

## Chapitre 2

# Renforcer les finances publiques

*Ce chapitre traite des perspectives d'évolution des finances publiques compte tenu des pressions liées au vieillissement démographique et de la dynamique de mondialisation. Il examine l'état des finances publiques au regard de l'objectif officiel d'un excédent de 2 %, ainsi que les conditions à respecter pour garantir la pérennité du système de protection sociale. La principale conclusion est que cette pérennité sera en grande partie assurée si l'excédent de 2 % est atteint au cours des prochaines années. Mais cela exigera un certain assainissement budgétaire, tandis que des mesures supplémentaires seront nécessaires pour que le système de protection sociale soit totalement viable. Il serait préférable de parvenir à l'amélioration nécessaire des finances publiques par une maîtrise des dépenses et par des mesures de nature à stimuler l'emploi et/ou à renforcer l'efficacité des prestations de services publics. Ce chapitre examine aussi une option qui semble facile – un relèvement des taux d'imposition – mais qui risque à terme d'être coûteuse, voire contre-productive, du fait de son incidence négative sur l'offre de main-d'œuvre.*

La situation des finances publiques suédoises est bonne comparée à celle de la plupart des autres pays de l'OCDE. Les administrations publiques affichent un excédent et leur solde financier est positif. La principale difficulté à surmonter est donc à venir, lorsque le vieillissement démographique entraînera une hausse sensible des dépenses publiques. La Suède est déjà bien préparée par comparaison avec beaucoup d'autres pays de l'OCDE grâce à la réforme de 1998 du système de retraite, en vertu de laquelle les augmentations futures des prestations de vieillesse seront principalement financées grâce à l'accumulation d'actifs au cours des vingt prochaines années. Par conséquent, les questions qui se posent, en termes de dépenses publiques liées au vieillissement, concernent essentiellement l'augmentation de la demande de soins de santé et de prise en charge des personnes âgées. Des contraintes s'exercent également sur les finances publiques au chapitre des recettes. L'assiette de l'impôt sur le revenu est soumise à des pressions internes, dans la mesure où la lourdeur des prélèvements fiscaux sur les revenus pèse sur l'offre de main-d'œuvre et encourage les individus à travailler dans « l'économie informelle ». Le renforcement de l'intégration dans l'Union européenne (UE) et, plus généralement, la mondialisation rendent encore plus difficiles le maintien de taux d'imposition élevés.

C'est principalement pour se préparer aux pressions démographiques en réduisant la dette que les autorités se sont fixé en 1997 l'objectif d'un excédent des administrations publiques de 2 % du produit intérieur brut (PIB) en moyenne au cours du cycle économique. Si le gouvernement reconnaît l'importance de la réalisation de cet objectif, les suites données à cette initiative n'ont pas été à la hauteur des espérances. En fait, la politique budgétaire de ces dernières années a été davantage axée sur la gestion du cycle économique à court terme, et sur l'annulation de certaines des hausses d'impôts et des réductions de dépenses qui avaient eu lieu au cours de la phase d'assainissement budgétaire des années 90. De ce fait, d'après les prévisions actuelles, l'excédent budgétaire restera probablement très en deçà de l'objectif visé. Maintenant que la situation conjoncturelle s'améliore, remettre les finances publiques sur la voie de la viabilité devrait être la priorité essentielle de la politique budgétaire.

## Un renforcement des finances publiques s'impose pour assurer la pérennité de l'État providence

Le vieillissement de la population entraînera une nette dégradation des finances publiques sur le long terme. Il s'agit là d'une conséquence naturelle d'un modèle social dans lequel un vaste éventail de dispositifs publics de garantie de ressources, l'enseignement, les soins de santé et la prise en charge des personnes âgées sont financés en grande partie par l'impôt, alors que les redevances d'utilisation sont très réduites. Dans la mesure où le nombre de personnes finançant ces prestations se réduira tandis que le nombre de bénéficiaires augmentera, un déficit de financement va apparaître progressivement. Quant à l'ampleur exacte que prendra ce déficit au bout du compte, elle reste très incertaine. Tout calcul axé sur une échéance future lointaine dépend

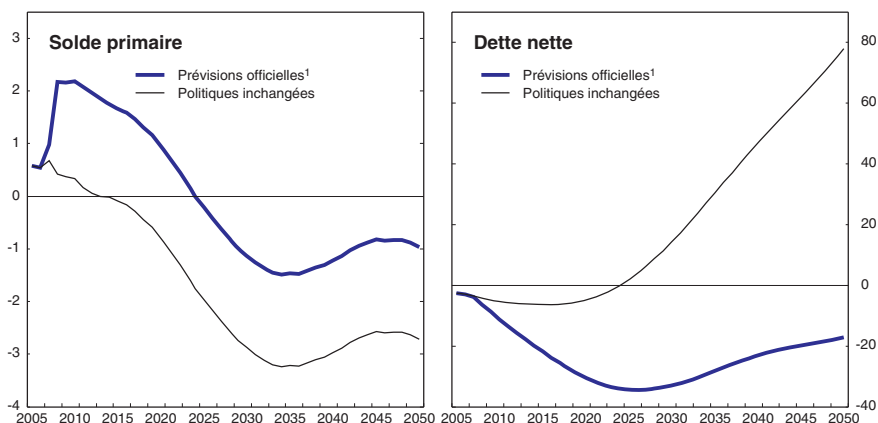
naturellement dans une large mesure des hypothèses sur lesquelles il repose. Ainsi, les prévisions démographiques sont particulièrement sensibles à l'immigration nette, qui est très fluctuante en Suède. L'évolution de la longévité peut également avoir des effets considérables, les personnes âgées étant les principaux bénéficiaires des services sociaux fournis par l'État. En l'occurrence, l'incidence d'un accroissement de la longévité variera selon qu'il correspond à un allongement de la durée de vie en bonne santé, ou à des avancées médicales permettant de maintenir les personnes en vie malgré des problèmes de santé graves et coûteux. L'évolution du comportement du marché du travail est également entourée d'incertitudes. Ainsi, est-il raisonnable de tabler sur une poursuite de la baisse tendancielle des taux d'activité et du nombre annuel d'heures travaillées par personne occupée? On peut également se demander si les prévisions devraient intégrer une amélioration de la qualité des services, qui sera probablement exigée dans un contexte d'augmentation des revenus réels des ménages résultant de gains de productivité.

Le scénario de référence retenu correspond à une hypothèse de « politiques inchangées », sur la base de laquelle est extrapolée l'évolution du comportement actuel du marché du travail et des normes en vigueur dans le système de protection sociale. D'après ce scénario, les dépenses publiques primaires devraient augmenter de 4½ points de PIB entre 2005 et 2050. La hausse des dépenses de santé et de prise en charge des personnes âgées explique l'essentiel de cette augmentation. Le gonflement des dépenses est compensé en partie par une hausse des recettes fiscales, dans la mesure où les bases d'imposition augmenteront elles aussi proportionnellement au PIB, les pensions versées alimentant des dépenses de consommation. Malgré tout, l'excédent primaire des administrations publiques devrait baisser de 3¼ points de PIB au cours des quatre prochaines décennies environ, entraînant un alourdissement sensible de la dette nette (voir le graphique 2.1).

Le gouvernement a retenu un autre scénario, fondé sur plusieurs hypothèses favorables concernant le comportement du marché du travail et les recettes fiscales. Ce scénario n'est pas à proprement parler une prévision, mais vise à montrer ce qu'il faudrait

### Graphique 2.1. Le vieillissement démographique pèsera sur les finances publiques

Administrations publiques, en pourcentage du PIB



1. Les prévisions officielles ont été présentées dans le Programme de convergence de 2004 soumis à l'UE.

Source : Ministère des Finances ; calculs de l'OCDE.

faire pour consolider les finances publiques avant que de fortes pressions ne commencent à s'exercer sur les dépenses. *Premièrement*, il part de l'hypothèse que le solde primaire s'améliore sensiblement à partir de 2008, si bien que l'objectif de 2 % est constamment respecté jusqu'en 2015. *Deuxièmement*, il table sur une amélioration progressive de l'intégration des immigrants dans le marché du travail<sup>1</sup>. *Troisièmement*, il anticipe une amélioration structurelle de la situation des finances publiques représentant ¼ point de PIB en 2007, étant donné que le financement de divers programmes de dépenses inscrits au budget des administrations publiques n'est que temporaire, et qu'il est supposé qu'ils ne seront pas prolongés. Globalement, ces trois hypothèses se traduisent par un gonflement du solde primaire des administrations publiques de l'ordre de 1¾ points de PIB par rapport au scénario de « politiques inchangées » décrit plus haut (voir le graphique 2.1). Cela permet un redressement progressif de la situation nette courante, de sorte que les intérêts nets reçus peuvent couvrir la plus grande partie des déficits primaires dans l'avenir. En conséquence, les administrations publiques conservent une position nette assez largement créditrice jusqu'au milieu du siècle.

En vertu du scénario de « politiques inchangées », le profil d'évolution des finances publiques n'est pas viable en ce sens que le ratio d'endettement augmente fortement au fil du temps. Plus précisément, il implique que l'État ne respecte pas aujourd'hui la contrainte budgétaire inter-temporelle (selon laquelle la dette nette actuelle ne peut excéder la valeur actualisée des futurs excédents primaires). L'écart budgétaire – c'est-à-dire l'amélioration des finances publiques nécessaire pour que la contrainte budgétaire inter-temporelle soit respectée – est estimé à 2¼ pour cent du PIB (tableau 2.1). Les administrations publiques devraient par conséquent afficher un excédent de l'ordre de 3 % du PIB cette année pour être sur cette trajectoire viable. Ce type de calcul est un moyen un peu mécanique et simpliste de déterminer l'orientation à donner à la politique budgétaire, mais il permet d'aboutir à des conclusions claires. *Premièrement*, une amélioration sensible des finances publiques s'impose. Le gouvernement doit au moins atteindre son objectif d'un excédent

Tableau 2.1. **L'écart budgétaire est considérable**<sup>1</sup>

	Pourcentage du PIB
Scénario de « politiques inchangées »	-2.2
– effet d'un relèvement des taux d'imposition en 2008-15	1.2
– effet de réductions automatiques des dépenses en 2007	0.3
– effet d'une amélioration de l'intégration des immigrants sur le marché du travail	0.2
Scénario officiel	-0.5
Scénario de « politiques inchangées », sans que l'augmentation de la longévité se traduise par davantage d'années en bonne santé <sup>2</sup>	-2.9
Scénario de « politiques inchangées », avec une consommation publique qui s'accroît de ½ point de plus par an	-5.9

Note : Ces calculs sont fondés sur les prévisions à long terme présentées dans le ministère des Finances (2004), *Update of Sweden's Convergence Programme*, novembre. Certains ajustements à la marge ont été effectués afin de créer un scénario de « politiques inchangées ». En outre, deux variantes de ce scénario ont été calculées afin d'illustrer la sensibilité de l'estimation de l'écart budgétaire en ce qui concerne les hypothèses de croissance des dépenses.

1. L'écart budgétaire indique dans quelle mesure les finances publiques s'écartent de la viabilité budgétaire. Un chiffre négatif signifie qu'une amélioration permanente de la capacité de financement des administrations publiques, dans les proportions indiquées, est nécessaire par rapport à la valeur prévue de ¾ pour cent du PIB en 2005.
2. On suppose que l'augmentation de la longévité ne reporte pas simplement à un âge plus tardif la demande de soins aux personnes âgées.

Source : Calculs de l'OCDE.

de 2 %, et non le chiffre de ¾ pour cent du PIB prévu à l'horizon d'un ou deux ans. *Deuxièmement*, il doit peser les inconvénients de tout report des mesures d'assainissement budgétaire : plus il attendra et plus la barre sera haute. Les dix prochaines années sont l'occasion ou jamais d'agir avant que la génération issue du baby-boom parte en retraite ; il sera sans doute plus facile d'améliorer les finances publiques pendant que cette cohorte sera encore en activité. Se pose également une question d'équité entre générations, puisque tout retard substantiel de l'assainissement budgétaire fera peser une charge plus lourde sur les générations futures. Par conséquent, la présente *Étude* réitère le message formulé dans les deux précédentes : l'objectif d'un excédent de 2 % doit être atteint dès que possible. Enfin, la possibilité que même un excédent de 2 % ne soit pas suffisamment ambitieux pour assurer la viabilité totale des finances publique, au sens technique, oblige à prendre parallèlement des mesures pour accroître encore l'offre de main-d'œuvre et améliorer l'efficacité du secteur public. Plus on avancera dans ces domaines, moins probable sera la nécessité de réduire à la marge le niveau des services publics à l'avenir.

### ***La modification d'hypothèses clés influe sur l'estimation de l'écart budgétaire mais ne le fera probablement pas disparaître***

Bien que les estimations de l'écart budgétaire puissent être sensibles à des modifications des hypothèses sous-jacentes, la conclusion globale – à savoir la nécessité de renforcer les finances publiques pour assurer la pérennité de l'État providence – est relativement solide. Ainsi, un des paramètres fondamentaux pris en compte dans l'estimation de l'écart budgétaire est le taux d'intérêt nominal (des obligations d'État) utilisé pour calculer la valeur actualisée des futurs excédents primaires. La valeur retenue pour ce taux est de 5¼ pour cent<sup>2</sup> dans les calculs présentés dans le tableau 2.1 ; si l'on réduit ce taux de 1 point de pourcentage, l'écart budgétaire se creuse de 0.4 point de PIB, et inversement.

Un certain nombre d'autres hypothèses tirent le scénario dans des directions opposées. Dans les prévisions, la moitié de l'augmentation de la longévité correspond à des années supplémentaires de vie en bonne santé, si bien que la demande de prise en charge des personnes âgées est reportée en partie à des périodes ultérieures de leur existence. Cela atténue naturellement les pressions exercées sur les dépenses publiques. En revanche, dans l'hypothèse où l'augmentation de la longévité ne déboucherait pas sur un allongement de la durée de vie en bonne santé, l'écart budgétaire serait proche de 3 % du PIB dans le scénario de « politiques inchangées » (voir le tableau 2.1). Par ailleurs, le nombre annuel d'heures travaillées par personne occupée devrait diminuer de 0.2 % par an tout au long de la période considérée, les ménages engrangeant sous forme de temps libre supplémentaire une partie des gains de bien-être liés à la croissance des revenus. Cela entraîne une baisse substantielle des recettes fiscales à long terme et un accroissement de l'écart budgétaire par rapport au scénario dans lequel le nombre d'heures travaillées par personne occupée demeure identique<sup>3</sup>.

### ***L'expansion de la demande de services publics pourrait bien s'accélérer***

Pour l'heure, les prévisions reposent sur l'hypothèse d'une qualité inchangée de service public. Cela implique que le nombre d'heures de service par personne âgée dans le secteur des soins et le taux de participation de chaque cohorte restent identiques. Or il s'agit là d'une hypothèse optimiste compte tenu des tendances passées (voir le chapitre 1), qui risque d'entraîner une sous-estimation des pressions réelles qui s'exerceront à l'avenir

sur les finances publiques. D'après les prévisions, la consommation privée par habitant augmente de 2 % par an, tandis que la consommation publique reste constante en termes réels, compte tenu de l'hypothèse de l'absence de gains de productivité dans la production de services sociaux. Une telle stagnation ne contentera vraisemblablement pas une population qui ne cesse de s'enrichir. Si le volume de consommation de ces services financé par l'impôt devait augmenter parallèlement à celui des biens produits par le secteur privé, les dépenses de services publics enregistreraient une hausse beaucoup plus rapide. L'impact potentiel d'une telle évolution sur la viabilité des finances publiques est considérable : dans l'hypothèse où la croissance de la consommation publique s'accélérerait seulement de ½ point de pourcentage par an dans le scénario de « politiques inchangées », l'écart budgétaire se hisserait à près de 6 % du PIB.

## L'assouplissement de la politique budgétaire a nui à la viabilité des finances publiques

Bien que la Suède fasse partie de la minorité de pays de l'OCDE où la capacité de financement des administrations publiques est toujours positive, ces cinq dernières années ont été marquées par une nette dégradation de la situation budgétaire, faisant tomber l'excédent largement en dessous de l'objectif de 2 %. Après un excédent impressionnant (quoique ponctuel) de 5 % du PIB en 2000, le solde budgétaire est redevenu légèrement déficitaire en 2002 et 2003, avant de rebondir en territoire positif l'année dernière (tableau 2.2). Si les fluctuations conjoncturelles et l'augmentation des coûts d'assurance maladie expliquent en grande partie cette évolution, la diminution de l'excédent tient pour une large part aux réductions d'impôts, à la revalorisation des prestations et à l'amélioration de la qualité de la protection sociale. L'essentiel de cet assouplissement budgétaire est imputable à l'administration centrale, dont il faut néanmoins souligner que les dépenses ont en partie été destinées à combler les déficits de financement des collectivités locales. Au cours de la période de six ans qui s'est achevée en 2004, les décisions budgétaires discrétionnaires de l'administration centrale ont contribué à amputer le solde budgétaire des administrations publiques de plus de 1 point de PIB par an en moyenne. Cette variation est d'une ampleur similaire à celle des mesures d'assainissement adoptées au cours de la période 1995-98. Des augmentations de

Tableau 2.2. **Des mesures budgétaires discrétionnaires ont contribué à la dégradation du solde budgétaire**

	Pourcentage du PIB									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>1</sup>	2006 <sup>1</sup>	
Capacité de financement des administrations publiques	1.9	2.3	5.0	2.6	-0.5	-0.1	1.1	0.8	0.8	
<i>Dont :</i>										
Administration centrale	0.5	4.2	2.6	7.4	-1.9	-1.7	-0.8	-	-	
Collectivités territoriales	0.2	0.1	0.2	-0.2	-0.5	-0.3	0.1	-	-	
Système de retraite	1.3	-2.0	2.2	-4.6	1.9	1.9	1.9	-	-	
Mesures budgétaires discrétionnaires prises par l'administration centrale <sup>2</sup>	0.2	-0.9	-1.1	-1.7	-1.8	-0.5	-0.4	-1.2	-0.3	

Note : D'importants transferts au profit de l'administration centrale ont transformé la capacité de financement du système de retraite en besoin de financement en 1999 et 2001.

1. Prévisions de l'OCDE.

2. Contribution aux variations de la capacité de financement; estimations du ministère des Finances.

Source : Statistics Sweden; ministère des Finances; base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77.

dépenses au niveau local ont également contribué à réduire la capacité de financement des administrations publiques de 2000 à 2002, alors que les hausses d'impôts et réductions de dépenses intervenues ultérieurement – tandis que les collectivités locales s'efforçaient de respecter la règle d'équilibre budgétaire – ont concouru à consolider les finances des administrations publiques au cours des deux dernières années.

L'assouplissement intervenu au niveau de l'administration centrale s'explique en partie par des mesures destinées à stimuler l'offre de main-d'œuvre – en réduisant les taux marginaux d'imposition – et par la volonté de ramener le niveau de protection sociale à ce qu'il était avant les coupes des années 90. À la suite du ralentissement de 2001-02, l'objectif d'une stabilisation à court terme a également joué un rôle non négligeable dans cet assouplissement, alors que les puissants stabilisateurs automatiques du pays (Girouard et André, 2005) auraient déjà produit l'essentiel des effets recherchés. « L'aide temporaire à l'emploi » versée à la collectivité locale (des recettes fiscales transférées par l'administration centrale depuis 2002) constitue un exemple de ce type de mesures. Elle a permis aux comtés et aux communes de stabiliser, voire de renforcer l'emploi à une période où la diminution des recettes fiscales (en pourcentage du PIB) aurait limité leurs dépenses en l'absence de ce transfert. Le budget 2005 prévoyait des mesures similaires à des fins de stabilisation, notamment une prolongation de « l'aide temporaire à l'emploi » en 2005 et 2006 et son accroissement de  $\frac{1}{4}$  point de PIB environ chacune de ces deux années. En règle générale, les mesures discrétionnaires anticycliques sont à éviter, en particulier dans un pays où les stabilisateurs automatiques sont aussi efficaces. Si de telles mesures sont néanmoins adoptées, l'effet de stabilisation temporaire recherché ne doit pas être produit par le biais de mécanismes de dépenses permanentes (tels que des financements destinés à assurer un renforcement de l'emploi ou de la qualité des services au niveau des collectivités locales).

Le budget 2005 a également introduit de nouveaux allègements d'impôts représentant 0.3 point de PIB (notamment de nouveaux crédits d'impôts au titre des cotisations de retraite, l'abolition des impôts sur les successions et les donations, et le relèvement du seuil d'application de l'impôt sur la fortune). Ces allègements devraient éliminer certaines distorsions dans l'économie et vont dans le sens de précédentes recommandations de l'OCDE, mais le moment choisi pour leur entrée en vigueur n'était pas idéal et les marges de manœuvre budgétaires nécessaires à des baisses d'impôts sans *ressources financières supplémentaires* faisaient défaut : pour que l'objectif d'un excédent de 2 % du PIB soit atteint, ces allègements fiscaux doivent être compensés par des coupes dans des dépenses non prioritaires. Globalement, on estime que les mesures du budget 2005 devraient entraîner une dégradation des finances de l'administration centrale de l'ordre de  $\frac{3}{4}$  à 1 point de PIB sur la période 2005-07, de sorte que le déficit budgétaire devrait s'établir aux alentours de  $\frac{3}{4}$  pour cent du PIB. Cela laisse à penser que la politique budgétaire reste trop axée sur des questions de court terme, alors que la croissance se redresse et qu'elle est probablement suffisante pour entraîner une amélioration de la situation du marché du travail.

### **Le cadre budgétaire est mis à rude épreuve**

L'évolution récente des finances publiques met en évidence les pressions croissantes qui s'exercent sur le cadre budgétaire de la Suède. Celui-ci a été mis en place à la suite de la crise budgétaire du début des années 90 et se compose de trois piliers : des plafonds nominaux pluriannuels limitant les dépenses de l'administration centrale (depuis 1997), la règle d'équilibre budgétaire imposée aux collectivités locales (depuis 2000), et l'objectif

d'un excédent des administrations publiques représentant 2 % du PIB (depuis 1997). Ces règles ont indéniablement contribué à faire de la Suède un des pays de l'OCDE aux finances publiques les plus enviables. Néanmoins, si le respect de ces règles a été facilité par une conjoncture favorable jusqu'en 2000, le fléchissement ultérieur de l'activité économique a mis en évidence certaines faiblesses. Le principal problème est que ce cadre n'a pas incité les pouvoirs publics à adopter une politique adéquate de maîtrise des dépenses pendant les périodes favorables, phénomène que l'on a pu observer dans bien d'autres pays de l'OCDE à la fin des années 90.

Les plafonds de dépenses de l'administration centrale ont donné des résultats assez satisfaisants en termes de contrôle des dépenses. Ils n'ont pas encore été franchis, tout au moins dans un sens technique, car l'engagement politique en faveur du respect de cet objectif reste fort. Néanmoins, les marges budgétaires correspondant à l'écart entre plafond et niveau des dépenses n'ont cessé de se réduire. En principe, ces marges devraient permettre de faire face à des dépenses inattendues et de laisser jouer les stabilisateurs automatiques. En réalité, elles ont été dans une large mesure utilisées pour financer des dépenses discrétionnaires. Les marges budgétaires initialement fixées entre  $\frac{1}{4}$  et 1 % du PIB trois ans à l'avance se réduisent généralement à néant à l'échéance (voir le tableau 2.3). En outre, le respect des objectifs a été assuré au moyen de dépenses fiscales de types divers (voir l'Étude précédente). La loi de finances de 2005 ne prévoit de nouveau quasiment aucune marge budgétaire entre le niveau et le plafond des dépenses (pour 2007, le budget ne fournit qu'un plafond indicatif, car le gouvernement attend de disposer d'estimations plus solides du PIB potentiel pour déterminer ce seuil, qui devrait être fixé dans la loi de

**Tableau 2.3. Les marges budgétaires entre le plafond et le niveau des dépenses n'ont cessé de se réduire et les dépenses fiscales ont augmenté**

	Pourcentage du PIB										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>1</sup>	2006 <sup>1</sup>	2007 <sup>1</sup>
Plafond de dépenses <sup>1</sup>	36.2	34.3	33.8	32.8	32.9	32.9	32.9	32.9	32.7	32.4	32.2
Niveau effectif des dépenses <sup>1</sup>	34.9	34.2	33.8	32.6	32.7	32.8	32.8	32.8	32.6	32.4	31.9
Marge <i>ex post</i>	1.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.4
Dépenses fiscales hors plafonds <sup>2</sup>	-	-	-	-	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.4	0.1
Marges pour dépenses inattendues dans la loi de finances de :											
1999	1.3	0.1	0.2	0.3	0.9						
2000		0.1	0.0	0.1	0.2	1.0					
2001			0.1	0.0	0.1	0.4	0.7				
2002					0.1	0.1	0.3				
2003						0.0	0.0	0.0	-		
2004						0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	
2005							0.1	0.0	0.0	0.1	0.33

1. Pour des raisons de comparabilité entre années, les plafonds de dépenses sont harmonisés afin de tenir compte d'ajustements techniques. Le niveau effectif des dépenses et les dépenses fiscales hors plafonds sont estimés par le ministère des Finances.
2. Il s'agit des dépenses fiscales qui peuvent se substituer facilement à des dépenses ordinaires (financement par provisionnement des comptes fiscaux des entités concernées). Les dépenses fiscales totales représentent environ 8 % du PIB.
3. Niveau indicatif ne correspondant pas à un plafond proposé (loi de finances de 2005).

Source : Fischer, Jonas (2005), « Swedish Budget Rules: Praise from Brussels, Pressure at Home », ECFIN Country Focus, vol. 2, n° 4; ministère des Finances; calculs de l'OCDE.

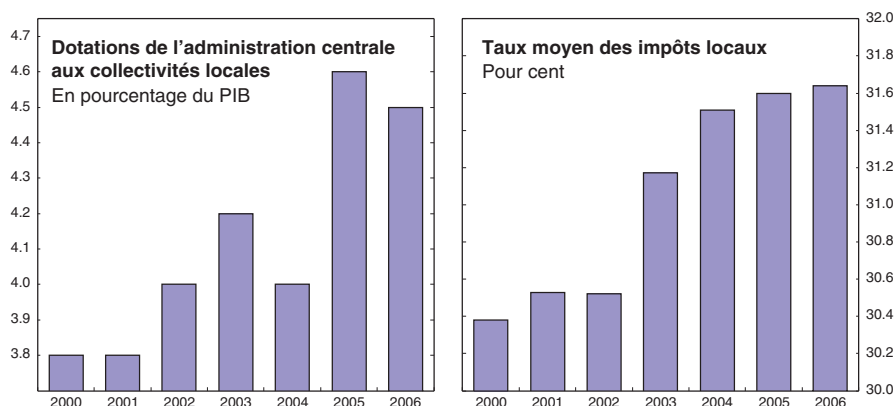


finances de 2006). Il n'existe aucune règle formelle concernant la détermination des plafonds de dépenses, mais le gouvernement vise implicitement un pourcentage constant du PIB potentiel depuis 2000. Or cet objectif n'est pas tout à fait assez ambitieux pour permettre aux administrations publiques d'afficher un excédent de 2 % du PIB.

La règle d'équilibre budgétaire imposée aux collectivités locales n'a pas permis non plus de juguler suffisamment la hausse des dépenses. En vertu de cette règle, tout déficit doit être compensé par un excédent au cours des deux années suivantes (trois à compter de 2005). Toutefois, il n'existe aucune règle concernant les économies réalisées sur les dépenses ou les recettes exceptionnelles engrangées en période de reprise conjoncturelle. En conséquence, les collectivités locales ont accru leurs dépenses aux alentours de l'an 2000, sur fond de forte expansion économique. Lorsque la conjoncture s'est retournée, elles ont décidé de réduire leurs dépenses ou d'accroître la pression fiscale. La hausse des impôts a constitué le choix le plus fréquent, même si certaines collectivités locales ont également procédé à des coupes substantielles dans leurs dépenses au cours des deux dernières années. Le comportement procyclique induit par ce système a également été favorisé par la sensibilité à la conjoncture de la seule base d'imposition des collectivités locales, à savoir les revenus des ménages. Il se peut que la maîtrise des dépenses en période favorable soit aussi rendue difficile par le fait que les collectivités locales savent que l'administration centrale leur viendra en aide si la qualité de service risque d'être remise en cause au niveau local. De fait, pour éviter de nouvelles augmentations d'impôts ou baisses de qualité des services locaux, le gouvernement a sensiblement revu à la hausse ses dotations budgétaires aux comtés et aux communes pour les deux années à venir (voir le graphique 2.2). Cela a permis d'améliorer les perspectives financières des collectivités locales par rapport à la précédente *Étude*, quoique au détriment de la situation budgétaire de l'administration centrale.

C'est l'objectif d'un excédent de 2 % du PIB qui a dû céder du terrain lorsque la propension à dépenser s'est heurtée au retournement de la conjoncture. La principale

**Graphique 2.2. La hausse des dotations de l'administration centrale pourrait freiner les augmentations d'impôts des collectivités locales cette année et la suivante**



Note : Les dotations de l'administration centrale ne comprennent pas la TVA et sont corrigées des ajustements liés aux modifications apportées par l'administration centrale à la réglementation.

Source : Ministère des Finances ; Statistics Sweden, [www.scb.se](http://www.scb.se) ; Landstingsförbundet/Svenska Kommunförbundet (2004), *Kommunernas och landstingens ekonomiska läge*, novembre 2004, Stockholm.

raison d'être de cet objectif est de permettre une réduction sensible de la dette publique – dans l'optique des futures pressions sur les dépenses liées au vieillissement démographique – et de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour que les stabilisateurs automatiques puissent jouer et pour que puisse être menée une politique budgétaire discrétionnaire anticyclique. Afin de faire la part des écarts à court terme, les autorités appliquent l'objectif « au cours du cycle économique ». Ce mécanisme devrait offrir une souplesse suffisante pour empêcher les ajustements procycliques des finances publiques, mais il laisse aussi la porte ouverte à des interprétations diverses de ce que constitue un « cycle économique », et de l'ampleur acceptable des mesures discrétionnaires. Si l'on utilise comme référence l'excédent moyen sur la période 2000-06, que l'on se fonde sur les prévisions de l'OCDE, du ministère des Finances ou de l'Institut national de recherche économique pour 2005-06, le gouvernement s'écarte de l'objectif visé d'environ point de PIB (voir le tableau 2.4). Une autre possibilité pour déterminer si cette règle budgétaire est respectée consiste à examiner l'excédent structurel. Son estimation dépend naturellement des méthodes retenues, en particulier pour calculer l'écart de production. Il peut notamment s'avérer difficile d'appréhender d'amples fluctuations des recettes d'impôts sur le capital et sur les sociétés. Il n'en reste pas moins que l'écart par rapport à l'objectif est encore plus important si l'on considère les estimations d'excédent structurel pour cette année et la suivante.

L'objectif d'excédent n'est pas fixé pour une période donnée, ni lié à un objectif d'endettement devant être atteint à une échéance future. Toutefois, comme indiqué précédemment, les prévisions à long terme du gouvernement reposent sur l'hypothèse que le seuil de 2 % sera respecté jusqu'en 2015. Au cours de cette période, il est prévu que l'excédent du système de retraite baisse progressivement de 2 % à 1 % du PIB. Dans la mesure où la règle d'équilibre budgétaire devrait garantir le maintien de la capacité de financement des collectivités locales à un niveau proche de zéro, cela implique que la situation financière de l'administration centrale doit s'améliorer de 2½ points de PIB d'ici 2015 (voir le graphique 2.3).

Ce cadre fonctionne relativement bien par comparaison avec les autres pays et avec le passé, mais certaines modifications pourraient en faire un outil plus utile de maîtrise des

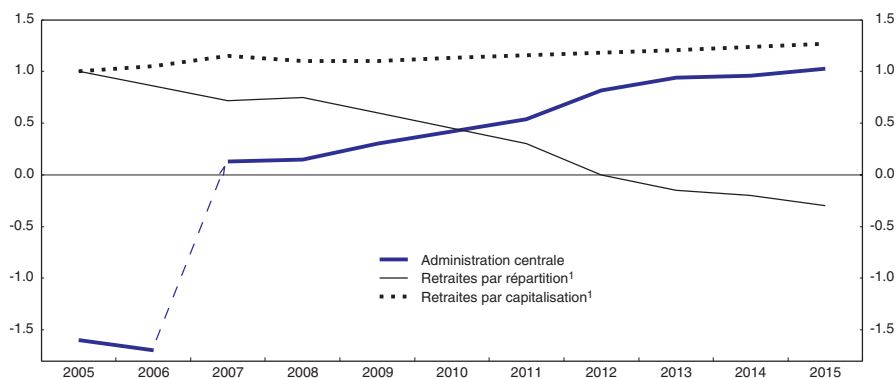
Tableau 2.4. **La situation financière des administrations publiques n'est pas conforme à l'objectif d'excédent**

	Pourcentage du PIB							Moyenne	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-06	2001-06
<b>Capacité de financement des administrations publiques</b>									
OCDE	5.0	2.6	-0.5	-0.1	1.1	0.8	0.8	1.4	0.8
Ministère des Finances	5.0	2.6	-0.5	-0.1	1.1	0.7	0.6	1.3	0.7
Institut national de recherche économique	5.0	2.6	-0.5	-0.1	1.1	0.3	0.4	1.3	0.6
<b>Capacité de financement des administrations publiques corrigée des fluctuations conjoncturelles</b>									
OCDE	3.9	2.6	0.0	1.0	1.9	1.2	0.6	1.6	1.2
Ministère des Finances	3.9	2.9	0.2	0.8	1.8	0.9	0.7	1.6	1.2
Institut national de recherche économique	3.5	2.6	0.0	0.4	1.8	0.9	0.6	1.4	1.1

Source : Ministère des Finances; Institut national de recherche économique (2005), *The Swedish Economy* – mars 2005, Stockholm; base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77.

### Graphique 2.3. La réalisation de l'objectif d'excédent de 2 % exigera une amélioration sensible de la situation financière de l'administration centrale

Capacité de financement des entités centrales en pourcentage du PIB



Note : Les collectivités locales sont censées observer la règle d'équilibre budgétaire.

1. Le système public de retraite comprend deux piliers : un régime capitalisé et un régime par répartition.

Source : Ministère des Finances ; OCDE.

finances publiques. Un certain nombre d'améliorations possibles ont été examinées en détail dans le chapitre spécial de l'Étude de 2002 consacré aux dépenses publiques. Les options suivantes pourraient être envisagées :

- **Plafonds de dépenses de l'administration centrale** : En premier lieu, les autorités ne devraient pas recourir à des dépenses fiscales pour contourner la règle du plafonnement. En second lieu, un lien formel devrait être établi entre les plafonds et l'objectif d'excédent, afin qu'il soit possible de vérifier directement si les premiers sont suffisamment ambitieux pour permettre d'atteindre le second. Enfin, une marge spécifiquement conjoncturelle pourrait être instituée, comme l'envisage le gouvernement. Pour être efficace, il faudrait que celle-ci soit subordonnée à un dispositif de verrouillage excluant toute modification des dépenses non liée au cycle économique. Une autre option, plus complexe, destinée à obtenir un résultat analogue, consisterait à fixer un plafond distinct pour les dépenses de fonctionnement et les transferts ne correspondant pas à des droits à prestations, et un autre pour les dépenses correspondant à des droits à prestations, qui intégrerait une marge de sécurité adéquate permettant de faire face aux fluctuations conjoncturelles – sachant que cette marge ne pourrait être réaffectée à des dépenses ne correspondant pas à des droits à prestations.
- **Finances des collectivités locales** : Il serait souhaitable de réviser la règle d'équilibre budgétaire en retenant comme base d'imposition des collectivités locales la moyenne des revenus imposables sur un certain nombre d'années (voir le chapitre 5). Un tel mode de calcul permettrait de limiter le gonflement des dépenses lorsqu'une année se caractérise par un montant de recettes exceptionnellement élevé. Les risques d'effets procycliques pourraient également être atténués grâce à des ajustements anticycliques des dotations budgétaires de l'administration centrale. Une autre option consisterait à donner accès aux collectivités locales à des bases d'imposition plus stables, telles que les biens immobiliers.
- **Objectif d'excédent** : L'objectif d'excédent pourrait être complété par un objectif d'endettement, de manière à réduire les risques de dérapage d'une année sur l'autre.

Une autre possibilité serait de définir cet objectif sur la base de la capacité de financement corrigée des influences conjoncturelles, encore que ce type d'objectif soulève lui aussi certains problèmes (Joumard et al., 2004), et pour la seule administration centrale, puisque les collectivités locales sont déjà tenues d'équilibrer leur budget et que le système de retraite est totalement autonome.

### **Dans quelle mesure la constitution d'une épargne préalable constitue-t-elle une stratégie adaptée?**

Le respect de l'objectif d'un excédent de 2 % permettrait en grande partie d'assurer la viabilité des finances publiques. Cela étant, le gouvernement devrait déterminer dans quelle mesure la constitution d'une épargne préalable constitue une stratégie adaptée pour faire face aux pressions engendrées par le vieillissement démographique et par la demande de services publics de meilleure qualité. S'il est prudent de conserver des excédents et de réduire la dette publique avant que les pressions du vieillissement ne commencent à s'accroître, la nature permanente des changements démographiques en Suède laisse à penser qu'il conviendrait également de prendre des mesures pour réduire les futures pressions exercées sur les dépenses et assurer une répartition raisonnable de la charge fiscale entre générations. La réforme du système de retraite a déjà rendu les finances publiques plus résistantes à l'évolution de la situation démographique, et garantit dans une large mesure l'équité entre générations (voir l'Étude précédente).

On l'a vu, les problèmes de dépenses publiques liés au vieillissement de la population concernent essentiellement les soins de santé et la prise en charge des personnes âgées. Sur ce plan, le gouvernement devrait s'attacher à renforcer le lien entre les cotisations versées par les générations et les individus pendant leur existence avec les prestations qu'ils reçoivent du système de protection sociale. S'il se concentre uniquement sur la constitution d'une épargne préalable avant la montée des pressions liées au vieillissement démographique, de manière à ce que le rendement de l'actif net puisse couvrir les hausses futures des dépenses de santé et de prise en charge des personnes âgées, les générations actuelles risquent d'épargner finalement plus que ne le justifieraient des considérations d'équité entre générations. Il ne serait sans doute pas raisonnable de faire financer par les générations d'aujourd'hui les augmentations de dépenses résultant de l'allongement de la durée de vie des générations futures ou de la demande de services de meilleure qualité qu'aujourd'hui. En revanche, il serait naturellement souhaitable qu'elles contribuent au financement de leur propre demande actuelle et future de services publics, y compris des améliorations attendues de la qualité de ces services. Cela vaut en particulier pour les soins de santé, domaine dans lequel il sera pratiquement impossible de refuser des soins aux individus ou de leur imposer une charge financière supérieure à une redevance symbolique pour service rendu. D'autres possibilités de financement futur de la prise en charge des personnes âgées et des soins de santé sont examinées au chapitre 5.

### **Quels sont les instruments disponibles pour améliorer la situation des finances publiques?**

Quelles mesures peuvent donc être prises pour contenir les pressions qui s'exerceront sur les finances publiques dans l'avenir? En bref, les Suédois doivent choisir une des options suivantes, ou les combiner d'une manière ou d'une autre : travailler davantage, payer plus d'impôts, améliorer l'efficacité des services financés sur fonds publics, ou réduire l'ampleur de l'État providence. La population étant fortement attachée au système

de protection sociale, il est peu probable qu'elle accepte comme option prioritaire des ajustements significatifs des services publics et des mécanismes d'assurance sociale. Il s'agit là de la solution de dernier recours, réservée aux crises comme celle du début des années 90. La possibilité d'accentuer la pression fiscale a été débattue récemment, mais la question est de savoir si une telle stratégie serait rationnelle pour l'avenir. Renforcer l'efficacité des services financés sur fonds publics est une option attrayante, mais il sera difficile d'y parvenir sans réexaminer ce qui devrait être fourni par le secteur public lui-même, et s'orienter peut-être vers des unités de plus grande taille aux niveaux inférieurs d'administration. Amener les individus à travailler davantage constitue clairement une priorité, mais ce n'est pas chose aisée compte tenu des désincitations inhérentes aux systèmes de prélèvements et de prestations.

### **Une augmentation des impôts pourrait être coûteuse, voire inefficace sur le long terme**

Tous les prélèvements fiscaux ont un coût, dans la mesure où ils exercent un effet de distorsion sur le comportement des ménages et des entreprises, ce qui se traduit par une perte d'efficacité. Concrètement, une des distorsions les plus importantes tient à l'impact qu'a sur l'offre de main-d'œuvre l'écart introduit entre le coût du travail pour l'employeur et le revenu après impôt perçu par le salarié. Tant le taux moyen que le taux marginal d'imposition influent sur l'offre de main-d'œuvre. Pour simplifier quelque peu, le taux moyen détermine en partie le choix d'un individu d'exercer ou non une activité (voire d'émigrer), tandis que le taux marginal influe sur le nombre moyen d'heures travaillées. Toute la question est de savoir quelle est l'ampleur effective de ces distorsions. Le concept de coût marginal des fonds publics (CMFP), ou perte d'efficacité, a été élaboré en vue d'appréhender les coûts indirects de la collecte de recettes fiscales supplémentaires en termes de distorsions des comportements. En règle générale, les coûts des effets de distorsion sont plus importants lorsque la base d'imposition est plus sensible (c'est-à-dire lorsqu'il est plus aisé pour les individus de modifier leur comportement), et ils sont d'autant plus lourds que les taux d'imposition sont élevés. En fait, le CMFP est approximativement proportionnel au carré du taux d'imposition, de sorte qu'il est nettement plus coûteux d'accroître la ponction fiscale de 50 à 55 % du PIB que de 30 à 35 %. Dans le cas de la Suède, une étude importante a établi que le CMFP était environ de 1.5 vers la fin des années 80 – ce qui signifie que chaque couronne suédoise de recettes supplémentaires avait un coût indirect de 0.5 couronne – mais que la réforme fiscale de 1990 avait permis de le ramener aux alentours de 1.2 (Agell et al., 1995). Ces estimations sont inférieures à celles qui figurent dans de précédentes études<sup>4</sup>, ce qui s'explique à la fois par les effets des réformes fiscales et par une plus faible élasticité présumée du nombre d'heures travaillées (une élasticité non compensée de 0.1 seulement par rapport au salaire)<sup>5</sup>. Néanmoins, les taux d'imposition ont été revus à la hausse depuis le début des années 90, et il existe plusieurs autres raisons de penser que le CMFP est aujourd'hui plus important que ne l'indiquent ces estimations :

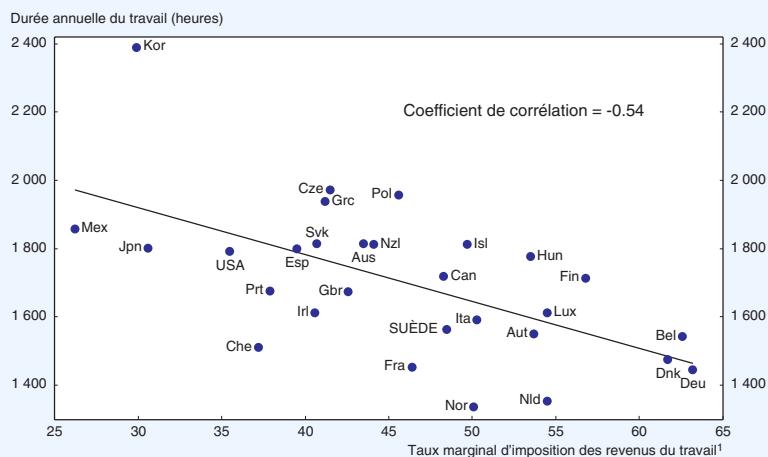
- L'incidence de la fiscalité des revenus sur l'offre de main-d'œuvre est particulièrement incertaine, notamment son effet sur le nombre moyen d'heures travaillées par personne occupée. L'essentiel des travaux théoriques internationaux indiquent que l'incidence de l'imposition des revenus sur le temps de travail est relativement faible. Reste que la majorité des études examinent un pays donné au fil du temps, et qu'il est donc peu probable que leur pouvoir explicatif soit particulièrement fort (voir l'encadré 2.1).

### Encadré 2.1. Impôts sur le revenu et temps de travail

En théorie, des impôts sur le revenu élevés tendent normalement à réduire le taux d'activité et le nombre moyen d'heures travaillées, en faussant l'arbitrage entre temps libre et activité professionnelle. La question est de savoir quelle est la véritable ampleur de ces effets. Cet encadré est consacré au second effet, à savoir l'impact sur le temps de travail moyen. Les études suédoises tendent à donner des résultats similaires à ceux des travaux de recherche menés dans d'autres pays, mettant en évidence des coefficients d'élasticité d'environ  $-0.1$  à  $-0.2$  pour les hommes et  $-0.1$  à  $-0.5$  pour les femmes. Il existe toutefois plusieurs raisons de craindre que les estimations tirées d'études portant sur un seul pays soient inférieures à la réalité. *Premièrement*, le pouvoir explicatif d'une étude limitée à un seul pays reposant sur des séries chronologiques globales est probablement très faible. Une analyse de séries chronologiques impliquerait d'effectuer une régression d'une variable à forte composante tendancielle (le nombre d'heures travaillées par personne) par rapport à plusieurs autres variables à forte composante tendancielle. Or il est très difficile d'isoler les effets de chacune de ces tendances à long terme. Par contre, les variations entre pays sont plus importantes, ce qui signifie qu'une analyse internationale ou de panel devrait se caractériser par un plus grand pouvoir explicatif. *Deuxièmement*, les études d'événements utilisant des données de panel intranationales, qui portent sur la manière dont les individus réagissent à un changement identifiable de l'action publique tel qu'une réduction d'impôt, peut sous-estimer l'élasticité, car l'intervalle de temps n'est généralement pas suffisamment grand pour que les effets se fassent pleinement sentir (il s'écoulera de nombreuses années avant que les individus aient complètement ajusté leur comportement). *Troisièmement*, les repères offerts par les études de comportement antérieures risquent de ne pas être fiables au moment présent. Ainsi, les coefficients d'élasticité peuvent fort bien avoir été plus faibles dans un cadre de négociations salariales collectives (car ils correspondaient au travailleur syndiqué médian et non marginal) et ils peuvent donc être plus élevés maintenant que les négociations salariales décentralisées se sont banalisées. En outre, sur certains pans du marché du travail ont été adoptés divers mécanismes flexibles de rémunération, qui permettent aux salariés de choisir librement entre salaire, cotisations de retraite et congés (voir le chapitre 4).

Le lien entre temps de travail et imposition est sans doute plus visible lorsqu'on adopte une perspective internationale. Une simple analyse de corrélation donne à penser que les pays où la fiscalité du travail est plus lourde ont tendance à se caractériser par un nombre moyen d'heures travaillées plus faible (graphique 2.4) et un nombre plus réduit de personnes dont le temps de travail est long (40 heures ou plus). Les pays affichant des impôts sur le travail plus élevés sont également ceux où le temps de travail a baissé le plus fortement au cours des dernières décennies, bien que la corrélation simple soit en l'occurrence plus faible (environ  $-0.25$  pour les pays qui figurent dans le graphique 2.4).

### Graphique 2.4. Des impôts élevés entraînent une réduction du temps de travail



1. Taux marginal d'imposition des revenus majoré des cotisations salariales et des impôts indirects, personne seule sans enfant rémunérée au salaire moyen.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2003/2004* ; estimations fondées sur l'enquête européenne sur les forces de travail. Voir *Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2004)* pour plus de détails.



### Encadré 2.1. Impôts sur le revenu et temps de travail (suite)

Ce diagramme de dispersion est intéressant, mais une analyse plus précise s'impose pour prendre en compte le rôle d'autres facteurs qui influent également sur le nombre moyen d'heures travaillées. Il s'agit notamment des revenus (la demande de temps libre devrait augmenter avec la hausse des revenus), de la proportion de femmes dans la population active (nombre d'entre elles travaillent à temps partiel) et de l'âge (les personnes âgées ont tendance à travailler moins). L'équation ci-dessous repose sur une régression empilée des nombres moyens d'heures travaillées dans 16 pays de 1975 à 2002, inspirée de l'analyse présentée dans OCDE (2005b)<sup>1</sup> :

$$\log hrs = -0.3293 \log prod - 0.5606 taxes - 0.3413 fm + 0.3745 gap - 0.1507 gap_{t-1} + const + trend$$

(6.1)                      (3.9)                      (9.6)                      (10.6)                      (5.0)

(écart type = 0.0137) ADF (résidus Suède) = -3.86 (prob = 0.01)

Estimation : doubles moindres carrés, données regroupées pour 16 pays, 1975-2002 (nombre d'observations = 448)

où *hrs* désigne le nombre moyen d'heures travaillées par personne occupée, *prod* la productivité horaire du travail, *taxes* le taux d'imposition implicite du revenu des personnes physiques (voir Carey et Rabesona, 2002), *fm* la proportion de femmes dans la population active (utilisée comme variable indicative du travail à temps partiel), et *gap* l'écart de production. Les effets fixes par pays et les tendances temporelles ont été intégrés. La variable ADF renvoie au test de Dickey-Fuller augmenté et indique que l'équation suédoise à long terme correspond à une relation de cointégration.

Cette équation incite à penser qu'il existe une relation négative significative entre la fiscalité des revenus et le nombre moyen d'heures travaillées, une fois éliminée l'incidence d'autres facteurs sur le temps de travail. Parmi les 16 pays considérés, le nombre moyen d'heures travaillées par personne occupée a reculé de 12 % en moyenne entre 1975 et 2002. L'élasticité estimée implique qu'environ un tiers de cette baisse est imputable à la hausse des taux d'imposition des revenus.

Dans le cas de la Suède, cela signifie que le nombre moyen d'heures travaillées pourrait augmenter de 9 % si le taux d'imposition était aligné sur la moyenne de l'échantillon de pays considéré.

Les estimations économétriques sont toujours sujettes à incertitude, et cette analyse pourrait sans doute être améliorée – notamment par l'utilisation d'un meilleur indicateur de la charge fiscale (c'est-à-dire un véritable taux marginal d'imposition au lieu d'un taux moyen implicite). Néanmoins, elle tend clairement à indiquer que l'examen de plusieurs pays peut fournir des informations complémentaires utiles concernant l'impact de la fiscalité sur l'offre de main-d'œuvre.

1. Ces pays sont l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Le principal changement par rapport à OCDE (2005b) réside dans le fait que l'équation est estimée à l'aide de variables instrumentales et non de moindres carrés. Cela tient au fait que, pour des raisons de disponibilité des données, la variable indicative retenue pour le taux d'imposition est le ratio d'imposition implicite (le rapport entre recettes fiscales et revenus des ménages). Or cette variable entretient une relation fortement endogène avec celle du membre de gauche de l'équation, à savoir le nombre d'heures travaillées. On l'écarte donc en la remplaçant par une variable instrumentale, en l'occurrence le ratio de dépenses publiques. Cela entraîne une augmentation sensible du coefficient estimé, comme on pouvait s'y attendre en théorie (Li et Sarte, 2003, montrent que le même problème d'endogénéité introduit un biais par défaut important dans l'estimation de l'impact de la fiscalité des revenus sur les taux de croissance au niveau international). Un changement moins important par rapport à OCDE (2005) réside dans l'inclusion de l'écart de production, destinée à atténuer en partie les effets dynamiques dans l'équation à long terme et liée au caractère cyclique de la variable fiscale et de sa variable instrumentale. Un effet d'âge (appréhendé par le biais de la proportion de la population active âgée de 55 ans ou plus) a été testé, mais il s'est révélé non significatif. Enfin, les estimations sont robustes à l'inclusion de variables représentatives de la réglementation des marchés de produits et du marché du travail.

L'incidence de la fiscalité sur l'offre de main-d'œuvre semble plus évidente lorsqu'on procède à des comparaisons internationales.

- La plupart des études suédoises du CMFP utilisent des coefficients d'élasticité du nombre d'heures travaillées calculés à partir d'estimations de la réaction de l'offre de travail des individus occupant déjà un emploi. Dans le cadre de travaux plus récents, Kleven et Kreiner (2003) ont tenté de cerner les effets sur l'offre de main-d'œuvre aussi bien en termes de taux d'activité que de nombre d'heures travaillées, et ils ont établi que le CMFP était substantiel une fois pris en compte ces deux types d'effets. Ainsi, une augmentation uniforme des taux d'imposition en Suède entraînerait une perte d'efficacité de 1.30 couronne pour chaque couronne de recettes, en partant de l'hypothèse que les coefficients d'élasticité du taux d'activité et du nombre d'heures travaillées s'établissent respectivement à 0.2 et 0.1 (même si l'élasticité du temps de travail est ici inférieure à celle qui ressort des comparaisons internationales). Ce résultat place la Suède près du quartile supérieur des pays de l'OCDE (voir le tableau 2.5). Il est environ trois fois plus coûteux de collecter des recettes au moyen d'impôts progressifs que par le biais d'impôts proportionnels ou à taux unique; par conséquent, le coût

**Tableau 2.5. Le coût marginal des fonds publics est probablement significatif**  
Coût indirect de chaque augmentation marginale des recettes fiscales<sup>1</sup>

	Augmentation d'impôt proportionnel (la progressivité reste inchangée)		Augmentation d'impôt progressif (la fiscalité devient plus progressive)
	Élasticité non compensée du nombre d'heures travaillées = 0.0 Élasticité du taux d'activité = 0.2	Élasticité non compensée du nombre d'heures travaillées = 0.1 Élasticité du taux d'activité = 0.2	Élasticité non compensée du nombre d'heures travaillées = 0.0 Élasticité du taux d'activité = 0.2
Allemagne	1.12	2.81	17.75
Australie	0.28	0.47	0.72
Autriche	0.87	1.70	3.91
Canada	0.30	0.52	0.83
Danemark	0.68	1.24	2.36
Espagne	0.34	0.56	0.88
États-Unis	0.15	0.24	0.34
Finlande	0.98	2.19	7.19
France	0.57	1.04	1.92
Grèce	0.26	0.46	0.72
Irlande	0.55	1.16	2.57
Islande	0.37	0.57	0.85
Italie	0.38	0.76	1.42
Japon	0.19	0.27	0.36
Norvège	0.46	0.75	1.18
Nouvelle-Zélande	0.20	0.28	0.36
Pays-Bas	0.90	1.87	4.85
Royaume-Uni	0.37	0.57	0.83
Suède	0.74	1.30	2.41
Suisse	0.35	0.50	0.69

Note : Ce tableau indique le coût indirect de chaque augmentation marginale des recettes fiscales. Par exemple, dans le cas de la Suède, toute couronne supplémentaire de recettes fiscales découlant d'une augmentation d'impôt progressif aurait un coût de 2.41 couronnes en termes de bien-être. Par construction, la CMFP tend vers l'infini à mesure que l'économie s'approche du maximum de la courbe de Laffer et devient négative ensuite.

1. Les effets moyens des systèmes d'impôts et de transferts sont pris en compte. Comme les taux de remplacement peuvent être surestimés, l'étude présente aussi des estimations de la CMFP abstraction faite des effets des systèmes de transferts. Dans ce cas, la perte d'efficacité est réduite de moitié environ.

Source : Kleven, Henrik J. et Claus T. Kreiner (2003), « The Marginal Cost of Public Funds in OECD Countries – Hours of Work Versus Labour Force Participation », CESinfo Working Paper No. 935, avril.



supplémentaire induit par un renforcement de la progressivité du système fiscal doit être mis en balance avec ses éventuelles retombées sociales en termes de répartition plus équitable des revenus (voir le graphique 1.9).

- Au fil du temps, la mondialisation rend les assiettes fiscales plus sensibles aux variations des taux d'imposition. Cela vaut assurément pour les impôts sur le capital et pour certains impôts indirects, notamment sur les boissons alcoolisées, mais il est également possible que les individus soient davantage enclins à se rendre à l'étranger pour trouver des emplois mieux rémunérés.
- Les variations de la demande de main-d'œuvre peuvent amplifier les effets négatifs des prélèvements fiscaux sur le travail. Dans une étude fondée sur des comparaisons internationales, Davis et Henrekson (2004) parviennent à la conclusion que ces impôts provoquent un déplacement de la demande au détriment des secteurs qui utilisent de manière intensive des travailleurs peu qualifiés; les activités rémunérées de ces travailleurs étant plus sensibles aux variations de la demande de main-d'œuvre, les effets négatifs des impôts s'en trouvent accentués.
- Les effets négatifs sur l'intensité de l'effort de travail, les incitations à étudier et la mobilité professionnelle ne sont pas pris en considération. En outre l'élasticité du *revenu imposable* par rapport aux taux d'imposition peut être plus forte que celle de l'*offre de main-d'œuvre*, car les contribuables peuvent modifier les modalités selon lesquelles ils sont rémunérés (notamment par le biais d'une augmentation des avantages accessoires ou des cotisations de retraite bénéficiant d'un régime fiscal préférentiel) et ajuster leur comportement en termes de consommation et d'épargne (Hansson, 2004).

Globalement, une nouvelle hausse des taux d'imposition aurait probablement des coûts significatifs. Si les calculs du CMFP sont extrêmement sensibles aux élasticités appliquées, même des hypothèses relativement prudentes débouchent sur des estimations non négligeables. La Suède se caractérise déjà par la fiscalité la plus lourde de la zone OCDE en pourcentage du PIB, et dans la mesure où 90 % de l'incidence des impôts pèse *in fine* sur le travail (Lundgren *et al.*, 2005), un relèvement des taux d'imposition aurait probablement des effets de distorsion sensibles sur l'arbitrage entre travail et temps libre. Toutefois, la question de savoir s'il est efficient de collecter des recettes fiscales supplémentaires dépend des avantages induits par les dépenses publiques qu'elles sont destinées à financer. En termes économiques, le coût marginal de ces recettes, c'est-à-dire le CMFP, doit être mis en balance avec l'utilité marginale des dépenses publiques. Il y a fort à parier que les pressions démographiques en faveur d'une expansion des services de soins de santé et de prise en charge des personnes âgées feront augmenter l'utilité marginale de ces services, mais le CMFP risque d'augmenter également.

Cela laisse à penser que les pouvoirs publics ne devraient pas recourir à des hausses d'impôts en vue de combler le déficit de financement. Il existe en revanche de bonnes raisons de réévaluer quels services devraient être financés par le secteur public et quels sont ceux dont l'achat direct par les ménages serait peut-être plus rationnel. Seulement 17 % des aides et transferts publics impliquent une redistribution effective entre individus dans le cadre de l'État providence suédois lorsqu'on raisonne sur toute la durée de leur vie. Le reste est financé par les individus eux-mêmes à un moment ou un autre de leur existence (Pettersson et Pettersson, 2003). La réduction de cette redistribution intra-individuelle et des coûts induits en termes de collecte d'impôts pourrait entraîner des gains d'efficacité économique. Des distorsions pourraient également être atténuées si, pour un montant de

recettes fiscales donné, la base d'imposition était déplacée des revenus vers la propriété, par exemple, ou vers d'autres formes moins mobiles de matière imposable.

### ***L'amélioration de l'efficacité des services financés sur fonds publics est une piste à explorer***

Des gains de productivité dans les services financés sur fonds publics peuvent contribuer de manière importante à contenir les pressions qui s'exercent sur les dépenses publiques. Bien que la nature de ces services, et de la plupart des autres services au demeurant, rende difficile la réalisation de tels gains, leur productivité *peut* être améliorée. La simple constatation des différences sensibles de coûts (même corrigés pour tenir compte de divers facteurs structurels) entre collectivités locales laisse à penser qu'il existe des marges substantielles de renforcement de l'efficacité de la production, correspondant au rattrapage des collectivités les plus performantes par les moins performantes. Une meilleure utilisation des innovations technologiques, une amélioration des procédures administratives et un renforcement de la concurrence dans la prestation des services financés par le secteur public constitueraient des composantes importantes d'une telle stratégie.

### ***Un renforcement de la concurrence dans le secteur public serait source de gains***

Ouvrir davantage à la concurrence la prestation des services financés sur fonds publics constitue probablement le principal gisement de gains d'efficacité (les questions essentielles en la matière ont été examinées de manière approfondie dans le chapitre sur la concurrence de l'Étude de l'année dernière). Les pays de l'OCDE ont exploré des pistes diverses en vue d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques, notamment en accordant une importance accrue à la transparence et à l'analyse comparative, en ouvrant certains secteurs à la concurrence (sur les plans interne et externe, en recourant à des systèmes de paiement lié aux activités, à l'externalisation et à la privatisation), en introduisant des redevances d'utilisation et en donnant une liberté de choix aux consommateurs<sup>6</sup>. En Suède, les autorités ont procédé à des changements majeurs en ce sens, notamment dans les services d'éducation, de santé et de soins, en introduisant un système de chèques-enseignement, en séparant les fonctions d'acheteur et de prestataire et en instaurant des redevances d'utilisation (voir OCDE, 2002). Elles ont également pris des mesures de déréglementation et de privatisation et recouru de manière accrue à la passation de marchés pour la fourniture des services publics. Malgré ces efforts, il existe toujours de larges pans de l'économie où la concurrence est faible, voire inexistante. Les tentatives d'ouverture à la concurrence ont été très diverses parmi les collectivités locales, par exemple.

Dans une perspective à long terme, les autorités suédoises devraient se demander de manière générale si le secteur privé ne serait pas mieux placé pour fournir certains des biens et services qui relèvent aujourd'hui du secteur public. Actuellement, certains signes indiquent que l'administration centrale et les collectivités locales interviennent dans des proportions injustifiées dans des domaines où il existe déjà des entreprises privées (Konkurrensverket, 2004). Quand tel est le cas, cela fausse souvent la concurrence sur le marché considéré. Cette situation est en partie imputable au flou de la législation. Les autorités et organismes relevant de l'administration centrale sont soumis à certaines restrictions, de même que les niveaux inférieurs d'administration en vertu de la loi sur les collectivités territoriales, mais de vastes zones d'ombre subsistent et la légalité des entreprises appartenant aux collectivités locales ne peut être contestée devant les tribunaux. Cela laisse à penser que le cadre juridique des activités de l'État sur les marchés

concurrentiels doit être renforcé. De manière générale, la législation et les instructions données aux organismes publics devraient indiquer clairement que ceux-ci ne peuvent s'impliquer dans un secteur d'activité que s'il appartient manifestement à la puissance publique d'intervenir (notamment lorsque des défaillances du marché ont été mises en évidence). Des mécanismes adaptés d'application des lois devraient également être mis en place. Lorsque des organismes publics exercent leurs activités parallèlement à des fournisseurs privés, les lois et leurs mécanismes d'application devraient garantir l'équité des conditions de concurrence. Cela exigerait, par exemple, que les unités du secteur public opérant sur des marchés concurrentiels soient dissociées des autres dans les comptes publics, afin d'éviter toute subvention croisée. Les entreprises publiques qui exercent actuellement leurs activités dans des domaines où l'on ne relève aucune défaillance du marché devraient être privatisées.

L'externalisation par le biais de marchés publics pourrait également déboucher sur des gains d'efficience. Bien que la proportion de marchés publics faisant l'objet d'appels d'offres ouverts soit supérieure à la moyenne de l'UE, il existe encore des marges de progression considérables en la matière (Konkurrensverket, 2002). La passation de marchés publics peut toutefois être entravée par des lacunes du cadre législatif et institutionnel, ainsi que par la réticence de certaines communes et institutions centrales à lancer des appels d'offres. Cette situation est regrettable, car le bilan des marchés publics est en général positif. Ainsi, les procédures d'appel d'offres exigent une spécification précise du niveau et de la qualité des services concernés, ce qui a permis d'identifier et d'éliminer des fonctions faisant double emploi. Pour favoriser l'expansion des procédures d'appel d'offres, la précédente *Étude* recommandait de consacrer davantage de ressources à l'éducation, à l'information et à la supervision dans le domaine des marchés publics. Un renforcement de l'externalisation offrirait également davantage de possibilités aux entrepreneurs potentiels de se faire une place sur des pans aujourd'hui sous-développés du secteur des services personnels et sociaux. Compte tenu de l'existence établie de pratiques faisant obstacle au bon fonctionnement des procédures d'adjudication des marchés publics, telles que la passation directe illégale de contrats, la précédente *Étude* préconisait également de rationaliser la structure de contrôle et de l'habiliter à imposer des amendes, ainsi que de modifier la législation afin de garantir des conditions de concurrence équitables entre producteurs internes et externes.

Des mécanismes favorisant la transparence et des outils d'analyse comparative peuvent également contribuer à la réalisation de gains d'efficience, dans la mesure où ils attirent l'attention des contribuables et des prestataires sur la situation relative d'une unité par rapport aux autres en termes de performances. En Suède, il existe déjà sur Internet des séries de données très complètes offrant des indicateurs sur la couverture et les coûts des services publics de chaque conseil de comté et commune. Cela a facilité la mise au jour des meilleures pratiques et poussé les collectivités locales à progresser en termes de qualité et de rapport coût-efficacité, celles dont les résultats laissaient à désirer se trouvant « montrées du doigt ». Néanmoins, de nouveaux travaux permettant d'analyser plus finement les coûts unitaires pour l'ensemble des activités aideraient à mettre en lumière les domaines dans lesquels des gains d'efficience pourraient être obtenus. Un recours plus systématique aux comparaisons, par exemple dans l'optique de pressions exercées par les pairs, pourrait améliorer la diffusion des meilleures pratiques. Cela serait tout particulièrement utile pour les divers systèmes d'assurance (maladie et chômage), qui se caractérisent par des écarts de performances sensibles entre services locaux.

### Encadré 2.2. Résumé des recommandations

Faire preuve d'une plus grande rigueur budgétaire de manière à atteindre l'objectif d'un excédent de 2 %. Éviter d'alourdir la pression fiscale, ce qui aurait probablement un effet négatif sur l'offre de main-d'œuvre. Améliorer l'efficacité des services financés sur fonds publics en limitant le champ d'action de l'État aux domaines où des défaillances du marché ont été clairement mises en évidence, en privatisant les entreprises publiques qui opèrent actuellement sur des marchés concurrentiels, en ouvrant davantage à la concurrence les services financés sur fonds publics tout en garantissant l'égalité des chances entre prestataires privés et publics via l'assujettissement de ces derniers à des mécanismes efficaces d'application des lois (amendes), et en améliorant la diffusion des meilleures pratiques par un élargissement des bases de données comparatives disponibles à tous les niveaux d'administration.

*Plafonds de dépenses de l'administration centrale* : Les autorités ne devraient pas recourir à des dépenses fiscales pour contourner les plafonds, qui devraient être fixés à des niveaux compatibles avec l'objectif d'excédent. Instituer une marge de sécurité spécifique qui ne pourrait pas être utilisée à d'autres fins que des révisions de dépenses dues à la conjoncture.

*Finances des collectivités locales* : Il serait souhaitable de limiter le gonflement des dépenses lors des années d'envolée des recettes, en fondant la règle d'équilibre budgétaire sur la moyenne des revenus imposables sur un certain nombre d'années. On pourrait également stabiliser les recettes des collectivités locales en leur donnant accès aux impôts sur la propriété. Une autre option consisterait à ajuster de manière anticyclique les dotations budgétaires de l'administration centrale.

*Objectif d'excédent budgétaire* : Compléter l'objectif d'excédent par un objectif d'endettement à moyen terme, afin de réduire les risques de dérapage d'une année sur l'autre.

### ***D'autres pays à structure fédérale ont réformé leur système budgétaire pour réaliser des gains d'efficacité***

L'utilisation efficace des deniers publics est également subordonnée à une structure administrative bien conçue et à une répartition adaptée des compétences. Comme ses voisins nordiques, la Suède figure parmi les pays de l'OCDE où les tâches déléguées aux collectivités locales sont les plus nombreuses et complexes. Cette structure fortement décentralisée trouve sa source dans l'attachement à la démocratie locale et dans la capacité d'adapter les prestations de services aux préférences locales. Il est toutefois incertain que la structure actuelle convienne pour l'avenir. Ainsi, la frontière entre soins de santé et protection sociale pour les personnes âgées se brouille peu à peu, tandis que les soins de santé prennent eux-mêmes un caractère plus technique et spécialisé. Comme l'évoque de manière plus précise le chapitre 5, ces deux évolutions impliquent peut-être qu'une réorganisation des compétences locales s'impose, éventuellement via la fusion de certains niveaux d'administration infranationaux. Une commission gouvernementale examine actuellement la question; son rapport final sera publié début 2007. La principale incidence de ces fusions pourrait résider dans des possibilités accrues d'améliorations qualitatives. Toutefois, une augmentation de la taille des unités des administrations publiques pourrait également faciliter la réaffectation des ressources des activités non prioritaires vers les activités essentielles (telles que les soins de santé et la prise en charge des personnes âgées), l'ouverture du secteur public à la concurrence et l'utilisation plus

intensive de l'administration électronique, dans la mesure où ces unités seraient plus aptes à gérer les processus connexes. Au bout du compte, l'alternative pour la Suède consistera peut-être de plus en plus à choisir entre démocratie locale décentralisée et fourniture des meilleurs services possibles à la population.

### **La préservation de l'État providence est indissolublement liée à l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre**

Des gains d'efficacité faciliteront la satisfaction d'une demande croissante de services publics, mais ils ne contribueront aucunement à réduire les pressions qui devraient s'exercer sur les dépenses du fait du vieillissement. Pour ce faire, il faudra prendre des mesures destinées à stimuler l'offre de main-d'œuvre, afin que le rapport de dépendance économique n'augmente pas brutalement. Toutefois, certains ajustements devront probablement être apportés au système de protection sociale pour amener les Suédois à travailler davantage. Ces questions sont examinées dans les deux prochains chapitres.

### **Notes**

1. Concrètement, la différence entre le taux d'emploi des Suédois de souche et celui des immigrants doit diminuer d'un tiers d'ici 2020.
2. On part de l'hypothèse que le taux d'intérêt nominal passe d'un niveau initial de 5,5 % à 5 % en 2030, avant de remonter à 5,2 % en 2050. Sa valeur moyenne sur l'ensemble de la période est d'environ 5¼ pour cent. Ce profil d'évolution correspond à ceux décrits pour un certain nombre de grands pays de l'OCDE, notamment les États-Unis, dans les scénarios présentés dans OCDE (2005a).
3. On peut penser que la seconde option aurait été plus cohérente avec la règle générale de non modification du comportement du marché de l'emploi. L'hypothèse d'une diminution du temps de travail a néanmoins été retenue, car les interactions avec le système de retraite rendent les calculs très complexes. Il convient de noter que, contrairement aux pensions de vieillesse et aux retraites professionnelles, les paiements d'impôts différés au titre de l'épargne-retraite individuelle – qui est assujettie à un régime d'imposition de type ETT (exonération des cotisations de retraite, taxation des revenus des investissements, et taxation des pensions de retraite) – ne sont que partiellement pris en compte dans les prévisions; or, ils devraient gonfler dans une certaine mesure les recettes publiques dans l'avenir, même si on ne dispose d'aucune estimation précise en la matière.
4. L'étude la plus complète du CMFP en Suède (à laquelle il est fait référence dans Statskontoret, 2003) remonte à plus de vingt ans, mais ses enseignements théoriques restent précieux. Ainsi, la perte d'efficacité induite par un alourdissement de la pression fiscale est considérablement plus importante lorsqu'elle est imputable à une augmentation de l'impôt communal sur le revenu qu'à une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Elle est également plus ample si les recettes sont consacrées à des transferts purs et simples ou à des services qui se substituent parfaitement à des formes de consommation privée, plutôt qu'à des formes de consommation publique collective ou à des équipements collectifs, car l'effet de revenu induit dans le second cas se traduit par une augmentation de l'offre de main-d'œuvre. Le CMFP est moindre si le service financé par l'impôt constitue le complément d'autres biens ou services taxés ou d'une activité professionnelle, que s'il représente le complément de loisirs.
5. Ces estimations, effectuées par Agell *et al.* (1995), se fondent sur le coin fiscal pour l'ouvrier moyen et sur une élasticité non compensée par rapport au salaire de 0,1, représentative des estimations des élasticité-salaire des hommes mariés présentées dans des études microéconométriques de données suédoises. Des estimations beaucoup plus élevées du CMFP ont été obtenues en appliquant le coin fiscal d'un employé moyen et les élasticités généralement observées dans les études suédoises concernant l'offre de main-d'œuvre féminine.
6. L'opportunité de chaque mesure dépend du service considéré. Lorsqu'il existe des marchés privés fonctionnant convenablement, ou lorsqu'on peut tabler sur leur émergence rapide, le recours à des appels d'offres peut être préférable. Il est également possible d'offrir aux usagers la liberté de choix de leur fournisseur (par exemple grâce à un système de « chèques »), ce qui suscite une concurrence entre producteurs sur le terrain qualitatif. L'analyse comparative des unités du secteur public peut fournir des enseignements sur la structure des coûts de production lorsque

l'implication du secteur privé est quasiment impossible (notamment en cas d'exercice de l'autorité publique), et l'on peut créer des conditions de concurrence en subordonnant l'octroi des financements aux résultats.

### **Bibliographie**

- Agell, J., P. Englund et J. Södersten (1995), « Svensk skattepolitik i teori och praktik – 1991 års skattereform », Annexe 1 de SOU 1995:104.
- Carey, D. et J. Rabesona (2002), « Ratios fiscaux pour les revenus du travail et du capital et pour la consommation », *Revue économique de l'OCDE* n° 35, 2002/2, OCDE, Paris.
- Davis, S.J. et M. Henrekson (2004), « Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich Country Comparisons », National Bureau of Economic Research, Working paper No. 10509, <http://papers.nber.org/papers/w10509.pdf>.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Public Finances and the Economic Cycle », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.
- Hansson, Å. (2004), « Taxpayers' Responsiveness to Tax Rate Changes and Implications for the Cost of Taxation », Université de Lund, Département d'économie, étude n° 2004:5.
- Joumard, I., P.M. Kongsrud, Y.S. Nam et R. Price (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: experience in OECD countries », Document de travail du Département des affaires économiques, n° 380, Paris.
- Kleven, H.J. et C.T. Kreiner (2003), « The Marginal Cost of Public Funds in OECD Countries – Hours of Work Versus Labour Force Participation », CESinfo Working Paper No. 935, avril.
- Konkurrensverket (2002), « Vårda och skapa konkurrens », Konkurrensverkets rapportserie: 2002:2.
- Konkurrensverket (2004), « Myndigheter och marknader », Konkurrensverkets rapportserie: 2004:4.
- Li, W. et P.D. Sarte (2003), « Growth Effects of Progressive Taxes », Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Paper No. 03-15.
- Lundgren, S., P.B. Sørensen, A.S. Kolm et E. Norrman (2005), « Tid för en ny skattereform! », Konjunkturrådets Rapport 2005, SNS Förlag.
- OCDE (2002), *Études économiques, Suède*, Paris.
- OCDE (2005a), « Les effets du vieillissement sur la demande, les marchés de facteurs de production et la croissance », ECO/CPE/WP1(2005)4.
- OCDE (2005b), *Études économiques, Belgique*, Paris.
- Pettersson, T. et T. Pettersson (2003), « Fördelning ur ett livsrytmoperspektiv », Annexe 9 à l'étude à long terme, SOU 2003:110.
- Statskontoret (2003), « Alternativ finansiering av offentliga tjänster », annexe 7 à l'étude à long terme, SOU 2003:57.

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Principaux défis</b> .....	23
Performance économique au cours de la décennie écoulée .....	26
Le défi du vieillissement : préserver l'essentiel du système de protection sociale malgré la hausse du taux de dépendance .....	31
Il faut accroître l'offre de travail pour maintenir le système de protection sociale .....	37
Atteindre les objectifs environnementaux au moindre coût .....	40
Le dilemme équité-efficacité .....	41
Conclusions .....	42
Notes .....	43
Bibliographie .....	43
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles .....	45
<b>Chapitre 2. Renforcer les finances publiques</b> .....	51
Un renforcement des finances publiques s'impose pour assurer la pérennité de l'État providence .....	52
L'assouplissement de la politique budgétaire a nui à la viabilité des finances publiques .....	56
Quels sont les instruments disponibles pour améliorer la situation des finances publiques? .....	62
Notes .....	71
Bibliographie .....	72
<b>Chapitre 3. Comment lutter au mieux contre les absences pour cause de maladie et d'invalidité</b> .....	73
Qui sont les malades et les invalides? .....	74
Vue générale du système .....	79
Qu'est-ce qui se fait dans les autres pays? .....	81
Notes .....	96
Bibliographie .....	97
<b>Chapitre 4. Accroître le nombre d'heures travaillées</b> .....	99
La Suède conjugue des taux d'emploi élevés et un faible nombre moyen d'heures travaillées .....	100
Il existe encore des poches dans lesquelles le taux d'activité peut être relevé ...	108
Les dispositions relatives au chômage devraient appliquées de manière plus stricte .....	115
Notes .....	121
Bibliographie .....	122

Chapitre 5. <b>Améliorer la qualité et l'efficacité du système de santé</b> .....	125
Contexte et description générale du système .....	126
Les points forts .....	131
Principaux défis .....	134
Résumé et recommandations en matière de réforme .....	154
Notes .....	156
Bibliographie .....	158
Annexe 5.A1. Indicateurs sanitaires .....	161
Annexe 5.A2. Aspects du mode de vie qui influent sur la santé .....	163



### Liste des encadrés

1.1. Les comparaisons internationales sont-elles faussées par les différences de taille du secteur public? .....	28
1.2. Évolution récente .....	32
2.1. Impôts sur le revenu et temps de travail .....	64
2.2. Résumé des recommandations .....	70
3.1. Procédures normales en cas d'arrêt maladie .....	81
3.2. Résumé des recommandations .....	95
4.1. Résumé des recommandations .....	120
5.1. Les registres nationaux de la qualité : exemples .....	133
5.2. La garantie de délai d'attente maximum .....	137
5.3. La privatisation de l'hôpital Saint-Göran .....	145
5.4. Recommandations en matière de réforme .....	155

### Liste des tableaux

1.1. Croissance de la production et de la productivité .....	27
1.2. Contribution à la croissance de la productivité du travail dans le secteur manufacturier .....	29
1.3. Les secteurs producteurs de TIC dans plusieurs économies européennes ..	30
1.4. Résumé des prévisions à moyen terme .....	33
1.5. Scénarios pour la durée totale du travail .....	34
1.6. Hausse des normes des services publics (valorisation) .....	36
2.1. L'écart budgétaire est considérable .....	54
2.2. Des mesures budgétaires discrétionnaires ont contribué à la dégradation du solde budgétaire .....	56
2.3. Les marges budgétaires entre le plafond et le niveau des dépenses n'ont cessé de se réduire et les dépenses fiscales ont augmenté .....	58
2.4. La situation financière des administrations publiques n'est pas conforme à l'objectif d'excédent .....	60
2.5. Le coût marginal des fonds publics est probablement significatif .....	66
3.1. Taux d'absence pour cause de maladie .....	76
3.2. Le taux d'absence ne s'explique pas par des facteurs liés à la démographie et au marché du travail .....	76
3.3. Évolution du taux de compensation .....	80
3.4. Résumé des principales caractéristiques des systèmes d'assurance-maladie ..	82
3.5. Les absences pour cause de maladie sont étroitement liées à la conjoncture en Suède .....	84



3.6. Les taux d'absence pour cause de maladie varient sensiblement entre les secteurs . . . . .	90
4.1. Anatomie d'une année de travail type . . . . .	101
4.2. Les salariés à temps plein ont réduit leur temps de travail . . . . .	102
4.3. L'incidence de nouvelles mesures sur le taux de rendement privé de l'enseignement universitaire . . . . .	110
4.4. Principales sources de revenus dont disposent les personnes nées entre 1927 et 1932 une fois sorties de la population active . . . . .	115
4.5. Le nombre de places disponibles dans le cadre des programmes actifs du marché du travail (PAMT) a été réduit . . . . .	118
5.1. Dépenses en soins de longue durée . . . . .	140
5.2. Le financement des soins médicaux au niveau des comtés . . . . .	149
5.3. Consommation et fiscalité sur le long terme . . . . .	151
5.4. Les collectivités locales bénéficient souvent de crédits supplémentaires . . . . .	152

### Liste des graphiques

1.1. Sources des écarts de revenu . . . . .	24
1.2. PIB et consommation privée par habitant . . . . .	25
1.3. La croissance de la productivité du travail a repris . . . . .	29
1.4. Le marché du travail a été long à rebondir . . . . .	32
1.5. Le solde budgétaire des administrations publiques doit s'accroître . . . . .	35
1.6. L'offre totale de travail est proche de la moyenne . . . . .	37
1.7. L'emploi effectif est beaucoup plus faible que l'emploi mesuré . . . . .	38
1.8. Taux d'emploi selon l'âge . . . . .	39
1.9. La distribution des revenus est relativement équitable . . . . .	42
2.1. Le vieillissement démographique pèsera sur les finances publiques . . . . .	53
2.2. La hausse des dotations de l'administration centrale pourrait freiner les augmentations d'impôts des collectivités locales cette année et la suivante . . . . .	59
2.3. La réalisation de l'objectif d'excédent de 2 % exigera une amélioration sensible de la situation financière de l'administration centrale . . . . .	61
2.4. Des impôts élevés entraînent une réduction du temps de travail . . . . .	64
3.1. Le nombre de journées de travail perdues pour cause de maladie est le plus élevé de la zone de l'OCDE . . . . .	75
3.2. Inactivité pour cause de maladie ou d'invalidité . . . . .	75
3.3. Taux de maladie . . . . .	77
3.4. Arrêts de maladie et journées perdues . . . . .	78
3.5. Fort gonflement du nombre de bénéficiaires du régime d'invalidité . . . . .	79
3.6. La moitié des bénéficiaires suédois de prestations maladie ou invalidité ne se considèrent pas comme invalides . . . . .	84
3.7. La couverture et la générosité déterminent le taux de bénéficiaires de prestations . . . . .	92
4.1. Le coin fiscal marginal est important . . . . .	103
4.2. Le salaire net est faible par rapport au revenu avant impôts . . . . .	105
4.3. Les études supérieures débutent tardivement . . . . .	108
4.4. Les aides relatives à l'enseignement sont généreuses, mais elles se composent essentiellement de prêts . . . . .	110
4.5. Les écarts de taux d'emploi entre autochtones et immigrants sont importants . . . . .	111
4.6. Les réfugiés représentent une proportion relativement forte de l'immigration . . . . .	112
4.7. Le taux d'activité baisse sensiblement dans la tranche d'âge 60-64 ans . . . . .	114

4.8. Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail sont élevées. . . . .	116
4.9. La protection de l'emploi est relativement stricte en Suède . . . . .	119
5.1. La population est relativement âgée. . . . .	127
5.2. Les dépenses totales de santé correspondent au revenu national . . . . .	129
5.3. Utilisation des ressources dans le secteur de la santé . . . . .	130
5.4. Pression des dépenses sur le long terme . . . . .	131
5.5. Les Suédois ne vont pas souvent chez le médecin . . . . .	134
5.6. L'accès aux consultations de médecins est relativement inéquitable . . . . .	136
5.7. Les dépenses pharmaceutiques se situent autour de la moyenne . . . . .	147
5.8. Les dépenses de santé sont très sensibles à la conjoncture . . . . .	152
5.A1.1. Indicateurs sanitaires. . . . .	162
5.A2.1. Les Suédois sont relativement peu touchés par l'obésité . . . . .	163
5.A2.2. L'apport calorique est peu élevé. . . . .	164
5.A2.3. La consommation d'alcool est faible. . . . .	164
5.A2.4. Les Suédois ne sont pas de gros fumeurs. . . . .	165
5.A2.5. Les Suédois font beaucoup d'exercice. . . . .	165

## STATISTIQUES DE BASE DE LA SUÈDE

### LE PAYS

Superficie terrestre (en milliers de km <sup>2</sup> )	411	Population des principales villes, banlieue	
Lacs (en milliers de km <sup>2</sup> )	39	comprise (31 décembre 2003), en milliers :	
Terres arables (en milliers de km <sup>2</sup> ) (2003)	27	Stockholm	1 694
Bois (en milliers de km <sup>2</sup> ) (1998-2002)	227	Göteborg	817
		Malmö	536

### LA POPULATION

Population (31 décembre 2003), milliers	8 976	Accroissement naturel net pour	
Densité au km <sup>2</sup>	22	1 000 habitants (moyenne 1999-2003)	-0.4
Accroissement naturel net		Solde net des migrations	
(moyenne 1999-2003), en milliers	-1.0	(moyenne 1999-2003), milliers	24.5

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2004		Formation brute de capital fixe en 2004 :	
(en milliards de couronnes)	2 542.9	Pourcentage du PIB	15.9
PIB par habitant (en dollars des États-Unis)	38 609	Par habitant (en dollar des États-Unis)	6 155
		Emploi	
		Civil, total, en milliers, 2004	4 214
		Pourcentage du total, 2003 :	
		Agriculture, sylviculture, pêche	2.1
		Industrie	22.7
		Autres activités	75.2

### L'ÉTAT

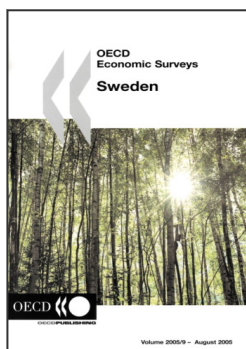
Pourcentage du PIB en 2004 :		Composition du Parlement	Nombre de sièges
Consommation publique	27.8	Sociaux démocrates	144
Recettes courantes des administrations publiques	58.2	Modérés	55
Formation brute de capital fixe des administrations publiques	2.8	Libéraux	48
		Démocrates chrétiens	33
		Gauche	30
		Centre	22
		Verts	17
		Total	349
		Dernières élections générales : septembre 2002	
		Prochaines élections générales : septembre 2006	

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportation de biens et services, 2004		Importation de biens et services, 2004	
(en pourcentage du PIB)	46.2	(en pourcentage du PIB)	38.2
Principales exportations de marchandises		Principales importations de marchandises	
(en pourcentage du total), 2003		(en pourcentage du total), 2003	
Bois, pâtes à papier, papiers	13.3	Bois, pâtes à papier, papiers	3.4
Minéraux	9.4	Minéraux	8.4
Produits chimiques	12.0	Produits chimiques	11.0
Énergie	3.2	Énergie	9.4
Construction mécanique	51.6	Construction mécanique	43.9
Autres produits	10.5	Autres produits	23.9

### LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne		Unités monétaires par dollar :	
		Année 2004	7.35
		Avril 2005	7.08



Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Sweden 2005**

Accéder à cette publication :

[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-swe-2005-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-2005-en)

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

OCDE (2006), « Renforcer les finances publiques », dans *OECD Economic Surveys: Sweden 2005*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-swe-2005-4-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-2005-4-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).