

© OCDE, 2004.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

## II. Vieillesse, réforme des pensions et finances publiques à long terme

Le vieillissement intervient plus tôt et sur un rythme plus rapide en Finlande que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Consciente de la nécessité urgente d'agir, la Finlande est l'un des rares pays de l'OCDE à introduire une vaste réforme des pensions pour traiter l'une des grandes contraintes résultant du vieillissement pour les finances publiques. Ce chapitre est consacré, dans un premier temps, à exposer les grandes lignes de la réforme et à en apprécier les effets. Dans un second temps, la réforme des pensions est replacée dans le contexte, plus vaste, des pressions liées au vieillissement pour les finances publiques, à long terme. On examine, en particulier, comment le vieillissement et la réforme des pensions devraient influencer l'établissement des objectifs budgétaires.

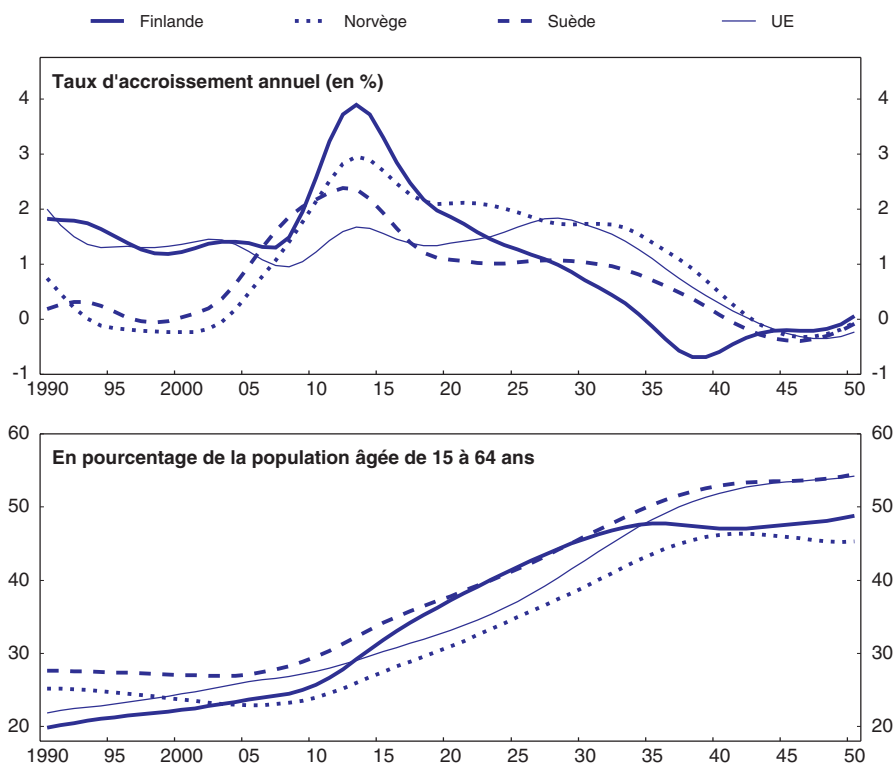
### Les tendances démographiques

La population finlandaise atteindra un maximum au début des années 2020, avec environ 5,3 millions d'habitants, mais la population active commencera de décroître dès 2004 au rythme de ½ pour cent l'an. Le taux de dépendance économique de la population âgée (personnes de plus de 65 ans en pourcentage de la population d'âge actif) augmentera, passant de 23 pour cent actuellement à environ 37 pour cent en 2020, ce qui représente la progression la plus rapide de la zone de l'OCDE. Et le vieillissement se poursuivra, le taux de dépendance économique de la population âgée atteignant 45 pour cent vers 2030 et plafonnant ensuite, juste au-dessous de 50 pour cent, sur la période 2040-50 (graphique 9).

### Le système actuel et la réforme des pensions

Actuellement, il y a deux régimes de pension de vieillesse : le régime de la pension nationale et le régime des pensions liées aux gains. Le régime de la pension nationale garantit un revenu minimum aux résidents qui n'ont pas droit à une pension proportionnelle aux gains ou pour qui cette pension est faible. La pension liée aux gains correspond à l'ensemble des droits constitués dans le cadre d'un contrat d'emploi ou d'un emploi indépendant. Les prestations sont fonction du nombre d'années d'emploi, du taux d'accumulation et du salaire de référence (salaire brut

Graphique 9. Les aspects démographiques du vieillissement en Finlande  
Population âgée de 65 ans et plus<sup>1</sup>



1. Les données pour la période 2001-50 correspondent à la variante moyenne des projections.  
Source : Nations Unies (2001), *World Population Prospects 1950-2050 (The 2000 Revision)*.

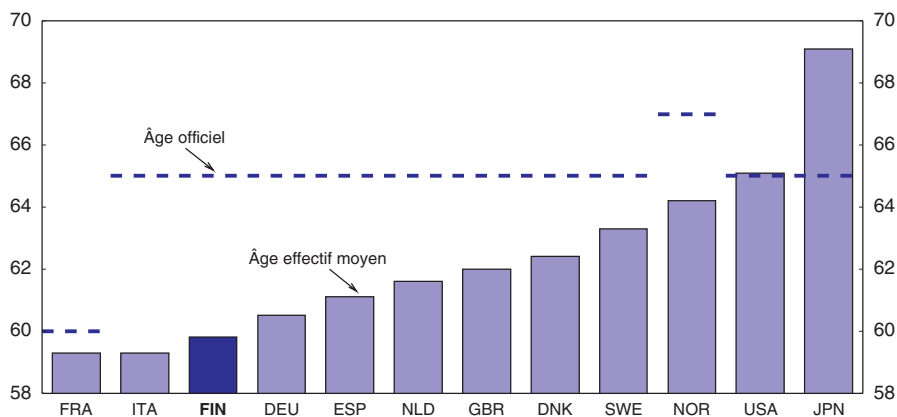
net des cotisations de pension à la charge du salarié). Le système, qui repose sur des accords tripartites et est régi par plusieurs textes de loi, est à prestations définies. Il est financé par les cotisations des employeurs et les cotisations des salariés et associe la répartition et la capitalisation. Les contributions des employeurs et des salariés servent directement à payer les pensions en cours de service et indirectement à financer les prestations futures. Le préfinancement est collectif et est donc sans incidence sur le montant de la pension, mais il affecte le profil d'évolution des taux de cotisation. La réforme est axée sur le régime des pensions liées aux gains et sur les diverses formules permettant un départ précoce à la retraite.

La réforme<sup>14</sup> a été convenue à l'automne 2002 et devrait être votée par le Parlement au début de 2003. Elle aura un effet sur les pensions à partir de 2005.

L'accord sur les mesures de réforme ne concerne jusqu'à présent que les travailleurs du secteur privé, mais une réforme inspirée des mêmes principes devrait être adoptée en 2003 pour les pensions du secteur public.

L'un des grands objectifs de la réforme est d'élever l'âge moyen de départ à la retraite, qui n'est actuellement que de 59 ans alors que l'âge officiel de la retraite est fixé à 65 ans. L'accès à la retraite, dans le système actuel, est possible à partir de 60 ans, le montant de la pension étant soumis à une réduction actuarielle pour chaque mois d'anticipation avant l'âge de 65 ans, mais les travailleurs qui cherchent à profiter de cette possibilité sont relativement peu nombreux. En fait, l'accès à la retraite s'opère beaucoup plus souvent par le biais de divers systèmes de préretraite : en 2001, les trois quarts environ de tous les nouveaux retraités du secteur privé étaient issus de systèmes de préretraite, parmi lesquels les plus importants sont les systèmes qui servent une pension d'invalidité ou une pension de chômage. Il n'est pas inhabituel, dans les pays de l'OCDE, que l'âge moyen de départ à la retraite soit inférieur à l'âge officiel (généralement fixé à 65 ans), mais la Finlande fait partie d'une minorité de pays dans lesquels l'âge effectif moyen de départ à la retraite est inférieur à 60 ans (graphique 10). La réforme suit les grandes recommandations des précédentes *Études*<sup>15</sup> en instaurant des mécanismes incitatifs qui devraient pousser les travailleurs à rester en activité plus longtemps et en réduisant les possibilités de cessation anticipée d'activité. Ces deux aspects de la réforme sont examinés ci-après, la réforme elle-même faisant l'objet d'une présentation détaillée dans l'encadré 3.

Graphique 10. **Âge de départ à la retraite dans certains pays de l'OCDE**  
Hommes, 1994-99<sup>1</sup>



1. 1993-98 pour les Pays-Bas et l'Allemagne.

Source : P. Scherer (2002), « Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 49, OCDE.

### Encadré 3. La réforme des pensions

La réforme décidée récemment s'articule autour de plusieurs mesures importantes :

- **L'âge de départ à la retraite sera flexible entre 62 et 68 ans et le taux d'accumulation augmentera fortement après 62 ans.** A partir de l'âge de 63 ans, la pension sera calculée en fonction des droits constitués. Entre 62 et 63 ans, elle sera réduite de 0.7 pour cent par mois d'anticipation avant 63 ans. Le taux d'accumulation sera de 1.5 pour cent l'an entre 18 et 52 ans ; il passera à 1.9 pour cent entre 53 et 62 ans, et sera porté à 4.5 pour cent entre 63 et 67 ans (contre des taux actuels de 1.5 pour cent entre 53 et 59 ans et de 2.5 pour cent après 60 ans). Et il n'y aura plus de plafonnement de la pension.
- **La pension sera calculée sur les gains de toute la carrière** et non plus sur les dix dernières années de chaque relation d'emploi comme actuellement. Outre qu'une telle mesure sera actuariellement « plus juste », elle devrait favoriser la flexibilité du marché du travail. En effet, avec le système actuel, un changement d'emploi risque d'être pénalisant en termes de pension, surtout si le salaire a tendance à augmenter au fil de la carrière. Les travailleurs accumuleront des droits à pension à partir de 18 ans et jusqu'à 68 ans. Par ailleurs, certaines périodes non travaillées seront prises en compte. Ce sera le cas, par exemple, des années d'études, dans la limite de cinq ans, et du temps pendant lequel les parents resteront à la maison pour élever leurs enfants jusqu'à trois ans. Pour ces deux groupes, la base de revenu prise en compte pour le calcul des droits accumulés n'excédera pas 500 euros par mois.
- **Le système s'adaptera à l'évolution future de l'espérance de vie**, à compter de 2009, dans la mesure où un « coefficient espérance de vie » interviendra dans le calcul de la pension. Ce coefficient doit permettre de tenir compte du fait que les gens vivront vraisemblablement plus longtemps à l'avenir et, ainsi, permettre de conserver la maîtrise du coût total des pensions.
- **La méthode d'indexation changera.** Il y a deux indices dans le système de pensions. Le premier sert à actualiser les gains passés pour calculer la pension, au moment du départ à la retraite. Ce « multiplicateur du salaire » donne un poids de 80 pour cent au salaire et de 20 pour cent à l'indice des prix à la consommation. L'autre indice doit permettre de préserver le pouvoir d'achat de la pension. Cet indice donnera un poids de 80 pour cent aux prix à la consommation et de 20 pour cent aux salaires.
- **La structure des cotisations de retraite des salariés sera modifiée.** Pour les salariés âgés de 53 ans ou plus le taux de cotisation sera de 27 pour cent plus élevé que pour les travailleurs de moins de 53 ans. Actuellement, la cotisation est de 4.4 pour cent du salaire, quel que soit l'âge.
- **Le financement des pensions sera renforcé à partir de 2003** de façon qu'un financement additionnel représentant 7.5 pour cent de la masse salariale assurée sera disponible en 2013.

### Encadré 3. **La réforme des pensions** (suite)

- **Les possibilités de retrait anticipé de la vie active seront encore réduites.** Les changements les plus importants porteront sur les pensions de chômage et d'invalidité qui concernaient respectivement 5 et 25 pour cent de l'ensemble des pensionnés en 2001, et dont on parlera plus loin, de nouveau, dans le corps du texte. En outre, l'âge minimum pour percevoir une pension partielle, cas qui concerne 2½ pour cent de l'ensemble des pensionnés, passera de 56 à 58 ans, tandis que les droits à pension de vieillesse accumulés durant une période de retraite partielle seront réduits de moitié.

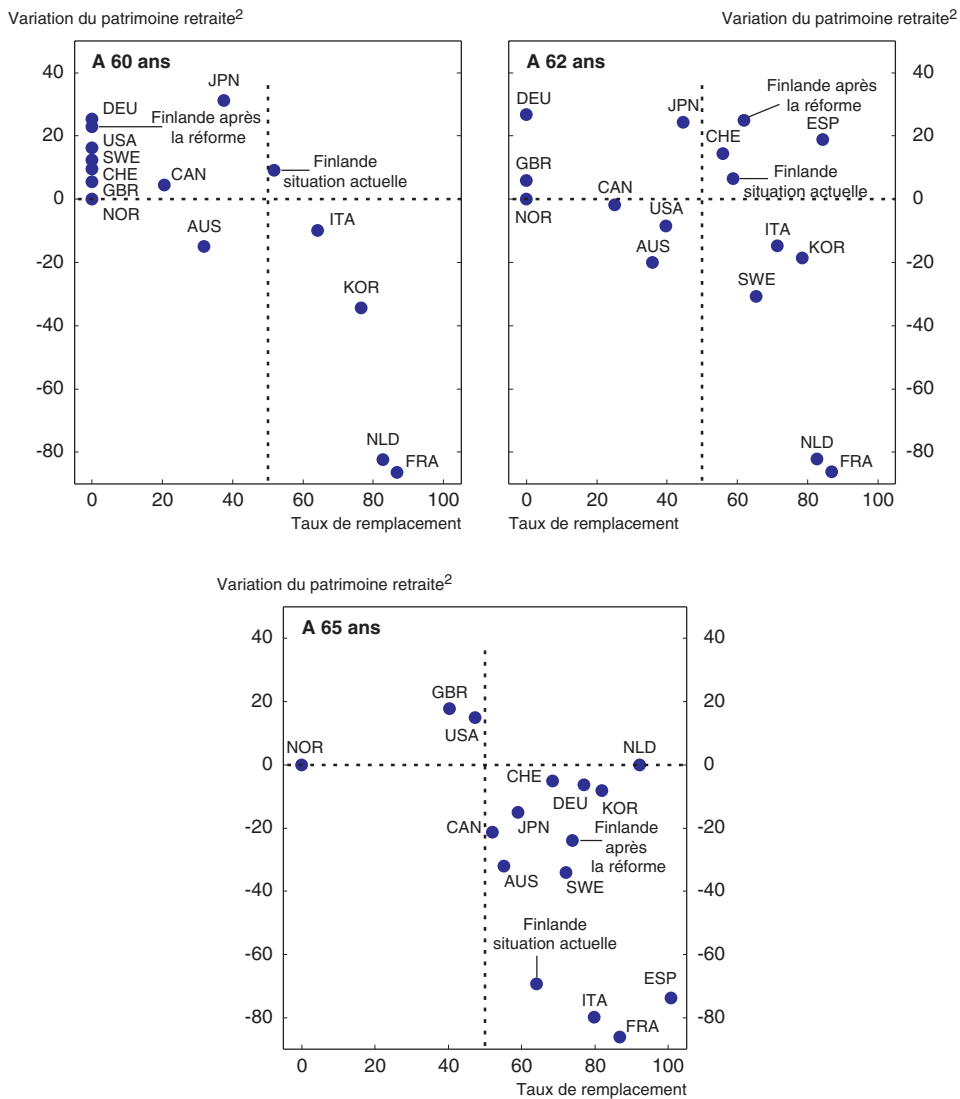
Source : Ministère des Finances, Institut central de sécurité des pensions et TELA, Alliance finlandaise pour les pensions.

### **Renforcer les incitations à différer le départ à la retraite**

De précédents travaux de l'OCDE<sup>16</sup> ont montré que la décision de départ à la retraite peut être fortement influencée par des mécanismes incitatifs d'ordre financier qui s'articulent autour de deux éléments. Il y a, premièrement, le taux de remplacement – montant de la pension perçue en proportion du revenu d'activité avant le départ à la retraite. Plus le taux de remplacement est élevé, plus l'incitation à partir à la retraite est forte. Le deuxième élément correspond à la variation du patrimoine net de pension liée à la poursuite d'une activité pendant une année supplémentaire, ce qui signifie renoncer à une année de pension et continuer de payer des cotisations pendant un an. Si, en cas de prolongement de l'activité pendant un an, le patrimoine net de pension demeure constant, alors le système est neutre, mais s'il diminue, alors le système impose un prélèvement implicite sur l'activité.

En Finlande, le taux de remplacement net, dans le système actuel, pour un travailleur percevant le salaire moyen d'un ouvrier à la soixantaine et qui envisage de partir à la retraite est d'environ 60 pour cent<sup>17</sup>. Cela représente à peu près la situation médiane parmi les 15 pays de l'OCDE repris au graphique 11, et c'est une situation assurément moins généreuse que dans quelques grands pays européens. Étant donné qu'avec le système actuel la retraite avant ou après l'âge officiel de la retraite, fixé à 65 ans, est pénalisée ou fait l'objet d'un calcul destiné à rendre la pension actuariellement juste, on pourrait penser que le système est en gros neutre en ce qui concerne le surcroît de patrimoine de pension lié à une année supplémentaire d'activité<sup>18</sup>. Mais tel n'est pas le cas car il y a un plafond au montant maximum de pension qu'un travailleur peut percevoir, et un travailleur

Graphique 11. Incitations financières à partir à la retraite dans le cadre du régime des pensions<sup>1</sup>  
En pourcentage



1. Les calculs se rapportent au cas d'un travailleur ayant effectué une carrière complète avec une rémunération moyenne. Plus le taux de remplacement est élevé et plus la diminution du patrimoine retraite est marquée (autrement dit plus on se situe dans la zone sud-est des graphiques), plus l'incitation à partir à la retraite est forte.

2. Variation du patrimoine retraite en pourcentage des gains nets annuels.

Source : OCDE (2002b) et calculs de l'OCDE concernant les effets de la réforme.

qui a un historique de carrière complet atteindra vraisemblablement ce plafond au milieu de la soixantaine<sup>19</sup>. Par conséquent, dans le système actuel, un travailleur type au milieu de la soixantaine subit peu à peu un prélèvement implicite sur son patrimoine de pension, en ce sens que son patrimoine de pension commence de décroître s'il continue de travailler pendant une année de plus, ce qui incite à partir à la retraite avant 65 ans.

Les calculs préliminaires de l'OCDE font apparaître l'incidence de la réforme sur ces phénomènes incitatifs (graphique 11). Du fait, principalement, de la suppression du plafonnement de la pension et de l'application d'un taux d'accumulation plus élevé à partir de 63 ans, la variation du patrimoine de pension pour les travailleurs qui poursuivront leur activité au-delà de la soixantaine sera beaucoup plus positive. L'avantage implicite en termes de patrimoine de pension observé en Finlande pour un travailleur dans les premières années de la soixantaine qui travaillera une année de plus sera même l'un des plus élevés parmi les 15 pays de l'OCDE repris au graphique 11. Surtout, l'absence de plafonnement de la pension permettra d'éviter la situation actuelle dans laquelle la poursuite d'une activité peut entraîner une forte diminution du patrimoine de pension. En ce qui concerne l'effet de la réforme sur le taux de remplacement, le droit à une pension de vieillesse ne pouvant plus être ouvert à 60 ou 61 ans, les travailleurs ne seront guère incités à partir à la retraite avant 62 ans. A partir de 62 ans, la réforme entraînera vraisemblablement une augmentation du taux de remplacement, ce qui, dans une certaine mesure, n'incitera pas à continuer à travailler. D'après les estimations, la réforme devrait conduire à une hausse moyenne de 15 pour cent du niveau des pensions (Institut central de sécurité des pensions, 2002), bien que, dans ces calculs, l'effet (positif) estimé du rallongement de la vie professionnelle soit prise en compte alors que l'effet négatif de l'ajustement au titre de l'espérance de vie ne l'est pas (voir aussi annexe I).

Il est difficile d'apprécier l'effet net de ces forces contradictoires sur les mécanismes incitatifs<sup>20</sup>. Il est probable que l'effet comparativement plus important de la réduction du prélèvement implicite sur le patrimoine de pension et de l'application d'un taux de remplacement nul à 60 et 61 ans l'emportera sur l'effet, comparativement plus faible, de l'élévation du taux de remplacement à partir de 62 ans (l'importance relative de ces mouvements étant appréciée par référence à l'expérience des pays considérés au graphique 11). Cependant, pour que ces effets incitatifs se traduisent véritablement par une élévation de l'âge moyen de départ à la retraite, il est fondamental de limiter aussi les possibilités de retrait précoce de la vie active par d'autres voies.

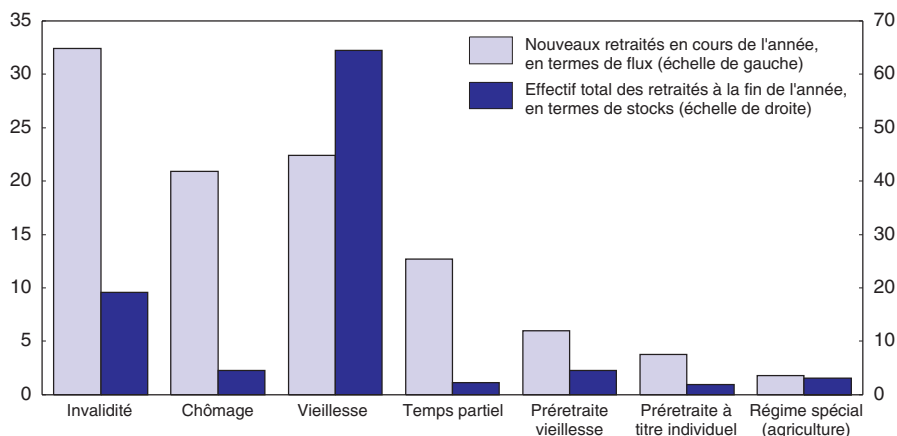
### ***Réformer les systèmes de départ anticipée à la retraite***

Des travaux récents portant sur divers pays de l'OCDE ont montré qu'en général, considérés isolément, les systèmes de pension de vieillesse n'incitent pas



fortement à prendre une retraite précoce<sup>21</sup>, mais que d'autres dispositifs – invalidité, chômage ou dispositifs spéciaux de préretraite – ont souvent cet effet. Les systèmes de préretraite sont un élément particulièrement important pour expliquer l'âge relativement bas de départ à la retraite en Finlande. En 2001, 22 pour cent seulement de tous les nouveaux retraités sont partis à la retraite à 65 ans pour percevoir la pension de vieillesse normale à taux plein, et 6 pour cent ont pris une retraite anticipée en bénéficiant d'une pension de vieillesse réduite (graphique 12). Le reste a pris sa retraite en vertu de divers régimes de cessation anticipée d'activité et régimes de pensions d'invalidité et de chômage, en particulier, qui représentaient respectivement 32 et 21 pour cent de l'ensemble des retraités<sup>22</sup>. Les incitations financières à utiliser les prestations de chômage et d'invalidité comme voie d'accès à une retraite anticipée jouent fortement (graphique 13). Un travailleur âgé de 55 ans qui percevait un salaire moyen et qui s'arrête de travailler, du fait d'une invalidité ou du chômage, bénéficie, dans un premier temps, d'un taux de remplacement tout à fait élevé<sup>23</sup>, de l'ordre de 60 pour cent, et la variation de son patrimoine de pension liée à une année supplémentaire d'activité joue de façon très négative. Qui plus est, ces résultats peuvent être généralisés à tous les âges jusqu'à l'âge officiel de départ à la retraite, à savoir 65 ans (OCDE, 2002b). La réforme prévoit donc tout un ensemble de mesures destinées à limiter le recours aux préretraites. On examine ci-après les deux grands systèmes de cessation anticipée d'activité, l'invalidité et le chômage, ainsi que les effets de la réforme.

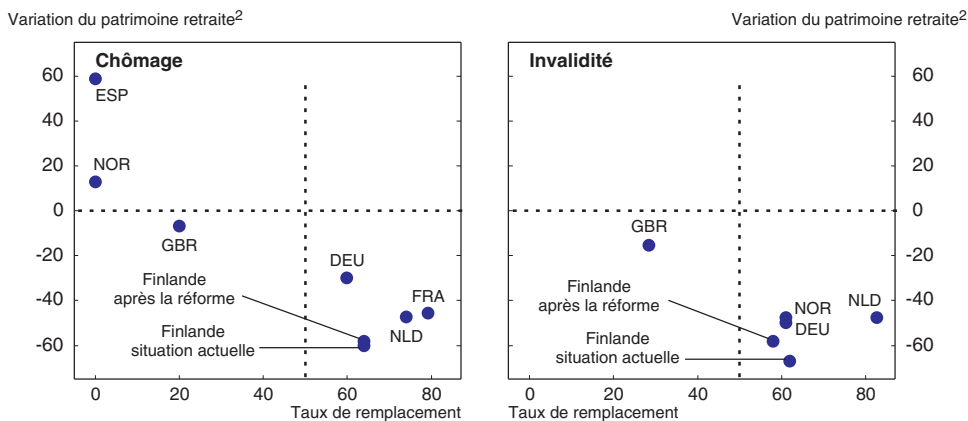
Graphique 12. La retraite selon le régime de pension<sup>1</sup>  
En pourcentage du total, 2001



1. Secteur public et secteur privé ; les pensions liées aux gains et les pensions nationales sont comprises.  
Source : Central Pension Security Institute.

**Graphique 13. Incitations financières à partir de la retraite dans le cadre de régime de chômage et d'invalidité<sup>1</sup>**

Pour une personne âgée de 57 ans, en pourcentage



1. Les calculs se rapportent au cas d'un travailleur ayant effectué une carrière complète avec une rémunération moyenne. Plus le taux de remplacement est élevé et plus la diminution du patrimoine retraite est marquée (autrement dit plus on se situe dans la zone sud-est des graphiques), plus l'incitation à partir de la retraite est forte.
  2. Variation du patrimoine retraite en pourcentage des gains nets annuels.
- Source : OCDE (2002b) et calculs de l'OCDE concernant les effets de la réforme.

Actuellement, les retraites précoces de la vie active sont facilités par ce qu'on appelle la « voie de sortie par le chômage » qui fait qu'à partir de 57 ans la période normale d'assurance chômage est étendue jusqu'à 60 ans, âge à partir duquel l'intéressé pourra bénéficier d'une pension de chômage. Peuvent bénéficier d'une pension de chômage les travailleurs âgés de 60 à 65 ans qui ont été chômeurs de longue durée et ont perçu des indemnités de chômage pendant la durée maximale, à savoir 500 jours. Par conséquent, la « voie de sortie par le chômage », qui conduit finalement à une pension de chômage, s'ouvre dès l'âge de 55 ans. L'effet de distorsion que cela induit se traduit par la vive augmentation du taux de chômage observé par âge à partir de 55 ans (Rantala, 2002). En outre, la fréquence du chômage est environ deux fois plus élevée environ parmi les travailleurs qui sont suffisamment âgés pour entrer dans la « voie de sortie par le chômage » que parmi ceux qui sont juste un peu trop jeunes pour en bénéficier (Ilmakunnas et Rantala, 2002).

Après la réforme, l'âge minimum ouvrant l'accès à la « voie de sortie par le chômage » passera à 57 ans, et la pension de chômage sera supprimée et remplacée par une prolongation des indemnités de chômage entre 60 et 65 ans. Cependant, ces changements ne s'appliquant qu'aux personnes nées après 1950, ils ne se feront sentir que lentement. Le principal effet de la réforme devrait être d'affaiblir l'incitation à cesser de travailler et à demander à percevoir des indemnités de

chômage pour les personnes âgées de 55 et 56 ans. L'effet de la réforme pour les personnes âgées de 57 ans et plus est moins manifeste. D'un côté, le chômage impliquera, en règle générale, un taux de remplacement net analogue à celui assuré par la pension de chômage, de sorte qu'il n'y aurait guère de changement dans les incitations à la retraite. Mais, d'un autre côté, la variation du patrimoine de pension liée à la poursuite d'une activité sera sans doute moins défavorable après la réforme<sup>24</sup>. Au total, l'effet devrait être une certaine réduction du recours au chômage comme voie d'accès à une retraite anticipée, encore que, pour les personnes âgées de plus de 57 ans, il sera sans doute marginal.

Il existe actuellement deux types de pension d'invalidité. Il y a, d'abord, la pension d'invalidité qui est accordée à toute personne âgée de 16 à 64 ans qui est reconnue inapte pour le travail. Et il y a, par ailleurs, une pension de préretraite qui peut être accordée à titre individuel aux personnes âgées de 60 à 64 ans en vertu de critères médicaux appliqués de façon moins stricte. La réforme mettra fin progressivement au système des préretraites accordées à titre individuel, ce qui est conforme aux recommandations formulées dans la précédente *Étude*. Cependant, on craint, en limitant les possibilités d'accès à une retraite anticipée, par la « voie de sortie par le chômage » notamment, de renforcer la pression sur l'invalidité. On a observé un lien entre les pensions d'invalidité et les pensions de chômage, en Finlande, au cours des années 1990, le nombre des bénéficiaires d'une pension d'invalidité diminuant mais le nombre des personnes admises dans la filière des pensions de chômage augmentant (Gould et Nyman, 2002). Si ce lien joue également dans l'autre sens, les effets de la réforme pour ce qui est d'élever à la fois l'âge moyen effectif de départ à la retraite et le niveau global de l'emploi pourraient être notablement amoindris. En vérité, il y a un certain nombre de pays de l'OCDE – on peut songer, en particulier, à la Norvège, aux Pays-Bas et à la Suède – où les pensions d'invalidité ont été détournées de leur sens, devenant, de fait, une prestation de chômage, avec les effets négatifs qui en résultent sur la performance du marché du travail.

### ***On pourrait faire davantage pour accroître la demande de main-d'œuvre âgée***

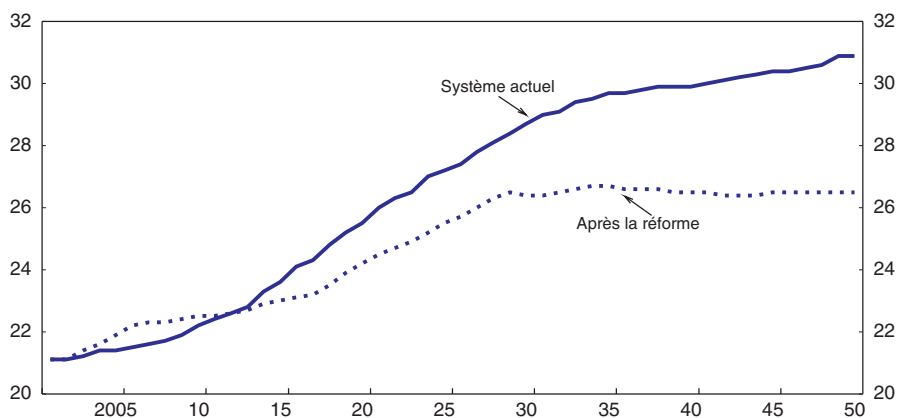
L'analyse présentée plus haut était centrée en grande partie sur les incitations financières en direction de l'offre de main-d'œuvre âgée, mais il faut aussi veiller à ce qu'il n'y ait pas de frein à la demande à l'égard de ce type de main-d'œuvre. Il faut que les salaires puissent s'adapter à la productivité afin, en particulier, d'éviter que la demande de main-d'œuvre ne se restreigne, le déclin de la productivité lié à l'âge ne se traduisant pas par des ajustements salariaux en conséquence. A cet égard, l'un des aspects positifs de la réforme est que, comme les pensions seront calculées sur la base des gains sur toute la durée de la vie, elles seront moins étroitement liées au salaire immédiatement avant la retraite, ce qui permet de penser que les travailleurs seront moins réticents à l'idée de

continuer de travailler pour un salaire moindre. La formation également est importante car il faut que les travailleurs vieillissants conservent des compétences intéressantes sur le marché. La diminution au fur et à mesure de l'avancée en âge de la fréquence de la formation liée à l'emploi est moins marquée en Finlande que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (OCDE, 1999), encore qu'elle l'est davantage que dans les autres pays nordiques. Cependant, la mise en place, récemment, du programme national en faveur des travailleurs vieillissants a contribué à faire prendre conscience de cette problématique liée au vieillissement de la main-d'œuvre. La faiblesse la plus manifeste de l'actuel système de pensions, du point de vue de ses effets sur la demande de main-d'œuvre âgée, est peut-être que les cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs augmentent avec l'âge du salarié, de façon à financer le risque accru de chômage et d'invalidité<sup>25</sup>. La précédente *Étude* recommandait de mutualiser ce risque afin de faire supporter la charge de ce risque accru sur le taux de cotisation pour tous les salariés, de sorte qu'il n'y aurait plus ce frein important à l'embauche ou au maintien en activité de travailleurs un peu âgés. Cependant, la réforme ne résout pas le problème. Elle pourrait même l'aggraver car les cotisations à la charge des salariés seront plus lourdes pour les travailleurs âgés, et l'on ne saurait dire quelle incidence cela aura finalement.

### **Il faudra quand même augmenter notablement les taux de cotisation au titre des pensions**

Au total, d'après les estimations officielles, la réforme réduira de moitié l'augmentation des taux de cotisation requise d'ici à 2050 (graphique 14), la moindre

Graphique 14. **Taux de cotisation au titre des pensions<sup>1</sup>**  
En pourcentage des salaires<sup>2</sup>



1. Cotisation des salariés au titre du régime professionnel.

2. Masse annuelle des salaires bruts.

Source : Central Pension Security Institute.

Tableau 9. **Décomposition du coût des pensions**  
En pourcentage des salaires<sup>1</sup>

	2002	2020	2030	2050
Sans réforme	17.7	27.8	32.3	35.7
Avec la réforme	17.7	26.3	30.1	31.4
Écart	..	-1.5	-2.2	-4.3
<i>dont :</i>				
Coefficient d'espérance de vie	..	-0.2	-0.9	-2.5
Taux d'accumulation à 1.9 %	..	0.5	0.8	1.1
Périodes non salariées (études, etc.)	..	0.8	1.5	2.7

1. En pourcentage de la masse annuelle brute des salaires.

Source : Institut central de la sécurité des pensions (2002).

pression sur les dépenses au titre des pensions tenant pour les deux tiers à l'ajustement pour l'espérance de vie (tableau 9). Un relèvement notable des cotisations n'en sera pas moins indispensable, de l'ordre, pense-t-on, de 5½ pour cent des salaires en moyenne sur la période 2030-50. En outre, les effets de la réforme au cours des 30 prochaines années sont plus modestes – par exemple, les taux de cotisation après la réforme augmenteraient de 5¼ pour cent au lieu de 7½ pour cent des salaires d'ici 2030 – car l'entrée progressive en vigueur des différentes composantes de la réforme signifie que les cohortes les plus nombreuses (celles de la génération du baby-boom) ne sont pas fortement touchées. Si le relèvement attendu de l'âge de départ à la retraite ne se traduit pas plus nettement par une moindre augmentation des cotisations c'est en particulier parce qu'on anticipe une augmentation du niveau moyen des pensions. Non seulement cela risque d'amoinrir l'effet incitatif des mesures destinées à encourager la poursuite de l'activité, mais cela va aussi directement à l'encontre de l'objectif qui était de placer le système sur une base financière stable. A cet égard, certains éléments de la réforme paraissent trop généreux, d'autant qu'on ne sait pas quels en seront les effets sur le taux d'emploi des travailleurs vieillissants, sur lequel on compte, pourtant, pour compenser en partie cet alourdissement des coûts. En particulier, l'augmentation du taux d'accumulation à partir de 52 ans et la validation de périodes non cotisées (années d'études, par exemple) n'auront sans doute pas grand effet sur les mécanismes destinés à encourager les travailleurs à travailler plus longtemps, mais ces mesures auront, en revanche, un coût non négligeable. De fait, sans ces deux éléments de la réforme, les trois quarts de la hausse attendue du coût des pensions (ce qui représente 3¾ pour cent de la masse salariale totale) entre 2020 et 2050 seraient non avenues (tableau 9).

### Finances publiques à long terme

Le vieillissement aura manifestement une lourde incidence sur les finances publiques. De récents exercices de comparaison, *ne prenant pas en compte* la

réforme des pensions, tendent à montrer que la progression des dépenses totales liées à l'âge (en pourcentage du PIB), en Finlande, sera la quatrième plus forte progression de la zone de l'OCDE (OCDE, 2001a). En outre, des calculs fondés sur les mêmes projections de dépenses incitent à penser qu'au moins d'après l'un des indicateurs de viabilité budgétaire (mesurant l'ajustement immédiat et permanent du solde primaire nécessaire pour éviter d'autres aménagements de la politique budgétaire) la Finlande se trouve dans une position particulièrement faible parmi les pays de l'OCDE (Frederiksen, 2001)<sup>26</sup>.

Pour examiner l'impact budgétaire plus vaste du vieillissement il est intéressant de considérer les scénarios à long terme établis récemment par le ministère des Finances et la Banque de Finlande qui l'un et l'autre intègrent l'effet de la réforme des pensions. Les deux scénarios sont en gros cohérents avec l'objectif actuel qui est de maintenir l'excédent des administrations publiques au niveau de 4½ pour cent du PIB, en moyenne, tout au long de la décennie, même si, par la suite, la situation budgétaire se dégrade quelque peu. Selon le scénario de base du ministère des Finances (2002b), les dépenses publiques de pensions (pensions nationales à taux forfaitaire et pensions liées aux gains) augmenteraient de près de 4 points de PIB, atteignant 14½ pour cent du PIB en 2050 (tableau 10). Dans le même temps, un accroissement des services de santé et de prise en charge de longue durée au profit des personnes âgées pourrait alourdir les dépenses de 4 points de pourcentage supplémentaires. Les projections montrent les conséquences au niveau budgétaire de l'hypothèse d'une stabilité du total des prélèvements obligatoires (y compris les cotisations de sécurité sociale) et autres dépenses en pourcentage du PIB. L'excédent des administrations publiques diminuerait régulièrement, passant en dessous des objectifs actuels à moyen terme à partir, en gros, de la fin de la décennie, et le solde primaire deviendrait négatif à partir de 2020. Au-delà de cette date, la dette nette combinée de l'administration centrale et des administrations locales augmenterait sans discontinuer, passant de 18 à 65 pour cent du PIB d'ici à 2050, alors que les avoirs des organismes de retraite se stabiliseraient aux alentours de 70-80 pour cent du PIB.

La Banque de Finlande (Kinnunen, 2002) a mené le même genre d'exercice, en faisant toutefois l'hypothèse que les taux de prélèvements obligatoires s'ajusteraient de manière à éviter le déficit des finances des administrations publiques et à maintenir l'excédent des caisses de sécurité sociale aux alentours de 2 à 3 pour cent du PIB. Dans ce cas, la réforme des pensions n'annulerait que pour environ un tiers l'alourdissement de la fiscalité nécessaire pour faire face au vieillissement, l'accroissement à long terme de la pression fiscale ressortant alors à 4 points de pourcentage au lieu de 6.

L'équilibre à long terme des finances publiques est très sensible au taux de rendement que les organismes de retraite dégageront, à l'avenir, sur leurs actifs (encadré 4). Le scénario du ministère des Finances postule un taux de

Tableau 10. **Les finances publiques à long terme**  
En pourcentage du PIB

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Dépenses totales	46.7	45.6	47.6	50.4	52.0	53.1
Pensions	10.7	11.7	13.3	14.7	14.6	14.4
Soins de santé	4.6	4.9	5.2	5.6	5.7	5.8
Prise en charge de longue durée	1.6	1.9	2.2	2.7	3.3	3.3
Paievements d'intérêt	2.8	2.1	1.9	2.4	3.4	4.6
Autres	27.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Recettes totales	53.7	49.6	50.5	51.3	51.4	51.6
Impôts et cotisations de sécurité sociale	46.9	42.3	42.3	42.3	42.3	42.3
Cotisations au titre des pensions de travailleur	7.2	8.3	8.8	9.3	9.3	9.2
Autres	6.8	7.3	8.2	9.0	9.1	9.3
Solde financier	7.0	4.0	2.9	0.9	-0.6	-1.5
Solde primaire <sup>1</sup>	8.1	2.5	-0.1	-2.3	-2.7	-2.5
Niveau brut d'endettement	52.5	35.4	31.1	40.5	58.2	77.8
Actifs financiers nets	4.0	32.5	52.9	52.7	35.8	16.2
Administration centrale et collectivités locales	-41.0	-22.5	-18.3	-27.7	-45.4	-65.1
Fonds de pension	45.0	55.0	71.2	80.4	81.2	81.1
<i>Pour mémoire</i>						
Hypothèses (en pourcentage)						
Productivité du travail (% de variation)	2.8	2.2	1.8	1.8	1.8	1.8
Taux d'emploi	66.9	68.7	71.2	72.5	72.8	73.2
Taux de chômage	9.8	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
Taux d'intérêt réel	2.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Inflation (% de variation)	3.4	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0

1. Solde financier hors revenu net d'intérêts.

Source : Ministère des Finances (2002b).

rendement réel à long terme de 4 pour cent. Si ce taux est inférieur d'un point de pourcentage, alors le solde financier des administrations publiques sera réduit de plus de  $\frac{3}{4}$  de point de PIB entre 2020 et 2030 et d'un point environ d'ici à 2050. Cette situation impliquerait un alourdissement plus précoce et plus fort du ratio d'endettement qui augmenterait d'environ 25 pour cent du PIB d'ici à 2050.

Il y a aussi de grandes incertitudes quant à l'effet du vieillissement sur le coût des soins de santé. Une variante du scénario de la Banque de Finlande montre qu'un accroissement, même modeste, de la productivité du secteur public dans les services liés au vieillissement (services de santé pour l'essentiel) contribuerait plus que la réforme des pensions à l'amélioration de la viabilité des finances publiques à long terme. Mais, d'un autre côté, des services de santé à plus forte intensité de capital ou un relèvement des salaires relatifs des travailleurs des services de santé pourraient accroître notablement les coûts.

#### Encadré 4. **Cadre institutionnel et préfinancement du système de pensions liées aux gains**

Les pensions liées aux gains sont en partie pré financées. Les fonds sont gérés par une multiplicité d'institutions privées. Les dispositifs à destination des salariés du secteur privé sont gérés par des compagnies d'assurance et des fonds de pensions d'entreprise et de branche. Les compagnies d'assurance sont le principal acteur sur ce marché, avec une part d'environ 80 pour cent. La valeur de marché des actifs des fonds de pensions du secteur privé s'élève actuellement à près de 50 milliards d'euros (un tiers du PIB) et celle des fonds de pensions du secteur public à près de 20 milliards d'euros. Ces actifs sont enregistrés en actifs des administrations publiques, bien que les institutions qui les gèrent soient des mutuelles, « propriété » à ce titre des employeurs qui sont les clients. De façon symétrique, les cotisations sont enregistrées en recettes des administrations publiques.

Le préfinancement n'a pas d'effet sur le niveau des pensions mais il influe sur l'évolution future des taux de cotisation, qui dépend fondamentalement du taux de rendement des fonds. En ce qui concerne le taux de rendement, le cadre institutionnel, en particulier les règles prudentielles et le degré de concurrence entre les institutions gestionnaires des fonds, est un élément très important.

Plusieurs propositions ont été faites pour intensifier la concurrence entre les institutions gestionnaires des fonds de pension. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé fixe chaque année un taux de rendement exigé, sur proposition des assureurs, pour toutes les institutions de pensions, tandis que le niveau de solvabilité est calculé sur la base d'un portefeuille type. Si une institution n'atteint pas le taux de rendement exigé, son niveau de solvabilité décroît. Si le rendement est supérieur au rendement exigé, la marge bénéficiaire sert à élever le niveau de solvabilité ou à reverser une partie des cotisations aux employeurs. Théoriquement, le montant des remboursements de cotisations aux employeurs témoigne de la performance des institutions gestionnaires des fonds de pension, et cela devrait encourager la concurrence entre les institutions. Cependant, si un employeur s'adresse à une autre institution pour gérer les fonds des pensions, il perd le bénéfice des remboursements, ce qui fait qu'il n'est généralement pas rentable de changer d'institution gestionnaire, même si le nouveau prestataire est en mesure d'assurer de meilleurs rendements sur les fonds investis. C'est pourquoi l'une des propositions qui a été formulée vise à améliorer les possibilités de transfert des actifs entre institutions. Il est aussi envisagé de modifier l'exigence commune de rendement. Exiger un taux de rendement élevé n'est pas nécessairement avantageux pour les futurs pensionnés car cela durcit, dans le même temps, les exigences de solvabilité, ce qui réduit les possibilités d'investir sur des actifs plus risqués. En fait, avec le dispositif actuel, les portefeuilles des différents assureurs sont très semblables. Le ministère des Finances propose de fixer un taux de rendement minimum exigé qui ne serait pas susceptible d'être modifié fréquemment, ce qui permettrait ainsi aux gestionnaires d'avoir des stratégies d'investissement différentes. Mais, pour que cela réussisse, il faut qu'il y ait une concurrence suffisante entre les institutions gestionnaires. Aucune décision n'a encore été prise visant à modifier le système actuel.



Un relèvement du taux d'emploi sera déterminant pour contenir les pressions budgétaires à long terme liées à l'alourdissement du taux de dépendance économique de la population. Selon le scénario de la Banque de Finlande, l'objectif à long terme du gouvernement d'un taux d'emploi de 75 pour cent pourrait être atteint d'ici à 2030, tandis que, d'après les projections du ministère des Finances, le taux d'emploi s'établirait à 73 pour cent d'ici à 2050, contre 67½ pour cent actuellement. Si l'on compare avec la situation dans d'autres pays, il y a manifestement une marge d'augmentation du taux d'emploi des travailleurs vieillissants (en particulier parmi les hommes), mais l'effet estimé de la réforme des pensions sur le taux d'emploi est au total assez modeste. Les estimations de la Banque de Finlande, du ministère des Finances et de l'Institut central de sécurité des pensions laissent présager une élévation du taux d'emploi de l'ordre de 1 à 2 points de pourcentage au cours de la prochaine décennie et de 2 à 4 points de pourcentage d'ici à 2050. Il est probable qu'une augmentation plus nette du taux d'emploi nécessiterait des réformes de plus grande ampleur du marché du travail, en plus de la réforme du système des pensions<sup>27</sup>.

Les deux scénarios font l'hypothèse d'un taux sous-jacent d'accroissement de la productivité de 1¼ pour cent. Bien qu'une telle hypothèse ne paraisse pas exagérément optimiste au regard de la performance enregistrée au cours de la décennie écoulée, ainsi qu'on le verra au chapitre IV, il faut être conscient que cette performance est due en grande partie à la réussite du secteur des technologies de l'information et des communications. Comme le montraient de précédents travaux du ministère des Finances (2002b), un ralentissement même temporaire de la croissance à moyen terme peut entraîner une nette dégradation de la situation budgétaire à long terme. Un taux de croissance temporairement plus faible, de 2 points de pourcentage en moyenne par rapport au scénario de base sur la période 2003-06, se traduit par une contraction de l'excédent du secteur public de plus de 4 points de PIB d'ici 2010, et la situation continue ensuite de se dégrader. Et la situation se dégrade alors même que l'on fait l'hypothèse d'une accélération ultérieure de la croissance avec un niveau de PIB inchangé à partir de 2020. Cette variante met utilement en lumière la sensibilité des calculs de tenaille à long terme aux conditions de départ et, de façon plus générale, montre bien tout l'intérêt qu'il y a à aborder la prochaine décennie avec une situation budgétaire saine.

## Résumé

La réforme des pensions comporte plusieurs mesures hardies – en particulier l'augmentation du taux d'accumulation pour les travailleurs âgés et la suppression du plafonnement des pensions – qui, avec la raréfaction des possibilités de cessation anticipée d'activité, devraient inciter les travailleurs à travailler plus longtemps. D'après les estimations officielles, les actuels projets de réforme aug-

menteraient l'âge moyen de départ à la retraite d'un an et demi d'ici à 2050 (Takala et Uusitalo, 2002). Avec l'effet des réformes antérieures, l'augmentation pourrait être double et, ainsi, cadrer avec l'objectif à long terme du gouvernement qui est de relever l'âge de départ à la retraite de 2 à 3 ans. D'autres éléments de la réforme sont également bienvenus. Il y a lieu, en particulier, de se réjouir de l'ajustement en fonction de la longévité, qui est de nature à améliorer la viabilité du système par rapport à l'un des grands facteurs d'incertitude démographique, ainsi que de la décision de calculer les droits à pension sur les gains sur toute la carrière, ce qui devrait améliorer la flexibilité du marché du travail. Mais la mise en œuvre progressive de la réforme et l'augmentation générale de la générosité des pensions limiteront l'amélioration de la viabilité du système. Il faudra aussi voir quel sera l'effet du durcissement de l'accès aux certains systèmes de préretraite et de la suppression d'autres systèmes de ce type sur les dispositifs qui subsisteront, car cela pourrait sérieusement amoindrir l'effet bénéfique des réformes.

Ces incertitudes quant aux effets à long terme de la réforme des pensions incitent à la prudence s'agissant de modifier les objectifs budgétaires actuels. Les scénarios à long terme du ministère des Finances et de la Banque de Finlande montrent que si la réforme des pensions permet d'éviter une dégradation majeure de la situation budgétaire, néanmoins des tensions fortes demeurent. En particulier, les projections du ministère des Finances postulent une stabilité du taux global des prélèvements obligatoires (mais avec une dégradation continue du ratio d'endettement) et les projections de la Banque de Finlande postulent une augmentation du taux des prélèvements, alors qu'une amélioration notable du marché du travail nécessiterait probablement une *baisse* du taux des prélèvements. S'il est vrai que des scénarios à long terme sont forcément sensibles à diverses hypothèses difficiles, ils montrent néanmoins l'intérêt qu'il y a à rester fidèle aux objectifs actuels d'excédent des administrations publiques sur le reste de la décennie et à poursuivre l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Il peut aussi y avoir de bonnes surprises. Par exemple, il est difficile de savoir quel sera l'effet net de la réforme des pensions sur l'âge effectif de départ à la retraite et sur le taux global d'emploi. Si, sous l'effet conjugué de la réforme des pensions et de diverses autres mesures, le taux d'emploi augmentait plus rapidement qu'on ne le prévoit actuellement, alors il faudrait réexaminer les objectifs budgétaires à la lumière de cette évolution positive.

## Notes

1. Sur les cinq dernières années et sur les dix dernières années, l'écart type de la croissance trimestrielle du PIB corrigée des variations saisonnières de même que la variation de ce taux de croissance d'un trimestre à l'autre ont été plus importants en Finlande que dans tout autre pays de la zone euro. L'intensité des modifications climatiques est peut-être l'une des explications ; en effet, la croissance trimestrielle du PIB est également relativement plus instable en Islande, en Norvège, en Suède et au Danemark que dans les autres pays européens. Ces dernières années, les fluctuations prononcées de la production dans l'industrie électronique, où lorsque qu'un modèle donné cesse d'être produit, la production du nouveau modèle n'intervient que plusieurs mois après, ont contribué de façon déterminante à cette instabilité.
2. En 2000, l'Asie a absorbé 9½ pour cent des exportations finlandaises de marchandises, ce qui est un pourcentage plus élevé que pour tout autre pays de la zone euro, la moyenne de la zone n'étant que de 6 pour cent. L'Asie est entrée pour 15 pour cent dans les exportations de produits électroniques finlandais. Les pays européens non membres de l'OCDE ont absorbé 9 pour cent des exportations de marchandises en 2000 (dans la zone euro, seule la Grèce a fait mieux), la moyenne de la zone étant de 3 pour cent.
3. C'est un trait commun à un nombre croissant de pays de l'OCDE (OCDE, 2002g).
4. La baisse du taux d'épargne en 2000 et sa reprise en 2001 sont essentiellement des artifices statistiques, dans la mesure où les fortes augmentations de revenu imputables aux options d'achat d'actions et aux plus-values en 2000 ne sont pas intégrées dans l'évaluation des revenus dans les comptes nationaux, alors que les impôts payés au titre de ces revenus le sont.
5. Ainsi, le taux de chômage des travailleurs âgés est en quelque sorte sous-estimé car, comme on le verra dans le chapitre II, il ne tient pas compte des bénéficiaires de la « pension de chômage » à partir de 57 ans.
6. Environ 5½ pour cent des 20 à 24 ans poursuivaient des études tout en étant comptabilisés comme chômeurs en 2000, soit le plus fort pourcentage de la zone de l'OCDE où la moyenne est de seulement 1½ pour cent (Perspectives de l'emploi 2002, OCDE, chapitre I).
7. Selon l'analyse présentée dans le premier chapitre des *Perspectives de l'emploi 2002*, OCDE, chapitre I, le chômage des étudiants n'est habituellement pas considéré comme un problème appelant une action des pouvoirs publics et ces mesures ne visent en général pas à l'influencer.
8. L'évaluation du taux de chômage non accélérateur d'inflation (NAIRU) et de la production potentielle pose des problèmes particuliers dans le cas de la Finlande. D'après la méthode utilisée par l'OCDE, la production a dépassé son potentiel en 2000. Cependant,

une bonne partie de la croissance en 2000 ayant été engendrée dans le secteur des TIC, où les niveaux de productivité sont très élevés, une forte croissance n'entraîne pas nécessairement de tensions particulières sur le marché du travail. L'estimation du NAIRU semble indiquer une marge de ressources inutilisées en 2000.

9. L'accord, conclu fin 2000 et concernant environ 90 pour cent des salariés finlandais, prévoyait une augmentation de 3.1 pour cent en 2001 et de 2.3 pour cent en 2002.
10. Cette formule est quelque peu ambiguë, comme nous le verrons ci-après, notamment parce que les déflateurs pertinents ne sont pas clairement précisés.
11. La croissance du PIB entre 1998 et 2002 a atteint en moyenne juste au-dessus de 3 pour cent par an.
12. Sur la base du projet de budget 2003.
13. Voir Eschenbach et Schuknecht (2002).
14. Diverses réformes mises en oeuvre au cours des années 90 réduiront les dépenses afférentes à l'ensemble des régimes de pension de 8½ pour cent de la masse salariale, selon les estimations, d'ici à 2030 (voir l'encadré 5 dans l'Étude économique de la Finlande, 1999-2000).
15. L'Étude économique de la Finlande établie par l'OCDE pour 1999-2000 comportait un chapitre spécial consacré au vieillissement.
16. Voir, par exemple, Blöndal et Scarpetta (1998) et OCDE (2002b).
17. Pour plus de détails sur ces calculs, voir OCDE (2002b).
18. Les prestations de pension sont réduites de 0.4 pour cent pour chaque mois d'anticipation par rapport à l'âge légal de départ à la retraite, fixé à 65 ans, et elles sont majorées de 0.6 pour cent pour chaque mois d'activité supplémentaire au-delà de 65 ans.
19. Le plafond correspond actuellement à 60 pour cent du salaire de référence. Pour une personne qui commence de travailler à 23 ans, l'application d'un plafond décourage de travailler au-delà de 61 ans dans la mesure où la poursuite d'une activité impliquera le versement de cotisations de pension sans permettre d'acquérir des droits supplémentaires. En outre, les pensions sont imposées.
20. Johnson (2000), examinant l'expérience d'un certain nombre de pays de l'OCDE en matière de réforme des pensions, relève des données empiriques « solides » montrant que le taux de remplacement et le prélèvement implicite qui frappe la poursuite d'une activité influent sur le taux d'activité des hommes au-delà de 60 ans. Il observe également qu'il est difficile de dissocier l'effet de ces deux éléments en raison de la colinéarité. Cependant, sur la base de ce qui a pu être observé à certaines périodes dans différents pays, il en conclut que, dans certains cas, l'effet du prélèvement implicite sur la poursuite d'une activité a été l'élément majeur alors que, dans d'autres cas, c'est l'effet de remplacement qui a été dominant.
21. Cela s'explique, en partie, par les modifications qui ont été introduites ces dernières années, qui visaient à rendre les systèmes de pension plus neutres sur un plan actuariel.
22. Sont comptabilisés ici parmi les retraités relevant du régime de l'invalidité les bénéficiaires d'une pension de préretraite accordée à titre individuel. Comme le montre le graphique 12, la proportion de bénéficiaires d'une préretraite apparaît beaucoup plus faible si l'on considère le « stock » total de pensionnés (30 pour cent environ en 2001) que si l'on considère le « flux » des nouveaux retraités (la proportion étant alors environ des trois quarts en 2001). En effet, la plupart des bénéficiaires d'une pension de préretraite finiront par accéder à la pension normale de vieillesse à 65 ans.

23. Sur le graphique 13, le taux de remplacement est le taux de remplacement au moment de l'entrée dans le régime du chômage ou de l'invalidité. Dans certains pays, encore que ce ne soit pas particulièrement le cas en Finlande, le niveau de la prestation de chômage peut diminuer au fil du temps, ce qui a pour effet d'abaisser le taux de remplacement et de jouer moins fortement en faveur du retrait du marché du travail.
24. Le taux net de remplacement sera sans doute le même pour un travailleur accédant à la filière du chômage dès que possible (55 ans actuellement, 57 ans après la réforme) et pour un travailleur qui continuera de travailler jusqu'à l'âge à partir duquel il pourra bénéficier d'une pension de vieillesse (60 ans actuellement, 62 ans après la réforme). Actuellement comme après la réforme, le taux d'accumulation des droits à pension est à peu près le même sur cette période. En revanche, il y a une grande différence entre la situation actuelle et la situation après la réforme après 62 ans, les travailleurs étant alors davantage incités à continuer de travailler au-delà de cet âge du fait de la suppression du plafonnement des pensions et de l'application d'un taux d'accumulation plus élevé. Ainsi, l'incitation à travailler après 57 ans sera renforcée avec la réforme, plus l'historique d'emploi sera long et plus les travailleurs seront enclins à travailler jusque vers le milieu de la soixantaine plutôt que de partir à la retraite dès le début de la soixantaine.
25. Dans la pratique, les taux de cotisation appliqués aux employeurs dépendent uniquement de l'âge des salariés, dans les entreprises de plus de 50 salariés. Voir le chapitre sur la fiscalité dans la précédente Étude pour plus de détails.
26. Pour évaluer la viabilité budgétaire, on peut aussi se fonder sur des mesures des engagements financiers nets des administrations publiques (*Perspectives économiques de l'OCDE 2002*, n° 72, chapitre IV). Cependant, la définition précise de ces mesures doit être examinée avec soin, en particulier pour réaliser des comparaisons internationales. Par exemple, d'après le tableau 34 de l'annexe de cette publication, la position de la Finlande semble très favorable – puisqu'elle est l'un des quelques pays de l'OCDE où les administrations publiques ont d'importants actifs nets, équivalant à 42 pour cent du PIB en 2001. Cependant, dans ce pourcentage sont comptabilisés les avoirs des organismes de retraite, représentant 48 pour cent du PIB en 2001, mais pas les engagements correspondants au titre des pensions. Il est donc plus intéressant de comparer les engagements financiers nets conjugués des administrations centrale et locales de la Finlande (hors organismes de retraite) avec les chiffres concernant les administrations publiques des autres pays. Dans cette optique, la position de la Finlande est beaucoup moins favorable, avec des engagements financiers nets de 6 pour cent du PIB en 2001.
27. Les projections de la Banque de Finlande intègrent une hypothèse selon laquelle, à mesure que la population vieillit, la demande de main-d'œuvre décroît plus lentement que l'offre. On en déduit, de façon peut-être optimiste, une augmentation du taux d'emploi moyen de 4 points de pourcentage et un recul du taux de chômage d'environ 2 points.
28. Ce chapitre est le dernier d'une série d'examen par pays qui fait partie du projet en cours de l'OCDE sur les dépenses publiques. A ce jour, les autres pays couverts par ces examens ont été les suivants : Allemagne, Canada, Danemark, Grèce, Hongrie, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Suède et Suisse. Des publications d'évaluation générale des dépenses publiques ont été également réalisées dans le cadre de ce projet ; voir Atkinson et van den Noord (2001) et Lundsgaard (2002).

29. La division entre dépenses au titre des biens d'intérêt social et transferts de revenus repose sur les dépenses brutes. Dans les comparaisons internationales réalisées par l'OCDE sur les dépenses sociales nettes qui prennent en compte le traitement fiscal des transferts et les dépenses fiscales, la Finlande et les autres pays nordiques continuent d'occuper des rangs élevés (graphique 16 et Adema, 2001).
30. Pour une évaluation générale de l'efficacité du secteur public, voir ministère des Finances (2002d, 2002e).
31. Par exemple, l'examen de l'évolution de la productivité dans les centres finlandais de santé par Luoma et Järviö (2000) conclut que la moitié des centres de santé ont amélioré leur productivité de 1988 à 1995 d'au moins 6 pour cent et pour un quart d'entre eux, d'au moins 17 pour cent.
32. La Finlande présente un ratio des impôts au PIB analogue à ceux de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de la France, de la Norvège et de la Suède. Dans tous ces pays, ce ratio est au moins de 45 pour cent. La plupart des autres pays de l'OCDE affichent des ratios bien inférieurs à 40 pour cent (OCDE, 2002h).
33. Avant la fin 2003, la Finlande va devoir s'aligner sur une réglementation plus libérale de l'importation de produits à base d'alcool (et de tabac) en provenance des autres États membres de l'Union européenne. En outre, le système actuel d'imposition appliqué aux voitures neuves et d'occasion a été considéré comme illégal par l'Union européenne dans une décision prise dans une affaire examinée par la Cour. L'application de cette décision conduira à une diminution des taxes à l'importation de voitures d'occasion. D'après les estimations, le respect des dispositions sur l'alcool et les voitures devrait se traduire par une réduction des impôts de l'ordre de 1 pour cent du PIB, principalement en raison de la perte de recettes fiscales sur les alcools.
34. L'évaluation réalisée en 2002 aux termes de l'Article IV de ses Statuts par le Fonds monétaire international plaide aussi pour un renforcement d'une démarche pluriannuelle dans le processus de planification budgétaire (FMI, 2002).
35. Voir l'examen de l'OCDE à paraître sur la réforme de la réglementation OCDE (2003) pour plus de précisions sur cette question.
36. Par le passé, cette répartition des tâches a apparemment abouti à une stratégie de « carrousel » des municipalités en vue d'économiser des ressources. Il n'était apparemment pas rare qu'elles attendent que les chômeurs de longue durée soient proches de la fin de leurs droits à prestation de la KELA pour leur proposer un emploi (généralement subventionné par l'État), jusqu'à ce qu'ils puissent de nouveau être admis à bénéficier des prestations de la KELA, ce qui évitait aux municipalités de leur verser une aide sociale locale. Ce problème a depuis lors été réglé.
37. Le principal échelon de l'administration publique régionale réside dans les 20 régions (*maakunta*) chacune étant dirigée par un conseil régional (*maakuntaliitto*). Mises en place à la fin des années 90, elles reposent sur les provinces finlandaises traditionnelles et font partie de la structure régionale de l'Union européenne. Elles ont des besoins budgétaires relativement limités qui sont financés principalement par une cotisation annuelle versée par les municipalités membres. Les conseils régionaux interviennent également dans certains domaines de l'aménagement du territoire comme les routes et les services des eaux.
38. Moisio (2002) compare les finances des municipalités avant et après la modification des dotations budgétaires et constate effectivement que dans le cadre du nouveau système, les municipalités prennent des décisions économiques plus prudentes. Par exemple, dans le nouveau système, les municipalités ont plus tendance à évaluer

simultanément les dépenses et les recettes par opposition à la pratique consistant à « dépenser avant de lever des impôts » qui a caractérisé le système de péréquation des dotations.

39. L'État intervient normalement par des aides financières discrétionnaires aux municipalités en difficulté financière. Ces dernières années, le nombre de municipalités qui ont été dans l'incapacité de faire couvrir leurs dépenses de fonctionnement par leurs recettes de fonctionnement a augmenté. Toutefois, ces dérapages demeurent relativement limités et l'ampleur des dotations discrétionnaires de l'État pour y remédier ne fait pas planer de véritable menace sur l'indépendance des municipalités, ni sur la maîtrise globale des dépenses. D'après les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur pour 2001, 114 municipalités ont reçu des dotations discrétionnaires de l'État à titre d'aide pour une valeur totale d'environ EUR 60 millions, somme relativement faible par rapport au revenu total des municipalités de EUR 27 milliards.
40. Une partie de la diminution des dotations de l'administration centrale s'explique par des réorientations de la politique qui ont fait baisser les dépenses des municipalités. Par exemple, les contributions que les municipalités sont tenues de verser à l'Institution d'assurance sociale de Finlande, KELA, ont été réduites.
41. Bien que l'on ait pu constater une certaine amélioration ces derniers temps, il y a encore un décalage d'environ deux ans entre un exercice budgétaire donné et le versement des sommes au titre de la péréquation. Une proposition plus radicale de Pekkarinen (2001) consisterait à établir un mécanisme de péréquation en temps réel entre les municipalités, mais après examen, elles n'a pas été retenue par les pouvoirs publics.
42. En outre, malgré de fortes ressemblances des systèmes, le financement finlandais des municipalités n'a pas présenté le phénomène danois de spirale à la hausse des dépenses, financées par des augmentations des taux des impôts municipaux.
43. De fait, lors d'une réunion avec un agent de l'OCDE, un responsable municipal a affirmé que la concurrence fiscale « n'était pas un sport ».
44. La Norvège présente une structure des municipalités analogue à celle de la Finlande et il est intéressant de noter que Langørgen *et al.* (2002) estiment qu'il serait possible d'économiser 4.1 milliards de couronnes norvégiennes, soit ¼ pour cent du PIB, si les 434 municipalités norvégiennes étaient réunies en 90 grandes unités administratives.
45. Selon le ministère de l'Intérieur, il n'y a eu qu'une trentaine de fusions en autant d'années. Une centaine de municipalités ont cependant engagé des négociations en vue d'une éventuelle fusion.
46. En fait, ce sont vraisemblablement de telles considérations qui ont, entre autres, poussé l'Union européenne à intégrer le principe de « subsidiarité », à savoir l'idée que la définition de l'action des pouvoirs publics et sa mise en œuvre doivent revenir à l'échelon le plus bas de l'administration publique en mesure d'atteindre les objectifs. Voir le document-cadre de l'OCDE sur les dépenses publiques, Atkinson et van den Noord (2001). Pour un examen plus précis des avantages pour la démocratie dans les administrations publiques locales, ainsi que pour une étude générale du fédéralisme budgétaire, voir Oates (1999).
47. En 1998, conscient de la forte inertie à laquelle se heurtait l'abandon de la tradition de prestation interne de services par le secteur public, le gouvernement a lancé le Projet Gouvernement et Marché qui vise à encourager la concurrence entre prestataires privés et publics. Récemment, ce projet a été centré sur le rôle des acheteurs, à savoir pour l'essentiel les municipalités ou les conseils municipaux communs. Une enquête

portant sur 15 municipalités confirme que la prestation de services par le secteur privé est restée limitée (voir Étude 2002 ), même si presque toutes les municipalités affirment travailler sur ce dossier (AFC, 2002).

48. Pour une étude plus précise des problèmes de concurrence dans le secteur privé, voir le chapitre III de l'examen de l'OCDE à paraître sur la réforme de la réglementation en Finlande (OCDE, 2003).
49. En principe, les prestataires publics et privés de services sont traités de la même façon par la fiscalité, dans la mesure où ce n'est pas le type de producteur, mais le type de service qui détermine l'exonération de la TVA. Dans le cas des services assujettis à la TVA, les municipalités comme les prestataires privés bénéficient de déductions au titre de la TVA payée pour leurs achats de façon à éviter une double imposition. En revanche, il peut y avoir un traitement différencié des prestataires publics et privés dans le cas des services exonérés de TVA. Dans ce cas, les prestataires publics obtiennent un remboursement de 5 pour cent qui correspond à une estimation de la somme moyenne payée au titre de la TVA sur les achats pour les services tandis que les prestataires privés n'en bénéficient pas. Les repas des cantines scolaires en constituent une illustration importante. En raison de la prise en compte de la TVA sur les achats dans les prix du secteur privé, il peut être plus avantageux pour les municipalités d'organiser en interne les services de cantine scolaire.
50. Une enquête de suivi sur l'utilisation des divers instruments de gestion visant à améliorer l'efficacité et la qualité du secteur public a été menée en 2000. Les résultats, couvrant à la fois l'État et les municipalités, ont par exemple mis en lumière une utilisation assez large des systèmes de remontée des réactions des utilisateurs, alors que le recours aux chartes de services était moins courant.
51. Les formules de financement des établissements d'enseignement supérieur qui prennent en compte le nombre de diplômés ont été introduites ailleurs, par exemple en Norvège et en Suisse. Comme dans d'autres pays, les universités de Finlande se soumettent à des examens mutuels. Compte tenu du faible nombre d'établissements, les examens sont réalisés par des établissements non finlandais, ce qui mérite d'être salué.
52. Les lignes directrices pour l'évaluation des activités du secteur public ont été élaborées par l'Association finlandaise des autorités locales et régionales, le ministère de l'Intérieur et celui des Finances dans le cadre du Projet national sur la productivité (*Tuottavuudella tulevaisuuteen*).
53. On peut aussi percevoir des indices d'une politique de plus grande ouverture en matière d'information sur les services publics dans le récent examen de la politique sociale (ministère des Affaires sociales et de la Santé, 2002a) dans lequel il est indiqué que les renseignements sur les délais d'attente dans les hôpitaux sont à la disposition du public sur l'Internet.
54. Un indice de la maturité globale des services d'administration électronique place la Finlande au quatrième rang après le Canada, la Norvège et les États-Unis dans une comparaison portant sur neuf pays de l'OCDE (ministère des Finances, 2002e). Autres éléments, l'enquête de la Commission européenne, Flash Eurobarometer indique que les utilisateurs d'ordinateurs finlandais sont parmi les utilisateurs les plus assidus de l'administration électronique dans les pays européens.
55. Le nouveau portail général de l'administration publique finlandaise se trouve à l'adresse [www.Suomi.fi](http://www.Suomi.fi).



56. L'une des municipalités pionnières dans ce domaine est Espoo ([www.Espoo.fi](http://www.Espoo.fi)), l'une des plus grandes villes de Finlande.
57. Pour un aperçu de l'emploi dans le secteur public en Finlande, voir ministère des Finances (1999).
58. Selon les données collectées au printemps 2002 par le ministère des Finances, seuls 14 pour cent (15 700 salariés) parmi les employés de l'administration centrale étaient concernés par le nouveau système de rémunération.
59. Un récent projet de l'OCDE portant sur le dossier de l'emploi public dans onze pays membres a indiqué que ces pays se heurtaient à un problème commun de pénuries immédiates et prospectives de personnel dans certains domaines. Comme en Finlande, la démographie de la fonction publique aggrave généralement le problème (OCDE, 2001d).
60. Il existe aussi des considérations régionales qui interviennent dans l'évaluation de la demande future de services publics. Dans les centres en expansion (en particulier la zone d'Helsinki) il faut accroître le nombre de personnels de garde d'enfants et d'enseignants, alors que dans les zones plus périphériques qui perdent leur population en âge de travailler, il faut investir dans la prise en charge des personnes âgées (Vuorento, 2001).
61. Les contrats temporaires dans le secteur privé servent aux nouveaux salariés mais aussi lorsqu'un agent sous contrat permanent change d'affectation. Environ un quart des salariés du secteur public sont sous contrat temporaire. Toutefois, la part de ces personnes qui détiennent aussi un contrat permanent est inconnue.
62. L'Association médicale finlandaise (*Suomen Lääkäriliitto*, SLL) n'a pas signé la convention biennale centrale sur la politique des revenus qui a été conclue en décembre 2000 et a poursuivi ses négociations séparément avec son employeur, l'Association d'employeurs des collectivités locales (*Kunnallinen Työmarkkinalaitos*, KT). Il s'est ensuivi une grève de 20 semaines qui a abouti à la conclusion d'un accord salarial en août 2001. L'augmentation des salaires a été de quelque 10½ pour cent (en termes nominaux) sur les deux années et elle s'accompagne d'améliorations des conditions de travail.
63. On compte environ 270 centres de santé pour les 448 municipalités.
64. En 2000, un changement important est intervenu dans la structure des districts hospitaliers de la région d'Helsinki à l'occasion de la fusion entre les districts d'Helsinki et d'Uusimaa ainsi que l'Hôpital universitaire d'Helsinki en un seul district hospitalier, le HUS.
65. Il n'y a pas de loi sur le système des prix ou le niveau des prix conclus entre les districts hospitaliers et les municipalités. Généralement, les municipalités concluent un accord annuel, plutôt qu'un contrat formel, avec le district hospitalier sur la prestation et la tarification de services (Järvelin, 2002).
66. Les frais facturés pour les services de santé et les services sociaux sont prévus par la Loi sur la facturation à la clientèle des services de santé et de protection sociale.
67. Une récente étude de la politique de facturation à la clientèle (ministère des Affaires sociales et de la Santé, 2002a), souligne la complexité et le manque de transparence des frais facturés aux clients dans le système finlandais de santé.
68. Le rapport de l'OCDE Panorama de la santé (OCDE, 2001b) estime le taux de croissance annuel moyen des dépenses de produits pharmaceutiques par habitant à 3.7 pour cent en Finlande sur la période 1970-98, soit un rythme analogue à celui d'autres pays.

69. Un document sur les conséquences budgétaires du vieillissement (Commission européenne, 2001) comporte des projections qui montrent que la Finlande pourrait connaître la plus forte augmentation des coûts de prise en charge de longue durée des pays de l'Union européenne, à concurrence d'environ 2 pour cent du PIB entre 2000 et 2050.
70. Il existe un certain nombre de biais en faveur de l'utilisation de logements médicalisés (« logements-foyers ») pour les personnes âgées. Les municipalités ont plus de marge de manœuvre pour facturer ces services (ainsi que les services annexes à domicile) par rapport à la prise en charge en institution. De même, les particuliers vivant dans les logements-foyers dans le cadre de ce dispositif peuvent bénéficier de diverses prestations du fonds national d'assurance sociale (KELA) – indemnité de logement, indemnité de prise en charge des retraités et remboursements des soins de santé – qui ne sont pas versées aux personnes en long séjour dans des institutions. Enfin, récemment encore, la formule du logement-foyer bénéficiait d'une aide de l'Association Slot Machine et du Fonds pour le logement de Finlande.
71. Les initiatives visant à améliorer les services de prise en charge des personnes âgées entrent dans le cadre d'une stratégie d'ensemble décrite dans le Plan de ciblage et d'action pour la protection sociale et les soins de santé.
72. La possibilité de coûts importants et de résultats sociaux indésirables résultant de la concurrence au niveau des administrations locales amène certains spécialistes du fédéralisme budgétaire à préconiser une centralisation de la protection sociale.
73. Pour une comparaison des schémas d'admission dans le système préscolaire et l'enseignement élémentaire, voir OCDE (2002d). Le recours répandu au système de prise en charge à la journée et la tradition de préscolarisation d'un an en Finlande fait que la plupart des enfants sont au contact de l'enseignement public pendant une période considérable avant de commencer leur scolarisation obligatoire. On notera que la Norvège a récemment abaissé à six ans l'âge de la scolarité obligatoire.
74. La publication OCDE (2002d) montre que la Finlande affiche l'un des taux d'admission dans l'enseignement tertiaire les plus élevés des pays de l'OCDE.
75. La loi de 1998 sur les universités oblige ces dernières et les établissements polytechniques à se livrer à une évaluation systématique et a créé à cet effet un organisme de contrôle, le Conseil supérieur finlandais d'évaluation de l'enseignement supérieur (ministère de l'Éducation, 2000).
76. Pour des évaluations de l'efficacité des écoles, voir, par exemple Häkkinen *et al.* (2000) et Kirjavainen et Loikkanen (1998).
77. Source : Association des écoles indépendantes, [www.ykl.pp.fi/index.html](http://www.ykl.pp.fi/index.html).
78. Le gouvernement a lancé une action de promotion de l'enseignement professionnel dans le cadre de sa campagne visant à résoudre le problème des pénuries de main-d'œuvre dans certaines professions. Par exemple, la formation professionnelle figure dans les grands thèmes du Plan de développement 1999-2004 du ministère de l'Éducation (ministère de l'Éducation, 1999). Voir aussi le site Web promotionnel du Conseil national de l'Enseignement intitulé *Occup your time* [www.viisikko.fi/ammattillinegb/](http://www.viisikko.fi/ammattillinegb/).
79. En 2002, la Finlande était deuxième dans le classement du Forum économique mondial pour la compétitivité (elle a perdu en 2001 la première place au profit des États-Unis). Elle occupait la même position en 2002 dans le classement de l'International Institute for Management Development.
80. Les fortes fluctuations de la croissance de la productivité et de la production en Finlande, en particulier celles qui sont liées à la récession du début des années 90, font

qu'il est difficile de séparer le cycle de la tendance. C'est pourquoi il faut considérer avec encore plus de prudence que pour les autres pays les estimations de la croissance tendancielle.

81. Par exemple, les estimations récentes de Jalava (2002) montrent que la croissance de la productivité multifactorielle est l'élément qui a de loin le plus contribué à la croissance de la production hors construction résidentielle en Finlande depuis au moins le milieu des années 70. En général, la contribution du stock de capital, de la qualité du capital, des heures travaillées et de la qualité de la main-d'œuvre a été dans chaque cas relativement faible ; la principale exception est l'impact très négatif de la réduction des heures de travail lors de la récession du début des années 90.
82. Diverses autres données statistiques mettent en évidence les atouts de la Finlande dans le domaine scientifique et technologique. Comme le montre le Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE (OCDE, 2001c), la Finlande est l'un des pays où la proportion de scientifiques et d'ingénieurs dans la population active est la plus forte ; la Finlande a également un grand nombre de dépôts de brevets par habitant et représente une forte proportion des articles scientifiques et techniques consacrés aux disciplines de l'ingénieur et à la technologie.
83. Dans une évaluation des activités consacrées aux biotechnologies, Statistics Finland estime qu'environ 7 pour cent de la R-D des entreprises étaient consacrés aux biotechnologies, la proportion étant de 5 et 11 pour cent respectivement pour la recherche dans le secteur public et pour la recherche dans l'enseignement supérieur ([www.stat.fi/tk/yr/ttbio\\_en.html](http://www.stat.fi/tk/yr/ttbio_en.html)). Selon plusieurs articles du groupe de pression des biotechnologies finlandaises, le secteur finlandais des biotechnologies se situerait au sixième rang en Europe et 10 pour cent de l'industrie européenne des biotechnologies seraient finlandais ([www.finbio.net/articles/nature.htm](http://www.finbio.net/articles/nature.htm)).
84. La forte croissance de la productivité dans le secteur de l'intermédiation financière et des assurances tient sans doute en partie à l'utilisation des nouvelles technologies, mais elle pourrait également refléter des problèmes de mesure. Par exemple, l'une des raisons de la forte croissance de la productivité pourrait être l'utilisation de la marge d'intérêt comme indicateur des services d'intermédiation financière ou l'utilisation d'un indicateur de production pour les assurances largement fondé sur la différence entre les primes et les sinistres.
85. En ce qui concerne la méthode utilisée par Eurostat pour mesurer la productivité dans le secteur des services, voir le Manuel sur la mesure des prix et volumes (Eurostat, 2001). Les méthodes de mesure de la production et de la productivité autres que celles de la comptabilité nationale et leurs résultats sont examinés dans le rapport annuel de Statistics Finland sur la productivité (Statistics Finland, 2002).
86. Les réseaux locaux sans fil permettent d'accéder au World Wide Web et peuvent être en principe plus rapides que l'UMTS, mais seulement dans un rayon de 100 mètres à l'heure actuelle. Ce qu'on appelle la « Wi-Fi » n'est pas seulement mise en place par des individus (qui laissent souvent le libre accès dans ce rayon), mais aussi par de grandes sociétés à réseau fixe comme British Telecom (BT), Telia (Suède) et Korea Telecom, en vue d'un accès sur abonnement. Ces réseaux ont une destination variable ; ils peuvent remplacer une ligne fixe dans des bureaux ou assurer certains services dans un hôtel ou un café. Certes, le réseau local sans fil ne permet pas un accès véritablement mobile, mais ses partisans font valoir que l'utilisateur est généralement statique lorsqu'il recourt à des services comme le courrier électronique et l'Internet.

87. On notera néanmoins que la Finlande n'accorde pas un régime fiscal spécial pour la R-D (OCDE, 2001c). Cela peut être jugé surprenant, vu l'importance du secteur des TIC, dont l'intensité en R-D est particulièrement forte.
88. La mesure dans laquelle le chômage standardisé dépasse la moyenne de l'UE est un peu exagérée par le grand nombre d'étudiants qui sont comptabilisés parmi les chômeurs, comme on l'a vu au chapitre I.
89. Le rapport entre le taux d'emploi des personnes à faible niveau d'instruction et le taux global d'emploi est également bien plus faible en Finlande (71 pour cent en 2001) qu'il ne l'est en moyenne dans l'Union européenne (77 pour cent), ce rapport étant toutefois encore plus faible dans certains pays (Allemagne, Belgique et Autriche) (Commission européenne, 2002).
90. Dans un premier temps, les confédérations centrales s'entendent sur les principes généraux applicables aux hausses de salaire et aux autres modifications des conditions de travail. Dans un deuxième temps, les syndicats et les fédérations patronales négocient des conventions collectives de branche. Enfin, des accords sont conclus au niveau de l'entreprise.
91. Néanmoins, dans certains pays ayant un éventail des salaires très étroit, comme la Suède et le Danemark, la différence entre le taux de chômage des personnes ayant un faible niveau d'instruction et le taux de chômage global est relative infime.
92. Par ailleurs, si l'on compare avec d'autres pays, la rémunération après impôt des emplois qualifiés dans les services nécessitant de nombreuses années d'études est faible par rapport à celle des emplois dans l'industrie (Kouvonen, 2002).
93. L'éventail des salaires, mesuré par le rapport entre le salaire à plein temps du décile inférieur à la médiane (qui est utilisé dans le graphique 29), se resserre depuis le début des années 90.
94. Le taux moyen et le taux marginal sont élevés pour tous les niveaux de salaire et les différentes catégories de ménages. En 2001, pour un célibataire percevant les deux tiers du salaire moyen, le taux moyen d'imposition (impôt sur le revenu plus cotisations salariales et patronales moins prestations en espèces) était de 41 pour cent et le taux marginal de 53 pour cent (respectivement neuvième et cinquième rang dans la zone de l'OCDE). Pour une personne mariée ayant deux enfants, le taux moyen était de 39 pour cent et le taux marginal de 57 pour cent (sixième et cinquième rang dans la zone de l'OCDE). Voir OCDE (2002e).
95. On constate également que l'élasticité de la demande de travail par rapport au salaire est la plus forte parmi les travailleurs les moins instruits (Tuomiari, 2001).
96. Le nombre d'emplois aidés au niveau des communes est tombé ces six dernières années de 30 000 à 14 000, alors que l'emploi aidé dans les entreprises a doublé et est passé de 7 000 à 14 000.
97. La réforme pilote a commencé au début de 2002 et se prolongera jusqu'à la fin de 2004.
98. Près d'un tiers des étrangers travaillent actuellement dans la santé, l'enseignement et les services sociaux, un quart dans le commerce de gros et de détail et l'hôtellerie-restauration et près d'un cinquième dans les autres services. L'emploi des étrangers dans l'industrie est relativement faible, surtout si l'on compare la Finlande à d'autres pays européens comme l'Allemagne (OCDE, 2001a).
99. Nicoletti et autres (2001) estiment que la libéralisation du gaz, de l'électricité, des postes, des télécommunications et des transports entre 1978 et 1988 a fait progresser

- l'emploi dans le secteur des entreprises de près de 2 pour cent, ce qui représente l'une des plus fortes augmentations dans la zone de l'OCDE.
100. Cette section s'inspire du chapitre III des Examens de la réforme de la réglementation de l'OCDE : Finlande (OCDE, 2003).
  101. L'AFC ne peut pas appliquer directement les articles 81 et 82 du traité CE, mais la politique de la concurrence finlandaise est néanmoins conforme en pratique à la réglementation communautaire. La Finlande est prête à procéder aux réformes législatives nécessaires pour appliquer les articles 81 et 82.
  102. Le Conseil de la concurrence n'était pas véritablement une instance judiciaire et seul son président était magistrat.
  103. Cette section s'inspire de AFC (2002) et de OCDE (2003).
  104. L'exclusion n'est pas absolue, mais formulée de telle manière qu'elle couvre (et donc fait échapper à la loi sur la concurrence) l'application des lois qui concernent les aides au revenu des producteurs.
  105. Une étude récente de l'Office de contrôle des comptes de l'État montre que les subventions faussent la rentabilité des exploitations agricoles. A titre d'exemple, la production laitière devrait être le secteur le plus rentable, mais en fait elle accuse la plus faible rentabilité. Sans subventions, les producteurs de lait seraient plus rentables que les éleveurs de porcs ou les céréaliers. En fait, l'ordre est inverse du fait de ces subventions.
  106. Sonera a récemment fusionné avec Telia, la société suédoise de télécommunications. L'État finlandais détient environ 20 pour cent du capital de la société fusionnée et l'État suédois 45 pour cent.
  107. Ces estimations sont fondées sur la méthodologie actuelle de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui tient uniquement compte des émissions provenant de la combustion de tourbe et n'analyse pas l'intégralité du cycle de vie du bilan des émissions de gaz à effet de serre pour la tourbe. Les autorités finlandaises ont lancé un vaste programme de recherche afin de mieux appréhender cette question complexe et, si cela se justifie, d'influer sur la poursuite de la mise au point de la méthodologie utilisée dans le cadre de la CCNUCC.
  108. Dans les coûts entre une redevance versée à l'organisme public de gestion des déchets nucléaires. Cet organisme devrait être suffisamment financé pour faire face aux dépenses de démantèlement, mais tant que les premières grandes centrales ne seront pas démantelées, on ne sait pas très bien quel sera le coût effectif et quelles seront les conséquences à long terme.
  109. Les réductions prévues des émissions de dioxyde de carbone sont les suivantes : 4,5 millions de tonnes pour les énergies renouvelables, 3,5 millions de tonnes pour les économies d'énergie et l'efficacité énergétique.
  110. L'un des objectifs principaux est d'accroître la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire en la portant à 27 pour cent en 2010, contre 21 pour cent en 1995 (ministère du Commerce et de l'Industrie, 2000). L'électricité produite à partir de ressources renouvelables, à l'exception de l'hydroélectricité, bénéficie d'un dégrèvement fiscal. Ce dégrèvement se monte à 6,9 euros par mégawatt-heure pour l'énergie éolienne (95 pour cent du taux normal de la taxe sur l'électricité), 2,5 euros par mégawatt-heure pour les combustibles résiduels et 4,2 euros par mégawatt-heure pour les autres sources. Si l'on considère que cette électricité remplace la capacité de production à base de charbon avec un facteur d'émission de 0,77 tonne de

dioxyde de carbone par mégawatt-heure, le coût de cette mesure pour l'énergie éolienne est de 33 euros par tonne d'émissions de carbone évitées.

111. Ce programme est minime. La superficie ouvrant droit à la subvention est de 52 km<sup>2</sup> (0.02 pour cent de la superficie forestière). La somme totale versée a été de l'ordre de 2 millions d'euros par an. La subvention comporte trois éléments : pour la gestion de la superficie forestière, l'exploitation des jeunes arbres et la production de copeaux. Les deux derniers éléments équivalent à 11 euros par m<sup>3</sup> de bois, soit plus de 40 euros pour une réduction d'une tonne de carbone.
112. Le 1<sup>er</sup> janvier 2003, la taxe est passée de 15 à 30 euros par tonne, et elle augmentera encore en 2005 pour atteindre 50 euros par tonne.
113. Si les audits énergétiques sont inclus dans les accords volontaires, ils n'en demeurent pas moins des programmes séparés, empêchant l'agrégation des résultats. En 2001, la réduction annuelle cumulée a représenté, selon les estimations, entre 614 et 789 milliers de tonnes pour les accords volontaires et entre 156 et 202 milliers de tonnes de dioxyde de carbone pour les audits énergétiques, suivant l'intensité en carbone des combustibles remplacés. Les dépenses totales au titre du programme d'accords volontaires (1998-2001) se sont chiffrées à 5.4 millions d'euros et celles au titre du programme d'audits énergétiques se sont élevées à 13.1 millions d'euros (1992-2001).
114. Entre 1996 et 1999, les recettes de l'impôt sur les salaires ont été réduites de 2.3 milliards d'euros, cette diminution étant en partie compensée par une augmentation des recettes au titre des taxes sur l'énergie de 0.6 milliard d'euros.
115. La législation du marché unique de l'UE empêchait l'imposition d'une taxe aux frontières sur l'électricité importée.
116. Après les hausses d'impôt introduites au début de 2003, la taxe sur l'électricité est passée à 4.4 euros par mégawatt-heure pour les activités industrielles et à 7.3 euros par mégawatt-heure pour les autres secteurs.
117. Les estimations actuelles des externalités imputables à l'utilisation de tourbe comme combustible sont fondées sur les travaux de Pingoud *et al.* (1997).
118. En outre, les effets externes de la tourbe sur la santé publique dépassent de 80 pour cent ceux du charbon, en raison des émissions plus fortes d'autres polluants atmosphériques (*op. cit.*).
119. Les hypothèses relatives à l'absorption de dioxyde de carbone sont fondées sur une étude de Mälkki et Frilander (1997).
120. Étant donné le faible pouvoir calorifique de la tourbe et les volumes nécessaires, le transport de ce combustible vers une centrale électrique n'est pas rentable au-delà de 100 kilomètres.
121. Voir, par exemple, Sommer *et al.* (1999) ou MIRA-T (2001).
122. Pour améliorer la qualité de l'air en Finlande, des accords bilatéraux ont également été conclus avec l'Estonie et la Russie afin de réduire la pollution transfrontalière dans certaines zones de la Finlande particulièrement touchées.
123. En 2003, des programmes de ce type seront opérationnels au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et aux États-Unis. La Slovaquie démarrera en 2004 un dispositif pour le dioxyde de soufre.
124. En outre, en raison de la forte teneur en carbone du combustible diesel, les émissions de gaz à effet de serre par litre de carburant sont 14 pour cent plus importantes que

- cela n'est le cas pour l'essence. Cependant, du fait du meilleur rendement énergétique des moteurs diesel, les émissions par km parcouru sont moindres que pour les moteurs à essence. Ce dernier aspect devrait inciter les particuliers à acheter des véhicules diesel, sans que des incitations budgétaires supplémentaires soient nécessaires.
125. Les fines particules peuvent également résulter du sablage des routes. Jusqu'à présent, les seules mesures qui ont été prises concernent les émissions de particules liées au dégel du printemps, ces émissions augmentant alors du fait du sablage des routes en hiver.
  126. Le gouvernement vient de dresser un inventaire des forêts jugées importantes dans l'optique de la conservation.
  127. Environ 11 pour cent des superficies forestières sont protégées.
  128. Il faut veiller à ce que l'extension des zones forestières protégées se fasse avec un bon rapport coût-efficacité. Les études en termes de consentement à payer montrent que ce rapport diminue à mesure que s'accroît la superficie protégée (Mäntymaa et autres, 2002).

## Glossaire des abréviations

<b>AFC</b>	Autorité finlandaise de la concurrence
<b>CEE (ONU)</b>	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
<b>CCNUCC</b>	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
<b>CO<sub>2</sub></b>	Dioxyde de carbone
<b>COV</b>	Composés organiques volatils
<b>EU</b>	États-Unis
<b>IHPC</b>	Indice harmonisé des prix à la consommation
<b>kbps</b>	Kilobits par seconde
<b>KELA</b>	Caisse d'assurance sociale
<b>NAIRU</b>	Taux de chômage non accélérateur d'inflation
<b>NO<sub>x</sub></b>	Oxydes d'azote
<b>ONG</b>	Organisations non gouvernementales
<b>PAMT</b>	Programme actif du marché du travail
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>R-D</b>	Recherche et développement
<b>RFP</b>	Recettes fiscales potentielles
<b>TI</b>	Technologie de l'information
<b>TIC</b>	Technologie de l'information et des communications
<b>TVA</b>	Taxe à la valeur ajoutée
<b>UE</b>	Union européenne
<b>Stakes</b>	Centre national de recherche et développement pour la protection sociale et la santé
<b>UMTS (3G)</b>	Universal Mobile Telecommunications Systems (téléphonie mobile de troisième génération)
<b>WLAN</b>	Réseau local sans fil



## Bibliographie

- Adema, W. (2001), « Net Social Expenditure : 2nd Edition », *Labour Market and Social Policy – Occasional Papers*, n° 52, OCDE, Paris, DEELSA/ELSA/WD(2001)5, [www.oalis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-WD\(2001\)5](http://www.oalis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-WD(2001)5).
- AFC, Autorité finlandaise de la concurrence (2001), *Annuaire 2001*, Helsinki, [www.kilpailuvirasto.fi/download/vuosikirja-2001-englanti.pdf](http://www.kilpailuvirasto.fi/download/vuosikirja-2001-englanti.pdf).
- AFC (2002), *Annuaire 2002*, Helsinki, [www.kilpailuvirasto.fi/download/vuosikirja-2002-englanti.pdf](http://www.kilpailuvirasto.fi/download/vuosikirja-2002-englanti.pdf).
- Ali-Yrkkö, J. et R. Hermans (2002), « Nokia in the Finnish Innovation System », *Discussion Paper*, n° 811, ETLA, Institut de recherche de l'économie finlandaise, Helsinki, [www.etla.fi/english/research/publications/searchengine/pdf/dp/dp811.pdf](http://www.etla.fi/english/research/publications/searchengine/pdf/dp/dp811.pdf).
- ASF, Autorité de surveillance financière (2002), *Rapport annuel 2001*, Helsinki, [www.rata.bof.fi/english/publications/data/annual\\_report/annual\\_report\\_2001.PDF](http://www.rata.bof.fi/english/publications/data/annual_report/annual_report_2001.PDF).
- Atkinson, P. et P. van den Noord (2001), « Managing Public Expenditure : Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 285, OCDE, Paris, [www.oecd.org/pdf/M00002000/M00002529.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00002000/M00002529.pdf).
- Blöndal, S. et S. Scarpetta (1998), « The Retirement decision in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 202, OCDE, Paris, [www.oecd.org/pdf/M00001000/M00001351.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00001000/M00001351.pdf).
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital through Post-compulsory Education and Training : Selected Efficiency and Equity Aspects », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 333, OCDE, Paris, [http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2002\)19/\\$FILE/JT00129531.PDF](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp(2002)19/$FILE/JT00129531.PDF).
- Citron, L. et R. Walton (2002), « International Comparisons of Company Profitability », *Economic Trends*, n° 587, octobre, National Statistics, The Stationery Office, Londres, [www.statistics.gov.uk/articles/economic\\_trends/ET587\\_Walton.pdf](http://www.statistics.gov.uk/articles/economic_trends/ET587_Walton.pdf).
- Commission européenne (2001), « Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations », Comité de politique économique, EPC/ECFIN/655/01-EN final, Bruxelles, octobre, [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc/epc\\_ageing\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_ageing_en.htm).
- Commission européenne (2002), *L'emploi en Europe 2002 : Évolution récente et perspectives*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/sep/employment\\_in\\_europe2002\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/sep/employment_in_europe2002_fr.pdf).
- Conseil économique (2002), « Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä » (La fiscalité dans un cadre international), Rapport du Groupe de travail, *Publications du Cabinet du Premier Ministre*, 5/2002, Helsinki.
- Eschenbach, F. et L. Schuknecht (2002), « Asset Prices and Fiscal Balances », *Document de travail*, n° 141, BCE, Banque centrale européenne, Francfort, mai, [www.ecb.int/pub/wp/ecbwp141.pdf](http://www.ecb.int/pub/wp/ecbwp141.pdf).

- Eurostat (2001), *Handbook on Price and Volume Measures in National Accounts*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, [http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datasshop/print-catalogue/FR?catalogue=Eurostat&product=KS-41-01-543-\\_\\_-N-FR](http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datasshop/print-catalogue/FR?catalogue=Eurostat&product=KS-41-01-543-__-N-FR).
- Financial Times (2002), « The Great Telecoms Survivor », 18 novembre, Londres.
- Finnra, Administration routière finlandaise (2002), *Statistiques routières finlandaises 2001*, Helsinki, [www.tieh.fi/timeser.htm](http://www.tieh.fi/timeser.htm).
- FMI, Fonds monétaire international (2002), « Finland-2002 Article IV Consultation », [www.imf.org/external/np/ms/2002/061002.htm](http://www.imf.org/external/np/ms/2002/061002.htm).
- Frederiksen, N.K. (2001), « Fiscal Sustainability in the OECD. A Simple Method and some Preliminary Results », *Working Paper*, 3/2001, Ministère des Finances, Helsinki.
- Gould, R. et H. Nyman (2002), « Työkyvyttömyyseläkkeet 1990-2001 » (Pensions d'invalidité en 1990-2001), *Papers*, 2002 :38, Institut central de sécurité des pensions, Helsinki.
- Häkkinen, I., T. Kirjavainen et R. Uusitalo (2000), « School Resources and Student Achievement Revisited : New Evidence Using Panel Data », *VATT-Discussion Papers*, n° 227, VATT, *Institut gouvernemental de recherche économique*, Helsinki, [www.vatt.fi/julkaisut/k/k227.pdf](http://www.vatt.fi/julkaisut/k/k227.pdf).
- Holm, P. et V. Vihriälä (2002), « Matalan tuottavuuden työn tuki : Tarpeellinen keino työllisyyden parantamiseksi Suomessa » (Subventions pour le travail à faible productivité : Un moyen utile d'améliorer l'emploi en Finlande), *Pellervo Documents de travail de l'Institut de recherche économique*, n° 57, Helsinki, [www.yrittajat.fi/sy/home.nsf/pages/NT0000B712?OpenDocument&View=L1](http://www.yrittajat.fi/sy/home.nsf/pages/NT0000B712?OpenDocument&View=L1).
- Ilmakunnas, S. et J. Rantala (2002), « Evaluating the Unemployment Pension Reform in Finland », rapport présenté au neuvième Séminaire international de recherche de la Fondation pour les études internationales sur la sécurité sociale, consacré à la réforme des pensions et tenu à Sigtuna (Suède) en juin.
- Institut central de sécurité des pensions (2002), « Arviointi työmarkkinajärjestöjen sopiman yksityisalojen eläkeuudistuksen vaikutuksista » (Estimations des effets de la réforme des pensions du secteur privé convenue par les partenaires sociaux), *Eläketurvakeskuksen monisteita*, n° 40, Helsinki.
- Jalava, J. (2002), « Accounting for Growth and Productivity : Finnish Multi-factor Productivity, 1975-99 », *Finnish Economic Papers*, à paraître.
- Järvelin, J. (2002), *Health Care Systems in Transition : Finland*, European Observatory on Health Care Systems, vol. 4, n° 1, [www.euro.who.int/document/e74071.pdf](http://www.euro.who.int/document/e74071.pdf).
- Johnson, R. (2000), « The Effect of Old-age Insurance on Male Retirement : Evidence from Historical Cross-country Data », *Research Working Papers*, RWP 00-09, Federal Reserve Bank of Kansas City, [www.kc.frb.org/Publicat/Reswkpap/pdf/rwp00-09.pdf](http://www.kc.frb.org/Publicat/Reswkpap/pdf/rwp00-09.pdf).
- Kinnunen, H. (2002), « Weakening Employment – A Threat to Public Finances », *Bulletin*, vol. 76, n° 3, Banque de Finlande, Helsinki, [www.bof.fi/eng/6\\_julkaisut/6.1\\_SPn\\_julkaisut/6.1.2\\_BO\\_f\\_bulletin/02b3.pdf](http://www.bof.fi/eng/6_julkaisut/6.1_SPn_julkaisut/6.1.2_BO_f_bulletin/02b3.pdf).
- Kirjavainen, T. et H. Loikkanen (1998), « Efficiency Differences of Finnish Senior Secondary Schools : An Application of DEA and Tobit-Analysis », *Economics of Education Review*, Pergamon, vol. 17, n° 4.
- Kouvonen, S. (2002), « Suomalaisen palkansaajan ansiotaso ja ostovoima euronäkökulmasta » (Niveau de rémunération et pouvoir d'achat du salarié finlandais du point de vue européen), *Tuposeto Study, Raportti 8.10.2002*, Statistique Finland, [www.stat.fi/tk/hp/tuposeto.pdf](http://www.stat.fi/tk/hp/tuposeto.pdf).

- Langørgen, A., R. Aaberge et R. Åserud (2002), « Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner » (Réduction des dépenses grâce à la fusion des municipalités), *Reports 2002/15*, Statistique Norvège, Oslo, [www.ssb.no/emner/12/90/rapp\\_200215/rapp\\_200215.pdf](http://www.ssb.no/emner/12/90/rapp_200215/rapp_200215.pdf).
- Lehtilä, A. et S. Tuhkanen (1999), *Integrated Cost-effectiveness Analysis of Greenhouse Gas Emission Abatement – The case of Finland*, VTT (Technical Research Centre of Finland), VTT Publications 374, Espoo, [www.inf.vtt.fi/pdf/publications/1999/P374.pdf](http://www.inf.vtt.fi/pdf/publications/1999/P374.pdf).
- Linna, M. et U. Häkkinen (1999), « Benchmarking Hospitals : Towards more Efficient Care », *Dialogi*, supplément en anglais 5B, STAKES, National Research and Development Centre for Welfare and Health, Helsinki.
- Lundsgaard, J. (2002), « Competition and Efficiency in Publicly Funded Services », *Revue économique de l'OCDE*, n° 35, 2002/2, OCDE, Paris, à paraître.
- Luoma, K. et M-L. Järviö (2000), « Productivity Changes in Finnish Health Centres in 1988-1995 : A Malmquist Index Approach », *VATT-Discussion Papers*, n° 218, VATT, Institut gouvernemental de recherche économique, Helsinki, [www.vatt.fi/julkaisut/k/k218.pdf](http://www.vatt.fi/julkaisut/k/k218.pdf).
- Mälkki, H. et P. Frilander (1997), *Life cycle assessment of peat utilisation in Finland*, VTT (Centre finlandais de recherche technique), VTT Publications 333, Espoo.
- Mäntymaa, E., M. Mönkkönen, J. Siikamäki et R. Svento (2002), « Estimating the Demand for Biodiversity – Vagueness Band and Open-Ended Questions, » dans E.C. van Ierland, H.P. Weikard et J. Wesseler (éds.), *Proceedings : Risk and Uncertainty in Environmental and Resource Economics*, Conférence internationale, 5-7 juin, Wageningen, Groupe sur l'économie de l'environnement et les ressources naturelles, Université de Wageningen, [www.sls.wau.nl/enr/conference/papers/short/mantymaa\\_short.doc](http://www.sls.wau.nl/enr/conference/papers/short/mantymaa_short.doc).
- Marjanen, R. (2002), « Palkkatarkkaisuun sisältyvä ja toteutuminen tulopolitiikan aikakaudella » (Contenu et application des accords salariaux au cours de la période d'application de la politique du revenu), *Series B*, n° 188, ETLA, Institut de recherche de l'économie finlandaise, Helsinki, [www.etla.fi/english/research/publications/searchengine/pdf/abstract/b188eng.pdf](http://www.etla.fi/english/research/publications/searchengine/pdf/abstract/b188eng.pdf).
- Ministère de l'Éducation (1999), *Education and Research 1999-2004, Development Plan*, Helsinki, [www.minedu.fi/julkaisut/KESU2004/eng/engKESU.html](http://www.minedu.fi/julkaisut/KESU2004/eng/engKESU.html).
- Ministère de l'Éducation (2000), *Higher Education Policy in Finland*, Helsinki, [www.minedu.fi/julkaisut/Hep2001/Pdf/index.html](http://www.minedu.fi/julkaisut/Hep2001/Pdf/index.html).
- Ministère des Affaires sociales et de la Santé (1999), « Guidelines on Health Care in Finland », Helsinki, [www.stm.fi/english/pao/publicat/guide/guide.htm](http://www.stm.fi/english/pao/publicat/guide/guide.htm).
- Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2002a), *Memorandum of the National Project on Safeguarding the Future of Health Care Services*, Working Group Memorandum, 2002: 3 eng, Helsinki, [www.stm.fi/english/eho/publicat/ehocontents50.htm](http://www.stm.fi/english/eho/publicat/ehocontents50.htm).
- Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2002b), *Palvelut kotiin setelillä ? Selvitys palvelusetelien käytön tehostamisesta kunnan kotipalveluissa*, Mémoire du Groupe de travail, 2002 :10, Helsinki.
- Ministère des Finances (1999), *The Finnish State as an Employer*, Helsinki, [www.vn.fi/vn/vm/english/other/state.pdf](http://www.vn.fi/vn/vm/english/other/state.pdf).
- Ministère des Finances (2001a), « Standpoint of the Ministerial Steering Group to the Reform of Central Government », Département de la gestion publique, Helsinki, juin, [www.vn.fi/vm/english/public\\_management/centadmin.pdf](http://www.vn.fi/vm/english/public_management/centadmin.pdf).
- Ministère des Finances (2001b), « Economic Policy Challenges in Coming Years », *Economic and Economic Policy Surveys*, 4/2001, Helsinki, [www.vn.fi/vm/english/national\\_economy/economic\\_survey/econsurvey4\\_01.pdf](http://www.vn.fi/vm/english/national_economy/economic_survey/econsurvey4_01.pdf).

- Ministère des Finances (2002a), *Economic Survey : September 2002*, Helsinki, [www.vn.fi/vn/vm/english/national\\_economy/economic\\_survey/econsurveysept02.pdf](http://www.vn.fi/vn/vm/english/national_economy/economic_survey/econsurveysept02.pdf).
- Ministère des Finances (2002b), « Stability Programme for Finland : November 2002 Update », Helsinki, [www.vn.fi/vn/vm/english/national\\_economy/stability/vo2002-11-eng.pdf](http://www.vn.fi/vn/vm/english/national_economy/stability/vo2002-11-eng.pdf).
- Ministère des Finances (2002c), « A Sustainable Economy : The Foundation of Welfare », *Economic and Economic Policy Surveys*, n° 3/2002, Helsinki, [www.vn.fi/vn/vm/english/national\\_economy/tsengd2.pdf](http://www.vn.fi/vn/vm/english/national_economy/tsengd2.pdf).
- Ministère des Finances (2002d), « Toward a More Efficient and High Standard Public Economy », *Discussion Paper*, n° 71, Helsinki, [www.vn.fi/vm/english/national\\_economy/discussion71.pdf](http://www.vn.fi/vm/english/national_economy/discussion71.pdf).
- Ministère des Finances (2002e), *Finland's Competitiveness and the Way Forward*, Helsinki, [www.vn.fi/vn/vm/english/national\\_economy/benchmarking02.pdf](http://www.vn.fi/vn/vm/english/national_economy/benchmarking02.pdf).
- Ministère des Finances (2002f), « Kilpailukykyiseen verotukseen » (Vers une fiscalité concurrentielle), Rapport du Groupe de travail sur la fiscalité du revenu, Département du fisc, *Documents de travail*, 12/2002, Helsinki, [www.vn.fi/vm/liston/page.jsp?r=27615&l=fi&menu=3745](http://www.vn.fi/vm/liston/page.jsp?r=27615&l=fi&menu=3745).
- Ministère du Commerce et de l'Industrie (2000), *Action Plan for Renewable Energy Sources in Finland*, n° 1/2000, Helsinki, [www.vt.fi/ene/tuloksia/uusiutuvat/actionp.pdf](http://www.vt.fi/ene/tuloksia/uusiutuvat/actionp.pdf).
- Ministère du Commerce et de l'Industrie (2001), « Laatu ja tehokkuutta palvelujen kilpailulla » (Qualité et efficience grâce à la concurrence dans les services), *Rapports du Comité ad hoc*, 17/2001, [www.ktm.fi/1/kilpailu/tyto17.pdf](http://www.ktm.fi/1/kilpailu/tyto17.pdf).
- Ministère du Travail (2002a), « Finland's National Action Plan for Employment. In accordance with the EU's Employment Guidelines », *Publication of Labour Administration*, n° 308, Helsinki, [www.mol.fi/julkaisut/nap2002english.pdf](http://www.mol.fi/julkaisut/nap2002english.pdf).
- Ministère du Travail (2002b), « Työllisyys uuden vuosituhannen alussa. Työvoima 2020. Väliraportti » (L'emploi au début du millénaire. Population active en 2020, rapport intérimaire), *Työpoliittinen tutkimus*, n° 234, Helsinki, [www.mol.fi/julkaisut/tyopoltutk1.htm#\\_Toc1282635](http://www.mol.fi/julkaisut/tyopoltutk1.htm#_Toc1282635).
- MIRA-T (2001), *Milieu- en natuur rapport Vlaanderen : thema's*, Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw, Leuven.
- Moisio, A. (2002), « Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants », *VATT-Research Reports*, n° 93, VATT, Institut gouvernemental de recherche économique, Helsinki, [www.vatt.fi/julkaisut/tutkimus.asp?id=478](http://www.vatt.fi/julkaisut/tutkimus.asp?id=478).
- Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ernst, S. Jean, S. Santiago et P. Swaim (2001), « Product and Labour Market Interactions in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 312, OCDE, Paris, [http://appli1.oecd.org/olis/2001/doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2001\)38/\\$FILE/JT00118559.pdf](http://appli1.oecd.org/olis/2001/doc.nsf/linkto/eco-wkp(2001)38/$FILE/JT00118559.pdf).
- Oates, W.E. (1999), « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 3, American Economic Association, Stanford et Pittsburgh, [www.aeaweb.org/journal/contents/sept1999.html#AN0502857](http://www.aeaweb.org/journal/contents/sept1999.html#AN0502857).
- OCDE (1997), *Examens des performances environnementales : Finlande*, Paris.
- OCDE (1999), « Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE : Mesure et analyse », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2000), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, Paris.
- OCDE (2001a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2001b), *Panorama de la santé*, Paris.
- OCDE (2001c), *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*, Paris, [www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-18-nodirectorate-no-1-17305-18-no-,00.html](http://www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-18-nodirectorate-no-1-17305-18-no-,00.html).

- OCDE (2001d), *Secteur public – un employeur de choix ? Rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/pdf/M00031000/M00031772.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00031000/M00031772.pdf).
- OCDE (2002a), « Évaluation générale de la situation macroéconomique », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, Paris, [www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-notheme-8-no-2-21583-0-no-,00.html](http://www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-notheme-8-no-2-21583-0-no-,00.html).
- OCDE (2002b), « La contribution d'une retraite plus tardive à la croissance de l'emploi », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, Paris, [www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-notheme-8-no-2-21583-0-no-,00.html](http://www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-notheme-8-no-2-21583-0-no-,00.html).
- OCDE (2002c), « La procédure budgétaire en Finlande », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, n° 2, Paris.
- OCDE (2002d), *Regards sur l'Éducation*, Paris.
- OCDE (2002e), *Prestations et salaires*, Paris.
- OCDE (2002f), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation*, Paris, [www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-1-nodirectorate-no-12-30635-1-no-,00.html](http://www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-1-nodirectorate-no-12-30635-1-no-,00.html).
- OCDE (2002g), « Échanges intra-branche et intra-groupe et internationalisation de la production », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, Paris, [www.oecd.org/pdf/M00030000/M00030802.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00030000/M00030802.pdf).
- OCDE (2002h), *Statistiques des recettes publiques 1965-2001*, Paris, [www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-notheme-3-no-1-35109-0-no-,00.html](http://www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-notheme-3-no-1-35109-0-no-,00.html).
- OCDE (2003), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Finlande*, Paris, à paraître.
- Pekkarinen, J. (2001), « Kuntien peruspalvelujen rahoitus » (financement des services publics municipaux), 1/2001, Ministère de l'Intérieur, Helsinki, [www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8C84C63B8400A4B4C2256B720045337C/\\$file/peruspalvelut.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8C84C63B8400A4B4C2256B720045337C/$file/peruspalvelut.pdf).
- Pingoud, K., et al. (1997), « Externe National Implementation: Finland », VTT Energy, Final Report to the European Commission Non Nuclear Energy Programme, Joint Research Centre, Seville, <http://externe.jrc.es/fin.pdf>.
- Rantala, J. (2002), « Ikääntyvien työttömyys ja työttömyyseläkejärjestelmä » (Chômeurs âgés et régime de pension chômage), *Rapports*, 2002 :28, Institut central de sécurité des pensions, Helsinki, [www.etk.fi/english/6/r6-3-1.asp](http://www.etk.fi/english/6/r6-3-1.asp).
- Räty, T., K. Luoma, V. Koskinen et M-L. Järviö (2002), « Terveyskeskusten tuottavuus vuosina 1997 ja 1998 sekä tuottavuuseroja selittävät tekijät » (Productivité et efficience des centres de santé en 1997 et 1998 et explications des différences), *Rapports de recherche-ATT*, n° 88, VATT, Institut gouvernemental de recherche économique, Helsinki, [www.vatt.fi/julkaisut/tutkimus.asp?id=397](http://www.vatt.fi/julkaisut/tutkimus.asp?id=397).
- Rapport des Autorités nordiques de la concurrence (2002), *Competitive Airlines. Towards a More Vigorous Competition Policy in Relation to the Air Travel Market*, n° 1/2002, Copenhague/Helsinki/Oslo/Stockholm, [www.kilpailuvirasto.fi/download/competitive-airlines.pdf](http://www.kilpailuvirasto.fi/download/competitive-airlines.pdf).
- Sommer, H., R. Haler, O. Channel, M. Herry, M. Buero, S. Masson et J-C. Vergnaud (1999), *Economic Evaluation of Outdoor and Traffic-related Air Pollution : A Report to the WHO Ministerial Conference*, EDMZ, Berne, Suisse.
- Statistique Finlande (2002), « Tuottavuuskatsaus » (Étude sur la productivité), *Kansantalous*, Helsinki.
- Takala, M. et H. Uusitalo (2002), « Varhaiseläkkeet muuttuvat – mutta miten ? Arvioita yksityisalojen eläkkeiden kehittämistä koskevan periaatesopimuksen vaikutuksista », *Rapports*, 2002 :30, Institut central de sécurité des pensions, Helsinki.

- Tarjanne, R. et K. Luostarinen (2001), « Economics of Nuclear Power in Finland », Université technologique de Lappeenranta.
- Tarjanne, R. et S. Rissanen (2000), « Nuclear Power: Least-Cost Option for Baseload Electricity in Finland », The Uranium Institute 25th Annual Symposium, Londres, [www.world-nuclear.org/sym/2000/tarjanne.ftm](http://www.world-nuclear.org/sym/2000/tarjanne.ftm).
- Tervonen, J., H. Metsäranta et A. Goebel (2001), « Estimating and Charging Marginal Transport Costs in Finland », *Publications of the Ministry of Transport and Communications*, n° 28, Helsinki, [www.mintc.fi/www/sivut/dokumentit/julkaisu/julkaisusarja/2001/28a\\_en.pdf](http://www.mintc.fi/www/sivut/dokumentit/julkaisu/julkaisusarja/2001/28a_en.pdf).
- Tuomiario, M. (2001), « Yritysten kansainvälistyminen ja työvoiman kysyntä ». *Series B*, n° 175, ETLA, Institut de recherche de l'économie finlandaise, Helsinki, [www.etla.fi/english/research/publications/searchengine/pdf/abstract/b175eng.pdf](http://www.etla.fi/english/research/publications/searchengine/pdf/abstract/b175eng.pdf).
- VATT (2002), « Rakenteellinen työttömyys. Tutkimusinventaaari ja politiikkajohtopäätökset », H. Räisänen (éd.), *Etudes*, n° 92, Institut gouvernemental de recherche économique, [www.vatt.fi/julkaisut/tutkimus.asp?id=454](http://www.vatt.fi/julkaisut/tutkimus.asp?id=454).
- Vuorento, R. (2001), « Kuntasektorin rekrytointitarve suuri », *Finnish Labour Review*, 1/2001, Ministère du Travail, Helsinki, [www.mol.fi/svenska/aktuellt/vuorento.pdf](http://www.mol.fi/svenska/aktuellt/vuorento.pdf).
- Ylitalo, E. (1998), « Forest Taxation in Finland – A Review of the Systems Currently in Use », METLA (Finnish Forest Research Institute), Helsinki, [www.metla.fi/hanke/3006/pdf/fore\\_tax.pdf](http://www.metla.fi/hanke/3006/pdf/fore_tax.pdf).

# Table des matières

<b>Évaluation et recommandations</b>	9
<b>I. Évolutions, perspectives et enjeux macroéconomiques</b>	21
Évolution économique récente	22
L'orientation de la politique monétaire est adaptée	34
Politique budgétaire	35
Prévisions à court terme	39
Principaux enjeux	43
<b>II. Vieillesse, réforme des pensions et finances publiques à long terme</b>	45
Les tendances démographiques	45
Le système actuel et la réforme des pensions	45
Finances publiques à long terme	56
Résumé	60
<b>III. Améliorer l'efficacité des dépenses publiques</b>	63
Les déterminants de l'évolution des dépenses publiques	66
Maintenir l'effort global de rigueur budgétaire	67
Problèmes de dépenses publiques dans les collectivités locales	70
Transferts : des réformes essentielles sont en cours	82
Veiller à l'efficacité de la prestation de services publics	82
Synthèse	97
<b>IV. Accélérer la croissance de la production potentielle</b>	101
Productivité : quelques points forts, mais pas suffisamment diversifiés	102
Le marché du travail : des objectifs ambitieux ont été fixés	110
Marchés de produits : améliorer la concurrence et renforcer la privatisation	119
Marchés financiers : vigilance dans le domaine bancaire	126
Développement durable	129
Notes	146
Glossaire des abréviations	159
Bibliographie	160
<i>Annexes</i>	
I. Exemples des effets de la réforme des retraites sur les niveaux individuels des pensions	166
II. Chronologie économique 2002	168

**Encadrés**

1. Nokia, fiche descriptive	25
2. Résumé des mesures prévues dans le projet de budget 2003	40
3. La réforme des pensions	48
4. Cadre institutionnel et préfinancement du système de pensions liées aux gains	59
5. Le processus budgétaire annuel	69
6. Le mécanisme de péréquation fiscale entre les municipalités	77
7. Rémunération des douaniers : un exemple du nouveau système de rémunération des salariés de l'État	86
8. Recommandations pour la réforme des dépenses publiques	99
9. L'UMTS (téléphonie de la troisième génération)	109
10. Groupes de travail sur la réforme fiscale	116
11. Prise en compte des différents aspects du développement durable	130

**Tableaux**

1. Demande et production	24
2. Contribution des activités manufacturières à la croissance	26
3. Compte d'affectation des ménages	28
4. Évolution du marché du travail	31
5. Comparaisons internationales du taux de chômage	31
6. Prix et salaires	33
7. Finances publiques	37
8. Prévisions à court terme	41
9. Décomposition du coût des pensions	56
10. Les finances publiques à long terme	58
11. Le processus budgétaire annuel	70
12. Répartition des responsabilités de dépenses entre administrations centrale et locales	71
13. Ressources financières des municipalités	74
14. Évaluation de l'impact du mécanisme de péréquation fiscale	78
15. Recommandations en vue de nouvelles mesures prises	103
16. Taux nets de remplacement pour un ouvrier au chômage	118
17. Principales sociétés à capitaux publics	125
18. Principaux indicateurs : changement climatique	131
19. Émissions de gaz à effet de serre et indicateurs sectoriels	132
20. Indicateurs de performance : pollution atmosphérique	139
21. Engagements relatifs aux émissions de polluants atmosphériques	140
22. Sylviculture : indicateurs de performance	143

**Annexe**

A.1. Pensions versées dans différents cas de figure	167
---	-----

**Graphiques**

1. Évolution mensuelle de la production	21
2. Principaux indicateurs dans une perspective internationale et à long terme	23
3. Croissance de volume à l'exportation et à l'importation	27
4. Consommation privée	29
5. Inflation	33
6. Évolution des taux d'intérêt et du taux de change	34
7. Capacité de financement des administrations publiques	36



8. Évolution des différents indicateurs de l'excédent des administrations publiques	38
9. Les aspects démographiques du vieillissement en Finlande	46
10. Âge de départ à la retraite dans certains pays de l'OCDE	47
11. Incitations financières à partir à la retraite dans le cadre du régime des pensions	50
12. La retraite selon le régime de pension	52
13. Incitations financières à partir à la retraite dans le cadre de régime de chômage et d'invalidité	53
14. Taux de cotisation au titre des pensions	55
15. Principaux postes de dépenses courantes de l'administration publique	64
16. Les dépenses publiques dans le contexte international	65
17. Revenus, dépenses et emploi dans les municipalités	75
18. Recettes des municipalités : les rôles respectifs de l'impôt et des dotations de l'État	76
19. Répartition de l'impôt municipal sur le revenu à taux uniforme	79
20. Municipalités par nombre d'habitants	80
21. Comparaison internationale des dépenses de santé	87
22. Financement et prestation des soins de santé publics	88
23. Enseignement tertiaire dépenses et participation	96
24. Productivité de la Finlande, comparée à celle de la Suède et de la zone euro	106
25. Productivité du travail par secteur	107
26. Structure de la population d'âge actif	111
27. Taux d'emploi	112
28. Position sur le marché du travail des travailleurs peu qualifiés	113
29. L'éventail des salaires dans un certain nombre de pays de l'OCDE	114
30. Indices boursiers	127
31. Options pour lutter contre le changement climatique : dépenses en capital et de fonctionnement, et facteurs d'émission	133
32. Taxation du carbone selon le combustible et son utilisation	135
33. Concentrations de polluants atmosphériques dans les grandes villes des pays de l'OCDE	138
34. Externalités de la pollution atmosphérique due à différents types de véhicules	142

## STATISTIQUES DE BASE DE LA FINLANDE (2001)

### LE PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> , 1999)	338.1	Villes principales (milliers d'habitants, fin 2001) :	
<i>dont:</i>		Helsinki	559.7
Terres cultivées	27.0	Espoo	216.8
Forêts	229.4	Tampere	197.8
Lacs	34.1	Vantaa	179.9

### LA POPULATION

Population (milliers, fin 2001)	5 195	Population active (milliers)	2 605
Densité au km <sup>2</sup> de superficie terrestre	17.1	Population active occupée (milliers)	2 367
Accroissement naturel net (milliers)	7.6	Population active occupée (% du total) :	
Solde net des migrations (milliers)	5.8	Agriculture, sylviculture et pêche	5.7
		Industrie et construction	21.0
		Services	73.3

### LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Composition du Parlement (nombre de sièges) :		Gouvernement, nombre de ministres :	
Parti social-démocrate	51	Parti social-démocrate	7
Parti centriste	48	Coalition nationale (conservateurs)	7
Coalition nationale (conservateurs)	46	Alliance de gauche	2
Alliance de gauche	20	Parti du peuple suédois	<u>2</u>
Ligue verte	11	Total	<u>18</u>
Parti du peuple suédois	11		
Ligue chrétienne	10		
Autres	<u>3</u>		
Total	200	Dernières élections générales : 21 mars 1999	

### LA PRODUCTION ET LE SECTEUR PUBLIC

Produit intérieur brut (EUR milliards)	136.0	Consommation publique (en % du PIB)	21.0
PIB par habitant (en EUR)	26 175	État (en % du PIB) :	
Formation brute de capital fixe :		Dépenses courantes et dépenses en capital	44.3
En % du PIB	19.8	Recettes courantes	49.2
Par habitant (en EUR)	5 171		

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	40.1	Importations de biens et services (en % du PIB)	31.7
Principales exportations (en % du total) :		Principales importations (en % du total) :	
Métallurgie, machines et transport	27.9	Biens intermédiaires	39.2
Équipement électrique et optique	27.5	Biens de consommation	24.7
Bois, pâte à papier et papier	26.6	Biens d'équipement	24.4
Autres biens	17.9	Énergie	11.7

### LA MONNAIE

Unité monétaire : Euro		Unités monétaires par USD, moyenne journalière :	
		Année 2002	1.061
		Décembre 2002	0.982

*Note* : On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

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

•

*La situation économique et les politiques de la Finlande ont été évaluées par la Comité le 9 janvier 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 janvier 2003.*

•

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Turner, Philip Hemmings and Seija Parviainen sous la direction de Peter Hoeller.*

•

*L'étude précédente de la Finlande a été publiée en décembre 2001.*

Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Finland 2003**

Accéder à cette publication :  
[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-fin-2003-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2003-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2004), « Vieillissement, réforme des pensions et finances publiques à long terme », dans *OECD Economic Surveys: Finland 2003*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-fin-2003-4-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2003-4-fr)

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

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