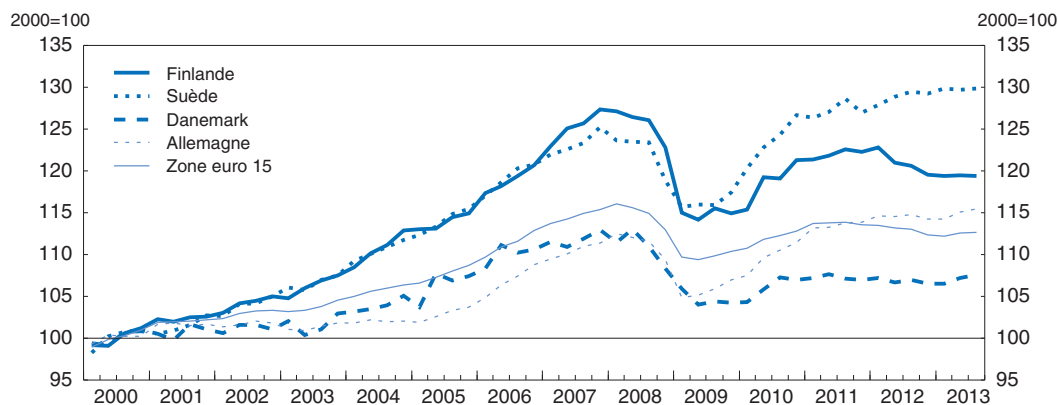
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991375>

Néanmoins, les finances publiques sont soumises à des tensions du fait de l'augmentation des coûts liés au vieillissement et à la demande de services de santé, et du ralentissement de la croissance économique, attribuable en grande partie à des facteurs structurels comme la dégradation de la compétitivité et la contraction ressentie dans les secteurs de l'électronique et de la sylviculture. Des réformes des retraites et du secteur public sont donc nécessaires pour assurer la viabilité budgétaire à long terme, tout en maintenant la qualité des services publics. Les autorités ont récemment annoncé des réformes ambitieuses pour accroître la production potentielle et améliorer les finances publiques, réformes qui sont décrites ci-après.


L'activité se redresse lentement, mais les incertitudes restent importantes

La Finlande, qui avait obtenu des résultats meilleurs que la plupart des pays comparables pour ce qui est de la croissance du PIB depuis 2000, a été touchée très durement par la crise économique et financière de 2009. Elle a enregistré une double récession et la production est encore inférieure de 6 % environ à son pic de la fin de 2007 (graphique 2). Le PIB n'a que légèrement progressé depuis le deuxième trimestre de 2013 et la reprise devrait être lente (tableau 1). La demande étrangère reste peu dynamique et l'économie traverse une période de profonde restructuration. La faible croissance du revenu des ménages et le manque de confiance pèsent sur la consommation privée et l'investissement résidentiel, alors que la faible utilisation des capacités et les incertitudes font obstacle à l'investissement des entreprises. L'amélioration progressive de l'économie mondiale soutiendra la reprise, mais la vigueur de la croissance exigera des mesures d'innovation et des gains de compétitivité pour redresser les exportations et l'investissement.

Graphique 2. **La production est encore bien inférieure aux pics précédents**
PIB réel



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991394>

Le chômage, tel que mesuré dans l'enquête internationalement comparable sur la population active, n'a augmenté que modérément compte tenu du recul de la production, et le chômage de longue durée a été maîtrisé (graphique 3, parties A et B). Néanmoins, l'emploi a chuté et le chômage recensé progresse (graphique 3, partie C). La divergence des tendances du chômage ressortant des données des bureaux de l'emploi et de celles de l'enquête sur la population active amène à penser que le nombre de travailleurs découragés a augmenté, la définition de la recherche active d'un emploi étant plus restrictive dans

Tableau 1. **Indicateurs et prévisions macroéconomiques**
Variation annuelle en pourcentage, prix en volume (2000)

	2010 Prix courants (milliards EUR)	2011	2012	2013	2014	2015
PIB	179	2.8	-1.0	-1.3	1.1	1.9
Consommation privée	99	2.5	0.3	-0.6	0.6	1.4
Consommation publique	44	0.5	0.5	-0.5	-0.2	0.7
Formation brute de capital fixe	34	5.7	-1.0	-3.7	-1.4	2.6
Logement	12	5.0	-4.0	-0.9	0.6	2.3
Entreprises	17	7.1	0.3	-5.9	-2.8	3.4
Secteur public	4	2.6	1.7	-1.8	-1.3	0.0
Demande intérieure finale	177	2.6	0.1	-1.2	0.1	1.4
Formation de stocks ¹	-1	0.0	0.0	0.0	0.8	0.1
Demande intérieure totale	176	2.5	0.4	-1.1	0.8	1.5
Exportations de biens et de services	72	2.8	-0.2	0.7	3.8	4.8
Importations de biens et de services	70	6.2	-0.7	-2.4	4.1	3.6
Exportations nettes ¹	2	-1.3	0.2	1.3	-0.1	0.5
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)						
Revenu national brut	151	1.8	-1.5	-1.3	1.1	1.9
PIB potentiel	..	0.8	1.0	1.0	1.1	1.4
Écart de production ²	..	0.1	-1.7	-3.6	-3.4	-2.9
Emploi	..	1.1	0.4	-0.8	-0.1	0.6
Taux de chômage ³	..	7.8	7.7	8.2	8.3	8.0
Indice implicite des prix du PIB	..	2.7	2.9	1.7	1.6	1.8
Indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC)	..	3.3	3.2	2.2	2.2	1.8
IHPC de base	..	1.8	2.1	1.8	1.8	1.5
Taux d'épargne des ménages, net ⁴	..	1.3	1.1	1.9	1.2	0.5
Balance commerciale ⁵	..	-0.8	-1.0	0.2	-0.3	0.2
Balance des opérations courantes ⁵	..	-1.5	-1.8	-0.7	-1.0	-0.5
Solde financier des administrations publiques ⁵	..	-1.0	-2.2	-2.5	-2.3	-1.8
Besoins de financement sous-jacent des administrations publiques ²	..	-0.9	-1.4	-0.8	-0.6	-0.4
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques ²	..	-1.1	-1.5	-0.8	-0.6	-0.4
Dette publique brute (Maastricht) ⁵	..	49.2	53.6	56.4	60.0	62.7
Dette nette des administrations publiques ⁵	..	-54.2	-55.4	-52.5	-48.7	-45.1
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	..	1.4	0.6	0.2	0.1	0.3
Rendement des obligations d'État à dix ans, moyenne	..	3.0	1.9	1.9	2.3	2.8

1. Contribution aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage de la population active.

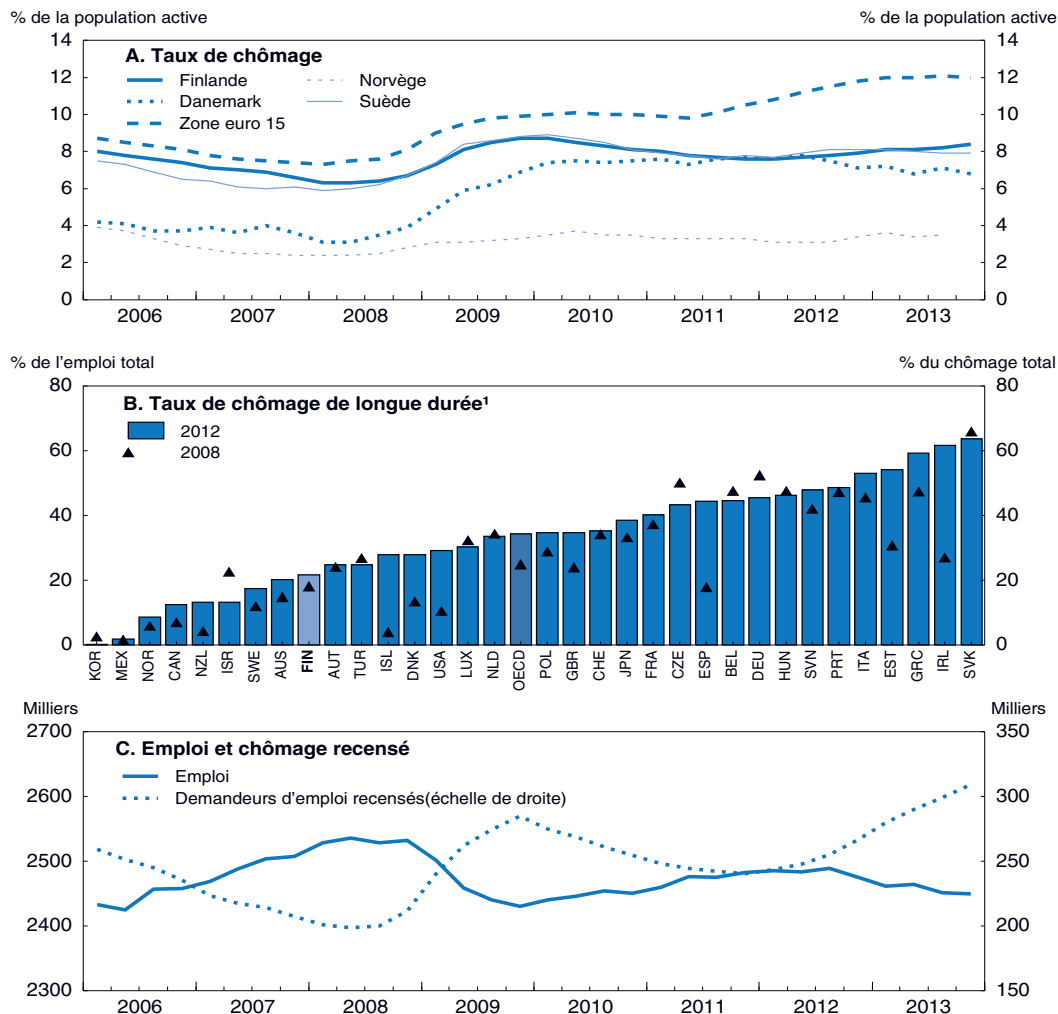
4. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

5. En pourcentage du PIB.


Source : Mise à jour, fondée sur les données des comptes nationaux publiées à la fin janvier 2014, des prévisions présentées dans les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 94 et Eurostat.

l'enquête. La progression du chômage a été limitée par des politiques actives du marché du travail relativement efficaces, bien que ces politiques puissent être encore améliorées pour ce qui est de l'incitation au travail et des délais d'activation (OECD, 2012a et 2013c). Une modification de la structure de la production au détriment d'activités manufacturières à forte productivité et en faveur de services à faible productivité a aussi conduit à des pertes de production supérieures aux pertes d'emploi. La contraction de l'offre de main-d'œuvre et l'augmentation de la part des secteurs à faible productivité se sont conjuguées à une faible croissance du stock de capital, imputable au bas niveau de l'investissement ces dernières années, pour réduire la croissance de la production potentielle. La reprise s'en trouvera ralentie et affaiblie.

Graphique 3. Le marché du travail a relativement bien résisté



1. Durée du chômage supérieure à une année. Les données de l'OCDE concernent une moyenne pondérée.
 Source : Base de données des statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail, Statistique Finlande, ministère de l'Emploi et de l'Économie et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991413>

De fortes incertitudes extérieures comme intérieures pèsent sur les perspectives. En tant que petite économie ouverte, la Finlande est vulnérable face à un fléchissement de la demande mondiale, mais aussi à un ralentissement de l'activité, notamment en Russie et dans les autres pays nordiques. La reprise dans la zone euro est encore hésitante et pourrait souffrir d'évolutions négatives dans les pays vulnérables ainsi que d'un accord insuffisant entre les États membres de l'Union européenne sur les mécanismes de résolution de crise (OCDE, 2013d). Si le bas niveau des taux d'intérêt est bénéfique dans le contexte actuel d'atonie de l'activité, il comporte aussi des risques importants. De faibles revenus d'intérêt affaiblissent la rentabilité des banques et pourraient les conduire à prendre plus de risques, en les rendant plus tributaires des recettes du courtage et des placements. Les emprunteurs pourraient sous-estimer la charge que représente la hausse des remboursements une fois que les taux d'intérêt augmentent, accumuler une dette

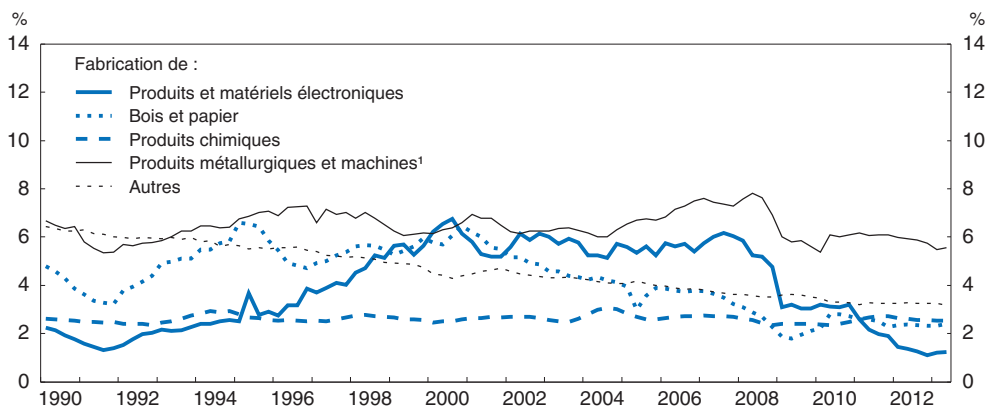
excessive et faire grimper les prix des actifs. La faiblesse de l'activité accroît aussi le risque de crédit, bien que les faillites et les prêts non performants aient été jusqu'ici limités. Une reprise économique induite par les connaissances et l'innovation paraît tout à fait possible compte tenu du haut niveau de qualification de la population active et du climat des affaires favorable. Cependant, une croissance plus lente que prévu des entreprises en création ou récemment créées pèserait sur la productivité et le niveau de vie. À l'inverse, une amélioration de la performance à l'exportation, à mesure que l'économie se restructure et que la compétitivité des coûts s'améliore, pourrait affermir la reprise. Un rebond plus vigoureux que prévu de l'économie mondiale améliorerait également les perspectives de l'économie finlandaise.

L'économie connaît une profonde restructuration

Les secteurs de croissance n'ont pas compensé les pertes dans le secteur électronique et la sylviculture

Le secteur de l'électronique s'est effondré, et il ne représentait récemment que 1 % de la valeur ajoutée totale contre 6 % en 2007, sous l'effet de la chute de Nokia sur le marché de la téléphonie mobile. L'érosion de la production de bois et de papier a été plus progressive, mais de même ampleur (graphique 4). Les secteurs de la chimie et de la métallurgie ont mieux résisté, mais n'ont pas été en mesure de compenser les pertes enregistrées dans le secteur électronique et la sylviculture. Les services n'ont pas compensé le recul de la production et des exportations dans le secteur manufacturier.

Graphique 4. La part des produits électroniques et forestiers dans la production s'est effondrée



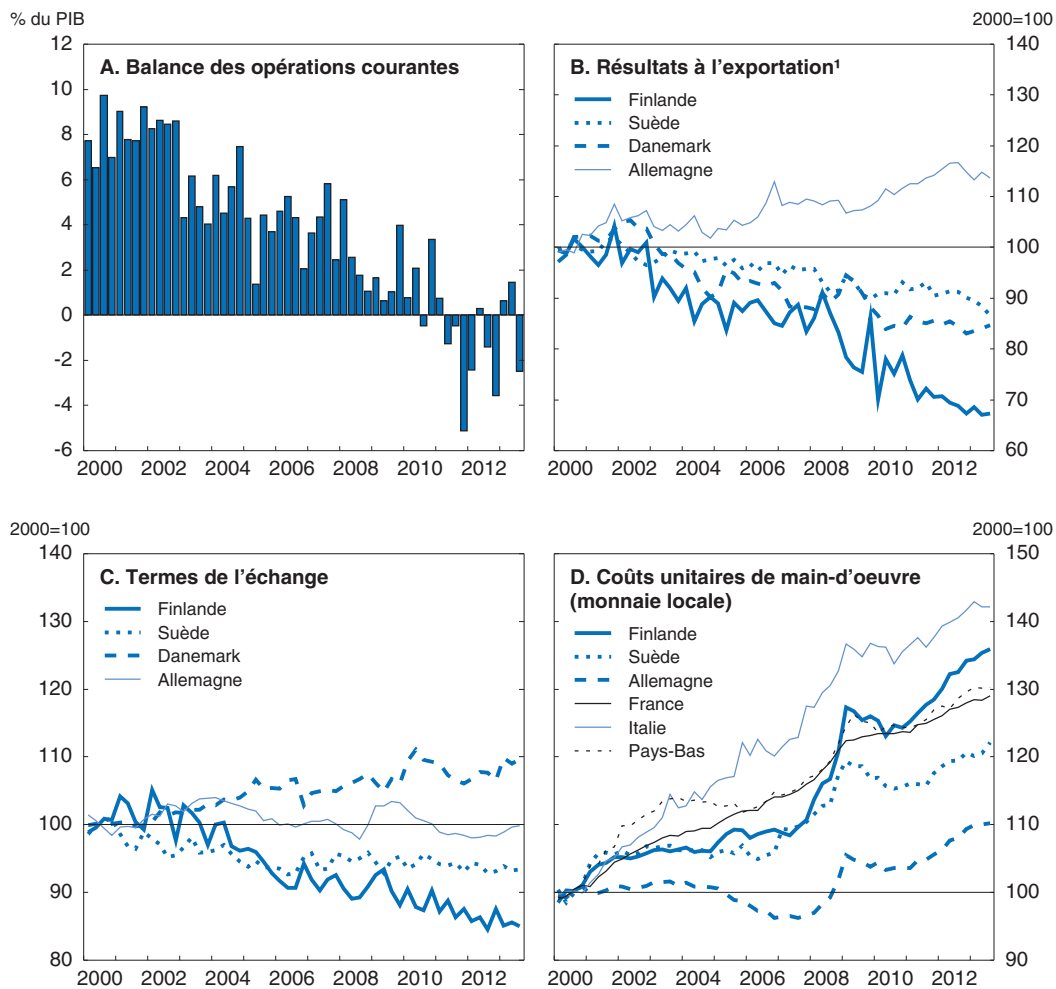
1. À l'exclusion des produits électroniques et électriques.

Source : Statistique Finlande.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991432>


La balance des opérations courantes de la Finlande a basculé dans le rouge après presque deux décennies d'excédents (graphique 5, partie A). La dégradation des résultats à l'exportation de la Finlande résulte essentiellement du recul de la compétitivité hors coût, en particulier dans le secteur des produits électroniques (graphique 5, partie B). La détérioration des termes de l'échange, liée à la baisse des prix des produits électroniques, a aussi contribué à l'affaiblissement de la balance commerciale (graphique 5, partie C). La compétitivité-prix s'est aussi érodée, les coûts unitaires de main-d'œuvre augmentant plus vite que dans beaucoup d'autres pays européens depuis 2000 (graphique 5, partie D).

Graphique 5. La compétitivité s'est érodée



1. Ratio des exportations aux marchés d'exportation (moyenne pondérée par les échanges des importations des partenaires commerciaux). Une diminution indique une perte de parts de marché à l'exportation.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991451>

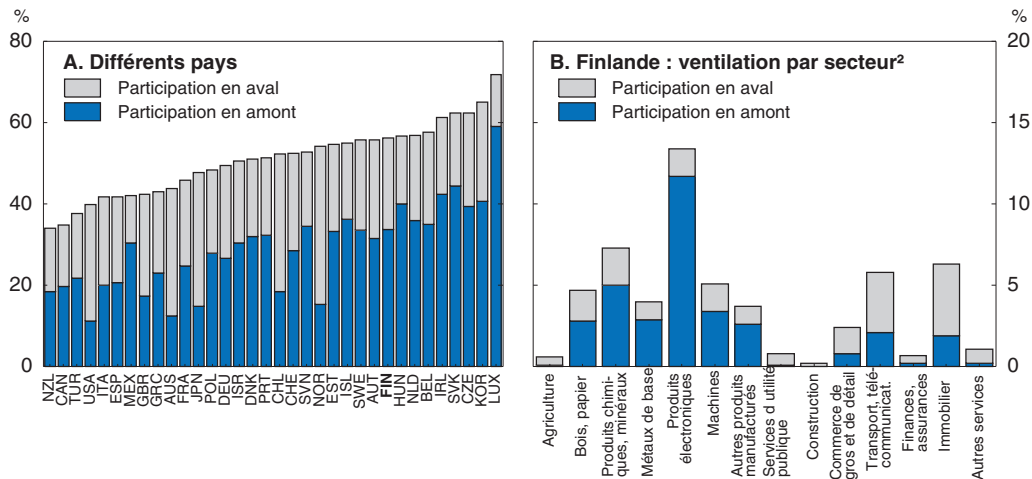
Cependant, le dernier accord entre partenaires sociaux, qui prévoit des hausses modérées des salaires au cours des deux prochaines années, aura un impact positif sur la compétitivité-coût, ce qui contribuera à la reprise des exportations.

L'enjeu pour la Finlande est de continuer à bénéficier de l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales

La fragmentation de la production de biens et de services dans les chaînes de valeur mondiales (CVM) s'est accentuée au cours de la dernière décennie (OCDE, 2013e). L'intégration dans les CVM offre des possibilités énormes de génération de recettes grâce à l'exploitation de l'avantage compétitif dans des domaines spécifiques. La Finlande a tiré parti d'une bonne intégration dans les CVM électroniques entre la fin des années 90 et une date récente. En 2009, dernière année pour laquelle on dispose de données, près de 15 % des exportations finlandaises étaient associées à la participation aux CVM électroniques (graphique 6). Mais, compte tenu de la contraction du secteur de l'électronique depuis lors,

Graphique 6. La Finlande a été bien intégrée dans les chaînes de valeur mondiales¹


En pourcentage des exportations brutes, 2009



1. La participation en amont désigne l'utilisation de produits intermédiaires étrangers dans les exportations d'un pays alors que la participation en aval correspond à l'utilisation par d'autres pays des intrants d'un pays dans leurs exportations.

2. En pourcentage des exportations finlandaises totales.

Source : Base de données OCDE-OMC sur le commerce en valeur ajoutée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991470>

de nouvelles possibilités de participation aux CVM doivent être trouvées pour relancer la croissance de la production et les exportations. Si les secteurs traditionnels, comme les produits chimiques et les métaux, sont déjà bien intégrés dans les CVM, les évolutions dans de nouveaux domaines, comme les jeux électroniques, les biotechnologies et la biomédecine et les technologies vertes, sont prometteuses.

Les CVM entraînent une augmentation de la spécialisation et, partant, de la productivité au niveau mondial. Mais ces évolutions peuvent conduire à une plus grande instabilité de la production et à des coûts d'ajustement élevés, à mesure que la demande se déplace et que les activités se relocalisent entre les pays. Les politiques ont un rôle crucial à jouer dans le lissage des ajustements (OECD, 2013e). Grâce à de solides filets de protection sociale, un système d'enseignement remarquable et des politiques actives du marché du travail bien développées, la Finlande est bien placée pour tirer parti des avantages des CVM, tout en réduisant le plus possible leurs effets négatifs. Les autorités sont en train de revoir la législation afin de renforcer la concurrence sur les marchés nationaux de biens et de services (Ministry of Finance, 2013), ce qui devrait stimuler l'innovation et accroître ainsi les possibilités de participation des entreprises finlandaises aux CVM.

L'innovation et la croissance verte sont encouragées, mais une marge d'amélioration existe

En 2013, la Finlande a consacré environ 3½ pour cent de son PIB à la recherche-développement, ce qui est l'un des niveaux les plus élevés de l'OCDE. Plus de deux tiers des activités sont financées par le secteur privé, même si l'on a observé récemment un repli des dépenses de R-D dans le secteur de l'électronique. Selon l'indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial 2012-13, la Finlande se classe au troisième rang, derrière la Suisse et Singapour, et devant les autres pays nordiques (Schwab, 2013).

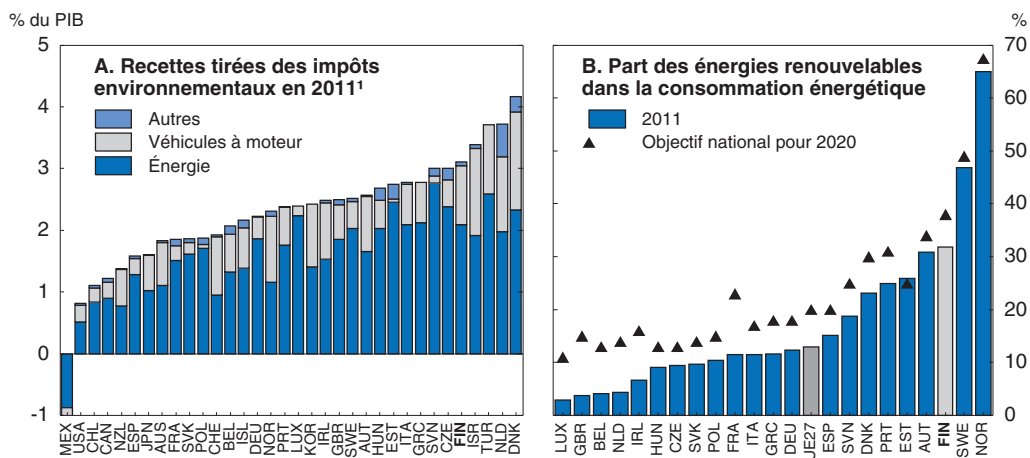
Néanmoins, il est encore possible de prendre d'autres mesures propices à la croissance, comme souligné dans l'*Étude économique* de 2012, même en tenant compte des progrès accomplis au cours des deux dernières années (voir l'annexe). Parmi les actions possibles à cet égard, on peut citer les mesures visant à rationaliser les aides à la R-D, à améliorer l'enseignement supérieur grâce à une affectation des ressources fondées davantage sur les performances, et à doper la productivité en ouvrant davantage à la concurrence des secteurs tels que les services de santé, les industries de réseaux et le commerce de détail (OECD, 2012a).

Le secteur public contribue à financer l'innovation, essentiellement par le biais de l'organisme finlandais de financement de la technologie et de l'innovation (Tekes). Ce financement par projets pourrait être moins efficace pour promouvoir l'innovation dans les technologies vertes qu'il ne l'a été dans les technologies de l'information et des communications, car les secteurs de croissance peuvent être plus difficiles à identifier. L'aide apportée récemment par Tekes aux secteurs du climat et de l'énergie semble avoir eu peu d'incidence jusqu'ici sur la performance en termes de valeur ajoutée, bien que plus de temps soit sans doute requis pour une évaluation complète (National Audit Office, 2011). En outre, les entreprises soutenues par les autorités tendent à rester tributaires de cette aide. Ces problèmes pourraient, cependant, être atténués par l'augmentation prévue de la part des prêts par rapport aux dons dans les financements de Tekes (Ministry of Finance, 2013a). Une évaluation attentive des projets est aussi indispensable pour assurer l'allocation efficace des fonds publics. Le développement des marchés de capital-risque réduit la nécessité de financements publics, lesquels devraient être essentiellement ciblés sur les activités générant des externalités positives, comme la recherche fondamentale, l'éducation et la recherche en amont, où les importantes incertitudes limitent l'offre de financements privés. Des politiques verticales de soutien à la R-D peuvent infléchir l'orientation de l'innovation en faveur de la croissance verte, facilitant ainsi les retombées en termes de connaissances et prenant en compte les externalités environnementales. Mais on peut craindre qu'un ciblage nécessairement étroit n'amène à négliger des domaines d'innovation non envisagés. Il semble donc souhaitable de compléter le soutien vertical par des mesures horizontales.

La Finlande, comme les autres pays nordiques, a placé l'atténuation des changements climatiques et la croissance verte au premier rang de ses priorités. Pour encourager l'efficacité énergétique, les autorités utilisent plusieurs instruments du côté de la demande et de l'offre, qui complètent la législation de l'UE (Dreblow et al., 2013). On peut citer, en particulier, les taxes sur l'énergie, qui sont fondées sur le contenu en énergie, le CO₂ et les émissions de particules, suivant la meilleure pratique internationale. Ces taxes ont été augmentées progressivement et sont élevées par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays de l'OCDE (graphique 7, partie A). Des tarifs d'achat de l'électricité produite à partir de l'énergie renouvelable ont été introduits en 2011. La part de l'énergie renouvelable dans la production énergétique globale est d'environ un tiers, soit l'une des plus élevées de l'OCDE, et la Finlande va probablement atteindre son objectif ambitieux de la porter à 38 % d'ici à 2020 (graphique 7, partie B). Le pourcentage minimal de biocarburants obligatoire dans les carburants utilisés dans les transports devrait passer des 6 % actuels à 20 % en 2020.


Un groupe de travail dirigé par le ministère des Finances a identifié, essentiellement dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'agriculture, des subventions à la production représentant entre 2.7 et 4.5 milliards EUR, qui peuvent accentuer les pressions environnementales (Hyyrynen, 2013; Ministry of Finance, 2013b). Cette évaluation est très

Graphique 7. Les politiques encouragent la croissance verte



1. Les données pour l'Australie et la Pologne concernent 2010. Au Mexique, les prix à la consommation sur les carburants automobiles sont maintenus plus ou moins constants, malgré d'importantes variations des prix du marché mondial. Les années où les prix du marché mondial sont élevés, le droit d'accise sur les carburants se transforme en subvention, égale à 1 % du PIB en 2011.

Source : Eurostat et base de données OCDE/AIE sur les instruments de la politique environnementale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991489>

utile et devrait donner lieu à l'élimination progressive des subventions dommageables lorsque c'est possible, eu égard aux incidences plus larges sur le plan socio-économique et sur celui de la compétitivité. La diminution des subventions agricoles et énergétiques se heurte au fait que ces subventions sont influencées par les politiques de l'UE, notamment la politique agricole commune et le système d'échange de quotas d'émissions, et qu'une action commune doit avoir été convenue avant toute intervention, même si une action nationale est également possible. Les avantages de réductions des subventions dans le secteur de l'énergie seraient d'autant plus grands que ces réductions sont coordonnées au niveau de l'UE et au niveau mondial.

Si la tarification des externalités environnementales par le biais d'impôts ou de permis d'émissions, ainsi que de réglementations adéquates, est une condition préalable indispensable à la croissance verte, elle n'est pas suffisante. La plupart des technologies propres en sont encore à leurs balbutiements. Le secteur des technologies vertes se développe rapidement et les applications ayant une large incidence socio-économique tirent parti de l'avantage comparatif de la Finlande dans le secteur forestier et de la haute technologie. Par exemple, l'énergie ligneuse représente plus de la moitié de la consommation énergétique de la Carélie du Nord. Dans l'environnement particulier de cette région reculée, l'énergie ligneuse durable peut concurrencer les sources conventionnelles en termes de coûts et d'efficacité. En outre, les énergies renouvelables contribuent sensiblement à la croissance et à l'emploi dans la région. Parmi les avantages supplémentaires figurent la baisse des coûts de chauffage et l'amélioration de la sécurité énergétique. Le renforcement de la compétitivité dans l'industrie forestière et la fabrication de machines sylvicoles génère aussi des possibilités d'expansion internationale et d'intégration dans les CVM (OECD, 2012b).

L'industrie forestière nationale connaissant des difficultés structurelles suite au déclin du marché mondial du papier et au renforcement de la concurrence internationale, la bioénergie est considérée comme une possibilité de reconversion prometteuse. À titre

d'illustration, une grande compagnie forestière est en train de construire une bio-raffinerie, qui produira du biodiesel à base de bois à l'échelle industrielle. Cette installation qui devrait être achevée en 2014 n'est pas tributaire de subventions de l'État. Les biocarburants de deuxième génération ne concurrencent pas la production alimentaire et devraient avoir un meilleur rendement énergétique et mieux préserver les équilibres environnementaux que ceux de première génération. Ils faciliteront vraisemblablement beaucoup le passage du secteur des transports à des sources d'énergie plus durables à moyen terme, bien que des enjeux techniques et économiques majeurs demeurent (Eisentraut, 2010).

La Finlande est à la pointe de l'innovation dans les technologies propres, se classant au quatrième rang de l'indice de Cleantech Innovation pour 2012 (Knowles et al., 2012). Néanmoins, son avantage révélé dans les technologies environnementales se situe à peu près à la moyenne de l'OCDE, malgré une forte position relative dans la gestion environnementale, notamment des ressources en eau et des déchets (OECD, 2012c). Pour accélérer la transition vers une croissance verte, les autorités ont lancé un programme ambitieux destiné à encourager l'innovation verte, en partenariat avec des parties prenantes publiques et privées. Les technologies propres offrent d'importantes possibilités d'encourager la croissance économique, de doper les exportations et de créer des emplois. Le chiffre d'affaires de ce secteur en Finlande atteint déjà environ 25 milliards EUR – soit à peu près l'équivalent de celui de l'industrie forestière – et le programme Cleantech vise à le porter à 50 milliards EUR d'ici à 2020. La Finlande est à la pointe en matière d'efficacité énergétique, de procédés industriels propres et de bioénergie. Plus de 60 % des entreprises finlandaises du secteur des technologies propres génèrent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires à l'étranger et la part de la Finlande sur le marché mondial des technologies propres est d'environ 1 %, contre une part du PIB mondial de 0,4 %. Le secteur emploie environ 50 000 personnes et l'objectif est de créer à peu près le même nombre d'emplois d'ici à 2020.

Recommandations relatives à l'innovation et à la croissance verte

Principales recommandations

- Continuer à soutenir l'innovation en utilisant une approche de large portée. Surveiller l'incidence des financements publics directs afin d'assurer une allocation efficace des ressources et soutenir en priorité les activités générant des externalités positives, comme la recherche fondamentale et l'éducation.
- Supprimer progressivement les subventions néfastes pour l'environnement, en tenant compte des effets plus larges sur le plan socio-économique et sur celui de la compétitivité.

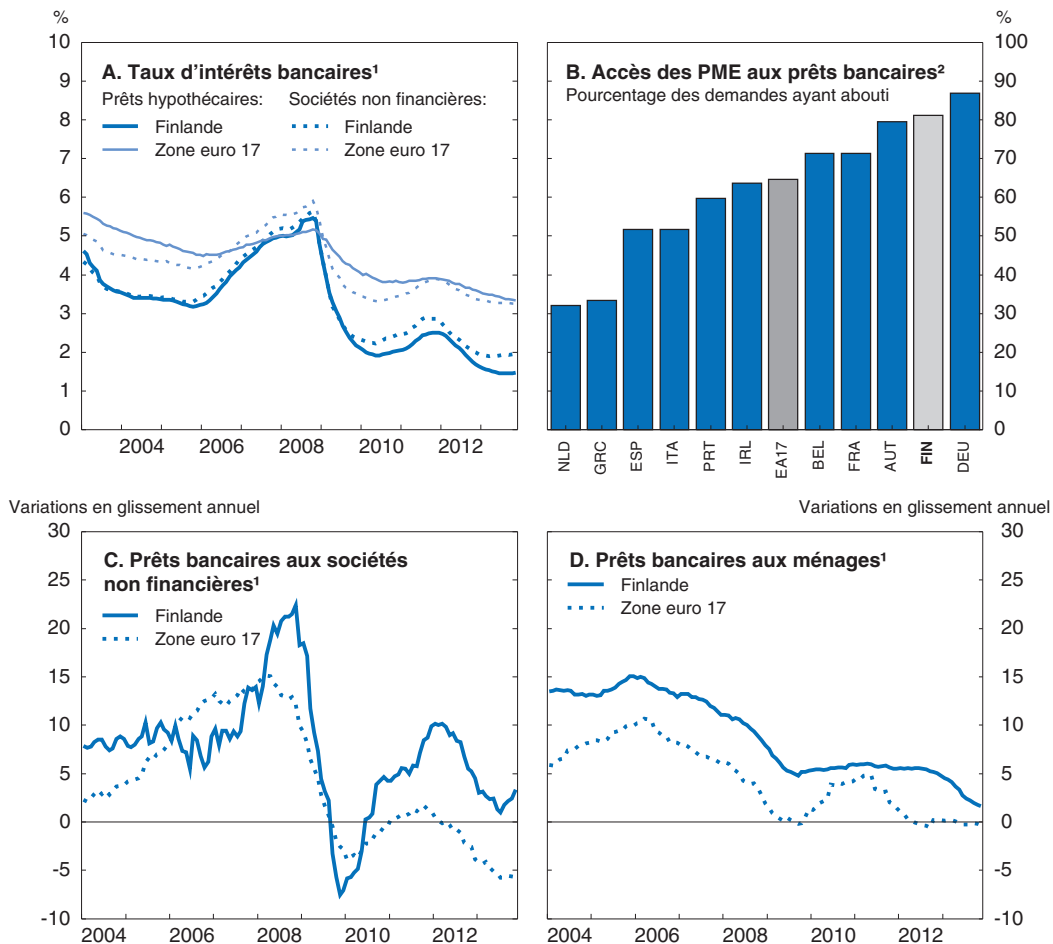
Autres recommandations

- Continuer à utiliser la fiscalité pour limiter les émissions de carbone et les autres externalités environnementales.

Le secteur financier est solide, mais des vulnérabilités demeurent

Le secteur financier s'est révélé très résistant dans le difficile contexte de ces dernières années, et les conditions de financement sont très accommodantes. Les taux d'intérêt sur les prêts aux entreprises et les prêts hypothécaires sont à des niveaux historiquement bas (graphique 8, partie A). En outre, bien que les critères d'octroi de crédit

Graphique 8. Les conditions financières sont accommodantes, mais la croissance du crédit est atone



1. Encours des établissements monétaires et financiers.

2. Pourcentage des petites et moyennes entreprises ayant demandé des prêts bancaires au cours des six mois précédents et ayant reçu l'ensemble des financements qu'elles demandaient. Étude réalisée entre avril et septembre 2013.

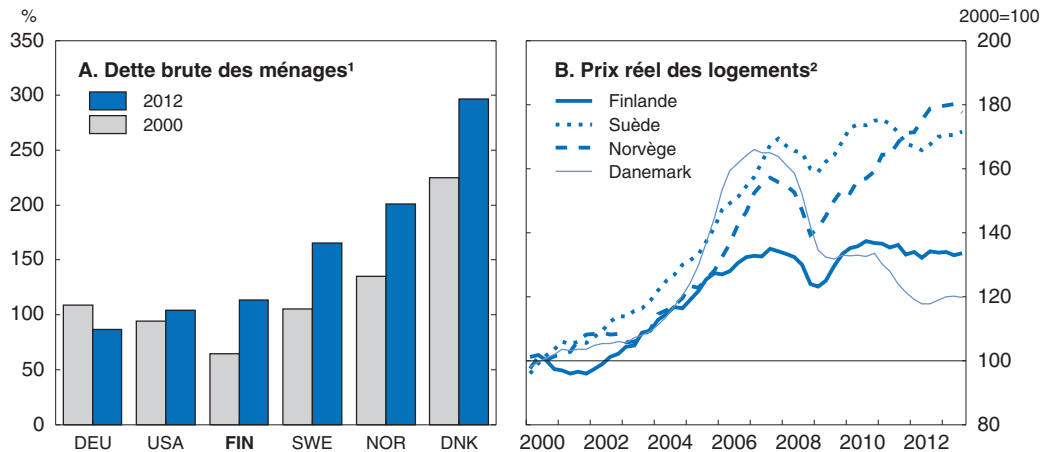
Source : Banque centrale européenne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991508>


aient été durcis quelque peu récemment, l'accès aux prêts bancaires des petites et moyennes entreprises est plus facile que dans la plupart des autres pays de la zone euro (graphique 8, partie B). Cependant, la croissance du crédit aux entreprises reste peu marquée, car la faiblesse de l'investissement et l'incertitude grandissante limitent la demande de prêts et les grandes entreprises ont eu tendance à remplacer les crédits bancaires par des émissions d'obligations pour les financements à long terme (graphique 8, partie C).

La croissance du crédit aux ménages est maintenant elle aussi modeste (graphique 8, partie D). Malgré tout, la dette des ménages s'est accrue rapidement au cours de la dernière décennie, même si elle reste encore assez modérée par rapport aux autres pays nordiques (graphique 9). Les prix des logements se sont sensiblement accrues au début des années 2000, mais ils sont restés à peu près stationnaires depuis lors et ne semblent pas s'écarter beaucoup des fondamentaux (André et García, 2012). Les risques associés à un niveau particulier d'endettement sont difficiles à déterminer, car ils dépendent d'un

Graphique 9. La dette brute des ménages et les prix des logements ont eu tendance à grimper



1. Total des passifs financiers (hors produits dérivés, actions et autres fonds propres) en pourcentage du revenu disponible brut
2. Corrigé par le déflateur de la consommation privée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991527>

certain nombre de facteurs, en particulier la volatilité de l'économie, le niveau et la nature des actifs concernés, la sensibilité du service de la dette aux taux d'intérêt et la répartition de la dette entre les ménages. Étant une petite économie ouverte, la Finlande est vulnérable aux chocs extérieurs. Le patrimoine financier des ménages finlandais n'est pas très élevé, et les primo-accédants n'ont souvent qu'un apport personnel limité dans leur logement. En mai 2012, la quotité de prêt était supérieure à 90 % pour plus de la moitié des primo-accédants et supérieure à 90 % pour plus de 40 % d'entre eux (FIN-FSA, 2012). La plupart des prêts sont assortis de taux d'intérêt variables, ce qui expose les ménages à des risques en cas de forte hausse des taux. Les pouvoirs publics réduisent la déductibilité fiscale des taux d'intérêt hypothécaires, rendant les emprunts moins attrayants. Pour l'instant, l'autorité de surveillance ne peut que formuler une recommandation sur le plafonnement des quotités de prêts hypothécaires, mais n'a pas le pouvoir juridique d'imposer un plafonnement obligatoire. Les conditions actuelles du marché du logement n'appellent pas une action immédiate, mais l'autorité de surveillance devrait avoir la possibilité de recourir à des instruments macroprudentiels comme les limites à la quotité de prêt si l'accumulation de la dette s'accélère (conformément aux recommandations formulées dans la Directive européenne IV sur les exigences de fonds propres, qui est entrée en vigueur en 2013). Dans ce cas, les pondérations des risques pour les prêts hypothécaires dans le calcul des besoins de fonds propres pourraient aussi être accrues, comme elles l'ont été en Norvège et en Suède. En outre, les pratiques en matière de sûretés et la mise au point de nouveaux produits devraient être suivies de près afin d'éviter un assouplissement excessif des critères de crédit et la prolifération de produits à haut risque, comme cela est arrivé ces dernières années avec les prêts à amortissement différé au Danemark (OECD, 2014).

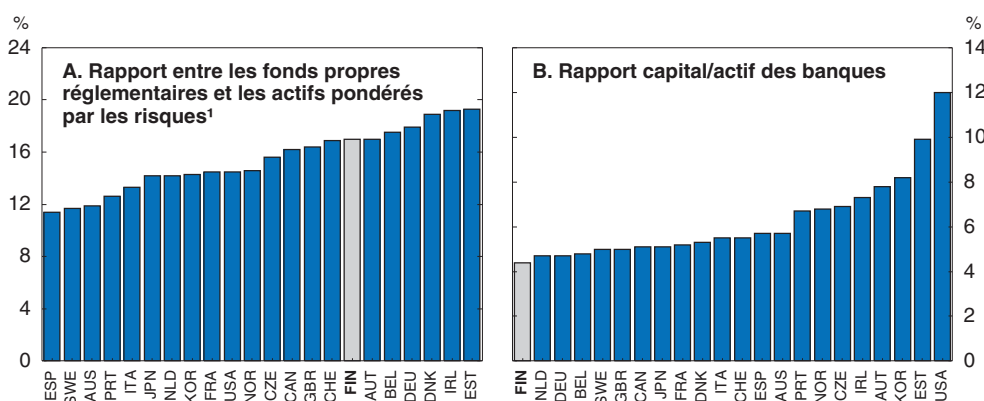
Le secteur bancaire, où dominent des établissements des autres pays nordiques, est assez grand, concentré, interconnecté et tributaire des financements de marché étrangers. Les actifs bancaires totaux représentent près de trois fois le PIB. Les cinq premières banques détiennent une part de marché d'environ 80 % et certaines d'entre elles sont très

endettées. D'après les estimations de l'OCDE de la « distance par rapport au défaut » en 2011, les risques sont modérés, mais ils peuvent évoluer rapidement (Blundell-Wignall et Roulet, 2013).

Le rôle dominant des établissements financiers d'importance systémique en Finlande appelle un dispositif strict de réglementation et de supervision, comme celui qui est en place depuis la crise du début des années 90 et qui a permis à la Finlande d'éviter des problèmes majeurs durant les turbulences financières mondiales récentes. Cependant, à mesure que les structures financières et bancaires évoluent, la réglementation et la supervision doivent s'adapter. Le ratio de fonds propres réglementaire pondéré par les risques des banques finlandaises est élevé (graphique 10, partie A), mais le ratio global capital/actif des banques est faible comparé à celui d'autres pays de l'OCDE. Cette situation reflète en partie des accords internes au sein des groupes bancaires nordiques et, notamment, la position de Nordea, qui a localisé en Finlande ses activités de produits dérivés (Bank of Finland, 2012 et 2013) (graphique 10, partie B). Dans les pays de l'OCDE, un taux de levier élevé est associé à un risque de défaut important (Blundell-Wignall et Roulet, 2013).


Graphique 10. **Le ratio de levier global est élevé**

2012



1. Les données pour la Finlande concernent les quatre grands groupes bancaires en 2009. Les données pour la Norvège se rapportent à 2011 et ne couvrent pas les succursales des banques étrangères. Les données pour l'Autriche, l'Irlande, l'Italie, la République tchèque et la Suède ne concernent que les fonds propres de base.

Source : FMI, *Indicateurs de solidité financière*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991546>

Les règles de Bâle III en matière de liquidités et de fonds propres et les avancées vers une union bancaire européenne devront être complétées par des mesures au niveau national et régional. La BCE a lancé une vaste opération d'évaluation des grandes banques, qui comprendra un examen de la qualité des actifs, une évaluation des risques et un test de résistance. Cette évaluation sera fondée sur la Directive de l'UE sur les exigences de fonds propres qui permet d'exiger des établissements financiers d'importance systémique des fonds propres supplémentaires. D'autres pays nordiques prévoient d'imposer des normes de fonds propres plus strictes que les niveaux minimums de l'UE pour les établissements en question (Vauhkonen et Westman, 2013). Il faudrait procéder rapidement à cette évaluation et, au besoin, imposer des ratios minimaux de fonds propres plus élevés. La coordination entre les pays nordiques devrait être renforcée pour éviter un arbitrage réglementaire (International Monetary Fund, 2013). En plus du mécanisme unique de résolution proposé par le Conseil européen, des mécanismes de résolution pour

les établissements financiers d'importance systémique devraient aussi être mis en place en coopération entre les pays nordiques, en s'assurant que les créanciers supportent une partie des pertes. Les garanties implicites de l'État, qui encouragent une prise de risque excessive et mettent en danger les finances publiques, peuvent être réduites par des régimes de résolution crédibles (Schich et Kim, 2012).

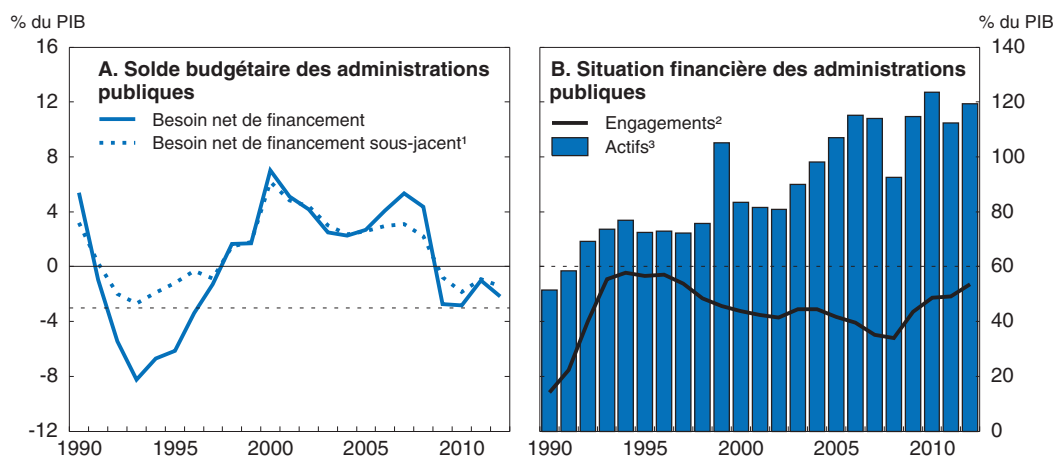
Recommandations relatives à la politique financière

- Les risques pesant sur la stabilité financière devraient être étroitement surveillés. Parmi les instruments macroprudentiels pourraient figurer le plafonnement des quotités de prêts hypothécaires et une augmentation des coefficients de pondération des risques appliqués aux crédits hypothécaires (conformément aux normes de fonds propres de l'UE), afin d'empêcher une évolution éventuellement non viable de la dette des ménages.
- Déterminer si des réserves de fonds propres supplémentaires pour les établissements financiers d'importance systémique sont justifiées à la lumière de l'examen de la qualité des actifs et des tests de résistance à venir. Continuer à coopérer avec les autres pays nordiques pour mettre en place des mécanismes de résolution pour les grands établissements transfrontaliers, en tenant compte des efforts déployés à l'échelle européenne pour renforcer le système financier.

Un assainissement est justifié à moyen terme

Grâce à une solide position budgétaire au début du ralentissement, la Finlande a pu éviter un assainissement budgétaire proconjoncturel dommageable (graphique 1, partie A). Cependant, la dette publique brute augmente et se rapproche de 60 % du PIB, le ralentissement prolongé de l'activité retardant le retour à des excédents budgétaires (graphique 11, partie B). Même si les actifs publics sont très importants par rapport aux engagements, dans une large mesure du fait du préfinancement des pensions, la hausse de la dette publique doit être stoppée.

Graphique 11. La position budgétaire se dégrade



1. En pourcentage du PIB potentiel.
2. Comprend les pensions préfinancées.
3. Définition de Maastricht.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991565>

D'après les estimations du ministère des Finances et de la Commission européenne, l'écart de viabilité des finances publiques – assainissement budgétaire permanent nécessaire pour couvrir les obligations futures – est respectivement de 4.7 et 6 % du PIB. L'estimation correspondante de l'OCDE est d'environ 7 % du PIB, dont 5 % attribuables à l'augmentation des dépenses en matière de santé et de retraites (OECD, 2013b). Le fait que l'estimation de l'OCDE soit supérieure s'explique par des coûts plus élevés pour les pensions et les soins de santé, qui tient à l'utilisation d'hypothèses différentes à propos d'un certain nombre de paramètres comme l'augmentation de la population ou de la productivité, ou la hausse des prix relatifs des services de soins de santé. Bien que les indicateurs de la viabilité budgétaire varient et soient entourés d'incertitudes, ils amènent tous à penser que l'assainissement budgétaire doit être poursuivi à moyen terme. La majeure partie de cet assainissement devrait découler de réformes structurelles. La viabilité des finances publiques devrait être suivie de près et l'orientation de la politique monétaire ajustée en conséquence, en prenant en compte la situation conjoncturelle et les enjeux à moyen et long terme.

Réformes structurelles destinées à stimuler la croissance et à assurer la viabilité budgétaire à long terme

Rétablir la croissance est essentiel pour accroître le niveau de vie et garantir la viabilité budgétaire à long terme. Les pouvoirs publics ont annoncé des réformes ambitieuses pour accroître la production potentielle et améliorer les finances publiques, bien que certaines mesures spécifiques doivent encore être définies (Government of Finland, 2013). Les grandes priorités portent sur la réforme des retraites et la réforme de l'organisation municipale, examinées en profondeur dans cette *Étude*. Les partenaires sociaux sont convenus de relever l'âge effectif de départ à la retraite de deux ans et les négociations sur les mesures destinées à réaliser cet objectif sont en cours, la mise en application devant intervenir en 2017. Un rapport complet évaluant les différentes options et leur incidence sur les finances publiques, l'emploi et la distribution du revenu, publié en novembre 2013, constitue une base solide pour les négociations (Finnish Centre for Pensions, 2013). La réforme de l'organisation municipale, qui doit être mise en œuvre d'ici à 2017, devrait permettre des gains d'efficacité. Les autorités visent à améliorer de 0.5 % par an la croissance de la productivité dans la fourniture de services publics. D'autres mesures sont destinées à réduire le chômage structurel et à stimuler la production potentielle. La réforme est très ambitieuse et il est possible que certains éléments fassent obstacle à sa mise en œuvre complète. On trouvera dans le tableau 2 les grandes lignes des réformes structurelles prévues et l'incidence qu'en attendent les pouvoirs publics à terme sur l'écart de viabilité des finances publiques. Inévitablement, des incertitudes pèsent aussi bien sur l'estimation de l'écart de viabilité que sur l'impact potentiel des réformes sur la croissance et les résultats budgétaires. Les différentes réformes se chevauchent dans une certaine mesure, et la concrétisation des gains attendus d'efficacité dans certains domaines pourrait dépendre du succès des réformes entreprises dans d'autres. Par exemple, la réforme de l'organisation municipale, l'assainissement des finances des communes et la réforme de la protection sociale et des soins de santé sont étroitement liés.

Les pouvoirs publics sont aussi convenus de hausses des impôts au niveau national et d'une intensification de la lutte contre la fraude fiscale. En revanche, le taux de l'impôt sur les sociétés sera ramené de 24.5 % à 20 % en 2014, suite à des réductions de même ampleur au Danemark et en Suède, bien que l'incidence de cette mesure soit en partie compensée

Tableau 2. **Incidence estimée des réformes structurelles sur l'écart de viabilité des finances publiques**

	Objectif	Impact sur l'écart de viabilité (point de pourcentage du PIB)
Assainissement des finances publiques	2 milliards EUR	-1.0
Économies grâce à la réduction des tâches et obligations des communes		
Hausses des impôts locaux et gains de productivité		
Amélioration de la croissance de la productivité dans la fourniture de services publics	+0.5 %/an	-1.4
Réforme de la protection sociale et des soins de santé		
Réforme des structures municipales		
Réforme des marchés publics		
Réforme de l'administration centrale et développement des services électroniques		
Prolongement de la vie professionnelle et augmentation de l'offre de main-d'œuvre	+ 2 ans	-1.4
Réforme des retraites		
Mesures du marché du travail visant à accroître le taux d'activité, en particulier des seniors, des jeunes, des personnes souffrant d'un handicap partiel, des chômeurs de longue durée et des immigrés		
Réduction du chômage structurel	-1 point de pourcentage	-0.3
Modifications de la législation du travail pour améliorer le fonctionnement du marché du travail		
Renforcement des incitations au travail (par le biais de modifications de la politique du logement en particulier)		
Renforcement de l'efficacité des services d'emploi		
Amélioration des compétences		
Augmentation du niveau de la production potentielle	+1.5 %	-0.6
Réduction des obstacles à la concurrence, rationalisation des réglementations des entreprises et promotion de l'investissement		
Amélioration du fonctionnement des marchés de produits et du logement		
Total		-4.7

Source : Gouvernement finlandais, décision sur la mise en œuvre du programme de politiques structurelles, 29 novembre 2013.

par l'élargissement de la base d'imposition et un relèvement de l'imposition des dividendes. Les mesures budgétaires à court terme contribueront à renforcer la position budgétaire, mais le problème de la viabilité à long terme tient essentiellement aux hausses prévues des dépenses liées au vieillissement et aux soins de santé, face auxquelles des réformes structurelles s'imposent, concernant notamment les retraites et l'efficacité du secteur public. L'élargissement, depuis 2011, des fonctions de suivi et d'évaluation de la politique budgétaire du Bureau national de l'audit, qui rend compte au parlement, renforcera le contrôle budgétaire.

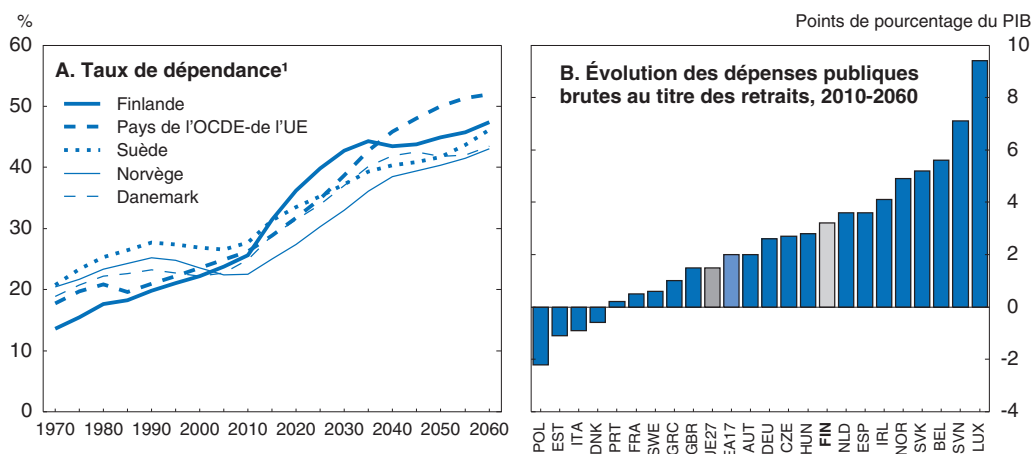
Recommandations relatives à la politique budgétaire et aux réformes structurelles

- Les coûts croissants du vieillissement de la population et l'augmentation de la dette publique imposent un assainissement à moyen terme, principalement par le biais de réformes structurelles.
- La viabilité des finances publiques devrait être suivie de près et l'orientation de la politique budgétaire ajustée en conséquence, en prenant en compte la situation conjoncturelle et les enjeux à moyen et long terme.

Les conséquences économiques du vieillissement démographique


La population vieillit plus rapidement en Finlande que dans la plupart des pays de l'OCDE. Le taux de dépendance des personnes âgées a augmenté régulièrement ces quatre dernières décennies et devrait s'accroître encore plus rapidement entre aujourd'hui et 2060. Au cours des deux prochaines décennies, cet accroissement devrait être plus rapide et plus précoce en Finlande que dans les autres pays nordiques (graphique 12, partie A). Ces tendances démographiques exerceront des pressions accrues sur les finances publiques ainsi que sur les ressources de main-d'œuvre. Mais le vieillissement ne doit pas être considéré uniquement comme une charge, car il peut aussi être à l'origine d'innovations et de nouveaux débouchés et activités. Étant donné qu'il s'agit d'un phénomène mondial, un avantage concurrentiel dans les biens et services très demandés par les seniors améliorerait le potentiel d'exportation. Les technologies de l'information et des communications, pour lesquelles la Finlande dispose d'une forte base de connaissances, peuvent contribuer à répondre à l'enjeu clé, à savoir aider les personnes âgées à rester aussi autonomes que possible, aussi longtemps que possible (OECD, 2012c).

Graphique 12. **Les taux de dépendance des personnes âgées et les dépenses au titre des retraites augmentent rapidement**



1. Population de 65 ans et plus par rapport à la population de 15 à 64 ans.

Source : Eurostat et Commission européenne, *The 2012 Ageing Report*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991584>

Le vieillissement de la population exercera des pressions sur les dépenses de retraite et de santé

Le régime de retraite finlandais comprend trois piliers. Le premier correspond à la retraite non contributive assortie de conditions de ressources et complétée depuis 2011 par la pension garantie pour réduire la pauvreté à la vieillesse. Le deuxième pilier est le système de retraite obligatoire lié aux revenus. Ce système est financé par les cotisations versées par les employeurs et les salariés et est fondé sur les polices d'assurance des différentes caisses de retraite. Le troisième pilier est constitué par les systèmes individuels d'assurance-vie et de retraite privée, mais il n'est pas très développé, car il n'est guère attrayant au regard de la large couverture, des taux de remplacement relativement élevés et de l'absence de plafonnement des cotisations et des prestations du régime obligatoire.

Le coût élevé de l'assurance retraite privée et les changements apportés aux politiques d'allègement fiscal pourraient aussi avoir nui au développement du troisième pilier.

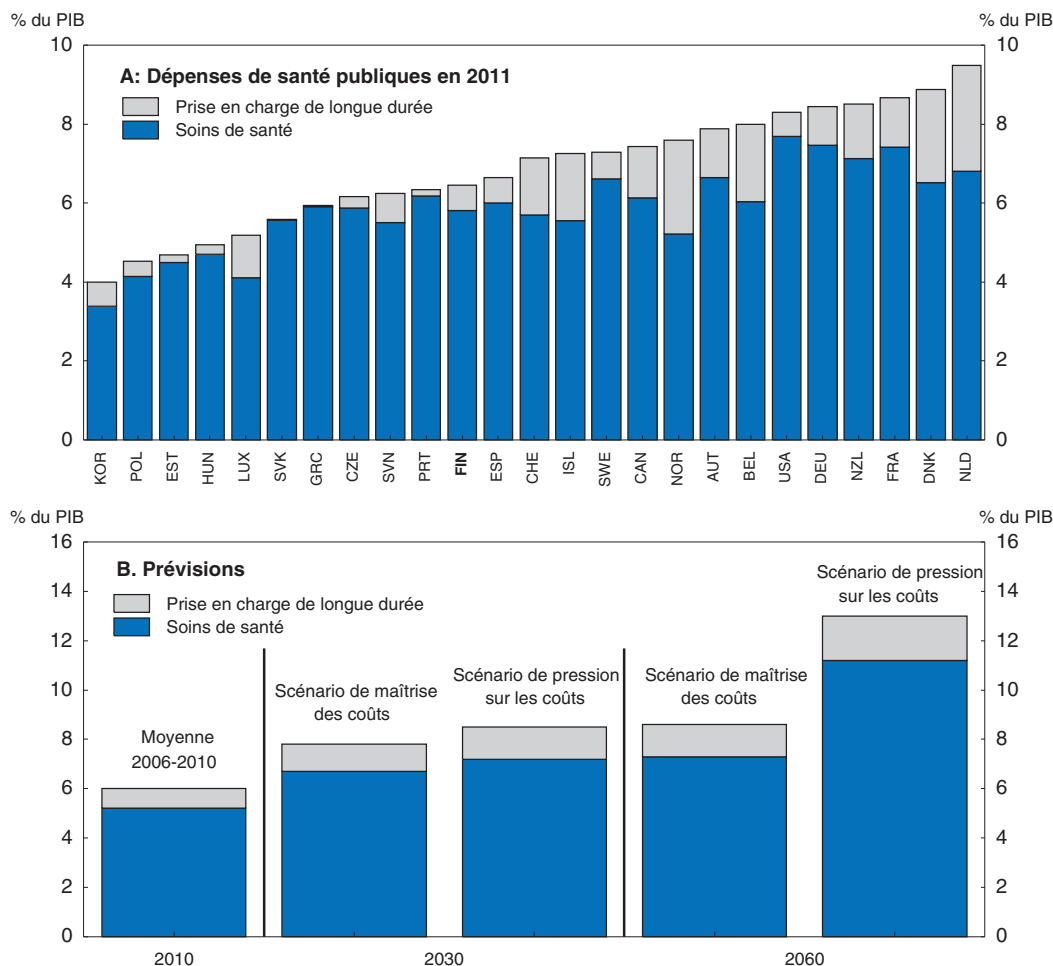
Le rapport entre les dépenses de retraite et le PIB a augmenté de 3.5 points de pourcentage environ entre 1980 et 2009 pour passer à plus de 9 % du PIB, sous l'effet d'une augmentation du taux de dépendance à la vieillesse et de la maturation du système de retraite lié aux revenus. À terme, le scénario de référence du Comité de politique économique de la Commission européenne (European Commission, 2012) prévoit une nouvelle augmentation de 3 points de pourcentage entre 2010 et 2060, avec un fort accroissement avant 2030 suivi d'une stabilité relative entre 2030 et 2060 (graphique 12, partie B). Le Centre finlandais des pensions prévoit une progression de deux points de pourcentage du PIB des dépenses publiques totales au titre des retraites d'ici à 2030, dont la moitié sera inversée d'ici à 2060. Ces estimations d'une diminution des dépenses au titre des retraites reposent essentiellement sur l'hypothèse d'une croissance plus forte de la population et d'une modération des hausses salariales.

Depuis la réforme des retraites de 2005, l'âge officiel de départ à la retraite varie entre 63 et 68 ans pour le système de retraite lié aux gains, avec la possibilité de différer la retraite après 68 ans. Néanmoins, la plupart des Finlandais font valoir leurs droits à pension à 63 ans. En outre, même si l'âge effectif moyen de départ à la retraite s'est accru de deux années au cours de la dernière décennie, il est bien inférieur à l'âge officiel pour les hommes comme pour les femmes.

Les dépenses publiques au titre de la santé et de la prise en charge de longue durée restent relativement modérées en pourcentage du PIB (graphique 13, partie A). Cependant, il est prévu qu'elles augmentent régulièrement au cours des cinquante prochaines années, même si des mesures plus rigoureuses que par le passé sont prises pour les maîtriser (graphique 13, partie B) (De la Maisonnette et Oliveira Martins, 2013). L'accroissement du nombre de personnes dépendantes du fait de l'augmentation de la longévité impliquera des besoins croissants de soins de longue durée et contribuera à la hausse prévue des dépenses totales de santé publiques. Même si le système finlandais de soins de santé offre des traitements de bonne qualité à un coût relativement modéré, son efficacité pourrait être améliorée, notamment en réduisant la fragmentation et améliorant la coordination et en renforçant les incitations à un meilleur équilibre entre les soins primaires et les soins spécialisés. La réduction des différences régionales d'efficacité et de qualité des soins devrait aussi être une priorité (voir l'annexe et le chapitre spécial sur les soins de santé dans l'*Étude économique de la Finlande* publiée par l'OCDE en 2012). Les systèmes avancés de technologies de l'information et des communications (TIC), entre autres les dossiers électroniques couvrant toute la durée de vie de l'ensemble des patients finlandais, sont des instruments puissants d'amélioration de l'efficacité (Ministry of Social Affairs and Health, 2013).


Depuis les années 90, l'action engagée a permis d'orienter un nombre croissant de personnes âgées vers des résidences avec services (offrant des installations de soins spéciales et, souvent, une assistance 24 heures sur 24) au lieu de les prendre en charge dans des institutions, ce qui devrait générer des économies substantielles, tout en améliorant la qualité de vie des intéressés. Les efforts dans ce sens devraient se poursuivre. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé estime qu'une baisse plus prononcée de la part des plus de 75 ans pris en charge dans des institutions réduirait les dépenses de santé des communes d'environ 300 millions EUR par an (0.15 % du PIB) d'ici 2017.

Graphique 13. **Les dépenses au titre de la santé et de la prise en charge de longue durée devraient augmenter fortement¹**



1. Dépenses hors investissement.

Source : OCDE, base de données sur le financement et les dépenses de santé, et De la Maisonneuve et Oliveira Martins (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991603>

Le vieillissement réduira aussi l'offre de main-d'œuvre et la croissance de la production potentielle

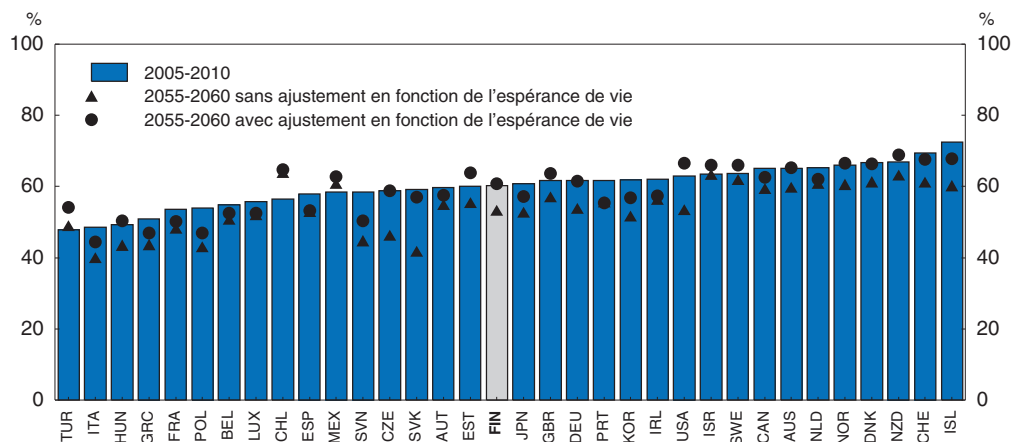
À mesure que la part des seniors, dont le taux d'activité est faible, s'accroît, le taux d'activité global tend à diminuer. C'est ce qui s'est passé depuis plusieurs années et c'est ce qui se passera durant les cinquante prochaines années si aucune réforme visant à accroître le taux d'activité n'est mise en œuvre (Johansson et al., 2013). Le taux d'activité des 55-64 ans s'est accru durant la dernière décennie et est en fait plus élevé pour les 55-59 ans que pour l'ensemble de la population d'âge actif. Néanmoins, le taux d'activité des 55-64 ans est encore plus faible en Finlande que dans les autres pays nordiques. La contraction de l'offre de main-d'œuvre se traduira par une diminution de la croissance potentielle, même si les gains de productivité sont appelés à compenser dans une certaine mesure cet effet.

Le niveau des pensions de retraite est lié à l'espérance de vie par le biais d'un coefficient qui limite l'impact de la progression de l'espérance de vie sur les dépenses de retraite. À mesure que l'espérance de vie s'accroît, ce coefficient réduit le montant de la

pension mensuelle, ce qui peut inciter les individus à travailler plus longtemps pour éviter une réduction de leurs prestations. Cependant, rien ne garantit cette prolongation de la vie professionnelle, car les intéressés peuvent préférer prendre leur retraite à l'âge minimum.


L'âge minimum d'ouverture des droits à la retraite étant relativement faible, il devrait être relevé progressivement. Ensuite, il pourrait être ajusté pour maintenir constant le rapport entre années de retraite et années de travail à mesure que l'espérance de vie s'allonge. Le taux d'activité pourrait ainsi sensiblement se redresser par rapport à un scénario sans ajustement (graphique 14). En outre, le relèvement de l'âge minimum des droits à la retraite pourrait forcer les individus à travailler plus longtemps et accumuler ainsi davantage de droits, ce qui limiterait le risque de voir les personnes âgées tomber dans la pauvreté relative.

Graphique 14. **L'ajustement de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie pourrait stabiliser le taux d'activité¹**



1. Taux d'activité des 15 ans et plus.

Source : Johansson et al. (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991622>

La pension de chômage a été abolie dans le cadre de la réforme de 2005. Néanmoins, les seniors peuvent encore bénéficier d'une extension de la période durant laquelle ils reçoivent l'indemnité de chômage. Un travailleur qui a 61 ans et a reçu une indemnité de chômage pour moins de 500 jours est habilité à la conserver jusqu'au début du versement de sa pension de retraite ou jusqu'à l'âge de 65 ans. Ce dispositif est beaucoup moins généreux que celui en place avant la réforme de 2005, mais cette « passerelle du chômage » est encore une incitation à la préretraite. Les retraites à temps partiel sont fortement subventionnées. S'il est souhaitable de laisser une certaine souplesse aux seniors en matière de temps de travail et de retarder ainsi la retraite à part entière, les importantes subventions versées pourraient aller à l'encontre du but recherché.

Le relèvement de deux ans de l'âge minimum de départ à la retraite conduirait à une augmentation de l'âge effectif de 8 à 10 mois d'ici à 2025, mais seulement si la passerelle du chômage et les retraites à temps partiel étaient abolies ; autrement, l'âge effectif de départ à la retraite n'augmenterait pas (Finnish Centre for Pensions, 2013). L'accès au dispositif de prestations d'invalidité est un autre moyen de prendre une retraite anticipée. Même si la part des nouveaux retraités bénéficiant d'une pension d'invalidité a diminué, la situation pourrait être encore améliorée, car plus de 20 % des personnes partant à la

retraite sont encore dans le régime d'invalidité. L'accès à ce régime devrait être déterminé par des raisons médicales seulement (Braconier, 2010).

La réduction des impôts implicites relativement élevés sur la poursuite du travail encouragerait les seniors à continuer de travailler. Si une année supplémentaire de travail conduit à une augmentation de la valeur actualisée du flux futur des prestations de retraite plus faible que les pensions auxquelles l'intéressé a renoncé et que les cotisations versées durant cette année, la poursuite du travail est soumise à un impôt marginal implicite (Duval, 2003). Cet impôt, par exemple, est de 60 % environ à l'âge de 65 ans (voir chapitre 1 de l'Étude).

Il ne saurait y avoir de rallongement de la vie professionnelle sans une réforme de certaines parties du marché du travail. De fait, les seniors sont confrontés à un large éventail de contre-incitations au travail et d'obstacles à l'emploi. Les employeurs sont souvent réticents à embaucher des seniors ou à les maintenir dans leur emploi. En outre, les seniors sont fréquemment découragés de poursuivre leur activité en raison des mauvaises conditions de travail (Eurofound, 2012). La Finlande a mis en place différents programmes pour aider les employeurs à gérer le « grisonnement » de leur population active, notamment des programmes de formation à la gestion des âges.

L'employabilité des travailleurs pourrait aussi être renforcée au moyen de la formation tout au long de la vie. Les compétences de la population adulte finlandaise en littératie, numéracie et résolution des problèmes sont parmi les plus élevées des 22 pays participant à l'Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes. Néanmoins, l'écart entre les groupes de jeunes et les groupes de seniors est important, ce qui reflète essentiellement la progression spectaculaire de l'éducation ces dernières décennies (OECD, 2013f). Les compétences des générations plus âgées semblent donc pouvoir être améliorées. Outre qu'elle aide les travailleurs à s'adapter aux nouvelles tâches et technologies, la formation peut faciliter le passage des travailleurs effectuant des tâches pénibles à des emplois moins exigeants après un certain âge. Par ailleurs, les conditions de travail (c'est-à-dire le temps de travail, le lieu de travail) devraient être adaptées aux travailleurs âgés.

Renforcer la participation des autres groupes au marché du travail

L'utilisation de la population active devrait aussi être améliorée dans les autres segments du marché du travail et les contre-incitations générales devraient être réduites. Le coin fiscal sur le travail devrait être diminué et l'efficacité de la structure d'imposition améliorée en diminuant les impôts sur le travail et en augmentant les impôts indirects (OECD, 2013g). Les politiques actives du marché du travail devraient être renforcées pour améliorer le taux d'activité des jeunes, des femmes en âge de procréer et des chômeurs de longue durée (OECD, 2012a). La durée de la vie professionnelle pourrait être allongée en raccourcissant la période de transition de l'école au travail (OECD, 2010a). Les mesures prises récemment pour raccourcir la période durant laquelle les étudiants peuvent bénéficier d'une aide financière (qui entrera en vigueur en septembre 2014) et faire face au chômage de longue durée des jeunes devraient contribuer à accroître le taux d'emploi des jeunes. La participation au marché du travail des femmes en âge de procréer devrait être améliorée, car son faible niveau pèse sur les perspectives de carrière et la rémunération. La proposition récente visant à répartir également le congé pour garde d'enfant entre les deux parents devrait permettre de réaliser cet objectif. Des politiques d'immigration plus accommodantes, en particulier à l'égard des jeunes qui ont étudié en Finlande, permettraient aussi de remédier aux goulets d'étranglement qui nuisent au marché du travail.

Recommandations relatives aux réformes des retraites, de la santé et du marché du travail

Principales recommandations

- Relever progressivement l'âge minimal de départ à la retraite et introduire un lien entre l'âge de la retraite et les prestations d'une part et l'espérance de vie d'autre part.
- Mettre fin aux retraites à temps partiel et à la période prolongée d'admissibilité à l'indemnisation du chômage pour les seniors. L'accès aux pensions d'invalidité ne devrait être fondé que sur des raisons médicales.
- Continuer à encourager la formation tout au long de la vie afin de favoriser la poursuite d'une activité à l'âge mûr.
- Renforcer les politiques actives du marché du travail afin d'améliorer le taux d'activité des jeunes, des femmes en âge de procréer et des chômeurs de longue durée.

Autres recommandations

- Réduire la fragmentation des services de santé et améliorer la coordination et les incitations pour assurer un meilleur équilibre entre les soins primaires et les soins spécialisés (pour plus de précisions, voir le chapitre spécial sur les soins de santé dans *l'Étude économique de la Finlande*, OCDE, 2012).
- Il faudrait continuer à lutter contre la discrimination fondée sur l'âge, notamment par le biais de campagnes d'information.

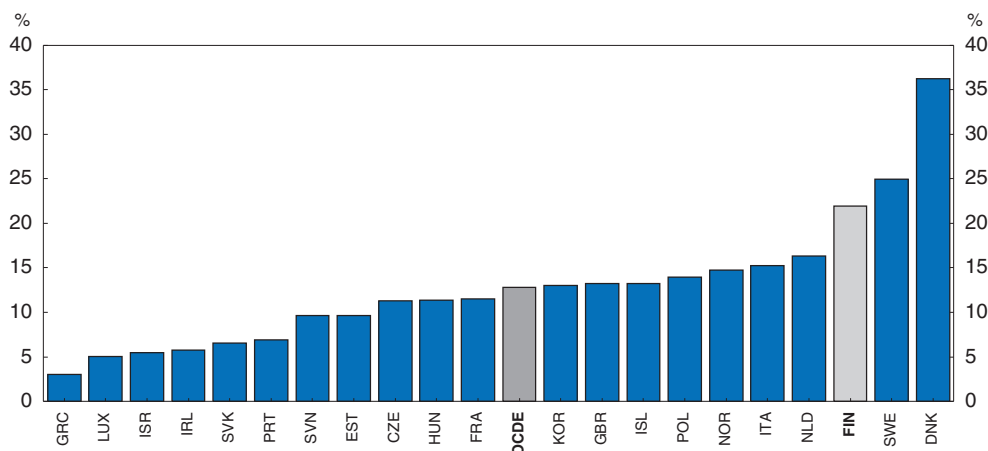
Renforcer l'efficacité du secteur public

Des réformes structurelles destinées à renforcer l'efficacité du secteur public sont indispensables pour assurer des services publics durables et de haute qualité face au vieillissement, au ralentissement de la croissance de la production et à la contraction des ressources en main-d'œuvre. Le programme de productivité a conduit à une réduction de l'emploi dans l'administration centrale, mais il faudra que ces coupes soient mieux reliées aux innovations dans l'organisation, la gestion et la réglementation (OECD, 2010b et 2010c). Une utilisation plus large des TIC offre des possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des services publics. Les principaux objectifs à cet égard sont la réduction de la fragmentation des systèmes informatiques et une plus grande utilisation des TIC au niveau des communes (Government of Finland, 2013). Ces dernières représentant les deux tiers de la consommation publique, le renforcement de leur efficacité par le biais de fusions et d'autres mesures sera extrêmement important pour contenir les dépenses publiques.

Les communes sont de petite taille et ont de larges responsabilités

L'auto-administration est une valeur centrale, consacrée par la Constitution de la Finlande, et elle se traduit par un fort degré de décentralisation et une large part des dépenses des collectivités locales dans le PIB (graphique 15). Les communes ont d'importantes responsabilités, puisqu'elles assurent notamment la majeure partie des services d'éducation et de santé. En outre, leurs tâches ont été étendues au fil des années. Les autorités ont aujourd'hui mis en évidence un large éventail de tâches et obligations des collectivités locales qui pourraient être réduites, ce qui devrait permettre d'économiser environ 0,5 % du PIB (Government of Finland, 2013). Les communes finlandaises ont une population moyenne d'environ 17 000 habitants, ce qui est beaucoup par rapport aux

Graphique 15. **Les dépenses des collectivités locales sont élevées en pourcentage du PIB¹**



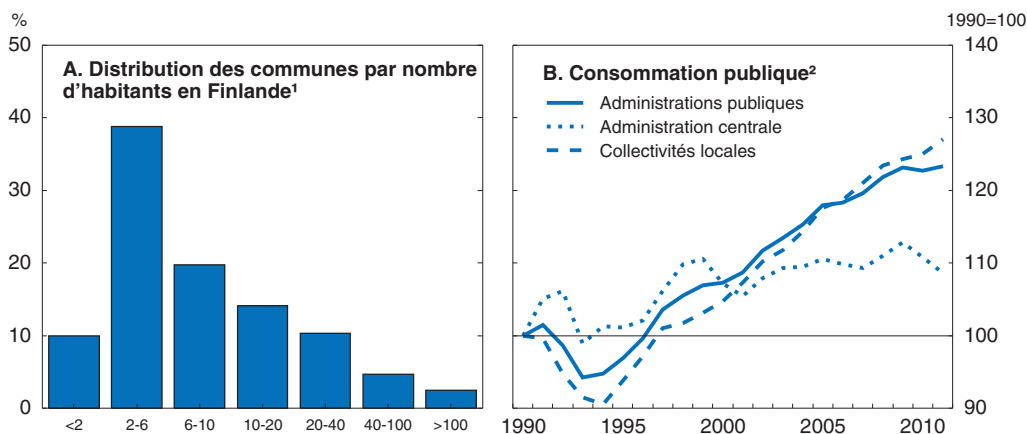
1. En 2011. Ne sont pris en compte que les pays unitaires. Les données pour l'OCDE concernent une moyenne non pondérée.

Source : Base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932991641>

autres pays européens, encore que les communes danoises et suédoises, qui ont aussi d'importantes responsabilités, comptent respectivement en moyenne plus de 50 000 et 30 000 habitants. La moitié des communes finlandaises ont moins de 6 000 habitants et seulement 16 % d'entre elles ont plus de 20 000 habitants (graphique 16, partie A).

Graphique 16. **La maîtrise des dépenses est difficile en raison de la fragmentation**



1. En milliers.

2. En termes réels.

Source : Statistique Finlande et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932991660>

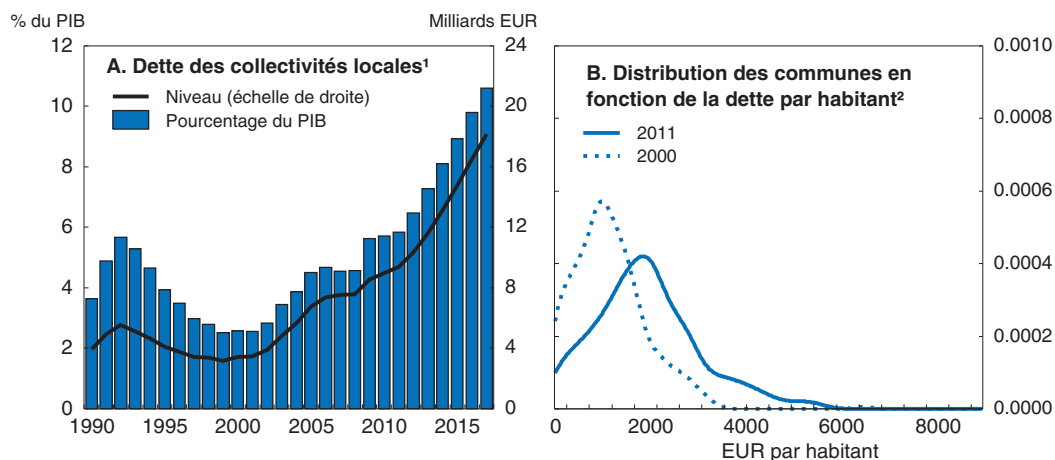
Si un grand nombre de fusions volontaires, appuyées par l'administration centrale, ont eu lieu depuis 1990, ramenant le nombre de communes de 460 à 320, la plupart des communes préfèrent coopérer pour fournir des services spécifiques sur une plus large échelle, plutôt que fusionner. Mais le renforcement de la coopération ne suffira peut-être pas à faire face aux enjeux associés au vieillissement de la population et à l'érosion des bases d'imposition (Moisio et al., 2010).

La consommation des collectivités locales dépasse celle de l'administration centrale depuis le début des années 2000 (graphique 16, partie B). Le vieillissement, la technologie et les anticipations de la population devraient continuer de faire pression sur les dépenses de santé et les dépenses sociales. Des gains d'efficacité sont donc nécessaires pour assurer la viabilité des finances municipales, tout en préservant la qualité des services publics. La fragmentation de l'offre de services publics génère des inefficacités-coûts, mais aussi des inégalités dans l'accès aux services, car les petites communes ont souvent du mal à assurer des services répondant aux normes nationales, notamment en raison de pénuries de personnel qualifié.

La dette des collectivités locales dérive à la hausse, avec d'importantes différences selon les communes

La dette des collectivités locales s'accroît régulièrement depuis le début de 2000, passant de 3 % du PIB à environ 7 % en 2013. D'après les prévisions du ministère des Finances, elle atteindra près de 11 % du PIB en 2017 (graphique 17, partie A). Bien que ce pourcentage soit encore peu important, à la fois par rapport à la dette de l'administration centrale et dans une perspective internationale, la progression de l'endettement appelle à la prudence. À mesure que la dette s'accroît, les communes sont de plus en plus vulnérables face à des hausses des taux d'intérêt, actuellement à des niveaux exceptionnellement faibles. En outre, l'incapacité de contrôler l'augmentation de la dette infranationale peut susciter des réactions négatives de la part des marchés des capitaux et augmenter les coûts d'emprunt, pour les communes comme pour l'administration centrale.

Graphique 17. **La dette municipale augmente et est inégalement distribuée**



1. Définition de Maastricht. Les données pour 2012 sont préliminaires et celles pour 2013 sont des prévisions. Les séries en niveaux sont ajustées en utilisant l'indice implicite des prix du PIB.

2. Densité de Kernel. Dette municipale corrigée par l'indice des prix à la consommation des administrations publiques. Source : Ministère des Finances, base de données de l'OCDE sur les finances infranationales (Direction de la gouvernance publique et du développement territorial) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991679>

La dette varie largement suivant les communes, en raison de différences dans les besoins de la population, les conditions de fonctionnement et l'efficacité. La distribution de la dette municipale s'est élargie au cours de la dernière décennie, même avant la crise économique et financière mondiale (graphique 17, partie B). Certaines communes ont

enregistré de larges baisses des recettes récemment, notamment du fait de la diminution des bénéfices des entreprises et de la clôture de certaines installations, qui ont sapé les recettes fiscales. Les dépenses par habitant se sont accrues de manière inégale, surtout pour ce qui est des soins de santé et des services sociaux. Étant donné que certaines communes dépendent de plus en plus des transferts de l'administration centrale, la réduction prévue des subventions de plus de 10 % à l'horizon 2015 rendra d'autant plus nécessaire la maîtrise des dépenses ou la hausse des impôts.

Renforcement du cadre budgétaire

Les communes encaissent d'importantes recettes au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, lesquelles sont mal adaptées pour financer les budgets locaux en raison de leur instabilité. L'impôt sur les sociétés a représenté en moyenne 3 % environ des recettes municipales totales en 2008, mais environ 8 % des recettes fiscales locales, ce pourcentage dépassant 20 % dans certaines communes. En outre, des recettes fiscales élevées, qui peuvent n'être que temporaires, tendent à se traduire en augmentations permanentes des dépenses, ce qui menace la viabilité budgétaire. Les impôts fonciers seraient une meilleure source de financement, car ils génèrent des recettes plus stables et imposent peu de distorsion sur l'allocation des ressources. Or ils ne représentent que 1.1 % du PIB, contre une moyenne de 1.8 % pour la zone de l'OCDE.

La Finlande applique des règles budgétaires relativement peu contraignantes au niveau des collectivités locales. Le budget courant doit être équilibré sur une période de quatre années. À ce jour, il n'y a pas de plafonnement des dépenses, ni de limites aux emprunts des communes ou à leur niveau d'endettement. Mieux prendre en compte les dépenses d'équipement dans la comptabilité des communes améliorerait le contrôle du déficit et encouragerait une allocation efficace des ressources publiques. La présentation de rapports financiers par les communes suit des règles proches de celles de la comptabilité privée. Néanmoins, les efforts faits pour établir et diffuser des comptes des administrations locales compatibles avec ceux de l'administration centrale devraient se poursuivre (Fredriksen, 2013). Dans le contexte de la mise en œuvre du pacte budgétaire de l'UE, le gouvernement finlandais a élaboré un nouveau système de pilotage des finances des collectivités locales, qui sera mis en œuvre en 2015. Ce nouveau système a pour objectif de garantir que les responsabilités futures des communes pourront être couvertes par des financements adéquats. Si on leur assigne de nouvelles responsabilités, soit des responsabilités existantes devront leur être retirées, soit il faudra leur fournir des financements supplémentaires. Par ailleurs, un amendement à la loi sur les collectivités locales est en préparation. Selon l'une des propositions formulées dans ce cadre, à compter de 2015, les communes et les conseils municipaux conjoints auront quatre ans pour compenser un déficit quel qu'il soit, et ce délai ne pourra pas être repoussé.

La réforme de l'organisation municipale peut générer des gains d'efficacité

Le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre une réforme nationale d'ensemble de l'organisation municipale pour renforcer la productivité et l'efficacité de la fourniture des services publics. Les conseils municipaux ont pour obligation de présenter des rapports et des projets de fusions d'ici à juillet 2014, aux fins d'une mise en œuvre entre 2015 et 2017.

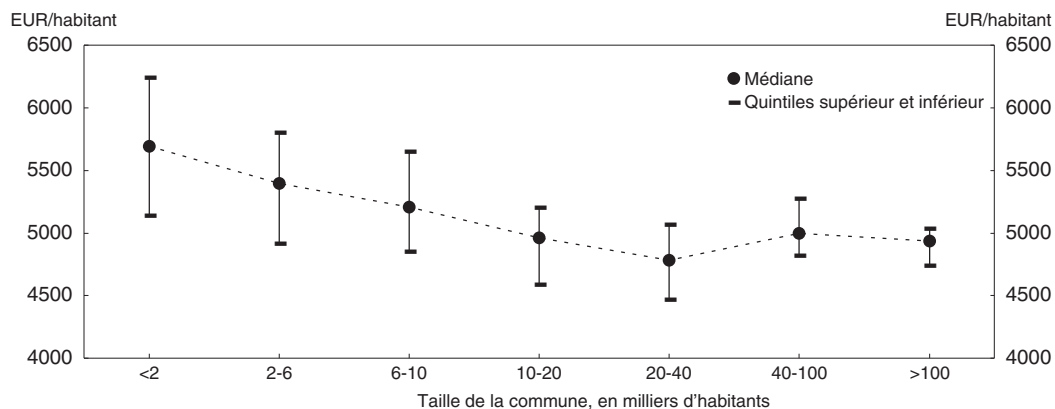
D'après certaines études internationales, il y aurait une relation en forme de U entre la taille des communes et le coût global des services publics par habitant. Les communes comptant moins de 20 000 à 25 000 habitants et celles comptant plus de 250 000 habitants

sont moins efficaces que celles situées entre ces deux bornes (McKinlay Douglas Limited, 2006 ; Holzer et al., 2009). En Finlande, les coûts semblent plus faibles pour les communes se situant dans la fourchette de 20 000 à 40 000 habitants (graphique 18). Bien que de nombreux facteurs puissent influencer sur les différences de coûts entre les communes – notamment l'âge et la structure socio-économiques de la population, la morbidité, les ressources financières et la qualité des services publics – il semble fortement justifié de fusionner les communes ayant une population de moins de 20 000 habitants, du moins en dehors des zones reculées où des dispositifs spéciaux pourraient être nécessaires. Les données internationales amènent à penser que la planification stratégique requise dans les zones métropolitaines de la taille de la région d'Helsinki pourrait être assurée plus facilement par le renforcement de la coopération que par des fusions (McKinlay Douglas Limited, 2006 ; OECD, 2003).

Les communes trop petites pour fournir des services efficaces peuvent acheter ceux-ci à des producteurs externes, publics ou privés. Les économies d'échelle concernent essentiellement les tâches spécialisées et à forte intensité de capital, qui peuvent être externalisées. La séparation des fonctions d'acheteur et de prestataire peut améliorer l'efficacité, renforcer le choix des utilisateurs et encourager l'innovation. Elle devrait être encouragée là où la population et la nature et la complexité des services permettent une véritable concurrence, alors que la possibilité de développer l'utilisation de coupons pour l'achat de services devrait être étudiée. La concurrence devrait être favorisée par des études comparatives plus poussées et par l'établissement de règles du jeu équitables entre le secteur privé et les prestataires publics, car ces derniers bénéficient souvent d'avantages en termes d'accès aux marchés, de traitement fiscal et de garanties implicites. Un pas essentiel dans cette direction a été franchi avec la loi sur la constitution en société, d'ici la fin de 2015, de toutes les activités menées sur des marchés concurrentiels.

Graphique 18. Les dépenses municipales sont les plus faibles pour les communes d'environ 20 000 habitants

Dépenses par habitant, suivant la taille des communes, 2011



Source : Questionnaire de l'OCDE (Direction de la gouvernance publique et du développement territorial) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991698>

Pour que les fusions puissent se traduire par des gains d'efficacité, il faudra une réorganisation en profondeur des services publics. Un obstacle important à cette réorganisation est la protection des emplois publics pour cinq ans suite à une fusion. Il

importe de veiller à ne pas compromettre le soutien apporté par le public aux fusions ou la motivation des agents de la fonction publique. Néanmoins, des dispositifs plus flexibles que la stricte protection de l'emploi durant cinq ans pourraient sans doute être conçus, en tirant parti des larges filets de protection sociale de la Finlande et de ses politiques efficaces du marché du travail pour assurer une réallocation sans heurt de la main-d'œuvre.

En ce qui concerne la réforme future de la structure administrative des services sociaux et des soins de santé, un groupe de travail constitué par le ministère des Affaires sociales et de la Santé propose un minimum de 20 000 habitants pour qu'une commune puisse garder le contrôle des soins de santé primaires et de 50 000 habitants pour organiser les soins spécialisés. L'adaptation du champ des responsabilités des communes en fonction de leurs capacités financières et techniques pourrait être envisagée dans d'autres domaines.

L'État envisage aussi d'imposer des fusions dans les près de 10 grands centres urbains en-dehors de la région métropolitaine d'Helsinki si les communes ne présentent pas de plans de consolidation suffisamment ambitieux. Ces régions, où la densité démographique est relativement élevée, sont celles où la réduction de la fragmentation administrative présente le plus fort potentiel de gains d'efficacité. La mise en place de communes solides dans les principaux centres urbains contribuerait aussi à réaliser les objectifs de développement régional, comme le renforcement de la compétitivité et de la vitalité des régions et la promotion du bien-être et de la durabilité environnementale (Ministry of Employment and the Economy, 2012).

Recommandations relatives aux finances publiques locales et à la réforme municipale

Principales recommandations

- Continuer à promouvoir la fusion des communes ou réduire leurs responsabilités dans les domaines où des économies d'échelle et de portée peuvent être réalisées.
- Mettre en œuvre comme prévu le nouveau cadre budgétaire applicable aux communes. Mieux refléter les dépenses d'investissement dans la comptabilité des entreprises pour améliorer le contrôle des déficits et favoriser une affectation efficiente des ressources publiques.
- Modifier la structure des recettes fiscales locales de façon à augmenter la part des impôts fonciers et à diminuer celle de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Autres recommandations

- Faciliter le choix des utilisateurs là où la base démographique et la nature et la complexité des services permettent une concurrence utile. Étudier les possibilités de développer l'utilisation de coupons pour l'achat de services. Établir des règles du jeu équitables entre prestataires publics et privés en réduisant les avantages des prestataires publics en termes d'accès aux marchés, d'allègements fiscaux et de garanties implicites.
- Des études comparatives des prestataires de services publics devraient orienter le choix des utilisateurs et encourager les meilleures pratiques.
- Continuer d'améliorer la couverture, l'actualité et la diffusion de comptes des collectivités locales compatibles avec les normes utilisées pour l'administration centrale.

Bibliographie

- André, C. and C. García (2012), "Housing Price and Investment Dynamics in Finland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 962, OECD Publishing.
- Bank of Finland (2012), *Financial Stability Report 2/2012*, Vol. 86, May.
- Bank of Finland (2013), *Financial Stability Report 2/2013*, Vol. 87, June.
- Blundell-Wignall, A. and C. Roulet (2013), "Business Models of Banks, Leverage and the Distance-to-Default", *OECD Journal: Financial Market Trends*, Volume 2012/2, OECD Publishing.
- Braconier, H. (2010), "Coping with the Job Crisis and Preparing for Ageing: The Case of Finland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 777, OECD Publishing.
- Finnish Centre for Pensions (2013), "Adjusting the Finnish Pension System to Increases in Life Expectancy: Report of the Pension Panel" (in Finnish).
- De la Maisonnette, C. and J. Oliveira Martins (2013), "A Projection Method for Public Health and Long-Term Care Expenditures", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1048, OECD Publishing.
- Dreblow, E., M. Duwe, T. Wawer, L. Donat, E. Zelljadt, A. Ayres, R. Brückmann and M. Tepp (2013), *Report for European Commission Directorate General for Climate Action (DG CLIMA)*, Ecologic Institute and Eclareon GmbH, Berlin.
- Duval, R. (2003), "The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 370, OECD Publishing.
- Eisentraut, A. (2010), "Sustainable Production of Second-Generation Biofuels, Potential and Perspectives in Major Economies and Developing Countries", *Information Paper*, International Energy Agency, Paris.
- Eurofound (2012), *Fifth European Working Conditions Survey*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2012), *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States, 2010-2060*, Brussels.
- FIN-FSA (2012), *Sample Survey of Housing Loans*, Financial Supervisory Authority, Helsinki.
- Fredriksen, K. (2013), "Fiscal Consolidation Across Government Levels – Part 2. Fiscal Rules for Sub-central Governments, Update of the Institutional Indicator", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1071, OECD Publishing.
- Government of Finland (2013), *Government Decision on Implementing the Structural Policy Programme*, 29 November.
- Helliwell, J., R. Layard and J. Sachs (eds.) (2013), *World Happiness Report 2013*, UN Sustainable Development Solutions Network, New York.
- Hyrynen, M. (2013), "Environmentally Harmful Subsidies", *Reports of the Ministry of the Environment*, 13/2013, Ministry of the Environment, Helsinki (in Finnish).
- Holzer, M., J. Fry, E. Charbonneau, G. Van Ryzin, T. Wang and E. Burnash (2009), "Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency", *Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission*, New Jersey.
- International Monetary Fund (2013), *Selected Issues: Nordic Regional Report*, Washington DC.
- Johansson, Å., Y. Guillemette, F. Murtin, D. Turner, G. Nicoletti, C. De la Maisonnette, P. Bagnoli, G. Bousquet and F. Spinelli (2013), "Long-Term Growth Scenarios", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1000, OECD Publishing.
- Knowles, V., S. Henningson, R. Youngman and A. Faulkner (2012), "Coming Clean: The Global Cleantech Innovation Index 2012", *Cleantech Group LLC and WWF*.
- McKinlay Douglas Limited (2006), "Local Government Structure and Efficiency", report prepared for Local Government New Zealand.
- Ministry of Employment and the Economy (2012), *Finland's national regional development targets for 2011-2015. An economically, socially and environmentally sustainable Finland*, Publications of the Ministry of Employment and the Economy, Regional development, 6/2012".
- Ministry of Finance (2013a), *Economic Survey*, Autumn 2013, Ministry of Finance publications 22c/2013, Helsinki.

- Ministry of Finance (2013b), Sustainability of Public Finances and Structural Reforms, Economic policy strategy 2013, mai (in Finnish)
- Ministry of Social Affairs and Health (2013), *Peer Review: eHealth Strategy and Action Plan of Finland in a European Context*, Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2013:11, Helsinki.
- Moisio, A., H.A. Loikkanen and L. Oulasvirta (2010), "Public Services at the Local Level – The Finnish Way", *VATT Policy Reports 2/2010*, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- National Audit Office (2011), "Support for Energy and Climate Technology", *National Audit Office Report 227/2011*.
- OECD (2003), *OECD Territorial Reviews, Helsinki, Finland*, OECD publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264199620-en>.
- OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Finland*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2006-en.
- OECD (2010a), *OECD Economic Surveys: Finland*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2010-en.
- OECD (2010b), *OECD Public Governance Reviews, Finland*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en>.
- OECD (2010c), *Better Regulation in Europe: Finland 2010*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085626-en>.
- OECD (2012a), *OECD Economic Surveys: Finland*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2012-en.
- OECD (2012b), "Linking Renewable Energy to Rural Development", *OECD Green Growth Studies*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180444-en>.
- OECD (2012c), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2012-en.
- OECD (2013a), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*, PISA, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-en>.
- OECD (2013b), *OECD Economic Outlook, Volume 2013/1, No. 93*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2013-1-en.
- OECD (2013c), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en.
- OECD (2013d), *OECD Economic Outlook, Volume 2013/2, No. 94*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2013-2-en.
- OECD (2013e), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189560-en>.
- OECD (2013f), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, www.oecd-ilibrary.org/education/oecd-skills-outlook-2013_9789264204256-en.
- OECD (2013g), *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2012-en>.
- OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Denmark*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-dnk-2013-en.
- Schich, S. and B.H. Kim (2012), "Developments in the Value of Implicit Guarantees for Bank Debt: The Role of Resolution Regimes and Practices", *Financial Market Trends*, Vol. 2012/2, OECD Publishing.
- Schwab, K. (ed.) (2013), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, World Economic Forum, Geneva
- Sutherland, D., R. Price and I. Joumard (2005), "Sub-Central Government Fiscal Rules", *OECD Economic Studies*, No. 41, 2005/2.
- Vauhkonen, J. and H. Westman (2013), "Finland Must Be Prepared to Impose Systemic Capital Requirements on Banks", in: Bank of Finland, *Financial Stability Report 2/2013*, Vol. 87, June.

ANNEXE

Progrès de la réforme structurelle

Cette annexe présente les recommandations figurant dans les Études précédentes et les mesures prises depuis l'Étude économique de la Finlande publiée en février 2012.

Cette annexe présente sous chaque thème :

- Les recommandations figurant dans les études précédentes
 - ❖ **Les mesures prises et l'évaluation actuelle**

Cadre budgétaire

- Renforcer le cadre budgétaire en adoptant un objectif à moyen terme pour le solde des administrations publiques (en laissant jouer les stabilisateurs automatiques) qui soit cohérent avec l'objectif d'endettement. Contenir la croissance des dépenses, surtout au niveau des communes, de préférence en étendant le plafond existant à une part plus importantes des dépenses des administrations publiques.
 - ❖ **Un nouveau système de pilotage visant à préserver la viabilité des finances publiques locales doit être adopté, sur le modèle des plafonds de dépenses actuellement appliqués au niveau de l'administration centrale. Il est conçu de manière à ce que les tâches et les obligations des communes soient compatibles avec des budgets équilibrés.**

Réforme du système de santé

Efficacité et qualité des soins

- Veiller à ce que le processus de fusions conduise à la création de communes suffisamment grandes pour assurer une prestation efficiente de soins de santé et de services sociaux. Faire en sorte que les fusions se traduisent par une réorganisation des services allant dans le sens d'un renforcement de l'efficacité.
 - ❖ **Le nombre de communes a diminué, passant de 336 à la fin de 2011 à 320 à l'heure actuelle. Le programme de réforme municipale devrait se traduire par de nouveaux regroupements à partir de 2015. La réforme de la santé a pour but d'unifier l'organisation des services socio-sanitaires.**
- Rationaliser l'organisation des services de santé afin d'établir un meilleur équilibre entre les soins primaires et les soins spécialisés.
 - ❖ **La réforme envisage une intégration des responsabilités en matière de soins primaires et de soins spécialisés de manière à favoriser une meilleure répartition du travail entre les deux secteurs.**

Incitations en faveur d'un meilleur équilibre entre soins primaires et soins spécialisés

- Introduire un versement forfaitaire par patient et un paiement à l'acte dans la rémunération des équipes de soignants afin de mettre l'accent sur les soins primaires.
 - ❖ **Les communes jouissent d'une très grande autonomie en matière de rémunération du personnel de santé du secteur public, ce qui leur permet de mettre en place des systèmes adaptés à la situation locale.**
- Encourager l'utilisation efficace des GHM dans les hôpitaux en adoptant des lignes directrices nationales et encourager la création de groupes homogènes de malades (GHM) pour les soins primaires.
 - ❖ **Les premières lignes directrices nationales relatives à l'utilisation des GHM dans le secteur des soins spécialisés ont été publiées à la fin de 2012. L'élaboration de GHM pour les soins primaires utilisables par les communes devrait être prête en 2014.**

Choix des usagers

- En s'inspirant de l'expérience de certaines communes, séparer les fonctions d'acheteur et de prestataire dans les régions où la taille de la population et la complexité des traitements permettent une concurrence efficace.
 - ❖ **Les communes jouissent d'une très grande autonomie en matière d'organisation des services de santé et la séparation des fonctions entre acheteurs et prestataires de soins est de plus en plus répandue.**
- La concurrence sur les prix devrait être permise lorsque la complexité des traitements et la densité de la population l'autorisent, à condition qu'elle s'accompagne d'une évaluation comparative des fournisseurs de soins de santé, qui pourrait être demandée à l'Institut national de la santé et du bien-être (THL).
 - ❖ **La négociation des prix était à l'ordre du jour des discussions sur les partenariats entre les communes et les prestataires de soins du secteur privé. Le recours croissant aux GHM et le plus grand choix de prestataires dont bénéficient les usagers visent à améliorer la qualité des soins dans le secteur public.**

Flux d'information

- Compléter le registre national des patients, outil essentiel pour améliorer la coordination des soins.
 - ❖ **L'ordonnance électronique devrait entrer en service dans le secteur public et dans le secteur privé d'ici avril 2014. Les dossiers médicaux des patients doivent être archivés par les organismes publics à compter de septembre 2014 et par les organismes privés à compter de septembre 2015.**
- Continuer de développer les outils électroniques afin d'encourager une médecine factuelle et l'évaluation comparative des prestataires de soins.
 - ❖ **Les recommandations en matière de soins (Current Care Guidelines) définissent les pratiques médicales courantes ; l'Institut national de la santé et du bien-être (THL) tient des statistiques comparatives sur les performances des prestataires. La conservation de plus grandes quantités de données sous forme électronique peut servir à développer et affiner les pratiques de soins.**

Prévention et promotion d'un mode de vie sain

- Envisager une diffusion plus large de l'information sur les risques pour la santé et les bienfaits d'un régime alimentaire sain, notamment via les moyens de communication de masse, et renforcer la prévention des maladies parmi les groupes à risque.
 - ❖ **Les taxes sur l'alcool et les aliments riches en sucre vont être relevées. La réforme de la santé vise à assurer des ressources suffisantes aux soins primaires et à la prévention.**

Soins de longue durée hors établissement

- Continuer à encourager le développement des soins à domicile afin de limiter la dépendance à l'égard des soins en établissement, et envisager la possibilité de recourir plus largement à des bons d'achat de services permettant le maintien à domicile.
 - ❖ **Dans le programme de réforme annoncé en novembre 2013, le gouvernement promet d'accélérer la transition entre soins en établissements et soins à domicile.**

Offre adéquate de personnel soignant

- Adapter le nombre de candidats admis aux études médicales aux besoins futurs, continuer à valoriser les tâches des personnels infirmiers qualifiés et rechercher des moyens d'encourager les médecins âgés à différer leur départ en retraite.
 - ❖ **Le programme de réforme annoncé en novembre 2013 contient des mesures visant à assouplir les conditions à remplir en matière de qualifications pour accéder aux professions de santé. Le nombre d'admissions dans l'enseignement supérieur sera temporairement augmenté, mais la répartition entre les différentes filières n'est pas encore fixée.**

Réforme du marché du travail

- Réviser les politiques actives du marché du travail afin que l'activation soit plus précoce.
 - ❖ **À partir de 2014, les mesures d'activation seront proposées dans les trois premiers mois suivant le début du chômage. La « garantie pour les jeunes », qui offre à tous les jeunes de moins de 25 ans ainsi qu'aux nouveaux diplômés de moins de 30 ans un emploi ou une formation, une inscription pour suivre des études ou une place dans un programme de réadaptation dans les trois mois qui suivent le début du chômage, est entrée en vigueur au début de 2013.**
- Modifier le régime de chômage technique afin que l'employeur supporte une partie des coûts du programme.
 - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Réduire les taux élevés de remplacement du système d'assurance chômage ainsi que les allocations connexes en vue d'améliorer les incitations à travailler. Renforcer aussi les incitations à travailler pour les seconds apporteurs de revenus dans les ménages ayant de jeunes enfants.
 - ❖ **Aucune mesure n'a été prise pour abaisser les taux de remplacement du système d'assurance chômage. Cependant, le crédit d'impôt sur les revenus du travail a été majoré afin de renforcer les incitations au travail. Par ailleurs, à compter de 2014, une partie des indemnités de chômage sera préservée.**
 - ❖ **Pour favoriser la participation des mères au marché du travail, une nouvelle allocation est désormais proposée aux parents d'enfants de moins de trois ans ; son but est de rendre le travail à temps partiel plus attrayant pour les parents qui s'occupent à domicile de leurs enfants, d'accroître le taux d'emploi des femmes et de permettre un meilleur équilibre entre travail et vie de famille.**
 - ❖ **La moitié de la durée de versement de l'allocation de garde à domicile, soit environ 12.5 mois, sera réservée au père et les droits seront perdus si celui-ci décide d'y renoncer.**
- Réduire les allocations chômage au fil du temps, comme cela se fait actuellement dans de nombreux autres pays de l'OCDE.
 - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Réglementer plus strictement l'accès aux prestations d'assurance maladie et d'invalidité en associant des exigences plus strictes d'activation et une meilleure reconversion afin d'adapter les compétences à la nouvelle structure de l'économie.
 - ❖ **Aucune mesure prise (les obligations de réadaptation sont déjà importantes, mais aucun changement majeur n'est intervenu récemment).**

- Supprimer l'accès à la retraite par la « filière du chômage ».
 - ❖ **L'âge minimum pour avoir droit à une allocation de chômage prolongée sera relevé d'un an pour les personnes nées en 1957 ou après.**
- Renforcer la coordination au niveau central du Service public de l'emploi de façon à harmoniser les procédures d'intervention au niveau des différentes structures du marché du travail à l'échelon local et à améliorer l'efficacité. Développer la rémunération à la performance au sein du Service public de l'emploi.
 - ❖ **Le Service public de l'emploi et son organisation ont été réformés au début de 2013. Les 74 bureaux locaux de l'emploi et du développement économique ont été fusionnés pour former 15 bureaux régionaux, plus faciles à coordonner. Le développement des différents canaux d'accès aux services, en particulier les services en ligne et le service national d'assistance téléphonique, est une autre source de gains d'efficacité.**
- Envisager de nationaliser l'assurance chômage.
 - ❖ **Aucune mesure prise.**

Réformes à mettre en œuvre pour accroître la productivité

Entrepreneuriat, innovation et R-D

- Continuer de soutenir activement la R-D fondamentale et l'éducation de base. Améliorer le niveau atteint en accordant des bourses de recherche en fonction des résultats. Les règles administratives relatives au financement des étudiants devraient être durcies afin de raccourcir la durée des études universitaires.
 - ❖ **L'objectif national fixé dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 est le maintien des dépenses de R-D à un niveau minimum de 4 % du PIB.**
 - ❖ **Le modèle de financement de l'université a été revu au début de 2013 et celui des instituts de sciences appliquées le sera au début de 2014. Les taux de réussite et la progression des études y auront désormais plus de poids. La réforme vise à accélérer l'achèvement des études (parallèlement à des délais d'achèvement indicatifs plus stricts) et le passage à la vie active, à améliorer la qualité et accroître l'internationalisation de l'enseignement et de la recherche, et à renforcer la spécialisation des établissements d'enseignement supérieur. Le modèle de financement de l'université a été revu au début de 2013 et celui des instituts de sciences appliquées le sera au début de 2014. Les taux de réussite et la progression des études y auront désormais plus de poids. La réforme vise à accélérer l'achèvement des études (parallèlement à des délais d'achèvement indicatifs plus stricts) et le passage à la vie active, à améliorer la qualité et accroître l'internationalisation de l'enseignement et de la recherche, et à renforcer la spécialisation des établissements d'enseignement supérieur.**
 - ❖ **Les aides financières accordées aux étudiants seront revalorisées en échange d'un raccourcissement de leur durée (pas d'incidence sur les coûts).**
- Abaisser le niveau des aides aux entreprises et réduire le nombre d'organismes accordant ces aides. Réduire ou supprimer les crédits publics dans les domaines (comme le capital-risque) où les marchés offrent aujourd'hui des services de qualité identique ou supérieure.
 - ❖ **La structure des aides aux entreprises sera revue dans le cadre du programme de réformes structurelles prévu pour l'an prochain. Aucun autre changement majeur.**
- Envisager la mise en place d'un crédit d'impôt en faveur de la R-D comme instrument de soutien des activités de R-D du secteur privé.

- ❖ **Un crédit d'impôt en faveur de la R-D est en cours d'expérimentation pour une durée limitée.**
- Harmoniser l'imposition du capital quelles que soient les formes juridiques prises.
 - ❖ **La réduction du taux de l'impôt sur les sociétés et la modification de l'imposition des dividendes proposées pour le début de 2014 devraient atténuer les différences de traitement fiscal des revenus selon la forme juridique de l'entreprise.**

Concurrence et déréglementation

- Engager de nouvelles réformes structurelles dans les industries de réseau et ouvrir les secteurs dominés par l'État aux prestataires privés, par exemple la santé, en vue d'accroître la productivité et de renforcer les incitations en faveur de la R-D d'acteurs privés.
 - ❖ **La réforme structurelle du secteur de la santé est en cours de planification.**
- Donner suite à la loi de 2011 sur la concurrence en s'assurant que l'autorité de la concurrence dispose de ressources suffisantes pour s'acquitter de son mandat élargi.
 - ❖ **Les ressources ont été augmentées.**
- Assouplir les restrictions en matière d'occupation des sols et d'aménagement du territoire qui s'appliquent à l'installation de commerces de détail, afin de favoriser la concurrence et d'accroître les économies d'échelle au niveau des magasins.
 - ❖ **Aucune mesure importante prise.**

Efficiences du service public

- Continuer les fusions municipales pour accroître l'efficacité et tirer parti des économies d'échelle dans la prestation de services.
 - ❖ **La loi sur les structures municipales a pris effet en juillet 2013. Elle obligeait les communes à faire connaître leurs projets de fusion avant la fin novembre 2013. Par ailleurs, il est désormais possible pour le gouvernement d'imposer une fusion à une commune en situation de crise économique, contre la volonté des autorités municipales. Une subvention supplémentaire de 150 EUR par habitant est prévue pour les nouvelles communes issues d'une fusion lorsque l'une des communes fusionnées est en crise (dans la limite d'un plafond de 1 million EUR).**
 - ❖ **Un complément à la loi sur les structures des administrations locales a été préparé en vue de préserver la structure urbaine compacte des principales zones métropolitaines et l'efficacité des services. L'intervention des pouvoirs publics serait limitée aux situations dans lesquelles les objectifs de la loi sur les structures des administrations locales ne peuvent pas être mis en œuvre par les communes de leur plein gré. Un projet de loi sera soumis au Parlement au printemps 2014 et la législation correspondante devrait entrer en vigueur à l'été 2014. Le gouvernement statuera sur les fusions de communes possibles de sorte qu'elles puissent devenir effectives, le cas échéant, au début de 2017.**
- Développer les procédures d'évaluation comparative afin de rehausser la productivité des communes.
 - ❖ **Le ministère des Finances a mis sur pied un programme visant à améliorer la productivité et l'efficacité au niveau municipal, dont la coordination est assurée conjointement avec les communes et les organisations du marché du travail. La diffusion des meilleures pratiques entre les communes et au niveau sectoriel est encouragée. Un ensemble d'indicateurs a été créé pour aider à évaluer la qualité et**

l'efficacité des services municipaux. Une base de données sur la productivité des communes est consultable sur Internet.

- ❖ ***L'adoption d'un modèle commun de comptabilité de la production et des coûts permettra d'améliorer la transparence et la comparabilité des coûts des services publics.***

Réforme fiscale

- Continuer de réduire l'imposition du travail en donnant la priorité à l'abaissement du taux marginal maximum d'imposition du travail afin de maintenir et d'attirer les emplois très qualifiés et de réduire les incitations à une requalification du revenu.
 - ❖ ***L'imposition du travail est un peu moins lourde. Le crédit d'impôt sur les revenus du travail a été augmenté début 2013 et il le sera de nouveau au début de 2014. Ce dispositif d'allégement vise principalement les catégories à revenus faibles ou moyens.***
- Augmenter les recettes de l'impôt immobilier en retenant une valeur fiscale égale à 100 % de la valeur marchande et en relevant les taux d'imposition.
 - ❖ ***Le gouvernement a proposé d'augmenter les impôts immobiliers en 2014 en révisant à la hausse les valeurs fiscales des propriétés bâties et non bâties. En outre, il est prévu de relever les taux de l'impôt sur la propriété foncière non bâtie en 2014 afin d'encourager les ventes de terrains et la construction de logements.***
 - ❖ ***L'ajustement des valeurs fiscales passera par une réduction du montant maximum de l'abattement en fonction de l'âge pour les logements et par une hausse de la valeur imposable pour les bâtiments et de la valeur cadastrale pour les terrains. Ces modifications rapprocheront la valeur imposable des propriétés de leur valeur marchande.***
 - ❖ ***La modification proposée du taux de l'impôt sur les propriétés non bâties aura pour effet d'augmenter cet impôt dans la région métropolitaine d'Helsinki et les communes environnantes.***
- Supprimer la part de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui revient aux communes. Compenser le déficit de financement qui en résulte par le relèvement de l'impôt immobilier combiné à l'augmentation des subventions de l'État.
 - ❖ ***Les communes se partagent environ un tiers des recettes tirées de l'impôt sur les sociétés. L'impôt immobilier est un impôt local et l'augmentation des valeurs fiscales des propriétés en 2014 rapportera environ 100 millions EUR (voir le point précédent).***
- Rechercher les moyens d'élargir encore l'assiette de l'impôt sur les sociétés et d'abaisser son taux.
 - ❖ ***Début 2013, plusieurs incitations fiscales ont été mises en place en direction des entreprises et des investisseurs pour stimuler la croissance et l'investissement. Ces mesures temporaires seront retirées lorsque le taux de l'impôt sur les sociétés passera de 24,5 % à 20 % au début de 2014. La réforme fiscale contenant ces propositions n'a pas encore été approuvée par le Parlement.***
 - ❖ ***À compter de 2014, de nouvelles dispositions visant à limiter l'optimisation fiscale et à préserver l'assiette de l'impôt sur les sociétés restreindront les possibilités de déduction des charges d'intérêt sur les prêts intragroupes.***
- Améliorer l'efficacité de la TVA en supprimant les taux réduits.
 - ❖ ***La structure des taux de TVA n'a pas changé depuis l'étude précédente, mais tous les taux ont été majorés d'au moins un point de pourcentage au début de 2013.***

Chapitres thématiques

Chapitre 1

Les conséquences économiques du vieillissement

La population finlandaise vieillira rapidement dans les décennies à venir, ce qui exercera des pressions sur les finances publiques, tout en réduisant les ressources de main-d'œuvre. Néanmoins, des solutions existent pour atténuer ces pressions. L'ajustement de l'âge de départ à la retraite conformément à l'allongement de l'espérance de vie réduirait les coûts des pensions et augmenterait l'emploi des travailleurs seniors, à condition que cette mesure soit accompagnée de la suppression des voies d'accès à la cessation anticipée de l'activité. Afin de permettre à tous de travailler plus longtemps, la flexibilité du marché du travail devrait être améliorée et la formation tout au long de la vie devrait être davantage encouragée. Les politiques actives du marché du travail devraient être renforcées de façon à accroître le taux d'activité des jeunes, des femmes en âge de procréer et des chômeurs de longue durée. Enfin, le vieillissement ne devrait pas être considéré seulement comme une charge, car il peut aussi générer des possibilités d'innovation et de nouveaux débouchés et activités. Les technologies de l'information et des communications, où la Finlande a une solide base de connaissances, peuvent contribuer à préserver l'autonomie des personnes âgées aussi longtemps que possible, ce qui permettrait de contenir les coûts de la prise en charge de longue durée et d'améliorer le bien-être.

La population devrait vieillir rapidement en Finlande au cours des deux prochaines décennies, encore plus rapidement que dans les autres pays nordiques, dans les pays de l'Union européenne et dans les pays de l'OCDE. La part grandissante des seniors exercera des pressions sur les finances publiques. Faute de réformes plus approfondies, la viabilité du régime de retraite serait menacée, car les dépenses publiques au titre des pensions sont appelées à s'accroître considérablement jusqu'en 2060. Les pressions s'exerçant sur les finances publiques seront aussi accentuées par les dépenses de santé et de prise en charge de longue durée, qui progresseront aussi bien entendu sensiblement au cours de la même période. S'agissant de la prise en charge de longue durée, le nombre croissant de personnes dépendantes exigera une augmentation du nombre de personnes s'en occupant. Le vieillissement réduira aussi l'offre de main-d'œuvre, conduisant à d'éventuelles pénuries.

Néanmoins, des solutions existent pour faire face à ces problèmes. L'allongement de l'espérance de vie appelle un allongement de la vie professionnelle. L'âge minimal de départ à la retraite devrait être indexé sur la longévité, ce qui permettrait d'atténuer les pressions sur le système de retraite et, dans le même temps, compenserait, du moins en partie, les pénuries de main-d'œuvre découlant du vieillissement démographique. Les voies d'accès à la cessation anticipée de l'activité devraient être limitées ou supprimées et des mesures devraient être prises pour aider les travailleurs seniors à rester plus longtemps au travail. Si les incitations financières à la cessation anticipée de l'activité doivent être réduites, l'employabilité des seniors devrait être améliorée et les employeurs devraient être incités à les embaucher et à les garder. Les employeurs ont souvent une image négative des travailleurs seniors, qui auraient, selon eux, des compétences technologiques obsolètes ou une productivité moindre. En outre, les salariés âgés trouvent souvent que leurs conditions de travail ne sont pas suffisamment bonnes pour continuer de travailler après l'âge minimal de départ à la retraite. Ces obstacles devraient être levés en assurant une formation tout au long de la vie, réduisant la législation de protection de l'emploi, mettant en place des dispositifs de travail flexibles et réduisant le taux élevé d'imposition implicite.

Le vieillissement génère aussi de nouvelles possibilités pour les entreprises, car il modifie la structure de la demande. Étant donné qu'il s'agit d'un phénomène global, un avantage concurrentiel dans les domaines de croissance de la consommation liée à l'âge améliorerait considérablement le potentiel d'exportation. Les technologies de l'information et des communications, où la Finlande a une forte base de connaissances, peuvent contribuer à répondre au problème clé que constitue la nécessité de préserver aussi longtemps que possible l'autonomie des personnes âgées.

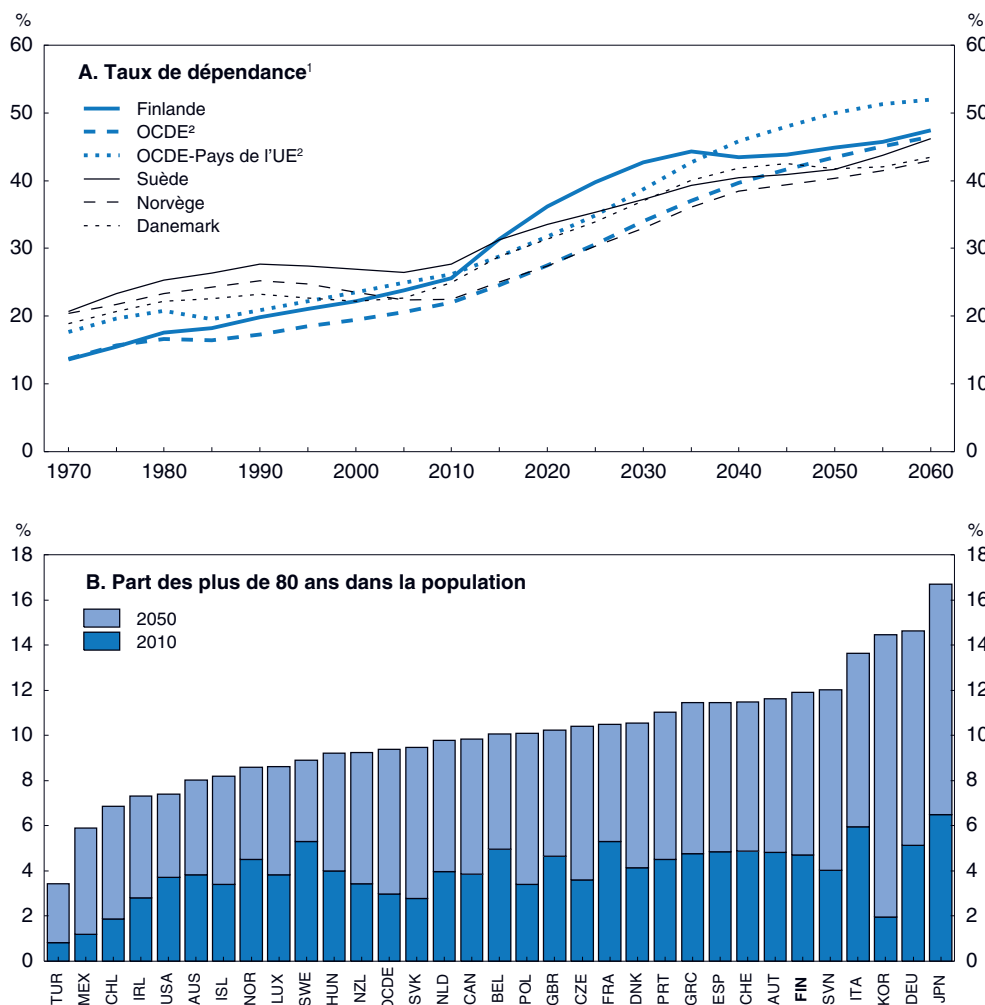
La première section du présent chapitre examine les pressions que le vieillissement démographique exercera sur les finances publiques et le marché du travail. La deuxième suggère des réformes des régimes de retraite et de santé pour s'adapter au vieillissement. La troisième propose ensuite des ajustements du marché du travail pour améliorer l'emploi des seniors. La quatrième examine les moyens d'accroître le taux d'activité des autres groupes. La dernière passe en revue les possibilités de croissance offertes par le vieillissement.

Le vieillissement rapide de la population exercera des pressions croissantes sur les finances publiques et les ressources de main-d'œuvre

Un vieillissement démographique rapide

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la population vieillit rapidement en Finlande, du fait de la diminution des taux de natalité et de la plus grande longévité. Le taux de dépendance des personnes âgées, défini comme la part de la population âgée de 65 ans et plus par rapport à celle âgée de 15 à 64 ans, a fortement augmenté pour passer de moins de 15 % en 1970 à 25 % en 2010 et il devrait dépasser 45 % d'ici à 2060 (graphique 1.1, partie A). Encore plus surprenant, la part des plus de 80 ans dans la population totale progressera, passant de moins de 5 % en 2010 à près de 12 % en 2050, lorsqu'elle sera parmi les plus élevées des pays de l'OCDE et plus importantes que dans les autres pays nordiques (graphique 1.1, partie B).

Graphique 1.1. Une population vieillissante



1. Population de 65 ans et plus par rapport à la population de 15 à 64 ans.

2. Moyenne pondérée.

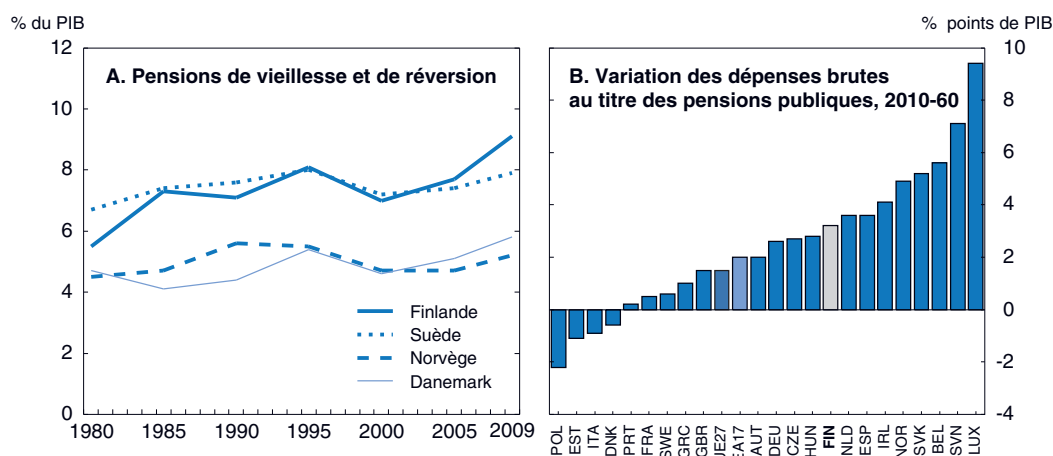
Source : Eurostat, Division de la population de l'ONU, *Perspectives de la population mondiale, Révision de 2013* et OCDE, *Besoin d'aide ? La prestation de services et le financement de la dépendance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991717>


Les dépenses au titre des retraites devraient s'accroître considérablement

Du fait du vieillissement de la population, le système de retraite sera de plus en plus sollicité. L'évolution des dépenses au titre des pensions de vieillesse et de réversion diffèrent suivant les pays nordiques (graphique 1.2, partie A). En Finlande, ces dépenses, qui représentaient au départ une part assez faible du PIB, ont augmenté d'environ 3.5 points de pourcentage entre 1980 et 2009, en raison d'une forte progression du taux de dépendance des personnes âgées. En revanche, la progression a été d'environ 1 point de pourcentage du PIB au Danemark, en Norvège et en Suède, pour partie en raison de pressions démographiques beaucoup plus faibles. En outre, le Danemark et la Suède ont mis en œuvre des réformes des retraites plus tôt que la Finlande.

Graphique 1.2. **La dépendance des personnes âgées et les coûts des retraites augmentent rapidement**



Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales et Commission européenne, *Rapport sur le vieillissement*, 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991736>

À terme, le Comité de politique économique de la Commission européenne prévoit, dans son scénario de référence (European Commission, 2012a), une augmentation des dépenses totales au titre des pensions publiques de plus de trois points de pourcentage entre 2010 et 2060, avec une forte augmentation avant 2030 suivie d'une stabilité relative entre 2030 et 2060. Cette progression est plus forte que celle observée au Danemark, en Suède et dans l'UE27 en moyenne, bien qu'elle soit moindre qu'en Norvège (graphique 1.2, partie B). Si les dépenses au titre des pensions d'invalidité et de réversion sont appelées à diminuer en pourcentage du PIB, celles au titre des pensions de vieillesse devraient augmenter d'environ 4 points de pourcentage.

Dans ses prévisions, le Centre finlandais des retraites table sur des dépenses plus faibles que le Comité de politique économique : les dépenses totales au titre des pensions publiques en pourcentage du PIB devraient s'accroître de près de 2 points de pourcentage entre 2012 et 2030 et diminuer de 1.2 point pour revenir à un peu moins de 14 % du PIB d'ici à 2060. La différence tient essentiellement à l'hypothèse d'une croissance démographique plus forte, résultant d'une mortalité plus faible et d'une immigration plus importante, ainsi qu'à une trajectoire des salaires plus lisse dans le scénario retenu par le Centre.

Le régime de retraite finlandais a été réformé avec succès pour faire face à cette augmentation des coûts à court terme

Le régime de retraite, qui a été réformé en 2005, comprend trois piliers (encadré 1.1). Le premier est la pension nationale non contributive fondée sur la résidence en Finlande ou dans un autre pays de l'UE. Cette pension est assujettie à des conditions de ressources, financée par l'impôt général et servie par l'administration centrale. La retraite nationale étant inférieure au seuil de pauvreté, elle est complétée depuis 2011 par la retraite garantie pour tous ceux dont la pension liée aux gains est faible ou inexistante. L'importance de la retraite nationale a diminué au fil du temps à mesure que le régime de retraite lié aux gains est arrivé à maturité. Ce dernier représente 90 % du revenu à la retraite, contre 10 % pour la retraite nationale (Barr, 2012).

Encadré 1.1. Caractéristiques du système finlandais de retraite

Le système finlandais de retraite comporte trois piliers. Le principal est le système de retraite obligatoire lié aux gains, qui est complété par la pension nationale non contributive et la pension privée individuelle ou les régimes d'assurance-vie.

Le système de retraite lié aux gains couvre toutes les personnes pourvues d'un emploi : salariés, entrepreneurs (propriétaires d'entreprise) et travailleurs indépendants. Il assure le versement de pensions de vieillesse, de pensions d'invalidité et de pensions familiales aux veuves et aux orphelins. Les droits à pension sont transférables. Depuis 2005, les pensions sont calculées sur la rémunération sur la vie entière.

Le taux de remplacement maximum à rémunération constante est de 71.5 % à 63 ans et de 89.5 % à 68 ans. Le taux de remplacement moyen des nouvelles retraites est de 60 %, avec un taux de remplacement moyen de l'ensemble des retraites de 50 %. Depuis 2005, les droits à pension s'accumulent au rythme annuel de 1.5 % de la rémunération ouvrant droit à pension entre 18 et 52 ans, 1.9 % entre 53 et 62 ans et 4.5 % entre 63 et 67 ans. Des droits à pension sont aussi accumulés lors des études, des congés parentaux et des périodes de chômage.

La cotisation moyenne à l'assurance retraite est de 22-23 % de la rémunération, soit 17 % pour les employeurs et 5 % pour les salariés de 18 à 52 ans et 6 % pour les salariés de 53 ans et plus. En outre, les employeurs doivent contribuer à un régime d'invalidité. Pour déterminer la composante de la contribution relative à l'invalidité, les grandes entreprises sont réparties entre différentes catégories contributives sur la base de l'incidence des pensions d'invalidité dans l'entreprise au cours des deux années précédentes. On distingue 11 catégories contributives suivant l'importance du risque d'invalidité. À chaque catégorie correspond un taux de cotisation particulier, qui varie entre 0.09 % et 4.95 %.

Les gains passés sont réévalués selon une formule tenant compte pour 20 % de la hausse des prix et pour 80 % de la progression des rémunérations. Les retraites fondées sur les gains sont relevées chaque année conformément à l'indice correspondant, qui est une moyenne pondérée de l'évolution des prix (80 %) et de l'évolution des salaires (20 %).

En 2005, la Finlande a introduit un coefficient d'espérance de vie pour ajuster les retraites de départ. Ce coefficient sert à limiter l'incidence de la hausse de l'espérance de vie sur les dépenses au titre des retraites. À mesure que l'espérance de vie s'accroît, il réduit le montant de la pension mensuelle. Toutefois, il ne réduit pas le montant total qu'un retraité recevra durant sa retraite, à condition que celui-ci vive jusqu'à l'âge correspondant à la nouvelle espérance de vie. Le niveau de comparaison est l'espérance de vie en 2009, pour laquelle le coefficient s'est vu attribuer la valeur de un. Ce dernier s'applique aux personnes nées en 1947 qui ont pris leur retraite en 2009. Il diminue par la suite pour atteindre 0.98 pour les personnes nées en 1951 et prenant leur retraite en 2013.

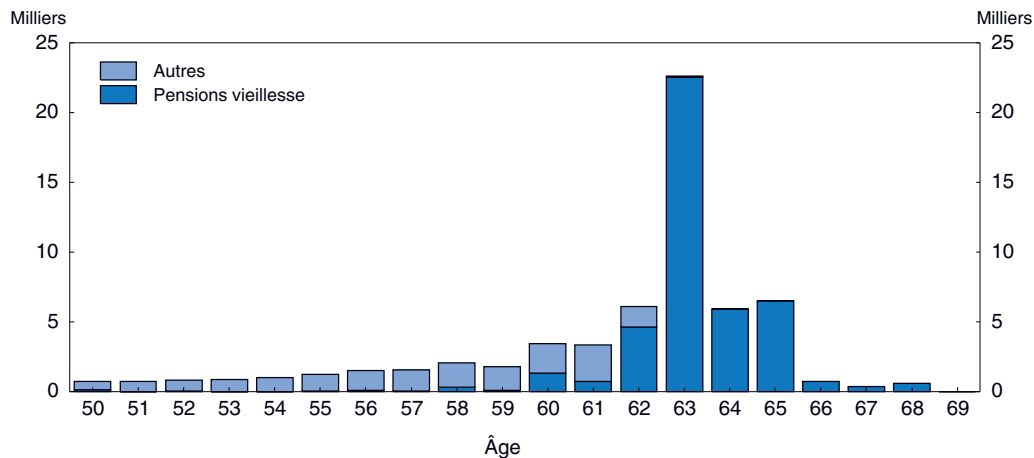
Le deuxième pilier, à savoir les retraites obligatoires liées aux gains, est un système à prestations définies financé par les cotisations versées par les employeurs et les salariés et fondé sur les polices d'assurance prévues par les différentes caisses de retraite. Il est pour environ un quart capitalisé. Les caractéristiques du système sont négociées entre les partenaires sociaux et coordonnées par le Centre finlandais des retraites sous la surveillance du ministère des Affaires sociales et de la Santé et de l'Autorité de surveillance financière. Les salariés privés et publics sont couverts par des caisses différentes. Sept sociétés gèrent 95 % des retraites du secteur privé. Varma et Ilmarinen dominent le marché avec plus de 70 % des actifs des compagnies d'assurance retraite à la fin de 2011. Keva, société indépendante de droit public, couvre les agents de la fonction publique.

Les caisses de retraite peuvent être des caisses d'entreprise ou des caisses de groupe. Leurs actifs totaux se chiffraient à 155 milliards EUR à la fin mars 2013, soit 55 milliards pour les caisses du secteur public et 100 milliards pour celles du secteur privé. Les caisses de retraite finlandaises représentent maintenant 80 % environ du PIB, contre moins de 50 % en 2001, ce qui est largement plus que la moyenne non pondérée de l'OCDE de 34 % (en 2010). Les retraites du secteur privé finlandais étant partiellement capitalisées depuis 1962, c'est-à-dire lorsque le système est entré en vigueur et bien avant les autres pays européens où ce coussin de sécurité n'a été établi que dans les années 90 — les actifs cumulés des caisses de retraite finlandaises sont plus élevés. Ces actifs doivent être investis de façon rentable et sûre. À la fin de 2012, la plus grande partie d'entre eux (38 %) était investie en actions, alors que 36 % étaient investis en obligations, 11 % dans d'autres instruments porteurs d'intérêts, 11 % dans l'immobilier et 4.5 % dans des fonds spéculatifs.


Le troisième pilier concerne la pension privée individuelle ou les régimes d'assurance-vie et n'est pas aussi important que dans la plupart des pays de l'OCDE. En 2010, la retraite obligatoire liée aux gains représentait 86 % de l'épargne retraite, alors que 4.4 % des cotisations totales concernaient les pensions volontaires liées aux gains et seulement 2.7 % les pensions volontaires individuelles (Barr, 2012). Étant donné que les cotisations et les prestations dans le système obligatoire ne sont pas plafonnées et que le système de retraite lié aux gains assure une large couverture et de bons taux de remplacement, les travailleurs ne sont guère incités à participer aux systèmes du troisième pilier. Par ailleurs, les coûts élevés de l'assurance retraite privée et la modification des politiques en matière de soutien fiscal pourraient avoir freiné le développement de ce pilier.

Depuis la réforme de 2005, l'âge officiel de départ à la retraite se situe entre 63 et 68 ans pour le deuxième pilier. Le graphique 1.3 montre la distribution par âge des individus lorsqu'ils commencent de percevoir des pensions. On observe une nette poussée des départs en retraite à l'âge de 63 ans, car la plupart des travailleurs font valoir leur droit à pension dès qu'ils le peuvent malgré le taux d'accumulation accrue après 63 ans. L'âge effectif moyen de départ à la retraite est même plus faible. Même s'il s'est accru de près de deux ans au cours de la dernière décennie, il est encore inférieur à l'âge officiel, à 61.8 ans pour les hommes et 61.9 ans pour les femmes (graphique 1.4). L'écart entre l'âge officiel et l'âge effectif de départ à la retraite – en considérant que 65 ans est l'âge de retraite officiel en Finlande, car c'est l'âge auquel l'accès à la retraite nationale est garanti – est l'un des plus importants de la zone OCDE, bien plus important que dans les autres pays nordiques. Néanmoins, quatre Finlandais sur cinq considèrent que travailler au-delà de l'âge officiel de départ à la retraite devrait être autorisé et la même proportion serait intéressée par l'association d'un emploi à temps partiel et d'une retraite partielle au lieu d'une retraite complète. C'est là un chiffre plus élevé que la moyenne de l'UE, qui est d'environ deux tiers.

Graphique 1.3. Nouveaux retraités par groupe d'âge en 2011



Source : Centre finlandais des retraites.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991755>

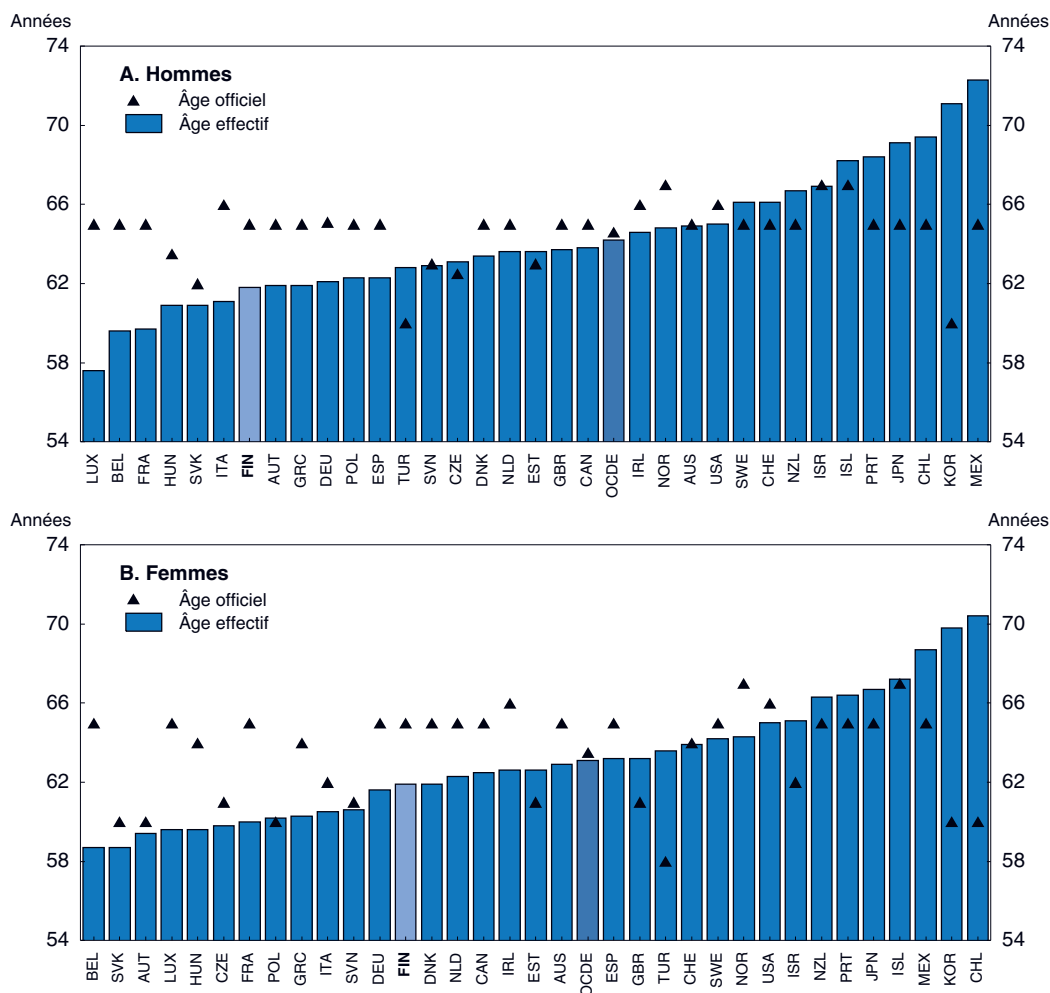
Même si les incitations financières jouent un rôle important dans la décision de prendre sa retraite, les choix sont souvent motivés par des déterminants non financiers liés aux antécédents individuels (par exemple, état de santé, type d'emploi, situation du ménage), une rationalité limitée ou des facteurs socioculturels et institutionnels (Van Erp et al., 2013).

Mais l'allongement de l'espérance de vie mettra à rude épreuve le système de retraite

L'espérance de vie s'est considérablement allongée durant les dernières décennies, alors que l'âge effectif de départ à la retraite est resté inchangé, ou a diminué, dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans ces conditions, la part de la durée de vie passée à la retraite s'accroît. D'après les prévisions de l'espérance de vie établies par la Division de la population de l'ONU et compte tenu de l'âge de départ à la retraite prévu par la législation en vigueur, l'OCDE calcule la durée escomptée de la période de retraite (OECD, 2011). Bien qu'aucun relèvement de l'âge de la retraite ne soit encore prévu par la loi en Finlande, l'âge est fixé à 65 ans jusqu'en 2050. Si, en moyenne, dans les pays de l'OCDE, la durée escomptée de la période de retraite avec un âge normal d'ouverture des droits à pension devrait s'accroître de 1.9 (1.4) année pour les hommes (femmes) entre 2010 et 2050 ; en Finlande il devrait progresser de 3 (3.7) années (graphique 1.5).


Les soins de santé et la prise en charge de longue durée génèreront aussi des pressions

Les dépenses publiques au titre des soins de santé et de la prise en charge de longue durée se sont sensiblement accrues au cours de la dernière décennie en pourcentage du PIB, comme dans les autres pays nordiques. Depuis 1970, elles ont progressé de près de 3 points de pourcentage pour dépasser 6 % en 2010. À terme, l'OCDE prévoit que, sur les 50 prochaines années, elles s'accroîtront de plus de 2.5 points de pourcentage pour atteindre 8.6 %, même si des politiques plus actives que par le passé sont mises en œuvre pour les maîtriser (graphique 1.6) (De la Maisonnette et Oliveira Martins, 2013). Faute de telles politiques, la part des dépenses pourrait plus que doubler pour atteindre 13 % du PIB en 2060. Les dépenses au titre des soins de santé publics seront favorisés à la fois par le vieillissement de la population et les facteurs non démographiques, surtout l'augmentation des prix relatifs des services de santé et les progrès techniques générateurs de coûts.

Graphique 1.4. Âge effectif moyen de sortie du marché du travail et âge normal d'ouverture des droits à pension¹

1. L'âge effectif de départ à la retraite indiqué correspond à la période de cinq années 2007-12 ; l'âge d'ouverture des droits à pension indiqué est pour 2012.

Source : OCDE (2013a), *Panorama des pensions*.

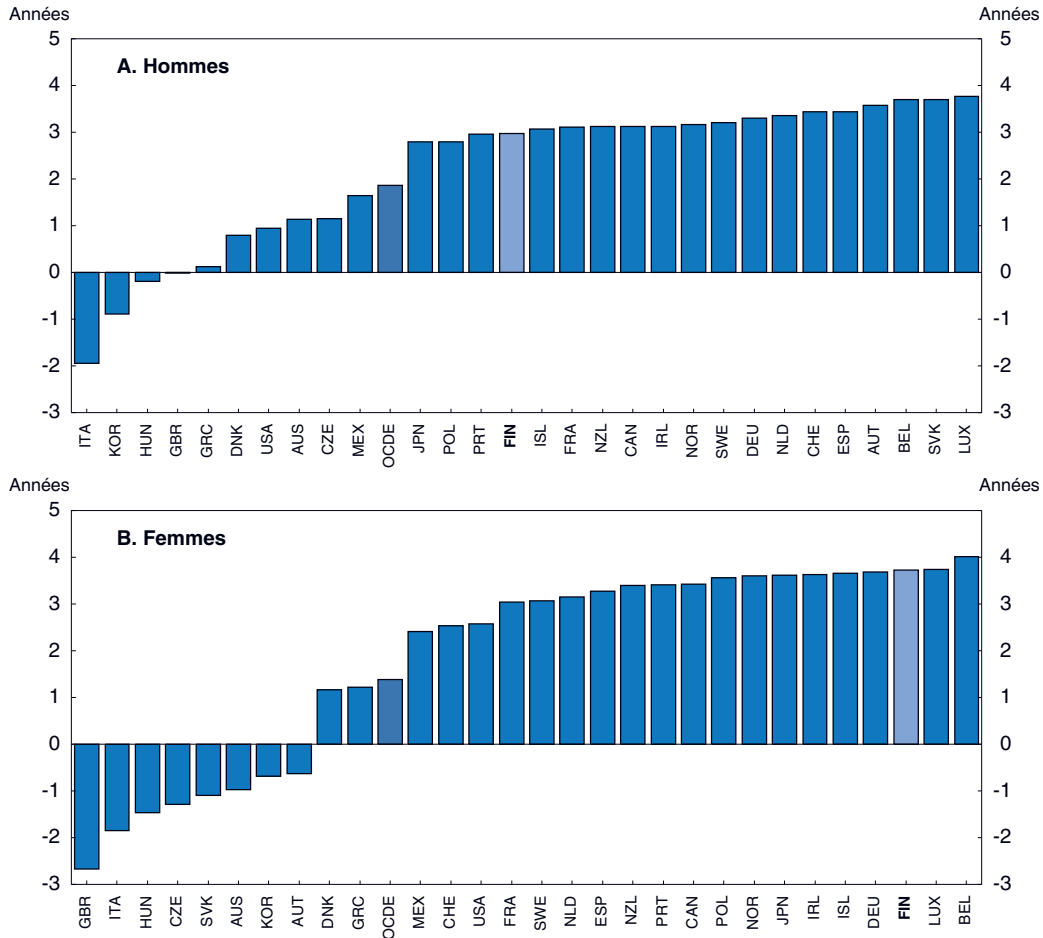
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991774>

Bien que les facteurs démographiques ne soient pas la principale cause de la croissance des dépenses de santé, ils susciteront une modification importante de la structure de ces dépenses au fil du temps. En 2010, près de 55 % des dépenses de santé concernaient les moins de 65 ans. Il est prévu que d'ici à 2060, plus de 60 % des dépenses concerneront les plus de 65 ans en raison d'une augmentation de 17 à 27 % de leur part dans la population. Cela ne reflète que les facteurs démographiques, car les facteurs non démographiques sont censés affecter tous les groupes d'âge dans la même proportion. L'équité intergénérationnelle pourrait donc être compromise au détriment des jeunes générations.

Les besoins croissants de prise en charge formelle de longue durée contribueront à la hausse prévue du total des dépenses de santé publique. Cela est dû dans une large mesure à l'accroissement de la longévité, car les difficultés à s'acquitter des tâches de la vie quotidiennes deviennent de plus en plus courantes chez les plus de 75 ans. En Finlande, la prévalence de la démence s'intensifie avec la croissance de la population très âgée (80 ans ou

Graphique 1.5. **Variation prévue de la durée escomptée de la période de retraite avec un âge normal d'ouverture des droits à pension¹**

Entre 2010 et 2050



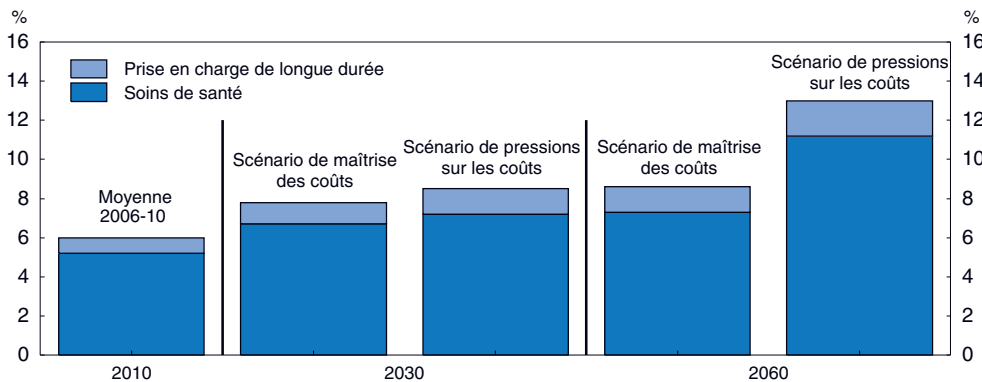
1. Pour la Finlande, l'âge normal d'ouverture des droits à pension est fixé à 65 ans.

Source : OCDE (2011), *Panorama des pensions*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932991793>

Graphique 1.6. **Dépenses prévues au titre de la santé publique et des soins de longue durée**

En pourcentage du PIB



Source : De la Maisonneuve et Oliveira Martins (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932991812>

plus) et constitue une cause de plus en plus courante des décès. Le nombre des décès dus à la démence a plus que doublé ces deux dernières décennies et a représenté 20 % environ du total des décès des personnes âgées en 2011 (Statistics Finland, 2009 ; Forma et al., 2011). À l'avenir, la progression des besoins en matière de prise en charge de longue durée sera vraisemblablement atténuée par le vieillissement en bonne santé (c'est-à-dire la traduction des gains de longévité en années supplémentaires de vie sans difficultés dans les tâches de la vie quotidienne) favorisé par les initiatives de prévention menées sur la durée de vie. Toutefois, trois facteurs non démographiques devraient faire grimper les dépenses au titre de la prise en charge de longue durée : l'augmentation du prix relatif de cette prise en charge, la hausse des revenus et l'évolution de la demande de prise en charge sur fonds publics (qui devrait s'accroître à mesure que la prise en charge informelle assurée par la famille diminue avec l'augmentation du taux d'activité des seniors, en particulier des femmes).

La hausse des prix relatifs due à l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre dans les services de prise en charge de longue durée, où le potentiel inhérent de progression de la productivité est faible, sera le principal moteur des dépenses. Faute de politique de maîtrise des coûts, le rapport des dépenses publiques de prise en charge de longue durée au PIB devrait augmenter d'un point de pourcentage d'ici à 2060, en partant de 0.8 % du PIB en 2010. Si des politiques de maîtrise des coûts étaient appliquées, la part des dépenses publiques de prise en charge de la dépendance augmenterait encore de 0.5 point entre 2010 et 2060. Depuis les années 90, les politiques mises en œuvre ont permis de substituer les résidences de services (logements avec accès à des soins spécialisés et souvent une assistance 24 heures sur 24) à la prise en charge en établissements pour un nombre croissant de personnes âgées (OECD, 2012b). Les soins institutionnels étant très chers, le passage en résidence de services générera probablement des économies importantes, tout en améliorant la qualité de vie des seniors. En outre, le Programme national sur la mémoire 2012-20 vise à améliorer la prévention, à réduire la stigmatisation associée aux troubles de la mémoire, à permettre un diagnostic précoce, à améliorer les traitements et à développer la recherche (Ministry of Social Affairs and Health, 2013a). Ce programme devrait contribuer à la fois à une amélioration du bien-être et à la réduction des coûts de la protection sociale et des soins de santé.

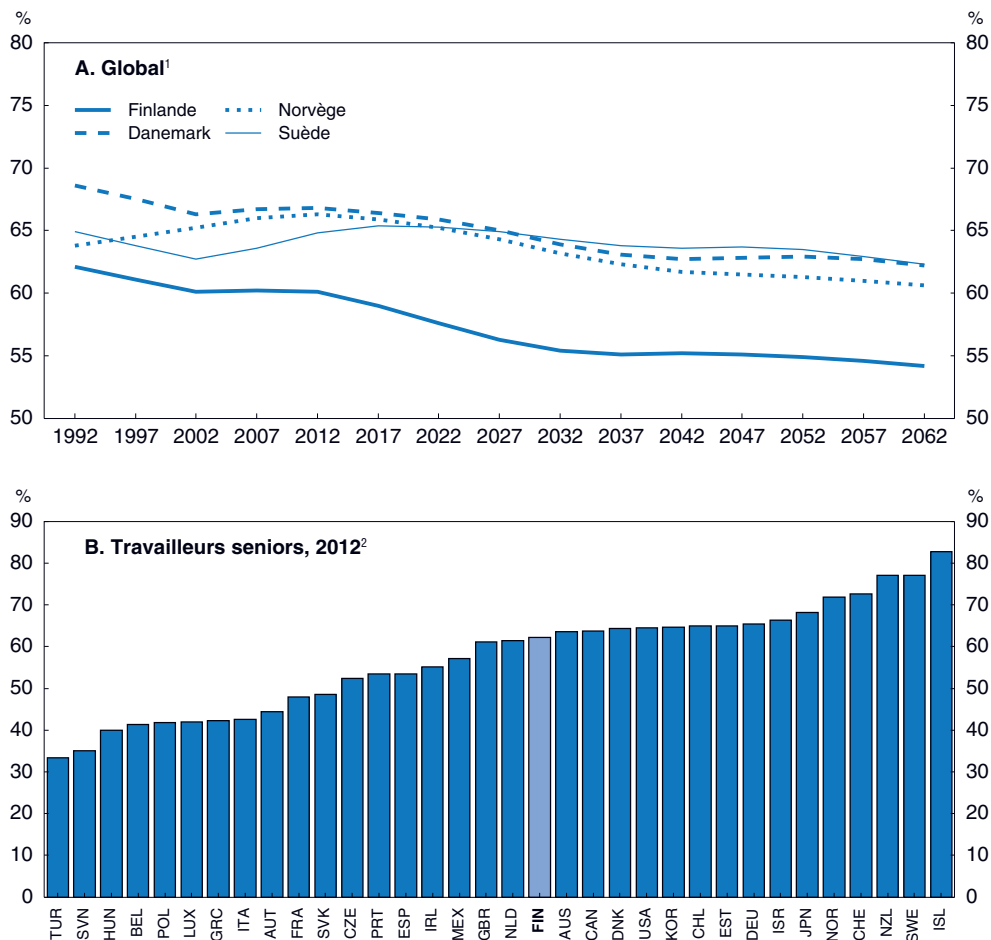
Le vieillissement réduira aussi l'offre de main-d'œuvre

Le vieillissement exercera aussi des pressions sur le marché du travail. Avec une part grandissante dans la population active de seniors dont le taux d'activité est assez faible, le taux d'activité global tend à diminuer, comme on peut le constater depuis plusieurs années et comme on le verra encore sur les cinquante prochaines années si aucune réforme pour accroître ce taux n'est mise en œuvre (graphique 1.7, partie A). Le problème est beaucoup plus important en Finlande que dans les autres pays nordiques. À 62 % environ dans les années 90, le taux d'activité des 15 ans et plus devrait diminuer de plus de 8 points de pourcentage pour tomber à 54 % d'ici à 2060. Le taux d'activité des 55 à 64 ans s'est accru durant la dernière décennie et est en fait plus élevé pour les 55 à 59 ans que pour la population active totale. Néanmoins, le taux d'activité dans le groupe des 55 à 64 ans, à plus de 60 %, est encore plus faible qu'au Danemark, en Norvège et en Suède (graphique 1.7, partie B).

Le lien entre le vieillissement et la productivité est incertain

Les données empiriques sur le lien entre la productivité et l'âge sont partagées. L'Étude de l'OCDE sur les compétences des adultes constate que si les aptitudes de la population adulte

Graphique 1.7. Taux d'activité



1. 15 ans et plus.

2. 55 à 64 ans.

Source : Johansson et al. (2013) et OCDE, *Statistiques de la population active*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991831>

finlandaise en lecture, calcul et résolution des problèmes sont parmi les plus élevées des pays de l'OCDE participant à l'*Étude*, l'écart entre les jeunes et les seniors est important. Il devrait néanmoins se réduire au fil du temps, car il reflète essentiellement la progression spectaculaire de l'éducation au cours des décennies passées (OECD, 2013b). Les enquêtes amènent à penser que certaines aptitudes physiques et mentales diminuent vers l'âge de 50 ans (Skirbekk, 2003). En revanche, certaines aptitudes verbales et compétences en communication restent plus ou moins inchangées. En outre, les seniors peuvent s'appuyer sur leur expérience professionnelle pour s'adapter et compenser leurs capacités déclinantes (OECD, 2006a).

Une question connexe et potentiellement encore plus importante est l'évolution de la productivité par rapport au salaire. Si les coûts de main-d'œuvre augmentent plus rapidement avec l'âge que la productivité, les entreprises ne souhaiteront pas garder ou embaucher des seniors (D'Addio et al., 2010). Mahlberg et al. (2013), utilisant des données de l'Autriche, ne font aucune constatation montrant que les seniors sont surpayés par rapport à leur productivité. De même, Van Ours et Stoeldraijer (2010) ne trouvent guère de

données sur l'existence d'un écart entre la rémunération et la productivité lié à l'âge aux Pays-Bas. En revanche, Crépon et Aubert (2003) pour la France et Hellerstein et Neumark (2004) pour les États-Unis constatent que la baisse de la productivité après 55 ans ne va pas de pair avec une diminution des salaires relatifs. En Finlande, les données de l'OCDE ne font pas apparaître de salaires supérieurs à la productivité pour les seniors (D'Addio et al., 2010).

Au niveau macroéconomique, la rareté de la main-d'œuvre pourrait faire grimper les salaires, ce qui serait une incitation à substituer du capital au travail. Le renforcement de l'intensité capitaliste augmenterait la productivité. Néanmoins, cet effet serait probablement suffisant pour compenser la baisse de l'apport travail dans la production. Dans ces conditions, le vieillissement devrait avoir une incidence négative sur la croissance (encadré 1.2).

Encadré 1.2. Incidence du vieillissement sur la croissance et l'épargne

Les tendances démographiques, y compris le vieillissement, déterminent l'évolution future de la main-d'œuvre et du capital humain et, partant, le PIB par habitant (Johansson et al., 2013 et Bloom et al., 2011). De fait, toutes choses égales par ailleurs, le vieillissement diminuera l'offre de main-d'œuvre et, par conséquent, la croissance du PIB. L'âge pourrait aussi influencer sur le capital humain : lorsque les cohortes plus âgées ont fait moins d'études que les cohortes plus jeunes, une population plus âgée aura, dans l'ensemble, un niveau de formation moindre.

En utilisant une fonction de production Cobb-Douglas, l'OCDE prévoit le PIB à long terme ainsi que ses déterminants, à savoir le capital physique, le progrès technique, le capital humain par travailleur et l'emploi. Le PIB potentiel de la Finlande devrait progresser en rythme annuel de 1.5 % en 2012-17, 2.1 % en 2018-30 et 1.4 % en 2031-60 (OECD, 2013c). Si la productivité totale des facteurs est le principal moteur, le capital humain est le deuxième. Le scénario de référence part de l'hypothèse qu'au fil du temps, chaque cohorte a un niveau constant de capital humain, correspondant au niveau d'études atteint à l'âge de 25-29 ans. Sur la base des tendances passées, le niveau d'études du groupe des 25 à 29 ans est censé continuer à s'améliorer progressivement jusqu'à atteindre 18 années de scolarité en 2100.

Le vieillissement pourrait avoir une incidence sur l'épargne, ce qui pourrait influencer sur l'investissement et, par conséquent, sur la productivité, l'innovation et, en fin de compte, le revenu par habitant. En fait, le taux de dépendance des personnes âgées est l'un des principaux déterminants de l'épargne (Kerdrain et al. 2010). Cela est compatible avec l'hypothèse type du cycle de vie en vertu de laquelle les seniors tendent à avoir une propension plus faible à économiser que les actifs (Modigliani et Ando, 1963). Les prévisions de l'OCDE montrent que la Finlande connaîtra une forte augmentation de son taux d'indépendance et une forte diminution de son taux d'épargne, plus forte qu'en Suède et au Danemark (tableau 1.1). La Finlande étant une petite économie ouverte, l'incidence de la diminution de l'épargne sur l'investissement pourrait être limitée, car dans une telle économie, les taux d'intérêt sont déterminés au niveau global et ne sont pas affectés par l'épargne intérieure (Sheiner et al., 2007). Néanmoins, le recours aux capitaux étrangers augmenterait, ce qui entraînerait certains risques, surtout lorsque les marchés des capitaux sont instables.

Encadré 1.2. **Incidence du vieillissement sur la croissance et l'épargne** (suite)Tableau 1.1. **Prévisions des taux de dépendance des personnes âgées et de l'épargne**

	Finlande	Suède	Danemark	Finlande	Suède	Danemark
	Taux de dépendance des personnes âgées, %			Épargne brute totale en % du PIB		
2005-10	24.8	27.0	23.8	23.6	26.8	23.7
2025-30	42.1	36.8	35.3	17.9	24.9	22.5
2055-60	45.9	45.5	41.9	16.2	22.0	21.6
Différence 2005-60	21.1	18.4	18.1	-7.4	-4.8	-2.1

Source : OCDE (2013c).

Des solutions existent pour adapter au vieillissement les systèmes de retraite et de santé

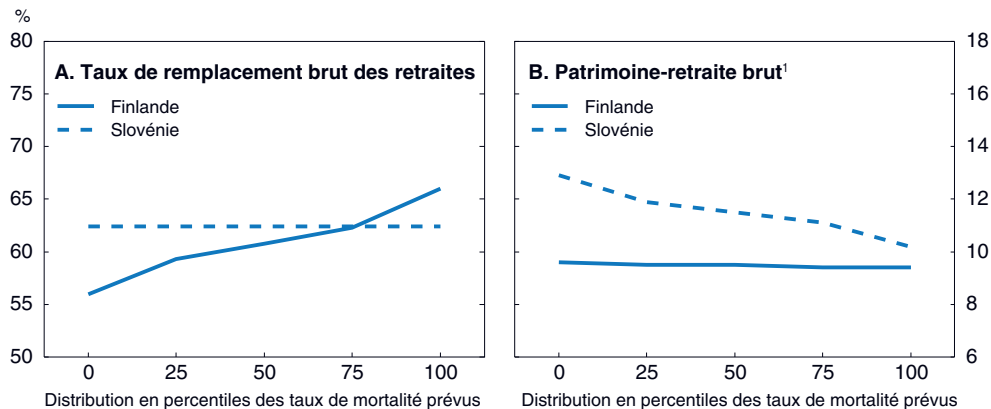
Le vieillissement exercera des pressions sur les finances publiques et l'offre de main-d'œuvre. Pour ce qui est des finances publiques, des réformes devraient être mises en œuvre pour assurer la viabilité et l'adéquation des systèmes de retraite et de santé. Ces réformes devraient aller de pair avec des ajustements du marché du travail afin d'assurer que les seniors peuvent continuer à travailler.

L'allongement de la durée de vie au travail semble être la solution la plus consensuelle

S'agissant des retraites, la question qui se pose est celle de savoir quelle part de l'ajustement devrait revenir aux cotisants et aux retraités actuels par rapport aux retraités futurs. Une approche intuitive est d'arriver à un équilibre actuariel en longue période, en vertu duquel le flux des cotisations futures attendues et des autres recettes prévues sur un horizon suffisamment long (50-75 ans) est suffisant pour financer les prestations à verser au cours de cette période. Dans les pays comme la Finlande, où les caisses de retraite ont accumulé d'importants actifs, ceux-ci doivent être pris en compte dans le calcul. Pour corriger les situations de déséquilibre actuariel, trois paramètres peuvent être ajustés : l'âge d'ouverture des droits à pension, le niveau des prestations et les taux de cotisation (OECD, 2012a).


Comme on l'a noté plus haut, la Finlande a choisi en 2005 d'indexer le niveau des pensions sur la longévité via un coefficient d'espérance de vie. Afin de déterminer l'impact d'une telle réforme, deux mesures des droits à pension sont utiles. La première est le taux de remplacement, c'est-à-dire la valeur annuelle des prestations par rapport à la rémunération individuelle du travail. La deuxième est le patrimoine retraite, c'est-à-dire la valeur actuelle du flux des retraites sur la vie entière (voir OECD, 2011 pour des précisions sur la façon dont ces indicateurs sont calculés). Dans un système à prestations définies pur, le même niveau de prestations est assuré quelle que soit l'évolution de l'espérance de vie. Dans ces conditions, les taux de remplacement sont constants alors que le patrimoine retraite augmente avec l'espérance de vie. Par exemple, une période de retraite plus longue implique des prestations plus importantes sur la durée de vie. Le graphique 1.8 indique l'évolution de ces deux mesures entre 2010 et 2050 dans différents scénarios de mortalité pour la Finlande et la Slovaquie, qui ont tous deux des systèmes publics à prestations définies. Les deux pays

Graphique 1.8. **Droits à pension dans différents scénarios de l'espérance de vie**
Hommes, gains moyens



1. Le patrimoine-retraite mesure la valeur totale du flux de revenus à la retraite. Il est exprimé sous la forme d'un multiple des gains individuels bruts annuels.

Source : OCDE (2011), *Panorama des pensions*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991850>

se trouvent dans des situations différentes car la Finlande a déjà introduit l'indexation des prestations sur la longévité alors que la Slovaquie ne l'a pas fait. En tant que système à prestations définies pur, celui de la Slovaquie assure un taux de remplacement constant et un patrimoine retraite plus élevé dans les scénarios de mortalité plus faible, alors que la longévité s'y accroît. En revanche, le taux de remplacement de la Finlande est réduit lorsque la longévité s'accroît et le patrimoine retraite est à peu près constant.

Le coefficient d'espérance de vie est en vigueur depuis 2010 et ajuste le niveau des pensions en fonction de l'évolution future de l'espérance de vie (encadré 1.1) : plus l'espérance de vie s'allonge, plus les prestations baissent. Un moyen évident d'éviter la réduction des prestations pour un individu est de prendre sa retraite plus tard. Travailler plus longtemps a trois avantages évidents pour les finances publiques : des cotisations supplémentaires sont perçues, les prestations sont versées sur une période plus courte et l'augmentation de l'emploi augmente la production, diminuant le déficit. Cependant, des incertitudes demeurent quant à la durée du travail supplémentaire nécessaire pour compenser la diminution des niveaux de retraite et obtenir un taux de remplacement constant à terme, car l'évolution future de l'espérance de vie est incertaine. L'OCDE a calculé l'âge de départ à la retraite permettant d'obtenir un taux de remplacement inchangé en 2050 sur la base d'hypothèses différentes concernant l'évolution de la mortalité (OECD, 2012a). Pour la Finlande, à compter de 65 ans, l'âge de départ à la retraite est censé s'accroître de 0.7 an dans le scénario à forte mortalité, de 2.3 ans dans le scénario à mortalité moyenne et de pas moins de 3.8 ans dans le scénario à faible mortalité, pour atteindre 69 ans (tableau 1.2).

L'âge de la retraite devrait être indexé sur la longévité

S'agissant du coefficient d'espérance de vie, il n'y a pas de mécanisme en place pour assurer que les travailleurs concernés compenseront la diminution des prestations en travaillant plus longtemps. Le coefficient d'espérance de vie n'est utilisé que depuis quelques années et, jusqu'ici, l'ajustement auquel il a donné lieu a été peu important, de sorte que son incidence sur le comportement en matière de retraite reste difficile à

Tableau 1.2. **Âges de départ à la retraite requis pour égaliser les prestations en 2010 et 2050 dans différents scénarios de mortalité**

Hommes ayant une rémunération moyenne, plusieurs pays

	Âge normal actuel de départ à la retraite	Âge de départ à la retraite permettant un taux de remplacement égal en 2050		
		Faible mortalité	Mortalité moyenne	Forte mortalité
Chili	65	68.8	66.2	65.7
Estonie	63	64.2	63.7	63.3
Finlande	65¹	68.8	67.3	65.7
Italie	65	69.1	67.3	65.8
Mexique	65	68.7	66.2	65.7
Norvège	67	70.9	69.6	67.7
Pologne	65	68.7	67.7	65.7
Portugal	65	67.3	66.4	65.4
République slovaque	62	63.6	63.1	62.4
Suède	65	68.8	67.4	65.7

1. La retraite nationale et la retraite garantie peuvent être obtenues à 65 ans. L'âge de la retraite liée aux gains est situé entre 63 et 68 ans.

Source : OCDE, *Panorama des pensions*, 2012.

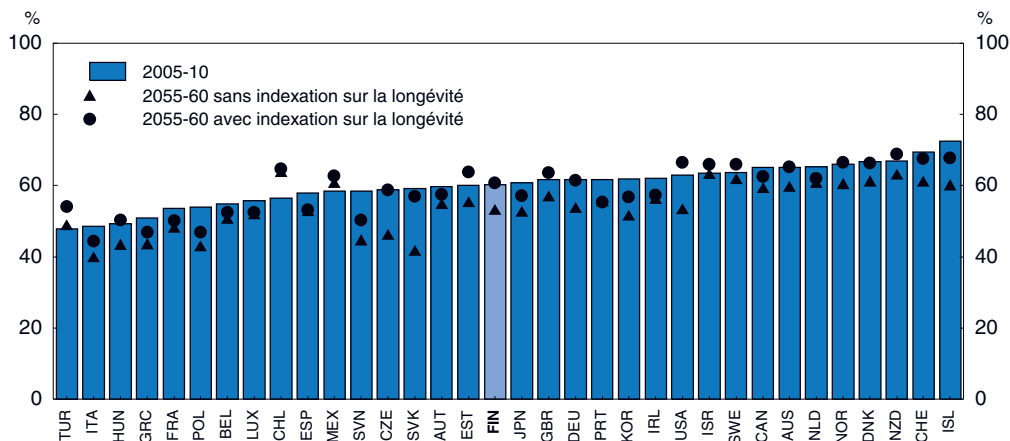
quantifier (Finnish Centre for Pensions, 2013). Dans la moitié des pays de l'OCDE, l'âge officiel de départ en retraite est de 65 ans pour les hommes (14 pays pour les femmes). Huit pays ont un âge officiel de 67 ans pour les hommes (sept pour les femmes). La Finlande autorise le départ à la retraite entre 63 et 68 ans et enregistre actuellement une forte augmentation des retraites à 63 ans. L'âge minimum de départ à la retraite devrait être indexé sur l'espérance de vie pour accroître l'âge effectif. Cette recommandation est conforme aux prescriptions de la Communauté européenne. Elle reviendra plus ou moins à augmenter l'âge de départ à la retraite à 67 ans comme dans d'autres pays de l'UE (à l'exception de la France) et pays nordiques (à l'exception de la Suède) d'ici à 2030, mais aucune indexation automatique ne saurait se traduire par une augmentation plus régulière de l'âge de la retraite. L'âge de la retraite plafond devrait aussi être accru ou supprimé.

Au lieu d'indexer l'âge de la retraite seulement sur l'espérance de vie, on pourrait ajuster conjointement l'âge de la retraite et le niveau des pensions en fonction de l'allègement de l'espérance de vie. L'ajustement de ces paramètres a des conséquences diverses. Si le relèvement de l'âge minimum de départ à la retraite oblige les travailleurs à rester plus longtemps sur le marché du travail, l'ajustement des niveaux de prestations conduit à une diminution des pensions, les prestations diminuant vu que les retraités vivent plus longtemps. De fait, les prestations pourraient diminuer de 15 à 20 % pour les personnes prenant leur retraite en 2050 par rapport à 2010 (OECD, 2012a). Les gains budgétaires qui pourraient en résulter pourraient être annulés par des dépenses supplémentaires au titre des filets de protection sociale.

Même si environ la moitié des pays de l'OCDE prévoient de relever l'âge de la retraite d'ici à 2030, seulement quelques-uns d'entre eux lient l'âge de l'ouverture des droits à pension à l'espérance de vie. Le Danemark a indexé l'âge de la retraite sur l'espérance de vie après une hausse initiale à 67 ans. À compter de 2015, un examen quinquennal de l'espérance de vie sera effectué et l'âge de la retraite sera relevé en conséquence, mais seulement après approbation du parlement. La Grèce et l'Italie ont récemment introduit des réformes qui permettront l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie. La France a mis en place un type d'ajustement automatique, le système visant à maintenir constant le rapport entre la durée d'activité et la durée attendue de la retraite.


L'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie stimulerait le taux d'activité dans la mesure où elle relève l'âge effectif des départs à la retraite. Dans le cadre du projet de croissance à long terme de l'OCDE, les prévisions du taux d'activité ont été établies sur la base de politiques inchangées ainsi que de l'hypothèse d'une indexation de l'âge de la retraite sur la longévité (Johansson et al., 2013). Dans le deuxième scénario, le taux d'activité prévu est calculé de façon que la « vie active » reste constante en pourcentage de l'espérance de vie (graphique 1.9). Pour tous les pays de l'OCDE, l'indexation de l'âge de la retraite sur la longévité implique un taux d'activité global plus élevé en 2060, mais l'importance de l'écart entre les deux scénarios diffère suivant les pays. En Finlande, se situant au départ aux alentours de 60 %, le taux d'activité global devrait tomber aux alentours de 53 % en 2060 dans le premier scénario, alors qu'il est prévu qu'il reste constant dans le deuxième. C'est là l'un des écarts les plus importants entre les deux scénarios dans les pays de l'OCDE et le plus important parmi les pays nordiques. L'indexation sur l'espérance de vie est donc impérative dès que possible en Finlande.

Graphique 1.9. **L'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie pourrait stabiliser le taux d'activité¹**



1. 15 ans et plus.

Source : Johansson et al. (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991622>

Les modalités de l'indexation de l'âge d'ouverture des droits à pension, notamment le rapport entre la longueur de la retraite et celle de la vie active, devraient être arrêtées par le gouvernement et les partenaires sociaux. Bien qu'il y ait plusieurs moyens de relier l'âge de la retraite à l'espérance de vie, le maintien constant de la vie active en pourcentage de l'espérance de vie est la formule la plus largement acceptée. L'augmentation de l'âge de la retraite proportionnellement à l'allongement de l'espérance de vie serait une autre option viable seulement si chaque année supplémentaire d'espérance de vie représentait une année supplémentaire de vie en bonne santé.

Cependant, l'espérance de vie diffère suivant les groupes professionnels. Myrskylä et al. (2013) montrent que l'espérance de vie des hommes (des femmes) en Finlande à l'âge de 50 ans était de 31.5 (35.8) années en 2007 pour les travailleurs non manuels de niveau supérieur, alors qu'elle n'était que de 26.6 (32.9) années pour les travailleurs manuels. En outre, depuis 1989, l'espérance de vie s'est accrue de 4 (3.4) années pour les hommes (femmes) chez les travailleurs non manuels de niveau supérieur, alors qu'elle ne s'est accrue que

de 3.4 (2.9) pour les hommes (femmes) exerçant des travaux manuels. Ces tendances sont aussi observées dans d'autres pays. Au Royaume-Uni, l'espérance de vie des hommes à 65 ans est de 2.6 années plus longue pour la catégorie « Administrateurs et professionnels » que pour la catégorie « Travailleurs s'acquittant de tâches manuelles et répétitives ». Il ne faut pas oublier cet aspect lors des négociations sur les modalités d'indexation.

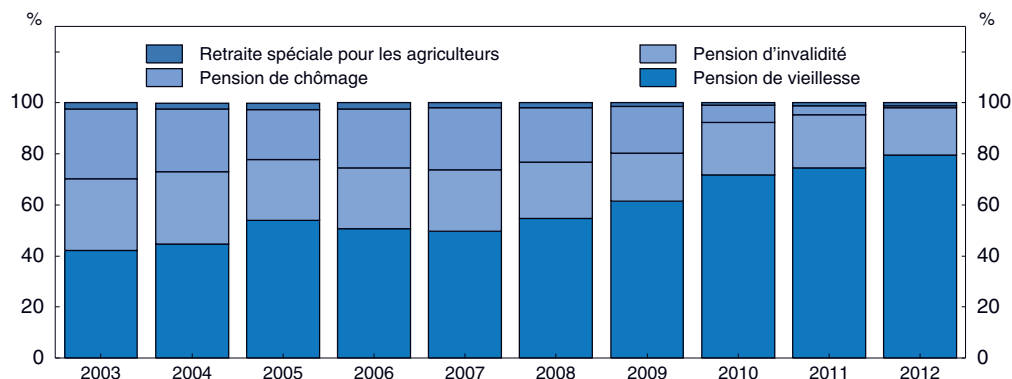
Néanmoins, les politiques devraient être axées essentiellement sur la réduction des disparités en matière de santé. Un recul moins marqué de la mortalité due aux maladies cardiovasculaires et – dans une moindre mesure – aux maladies liées à l'alcoolisme, à des accidents et à des suicides dans les groupes socio-économiques moins favorisés a accentué les inégalités. Ces tendances sont les mêmes dans d'autres pays européens, mais les inégalités en matière de santé semblent particulièrement fortes en Finlande, contrairement aux inégalités en matière de revenu et d'éducation, qui sont parmi les plus faibles de la zone OCDE (OECD, 2010 et 2012b). Les efforts menés pour réduire les inégalités en matière de santé n'ont pas abouti à des résultats suffisants jusqu'ici. La prévention des comportements à risque et la promotion de modes de vie sains font partie intégrante des politiques sanitaires au sens large. La fusion des communes et la réforme concomitante du système de santé devraient aussi contribuer à réduire les disparités socio-économiques en matière de santé (chapitre 2) et, partant, diminuer les écarts dans l'espérance de vie future.

Les possibilités de cessation anticipée de l'activité devraient être réduites ou éliminées


Depuis la réforme de 2005, des progrès ont été réalisés dans la réduction du nombre de cessations anticipées de l'activité. La pension de chômage a été abolie (graphique 1.10), mais les travailleurs seniors ont toujours droit à une extension de la période durant laquelle ils reçoivent une indemnité de chômage. En vertu de la loi sur la sécurité de l'emploi, un individu de 61 ans et plus, qui a bénéficié d'une indemnité de chômage pendant moins de 500 jours est habilité à percevoir cette indemnité jusqu'à son départ à la retraite ou jusqu'à l'âge de 65 ans. Ce dispositif est beaucoup moins généreux que celui qui était en place avant la réforme de 2005, qui permettait à tout individu rémunéré au salaire moyen de prendre sa retraite à 55 ans avec un taux initial de remplacement de 60 % environ (OECD, 2006b). Néanmoins, ce droit à des indemnités de chômage (appelé « passerelle du chômage ») encourage encore les travailleurs seniors à abandonner la recherche active d'un emploi.

Graphique 1.10. Les nouveaux retraités de 50 ans et plus, par type de pension

En pourcentage des pensions totales, y compris les retraites à temps partiel



Source : Centre finlandais des pensions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991869>

Ce système et les retraites à temps partiel, qui sont fortement subventionnées, font obstacle à un allongement de la vie active. Les retraites à temps partiel peuvent être accordées si un individu passe d'un travail à plein temps à un travail à temps partiel et ne reçoit pas d'autre pension fondée sur ses antécédents professionnels. D'après un rapport du Cabinet du Premier ministre (2011), le relèvement de l'âge minimum de départ à la retraite de deux années et l'abolition de la passerelle du chômage et des retraites à temps partiel se traduiraient par une augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite de 8.4 mois en 2025. Évaluant une réforme similaire, Määttänen (2013) constate une augmentation de 10 mois. En revanche, si l'âge de la retraite est relevé sans abolir les possibilités de cessation anticipée de l'activité, la vie active n'est pas prolongée, car les individus tirent parti de ces possibilités au lieu de travailler plus longtemps. Dans ces conditions, il faudrait supprimer à la fois la filière du chômage et les retraites à temps partiel.

L'accès aux prestations d'invalidité est une autre voie vers la cessation anticipée de l'activité. Depuis la réforme de 2005, la pension individuelle de préretraite a été abolie, mais il est possible d'obtenir une pension d'invalidité selon des critères moins stricts à compter de l'âge de 60 ans. Si la part des demandes rejetées s'est accrue et la part des nouveaux retraités se voyant accorder une pension d'invalidité a diminué de 10 points de pourcentage environ, encore plus de 20 % des nouveaux retraités quittent le marché du travail en percevant une pension d'invalidité. Du côté des dépenses, la part des pensions d'invalidité dans les pensions totales est tombée de plus de 18 % en 2003 à 13 % environ en 2011. L'accès aux pensions d'invalidité ne devrait être fondé que sur des raisons médicales. Confier l'examen médical initial à des équipes d'assurance plutôt qu'aux médecins des patients contribuerait à une plus grande cohérence et permettrait de prêter davantage attention aux conditions médicales (Braconier, 2010).

Le rallongement de la vie active pourrait intervenir en début de carrière

Les étudiants finlandais tendent à entrer relativement tard sur le marché du travail. De fait, la transition de l'école au travail est l'une des plus longues des pays nordiques. En Finlande, environ 16 % des jeunes de 20 à 24 ans ne sont ni dans l'éducation, ni dans la formation, ni dans l'emploi, contre 14 % en Suède, 12 % au Danemark et 9 % en Norvège. Pour ce qui est des 25 à 29 ans, cette part est encore plus élevée, représentant près de 17 %. La réduction des retards dans l'obtention des diplômes et le raccourcissement de la période de transition de l'école au travail devraient permettre de rallonger la période de cotisation au régime de retraite (OECD, 2010). Le gouvernement a annoncé des mesures, comme le raccourcissement de la période durant laquelle les étudiants peuvent recevoir un soutien financier à compter de septembre 2014, une réforme du processus de sélection pour l'enseignement supérieur et une réforme de l'indemnité d'aide à domicile (Government of Finland, 2013). La révision des critères d'embauche dans le secteur public, de façon que la licence soit considérée comme un niveau suffisant pour certains postes, permettrait à certains jeunes d'entrer plus tôt sur le marché du travail. En outre, des mesures devraient être prises pour réduire les taux de chômage des jeunes (voir ci-après). Les incitations devraient aussi être améliorées pour encourager les jeunes inactifs à entrer sur le marché du travail.

Les autres moyens d'ajuster le régime de retraite finlandais ne sont pas optimaux

Un autre moyen d'ajuster le régime de retraite serait d'accroître les recettes des caisses de retraite, au moyen d'un relèvement des taux de cotisation. Mais les cotisations

en Finlande sont déjà élevées par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays et l'écart entre les coûts de main-d'œuvre supportés par l'employeur et la rémunération nette du salarié est élevé, réduisant les incitations à l'emploi (voir ci-après). Autrement, les gains passés pourraient être revalorisés dans le calcul des prestations futures. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les gains passés sont réévalués sur la base de la croissance des salaires dans l'ensemble de l'économie aux fins du calcul des prestations. En Finlande, le système indexe les gains passés d'un travailleur pour 20 % sur les prix et 80 % sur les salaires, ce qui est généralement moins coûteux. Le passage à une procédure de réévaluation encore moins généreuse pourrait menacer l'adéquation du système, en diminuant excessivement les niveaux des prestations. Enfin, le régime de retraite peut être amélioré en modulant la croissance des prestations reçues par les retraités actuels. Ces retraites sont aujourd'hui indexées pour 20 % sur les salaires et 80 % sur les prix, alors qu'avant la réforme de 2005, les pondérations étaient de 50 % pour les salaires comme pour les prix. Cette évolution est conforme aux autres pays de l'OCDE, qui ont réformé leur système pour le rendre moins généreux et réduire les coûts. En outre, ces pondérations sont appropriées pour éviter une réaction désordonnée face à l'inflation et, tout en partageant les risques entre travailleurs et retraités, exposent ces derniers à un moindre risque que les premiers (Barr, 2012).

Le gouvernement finlandais a déjà commencé de négocier avec les partenaires sociaux les nouvelles réformes à mettre en œuvre en 2017. Un objectif est de porter l'âge effectif de départ à la retraite à 62.4 ans d'ici à 2025, mais les moyens d'atteindre cet objectif n'ont pas été précisés. D'après les dernières prévisions à long terme, en vertu des règles actuelles, l'âge effectif de départ à la retraite devrait atteindre 61.5 ans en 2015. En mars 2012, les partenaires sociaux sont convenus de deux modifications immédiates : un relèvement à 61 ans de l'âge minimum de la retraite à temps partiel et le relèvement de l'âge limite pour l'admissibilité aux prestations de chômage étendues, de 60 à 61 ans pour les individus nés en 1957 ou plus tard.

Le système de santé doit aussi être adapté pour faire face au vieillissement

Même si le système de santé finlandais offre des traitements de bonne qualité et pour un coût relativement modéré, son efficacité pourrait être améliorée, notamment en réduisant la fragmentation et en améliorant la coordination ainsi qu'en renforçant les incitations à un meilleur équilibre entre les soins primaires et les soins spécialisés. La réduction des différences régionales de l'efficacité et de la qualité des soins devrait aussi être une priorité (voir le chapitre spécial sur les soins de santé dans l'*Étude économique de la Finlande de l'OCDE* de 2012 et l'annexe de l'évaluation et des recommandations de cette *Étude*). Les technologies de l'information et des communications sont des instruments puissants pour améliorer l'efficacité et la qualité des soins de santé. La Finlande est l'un des pays chefs de file dans le développement d'un système de santé électronique, à côté du Danemark, et des progrès considérables ont été réalisés pour normaliser les données ces dernières années, qui ont conduit notamment à la création de dossiers électroniques sur l'ensemble de la vie pour tous les patients finlandais. Un tel système d'information offre d'énormes possibilités en termes de renforcement de l'intégration des soins de santé et de la prise en charge sociale, d'amélioration des parcours de santé et de gestion des maladies chroniques, qui doivent être pleinement exploitées (Ministry of Social Affairs and Health, 2013b). Les fusions municipales et la réorganisation correspondante des services de santé contribueront à ces gains d'efficience (chapitre 2). L'amélioration de l'efficacité du système

de santé permettra de mieux faire face à la charge du vieillissement et améliorera l'équité dans l'accès aux soins de santé. L'état de santé d'un grand nombre d'individus devrait être amélioré, ce qui accroîtra l'offre de main-d'œuvre car des personnes en bonne santé sont plus productives, moins souvent en congé de maladie et contribuent davantage au renforcement du capital humain. La probabilité qu'elles prennent leur retraite tôt est moins grande et, les personnes âgées restant en bonne santé pendant plus longtemps, la charge des soins pesant sur leurs parents est réduite, de sorte que ces derniers peuvent plus facilement prendre un emploi.

La prise en charge des personnes dépendantes devrait être assurée de la façon la plus efficace par rapport aux coûts. Le remplacement en cours des soins en établissement par les résidences de services devrait faire baisser les coûts et améliorer la qualité de vie des personnes âgées. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé estime que la diminution du nombre des plus de 75 ans dans les établissements de long séjour réduirait les dépenses de santé des communes d'environ 300 millions EUR par an d'ici à 2017 (0.15 % du PIB). Aider chacun à rester aussi autonome que possible contribuera au maintien, voire à l'amélioration, du niveau de bien-être dont bénéficient aujourd'hui les Finlandais âgés (encadré 1.3).

Encadré 1.3. **Les Finlandais âgés jouissent d'un niveau de bien-être supérieur à celui de la population en général à de nombreux égards**

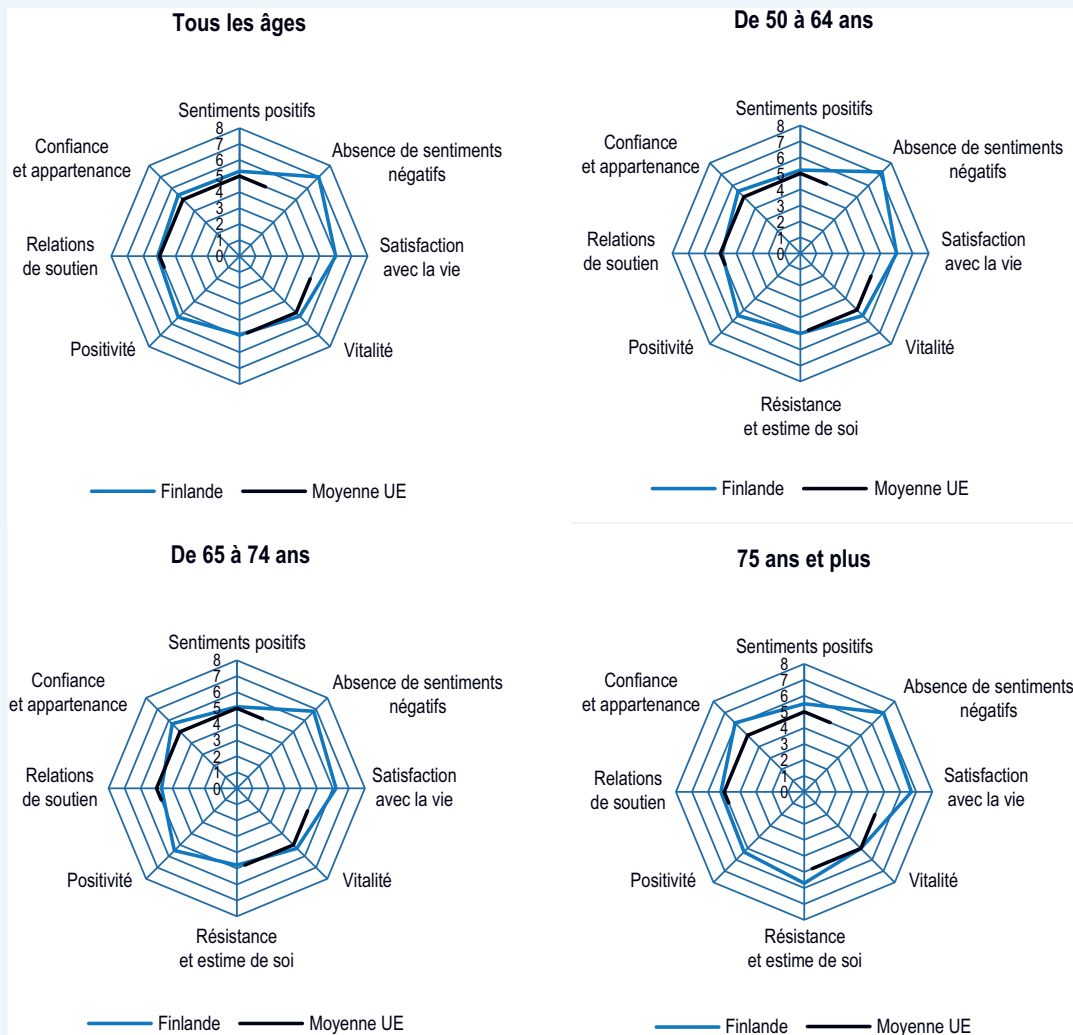
Comme indiqué dans l'évaluation et les recommandations, la Finlande se situe en position favorable par rapport aux autres pays pour ce qui est de toutes les dimensions du bien-être. Néanmoins, la satisfaction avec la vie a légèrement diminué entre 1981-84 et 2005-08 (World Values Survey, Gallup World Poll). Durant la même période, l'état de santé autoévalué s'est dégradé, alors qu'il s'est amélioré dans l'ensemble de l'OCDE (OECD, 2012b). Ces résultats concernent l'ensemble de la population finlandaise. Dans le contexte d'une société vieillissante, il est utile d'examiner les résultats par âge. Les ouvrages récents avancent que l'évolution du bien-être semble suivre une forme en U tout au long du cycle de vie (Blanchflower et Oswald, 2007).

Le bien-être des personnes âgées en Finlande est d'un niveau plus favorable que dans les pays de l'UE, d'après une étude récente qui fournit une large vue d'ensemble du bien-être des personnes âgées (HelpAge International, 2013). En outre, la New Economics Foundation (NEF) calcule certains indicateurs de bien-être par âge, qui peuvent être classés en indicateurs personnels et indicateurs sociaux. Parmi les indicateurs personnels figurent les sentiments positifs ; l'absence de sentiments négatifs ; la satisfaction avec les conditions de vie ; la vitalité, la résistance et l'estime de soi ; et la positivité. Dans la deuxième catégorie, figurent les relations de soutien, la confiance et l'appartenance.

D'après l'enquête de la NEF, pour la population dans son ensemble, la Finlande obtient des résultats légèrement meilleurs pour les indicateurs personnels (se situant au 5^e rang sur 23 pays de l'UE) que pour les indicateurs sociaux (9^e sur 23). Elle se situe proche de la moyenne de l'UE pour presque tous les éléments du bien-être et sensiblement au-dessus de la moyenne pour l'absence de sentiments négatifs et la satisfaction avec la vie. Ce profil s'applique largement à tous les âges. Il est intéressant de noter que les plus de 75 ans obtiennent des résultats relativement meilleurs pour ce qui est de la satisfaction avec la vie, la résistance et l'estime de soi ainsi que la confiance et l'appartenance, que la moyenne de la population et la moyenne de l'UE (graphique 1.11).

Encadré 1.3. Les Finlandais âgés jouissent d'un niveau de bien-être supérieur à celui de la population en général à de nombreux égards (suite)

Graphique 1.11. Profil de bien-être pour différents groupes d'âge¹
2007



1. Les indicateurs sont normalisés pour se situer entre 10 (plus haut niveau) et zéro.

Source : The New Economics Foundation, National Accounts of Well-being.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991888>

Des mesures devraient être mises en œuvre pour aider des travailleurs seniors à continuer à travailler ou à trouver un travail

Les solides compétences des travailleurs finlandais mises en évidence dans l'enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes devraient faciliter la transition vers une vie de travail plus longue (OECD, 2013b). Néanmoins, l'allongement de la vie de travail ne peut être assuré sans la réforme de certaines parties du marché du travail. De fait, même s'il existe certaines incitations financières à travailler plus longtemps (par exemple, une

augmentation du taux d'accumulation après 63 ans), ces incitations ne sont sans doute pas suffisantes pour maintenir les personnes au travail. Les travailleurs plus âgés sont confrontés à une série de contre-incitations et d'obstacles à l'emploi qui doivent être supprimés. Les employeurs sont souvent réticents à les embaucher ou à les garder. En outre, les seniors sont fréquemment peu incités à continuer de travailler en raison de mauvaises conditions de travail.

En 2004, l'OCDE a publié une étude qui dressait un bilan des politiques de l'emploi mises en œuvre pour faire face au vieillissement (OECD, 2004). Des recommandations ont été formulées pour améliorer l'employabilité des seniors. Elles couvraient trois grands domaines : le renforcement des incitations financières à la poursuite d'un travail, la réduction des obstacles à l'emploi du côté des employeurs et l'amélioration de l'employabilité des travailleurs seniors. Un suivi de cette étude pour la Finlande publiée au milieu de 2012 évalue les progrès dans ces domaines depuis 2004 (tableau 1.3). Il apparaît que de nouvelles améliorations sont nécessaires dans nombre de domaines.

Tableau 1.3. **Politiques en matière de vieillissement et d'emploi en Finlande**

Recommandations faites à la Finlande par l'OCDE en 2004	Mesures prises – milieu de 2012
A. Renforcer les incitations financières à la poursuite du travail	
Revoir la proposition de prolongement de la durée de l'indemnisation du chômage	+
Durcir les critères de recherche d'emploi pour recevoir des indemnités de chômage	+
Revoir l'assouplissement proposé des règles d'admissibilité aux prestations d'invalidité	/
Supprimer la subvention aux pensions à temps partiel	+
B. Éliminer les obstacles à l'emploi du côté des employeurs	
Supprimer la partie des cotisations de sécurité sociale liées à l'âge et revoir le système de bonus-malus	+
Continuer à améliorer les campagnes d'information et de formation sur la gestion de l'âge	++
Revoir la mise en œuvre de la législation contre la discrimination par l'âge	+
C. Améliorer l'employabilité des seniors	
Encourager le relèvement des niveaux d'éducation et la participation à l'apprentissage tout au long de la vie	+
Prévoir dans le temps de travail des plages pour la formation	+
Établir des objectifs quantitatifs pour les programmes futurs de l'État	/

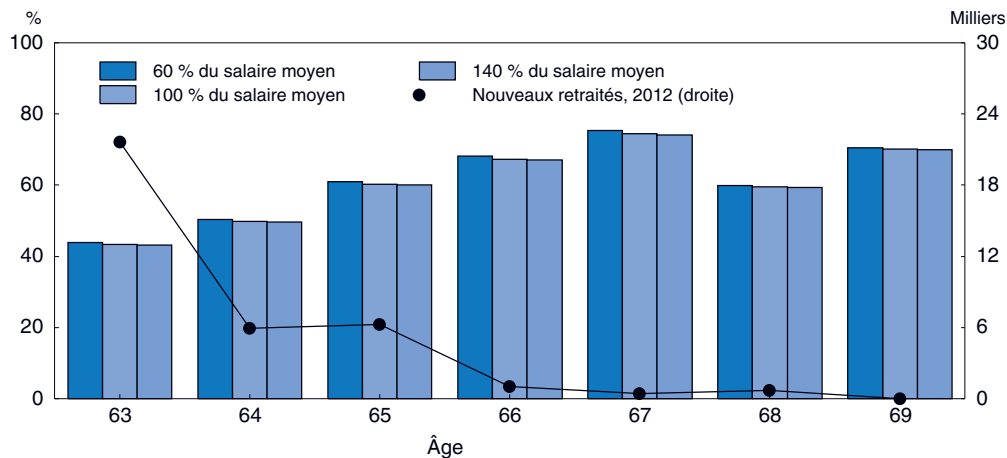
Notes :

/ = aucune mesure (pertinente) n'a été prise ; + = des mesures ont été prises, mais davantage pourrait être fait ; ++ = des mesures importantes ont été prises.

Source : OCDE (2004), « Ageing and Employment Policies: Finland and answers to the follow-up questionnaire from Finland » (www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Finland-MOD.pdf).

Réduire les incitations financières à la retraite

La réduction de l'impôt implicite relativement élevé sur la poursuite du travail encouragerait les seniors à continuer de travailler. Si travailler une année supplémentaire se traduit par une augmentation de la valeur actualisée du flux futur de pensions inférieure à la retraite à laquelle l'intéressé a renoncé et aux cotisations versées durant cette année, il existe alors un impôt marginal implicite sur la poursuite du travail (Duval, 2003). Cet impôt est encore plus élevé en Finlande que dans les autres pays nordiques, contribuant au faible taux d'emploi parmi les seniors. En outre, contrairement aux autres pays nordiques, il s'est accru depuis 2007 (OECD, 2013d). Durant la période de départ à la retraite, à savoir entre 63 et 67 ans, l'impôt implicite sur la poursuite du travail s'accroît (Braconier, 2010) (graphique 1.12).

Graphique 1.12. **Impôt implicite sur la poursuite du travail**¹

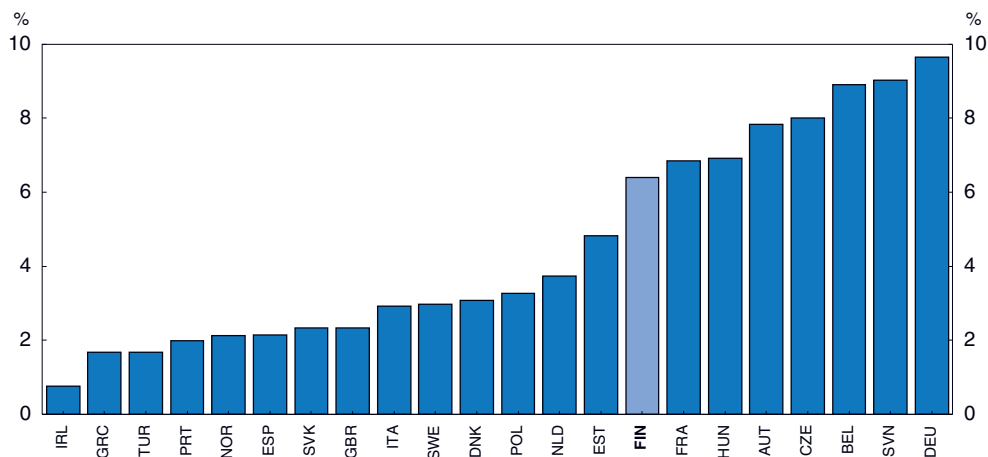
1. Impôt brut implicite pesant sur une année supplémentaire de travail pour un individu gagnant 60 %, 100 % et 140 % du salaire moyen qui choisirait de travailler au lieu de demander à percevoir sa pension vieillesse.

Source : Braconier (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991907>


Encourager l'embauche des travailleurs seniors

L'augmentation du taux d'emploi des seniors dépend beaucoup aussi bien du comportement des employeurs que du comportement des salariés. Dans presque tous les pays de l'OCDE, des études amènent à penser que les employeurs exercent une discrimination fondée sur l'âge (ou du moins perçue comme étant fondée sur l'âge). Environ les deux tiers des Finlandais estiment que les perceptions négatives des employeurs à l'égard des seniors sont un facteur important de la cessation de l'activité – 10 points de pourcentage environ de plus que dans les autres pays nordiques. Environ 60 % d'entre eux estiment qu'un demandeur d'emploi de plus de 55 ans est désavantagé. Environ 7 % des travailleurs de plus de 55 ans sont confrontés à une discrimination fondée sur l'âge sur leur lieu de travail, plus que dans les autres pays nordiques (graphique 1.13).

Graphique 1.13. **Discrimination fondée sur l'âge sur le lieu de travail**¹

1. Pourcentage de travailleurs de plus de 55 ans qui indiquent avoir fait l'objet d'une discrimination fondée sur l'âge sur leur lieu de travail.

Source : Enquête européenne sur les conditions de travail, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991926>

Les travailleurs plus âgés sont perçus comme ayant de moindres compétences technologiques et n'étant pas suffisamment ouverts aux nouvelles idées. Cependant, ils sont généralement considérés comme plus fiables et plus productifs et comme meilleurs pour prendre des décisions et résoudre les problèmes que leurs homologues jeunes (European Commission, 2012b).

Outre une législation anti-discrimination fondée sur les accords internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Finlande a mis en place des programmes pour aider les employeurs à gérer une population active où la part des seniors s'accroît : le Programme Veto (2003-07) du ministère des Affaires sociales et de la Santé, le Programme finlandais de développement sur le lieu de travail TYKES (2004-09), la Stratégie finlandaise d'amélioration des conditions de travail (2012) et un Forum pour le bien-être au travail (2008-11) mis en place par le ministère des Affaires sociales et de la Santé et développé encore en 2011-15 dans le cadre d'une nouvelle stratégie, pour une *Finlande socialement durable à l'horizon 2020*. Ces programmes visent à encourager une gestion soucieuse de la situation des seniors de façon à améliorer la vie au travail. Même si certains progrès ont été réalisés pour lutter contre la discrimination dont font l'objet les travailleurs âgés, la mise en œuvre de la législation doit encore être suivie.

Une stricte législation de protection de l'emploi a deux incidences opposées sur l'embauche et le licenciement des travailleurs seniors. D'une part, elle peut contribuer au maintien dans l'emploi car elle accroît le coût des licenciements. De l'autre, elle augmente le coût de l'embauche et, partant, peut réduire le nombre de recrutements. Même si l'incidence nette n'est pas claire, certaines études ont constaté qu'une législation de protection de l'emploi stricte tend à peser sur les taux d'embauche et de rétention des travailleurs seniors. (Daniel et Siebert, 2004 et OECD, 2006).

L'employabilité des travailleurs devrait aussi être améliorée par le biais de la formation tout au long de la vie. Du fait de l'évolution en cours des technologies et de la diminution continue de la part des activités manufacturières au profit des activités de services, les besoins en matière de main d'œuvre évoluent rapidement. Ainsi, les travailleurs devront de plus en plus acquérir de nouvelles compétences et améliorer leurs qualifications existantes, d'où l'importance de la formation tout au long de la vie. Celle-ci devrait aider les travailleurs à s'adapter à de nouvelles tâches et technologies et à passer d'un emploi pénible à un travail moins difficile après un certain âge.

D'après l'enquête sur les compétences des adultes, plus de 1.7 million d'adultes finlandais participent à des programmes d'éducation des adultes chaque année et un nombre croissant d'entre eux suivent un enseignement professionnel ou une formation en apprentissage (Ministry of Education and Culture, 2010). En outre, pour chaque niveau de compréhension de l'écrit, la proportion d'adultes participant à la formation est plus élevée en Finlande que dans la moyenne des pays pour lesquels des données sont disponibles. Néanmoins, comme dans les autres pays, les adultes ayant des taux d'alphabétisation faibles participent moins que ceux ayant des taux d'alphabétisation élevés. Des efforts sont donc nécessaires pour développer la formation des premiers, qui sont aussi souvent ceux qui n'ont pas achevé le deuxième cycle du secondaire. Les difficultés rencontrées pour concilier cette formation avec les horaires de travail sont citées comme le principal obstacle par 17 % des personnes de 55 à 64 ans interrogées dans le cadre de l'Étude de l'UE sur l'éducation des adultes, soit un peu plus que dans les autres pays nordiques (11 % en Suède et en Norvège) (Eurostat, 2011). En conséquence, la formation durant les heures de travail devrait être encouragée.

En 2003-09, le Programme Noste a été mis en œuvre pour accroître le niveau d'instruction des travailleurs adultes et seniors. Parmi la population d'âge actif, environ 7.3 % participaient régulièrement à une formation professionnelle et 5.6 % obtenaient une qualification. L'objectif d'une participation de 10 % n'a pas été atteint et il importe donc que ce programme puisse se poursuivre afin d'aider les seniors à garder leur emploi. Outre le Programme Noste, l'éducation et la formation des chômeurs ont aussi été renforcées en soutenant à compter de 2010 la formation automotivée. Cette réforme conjugue différents types de soutien financier aux chômeurs durant l'éducation et la formation, leur permettant de choisir plus librement la formation à laquelle ils souhaitent participer (OECD, 2012d).

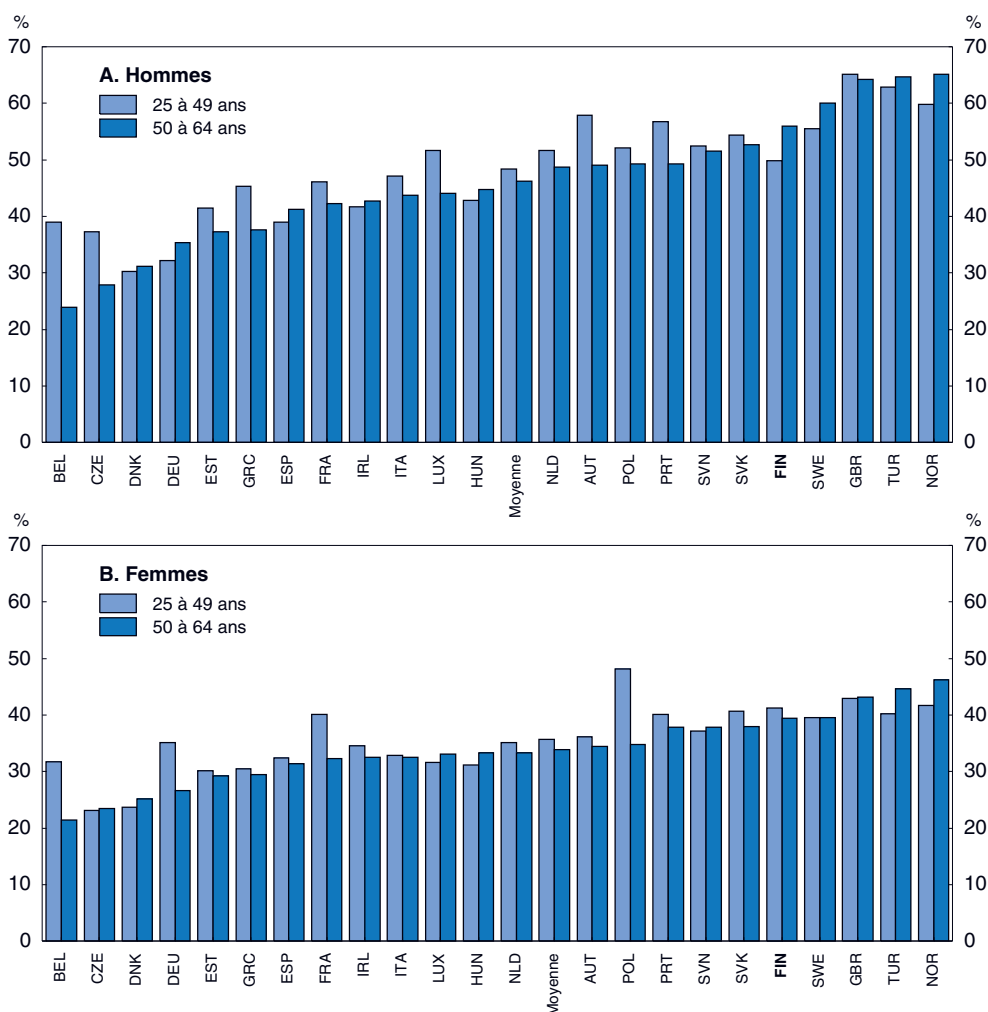
Diminution des obstacles du côté des salariés

L'amélioration des incitations financières à la poursuite d'une activité n'est pas suffisante pour maintenir les intéressés dans la population active. Les conditions de travail (par exemple, temps de travail, lieu de travail) devraient aussi être adaptées. De fait, les mauvaises conditions de travail pourraient conduire certains à prendre leur retraite aussitôt qu'ils ont atteint l'âge minimum d'ouverture des droits à pension. D'après l'Enquête européenne de 2010, plus de 55 % des hommes finlandais de 50 à 64 ans sont exposés à des conditions de travail peu satisfaisantes, soit 10 points de plus que la moyenne (non pondérée) des pays pour lesquels des données sont disponibles. La part est d'environ 40 % pour les femmes du même âge, soit un peu moins que la moyenne (graphique 1.14). Même si ces études ne donnent qu'une vue partielle des conditions globales de travail, elles soulignent néanmoins l'importance de l'amélioration de ces conditions pour les travailleurs seniors.

D'après la même enquête, entre 25 et 30 % des 50 à 64 ans estiment que leur travail nuit à leur santé. En particulier, la santé mentale au travail est un problème de plus en plus aigu dans la plupart des pays de l'OCDE. En Finlande, les troubles psychologiques, notamment la dépression, expliquent une part grandissante des pensions d'invalidité depuis le milieu des années 90 et sont aujourd'hui la principale cause des demandes de prestations d'invalidité. Le nombre de travailleurs prenant leur retraite en raison d'une dépression a presque doublé depuis le milieu des années 90, sous l'effet pour partie des changements intervenus dans les conditions de vie et de travail et dans l'environnement psycho-social. Cependant, durant les quatre dernières années, l'incapacité de travail due à la dépression est en baisse, grâce surtout à la coopération entre les différents acteurs et à la diffusion des meilleures pratiques (Honkonen et al., 2012). Néanmoins, le coût économique de l'incapacité de travail liée à la dépression reste élevé (OECD, 2014).

Les pouvoirs publics, reconnaissant les liens entre la santé mentale et l'incapacité de travail, ont lancé le projet Masto (2007-11) pour empêcher la dépression et l'incapacité de travail qui lui est associée en s'attaquant aux problèmes de santé mentale à un stade précoce (OECD, 2014). Parmi les principaux aspects couverts par le projet figuraient la promotion de bien-être au travail, diverses activités de prévention de la dépression, la détection et le traitement précoces de cette affection et le rétablissement et le retour au travail des personnes récupérant d'une dépression. Le projet Masto prévoyait également une campagne nationale pour aider les gestionnaires et le personnel chargé de la sécurité et de la santé et fournir des informations sur les manifestations de la dépression et l'impact de celle-ci sur la vie au travail.

Plus généralement, les activités de prévention sanitaire tout au long de la vie peuvent améliorer l'employabilité. La population en âge de travailler, en particulier les

Graphique 1.14. Conditions de travail peu satisfaisantes par âge et par sexe¹

1. Il est considéré que les travailleurs connaissaient des conditions de travail difficiles s'ils ont signalé que pendant environ la moitié de leur temps de travail, ils étaient exposés à au moins une des nuisances suivantes : vibrations générées par des outils ou machines manuels ; bruit si fort qu'ils devaient élever la voix pour parler aux autres ; hautes températures les amenant à transpirer même sans travailler ; faibles températures à l'intérieur ou à l'extérieur ; respirer de la fumée, de la poussière, etc. ; respirer des vapeurs telles que des solvants et des lubrifiants ; manipuler ou être en contact avec des produits ou des substances chimiques ; inhaler la fumée de tabac de tiers ; manipuler ou être en contact direct avec des matériaux pouvant être infectieux.

Source : Enquête européenne sur les conditions de travail, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991945>

45 ans et plus, y ont largement accès. Grâce aux guichets uniques pour les seniors mis en place dans les centres de santé professionnelle de certaines communes, des examens médicaux complets sont réalisés gratuitement, ce qui permet de mettre en évidence rapidement des maladies qui, faute de symptômes évidents, peuvent ne pas être détectées. Alors que ces services n'étaient auparavant accessibles qu'aux salariés, certains projets ont commencé de fournir des services de santé professionnelle aux chômeurs afin de maintenir leur employabilité et de diminuer le coût de leur retour à l'emploi (von Werder et Thum, 2013).

La flexibilité sur le lieu de travail faciliterait l'attachement au marché du travail. Environ un tiers des plus de 50 ans préféreraient travailler moins d'heures, s'alignant ainsi

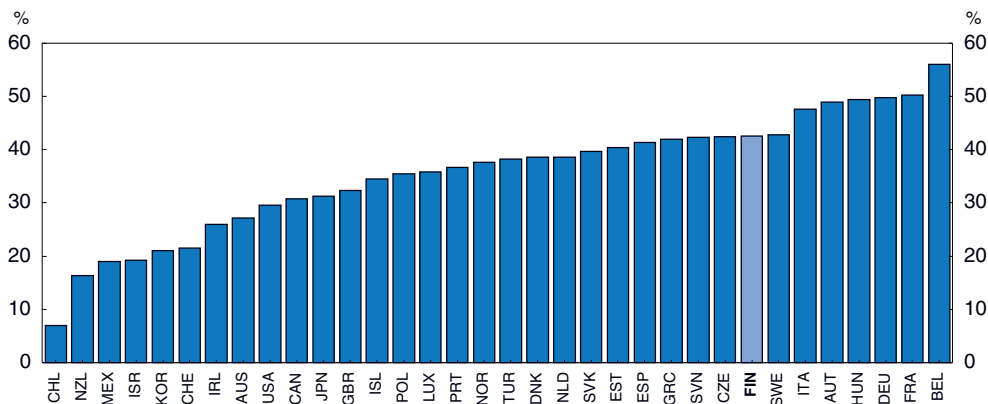
sur la moyenne de l'UE. L'incidence du travail à temps partiel chez les 55-64 ans est légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE. Pour les hommes, elle est de 4 points de pourcentage plus élevée que la moyenne de l'OCDE, alors que pour les femmes elle est de 10 points de pourcentage plus faible. Même si, au sein de l'Union européenne, la Finlande est le pays où se trouve la plus forte proportion d'entreprises offrant des dispositifs flexibles en matière de temps de travail, ces dispositifs semblent encore insuffisants pour les travailleurs seniors.

Augmentation du taux d'activité dans d'autres groupes

Un coin fiscal sur le travail élevé pèse sur le taux d'activité


L'utilisation de la main-d'œuvre devrait aussi être renforcée dans d'autres segments du marché du travail et les contre-incitations globales devraient être réduites. En Finlande, le coin fiscal est important par rapport à celui observé dans les autres pays de l'OCDE, est plus élevé qu'au Danemark et en Norvège et se situe à peu près au même niveau qu'en Suède (graphique 1.15). Il devrait être réduit et l'efficacité de la structure fiscale devrait être améliorée. Les pertes de recettes dues à la diminution des impôts sur le travail pourraient être compensées par une augmentation des impôts indirects.

Graphique 1.15. **Coin fiscal en 2012**¹
En pourcentage des coûts de main-d'œuvre



1. Individus célibataires sans enfant ayant un revenu du niveau du travailleur moyen.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2013*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991964>

Les taux d'activité des jeunes, des femmes en âge de procréer et des chômeurs de longue durée devraient être relevés

Les politiques actives du marché du travail devraient être renforcées car une activation insuffisante des chômeurs et des prestations de chômage élevées freinent l'emploi. Depuis 2013, les jeunes et les récents diplômés de moins de 30 ans au chômage depuis plus de trois mois ont la garantie d'une réponse adaptée à leurs besoins de la part des bureaux de l'emploi. La responsabilité des services d'emploi est transférée aux communes après 12 mois de chômage, avec un suivi et une surveillance individuels, dans certains projets pilotes. Les politiques actives du marché du travail devraient continuer de s'ajuster de façon que l'activation ait lieu plus tôt et que les taux de remplacement soient réduits et diminués peu à peu tout au long de la période de chômage (OECD, 2010).

Le taux d'activité des femmes en âge de procréer devrait être encouragé car son faible niveau a des conséquences négatives sur les perspectives de carrière et la rémunération. Le modèle finlandais de politique familiale permet de fournir un large soutien aux parents ayant de jeunes enfants par le biais du congé parental rémunéré, du congé pour garde d'un enfant à domicile et des aides pour s'occuper des enfants jusqu'à leur entrée dans le primaire à l'âge de sept ans. Ce dispositif a contribué à un taux d'emploi des femmes de 67.5 % en 2011, bien plus que la moyenne de l'OCDE de 56.5 %. Toutefois, à 20 %, l'écart de rémunération entre les sexes est supérieur à la moyenne de l'OCDE de 16 % (OECD, 2012e). L'Initiative de l'OCDE pour la parité a montré que les périodes de congé au-delà de deux ans réduisent l'emploi des femmes et augmentent l'écart de rémunération, de sorte que la proposition récente tendant à répartir également entre les deux parents le congé pour garde d'un enfant à domicile devrait contribuer à l'augmentation du taux d'emploi des femmes en âge de procréer.

Le chômage de longue durée devrait aussi être réduit afin d'accroître le taux global d'emploi. Contrairement à la moyenne de l'OCDE et des autres pays nordiques, il a diminué en Finlande ces dix dernières années. Néanmoins, à plus de 20 % du chômage total en 2012 pour les 15 ans et plus, il est encore plus élevé qu'en Norvège et en Suède. Cela est particulièrement vrai des travailleurs d'âge très actif et des travailleurs seniors. Des niveaux plus élevés de qualification facilitent l'intégration sur le marché du travail et augmentent la productivité des travailleurs. Les pouvoirs publics prévoient de porter l'âge de la scolarité obligatoire de 16 à 17 ans, ce qui devrait améliorer l'employabilité des jeunes et par conséquent, réduire la durée des périodes de chômage, à condition que les programmes d'éducation soient adaptés aux besoins des étudiants et du marché du travail. En outre, pour réduire le chômage structurel, les pouvoirs publics ont annoncé plusieurs mesures, notamment le renforcement des services d'emploi, le développement de nouveaux systèmes de surveillance électronique pour les plans d'emploi, la mise en œuvre plus précoce de mesures d'activation, le durcissement des critères de recherche d'emploi, le renforcement des incitations au travail par des ajustements du système de prestations sociales et une plus grande flexibilité de la formation professionnelle (Government of Finland, 2013).

Des politiques d'immigration plus accommodantes contribueraient à remédier aux pénuries de main-d'œuvre

Outre le relèvement du taux d'activité des résidents, l'immigration pourrait fournir des ressources supplémentaires. Si l'immigration nette s'est accrue récemment, elle est encore relativement faible par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays, surtout dans les autres pays nordiques. En outre, la part des travailleurs étrangers dans le recrutement est peu importante depuis 2008. Une marge de manœuvre existe donc pour encourager l'immigration pour des raisons d'emploi et pour mettre en œuvre des politiques plus accommodantes.

La Finlande a déjà lancé plusieurs programmes pour encourager l'immigration et renforcer l'intégration, notamment la *Stratégie sur l'avenir des migrations à l'horizon 2020*. Ce programme d'ensemble vise à anticiper le volume et la nature de l'immigration requise par la Finlande et son incidence sur la société finlandaise. Il a plusieurs objectifs clés : gérer le marché du travail ; assurer l'égalité des droits pour tous les salariés ; améliorer les possibilités d'emploi des personnes issues de l'immigration ; poursuivre une politique d'intégration plus efficace ; traiter plus rapidement les demandes d'asile ; et lutter contre

la discrimination. La préparation de ce programme, coordonné par le ministère de l'Intérieur, implique un large éventail de parties prenantes, notamment les communes, les organisations du marché du travail, l'église et les groupes d'immigrants. L'intégration figure aussi comme objectif dans la *Stratégie sur l'avenir des migrations à l'horizon 2020* qui vise, entre autres, à améliorer l'efficacité des politiques d'intégration, à accroître les taux d'emploi des immigrants et à intensifier les efforts de lutte contre les discriminations. En outre, une loi spécifique sur l'intégration est entrée en vigueur en Finlande en septembre 2011 et a été suivie, en juin 2012, par l'adoption du programme d'intégration pour 2012-15. Tous ces programmes devraient améliorer la participation des migrants à l'économie finlandaise. Les politiques d'immigration devraient aussi éviter de dissuader les étudiants étrangers de rester en Finlande pour y travailler.

Si, comme on l'a vu plus haut, le vieillissement générera des tensions du côté de l'offre du marché du travail, il suscitera aussi de nouvelles anticipations du côté de la demande. De fait, avec le nombre croissant de seniors dans la population, la demande de professionnels de l'aide et des soins s'accroîtra. Il existe plusieurs options pour remédier aux pénuries dans le secteur de la protection sociale, notamment la prise en charge de la dépendance, par exemple le recrutement de travailleurs dans des groupes sous-représentés ou inactifs de la population (retraités, chômeurs, bénévoles ou segments traditionnellement sous-représentés dans le personnel aidant, comme les hommes) (Fujisawa et Colombo, 2009). La Finlande fait partie des pays signalant des pénuries de main-d'œuvre dans ce secteur, à côté de l'Espagne, de l'Autriche, du Canada et de l'Italie. Les politiques actuelles d'immigration devraient être adaptées pour mieux répondre à la demande croissante de main-d'œuvre dans le secteur de la prise en charge de la dépendance.

Le vieillissement ouvre aussi de nouvelles perspectives

Le vieillissement ne devrait pas être considéré seulement comme une charge, car il peut aussi créer de nouvelles opportunités. L'innovation pour une société vieillissante offre la perspective de nouveaux débouchés et de nouvelles industries de croissance (OECD, 2012c). Comme mentionné plus haut, la Finlande enregistre une plus grande prévalence de la démence en raison de l'accroissement de la population très âgée. Ces tendances exigeront des innovations pour aider les personnes âgées à rester aussi en bonne santé, autonomes et actives que possible. De fait, il importera de maîtriser le potentiel offert par les technologies de l'information et des communications pour développer de nouveaux produits et services et accroître l'autonomie des personnes âgées, en les maintenant actives socialement, économiquement et culturellement. Les technologies ont déjà contribué à ralentir l'évolution de la dépendance. Elles participent à la prévention des pathologies en fournissant des médicaments ou des vaccins ainsi qu'au rétablissement de l'état physiologique après un choc de santé (par exemple prothèses et implants).

En outre, les technologies de l'information et des communications peuvent faciliter la communication sociale (par le biais du téléphone, de l'Internet, etc.), améliorer la sécurité et rendre l'environnement du domicile plus facile à gérer. Depuis les années 90, le pourcentage de personnes âgées en établissements de long séjour a diminué régulièrement, un nombre de plus en plus important d'entre elles se tournant vers les résidences de services (OECD, 2012b). Les technologies jouent un rôle essentiel dans cette évolution, qui peut générer des gains de bien-être pour les personnes âgées ainsi que des économies très

importantes, car les soins institutionnels sont très coûteux. Des entreprises finlandaises ont mis au point des instruments de télésurveillance, qui permettent de connecter aux services sociaux les personnes pouvant avoir besoin d'être prises en charge. Par exemple, un système de surveillance intelligent envoie une alarme s'il détecte une diminution importante de l'activité de l'utilisateur. La télésanté à domicile permet aussi le suivi à distance des paramètres de santé, comme les niveaux de glucose dans le sang. Les domiciles intelligents sont équipés notamment de nombreux systèmes qui permettent aux personnes âgées de mener une vie indépendante (European Commission, 2010). Enfin, la Finlande commercialise ses services à l'étranger et les développe dans le cadre de la coopération internationale. Par exemple, le Centre de bien-être Sendai-Finlande est une coentreprise encouragée par des institutions publiques japonaises et finlandaises, qui associe la prise en charge à la recherche-développement (Fujita et Hill, 2011) et qui permet de faire bénéficier le Japon de l'organisation et de la technologie finlandaises en matière de prise en charge de la dépendance. En outre, cette coentreprise est la cheville ouvrière d'un pôle santé, bien-être et prise en charge de longue durée, au sein duquel les entreprises privées et les universités des deux pays participent à la mise au point de technologies novatrices pour améliorer le bien-être d'une population vieillissante. Cette coopération ouvre de nouveaux horizons aux sociétés finlandaises qui peuvent se développer dans un marché à forte croissance.

Recommandations concernant les réformes des retraites, de la santé et du marché du travail

Principales recommandations

- Accroître progressivement l'âge minimum de la cessation d'activité et relier l'âge de la retraite comme les pensions à l'espérance de vie.
- Mettre fin aux pensions à temps partiel et à la période prolongée d'admissibilité aux indemnités de chômage pour les seniors. L'accès aux pensions d'invalidité ne devrait être fondé que sur des raisons médicales.
- Continuer à encourager la formation sur la vie entière pour favoriser la poursuite d'une activité par les seniors.
- Renforcer les politiques actives du marché du travail pour améliorer les taux d'activité des jeunes, des femmes en âge de procréer et des chômeurs de longue durée.

Autres recommandations

- Réduire la fragmentation des services de santé et améliorer la coordination et les incitations à un meilleur équilibre entre soins primaires et soins spécialisés (pour plus de précisions, voir le chapitre spécial sur les soins de santé dans l'*Étude économique de la Finlande* établie par l'OCDE en 2012).
- Continuer de lutter contre la discrimination fondée sur l'âge, notamment par le biais de campagnes d'information.

Bibliographie

- Barr, N. (2012), "The Pension System in Finland: Adequacy, Sustainability and System Design", Finnish Centre for Pensions, Helsinki.
- Blanchflower D. and A. Oswald (2007), "Is Well-Being U-Shaped Over The Life Cycle?", *NBER Working Paper*, No. 12935.

- Bloom, D., D. Canning and G. Fink (2011), "Implications of Population Aging for Economic Growth", *Program on The Global Demography of Aging Working Paper*, No. 64.
- Braconier, H. (2010), "Coping with the Job Crisis and Preparing for Ageing: The Case of Finland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 777, OECD Publishing.
- Crépon, B. and P. Aubert (2003), "Productivité et salaire des travailleurs âgés", *Economie et Statistique*, No. 368.
- Daniel, K. and W.S. Siebert (2004), "Does Employment Protection Reduce the Demand for Unskilled Labor?", *IZA Discussion Papers*, No. 1290.
- D'Addio, A., M. Keese and E. Whitehouse (2010), "Population Ageing and Labour Markets", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 26, No. 4.
- De la Maisonnette, C. and J. Oliveira Martins (2013), "A Projection Method for Public Health and Long-Term Care Expenditures", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1048, OECD Publishing.
- Duval, R. (2003), "The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 370, OECD Publishing.
- European Commission (2010), "ICT & Ageing, European Study on Users, Markets and Technologies", Final Report, January, Report prepared by Empirica and WRC on behalf of the European Commission, Directorate General for Information Society and Media.
- European Commission (2012a), *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States, 2010-2060*, Brussels.
- European Commission (2012b), "Active Ageing", *Special Eurobarometer 378*.
- Eurostat (2011), *Adult Education Survey*.
- Finnish Centre for Pensions (2013), *Adjusting the Finnish Pension System to Increases in Life Expectancy: Report of the Pension partie* (in Finnish).
- Forma, L., P. Rissanen, M. Aaltonen, J. Raitanen and M. Jylhä (2011), "Dementia as a Determinant of Social and Health Service Use in the Last Two Years of Life 1996-2003", *BMC Geriatrics*, Vol. 11.
- Fujisawa, R. and F. Colombo (2009), "The Long-term Care Workforce: Overview and Strategies to Adapt Supply to a Growing Demand", *OECD Health Working Paper*, No. 44, OECD Publishing.
- Fujita, K. and R. Hill (2011), "Industry Clusters and Transnational Networks: Japan's New Directions in Regional Policy", in: B.G. Park, R. Hill and A. Saito (eds), *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberal Spaces in Asian Developmental States*, Wiley-Blackwell.
- Government of Finland (2013), *Government Decision on Implementing the Structural Policy Programme*, November.
- Hellerstein, J. and D. Neumark (2004), "Production Function and Wage Equation Estimation with Heterogeneous Labor: Evidence from a New Matched Employer-Employee Data Set", *NBER Working Paper*, No. 10325.
- HelpAge International (2013), *The Global AgeWatch Index: Insight Report*.
- Honkonen T., M. Virtanen and K. Husman, "Prevention of depression: What kind of action is needed to prevent disability?", *Työterveyslääkäri 2012*; 1: 82-87 (in Finnish).
- Johansson, Å., Y. Guillemette, F. Murtin, D. Turner, G. Nicoletti, C. de la Maisonnette, P. Bagnoli, G. Bousquet and F. Spinelli (2013), "Long-Term Growth Scenarios", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1000, OECD Publishing.
- Kerdrain, C., I. Koske and I. Wanner (2010), "The Impact of Structural Policies on Saving, Investment and Current Accounts", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 815, OECD Publishing.
- Määttänen, N. (2013), "Pension policy reform options, stochastic evaluation of the life-cycle model" in Lassila, J, Määttänen, N. ja Valkonen T., "Tying retirement age to life expectancy – what happens to working careers and income distribution?", Finnish Centre for Pensions, Reports/ ETLA B 258, 05/2013 (in Finnish).
- Mahlberg, B., I. Freund, J.C. Cuaresma and A. Prskawetz (2013), "Ageing, Productivity and Wages in Austria", *Labour Economics*, Vol. 22, pp. 5-15.
- Ministry of Education and Culture (2010), "Noste Programme 2003-2009: Final Report", Reports of the Ministry of Education and Culture 2010:8, Helsinki.
- Ministry of Social Affairs and Health (2013a), "National Memory Programme 2012-2020, Creating a 'Memory friendly' Finland", Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2013:9, Helsinki.

- Ministry of Social Affairs and Health (2013b), "Peer Review: eHealth Strategy and Action Plan of Finland in a European Context", Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2013:11, Helsinki.
- Modigliani, F. and A. Ando (1963), "The Life Cycle Hypothesis of Saving: Aggregated Implications and Tests", *American Economic Review*, Vol. 53, No. 1.
- Myrskylä, M., T. Leinonen and P. Martikainen (2013), "Life Expectancy by Labor Force Status and Social Class: Recent Period and Cohort Trends and Projections for Finland", Finnish Centre for Pensions, Working Papers No. 02/2013.
- New Economics Foundation (2013), *National Accounts of Well-being*, London.
- OECD (2004), *Ageing and Employment Policies: Finland 2004*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264020313-en>.
- OECD (2006a), *Live Longer, Work Longer*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264035881-en>.
- OECD (2006b), *OECD Economic Surveys: Finland*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2006-en.
- OECD (2010), *OECD Economic Surveys: Finland*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2010-en.
- OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en.
- OECD (2012a), *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>.
- OECD (2012b), *OECD Economic Surveys: Finland*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2012-en.
- OECD (2012c), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2012-en.
- OECD (2012d), "OECD Thematic Follow-Up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers, Finland", www.oecd.org/els/employment/olderworkers.
- OECD (2012e), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>.
- OECD (2013a), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.
- OECD (2013b), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, www.oecd-ilibrary.org/education/oecd-skills-outlook-2013_9789264204256-en.
- OECD (2013c), *OECD Economic Outlook*, Vol. 2013/1, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2013-1-en.
- OECD (2013d), *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2012-en>.
- OECD (2014), *Mental Health Analysis Profiles: Finland*, forthcoming.
- Prime minister's office (2011), "Longer working lives – Options for the Occupational Pension Schemes", Report of the Task Force on Working Lives", 4/2011 (in Finnish).
- Sheiner, L., D. Sichel and L. Slifman (2007), "A Primer on the Macroeconomic Implications of Population Aging", Finance and Economics Discussion Series, No. 2007-01, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, Washington, DC.
- Skirbekk, V. (2003), "Age and Individual Productivity: A Literature Survey", *Max Planck Institute for Demographic Research Working Paper*, No. 2003-028, Rostock.
- Statistics Finland (2009), www.stat.fi/til/ksyyt/2009/ksyyt_2009_2010-12-17_tie_001_en.html.
- Van Erp, F., N. Vermeer and D. van Vuuren (2013), "Non-Financial Determinants of Retirement", CPB Discussion Paper No. 243.
- Van Ours, J.C. and L. Stoeldraije (2010), "Age, Wage and Productivity", *IZA Discussion Paper*, No. 4765.
- Von Werder, M. and A-E. Thum (2013), "Extending Working Life in Finland", *Centre for European Policy Studies Working Document*, No. 387, Brussels.

Chapitre 2

Finances publiques locales et réforme municipale

Les communes finlandaises jouissent d'une large autonomie budgétaire et fournissent une grande partie des services publics ou assurent leur mise à disposition. Ces dernières années, leurs dépenses et leur dette n'ont cessé d'augmenter, notamment en raison du vieillissement de la population et de la progression des coûts des soins de santé et des services sociaux. En outre, les petites communes ont souvent du mal à assurer des services de qualité nationale. Les pouvoirs publics ont lancé une réforme pour améliorer l'efficacité des communes grâce à des fusions volontaires. Eu égard à l'expérience internationale et aux coûts par habitant dans les différentes communes finlandaises, il semble que la taille optimale pour les communes soit de plus de 20 000 habitants, du moins en dehors des zones reculées. Comme les fusions doivent être volontaires, le résultat de la réforme reste incertain. Si les plans de fusion se révèlent insuffisants pour assurer l'efficacité de la prestation des services publics, des fusions pourraient être imposées aux petites communes, en particulier autour des principales zones urbaines. Les responsabilités des petites communes pourraient être revues à la baisse dans toutes les fonctions où des économies d'échelle et de gamme peuvent être réalisées. Les politiques doivent aussi être suffisamment souples pour permettre la restructuration des services suite aux fusions. Les partenariats entre entités publiques ou privées dans la fourniture de services pourraient être développés dans certains domaines. Enfin, la structure fiscale et les règles budgétaires devraient être renforcées pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques.

La Finlande a des finances publiques en relativement bonne santé et est l'un des rares pays de la zone euro à ne pas avoir dépassé le plafond de déficit de Maastricht de 3 % du PIB ces dernières années, en dépit de mesures de relance budgétaire en 2009-10. Une politique budgétaire saine permet le financement de services publics de qualité. Le système d'éducation est régulièrement classé parmi les meilleurs de l'OCDE, le système de soins de santé offre une couverture universelle pour une gamme diversifiée de services de qualité et le pays a mis en place de bonnes infrastructures et un vaste filet de sécurité sociale.

Le niveau d'imposition étant l'un des plus élevés de l'OCDE, les possibilités d'accroître les recettes fiscales sont de plus en plus limitées. Si les dépenses de l'administration centrale ont été maîtrisées ces dernières années, les dépenses des communes ont considérablement augmenté. Cela reflète dans une certaine mesure la nature de ces dépenses, dont la moitié concerne les soins de santé et les services sociaux, pour lesquels la demande est forte et les coûts sont difficiles à contrôler. Les communes sont petites en moyenne, leurs responsabilités sont vastes et les possibilités d'économies d'échelle et de portée sont limitées. En outre, le vieillissement de la population faisant grimper la demande de services et les migrations internes vers les villes érodant la base fiscale des communes rurales et réduisant les ressources en main-d'œuvre, les petites communes ont de plus en plus du mal à fournir des services de qualité à un coût abordable.

Les pouvoirs publics ont lancé un certain nombre de réformes qui ont d'importantes implications pour le fonctionnement et le financement du secteur public local (encadré 2.1). Les conseils municipaux ont l'obligation de fournir des propositions de fusion d'ici à juillet 2014. La consolidation pourrait être imposée à un stade ultérieur dans certaines régions si les autorités considèrent que les plans de fusion entre communes sont insuffisants. Les premières réactions amènent à penser que le nombre de fusions pourrait ne pas être suffisant pour créer les communes robustes auxquelles l'État aspire. Dans ce cas, les fusions pourraient être imposées aux communes n'atteignant pas la taille critique, comme cela a été fait au Danemark. Sinon, on pourrait envisager d'ajuster les tâches dévolues aux petites communes afin de mieux les aligner sur leurs capacités financières et organisationnelles, même si la prestation des principaux services est souvent déjà largement externalisée. La constitution de prestataires de services municipaux et autres services communs de plus grande taille pourrait être une option plus efficace. Un pas dans cette direction a été fait avec le groupe de travail des fonctionnaires mis en place par le ministère des Affaires sociales et de la Santé, qui fixe le nombre minimal d'habitants que doivent compter les communes pour garder le contrôle sur la fourniture des soins de santé et des services sociaux. Les nouveaux modes de prestation des services publics, notamment le renforcement de la coopération entre les communes et la sous-traitance des services à des prestataires externes devraient aussi permettre de concilier petite taille et prestation efficace de services de qualité.

Bien que la taille insuffisante soit un obstacle à la prestation efficace de services dans certaines régions, la taille en elle-même ne garantit pas l'efficacité. Les fusions municipales

Encadré 2.1. Réformes en cours concernant les collectivités locales

Les pouvoirs publics prônent plusieurs réformes qui auront un impact sur le secteur des administrations locales. Le présent encadré donne un aperçu des plus importantes d'entre elles.

Fusions volontaires

La Finlande a une longue histoire de fusions volontaires, qui ont déjà ramené le nombre de communes de 560 en 1945 à 416 en 2005. Cette année-là, les pouvoirs publics ont lancé un projet visant à restructurer les administrations et les services locaux en vue de renforcer la capacité des communes de fournir des services, par le biais de fusions et d'une amélioration de la coopération. Depuis lors, une importante consolidation municipale a eu lieu, ramenant le nombre de communes à 320, et la coopération intercommunale pour la prestation de services a progressé. Néanmoins, seuls des résultats modestes en termes d'amélioration de la prestation de services semblent avoir été obtenus (Moisio et al., 2010 ; Kröger, 2011). Le gouvernement élu en 2011 a lancé une réforme plus ambitieuse visant à restructurer les communes et les services de façon à mettre en place des communes économiquement solides à même de contribuer à des améliorations des structures administratives, de la productivité et de l'efficacité (Prime Minister's Office, 2011). Les communes devront présenter des plans de fusion d'ici à juillet 2014, mais il est peu probable que le nombre de fusions proposées soit à la hauteur des attentes initiales.

Plan visant à imposer les fusions autour des principales zones urbaines

Estimant que les fusions autour des principaux centres régionaux sont celles qui auront le plus de retombées positives, le gouvernement envisage de proposer un projet de loi au parlement, qui permettrait d'obliger les communes dans environ 10 zones urbaines à fusionner avec le centre régional pertinent.

Conseil métropolitain d'Helsinki

Les pouvoirs publics visent à renforcer la coopération dans la zone métropolitaine d'Helsinki afin d'améliorer les services, l'utilisation des sols, les réseaux de transport et de communication et les possibilités d'affaires (Prime Minister's Office, 2011). Le plan actuel vise à établir un conseil métropolitain élu avec des pouvoirs de décision assez importants.

Réforme des soins de santé et réforme sociale

Des plans sont en cours d'élaboration pour réduire la fragmentation, améliorer le choix des utilisateurs et favoriser davantage la prévention. Un groupe de travail mis en place par le ministère des Affaires sociales et de la Santé propose de fixer à 20 000 habitants le nombre minimum d'habitants que doivent compter les communes pour conserver le contrôle sur les soins de santé primaires et à 50 000 celui requis pour organiser la prise en charge spécialisée.

Système de pilotage des administrations locales

Un nouveau système de pilotage des finances publiques locales sera mis en place, afin de faire en sorte qu'à l'avenir les responsabilités des communes soient en rapport avec les financements disponibles. Si les municipalités se voient attribuer de nouvelles responsabilités, soit les responsabilités existantes doivent être réduites, soit davantage de financements doivent être fournis.

Règles budgétaires pour les municipalités

Les règles budgétaires seront renforcées. Les communes sont actuellement tenues d'équilibrer leur budget sur une période de quatre ans. Mais les dispositions d'application ne sont pas très rigoureuses, la correction pouvant être étalée sur plusieurs années. À terme, ce report ne sera plus autorisé, ce qui pourrait conduire à davantage de fusions municipales par le biais de la procédure d'ajustement obligatoire.

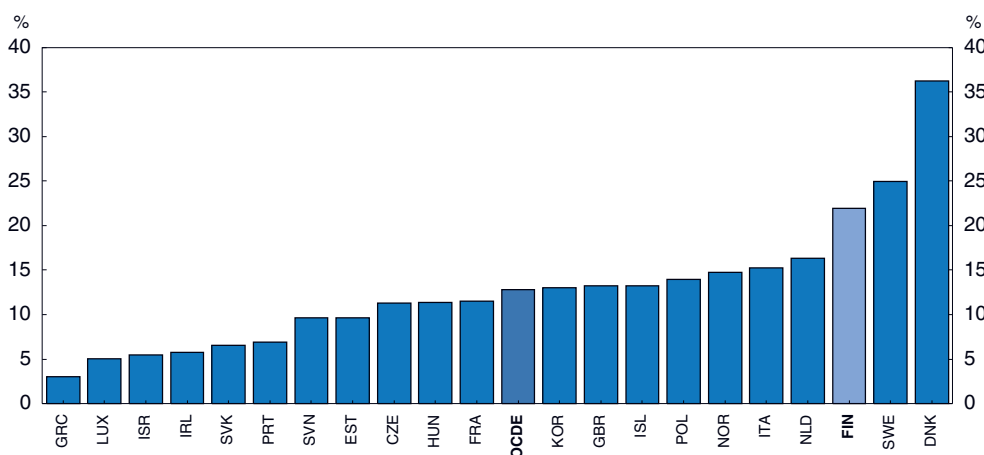
réalisées jusqu'ici en Finlande semblent avoir donné lieu à des gains de productivité limités et les données internationales concernant l'impact des fusions sur l'efficacité sont contrastées. Il faut donc faire en sorte que les communes fusionnées tirent parti des gains de productivité potentiels grâce à une réorganisation. Certains arbitrages doivent, cependant, être opérés entre les gains d'efficacité et les questions d'économie politique. En particulier, l'engagement de protéger les emplois municipaux pendant cinq ans après les fusions est sans doute indispensable pour assurer un soutien au processus, mais il pourrait retarder la nécessaire restructuration des services. Les coûts de transition doivent également être pris en compte pour assurer un processus d'ajustement harmonieux.

Le présent chapitre s'articule comme suit : la première section décrit brièvement l'organisation du secteur public finlandais ; la deuxième passe en revue l'évolution des finances municipales depuis le milieu des années 90 et examine les problèmes d'égalité d'accès aux services publics dans tout le pays ; la troisième s'interroge sur la façon dont le cadre budgétaire pourrait être renforcé ; et la dernière évalue les difficultés et les opportunités propres aux fusions municipales à la lumière de l'expérience internationale.

La Finlande est l'un des pays les plus décentralisés de l'OCDE

L'autonomie gouvernementale est une valeur fondamentale, inscrite dans la Constitution de la Finlande et se traduit par un degré élevé de décentralisation, dont témoigne la part importante des collectivités locales dans les dépenses publiques (graphique 2.1). Il s'agit cependant d'un indicateur imparfait de l'autonomie car les mandats et les contraintes nationales auxquels sont soumises ces administrations varient considérablement selon les pays. Néanmoins, les indicateurs institutionnels de la décentralisation construits par l'OCDE pour les deux principaux domaines de la prestation de services publics, l'éducation et les soins de santé, confirment le fort degré d'autonomie locale en Finlande.

Graphique 2.1. Les dépenses des collectivités locales sont élevées en pourcentage du PIB¹



1. En 2011. Comprend les pays unitaires seulement. Les données pour l'OCDE correspondent à une moyenne non pondérée.

Source : Base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire.

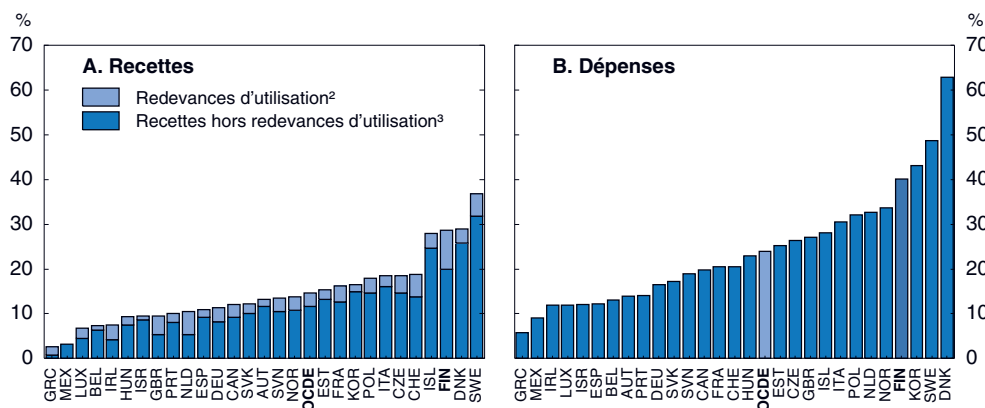
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991641>

La part des collectivités locales dans les recettes et les dépenses publiques est élevée

Les pays nordiques – à l'exception de la Norvège – se distinguent pour avoir de loin la plus grande part des recettes publiques collectées par les autorités locales dans la zone OCDE. La Finlande étant un pays unitaire, l'accent est mis sur les collectivités locales, et non sur les administrations infranationales, parmi lesquelles figurent également les niveaux intermédiaires, notamment dans les États fédéraux (par exemple, États ou provinces). La part des collectivités locales dans les recettes dépasse un tiers en Suède et est proche de 30 % au Danemark, en Finlande et en Islande (graphique 2.2, partie A). La moyenne de l'OCDE est inférieure à 15 % et, pour le premier pays non-nordique dans le classement, la Suisse, la part est inférieure à 20 %. En outre, les autorités locales finlandaises encaissent un volume important de redevances d'utilisation, qui représentent plus de 8 % des recettes des administrations publiques et plus d'un quart des recettes des administrations locales. La part élevée des redevances d'utilisation par rapport aux autres pays de l'OCDE reflète en partie la large gamme de services assurés par les communes finlandaises. La plus grande partie de ces redevances s'appliquent dans les services de distribution et les transports publics, les redevances prélevées pour les soins de santé publics étant peu élevées, alors que l'éducation de base est gratuite (Moisio et al., 2010). Les redevances d'utilisation à la fois contribuent aux recettes publiques et incitent à une utilisation efficace des ressources, même si ces avantages doivent être mis en balance avec l'équité dans l'accès aux services.

Graphique 2.2. Recettes et dépenses des collectivités locales en 2011¹

En pourcentage des recettes et dépenses publiques totales




1. Les données pour le Canada, la Corée et le Mexique se réfèrent à 2010. Les données pour l'OCDE correspondent à une moyenne non pondérée.

2. Paiements individuels aux prestataires de services publics, y compris les copaiements collectifs et privés par le biais des régimes d'assurance, en contrepartie des services fournis.

3. À l'exclusion des subventions.

Source : Base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire.

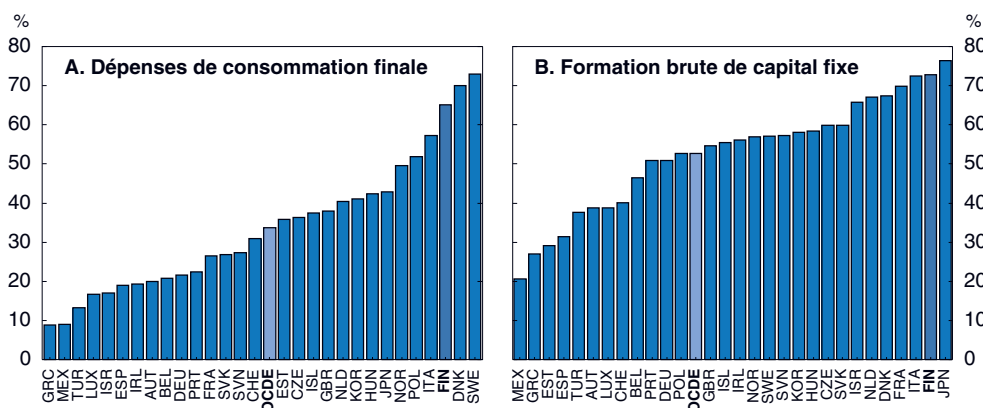
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932991983>

La part des collectivités locales est encore plus élevée dans les dépenses que dans les recettes des administrations publiques dans les pays nordiques (graphique 2.2, partie B). La part des collectivités locales dans les dépenses publiques dépasse 60 % au Danemark et est proche de 50 % en Suède. Elle est d'environ 40 % en Finlande et 30 % en Islande et en Norvège. La moyenne de l'OCDE est d'environ 24 % et la Corée est le seul pays unitaire non-nordique où la part des dépenses locales est proche de celle de la Finlande.

La part des collectivités locales dans la consommation publique finale, qui reflète plus fidèlement la fourniture de services publics, est encore plus élevée que leur part dans les recettes ou les dépenses globales. Environ les deux tiers de la consommation publique finale en Finlande concernent le niveau local, comme dans d'autres pays nordiques. La Suède et le Danemark sont les deux seuls pays de l'OCDE où la part locale de la consommation publique est plus élevée qu'en Finlande (graphique 2.3, partie A).

Les autorités locales représentent également plus de 70 % de l'investissement public, la deuxième part la plus élevée dans les pays unitaires de l'OCDE après le Japon (graphique 2.3, partie B). Bien que la part des autorités locales dans l'investissement public soit importante dans les pays nordiques, puisqu'elle y représente plus de 50 %, elle est moins hors norme que leur part dans la consommation. Les communes finlandaises sont de gros investisseurs dans l'éducation, les services sociaux, les soins de santé, les projets d'infrastructure et les projets énergétiques. Alors que dans de nombreux pays, l'assainissement budgétaire a conduit à des réductions importantes de l'investissement public infranational, elles ont été jusqu'ici en mesure de maintenir des niveaux élevés d'investissement (OCDE, à paraître).

Graphique 2.3. **Consommation et investissement des administrations locales**¹
En pourcentage de la consommation et de l'investissement publics totaux



1. En 2011, les données de l'OCDE correspondent à une moyenne non pondérée.

Source : OCDE, Comptes des administrations publiques.

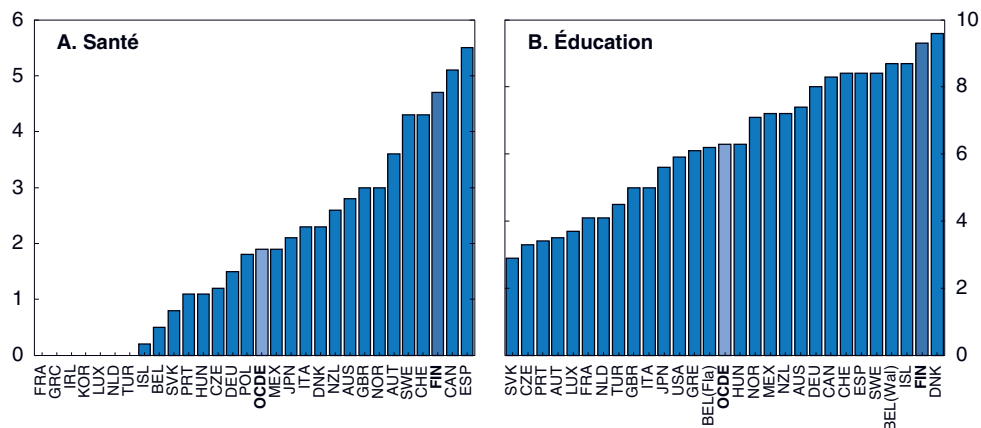
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932992002>

L'éducation et les soins de santé sont très décentralisés

La part infranationale des dépenses publiques est souvent utilisée comme mesure du pouvoir de dépenser des collectivités locales, mais cette mesure pourrait être trompeuse dès lors que les décisions de dépenses de ces collectivités sont fortement influencées par la réglementation des échelons supérieurs de l'administration (Blöchliger, 2013). Les indicateurs reflétant les arrangements institutionnels donnent sans doute une image plus précise de l'autonomie infranationale que les pourcentages des dépenses, même s'ils revêtent inévitablement un caractère plus subjectif. Bien qu'aucun indicateur institutionnel global ne soit actuellement disponible pour l'ensemble du secteur public, certains ont été construits par l'OCDE pour l'enseignement primaire et secondaire et les soins de santé. Les indicateurs institutionnels sont fondés sur le niveau décisionnel correspondant aux principales fonctions dans le secteur ainsi que sur la cohérence de l'attribution des responsabilités entre les différents niveaux d'administration (pour plus de précisions, voir

Gonand et al., 2007 pour l'éducation et Paris et al., 2010 pour la santé). Tant pour l'éducation que pour les soins de santé, le degré de décentralisation en Finlande est parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 2.4). Ces indicateurs peuvent même sous-estimer les responsabilités des communes finlandaises par rapport à ce qui est le cas dans d'autres pays, car, dans certains de ces derniers, de nombreuses tâches sont décentralisées au niveau des États ou au niveau régional plutôt qu'au niveau local. L'éducation est très décentralisée dans tous les pays nordiques, bien que légèrement moins en Norvège qu'ailleurs. En ce qui concerne les soins de santé, la Finlande est plus décentralisée que les autres pays nordiques. En outre, la plupart des responsabilités en matière de soins de santé au Danemark, en Norvège et en Suède sont dévolues aux régions ou comtés et non aux communes.

Graphique 2.4. **Décentralisation en matière de santé et d'éducation**¹



1. Échelle indiciaire, avec une valeur d'autant plus élevée que la décentralisation est forte. Un score « 0 » implique que la plupart des décisions importantes sont prises au niveau de l'administration centrale. Les données de l'OCDE correspondent à une moyenne non pondérée.

Source : OECD Survey on Health Systems Characteristics 2008-2009 ; Sutherland, D. et R. Price (2007), Département des affaires économiques de l'OCDE, document de travail n° 558.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932992021>

Les communes ont de larges responsabilités

Le secteur public finlandais est essentiellement organisé autour de deux niveaux, central et municipal (encadré 2.2). En l'absence d'un niveau régional d'administration, comme il en existe sous différentes formes dans les autres pays nordiques, un large éventail de responsabilités sont dévolues aux 320 communes*, notamment dans les domaines de

Encadré 2.2. Le rôle du secteur municipal en Finlande

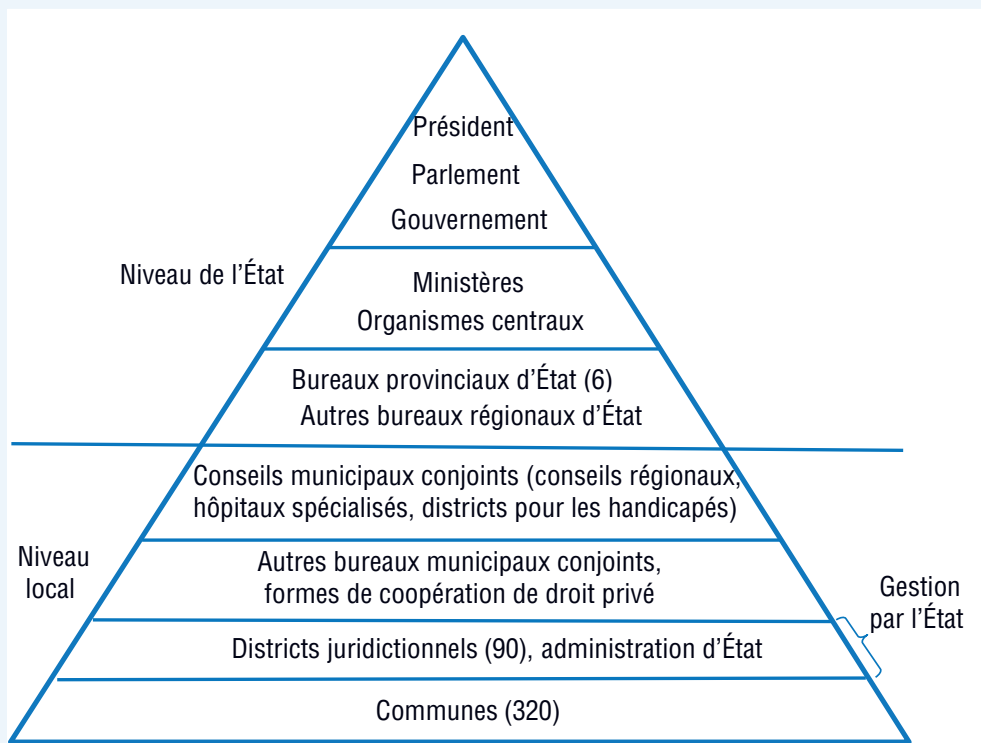
L'administration finlandaise est organisée autour de seulement deux niveaux, le niveau central et le niveau municipal, contrairement à d'autres pays nordiques, qui ont des niveaux intermédiaires, comme les régions ou comtés. Cette structure se traduit par le transfert d'un grand nombre de tâches aux communes. Le présent encadré décrit l'organisation de l'administration publique en Finlande, eu égard notamment au rôle des communes.

* Dont 16 dans la région autonome d'Åland qui n'est pas concernée par les plans de réforme des communes.

Encadré 2.2. Le rôle du secteur municipal en Finlande (suite)

Parmi les institutions municipales figurent les communes, mais aussi les conseils municipaux conjoints (graphique 2.5). Les conseils municipaux mixtes conjoints administrent les autorités conjointes mises en place par les communes pour s'acquitter de tâches spécifiques sur une base permanente. On compte actuellement 184 autorités conjointes, s'occupant pour la plupart des soins de santé et de l'éducation. Les autorités conjointes n'ont pas de pouvoir d'imposition, sont gérées par des représentants de la commune et sont financées par les communes membres, en fonction dans la majorité des cas de l'utilisation de ces services par leurs résidents. Les structures conjointes peuvent fonctionner sur une base locale – par exemple les centres de soins de santé – ou à l'échelle régionale – par exemple les hôpitaux spécialisés et universitaires. Les autorités intercommunales sont principalement créées volontairement par les communes, mais l'affiliation à ces autorités est obligatoire pour les districts hospitaliers spécialisés (et universitaires), les autorités conjointes de protection sociale des handicapés et les conseils régionaux, qui sont des assemblées de représentants municipaux responsables du développement régional, de la planification et de la gestion des fonds structurels. Toutes les communes possèdent également des entreprises qui fournissent des services (par exemple l'eau, l'énergie ou le logement, la gestion des déchets), séparément ou conjointement.

Graphique 2.5. L'administration publique en Finlande



Source : Ministère des Finances.

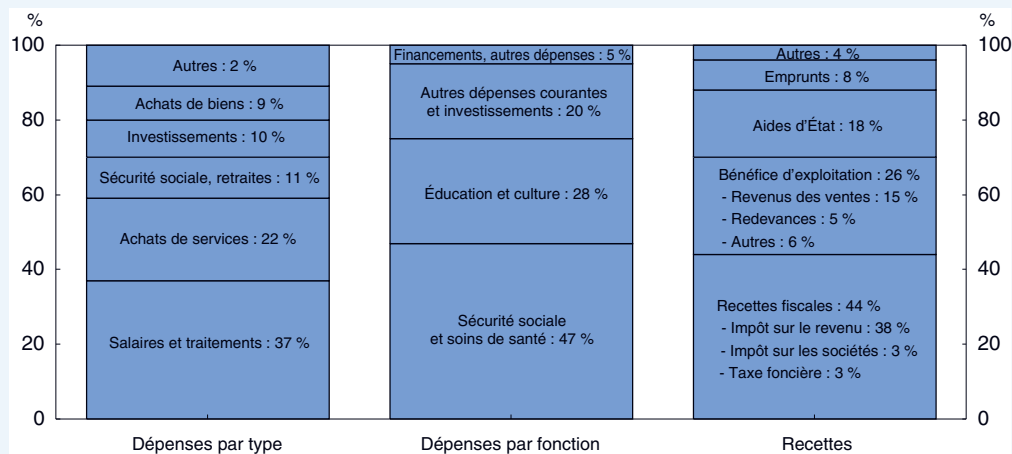
L'administration locale comprend les districts compétents pour les tâches administratives générales et spécialisées, y compris la police et l'état civil. Elle comprend également les centres de services d'emploi, les bureaux des impôts et les tribunaux.

Encadré 2.2. Le rôle du secteur municipal en Finlande (suite)

L'administration centrale est constituée par le gouvernement et les ministères, mais aussi par une large gamme de bureaux et organismes centraux, qui fournissent en particulier l'expertise, les conseils et la supervision nécessaires. Au niveau régional, l'administration centrale est représentée par l'administration d'État régionale. Elle a été réorganisée en 2010, avec la création de nouveaux organes administratifs. Les organismes administratifs d'État régionaux (AVIs) sont responsables du pilotage et de la supervision de la mise en œuvre des politiques nationales en matière de droits fondamentaux et de protection juridique, d'accès aux services publics de base, de protection de l'environnement et de durabilité, de sécurité publique et de sûreté et hygiène professionnelles. Les centres pour le développement économique, les transports et l'environnement (ELY) ont pour tâche d'assurer les conditions indispensables à la promotion du commerce et de l'industrie, une circulation sûre et performante, un bon cadre de vie et au développement durable. Il existe également d'autres bureaux régionaux, par exemple pour la défense ou l'administration fiscale.

Le secteur municipal représente environ deux tiers de la consommation publique et plus d'un cinquième du nombre total de salariés du pays. Ses principales sources de revenu sont les impôts, les subventions de l'État et la vente de biens et de services. Les principaux postes de dépenses sont la rémunération des salariés, les achats de biens et services et les investissements. Environ la moitié du total des dépenses a trait à la protection sociale et aux soins de santé et une quart à l'éducation (graphique 2.6).

Graphique 2.6. Dépenses et recettes du secteur municipal¹



Source : Autorités locales et régionales finlandaises (Kuntaliitto).

l'éducation, de la santé et des services sociaux et des infrastructures locales. Les communes sont notamment responsables de fournir à leurs résidents les services suivants :

- Enseignement secondaire supérieur et polyvalent, formation professionnelle et autres services d'éducation et culturels ;
- Soins de santé préventifs, de base et spécialisés, soins dentaires et promotion de conditions de vie saines ;
- Services sociaux pour les personnes âgées et handicapées et structures d'accueil des enfants ;
- Urbanisme et aménagement du territoire, approvisionnement en eau et en énergie, gestion des déchets, entretien des infrastructures, protection de l'environnement, services de lutte contre les incendies et services de secours.

Les responsabilités municipales ont été étendues au fil des ans. Les pouvoirs publics ont maintenant mis en évidence plusieurs tâches et obligations dévolues à l'administration locale qui pourraient être réduites afin d'économiser environ 0.5 % du PIB. Sont concernés, en particulier, les services d'urgence, les archives médicales, l'éducation, la prise en charge des personnes âgées et les transports (Government of Finland, 2013).

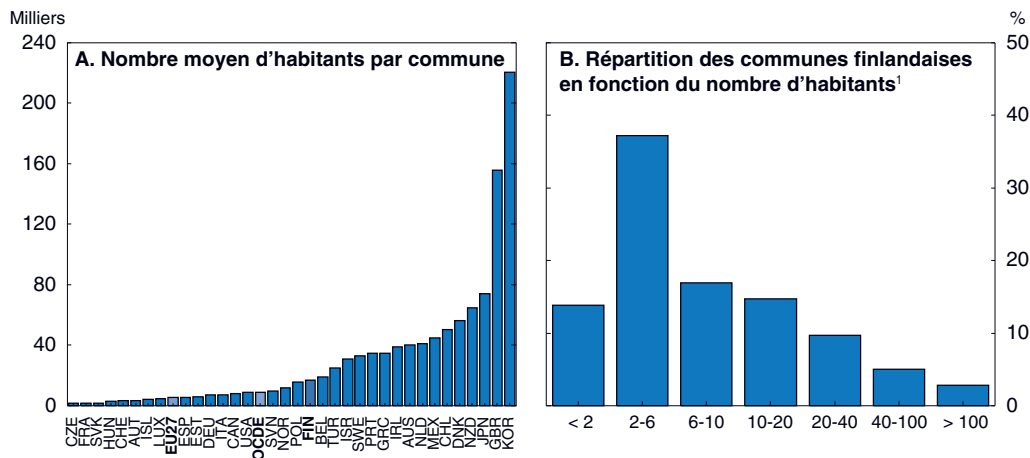
Si bon nombre de ces fonctions sont généralement assurées par les communes dans les pays de l'OCDE, les plus complexes d'entre elles relèvent généralement des niveaux supérieurs de l'administration. C'est notamment le cas pour les soins de santé spécialisés, dont la gestion au niveau municipal est inhabituelle. La décentralisation présente à la fois des avantages et des inconvénients. D'une part, les systèmes décentralisés sont mieux à même de répondre aux besoins et aux préférences locales, les autorités locales étant plus directement responsables devant la population locale que les niveaux supérieurs de l'administration. La concurrence entre les communes pour attirer des personnes et des entreprises mobiles constitue une incitation à établir une panoplie attractive d'impôts et de services. L'administration au niveau local favorise également une plus grande souplesse et permet un plus large éventail d'innovations et d'expérimentations qu'une gestion plus centralisée. Blöchliger et al. (2013) constatent que, dans les pays de l'OCDE, la décentralisation, telle que mesurée par les parts respectives dans les recettes et les dépenses, est positivement associée aux niveaux du PIB par habitant, aux résultats scolaires tels que mesurés par le programme international de suivi des acquis des élèves (PISA) ainsi qu'à une part plus importante de l'investissement physique et surtout de l'investissement dans le capital humain. D'autre part, la décentralisation peut générer des inégalités dans la qualité des services publics fournis dans les différentes circonscriptions ainsi qu'une fragmentation excessive dans la prestation de services, risquant de se traduire par des problèmes de coordination et des déséconomies d'échelle et de portée. Cela est particulièrement le cas quand un large éventail de responsabilités incombe aux petites entités, qui peuvent ne pas disposer aussi bien de l'expertise pour organiser, planifier ou acheter de manière efficace des services complexes que du pouvoir de négociation voulu dans leurs rapports avec les fournisseurs de services externalisés. Des externalités peuvent survenir lorsque les biens et services publics sont utilisés par les résidents en dehors des limites de la commune. Les autorités locales peuvent également se trouver confrontées à des conflits d'intérêts, lorsqu'elles sont elles-mêmes des producteurs de services employant un grand nombre d'agents locaux.

Les communes sont en général de petite taille par rapport à l'étendue de leurs responsabilités

Les 320 communes de la Finlande ont une population moyenne d'environ 17 000 habitants, ce qui n'est pas particulièrement faible comparé à d'autres pays de l'Europe continentale. Dans la plupart des pays du Sud et de l'Est de l'Europe, en Autriche, en Allemagne et en France, les communes sont en moyenne plus petites qu'en Finlande (graphique 2.7, partie A). Mais ces pays leur délèguent aussi moins de tâches (Fox et Gurley, 2006).


Les communes jouent un rôle plus important dans les pays nordiques, et plus encore en Finlande où il n'existe pas d'institutions régionales puissantes. En comparaison avec les autres pays nordiques, les communes finlandaises sont nettement plus grandes qu'en Islande et en Norvège, mais beaucoup plus petites qu'au Danemark et en Suède. Avant la réforme de 2007, la population moyenne des communes danoises était déjà d'environ 20 000 personnes et elle dépasse aujourd'hui largement les 50 000. La dernière étape

Graphique 2.7. Population des communes en 2012



1. En milliers d'habitants. Les données pour l'OCDE correspondent à une moyenne non pondérée.

Source : OCDE Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE : Chiffres clés – Données 2012 (2013) ; Statistique Finlande et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932992040>

importante de la consolidation municipale en Suède a pris fin au milieu des années 70, époque à laquelle la population moyenne des communes y était de près de 30 000 personnes. La moyenne nationale cache de grandes différences entre les communes finlandaises, dont la taille varie de quelques centaines à environ 600 000 habitants. La taille moyenne est d'environ 6 000 habitants. Près de 40 % des communes ont entre 2 000 et 6 000 habitants. Seulement 16 % ont une population de plus de 20 000 habitants (graphique 2.7, partie B).

La coopération intercommunale pour la fourniture conjointe de certains services est bien développée en Finlande. Par exemple, certaines petites communes partagent un même centre de santé (on comptait 162 centres de santé pour 336 municipalités en 2011). Des soins de santé spécialisés sont assurés par les districts hospitaliers, qui sont gérés et financés par les conseils municipaux conjoints (fédérations de communes). Même si les soins de santé représentent les trois quarts des dépenses totales de l'autorité conjointe, la coopération intercommunale est également importante dans d'autres secteurs, notamment l'éducation, la gestion des déchets et l'approvisionnement en eau. La coopération revêt des formes variées, permettant de répondre de façon flexible aux besoins locaux. On peut citer, par exemple, les autorités conjointes mises en place par les communes pour s'acquitter de certaines tâches sur une base permanente (par exemple, les districts hospitaliers, les centres de santé, les districts pour la formation professionnelle) ; le « modèle de commune hôte » selon lequel une commune gère certaines fonctions pour un groupe de municipalités ; et la coopération contractuelle, fréquente dans les services publics et l'éducation. La coopération intercommunale résout de nombreux problèmes d'échelle et d'externalités et donne généralement de très bons résultats en Finlande. Néanmoins, il est peu probable qu'une amélioration de la coopération soit suffisante pour répondre aux défis liés au vieillissement des populations et à l'érosion des bases d'imposition dans de nombreuses communes (Moisio et al., 2010). La coopération semble également allée de pair avec un manque de transparence et de responsabilité dans la prise de décision, se déplaçant progressivement des représentants élus aux professionnels (Moisio, 2012).

Les transferts de l'administration centrale aux communes visent à assurer, autant que possible, l'équité dans l'accès aux services sociaux, aux soins de santé et à l'éducation ainsi que l'équité fiscale dans tout le pays. Le mécanisme finlandais de péréquation des coûts et des recettes est l'un des plus importants des pays de l'OCDE mesuré en pourcentage des dépenses publiques et du PIB (Blöchliger et al., 2007). Depuis 1993, les communes reçoivent des dotations globales non affectées, ce qui leur laisse une large autonomie dans les décisions de dépenses, même si celle-ci est limitée par les normes et réglementations nationales. Les montants des transferts sont programmés pour répondre aux besoins estimés de la population et égaliser les revenus. Le poids des facteurs de coûts dans la détermination des transferts est d'environ 90 %, ce qui contraste avec la Suède et le Danemark, où la péréquation des revenus joue un rôle dominant (Blöchliger et al., 2007). Cette caractéristique risque de rendre le système finlandais plus difficile à administrer et théoriquement plus sujet à manipulation, bien qu'il n'existe aucune donnée probante à cet égard (Moisio et al., 2010). Les besoins de la population sont estimés en utilisant un ensemble de critères pour chaque type de dépenses. Certains critères visent à compenser les coûts plus élevés de la prestation de services en raison de la taille, de la structure par âge et de la densité de la population ainsi que de l'éloignement d'une commune. Certains d'entre eux s'appliquent à plusieurs secteurs de services. D'autres sont spécifiques à un secteur, par exemple la morbidité dans la santé et le chômage dans les services sociaux. Des dotations supplémentaires vont aux communes bilingues, à la zone de l'archipel et aux régions où vivent les Sami. Toutes les dotations sont maintenant administrées par le ministère des Finances, à l'exception de celles liées à l'enseignement secondaire du deuxième cycle et à l'enseignement professionnel.

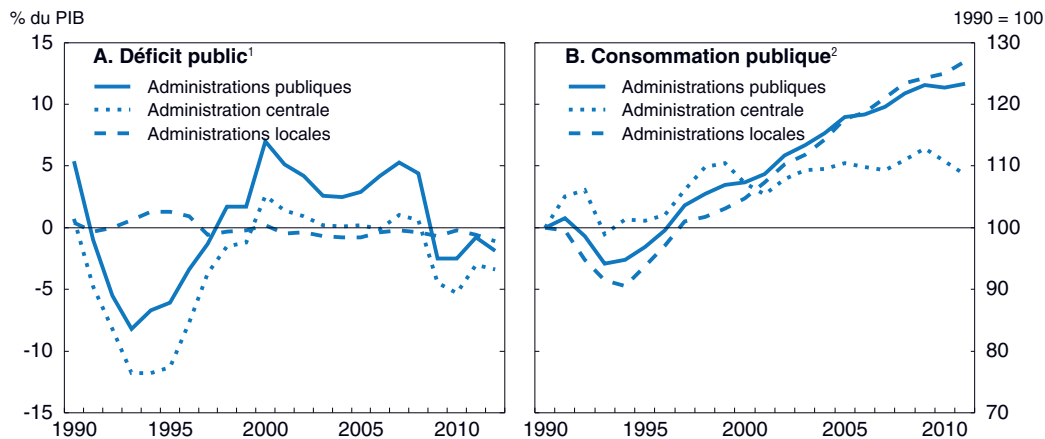
Un système de péréquation redistribue les recettes fiscales au moyen de transferts de l'État à l'ensemble des communes finlandaises, en fonction de leur potentiel de recouvrement de l'impôt. Les recettes fiscales potentielles sont calculées en appliquant les taux d'imposition moyens nationaux aux bases d'imposition municipales. Les communes dont les recettes fiscales potentielles par habitant sont inférieures à 91,86 % de la moyenne nationale reçoivent la différence sous la forme de transferts supplémentaires de l'État. Celles dont les recettes fiscales potentielles se trouvent au-dessus de ce seuil voient leurs transferts de l'État réduits, après calcul, de 37% des recettes fiscales dépassant ce seuil. Actuellement, 61 des 304 communes à l'extérieur de la région autonome d'Åland se trouvent au-dessus du seuil. Les communes au-dessous du seuil ne bénéficieraient pas d'une augmentation des recettes fiscales, qui aurait pour contrepartie une baisse des dotations, mais celles au-dessus du seuil conservent 63 % des recettes en sus. Du fait de cette asymétrie, les communes plus faibles risquent de n'être guère incitées à développer leur activité et leur base d'imposition, ce qui conduit à un creusement des différences régionales (Blöchliger et Pinero Campos, 2011).

Les finances locales se détériorent et les services publics deviennent de plus en plus inégaux

Le déficit et l'endettement totaux des administrations locales sont en augmentation

L'administration centrale représente actuellement la plus grande partie du déficit des administrations publiques, étant donné la sensibilité de ses recettes et de ses dépenses face à la conjoncture. Néanmoins, la contribution des collectivités locales est également significative (graphique 2.8, partie A). En outre, cette contribution revêt un caractère plus structurel. Alors qu'une forte reprise économique permettrait de réduire dans une large


Graphique 2.8. Tendances en matière de finances publiques



1. Les données pour 2011 et 2012 sont préliminaires.

2. En termes réels.

Source : Statistique Finlande.

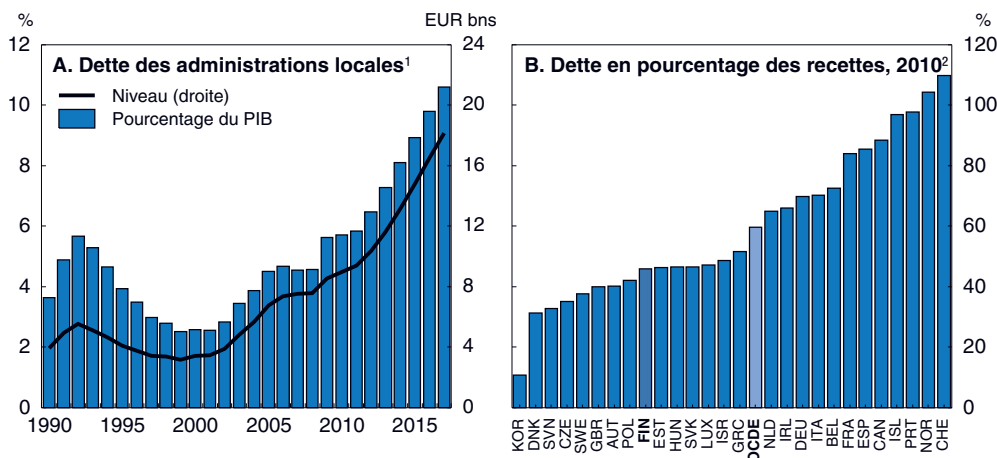
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932992059>

mesure le déficit de l'administration centrale, l'impact sur les communes serait beaucoup plus limité, d'autant plus que le vieillissement et d'autres facteurs risquent de continuer à pousser vers le haut les soins de santé et les dépenses sociales (voir chapitre 1). La consommation des administrations publiques locales dépasse celle de l'administration centrale depuis le début des années 2000 (graphique 2.8, partie B). Malgré l'augmentation des recettes fiscales et des transferts de l'administration centrale au cours de la période, le secteur des administrations locales enregistre un déficit de ½ pour cent du PIB en moyenne. Ce déficit a augmenté de façon significative depuis 2010. Selon le ministère des Finances, il devrait se maintenir aux alentours de 1 % du PIB dans les années à venir, en raison de la réduction des dotations de l'administration centrale et des pressions continues s'exerçant sur les dépenses.

La détérioration de la situation budgétaire oblige les communes à augmenter les impôts locaux ou à accroître les emprunts. Environ un tiers d'entre elles ont relevé le taux de l'impôt local en 2013. Il existe sans doute une certaine marge pour augmenter encore les impôts locaux, en particulier ceux qui créent le moins de distorsions sur la propriété, mais le niveau global de la fiscalité en Finlande est déjà élevé au regard de la situation dans les autres pays de l'OCDE, ce qui amène à penser que la lutte contre les déficits principalement par l'augmentation des impôts peut devenir de plus en plus difficile. En outre, des hausses d'impôts plus marquées dans les communes connaissant une situation difficile que dans les communes plus prospères peuvent encore creuser les différences économiques régionales. Le maintien de services publics de qualité nécessitera des réformes structurelles.


La dette des administrations publiques locales a augmenté de façon constante depuis le début des années 2000, passant de moins de 3 % du PIB en 2000 à environ 7 % en 2013. Selon les projections du ministère des Finances, elle atteindra près de 11 % en 2017 (graphique 2.9, partie A). Il s'agit là d'un niveau encore relativement modéré, à la fois par rapport à la dette de l'administration centrale et dans une perspective internationale. La dette publique locale représente un pourcentage assez peu important des recettes locales (graphique 2.9, partie B). Néanmoins, la croissance rapide de la dette amène à appeler à la prudence car la viabilité à moyen et à long terme pourrait être compromise, même si une

Graphique 2.9. Dette publique locale



1. Définition de Maastricht. Les données pour 2012 sont préliminaires et, à partir de 2013, il s'agit de projections. La série relative aux niveaux est ajustée en utilisant le déflateur du PIB.
2. Les données pour l'OCDE correspondent à une moyenne non pondérée.

Source : Statistique Finlande et base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932992078>

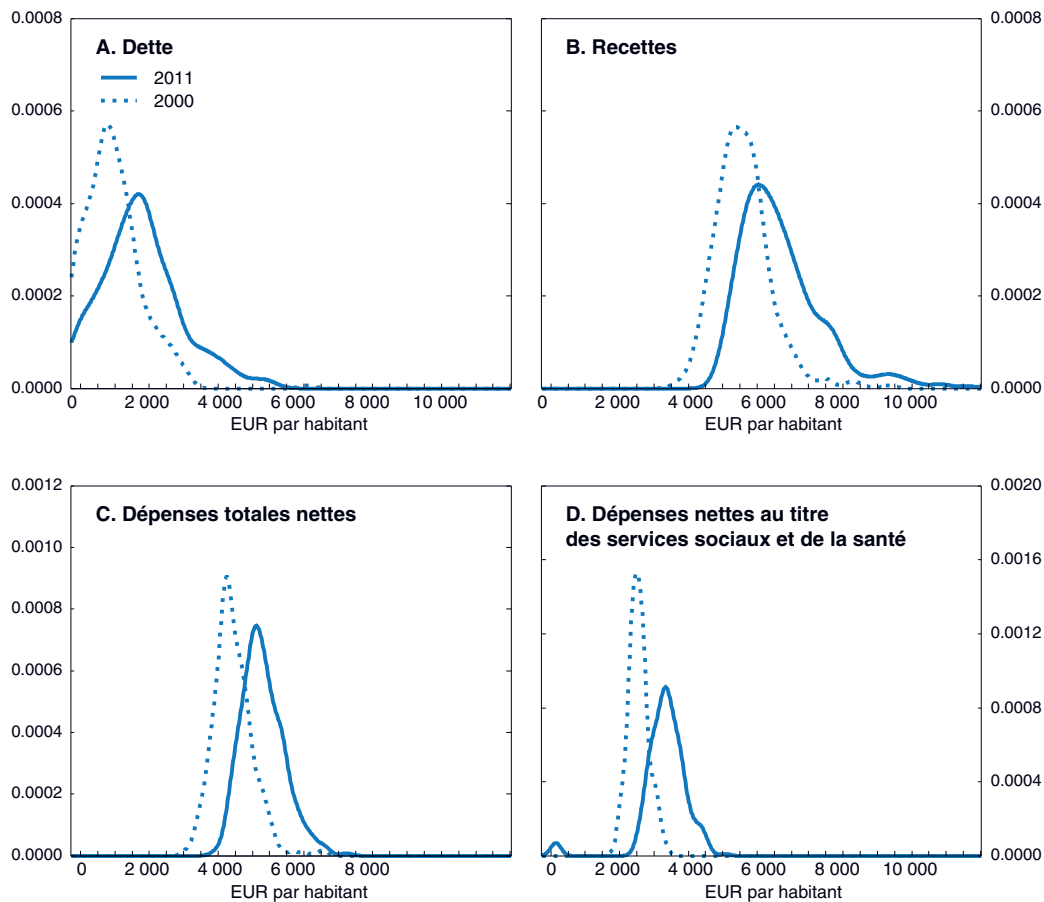
partie de l'augmentation prévue de l'endettement est imputable à la réduction des dotations de l'administration centrale. Avec l'augmentation de la dette, les communes sont de plus en plus vulnérables face à des hausses des taux d'intérêt, actuellement à des niveaux exceptionnellement bas. En outre, l'impuissance à maîtriser la progression de la dette infranationale peut déclencher des réactions négatives sur les marchés des capitaux et accroître le coût des emprunts, tant pour les communes que pour l'administration centrale.

Les différences dans la situation financière des communes s'accroissent

Les données agrégées concernant les administrations locales masquent des situations budgétaires divergentes selon les communes, en raison à la fois la diversité des besoins de la population et des conditions de fonctionnement et des différences d'efficacité (Moisio, 2002). La distribution de la dette municipale s'est élargie au cours de la dernière décennie, même avant la crise économique et financière mondiale (graphique 2.10, partie A). Les écarts de revenu par habitant entre les communes se sont creusés (graphique 2.10, partie B). Certaines communes ont enregistré de fortes baisses de leurs recettes, notamment suite à l'érosion des recettes fiscales entraînée par la chute des bénéfices des entreprises et des fermetures d'usines (encadré 2.3). Les différences dans les dépenses nettes par habitant des communes se sont aussi fortement accentuées, en particulier pour les soins de santé et des services sociaux (graphique 2.10, parties C et D). Les dépenses municipales par habitant dans les régions éloignées sont plus élevées qu'ailleurs, comme dans les autres pays à faible densité de population (Kitchen et Slack, 2006). Les dépenses moyennes dans les 20 % des communes ayant la plus faible densité de population sont de 17 % supérieures à la moyenne des 80% restants.

Une grande partie de la dette municipale (actuellement environ 80 %) est financée par le biais de Municipal Finance (MuniFin), un fournisseur de services financiers aux administrations locales appartenant entièrement à l'État. MuniFin est garanti par le Conseil des garanties municipales, qui couvre la plupart des communes finlandaises, a une notation triple A et a bénéficié du statut de valeur refuge de la Finlande ces dernières années.


Graphique 2.10. **Situation financière des administrations locales**¹
Répartition des communes²



1. Corrigée par l'indice implicite des prix de la consommation publique.

2. Estimation par noyau.

Source : Base de données de l'OCDE sur les finances infranationales (Direction de la gouvernance publique et du développement territorial), et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932992097>

Un inconvénient potentiel de la responsabilité conjointe des communes et du faible risque de crédit correspondant est un manque de discrimination entre les emprunteurs. Toutefois, cela n'est pas spécifique à la Finlande, car la discipline du marché ne joue pratiquement pas pour les administrations infranationales en dehors des États-Unis et du Canada (Moisio, 2012). MuniFin a une politique prudente de gestion des risques, qui vise en particulier à éviter le risque de change et à limiter l'utilisation des produits dérivés comme couverture, ce qui s'est révélé judicieux dans la récente crise financière.

Certaines communes sont de plus en plus tributaires des transferts de l'administration centrale, la distribution de ces transferts s'élargissant de manière significative. La réduction de plus de 10 % des dotations de l'administration centrale à l'horizon 2015 rendra encore plus nécessaires des actions par les communes pour freiner les dépenses ou accroître les impôts. À moyen et à long terme, assurer la viabilité des finances municipales tout en préservant la qualité des services publics, exigera inévitablement une amélioration des gains d'efficacité. Cette amélioration sera considérablement favorisée par la consolidation municipale et la réorganisation des services publics.

Encadré 2.3. La commune de Salo a dû faire face à la fermeture de l'usine Nokia

Salò est une ville d'environ 55 000 habitants dans le sud-ouest de la Finlande. La collectivité actuelle est le résultat de la fusion, le 1er janvier 2009, de la commune centrale de Salò avec neuf communes environnantes. Salò a pendant un temps abrité un site de production essentiel de téléphones mobiles Nokia, employant plus de 5 000 salariés à son apogée, mais la fabrication a cessé en 2012. Nokia a conservé une unité de recherche à Salò, comptant environ 1 200 salariés, qui est maintenant reprise par Microsoft. La chute des bénéfices de Nokia a entraîné une forte baisse des recettes de la commune au titre de l'impôt sur les sociétés, qui sont tombées de près de 60 millions d'euros en 2010 (environ 28 % du total des recettes fiscales) à moins de 9 millions d'euros en 2012. La réduction des effectifs à Nokia et finalement la fermeture de l'usine ont conduit à une forte hausse du taux de chômage, qui est passé de moins de 6 % à la mi-2008 à plus de 14 % au début de 2013. La commune de Salò, avec le soutien de l'État, met activement en œuvre des stratégies pour faire face à cette situation difficile.

La fusion de 2009 a amélioré la capacité de Salò de faire face à la situation actuelle, une grande commune ayant plus de souplesse pour se réorganiser en réponse à des chocs que dix petites avec de nombreux accords de coopération, et elle a aussi une plus grande influence aux niveaux provincial et national. Comme d'habitude à la suite de fusions, les dépenses de fonctionnement ont fortement augmenté en 2010, en raison notamment de l'harmonisation des salaires aux niveaux les plus élevés, mais elles ont progressé moins vite en 2011 et 2012, avant de redescendre légèrement en 2013. Alors que la fusion améliore l'allocation des ressources, des chevauchements persistent, en particulier parce que la protection de l'emploi pendant les cinq années suivant la fusion a retardé la réorganisation. L'expiration de la garantie de l'emploi au début de 2014 facilitera le remaniement des services municipaux. Il faudra veiller à préserver la qualité des services publics essentiels. En outre, un soutien sera nécessaire pour aider les salariés licenciés à retrouver un emploi (par exemple : aide à la recherche, formation).

Le ministère de l'Emploi et de l'Économie a accordé à Salò le statut de « zone à changement structurel rapide » de septembre 2009 à fin 2013. Ce statut donne accès à des financements, y compris des fonds de l'Union européenne, pour intervenir dans divers domaines, y compris les programmes du marché du travail et le soutien à l'entrepreneuriat. Toutefois, pour être efficace, l'aide devra aller au-delà de 2013. La commune de Salò collabore avec Nokia et le gouvernement pour aider les travailleurs licenciés à trouver de nouveaux emplois, en particulier grâce à une aide à la recherche d'emploi, des programmes d'éducation et de formation et un soutien pour les créations d'entreprises. Des mesures sont prises pour préserver l'aptitude au travail et prévenir l'exclusion sociale. Le réemploi des travailleurs licenciés est difficile, car beaucoup travaillent dans la production, secteur dans lequel il y a moins de demande que pour les emplois de bureau. Un large éventail de mesures similaires à celles prises à Salò pour soutenir les travailleurs mis à pied semblent avoir facilité le réemploi après la fermeture en 2007 de Perlo, usine fabriquant des équipements électroniques et de télécommunication en Carélie du Nord, même si des conditions du marché du travail meilleures qu'actuellement ont également joué un rôle favorable (Jolkkonen et al., 2012).

Le Centre de services aux entreprises de Salò, qui appartient à la ville de Salò, propose des services aux petites et moyennes entreprises (PME), un soutien à l'expansion internationale et des conseils pour la création d'une entreprise. Il fait aussi la promotion de la ville comme un endroit idéal pour investir, bénéficiant d'une main-d'œuvre qualifiée,

Encadré 2.3. **La commune de Salo a dû faire face à la fermeture de l'usine Nokia (suite)**

d'excellentes liaisons logistiques et d'un environnement favorable à l'activité d'entreprise. Il faudra du temps pour surmonter l'impact de la fermeture de l'usine Nokia, mais le vaste réseau de PME est prometteur pour l'avenir de Salo car l'activité se développe dans des secteurs innovants, comme l'éclairage écoénergétique, l'industrie maritime, l'énergie solaire et les technologies de la santé.

Assurer l'égalité d'accès aux services dans l'ensemble du pays est difficile

Outre les coûts très divers de la prestation des services publics dans les communes, il est à craindre que certaines d'entre elles aient du mal à fournir des services adéquats. Bien que la prestation de services publics soit principalement une responsabilité municipale, l'administration centrale est fortement déterminée à assurer l'égalité d'accès aux services dans tout le pays par le biais de transferts financiers et de normes et réglementations nationales. Même si les communes conservent une large autonomie dans l'organisation des services, plus des trois quarts des dépenses des administrations locales concernent des tâches confiées par l'administration centrale. Le principe de l'égalité d'accès aux services bénéficie également d'un large soutien public. Néanmoins, il existe un conflit entre l'autonomie et l'égalité dans la prestation de services. Les communes se plaignent souvent que les normes nationales leur imposent une charge financière excessive. Moisio et al. (2010) font valoir qu'« il ne faut plus confier de tâches supplémentaires aux communes » et qu'il est peut-être temps de commencer une discussion politique sur la répartition des tâches entre les autorités locales, l'administration centrale et le secteur privé. Le gouvernement prend des mesures pour éviter de trop solliciter les finances locales par des exigences excessives, non compensées par un financement adéquat (encadré 2.1).

Les plaintes concernant l'inadéquation des services publics dans certaines communes, notamment pour ce qui est de la prise en charge des personnes âgées, se sont multipliées dans les années 2000, incitant le gouvernement à renforcer le contrôle central sur la fourniture de services sociaux au niveau local. Un projet visant à restructurer les autorités locales et leurs services (PARAS) a été lancé en 2005 pour renforcer la capacité des communes de fournir des services, par le biais de fusions et d'une coopération renforcée. Bien que ce projet ait conduit à une consolidation municipale importante et à une coopération renforcée, il semble n'avoir que modérément contribué à l'amélioration de la prestation de services (Kröger, 2011). Le ralentissement économique a encore diminué les ressources financières disponibles pour financer les services publics, alors que le vieillissement de la population accroît la demande. Une nouvelle réforme paraît donc justifiée pour assurer une prestation efficace de services à travers le pays.

Les soins de santé sont un domaine où la prestation de services répondant aux normes nationales est de plus en plus difficile pour certaines communes, car la spécialisation grandissante et les progrès technologiques font monter les coûts fixes et les pénuries de personnel qualifié compliquent le recrutement. À titre d'illustration, la pénurie générale de médecins dans les centres de santé municipaux a été estimée à 6 % en 2011, mais a atteint 22% dans la région la plus touchée (Finnish Medical Association, 2011). La pénurie de personnel de santé engendre des inégalités dans l'accès aux soins de santé car les salariés peuvent bénéficier des soins de santé dans le cadre professionnel, alors que

ceux qui sont en mesure de financer un ticket modérateur élevé peuvent se tourner vers des consultations privées. Les temps d'attente sont toujours un problème majeur dans les services de soins de santé locaux, même s'ils ont été réduits ces dernières années (Vuorenkoski et al., 2008). L'inégalité dans l'accès aux soins de santé est forte par rapport à la situation dans la zone OCDE et elle contribue probablement aux disparités observées dans l'état de santé (OCDE, 2012).

Le cadre budgétaire pourrait être renforcé

Un cadre budgétaire solide est essentiel pour assurer l'efficacité et la discipline budgétaire à tous les niveaux de gouvernement. Les facteurs à même d'influer sur les résultats budgétaires des autorités locales et des administrations publiques sont notamment le degré d'autonomie fiscale dont jouissent les collectivités locales, le type de taxes perçues par les différents échelons de l'administration, la conception des transferts inter-gouvernementaux et la rigueur du contrôle de l'administration centrale sur les dépenses locales.

Les communes finlandaises jouissent d'une large autonomie fiscale. Elles peuvent fixer librement le niveau du taux de l'impôt municipal sur le revenu (un taux forfaitaire) et arrêter le taux de l'impôt foncier dans une fourchette définie par l'administration centrale. Les communes ont un large pouvoir discrétionnaire sur les décisions de dépenses, même si les normes et réglementations nationales limitent les choix locaux. Le budget courant doit être équilibré sur une période de quatre ans. Il n'y a pas de plafonds de dépenses. Il n'y a pas de limites non plus sur les emprunts municipaux ou les niveaux d'endettement, ce qui est inhabituel dans la zone OCDE, à quelques exceptions près, dont l'Autriche et la Norvège (Sutherland et al., 2005). Selon un indicateur de l'autonomie fiscale de l'OCDE, qui résume l'information sur les règles et réglementations applicables à la fiscalité locale, la Finlande se classe au troisième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est de l'autonomie fiscale des collectivités locales, derrière la Suède et le Danemark et au même niveau que l'Islande (Blöchliger et Pintero Campos, 2011). L'autonomie fiscale peut avoir des avantages et des inconvénients, selon les contextes institutionnels, la conception des règles et la façon dont elles sont mises en œuvre. Elle peut favoriser la réactivité aux préférences locales, la flexibilité, l'efficacité des allocations et l'aptitude à faire face aux chocs économiques. Toutefois, le large rôle joué par les autorités locales dans le recouvrement des impôts se traduit par l'inclusion d'éléments volatils dans les bases d'imposition locale, avec des risques de procyclicalité de la politique budgétaire et des effets négatifs sur la prestation de services et la viabilité budgétaire. L'autonomie fiscale peut également créer des inégalités et favoriser une concurrence fiscale négative.

La structure fiscale pourrait être améliorée

La structure fiscale a des implications importantes pour l'efficacité et la stabilité du système fiscal. La principale source de recettes fiscales locales est l'impôt communal sur le revenu, qui représente près de 40 % des recettes totales de la commune (graphique 2.6). Les communes lèvent des impôts fonciers et reçoivent une part de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. D'après les ouvrages théoriques sur le fédéralisme fiscal, la fiscalité locale devrait être proportionnelle aux avantages de contrepartie, les résidents recevant de la part des services publics des prestations correspondant aux impôts qu'ils acquittent (Tiebout, 1956). La fourniture par les communes d'un large éventail de services de protection sociale, qui revêtent un caractère redistributif, empêche la pleine application de ce principe en

Finlande. Des redevances d'utilisation peuvent être collectées pour les biens et services consommés individuellement. Pour les biens publics, qui sont consommés collectivement, peu d'impôts se rapprochent d'une taxation proportionnelle. Par conséquent, un grand secteur des administrations locales impose le recours à d'autres types d'impôts. En outre, « la taxation proportionnelle aux avantages de contrepartie » pâtit des déperditions - c'est-à-dire l'utilisation de biens et services publics produits par d'autres communes que celles où les impôts sont acquittés - qui sont exclues par hypothèse des principaux ouvrages. Néanmoins, la modification de la structure fiscale en augmentant la part des impôts fonciers et en diminuant celle de l'impôt volatil sur les bénéfices des sociétés pourrait améliorer l'efficacité et la stabilité du système fiscal.

Les impôts fonciers sont les plus proches d'une taxation proportionnelle (Borge et Rattsø, 2012). Ils faussent en général moins l'allocation des ressources que les autres impôts et pèsent donc moins sur la croissance (Arnold et al., 2011). En outre, des impôts fonciers résidentiels récurrents, s'ils reflètent étroitement les valeurs foncières, pourraient réduire l'instabilité du marché du logement (Muellbauer, 2006). Comme les bases d'imposition concernent essentiellement des biens immeubles, ces impôts permettent également de réduire les possibilités de concurrence fiscale dommageable, d'autant plus qu'ils tendent à être capitalisés dans les prix de l'immobilier (Blöchliger et Pinero Campos, 2011). Les impôts fonciers représentent une part peu importante du total des recettes fiscales dans les pays de l'OCDE. Ils entrent néanmoins pour une large part dans les impôts locaux de pays comme le Canada, les États-Unis, la France ou le Royaume-Uni. Dans les pays nordiques, ils ne correspondent qu'à un faible pourcentage du total des ressources locales - moins de 3 % en Finlande. En pourcentage du PIB, ils s'élèvent à 1.1 %, contre une moyenne de 1.8 % pour la zone OCDE, ce qui amène à penser qu'une augmentation de leur poids dans la fiscalité locale est possible. En outre, les communes à revenu élevé qui bénéficient le plus des recettes de l'impôt des sociétés ont tendance à fixer à un bas niveau les taux de l'impôt foncier. L'administration centrale encourage un plus large recours à la fiscalité foncière. En 2010, la fourchette dans laquelle les autorités locales peuvent fixer les taux de l'impôt foncier est passée de 0.5 % - 1 % à 0.6 % - 1.35 %. La révision des valeurs immobilières qui devrait intervenir en 2014 pour les rapprocher des valeurs de marché devrait augmenter les recettes fiscales de 100 millions d'euros (Ministry of Finances, 2013).

Canaliser une partie des recettes de l'impôt sur les sociétés vers les communes peut inciter ces dernières à créer un environnement favorable aux entreprises afin de développer leur base d'imposition. La concurrence entre les communes pour attirer des entreprises peut conduire à une amélioration des services publics. Cependant, les impôts sur les sociétés sont très variables et ne sont donc pas adaptés pour financer les services publics, même s'ils ne représentent en moyenne que 3 % des recettes municipales et que des règles budgétaires souples et la capacité d'emprunter permettent de remédier pour partie à cette contrainte. La progression des recettes tend inévitablement à faire monter les dépenses publiques et la nature temporaire de certaines recettes est souvent sous-estimée. Une forte baisse des recettes au titre des impôts sur les sociétés peut contraindre les communes à réduire les dépenses de façon drastique, d'autant plus qu'elle est souvent accompagnée d'une diminution des recettes provenant des impôts sur le revenu et d'une augmentation des dépenses au titre des services sociaux, à mesure que la capacité de gains recule et que le chômage s'aggrave. Les communes devant faire face à la fermeture de grandes usines sont particulièrement vulnérables (encadré 2.3). Une autre motivation pour

réduire la dépendance à l'égard des impôts sur les sociétés est que ceux-ci risquent de continuer de pâtir de la concurrence fiscale internationale, comme en témoigne la baisse du taux d'imposition des sociétés, qui a été ramené de 24.5 % à 20 % en 2014 suite à des initiatives similaires au Danemark et en Suède. Les communes finlandaises s'opposent vivement à toute tentative de suppression des impôts sur les sociétés de leur assiette fiscale, car elles craignent que ce manque à gagner ne soit pas compensé par un accroissement des dotations de l'État (Moisio et al., 2010). Néanmoins, les efforts faits pour réduire la part de ces impôts dans les recettes locales au profit des impôts fonciers, plus stables, devraient être poursuivis.

Des règles budgétaires plus strictes pourraient être envisagées

Déléguer un large éventail de décisions de dépenses aux collectivités locales, tout en assurant un degré élevé d'égalité en matière d'imposition et de prestation de services entre toutes les juridictions, peut entraîner des dépenses excessives en raison du problème du « pool commun » (Ter-Minassian, 2007). La redistribution implique qu'une partie des dépenses locales sont financées par un pool national, ce qui peut conduire à sous-estimer les coûts des services publics au niveau local, étant donné que seule une partie de ces coûts sont couverts par des impôts, et à générer un aléa moral (Moisio, 2012). L'attente d'un renflouement par l'administration centrale en cas de difficulté peut également conduire à un manque de prudence. La prestation de services publics essentiels par les autorités locales augmente la probabilité de ce renflouement (Ter-Minassian, 2007). En Finlande, les communes confrontées à des difficultés économiques peuvent recevoir des subventions discrétionnaires de la part de l'administration centrale. Ces subventions représentent 20 millions d'euros par an, soit environ 0.02 % du montant annuel des transferts courants de l'État aux communes. Cependant, elles sont accompagnées de programmes d'ajustement stricts, imposant des hausses d'impôts, la vente de biens communaux, des réductions des effectifs, le report d'investissements ou la réorganisation de la prestation de services. Entre 2006 et 2011, 36 communes ont adhéré à un tel programme, qui, dans 17 cas, a été associé à une fusion volontaire.

Un cadre budgétaire plus solide permettrait d'atténuer les problèmes de pool commun et d'aléa moral, notamment par le biais de transferts intragouvernementaux et de règles budgétaires bien conçus. Dans le contexte de la mise en œuvre du pacte budgétaire de l'UE, l'État a décidé au printemps de 2013 de mettre en place un groupe de travail de la fonction publique pour mettre au point les modalités du Programme de services publics de base et améliorer ainsi le pilotage macroéconomique des collectivités locales. Ce groupe de travail examine en particulier la possibilité de limiter la mesure dans laquelle l'administration centrale peut confier davantage de responsabilités aux communes et accroître leurs dépenses sans leur allouer également l'ensemble des financements nécessaires. Blöchliger et al. (2007) suggèrent que la redistribution entre les communes (transferts horizontaux) présente moins de risques de générer des problèmes budgétaires que les transferts de l'administration centrale aux communes (transferts verticaux). Comme indiqué plus haut, en Finlande, le système très développé de transferts tend à privilégier les transferts verticaux. Le système de subventions a été critiqué pour sa complexité, son opacité et sa dépendance à l'égard d'indicateurs inadéquats des besoins (Moisio et al., 2010). Une réforme de ce système est actuellement en cours de préparation, l'objectif étant de simplifier les critères et les calculs, d'améliorer la transparence et d'assurer la neutralité dans les affaires de fusion. Le regroupement des communes permettra également de

réduire la nécessité d'une redistribution sous forme de subventions, à mesure que les communes deviennent plus homogènes.

Les règles budgétaires peuvent atténuer l'aléa moral et assurer la viabilité budgétaire. Toutefois, elles peuvent également avoir des effets secondaires négatifs, tels que l'affaiblissement de la responsabilité budgétaire locale, la réduction de l'efficacité allocative et la moindre flexibilité d'adaptation à la conjoncture économique et aux chocs temporaires. Le Réseau de l'OCDE sur le fédéralisme financier a mis au point un indicateur des règles budgétaires des administrations infranationales, qui prend en compte ces différentes dimensions. Le tableau 2.1 permet de comparer la Finlande avec d'autres pays unitaires ayant une administration locale forte, y compris d'autres pays nordiques. Sur l'indicateur composite, la Finlande est moins bien placée que la Norvège, mais mieux placée que le Danemark et la Suède. Les règles budgétaires finlandaises semblent particulièrement peu adaptées pour assurer la viabilité de la dette. Elles sont également peu performantes pour restreindre les dépenses publiques, mais sont quand même plus performantes à cet égard qu'en Norvège et en Suède. D'autre part, elles contribuent fortement à l'efficacité allocative et offrent une grande flexibilité pour faire face aux chocs. La fixation d'un plafond pourrait améliorer le contrôle des dépenses et la viabilité de la dette, avec des effets secondaires négatifs limités sur l'aptitude à faire face aux chocs et l'efficacité allocative. L'élargissement de la règle de l'équilibre budgétaire en incluant le compte de capital dans l'objectif renforcerait le contrôle du déficit et favoriserait l'allocation efficace des ressources publiques, l'exclusion actuelle des dépenses en capital de l'objectif budgétaire pouvant conduire à des investissements à faible rendement social (Fredriksen, 2013). Le Conseil de l'OCDE doit adopter au début de 2014 un ensemble de *Principes sur l'efficacité des investissements publics*, qui fourniront des indications supplémentaires sur la coordination des décisions d'investissement entre les échelons de l'administration, le renforcement des capacités pour l'investissement public et la mise en place de conditions-cadres appropriées à tous les échelons (OCDE, 2013).

Tableau 2.1. **Indicateur des règles budgétaires des administrations infranationales dans certains pays¹**

2011

	Indicateur composite	Sous-indices			
		Restriction de la taille du secteur public	Soutien à l'efficacité allocative	Maintien de la viabilité de la dette	Résistance aux chocs
Corée	5.9	2.5	8.0	5.8	2.0
Norvège	5.6	2.6	7.8	7.8	3.0
République tchèque	5.4	3.6	9.4	3.5	5.0
Finlande	5.2	3.1	7.8	3.6	6.3
Danemark	4.8	3.5	4.5	7.4	3.6
Pologne	4.3	3.2	6.6	6.8	1.8
Suède	4.3	2.4	6.7	4.0	4.2
Estonie	4.1	2.5	4.4	7.5	2.0

1. Les valeurs sont normalisées pour se situer entre 0 et 10; plus la valeur est élevée plus les règles sont strictes.
Source : Fredriksen, K. (2013), Département des affaires économiques, *document de travail*, n° 1071.

L'élargissement depuis 2011 des fonctions de suivi et d'évaluation de la politique budgétaire du Bureau national d'audit, qui rend compte au Parlement, a amélioré l'accès à des évaluations indépendantes des finances des administrations publiques. Les rapports

financiers des communes sont conformes à des normes proches des normes comptables du secteur privé. Les comptes des entités de droit privé (société, associations, coopératives et fondations) contrôlées par une commune sont consolidés dans ses états financiers. Néanmoins, les efforts visant à produire et à diffuser des comptes des collectivités locales conformes à ceux de l'administration centrale devraient se poursuivre (Fredriksen, 2013). Statistiques Finlande travaille déjà sur l'amélioration de l'actualité des statistiques, l'élaboration de statistiques trimestrielles sur les finances municipales et une amélioration de la comptabilisation des passifs implicites. Le suivi de la qualité et de l'efficacité des services publics est indispensable. L'analyse comparative des prestataires de services publics pourrait être davantage développée pour encourager les meilleures pratiques (OECD, 2012). L'amélioration du cadre budgétaire pourrait contribuer à contenir les dépenses, mais les problèmes plus fondamentaux doivent être réglés pour assurer la prestation efficace de services publics de qualité.

La réforme des communes peut générer des gains d'efficacité dans les services publics

L'État encourage une réforme ambitieuse

Le gouvernement qui est entré en fonction en juin 2011 s'est engagé à mettre en œuvre une réforme globale des communes à l'échelle nationale afin d'améliorer la productivité et l'efficacité de la fourniture de services publics. Les fusions seront d'abord volontaires. Les conseils municipaux sont en train d'examiner des projets de fusion et sont tenus de fournir des rapports et des propositions d'ici à juillet 2014, en vue de la mise en œuvre des fusions entre 2015 et 2017. L'État envisage d'imposer les fusions dans la dizaine des principaux centres urbains en dehors de la zone métropolitaine d'Helsinki si les communes ne parviennent pas à des plans de consolidation suffisamment ambitieux.

Les données recueillies dans les pays de l'OCDE mettent en évidence les avantages potentiels de la fusion des petites communes

Le regroupement des communes est déjà intervenu dans de nombreux pays de l'OCDE par le passé (encadré 2.4). Bien qu'il faille garder à l'esprit les différences importantes existant dans la structure des autorités et les responsabilités dévolues aux communes dans les différents pays, les documents analysant l'impact des fusions fournissent quelques enseignements utiles.

D'après les données internationales, il existe une relation en U entre la taille et le coût global des services publics par habitant. Les communes de moins de 20 000 à 25 000 habitants ou de plus de 250 000 semblent moins efficaces que celles à l'intérieur de cette fourchette (McKinlay Douglas Limited, 2006 ; Holzer. et al., 2009). Les petites communes tendent à souffrir de déséconomies d'échelle, bien que celles-ci se limitent en général à des domaines spécifiques, notamment les services spécialisés et à forte intensité capitalistique. Au-delà d'un certain point, les grandes communes ont tendance à devenir moins efficaces, sans doute parce qu'elles sont plus complexes à administrer. Environ 84 % des communes comptant moins de 20 000 habitants en Finlande, il y a donc un large marge de manœuvre pour la consolidation municipale. En outre, comme expliqué ci-dessous, la taille optimale des communes varie selon les fonctions et le large éventail de responsabilités dévolues aux autorités municipales en Finlande peut exiger des entités plus importantes que dans les pays où ces responsabilités sont plus limitées.

Encadré 2.4. Les fusions de communes dans les pays de l'OCDE

Des fusions de communes ont eu lieu dans de nombreux pays de l'OCDE. Elles avaient divers objectifs, dont l'amélioration de la coordination au sein d'une région métropolitaine, le renforcement de la planification stratégique, la promotion du développement et la réalisation d'économies d'échelle et de gains d'efficacité dans l'administration et la fourniture de services publics. Les premières d'entre elles ont eu lieu aux États-Unis (notamment Philadelphie et New York), au Japon et au Portugal au cours de la seconde moitié du 19^e siècle. Des consolidations à grande échelle, généralement obligatoires et se traduisant souvent par une réduction du nombre de communes de plus de moitié, ont eu lieu dans les années 50 à 70 en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Canada, au Danemark, au Japon, aux Pays-Bas, en Norvège, en Suède et au Royaume-Uni. Des fusions ont également eu lieu dans le cadre de la réforme de l'administration locale de 1989 en Nouvelle-Zélande et en Australie depuis le début des années 90, sur une base volontaire ou obligatoire selon les États. Peu de fusions de communes sont intervenues au cours des 50 dernières années aux États-Unis, où la coopération par le biais d'entités ad hoc a été privilégiée et la consolidation a principalement concerné les districts scolaires (Fox et Gurley, 2006).

Les fusions de communes dans les régions métropolitaines de Toronto et de Montréal ont été imposées par le gouvernement provincial de l'Ontario en 1998 et du Québec en 2002 malgré une forte opposition locale, mais elles semblent ne pas avoir permis de réaliser d'importantes économies, ni des améliorations dans la coordination régionale (Slack et Bird, 2012 ; Smith, 2007). À Montréal, suite à des référendums locaux, 15 des 27 communes fusionnées ont retrouvé leur indépendance en 2006. L'approche de coopération suivie par la Colombie-Britannique semble avoir eu plus de succès que les stratégies de fusion suivies par d'autres provinces dans la création de structures de gestion publiques flexibles et efficaces (McLean et al., 2006).

Les pays d'Europe orientale ont suivi des chemins divergents après le retour à la démocratie. L'Estonie, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque ont favorisé l'approche de coopération, tandis que la Lettonie et la Lituanie se sont engagées dans une consolidation à grande échelle, avec des résultats contrastés.

Le Luxembourg a lancé un projet en 2008 afin de ramener le nombre de communes de 116 à 71 en 2017 et elles n'étaient plus que 106 en janvier 2012. En Grèce, la « réforme Kallikratis » a réduit le nombre de communes de 1 033 à 325 en 2010. Le « plan Kapodistrias » avait déjà réduit le nombre de communes grecques, passé de 5 825 à 1 033 en 1997. Des réformes sont en cours dans d'autres pays, dont l'Irlande et les Pays-Bas.

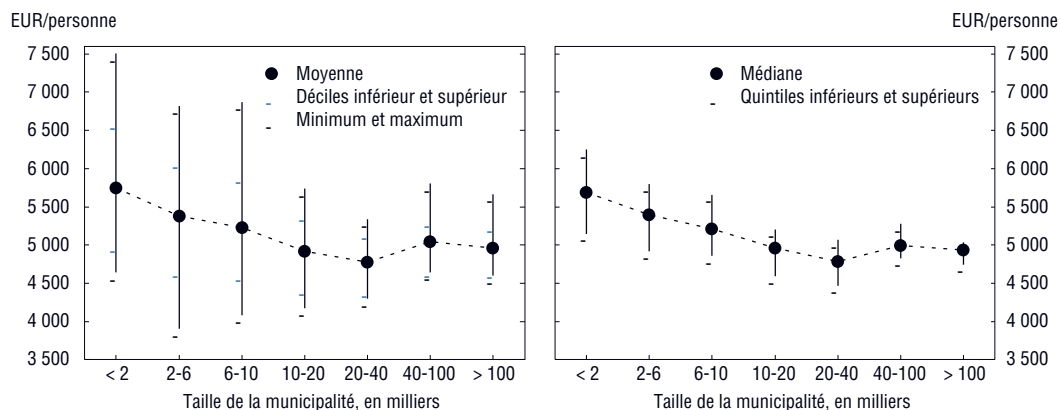
Des vagues successives de fusions ont réduit considérablement le nombre de communes dans les pays nordiques. Le nombre de communes en Suède a été ramené d'environ 2 500 à près de 1 000 en 1952 et à 278 en 1974. Quelques scissions ultérieures ont fait regimber leur nombre à 290. Le nombre de communes norvégiennes a été réduit d'environ 750 à environ 450 au début des années 60 et à 428 en 2013. Le Danemark est passé de plus d'un millier de communes dans les années 60 à environ 275 en 1970 et à 98 en 2007. Le nombre de communes en Islande, où les fusions sont principalement volontaires, est tombé de 229 en 1950 à 170 en 1995, 124 en 2000 et 74 en 2013. En Finlande, bien qu'il n'y ait pas eu de grand plan de fusion, les fusions volontaires ont ramené le nombre de communes de 560 en 1945 à 460 en 1990 et à 320 aujourd'hui (Borge et Rattsø, 2012).

Une relation en U entre la taille des communes et le coût des services publics par habitant est également observée en Finlande. Les coûts semblent être plus bas dans les communes de 20 000 à 40 000 habitants, ce qui est en ligne avec les conclusions des


recherches internationales. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, la dispersion des dépenses par habitant est large (graphique 2.11, partie A). Utiliser la dépense médiane au lieu de la dépense moyenne évite de donner un trop grand poids aux valeurs aberrantes et donne une courbe similaire en forme de U (graphique 2.11, partie B). Les intervalles entre les premier et cinquième quintiles – qui éliminent 20 % des communes ayant les dépenses les plus élevées et les plus faibles par habitant – confirment clairement la relation en U entre la taille et les coûts par habitant. Ces données empiriques plaident fortement en faveur de la fusion des communes pour atteindre une population d'au moins 20 000 habitants, du moins en dehors des zones reculées.

Graphique 2.11. **Coût des services publics par taille des communes**

2011



Source : Questionnaire de l'OCDE (Direction de la gouvernance publique et du développement territorial) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932992116>

Construire des communes solides dans les principaux centres urbains contribuerait également à atteindre les objectifs de développement régional en matière de renforcement de la compétitivité et du dynamisme des régions et de promotion du bien-être et de la durabilité environnementale. En outre, le rôle des centres régionaux en tant que centres d'innovation contribuant à la compétitivité de la Finlande dans l'économie mondiale serait renforcé. La coordination et l'efficacité de la fonction publique seraient également consolidées par la réduction de la fragmentation, en particulier dans les secteurs à fort potentiel d'économies d'échelle et de gamme, comme les soins de santé et les services sociaux. Les autres domaines qui pourraient bénéficier de l'existence d'un centre de direction régional sont notamment l'éducation, l'emploi, l'aménagement du territoire et les politiques environnementales (Ministry of Employment and the Economy, 2012).

Dans les zones peu peuplées, les possibilités d'économies d'échelle sont limitées. Environ un cinquième de la population de la Finlande vit dans les régions rurales, notamment dans le Nord. C'est l'un des pourcentages les plus élevés de l'OCDE, similaire à celui du Danemark et de la Suède, mais moindre que celui de la Norvège (OCDE, 2011). Certains services, comme l'éducation primaire ou les soins de santé de base, doivent être fournis à une distance raisonnable de l'endroit où vivent les gens, ce qui limite les possibilités de concentration. Même s'il peut y avoir un certain compromis entre la distance des services et l'efficacité, étant donné que les économies d'échelle dans de telles activités à forte intensité de main-d'œuvre sont limitées, les gains d'efficacité seraient

probablement annulés par les coûts de transport. Dans les services à forte intensité capitalistique, comme l'approvisionnement en eau, les économies d'échelle sont plus importantes dans la production. Cependant, dans les régions éloignées, les gains en matière de coûts de production résultant de la concentration seraient largement compensés par des coûts de distribution plus élevés (Fox et Gurley, 2006). Il est difficile d'établir des communes financièrement solides, étant donné que les bases d'imposition dans les régions éloignées ont tendance à être limitées et que l'isolement augmente le coût de la prestation des services. Indépendamment des arrangements institutionnels, les régions éloignées auront besoin de s'appuyer fortement sur les subventions de l'administration centrale. Déterminer si ces subventions sont justifiées dépend de considérations politiques, stratégiques et culturelles, plus que de considérations économiques. Dans certains cas, des arrangements spéciaux pour fournir des services dans les régions éloignées peuvent être appropriés.

Les communes finlandaises de plus de 40 000 habitants ont des coûts plus élevés par habitant que celles situées dans la fourchette 20 000 à 40 000 habitants. Même si cela est cohérent avec le modèle international d'une relation en forme de U, le seuil à partir duquel les coûts commencent à monter est bas par rapport aux normes internationales. C'est peut-être surprenant, puisque le large éventail de tâches dévolues aux municipalités finlandaises, en particulier les soins de santé spécialisés et les services sociaux, devrait pousser la taille optimale vers le haut. Toutefois, le seuil à partir duquel il pourrait y avoir des déséconomies d'échelle est plus incertain que le seuil en matière d'efficacité et peut-être aussi plus variable entre les pays. Par exemple, alors que les publications internationales retiennent un seuil d'environ 250 000 habitants, des déséconomies d'échelle semblent apparaître au-dessus d'environ 115 000 habitants au Japon (Mabuchi, 2001). En outre, il n'y avait que 25 communes ayant une population de plus de 40 000 habitants en Finlande au début de 2013, ce qui constitue un échantillon trop petit pour tirer des conclusions générales de façon sûre.

Les grandes régions métropolitaines, telles que la région d'Helsinki, nécessitent une planification stratégique, qui peut être mieux réalisée au sein d'une seule commune. Les importantes retombées positives, puisque les résidents utilisent les services dans l'ensemble de la région métropolitaine plutôt que ceux exclusivement financés par leur commune, plaident également en faveur d'un centre de gouvernement unique. Toutefois, les communes formant une région métropolitaine peuvent être très diverses, ce qui justifie une certaine autonomie locale pour répondre aux préférences des résidents. En outre, comme indiqué plus haut, les déséconomies d'échelle ont tendance à apparaître au-delà d'une certaine taille de la population. L'expérience des fusions des grandes villes internationales est partagée. Brisbane est née de la fusion de plusieurs entités pour créer avec succès une ville de 900 000 habitants, soit environ la moitié de la population de la région métropolitaine (McKinlay Douglas Limited, 2006). Mais les fusions imposées par les provinces n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs à Toronto et à Montréal, conduisant même par la suite à des mouvements inverses (encadré 2.4). Dans les régions métropolitaines, des structures de coopération renforcée peuvent donc être plus attrayantes que les fusions, en particulier lorsque le soutien populaire à ces dernières est insuffisant (OCDE, 2003).

La taille optimale des communes est le plus souvent évaluée dans les études sur la base du coût global des services publics par habitant. Toutefois, il s'agit d'une mesure très grossière de l'efficacité car de nombreuses raisons peuvent expliquer les différences dans

les dépenses entre les municipalités de taille semblable, y compris l'âge et la structure socio-économique de la population, la densité, l'éloignement, la morbidité, les ressources financières, la qualité des services publics et l'efficacité avec laquelle ils sont fournis. Les fusions municipales visent souvent à accroître la qualité des services autant qu'à réduire les coûts. Cependant, les améliorations de l'efficacité sont plus difficiles à mesurer que les coûts, ce qui explique au moins en partie que ces derniers fassent l'objet d'études. L'insuffisance de la prestation de services complexes, en raison de difficultés techniques ou de l'incapacité de recruter suffisamment de personnel qualifié, peut aboutir à des coûts plus faibles. Dans les petites villes, les attentes des citoyens en matière de services publics peuvent être plus faibles que dans les plus grandes, ce qui aboutit à des dépenses inférieures. Dans la mesure où les services publics sont financés par les impôts locaux ou des redevances d'utilisation, la volonté des résidents d'accepter de payer pour les services influe également sur les dépenses. Par conséquent, les estimations de la taille optimale doivent être considérées avec prudence. Peut-être plus important encore, la taille optimale varie selon les fonctions remplies par les autorités locales.

La taille optimale des communes varie selon les fonctions

Comme indiqué précédemment, la relation en U entre la taille et le coût des services publics par habitant observée au niveau global suggère qu'il existe une taille optimale pour les communes. Cependant, la taille optimale varie selon les services. Des fonctions plus spécialisées et à forte intensité capitalistique impliquent généralement une plus grande taille optimale. Selon les études internationales, près de 80 % des tâches municipales ne font pas l'objet d'économies d'échelle au-delà d'une population de 10 000 à 20 000 habitants (McKinlay Douglas Limited, 2006 ; Holzer et al., 2009). Cependant, la plupart des communes finlandaises ont une population bien au-dessous des seuils auxquels les économies d'échelle dans les fonctions moins complexes et à moindre intensité capitalistique sont considérées comme atteintes. Pour les tâches plus spécialisées (par exemple les services sociaux spécialisés) et les fonctions à forte intensité capitalistique (par exemple les systèmes de services publics ou des travaux publics), les économies d'échelle peuvent survenir bien au-delà de 20 000 habitants. Un domaine particulier rarement mentionné dans les études, car il est rarement dévolu aux communes, est celui des soins de santé spécialisés, pour lequel les données internationales suggèrent que le bassin de population optimal serait d'environ 200 000 habitants (OECD, 2012).

Les services publics peuvent être fournis de différentes manières

La question de la taille optimale d'une commune ne saurait être dissociée de la question de la façon dont les services publics sont fournis. Les relations entre l'échelle et l'efficacité de différents types de services suggèrent que la responsabilité de tâches plus spécialisées et à forte intensité capitalistique aboutit à une augmentation de la taille optimale des municipalités. C'est certainement le cas si les municipalités produisent les services qu'elles offrent elles-mêmes à leurs résidents. Toutefois, les services peuvent également être achetés à d'autres producteurs, publics ou privés. L'acquisition de services au lieu de leur production peut permettre aux petites communes de tirer parti des efficacités d'échelle. Elle peut contribuer à préserver la responsabilité et la réactivité locales tout en permettant la production de chaque type de service à l'échelle optimale. La fourniture de services publics peut être séparée de leur production de diverses façons. La coopération entre les municipalités, qui est vaste en Finlande, constitue l'une d'entre elles.

Les biens et services publics peuvent aussi être sous-traités au moyen d'appel d'offres, de sous-traitance ou de partenariats public-privé.

La coopération est essentielle pour permettre aux petites communes finlandaises d'offrir le large éventail de services publics dont elles ont la responsabilité. L'administration centrale, tout en encourageant les fusions municipales volontaires, avait jusqu'à la récente proposition de réforme municipale constamment présenté la coopération municipale comme une alternative aux fusions pour réaliser des économies d'échelle et renforcer la capacité de fournir des services publics. En particulier, le projet visant à restructurer les autorités et les services locaux (PARAS), lancé par le gouvernement en 2005, a déterminé des objectifs minimaux de population pour un certain nombre d'activités (par exemple, 20 000 habitants pour les soins de santé primaires, 50 000 pour l'éducation professionnelle de base), mais il a laissé les communes décider si ces objectifs devaient être atteints grâce à des fusions ou à une coopération renforcée. Les communes de la zone métropolitaine d'Helsinki sont tenues de mettre en place des plans de coopération pour l'utilisation des terres, le logement, le transport et les services utilisés sans tenir compte des frontières municipales. La coopération permet des économies d'échelle, mais des problèmes de coordination entre les services sous la responsabilité des différentes entités administratives peuvent survenir. Par exemple, la coordination entre les services de soins de santé primaires gérés par les communes et ceux gérés par les districts hospitaliers est imparfaite (Moisio et al., 2010). Des problèmes de coordination ont également été signalés dans d'autres pays, comme le Canada et la Nouvelle-Zélande (Aulich et al., 2011). En outre, les entités à vocation spéciale risquent de tomber sous la coupe d'intérêts particuliers (Slack et Bird, 2012).

Dans de nombreux pays de l'OCDE, à la fois fédéraux et unitaires, un grand nombre de services publics sont organisés par un niveau intermédiaire entre l'administration centrale et les communes (par exemple, État, province, région ou comté), disposant de représentants élus et du pouvoir de lever des impôts. Les services gérés par le niveau intermédiaire sont essentiellement ceux qui bénéficient d'économies d'échelle, génèrent des retombées, impliquent une redistribution et sont tenus de respecter les mêmes normes dans l'ensemble du territoire (Kitchen et Slack, 2006). Les autorités de niveau intermédiaire peuvent avoir un avantage sur les communes dans la prestation de services publics, notamment parce qu'elles fonctionnent sur une plus grande échelle, ce qui facilite la coopération et la planification stratégique. Cependant, elles peuvent être moins responsables vis-à-vis des citoyens et plus à même d'être soumises à des groupes d'intérêts spéciaux. Un niveau supplémentaire d'administration peut également aboutir à une répartition moins uniforme des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement, avec des chevauchements possibles créant des problèmes de coordination. La Finlande a fait l'expérience d'une autorité régionale dans la région du Kainuu entre 2005 et 2012. Bien que cette expérience se soit sans doute traduite par certains avantages au niveau de la prestation de services, les économies de coûts sont incertaines et l'expérience a été arrêtée, une commune ayant refusé de la poursuivre (encadré 2.5).

Une commune peut acheter des services auprès d'autres entités publiques ou au secteur privé. Une séparation entre acheteur et fournisseur introduit des mécanismes de marché dans la prestation de services publics. Les communes conservent l'autonomie nécessaire pour prendre les décisions concernant la fourniture de services à leurs résidents, dans les limites imposées par les réglementations nationales. Toutefois, les services sont attribués à des fournisseurs distincts. Une séparation acheteur-fournisseur peut conduire à une plus

Encadré 2.5. L'expérience régionale du Kainuu

Une expérience d'administration régionale a été réalisée de 2005 à 2012 dans la région du Kainuu, qui est une région peu peuplée de la Finlande orientale. Environ 60 % des activités municipales, mesurées par les coûts, ont été transférées au niveau régional, y compris les soins de santé de base, la protection sociale (sauf les garderies) et l'enseignement secondaire. Les communes ont reversé environ 60 % de leurs recettes à l'administration régionale. Les objectifs étaient d'améliorer la disponibilité et la qualité des services, d'accroître l'efficacité et de promouvoir le développement régional. L'expérience visait également à apporter quelques enseignements sur la possibilité de développer un niveau intermédiaire d'administration dans l'ensemble du pays.

Une étude réalisée par le ministère des Finances (Ministry of Finance, 2010) suggère que l'expérience aurait permis d'épargner jusqu'à 70 millions d'euros au cours des quatre premières années. Ce chiffre peut être comparé au total des dépenses de santé et de services sociaux dans la région, qui était d'environ 250 millions d'euros en 2009. Cependant, de telles évaluations doivent être considérées avec prudence, ne serait-ce que parce que les coûts qui auraient été engagés par les communes autrement ne sont pas connus. L'étude menée par le ministère des Finances a comparé les variations des coûts au Kainuu à la moyenne nationale. Or Hämäläinen et Moisio (2012) ont montré que, même avant l'expérience, l'évolution des coûts au Kainuu et au niveau national était très différente. Pour isoler l'impact de l'expérience, les auteurs ont construit une région de contrôle virtuelle dans laquelle les différences d'évolution des coûts avec le Kainuu avant l'expérience étaient minimales. En utilisant cette méthodologie, ils ont abouti à des économies de seulement 35 millions d'euros environ. En outre, des incertitudes persistent quant à l'exactitude des données sur les coûts. Lorsque les données du Conseil régional du Kainuu sont remplacées par les données de Statistique Finlande, les économies deviennent insignifiantes. On peut donc avoir de sérieux doutes sur les économies de coûts réalisées au Kainuu.

Toutefois, l'expérience a peut-être eu d'autres avantages, tels que l'amélioration de la disponibilité et de la qualité des services. Bien que les résultats globaux soient encore mal connus, les communes concernées ont décidé à la fin de 2011 de ne pas poursuivre l'expérience après 2012. Cette décision a été le résultat de l'opposition d'une seule des huit communes, ce qui illustre bien les difficultés en matière d'économie politique associées à la coopération municipale.

grande efficacité en évitant les conflits d'intérêts qui surviennent lorsque les communes sont à la fois des fournisseurs et des producteurs de services publics employant une main-d'œuvre locale. Par exemple, certaines estimations suggèrent que les communes finlandaises seraient prêtes à accepter des coûts hospitaliers 20% plus élevés pour éviter la fermeture d'un hôpital local (OECD, 2012). La concurrence entre les fournisseurs peut améliorer le choix de l'utilisateur, favoriser l'innovation et réduire les coûts lorsque les autorités locales peuvent attribuer des services à plusieurs fournisseurs. Une division entre acheteur et fournisseur est plus fréquente dans les services publics que dans les services sociaux. Néanmoins, un tiers des communes finlandaises ont déclaré utiliser une forme ou l'autre de répartition acheteur-fournisseur dans les soins de santé et les services sociaux en 2009 (Tynkkynen et al., 2013). La loi sur les soins de santé de mai 2011 élargit le choix des utilisateurs dans le secteur municipal, ouvrant de nouvelles possibilités pour l'autonomisation des patients et accroissant la concurrence entre les prestataires de services.

Toutefois, dans un petit pays comme la Finlande, la concurrence est probablement limitée, même si une plus grande déréglementation du marché des services de l'Union européenne peut offrir de nouvelles possibilités à l'avenir. Lorsque la concurrence est faible, la sous-traitance des services est peu à même de générer des économies de coûts significatives. Un certain nombre de petites communes finlandaises ont confié à des prestataires privés la prise en charge des services de santé, mais cela semble avoir entraîné des coûts plus élevés que si elles les avaient fournis elles-mêmes, ce qui traduit un sous-développement des marchés et une réduction du pouvoir de négociation des petites communes (Mikkola, 2009 ; Tynkkynen et al., 2013). Certaines grandes communes, comme Tampere, semblent avoir eu plus de succès en matière de promotion de la concurrence et de l'innovation par le biais de la désignation de fournisseurs de soins de santé privés. Parmi les autres difficultés soulevées par la sous-traitance externe figurent le possible manque d'expertise des communes dans la passation de contrats et la difficulté du contrôle de la qualité. En tout état de cause, la séparation entre prestation et production peut être utile à explorer au cas par cas. Les coupons sont de plus en plus utilisés par les communes dans des domaines tels que la prise en charge des personnes âgées, avec un succès apparent (Kähkönen et Volk, 2008 ; Moisiö et al., 2010.). Bien que le recours aux coupons ne convienne pas pour tous les types de services, il semble possible de l'étendre, à condition qu'une évaluation rigoureuse de services assure que les réductions de coûts ne sont pas obtenues au détriment de la qualité.

La Finlande, comme d'autres pays de l'OCDE, a davantage recours à la sous-traitance privée pour les services publics techniques, comme les services de distribution ou les transports, que pour les services sociaux, comme l'éducation ou les soins de santé (Blöchliger, 2008). En moyenne, environ 30 % des services publics sont fournis par le secteur privé (tableau 2.2). Cette part est beaucoup plus faible qu'en Australie, en Belgique, aux Pays-Bas et même qu'au Danemark, mais elle est comparable à celle de la Norvège et la Suède. La collecte des déchets, la plupart des transports publics et une grande partie de l'enseignement professionnel tertiaire sont assurés par le secteur privé. Un indicateur synthétique de l'OCDE, qui rend compte d'aspects comme la sous-traitance, le choix de l'utilisateur, la concurrence et les redevances d'utilisation, fait apparaître un recours important aux mécanismes de marché dans la prestation de services publics en Finlande, bien que celui-ci soit nettement moindre qu'en Australie, au Danemark et aux Pays-Bas et un peu moindre qu'en Suède (graphique 2.12). Les prestataires publics bénéficient souvent d'avantages en termes d'accès aux marchés, car certains services qui pourraient être fournis par le secteur privé ne font pas l'objet d'appels d'offres. En outre, les entités publiques bénéficient d'exonérations fiscales et de garanties implicites qui abaissent leurs coûts de financement. Égaliser les règles du jeu entre les prestataires publics et privés permettrait de renforcer la concurrence et de soutenir l'innovation.

De plus grandes communes assureraient une plus grande équité dans l'accès aux services

La fragmentation de la prestation de services publics génère des dépenses inutiles, mais aussi des inégalités dans l'accès aux services, les petites communes ayant souvent du mal à aligner la prestation de services sur les normes nationales. Les résidents des communes économiquement solides bénéficient normalement d'un accès plus égalitaire aux services. Dans une zone urbaine, les fusions permettront de redistribuer les ressources des zones à fort potentiel vers celles ayant des bases d'imposition limitées. Les retombées

Tableau 2.2. **Part des services publics fournis par des prestataires privés**

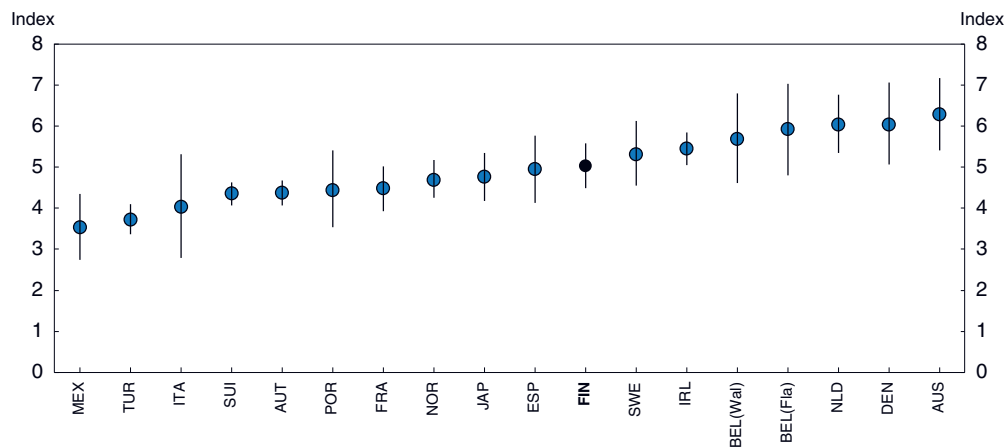
	Enseignement primaire	Premier cycle du secondaire	Formation professionnelle Total	Hôpitaux	Transports publics	Services de soins infirmiers	Institutions pour la petite enfance	Collecte des déchets	Moyenne
Australie	28.7	35.4	2.9	64.0	98.0	91.0	66.2	95.0	60.1
Autriche	4.5	7.8	30.6		0.0		26.6		13.9
Belgique	54.7	56.6	52.4				53.5		54.3
République tchèque	1.1	1.8	32.1				1.4		9.1
Danemark	11.7	23.4	0.9	2.0	85.0	79.0		67.0	38.4
Finlande	1.2	4.1	29.6	4.0	80.0	12.0	8.1	100.0	29.9
France	14.7	21.4	28.0	15.0			12.7		18.4
Allemagne	2.9	7.3	36.1				58.8		26.3
Grèce	7.5	5.4	0.0				3.4		4.1
Hongrie	5.9	6.7	39.6				4.4		14.1
Islande	1.1	0.8	39.5				7.7		12.3
Irlande	1.0	0.0	7.2	13.0		66.0	46.5	55.0	27.0
Italie	6.9	3.5	14.8	14.0	5.0		28.4		12.1
Japon	0.9	6.2	91.2				65.7		41.0
Corée	1.3	19.8	85.0				77.1		45.8
Luxembourg	6.9	19.9	0.0				6.3		8.3
Mexique	8.1	12.6	3.7				10.6		8.8
Pays-Bas	68.9	75.9	0.0	100.0			69.7	42.0	59.4
Nouvelle-Zélande	11.9	16.0	26.2				43.8		24.5
Norvège	1.9	2.3	35.8		62.0	7.0	41.0	13.0	23.3
Pologne	1.4	2.1	20.8				6.6		7.7
Portugal	10.2	11.5	50.0	5.0		15.0	47.4		23.2
République slovaque	4.5	5.3	12.7				0.7		5.8
Espagne	32.0	32.4	22.5	16.0	11.5	22.3	35.1	0.0	21.5
Suède	5.6	6.3	34.9		73.0	14.0	14.1		24.7
Suisse	3.8	7.1	70.0	22.0		33.0	6.8		23.8
Turquie	1.5	0.0	2.0				3.9		1.9
Royaume-Uni	5.0	6.4	100.0				8.5		30.0
États-Unis	10.3	8.8	14.6				40.1		18.5
Moyenne non pondérée	10.9	14.0	30.5	25.5	51.8	37.7	28.4	53.1	

Source : Blöchliger, H. (2008), Département des affaires économiques de l'OCDE, *document de travail*, n° 626.

au sein des agglomérations justifient une telle redistribution, qui réduit également la dépendance à l'égard des dotations de l'administration centrale. Étant donné qu'il est difficile de répondre aux besoins locaux en calculant le montant des dotations nécessaires à l'aide d'une formule simple, cette option peut améliorer l'allocation des ressources et la fourniture de services. Dans des domaines comme les soins de santé, où les communes doivent supporter des charges exceptionnelles, le regroupement des communes permettra d'améliorer la mise en commun des risques, même si celle-ci n'est probablement vraiment optimale qu'au niveau national (OECD, 2012).


Réorganisation des services pour réaliser des gains d'efficience

Les communes économiquement solides créées par le biais de fusions seront en mesure d'améliorer les services publics et d'engranger des gains d'efficience. Mais il leur faudra procéder à une importante réorganisation des services publics. Les éléments prouvant l'existence de gains d'efficience suite aux fusions récentes sont contrastés (Moisio et al., 2010). En outre, ces résultats doivent être considérés avec prudence, car ils peuvent s'expliquer par les caractéristiques spécifiques des communes qui ont décidé de

Graphique 2.12. L'utilisation de mécanismes de marché dans la fourniture de services publics¹

1. Les valeurs sont normalisées pour se situer entre 0 et 10, une valeur plus élevée représentant un jeu plus efficace des mécanismes du marché dans la fourniture de services publics. Les barres verticales représentent les intervalles de confiance.

Source : Blöchliger, H. (2008), Département des affaires économiques de l'OCDE, document de travail, n° 626.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932992135>

fusionner. Par exemple, les communes plus faibles peuvent avoir plus d'incitations à fusionner que les communes plus fortes, mais des fusions entre des communes faibles peuvent aboutir à des gains d'efficacité limités. Certaines communes ont fusionné après une longue période de coopération et la plupart des gains d'efficacité potentiels avaient peut-être déjà été obtenus par la réorganisation des services avant la fusion. Ces gains peuvent aussi avoir été limités par une réorganisation limitée des services, étant donné en particulier que la disposition prévoyant une période de transition de cinq ans au cours de laquelle l'emploi public est protégé pourrait avoir retardé la restructuration.

Des incertitudes demeurent quant à la question de savoir si le processus de fusion volontaire peut se traduire par un secteur municipal économique robuste. Les premières réactions publiques négatives à une proposition gouvernementale visant à ramener le nombre de communes à environ 70 amènent à penser que l'obtention d'une taille critique peut être difficile dans de nombreux cas. Une option serait d'imposer des fusions aux communes ayant une population inférieure à un certain seuil, comme cela a été fait récemment au Danemark. Si cela n'est pas possible pour des raisons politiques, on pourrait envisager une réduction des responsabilités des communes plus petites dans les domaines où des économies d'échelle et de gamme peuvent être obtenues. D'après la proposition du nouveau groupe de travail créé par le ministère des Affaires sociales et de la Santé, il faudrait un minimum de 20 000 habitants pour que les communes conservent le contrôle sur les soins de santé primaires et de 50 000 habitants pour qu'elles restent chargées d'organiser les soins spécialisés. Si elle était appliquée, cette proposition permettrait à la fois de rationaliser l'offre de soins de santé et d'améliorer la coordination entre les soins primaires et les soins spécialisés. L'adaptation du champ des responsabilités des communes à leurs capacités financières et techniques pourrait également être envisagée dans d'autres domaines où des économies d'échelle et de gamme peuvent être réalisées. Cela permettrait d'encourager les fusions et de réduire le risque de la persistance d'inefficacités et de déficiences dans la prestation de services.

Les coûts de la transition peuvent être importants

Les coûts de la transition suite aux fusions peuvent être considérables. Lorsqu'on évalue la possibilité de fusionner des communes, les gains potentiels à long terme doivent donc être mis en balance avec les coûts de transition attendus. L'expérience internationale en matière de fusions suggère que les coûts de transition sont généralement sous-estimés lorsque les plans de fusion sont conçus (Aulich et al., 2011). Après la fusion, il peut falloir du temps pour que la nouvelle commune atteigne sa structure optimale. En particulier, l'ajustement rapide des effectifs à la taille optimale peut être entravé par des accords de protection de l'emploi public. Ceci est particulièrement pertinent pour la Finlande, où les emplois sont protégés pendant cinq ans après une fusion. La structure par âge de la population active finlandaise peut faciliter la transition, car de nombreux agents partiront à la retraite dans les années à venir. Cependant, le profil professionnel des agents qui prennent leur retraite ne correspondra pas entièrement aux exigences en matière de réduction de l'emploi. Des dispositifs plus flexibles qu'une stricte protection des emplois pendant cinq ans pourraient être élaborés. Il faut veiller à ne pas compromettre le soutien du public en faveur des fusions ni la motivation des agents de la fonction publique d'avaliser le changement et d'améliorer les processus, ce qui aurait des effets néfastes sur la productivité (De Vries et Sobis, 2013). Cependant, il devrait être possible de tirer parti des larges filets de sécurité sociale de la Finlande et de ses politiques actives du marché du travail efficaces pour concevoir un redéploiement en douceur des agents, comme on l'a fait dans le cas de la fermeture de sites par des entreprises privées. Bien qu'elle puisse entraîner des coûts au titre des indemnités de départ et d'autres prestations ainsi que des dépenses au titre des programmes actifs du marché du travail, cette approche faciliterait la réorganisation des services publics, libérerait des ressources humaines pour le secteur privé et améliorerait les perspectives de carrière des travailleurs du secteur public dont les emplois auraient de toute façon été menacés après la période de transition.

Les fusions impliquent généralement une égalisation des salaires entre les entités fusionnées. Des réductions salariales individuelles étant peu probables, les salaires ont tendance à s'aligner sur le haut de la fourchette. De même, les services fournis peuvent converger vers les normes les plus élevées, ce qui est sans doute souhaitable et est même l'un des objectifs de la réforme, mais induit aussi des coûts de rattrapage. Le remodelage des services administratifs rend souvent nécessaires des investissements dans les systèmes informatiques, qui peuvent être coûteux, surtout si les communes utilisaient des systèmes très différents avant la fusion. Néanmoins, le développement de l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) offre des possibilités d'amélioration de la rentabilité et de l'efficacité des services publics. La réduction de la fragmentation des systèmes électroniques et l'expansion de l'utilisation des TIC au niveau municipal sont donc des objectifs clés du programme de réforme structurelle de l'État (Government of Finland, 2013). Les investissements peuvent également être nécessaires pour assurer la compatibilité des réseaux d'infrastructure (Fox et Gurley, 2006). Ces coûts peuvent être réduits lorsque les communes ont coopéré étroitement avant la fusion, mais ils peuvent être importants si ce n'est pas le cas. Enfin, la fusion d'organisations ayant des cultures différentes est souvent difficile, comme cela est bien connu dans le monde de l'entreprise.

Au-delà de leur rôle dans l'analyse coûts-avantages globale des fusions, il importe d'évaluer les coûts de transition car ils sont à même d'influer sur le processus de fusion lui-même. Les coûts de transition élevés supportés par les communes peuvent décourager les

fusions volontaires. Les aides à la fusion vont transférer une partie de la charge à l'administration centrale, même si elles ont peu de chance de couvrir intégralement les coûts de transition. Les subventions octroyées dans le cadre de la réforme vont de 2 millions d'euros pour une fusion de deux communes ayant une population totale inférieure à 20 000 habitants à 10 millions pour une fusion d'au moins six communes dont la population totale est supérieure à 80 000 habitants. Les coûts élevés de transition sont de nature à dissuader les communes puissantes de fusionner avec des communes plus faibles. Alors qu'à long terme, une plus grande commune peut se révéler plus prospère en raison des économies d'échelle et des effets d'agglomération, à court terme les fusions peuvent paraître excessivement coûteuses, car il faudra du temps pour réduire les coûts dans les parties les plus faibles des nouvelles communes. Un autre obstacle potentiel est constitué par les passifs financiers existants. La réforme du système de subventions et de péréquation qui a accompagné la réforme municipale de 2007 au Danemark a permis d'éviter que celle-ci n'augmente les coûts globaux pour les communes (Blöchliger et Vammalle, 2012). Ceci semble être une condition préalable à la réussite d'un processus de fusion volontaire.

Un regroupement des communes exige de surmonter des obstacles politiques difficiles

Les fusions municipales peuvent générer des économies d'échelle et de gamme, améliorer la qualité des services publics et augmenter l'efficacité. Cependant, elles doivent souvent faire face à une forte opposition des résidents locaux et de leurs représentants, qui considèrent qu'elles affaiblissent la démocratie et la responsabilisation locales et menacent des emplois publics. Les fusions entraînent souvent une redistribution des communes plus riches vers les moins riches, ce qui peut être une autre cause de résistance. Dans de nombreux pays, les gouvernements centraux ont favorisé des fusions volontaires, mais des fusions forcées ont eu lieu dans un certain nombre de cas. Le coût de l'imposition de fusions obligatoires pourrait être important. Les citoyens apprécient le principe d'autogouvernement. La participation aux décisions politiques et à la gouvernance a été identifiée comme un facteur important de bien-être (Stiglitz et al., 2009). En outre, les avantages d'une fusion dépendent en grande partie de la volonté et de la capacité des communes de réorganiser les services et d'innover et donc peuvent être perdus en cas de résistance locale. Les éléments d'information sur la performance à la suite de fusions volontaires et forcées sont limités. Comme mentionné précédemment, les fusions des communes dans les régions métropolitaines de Toronto et de Montréal, imposées par les gouvernements provinciaux en dépit d'une forte opposition locale, sont largement considérées comme des échecs et ont même été suivies par des scissions ultérieures à Montréal (encadré 2.4). Cependant, ces expériences concernant des grandes villes peuvent ne pas être très pertinentes pour la Finlande, sauf peut-être pour la zone métropolitaine d'Helsinki. D'après une étude sur la réforme municipale suédoise de 1952, les communes constituées volontairement ont connu une croissance plus élevée que celles établies sur une base obligatoire, après prise en compte des autres facteurs (Hanes et Wikström, 2010). Si une telle analyse suggère que les fusions volontaires sont préférables aux fusions forcées, il ne faut pas exclure ces dernières lorsqu'aucun accord ne peut être trouvé.

Dans certains cas, imposer des fusions est le seul moyen de parvenir à une consolidation rapide. Les fusions ont été imposées par plusieurs États australiens depuis les années 90, avec un impact apparemment limité sur la démocratie locale, en partie parce que les conseils locaux ont simultanément pris des mesures pour améliorer la

communication avec les citoyens et assurer la participation de la communauté. D'aucuns avancent parfois que l'avantage des fusions obligatoires est qu'elles peuvent conduire à des structures plus rationnelles, tandis que les fusions volontaires seraient déterminées par les possibilités d'accord (Aulich et al., 2011). Cet argument peut avoir un certain poids, en particulier dans le cas où les communes fortes sont réticentes à fusionner avec les plus faibles. Les modalités de la réforme de l'administration locale menée en 2007 au Danemark ont fortement incité les communes à s'engager dans des fusions volontaires, vu que celles qui n'avaient pas atteint la cible en matière de population pouvaient être contraintes de fusionner par le Parlement. Les communes se sont également vu confier de nouvelles responsabilités, transférées des comtés abolis. Les communes pouvaient éviter les fusions, sous certaines conditions, mais cela impliquait de renoncer à de nouvelles responsabilités et d'être forcées de conclure des accords obligatoires pour l'achat de services auprès des communes voisines. La réforme a abouti à une plus grande consolidation que prévu. On fait souvent valoir que l'imposition de fusions municipales peut être difficile en Finlande, compte tenu de la forte tradition d'autonomie du pays. Toutefois, le Danemark a également une forte tradition de démocratie locale et la réforme de 2007 a fait suite à deux tentatives infructueuses de consolidation municipale (Blöchliger et Vammalle, 2012). Une impulsion forte du gouvernement et une conception soignée de la réforme ont permis de surmonter les obstacles.

Le résultat du processus de réforme municipale en Finlande est encore incertain. Si les fusions à grande échelle ne peuvent pas être réalisées rapidement, il y a un risque que le

Recommandations sur les finances publiques locales et la réforme municipale

Principales recommandations

- Continuer à promouvoir la fusion des communes ou réduire leurs responsabilités dans les domaines où des économies d'échelle et de gamme peuvent être réalisées.
- Mettre en œuvre le nouveau cadre budgétaire pour les communes, comme prévu. Mieux tenir compte des dépenses d'investissement dans la comptabilité des communes afin d'améliorer la maîtrise du déficit et de favoriser une répartition efficace des ressources publiques.
- Accroître dans les recettes fiscales locales la part des impôts fonciers et diminuer celle de l'impôt sur les sociétés.

Autres recommandations

- Favoriser le choix des utilisateurs lorsque la base de la population et la nature et la complexité des services permettent une véritable concurrence. Étudier les possibilités d'étendre l'utilisation des coupons pour l'achat de services. Établir des règles du jeu uniformes entre les prestataires publics et privés en réduisant les avantages des fournisseurs publics en termes d'accès aux marchés, d'allègements fiscaux et de garanties implicites.
- Une analyse comparative des prestataires de services publics devrait guider le choix des utilisateurs et promouvoir les meilleures pratiques.
- Continuer à améliorer la couverture, l'actualité et la diffusion des comptes des administrations locales, conformément aux normes utilisées pour l'administration centrale.

débat sans fin sur les structures administratives masque l'objectif final d'assurer la fourniture de services publics de qualité de la manière la plus efficace possible. Dans ce cas, les communes qui n'ont pas la taille critique pourraient être incitées à acheter les services nécessaires à leurs résidents auprès d'autres entités publiques ou du secteur privé, plutôt que de les produire par elles-mêmes. Ces dispositions n'entraînent aucune perte des possibilités de choix au niveau local, car les communes décident toujours de la quantité et de la qualité des services fournis. La prestation efficace de services publics est compatible avec différentes structures administratives, mais les responsabilités et les mécanismes de prestation doivent être ajustés en conséquence.

Bibliographie

- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schweltnus and L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *Economic Journal*, Vol. 121, No. 550.
- Aulich, C., M. Gibbs, A. Gooding, P. McKinlay, S. Pillora and G. Sansom (2011), "Consolidation in Local Government: A Fresh Look", Australian Centre of Excellence for Local Government, Sydney.
- Blöchliger, H., O. Merk, C. Charbit and L. Mizell (2007), "Fiscal Equalisation in OECD Countries", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 4, OECD Publishing.
- Blöchliger, H. and J. Pinero Campos (2011), "Tax Competition Between Sub-Central Governments", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 872, OECD Publishing.
- Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.
- Blöchliger, H. (2013), "Measuring Decentralisation: The OECD Fiscal Decentralisation Database", in: OECD/Korea Institute of Public Finance (2013), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.
- Blöchliger, H., B. Égert and K. Bonesmo Fredriksen (2013), "Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1051, OECD Publishing.
- Borge, L-E and J. Rattsø (2012), "Fiscal Federalism: International Experiences and the Nordic Response", in A. Moisió (ed.): *Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform*, VATT Publications, No. 61, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- De Vries, M.S. and I. Sobis (2013), "Consolidation in Local Government: An International Comparison of Arguments and Practices", paper for the 21st NISPAcee Annual Conference "Regionalisation and Inter-regional cooperation", 16-18 May, Belgrade.
- Finnish Medical Association (2011), "Finnish Medical Association Study on Physicians' Availability in Health Centres", 5 October.
- Fox, W.F. and T. Gurley (2006), "Will Consolidation Improve Sub-National Governments?", *The World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3913.
- Fredriksen, K. (2013), "Fiscal Consolidation Across Government Levels – Part 2. Fiscal Rules for Sub-central Governments, Update of the Institutional Indicator", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1071, OECD Publishing.
- Gonand, F., R. Price and I. Joumard (2007), "Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 543, OECD Publishing.
- Government of Finland (2013), *Government Decision on Implementing the Structural Policy Programme*, 29 November.
- Hämäläinen, K. and A. Moisió (2012), "One or Two Tiers of Local Government? – The Cost Effects of Regional Experiment", Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Hanes, N. and M. Wikström (2010), "Amalgamation Impacts on Local Growth: Are Voluntary Municipal Amalgamations More Efficient than Compulsory Amalgamations?", *Canadian Journal of Regional Science*, Vol. 33, No. 1.

- Holzer, M., J. Fry, E. Charbonneau, G. Van Ryzin, T. Wang and E. Burnash (2009), "Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency", Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission, New Jersey.
- Jolkkonen, A., P. Koistinen and A. Kurvinen (2012), "Reemployment of Displaced Workers – The Case of a Plant Closing on a Remote Region in Finland", *Nordic Journal of Working Life Studies*, Vol. 2, No. 1.
- Kähkönen, L. and R. Volk (2008), "Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia" ("Experiences from Competitive Tendering in Elderly Care"), *Kunnallissalan Kehittämässätiö Kunnat ja Kilpailu – publications 4*, Helsinki (in Finnish).
- Kitchen, H. and E. Slack (2006), "Providing Public Services in Remote Areas", in R. Bird and F. Vaillancourt (eds), *Perspectives on Fiscal Federalism*, World Bank Institute, Washington, DC.
- Kröger, T. (2011), "Retuning the Nordic Welfare Municipality – Central Regulation of Social Care Under Change in Finland", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 31, No. 3/4.
- Mabuchi, M. (2001), "Municipal Amalgamation in Japan", *World Bank Institute Working Paper*, Washington, DC.
- McKinlay Douglas Limited (2006), "Local Government Structure and Efficiency", report prepared for Local Government New Zealand.
- McLean, C., G. Paget and B. Walisser (2006), "Local Government Excellence Through Collaborative Partnerships", paper prepared for the World Urban Forum III, June 19-23, Vancouver, B.C., Ministry of Community Services, Victoria, British Columbia.
- Mikkola, H. (2009), "Toimiiko kilpailu lääkäripalveluissa?" ("Does Competition Work in Medical Services?"), *Kunnallissalan Kehittämässätiö Kunnat ja Kilpailu*, publication No. 15, Helsinki (in Finnish).
- Ministry of Employment and the Economy (2012), *Finland's National Regional Development Targets for 2011-2015. An Economically, Socially and Environmentally Sustainable Finland*, Publications of the Ministry of Employment and the Economy, Regional development, 6/2012.
- Ministry of Finance (2010), *Proposals by the follow-up group for the Kainuu self-government trial* (in Finnish or in Swedish), Ministry of Finance, 27/2010, Helsinki.
- Ministry of Finance (2013), *Economic Survey*, Spring 2013, Helsinki.
- Moisio, A. (2002), "Determinants of Expenditure Variation in Finnish Municipalities", *VATT Discussion papers*, No. 269, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Moisio, A., H.A. Loikkanen and L. Oulasvirta (2010), "Public Services at the Local Level – The Finnish Way", *VATT Policy Reports 2/2010*, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Moisio, A. (ed.) (2012) *Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform*, VATT Publications, No. 61, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Muellbauer, J. (2006), "Housing and Personal Wealth in a Global Context", paper prepared for the United Nations-WIDER Project Meeting, "Personal Assets from a Global Perspective", Helsinki, Finland, 4-6 May.
- OECD (2003), *OECD Territorial Reviews – Helsinki, Finland*, OECD publishing.
- OECD (2011), *OECD Regions at a Glance 2011*, OECD Publishing.
- OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Finland*, OECD publishing.
- OECD (2013), "Draft OECD Recommendation on Principles for Effective Public Investment, A Shared Responsibility Across Levels of Government", Version for public comment, July.
- OECD (forthcoming), *Financing Investment for Growth in a Tight Fiscal environment: A Sub-National Perspective*.
- Paris, V., M. Devaux and L. Wei (2010), "Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries", *OECD Health Working Papers*, No. 50, OECD Publishing.
- Prime Minister's Office (2011), "Programme of the Finnish Government", Helsinki.
- Slack, E. and R. M. Bird, "Merging Municipalities: Is Bigger Better?", in Moisio, A. (ed.): *Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform*, VATT Publications, No. 61, Government Institute for Economic Research, Helsinki.

- Smith, D. (2007), "Inter-municipal Collaboration Through Forced Amalgamation: A Summary of Recent Experiences in Toronto & Montreal", paper prepared for the Project on New Public Consortia for Metropolitan Governance (NPC Project), Vancouver, 14-19 October.
- Stiglitz, J., A. Sen and J.-P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.
- Sutherland, D., R. Price and I. Joumard (2005), "Sub-Central Government Fiscal Rules", *OECD Economic Studies*, No. 41, 2005/2.
- Ter-Minassian, T. (2007), "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6, No. 3.
- Tiebout, C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5.
- Tynkkynen, L.K., I. Keskimäki and J. Lehto (2013), "Purchaser-Provider Splits in Health Care – The Case of Finland", *Health Policy*, Vol. 111, Issue 3.
- Vuorenkoski L., P. Mladovsky and E. Mossialos (2008), *Finland: Health System Review*, Health Systems in Transition, Vol. 10, No. 4, European Observatory on Health Systems and Policies.

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

FINLANDE

THÈMES SPÉCIAUX : VIEILLISSEMENT ET FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013
Allemagne, mai 2014
Australie, décembre 2014
Autriche, juillet 2013
Belgique, février 2015
Brésil, octobre 2013
Canada, juin 2014
Chili, octobre 2013
Chine, mars 2013
Colombie, janvier 2015
Corée, juin 2014
Danemark, janvier 2014
Espagne, septembre 2014
Estonie, janvier 2015
États-Unis, juin 2014
Fédération de Russie, janvier 2014
Finlande, février 2014
France, mars 2013
Grèce, novembre 2013
Hongrie, janvier 2014
Inde, novembre 2014
Indonésie, septembre 2012

Irlande, septembre 2013
Islande, juin 2013
Israël, décembre 2013
Italie, mai 2013
Japon, avril 2013
Luxembourg, décembre 2012
Mexique, janvier 2015
Norvège, mars 2014
Nouvelle-Zélande, juin 2013
Pays-Bas, avril 2014
Pologne, mars 2014
Portugal, octobre 2014
République slovaque, novembre 2014
République tchèque, mars 2014
Royaume-Uni, février 2013
Slovénie, avril 2013
Suède, décembre 2012
Suisse, novembre 2013
Turquie, juillet 2014
Union européenne, avril 2014
Zone euro, avril 2014

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2014-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 pour plus d'informations.

Volume 2014/2
Février 2014

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions



ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2014
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-20711-0
10 2014 03 2 P



9 789264 207110