

Chapitre 1

Consolider la reprise

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

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

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

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

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

L'économie pendant et après la crise

L'activité économique a connu une contraction marquée

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

Tableau 1.1. Indicateurs économiques

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

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

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

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

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

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

5. En pourcentage du revenu disponible.

6. En pourcentage du PIB.

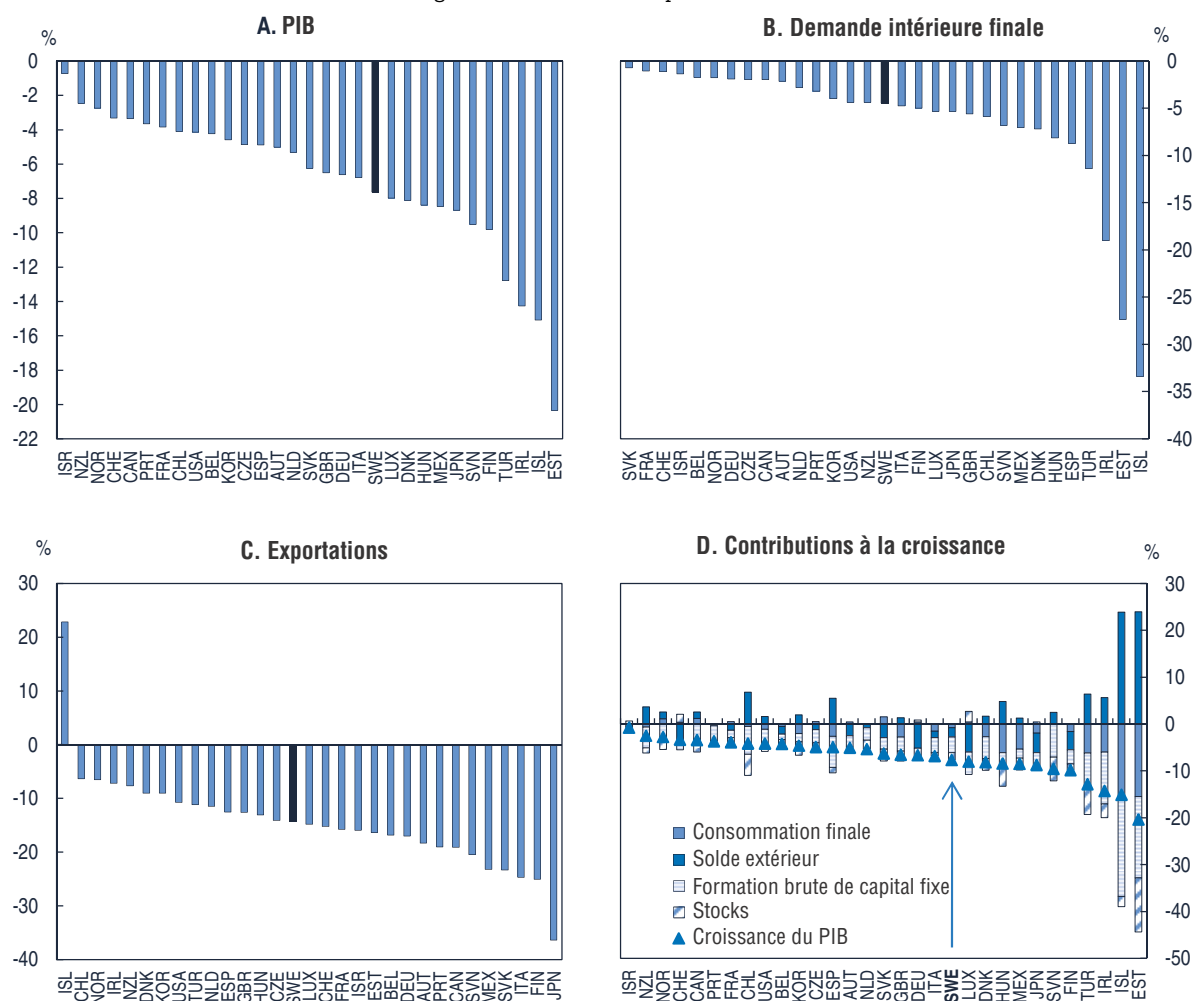
7. En pourcentage du PIB potentiel.

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

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

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

Pourcentage de variation entre le pic et le creux du PIB



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

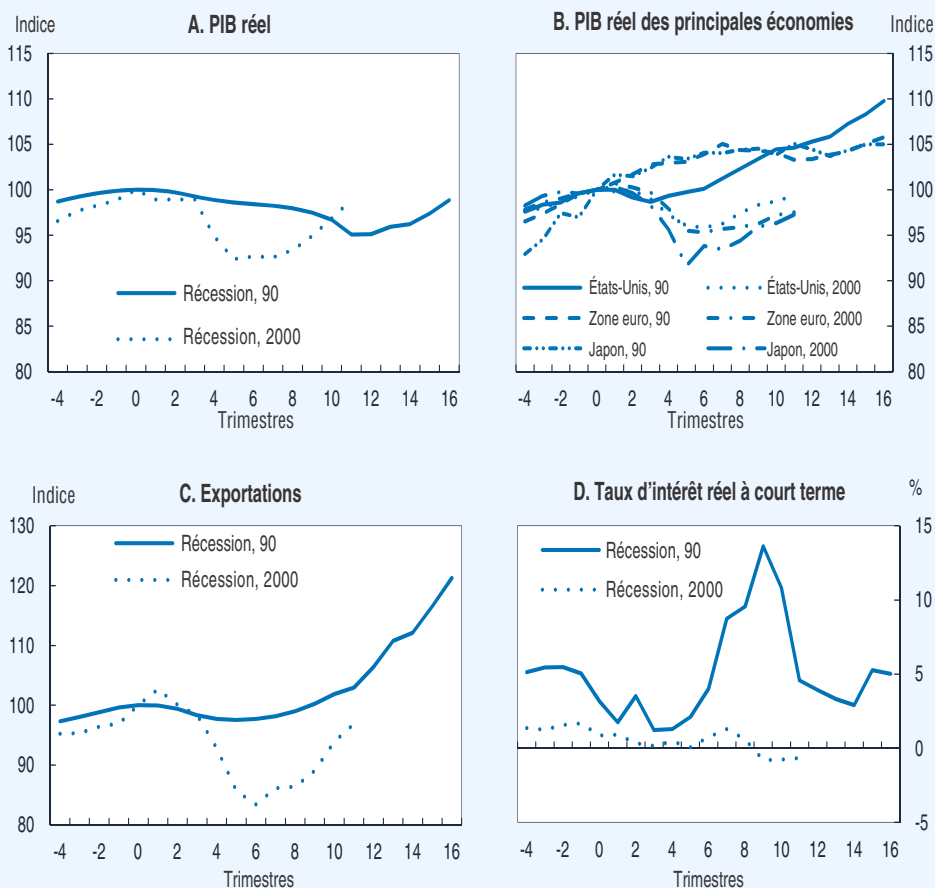
Source : OCDE, Base de données analytique.

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

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

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

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



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

Source : OCDE, Base de données analytiques.

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

Cependant, les deux récessions ont été très différentes. La récession du début des années 90, bien qu'influencée par un ralentissement de l'activité extérieure, a été imputable dans une large mesure aux évolutions intérieures. Le ralentissement qui a suivi une forte expansion dans le secteur de l'immobilier résidentiel et commercial a contribué aux problèmes du secteur bancaire, alors que la réforme fiscale du début de la décennie a diminué l'impôt sur le revenu du capital, encouragé l'épargne et affaibli la demande. La récession récente, en revanche, a été due essentiellement à des facteurs extérieurs, notamment le net recul de l'activité dans toutes les grandes économies de l'OCDE, qui a conduit à une forte diminution des exportations suédoises (graphique 1.2, parties B et C). En outre, les problèmes rencontrés par les États baltes et les difficultés auxquelles ont été confrontés les marchés internationaux des capitaux ont ébranlé le système financier suédois¹. Dans ces conditions, les investissements ont été différés, les ménages et les entreprises attendant de voir comment allait évoluer la situation financière.

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

Si, au cours des deux crises, il y a eu des injections de capitaux par les pouvoirs publics et des programmes de garanties pour soutenir le secteur financier, les autres aspects des mesures de riposte ont été assez différents. L'orientation budgétaire a été beaucoup plus assouplie durant la récession des années 90 que lors de la récession récente². En revanche, l'action monétaire a été limitée par la fixité du régime de change durant la majeure partie de la crise des années 90, qui s'est traduite par des taux d'intérêt élevés (graphique 1.2, partie D). La reprise induite par les exportations n'est intervenue que lorsque la couronne a été dévaluée à la fin de 1992 et lorsque les taux d'intérêt ont été assouplis. Dans la récession plus récente, la banque centrale (Riksbank) a diminué de façon radicale le taux des prises en pension après la faillite de Lehman Brothers, contribuant à redynamiser la croissance du PIB.

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

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

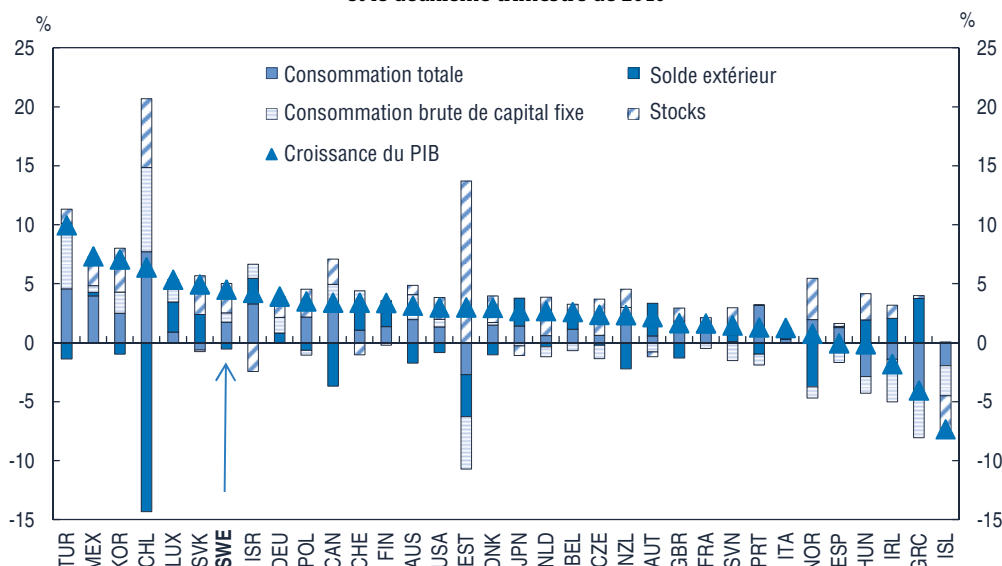
L'économie s'est ensuite redressée

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

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


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

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

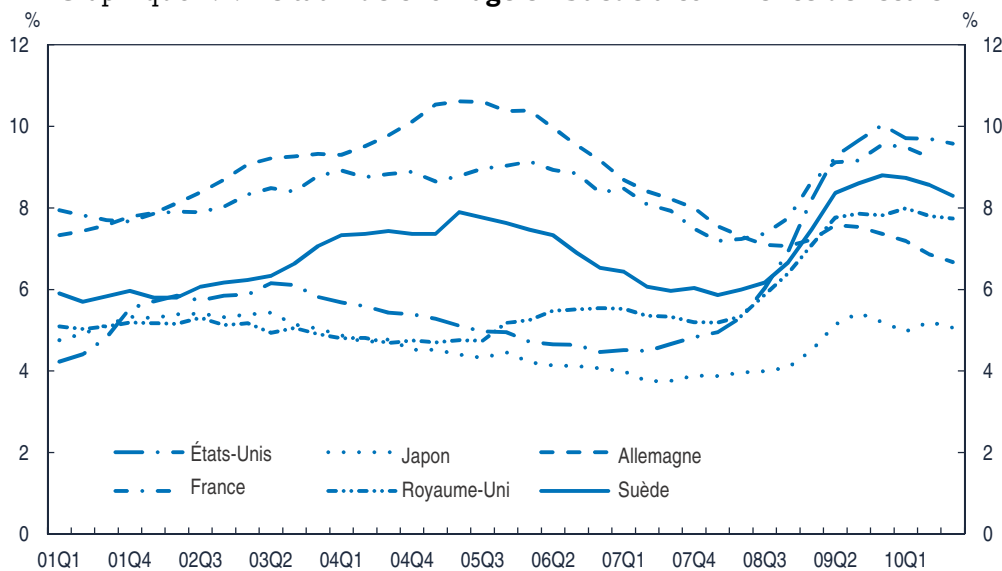


Note : Les chiffres portent sur les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données sur les différentes composantes. La contribution des stocks est calculée sous la forme d'un résidu.


Source : OCDE, Base de données analytiques.

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

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



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

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

Les perspectives à court terme de la Suède sont bonnes

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

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

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

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

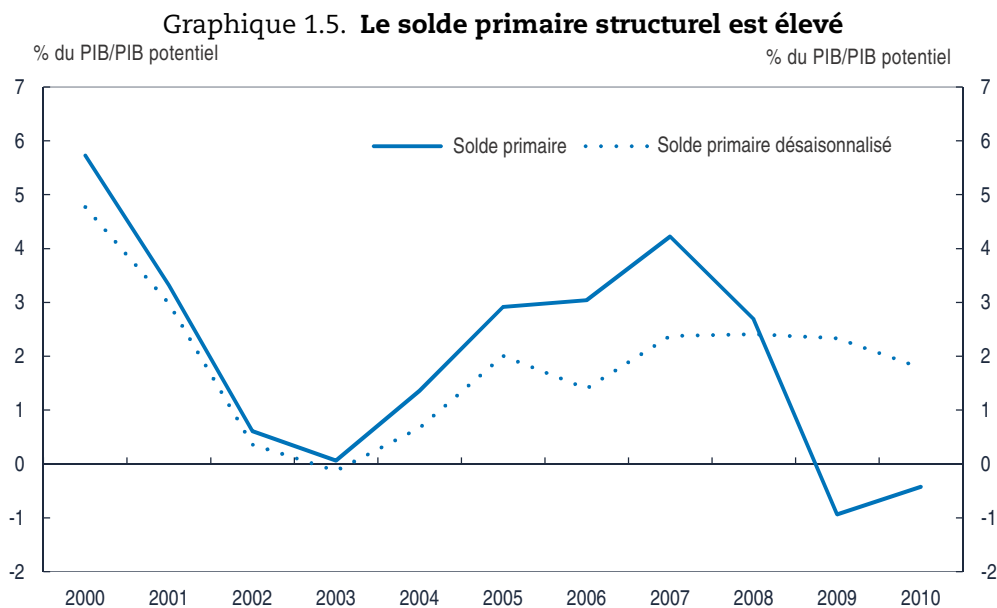
Si les évolutions internationales ont occupé une large place dans la reprise économique de la Suède, les politiques nationales ont aussi représenté une contribution importante. Après l'intensification de la crise à la fin de 2008, la Riksbank a commencé d'assouplir énergiquement sa politique monétaire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

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

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

La Suède a gardé des finances publiques saines

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

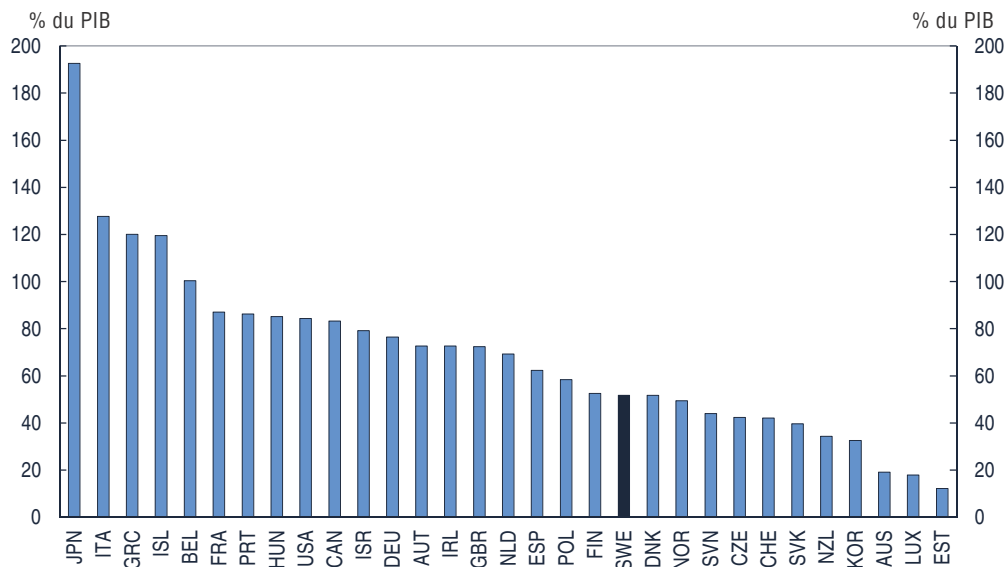


Source : Base de données du n° 88 des Perspectives économiques de l'OCDE.

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

Graphique 1.6. La dette brute reste modérée

Dette brute en % du PIB en 2009



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

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

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

Solde net des administrations publiques (% du PIB)

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

Source : Ministère des Finances.

Assurer la viabilité budgétaire

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

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

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

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

Faire face aux pressions budgétaires à moyen terme

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

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

Tableau 1.3. **Augmentation prévue des dépenses publiques liées au vieillissement dans les années à venir**
(% du PIB)

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

Source : Commission européenne (2009).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 1.2. Conseil suédois de politique budgétaire

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

Fonctions et mandats

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

Le mandat du Conseil est le suivant :

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

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

Recommandations du Conseil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

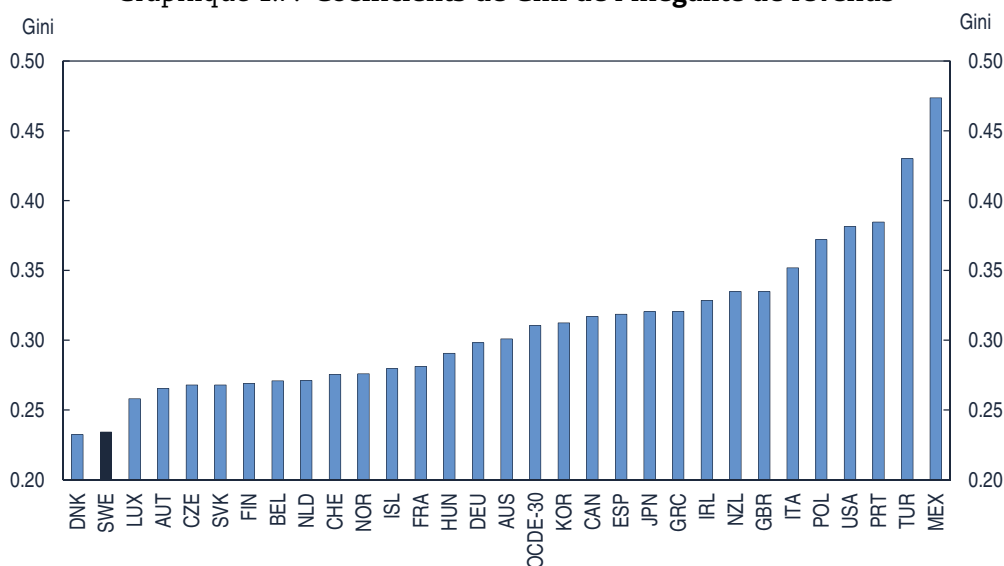
Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis la dernière <i>Étude</i>
CADRE ET POLITIQUES BUDGÉTAIRES	
Accorder une plus grande priorité à la viabilité budgétaire. Il faudrait recourir davantage à une évaluation transparente de la viabilité pour examiner les effets à long terme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

Politiques structurelles destinées à encourager la croissance

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


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

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



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

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

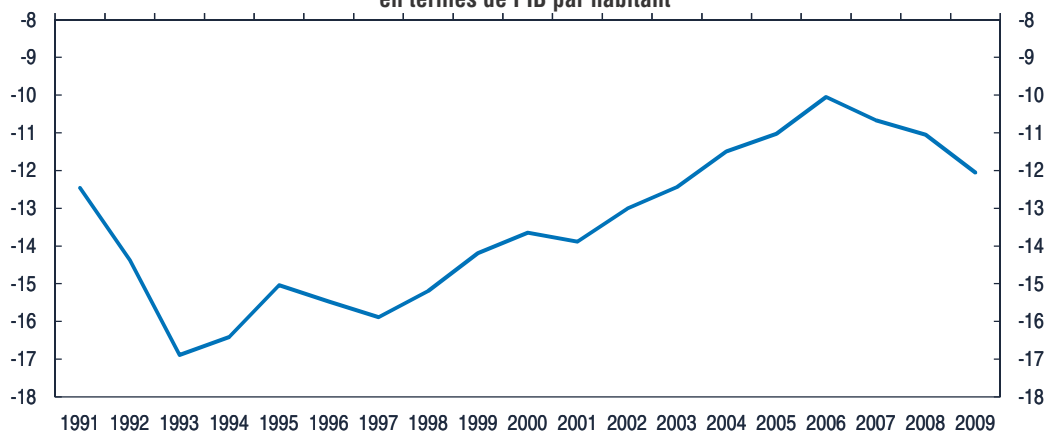
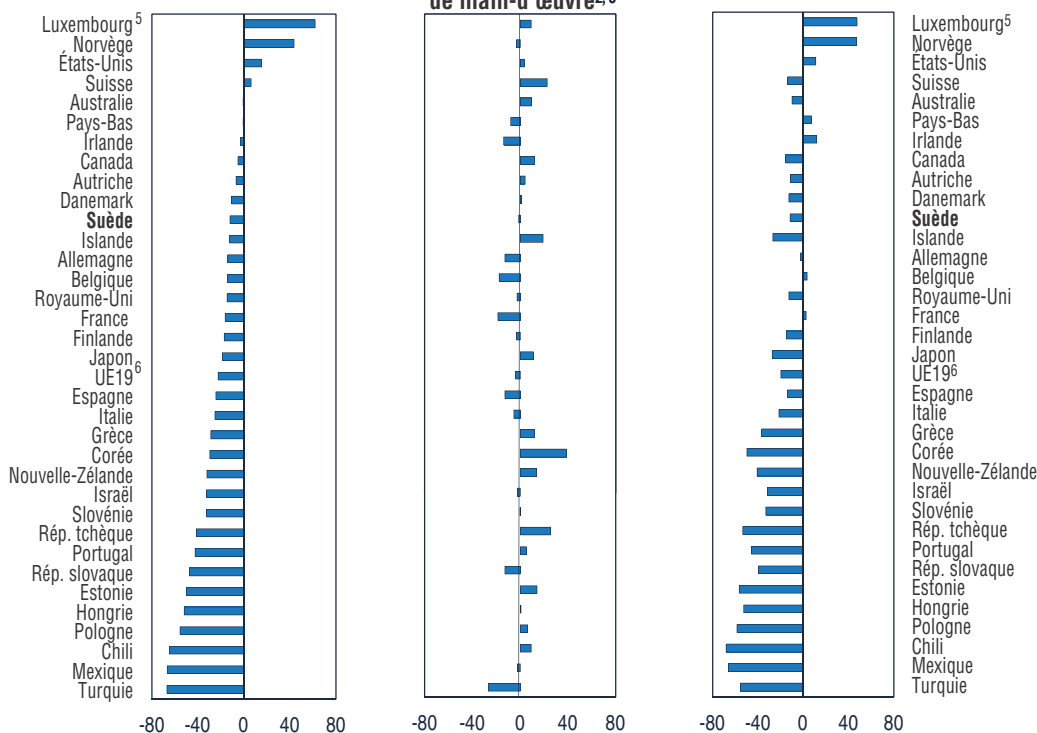
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932367795>

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


Améliorer le régime fiscal

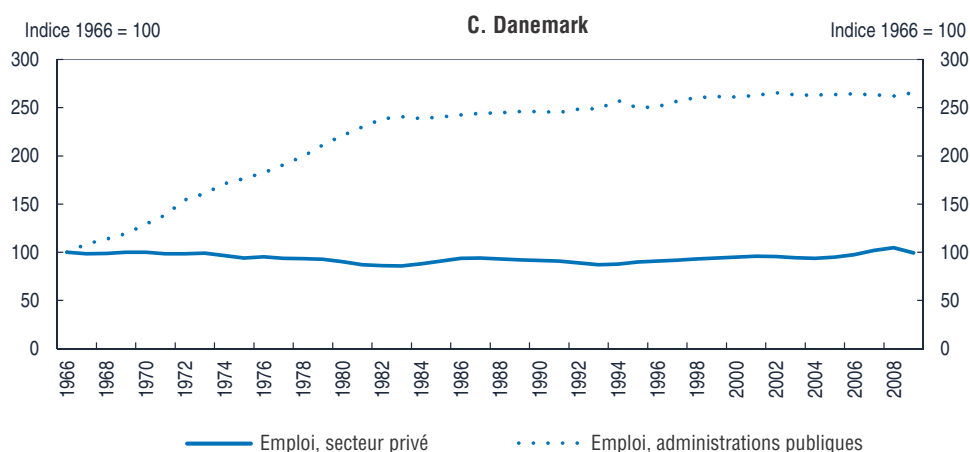
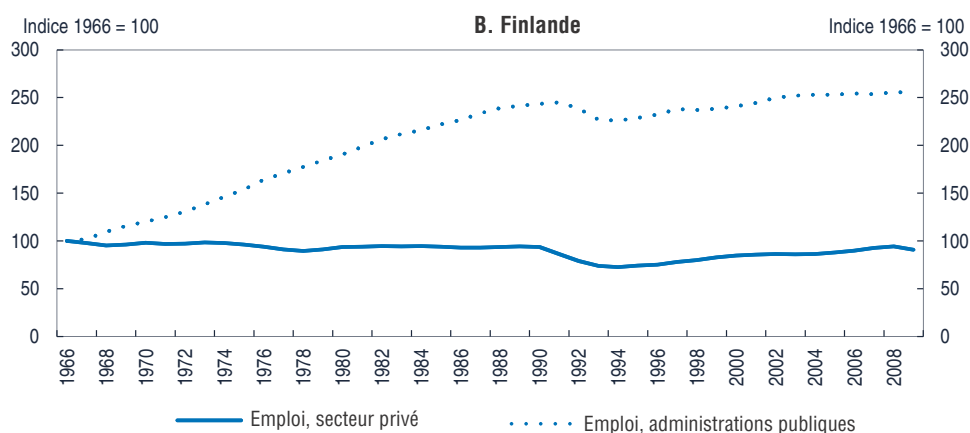
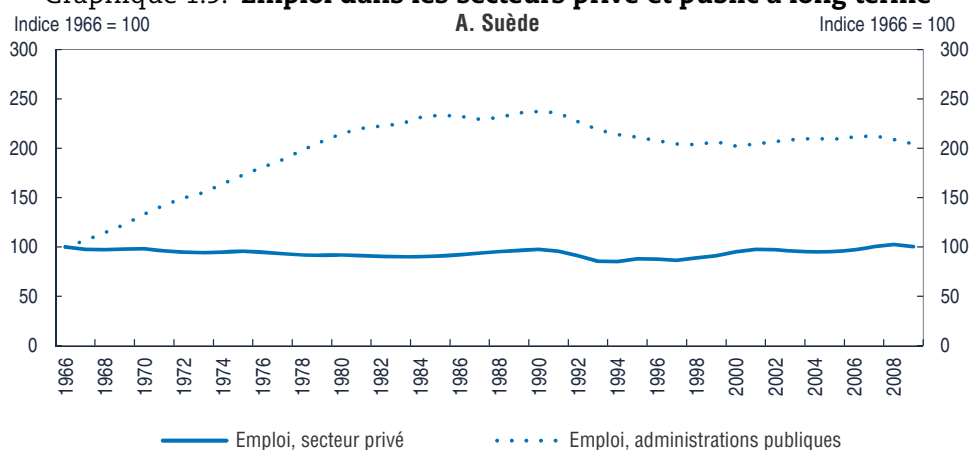
Ces dernières années, la Suède a réformé son régime fiscal afin d'encourager la croissance. L'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui était considéré comme le plus dommageable à la croissance dans l'étude de l'OCDE *Tax and Growth* (Johansson *et al.*, 2008), a été diminué. Suite à l'introduction et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


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

Graphique 1.8. **Écart de PIB par habitant et sa décomposition****A. Écart en pourcentage par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant¹****B. PIB par habitant^{1,2} C. Utilisation des ressources de main-d'œuvre^{2,3} D. Productivité du travail^{2,4}**

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

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

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

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

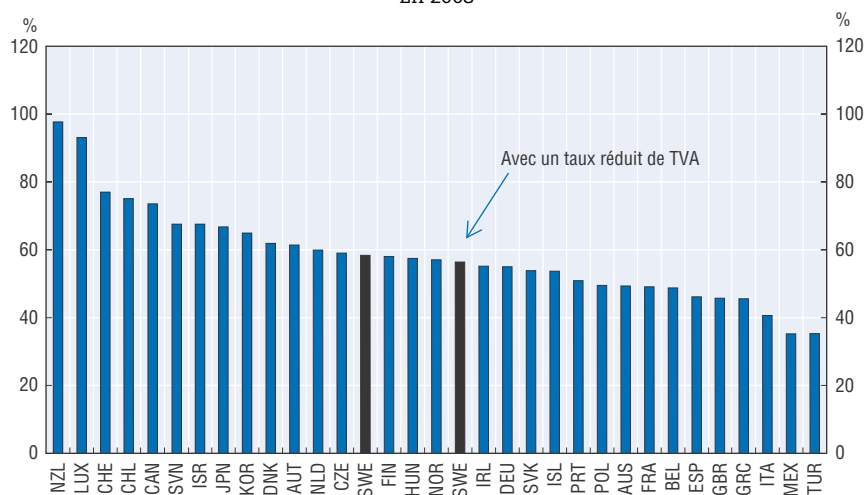
sortir du marché du travail, même si l'effet est complexe, comme en témoigne l'évolution de la position des autorités à cet égard². Les réductions envisagées étant progressivement éliminées pour les revenus au-dessus de 60 % des gains moyens, elles devraient accroître les taux marginaux d'imposition et par conséquent réduire la durée du travail.

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

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


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

En 2008



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

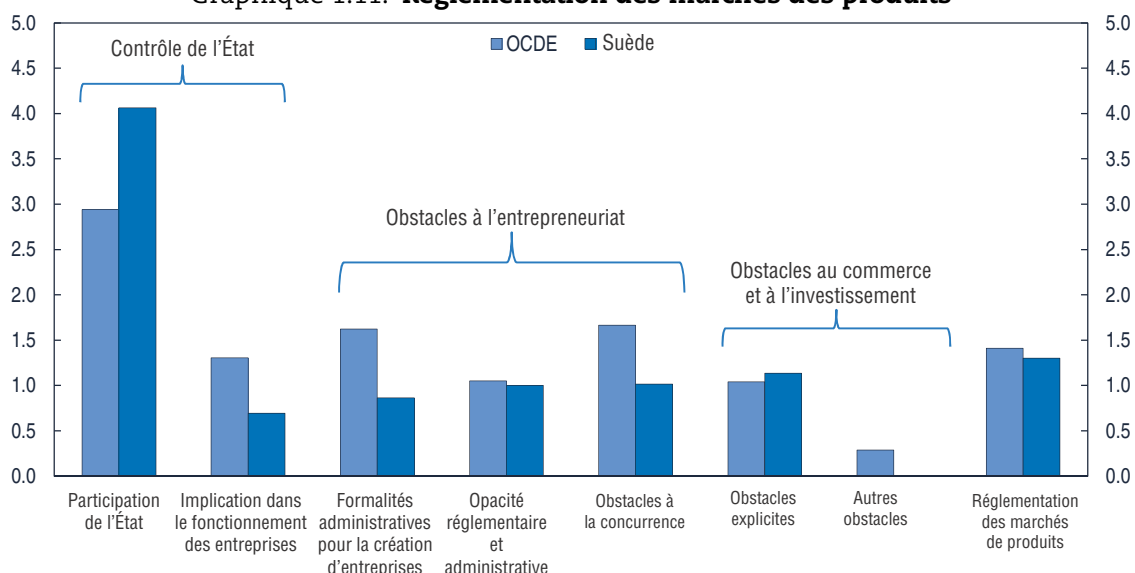
Source : Estimations de l'OCDE (qui seront publiées dans l'édition 2010 de *Tendances des impôts à la consommation*).

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

Réformes des marchés des produits

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

Graphique 1.11. **Réglementation des marchés des produits**



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

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

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

Recommandations des *Études* précédentes

Mesures prises depuis la dernière *Étude*

PARTICIPATION DE L'ÉTAT

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

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

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

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

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

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

Notes

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

Bibliographie

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

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



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Sweden 2011

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-2011-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Consolider la reprise », dans *OECD Economic Surveys: Sweden 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-2011-4-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. 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 ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.