

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,  
OECD Publications Service,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2003.

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

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

Les demandes sont à adresser au :

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

## IV. Renforcer le potentiel économique de la Suède

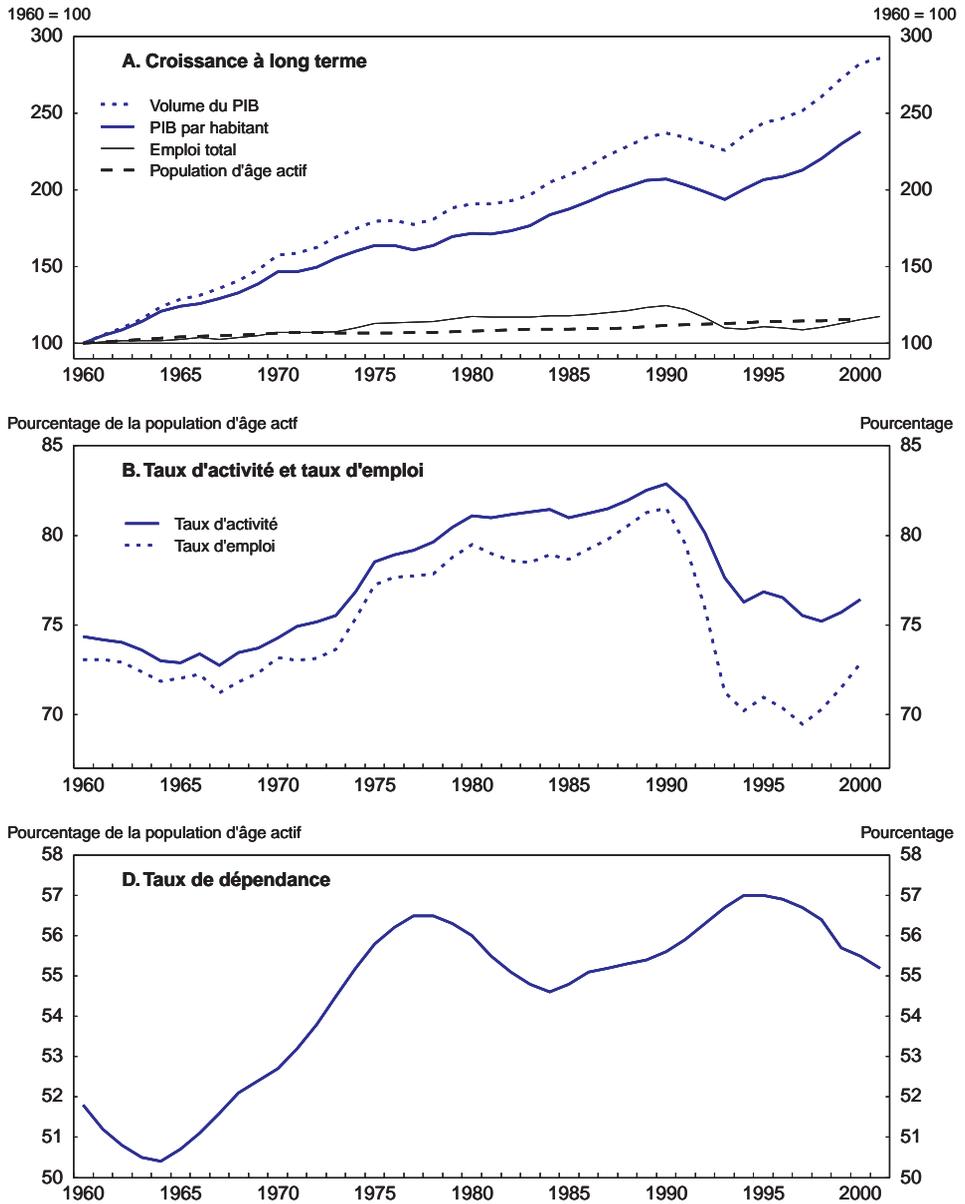
L'impulsion donnée par les réformes structurelles à l'amélioration des performances économiques a, semble-t-il, perdu de sa vigueur. Cela peut refléter une certaine lassitude à l'égard des réformes, après la vague de changements opérés depuis la crise économique du début des années 90. Le taux de croissance annuel de la productivité totale des facteurs avait augmenté d'environ ½ point de pourcentage à la fin des années 90, stimulant ainsi la croissance de la production potentielle. Une remontée du rythme d'expansion du stock de capital et du niveau d'activité tendanciel de la main-d'œuvre peut être partiellement attribuée à la libéralisation des marchés de produits et de capitaux, à quoi s'ajoute une flexibilité accrue des marchés du travail après les précédentes mesures prises pour libérer l'économie. Cependant, les taux d'expansion économique exceptionnellement vigoureux et en définitive non soutenables de la fin des années 90 ont peut-être fait paraître moins pressante la nécessité de déployer de nouveaux efforts pour corriger les rouages de l'économie qui ne sont pas encore particulièrement efficaces. Remédier à ces carences aidera le pays à contrer plus efficacement l'impact de l'évolution démographique sur le niveau de vie futur.

Ce chapitre examine quelques-uns de ces problèmes et enjeux essentiels. La première section analyse l'évolution à long terme de la croissance et décrit les perspectives possibles de la croissance future sur la base d'un scénario à politiques inchangées, compte tenu des évolutions démographiques prévues. Est ensuite étudié l'effet des transferts d'assurance sociale et des politiques actives du marché du travail sur les taux d'activité de la population. La section suivante est consacrée aux mesures affectant la durée du travail, en particulier chez les femmes. On examine ensuite l'effet dissuasif des politiques fiscales sur le travail. Les distorsions du marché du logement sont évoquées dans la dernière section.

### **Tendances et perspectives de la croissance à long terme**

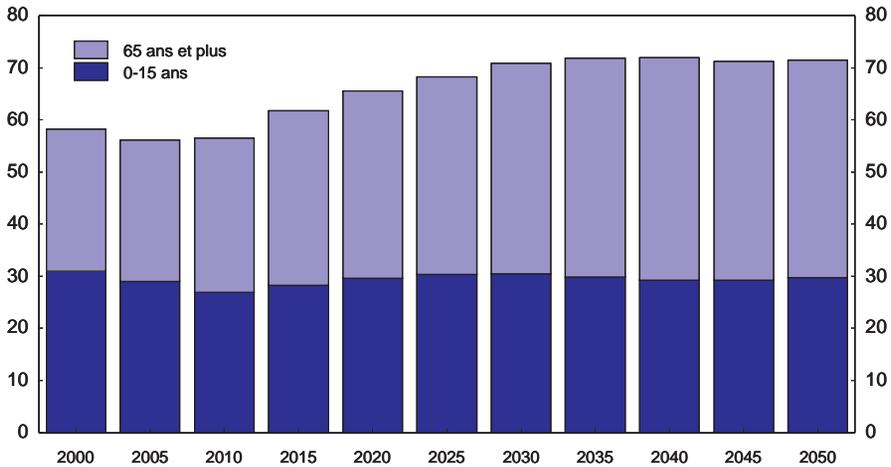
En dépit du ralentissement économique survenu l'an dernier, la Suède s'est bien rétablie après la profonde récession du début des années 90 (graphique 24). Toutefois, si le niveau de vie mesuré par le PIB par personne a augmenté

Graphique 24. Structures de la croissance à long terme



Source : OCDE.

Graphique 25. **Taux de dépendance**  
 Pourcentage de la population âgée de 16 à 64 ans



Source : Statistics Sweden.

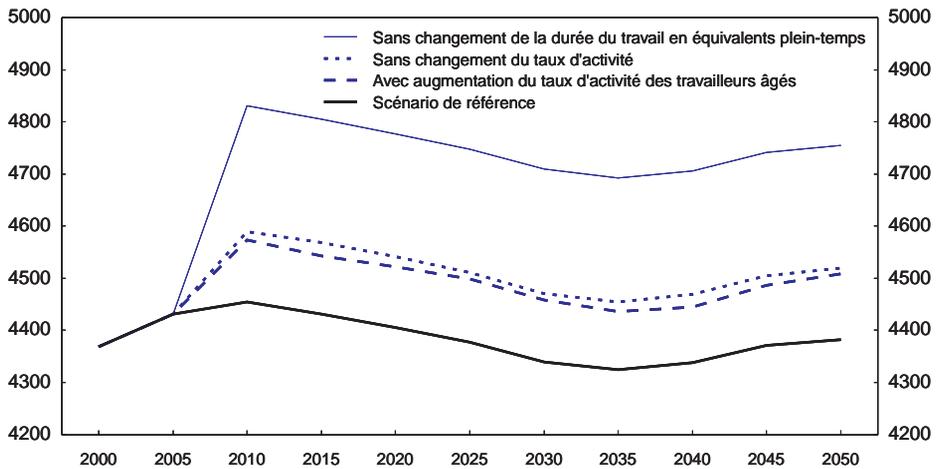
régulièrement ces dernières années, l'écart entre la croissance globale et l'amélioration du niveau de vie s'est en fait légèrement creusé depuis la récession. Cela n'est pas dû à l'accroissement du taux de dépendance des personnes âgées, qui a augmenté durant les années 90 mais qui est récemment redescendu un peu au-dessous de son niveau de 1990. Le principal facteur en cause a été la forte baisse du taux d'activité : certes encore élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE, il reste inférieur de quelque 6 points de pourcentage à son niveau d'il y a dix ans.

Pour améliorer le niveau de vie en Suède dans les prochaines années, il faudra augmenter à la fois l'offre de main-d'œuvre et la productivité horaire. La tâche devient de plus en plus difficile : du fait de la structure démographique du pays, la population d'âge actif devrait commencer à décroître à partir de 2008, tandis que le taux de dépendance des personnes âgées s'élèvera (graphique 25). La production à partager avec les inactifs diminuant, la croissance du PIB par habitant décroîtra. Mais ces évolutions peuvent être compensées dans une certaine mesure par un accroissement des taux d'activité et/ou du temps de travail par personne.

Plusieurs scénarios ont été construits pour illustrer l'ampleur possible des ajustements nécessaires et les moyens de les mettre en œuvre (graphique 26) :

- Le sentier d'évolution prévu de l'offre de main-d'œuvre au cours des 30 prochaines années, à supposer que le temps de travail et les taux

Graphique 26. **Scénarios de l'offre de main-d'œuvre**  
Milliers de personnes



Source : Calculs de l'OCDE.

d'activité actuels des hommes et des femmes de chaque cohorte d'âge demeurent constants (tableau 20), est présenté dans le scénario de référence.

- L'activité chute fortement parmi les personnes âgées de 55 à 64 ans. Si l'activité dans ce groupe pouvait être augmentée de 10 points de pourcentage, l'offre de travail en 2030 serait améliorée de quelque 2.7 pour cent par rapport au scénario de référence. Il s'agit là du scénario à « activité plus forte des personnes âgées ».
- Les taux d'activité des femmes sont plus bas que ceux des hommes dans tous les groupes d'âge à l'exception des jeunes de 16 à 19 ans. Si les taux d'activité des femmes égalaient ceux des hommes, l'offre de travail se trouverait augmentée de 3.0 pour cent en 2030, comme indiqué dans le scénario à « activité égale ».
- La durée hebdomadaire moyenne du travail est beaucoup plus faible pour les femmes que pour les hommes dans toutes les catégories d'âge. Si la durée de travail des femmes était alignée sur celle des hommes, l'offre de travail se trouverait majorée de quelque 8.5 pour cent à l'horizon 2030. Il s'agit du scénario à « durée de travail égale ».

Tableau 20. **Taux d'activité et durée du travail pour les hommes et les femmes**

	Hommes	Femmes	Total
Taux d'activité, 2001			
16-19 ans	30.5	37.3	33.8
20-24 ans	69.3	63.6	66.5
25-34 ans	88.9	81.4	85.2
35-44 ans	90.9	87.5	89.3
45-54 ans	87.7	86.2	88.0
55-64 ans	72.9	66.9	69.9
Tous âges confondus	80.5	76.2	78.4
Durée du travail <sup>1</sup>			
16-19 ans	24.8	20.2	22.4
20-24 ans	37.3	31.7	34.7
25-34 ans	40.3	33.8	37.5
35-44 ans	41.4	33.9	37.9
45-54 ans	41.4	35.1	38.4
55-64 ans	39.0	32.9	36.1
Tous âges confondus	39.6	33.5	37.1

1. Moyenne sur cinq ans de la durée hebdomadaire du travail 1997-2001.

Source : Conseil national de l'assurance sociale ; Statistics Sweden.

Ces scénarios ne sont qu'un échantillon des multiples stratégies que la Suède pourrait mettre en œuvre pour atteindre un niveau de production plus élevé afin de soutenir la population. Toutefois, ils signalent des objectifs spécifiques sur lesquels les pouvoirs publics pourraient se concentrer : remédier aux causes de la sous-représentation des travailleurs âgés dans la population active et définir des mesures susceptibles de stimuler l'activité des femmes et de renforcer les incitations financières à passer du temps partiel au plein-temps. Le reste de ce chapitre examine les options et les réformes propres à engendrer une augmentation de l'offre de main-d'œuvre dans chacun de ces domaines.

## Accroître le taux d'activité

### *Promouvoir un retrait plus tardif de la population active*

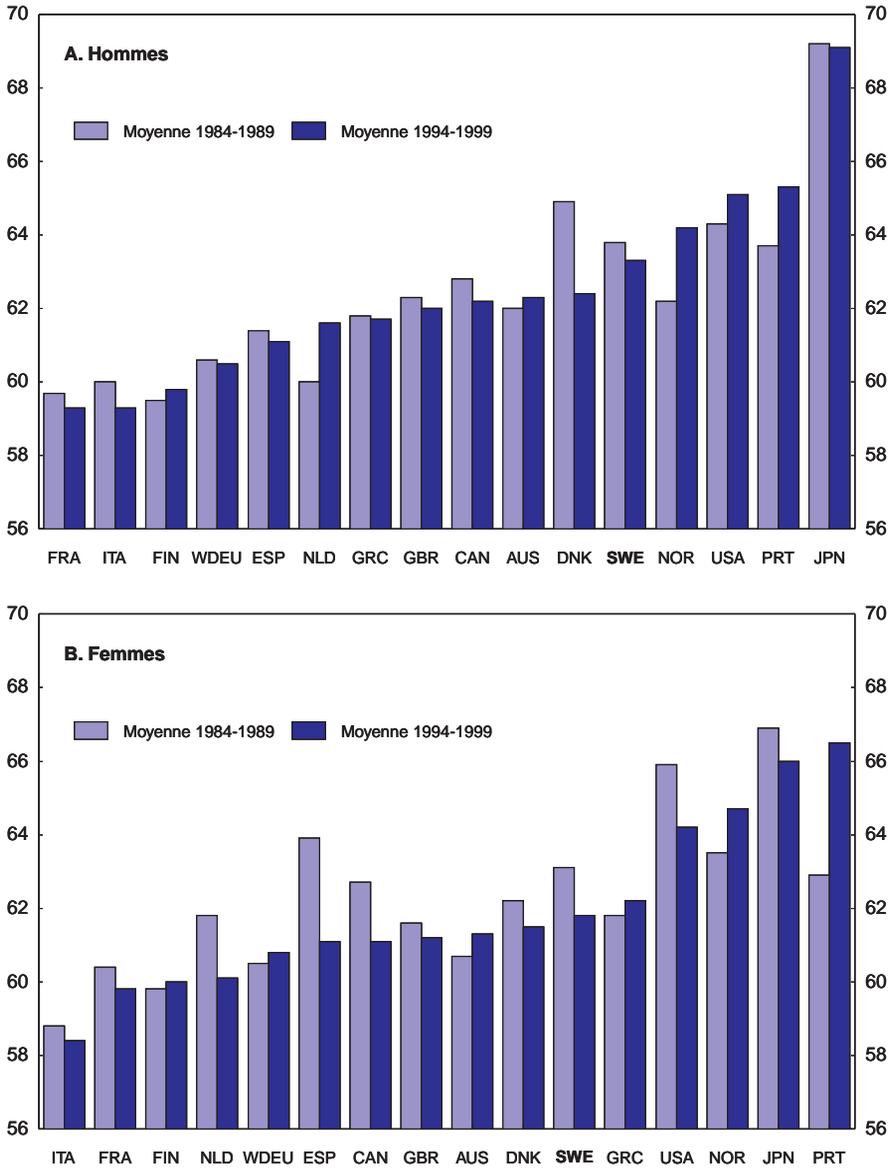
En Suède, le retrait prématuré de la population active semble être devenu un choix accepté au plan social ; d'après une enquête, la population estime en général que les travailleurs devraient prendre leur retraite au plus tard à 65 ans et de préférence à 60 ans (Conseil national de l'assurance sociale, 2000). Entre la fin des années 80 et la fin des années 90, l'âge moyen du départ a effectivement diminué, de près d'un semestre chez les hommes, pour revenir à 63 ans

et quatre mois, tandis que chez les femmes il est passé d'un peu plus de 63 ans à 61 ans et neuf mois (graphique 27). Même si, pour tous les groupes d'âge, le taux d'activité est plus élevé en Suède que dans la moyenne des pays de l'OCDE, du groupe des 45-54 ans aux 55-64 ans, dernier groupe d'âge actif, le niveau d'activité accuse un recul de quelque 18 points. Cette baisse, plus faible que dans le reste de la zone de l'OCDE, paraît difficile à justifier en termes physiologiques, et il semble bien que les incitations économiques jouent un rôle. Il est assez préoccupant de noter que l'activité n'a guère de chances d'augmenter à terme : selon une enquête du Conseil national de l'assurance sociale réalisée en 2000 auprès d'hommes et de femmes de 35-59 ans, environ 40 pour cent des personnes interrogées, tous groupes d'âge confondus, souhaitaient cesser de travailler avant d'avoir atteint 65 ans.

En 1998, la Suède a adopté un nouveau système de pension, qui est mis en place progressivement sur la période 1999-2020 (voir annexe V). Il s'attache en particulier à inciter davantage les individus à travailler plus longtemps en leur accordant une capacité sans limite de continuer d'acquérir des droits à pension, avec des ajustements actuariels en cas de retraite anticipée. Jusqu'ici, ce dispositif a eu un effet étonnamment faible sur l'attitude à l'égard de l'âge à la retraite<sup>43</sup>. Toutefois, la mise en place du nouveau régime de retraite semble avoir détourné l'attention du public des incitations inscrites dans les dispositifs actuels, qui continuent d'exercer une influence négative sur le taux d'activité des travailleurs âgés.

Pour les personnes de moins de 65 ans, il existe une interaction complexe entre la possibilité de toucher une pension publique de préretraite, le régime de retraite professionnelle et le traitement fiscal différentiel accordé aux retraités âgés, qui sera aboli en 2003. Il est possible de toucher une pension de préretraite, mais avec une pénalité financière : à l'heure actuelle, seulement quelque 23 000 personnes entre 61 et 64 ans perçoivent des pensions de ce type. Dans l'arbitrage économique entre travail et retraite, le choix dépend très largement du montant des revenus du travail, étant donné le profil de revenu inhabituel de l'abattement de base au titre de la taxation des revenus salariés et des abattements séparés pour les pensionnés. Nombre de personnes peuvent aussi bénéficier de retraites professionnelles, en plus de la retraite du régime public. Il existe quatre grands régimes de retraite : dans le secteur privé, le STP pour les travailleurs manuels et l'ITP pour les employés, à quoi s'ajoutent deux régimes séparés pour les salariés de l'État et des collectivités locales. La pension STP est versée uniquement à partir de 65 ans, mais les paramètres du système font que le cotisant ne subirait pas de réduction de son patrimoine net de retraite en cas de cessation d'activité à partir de 58 ans (Palme et Svensson, 1997). La pension ITP est versée à partir de 62 ans, avec une réduction actuarielle permanente de 0.6 pour cent pour chaque mois de retraite anticipée, alors que les cotisations cessent de toute façon à 62 ans (que la retraite soit prise ou non). Cela signifie

Graphique 27. **Âge moyen du retrait de la population active**  
Années



Source : Schrerer (2001).

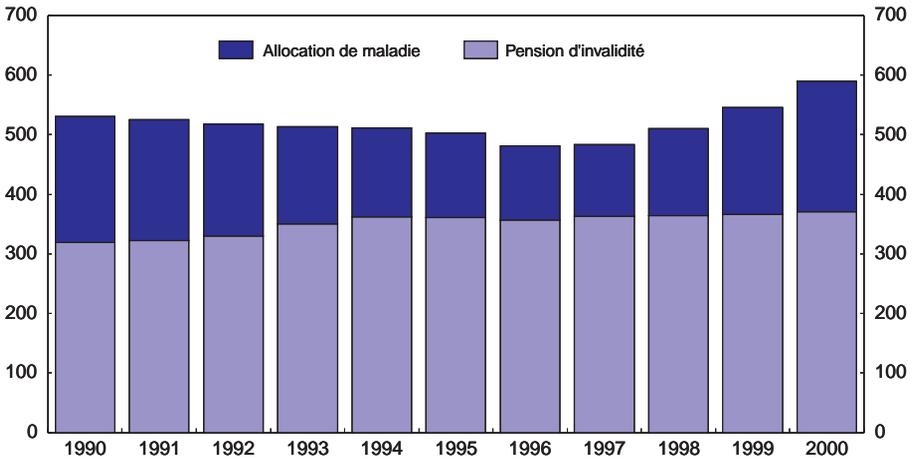
aussi qu'il n'y a pas de perte de patrimoine retraite net si l'individu se retire de la population active à 62 ans et touche sa pension à partir de 65 ans.

Les personnes qui se retirent prématurément de la population active sont fortement incitées à chercher un « financement-relais » pour couvrir la période comprise entre la date de leur départ effectif et leurs 65 ans, et toucher ainsi des pensions sans ajustement actuariel. La pension d'invalidité et les prestations de maladie sont les principales solutions à cet égard. De fait, plusieurs études empiriques ont montré que dans le passé les pensions d'invalidité ont été utilisées comme un mécanisme de gestion de l'offre de main-d'œuvre au lieu d'être attribuées strictement pour des raisons médicales (Palme et Svensson, 1997). Elles servaient aussi communément de voie de sortie pour les travailleurs âgés en cas de délestages de main-d'œuvre, car elles permettaient de tourner les règles d'ancienneté strictes qui auraient normalement assuré la protection de l'emploi aux salariés de longue date (Wadensjö, 1996)<sup>44</sup>. Avec le durcissement des règles d'ouverture des droits à pension d'invalidité cette stratégie est devenue plus difficilement applicable, surtout lorsque le lien avec le marché du travail a été formellement supprimé. Mais il s'est créé un marché privé de l'assurance qui permet aux entreprises d'offrir une option de « préretraite » pour contourner les contraintes d'ancienneté. Bien que cette solution privée n'engendre pas de charges budgétaires, elle a néanmoins des conséquences préjudiciables pour l'offre de main-d'œuvre, en particulier parce que les entreprises semblent penser que leurs propres travailleurs âgés sont moins productifs et qu'elles répugnent à en recruter d'autres (Conseil national de l'assurance sociale, 2000).

La Suède compte un très grand nombre de personnes âgées titulaires de pensions d'invalidité (graphique 28). Fin 2000, il y en avait environ 438 000, soit l'équivalent de près de 8 pour cent de la population d'âge actif<sup>45</sup>. Sur ces pensionnés en âge de travailler, 70 pour cent ont au moins 50 ans, et la majorité de ceux-ci sont des femmes<sup>46</sup>. Le taux d'invalidité réel est assez difficile à déterminer dans la pratique, mais même si l'on en juge par les enquêtes d'auto-évaluation de l'invalidité, la Suède vient au premier rang des pays de l'OCDE. De surcroît, en Suède à peine 15 pour cent des personnes qui se jugent invalides ne touchent aucune prestation publique, alors que dans la moyenne des pays de l'OCDE plus de la moitié de ceux qui estiment eux-mêmes souffrir d'une incapacité ne perçoivent aucune aide financière de l'État (OCDE, 2002e).

Bien que les règles aient été durcies en 1997 avec la suppression des considérations relatives au marché du travail, en 1999 la Suède avait encore un taux plus élevé d'entrées annuelles dans le régime d'invalidité que la moyenne de l'OCDE : 2 pour cent pour les personnes âgées de 55 à 59 ans et plus de 3 pour cent pour les 60-64 ans (tableau 21). On peut en déduire soit que la Suède connaît un problème sanitaire à examiner d'urgence, soit que l'attrait économique de

Graphique 28. **Bénéficiaires d'allocations maladie et invalidité**  
Milliers, équivalents plein-temps



Source : Ministère des Finances.

l'invalidité doit être réduite, soit qu'il faut durcir nettement le contrôle de l'accès au régime d'invalidité et de la poursuite des versements. La première hypothèse est battue en brèche par les données de l'enquête Eurobaromètre indiquant que le taux de stress physique au travail chez les personnes de 45 ans et plus était plus bas en Suède que dans les autres pays étudiés, exception faite du Luxembourg (graphique 29) ; les troubles musculo-squelettiques pourraient donc être la cause majeure des départs. Or il semble peu probable que ces affections soient plus répandues, et de surcroît plus invalidantes, en Suède que dans les autres pays européens. Les données sur la consommation de services de santé ne confirment pas cette hypothèse (voir au chapitre III).

La seconde possibilité serait de s'attaquer aux divers aspects qui font de la pension d'invalidité une option financière plus intéressante que le travail. Malheureusement, l'emploi du mot « pension » peut laisser croire aux bénéficiaires qu'une fois entrés dans le régime ils n'auront plus à faire d'efforts pour intégrer la population active, ce qui atténue d'autant les incitations économiques. Il est extrêmement difficile d'établir des comparaisons internationales fiables des taux de remplacement effectifs concernant les bénéficiaires d'une aide au revenu pour invalidité. Dans le cas de la Suède, l'impôt implicite sur le travail additionnel qui est induit par la pension d'invalidité était estimé au milieu des années 90 à plus

Tableau 21. **Pourcentage des nouveaux bénéficiaires de prestations d'invalidité, par groupe d'âge**

1999

	Nouveaux bénéficiaires pour 1 000, par groupe d'âge					
	20-24	35-44	45-54	55-59	60-64 <sup>1</sup>	20-64
Australie	3.2	5.1	8.6	17.7	14.6	6.3
Autriche	0.7	2.2	9.5	34.9	5.1	5.8
Canada <sup>2</sup>	0.4	1.0	2.4	4.7	4.1	4.3
Danemark	1.6	3.1	7.0	11.1	11.1	5.7
France <sup>2</sup>	0.2	0.7	1.9	4.7	0.0	4.8
Allemagne	0.6	2.3	6.9	18.5	16.6	5.3
Italie <sup>2</sup>	0.1	0.4	2.8	1.4	1.5	7.1
Mexique	0.0	0.1	0.3	0.7	4.1	0.3
Pays-Bas	8.3	11.6	15.6	12.0	12.5	10.4
Norvège	3.3	8.5	18.2	36.9	60.0	12.1
Pologne	1.6	7.1	18.1	11.7	2.7	7.9
Portugal	1.2	2.0	7.7	19.8	30.5	5.7
Espagne	0.4	1.6	3.6	8.4	9.0	5.8
<b>Suède</b>	<b>1.9</b>	<b>5.0</b>	<b>9.6</b>	<b>19.8</b>	<b>31.6</b>	<b>7.6</b>
Suisse	2.4	4.4	8.5	14.1	12.4	6.0
Royaume-Uni	9.7	12.4	17.8	22.3	11.8	12.9
États-Unis	2.7	4.5	7.8	13.9	12.8	6.0
OCDE	2.3	4.2	8.6	14.9	14.1	6.7

1. Pour ce groupe d'âge, le pourcentage des nouveaux bénéficiaires est nul ou réduit dans les pays où l'âge légal de départ à la retraite est inférieur à 65 ans (hommes et femmes en France, et femmes seulement en Australie, Autriche, Italie, Pologne, Suisse et Royaume-Uni).

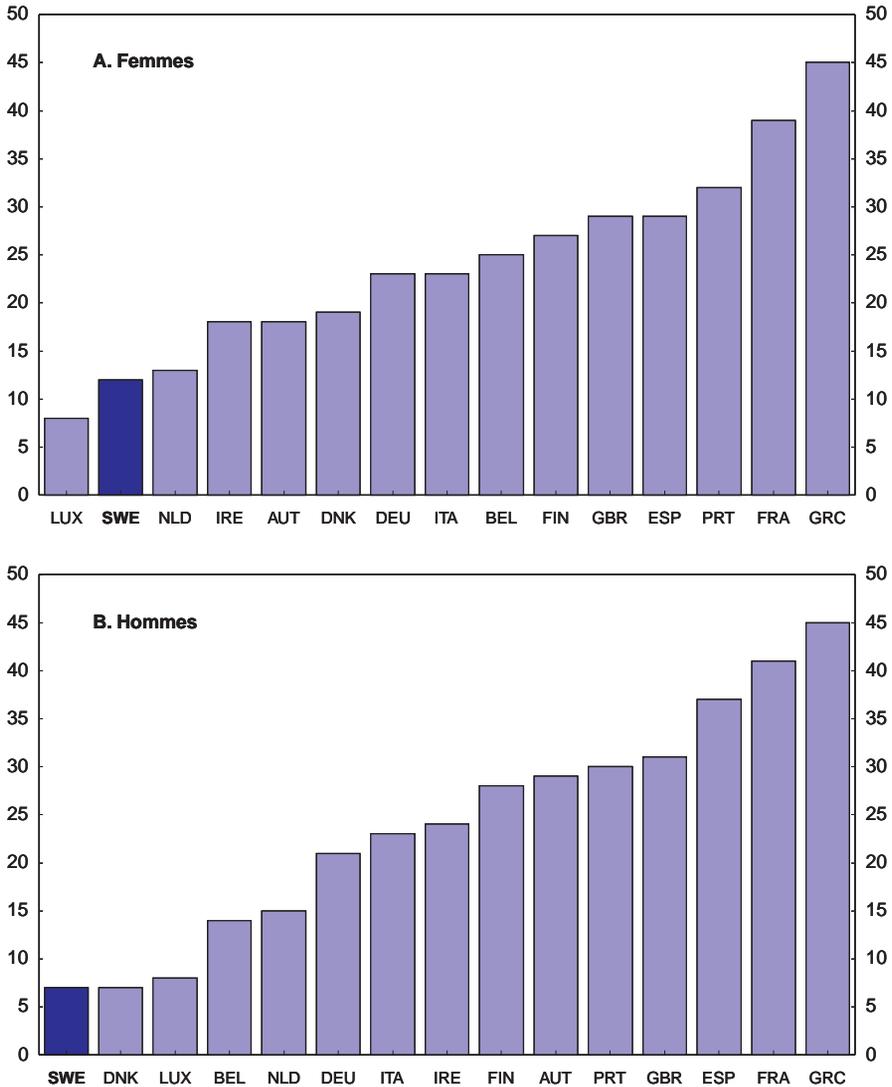
2. Programmes contributifs seulement plutôt que les deux types de programmes.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes pour les handicapés.

de 100 pour cent du revenu net de l'ouvrier moyen, en raison de l'interaction de différents régimes fiscaux et des allocations complémentaires de logement offertes aux titulaires de pensions d'invalidité (Palme et Svensson, 1997)<sup>47</sup>. C'est là très certainement un des régimes les plus généreux parmi les pays de l'OCDE. Abaisser les taux de remplacement effectifs réduirait beaucoup l'attrait de ces avantages et donc leur taux d'utilisation élevé. Mais cela pénaliserait aussi les personnes réellement handicapées.

La troisième solution consisterait à contrôler de plus près la gestion des prestations d'invalidité. Beaucoup d'autres pays de l'OCDE ont été confrontés à cet impératif (encadré 8), et la Suède pourrait s'inspirer des expériences réussies de certains (OCDE, 2002e). Ces dernières années, elle s'est efforcée de durcir les contrôles du régime d'invalidité, mais il semble qu'elle ne s'emploie pas encore très activement à vérifier que les prestations ne sont versées qu'en cas de besoin réel. Le Conseil national de l'assurance sociale voit son action contrariée par l'autonomie de ses bureaux locaux, qui rendent compte à leur propre conseil

Graphique 29. **Pénibilité du travail**<sup>1</sup>  
Indice<sup>2</sup>



1. Actifs de 45 ans et plus.

2. L'indice est fondé sur l'Eurobaromètre 1996, dans lequel des questions ont été posées sur la fréquence des positions de travail fatigantes, des poids lourds à soulever et des mouvements répétés. Un chiffre plus faible correspond à une moindre pénibilité.

Source : Ilmarinen (1999).

## Encadré 8. Lignes directrices visant l'invalidité et le travail dans les pays de l'OCDE

### Principes d'action

Dans les pays de l'OCDE apparaît une approche nouvelle de l'invalidité, qui souligne davantage la distinction entre « invalidité » et « aptitude au travail » (OCDE, 2002e). En même temps, pour presque tous les pays Membres, l'intégration dans la population active devient un objectif plus important que la compensation passive de la perte de revenu.

Dans la logique d'un système d'assurance sociale, il faudrait donc s'efforcer de fournir une aide individualisée et efficace par rapport à son coût afin de faciliter la réinsertion des bénéficiaires dans la population active. S'il n'y parvient pas, l'« assureur » acquitte une pénalité sous la forme d'une compensation de la perte de revenu. En contrepartie, les personnes handicapées doivent faire tout leur possible pour intégrer la population active, faute de quoi elles encourent des sanctions, la plus directe étant la perte des prestations.

On sait que l'invalidité est difficile à évaluer objectivement, et il peut s'avérer particulièrement ardu de faire face à l'aléa moral – situation dans laquelle, du fait de la présence d'un tiers payant, les individus font moins d'efforts pour devenir autonomes. Cela renforce la nécessité de prendre des sanctions efficaces contre les bénéficiaires non coopératifs, tout en veillant à ne pas pénaliser ceux qui ont réellement besoin d'aide.

### Réformes récentes

Des réformes ont été entreprises dans beaucoup de pays de l'OCDE. Les initiatives les plus courantes sont les suivantes : mise en place d'une législation antidiscriminatoire ; renforcement notable des responsabilités des employeurs vis-à-vis des personnes souffrant d'un handicap ; promotion d'une administration rationalisée et de centres de services polyvalents ; mise en place de diverses formes d'incitations à travailler ; reconnaissance continue du statut d'invalidité, les prestations étant interrompues lorsque le bénéficiaire se met à travailler.

Un certain nombre de pays ont aussi durci le régime des transferts, en réglementant plus étroitement l'accès aux prestations par des procédures d'évaluation médicale standardisées et plus strictes, en élargissant le critère du marché du travail et en évaluant l'aptitude pour un éventail moins restreint de professions, en réduisant les niveaux des prestations ou en leur donnant un caractère temporaire. Dans le courant de cette année l'OCDE publiera une description détaillée des expériences propres à chaque pays.

d'administration nommé en fonction de critères politiques. Le système gagnerait à un filtrage plus rigoureux lors du processus initial d'octroi des pensions d'invalidité. Ainsi, il faudrait appliquer plus strictement les critères d'évaluation en

vigueur. Le contrôle est actuellement effectué par un médecin employé par le Conseil d'assurance sociale, ce qui est un progrès par rapport aux procédures antérieures prévoyant que l'invalidité pouvait être certifiée par un médecin d'entreprise ou par le médecin traitant du demandeur. Mais dans chaque cas la décision est prise par le conseil du comté ; pour une application plus cohérente, il faudrait réorganiser la structure de gestion de façon que le Conseil national contrôle davantage les décisions. Les critères d'éligibilité devraient être durcis. Dans les autres pays une proportion plus élevée de personnes restent en activité tout en s'estimant atteintes d'invalidité ; on peut donc penser qu'en Suède les estimations d'autonomie sont trop faibles pour correspondre à la réalité, ce qui rend le système plus vulnérable à l'aléa moral. Quoi qu'il en soit, les entrées sont plus nombreuses qu'ailleurs, et il faut s'employer sérieusement à ramener les taux d'entrée à des niveaux plus normaux.

Une autre forme de surveillance consiste à vérifier que les prestataires n'exercent pas d'activités incompatibles avec leur statut d'invalides<sup>48</sup>. Il peut s'agir d'une activité physique intense qui contredit le diagnostic médical sur lequel repose l'invalidité, ou de l'exercice d'une activité informelle qui dénote la capacité d'assurer ses besoins économiques, même si un handicap est présent. Des visites inopinées au domicile seraient un moyen de vérification : en France, elles sont effectuées dans le cadre du système de sécurité sociale pour vérifier la situation des personnes en congé de maladie. Cette approche exige l'adhésion du public, une hiérarchisation des priorités en matière de ressources et la reconnaissance du fait que le régime suédois d'assurance sociale est sujet à l'aléa moral comme le sont tous les systèmes publics d'assurance dans les autres pays, et qu'il ne suffit donc pas de tabler sur l'honnêteté : un contrôle, une vérification et des sanctions sont également nécessaires. On notera que le simple risque d'être contrôlé et de perdre les droits à prestations peut représenter une puissante contre-incitation à exercer des activités inappropriées, qui apparaîtront alors moins attrayantes pour des individus cherchant à exploiter le système. En même temps, ceux qui méritent vraiment une pension ne seraient pas sérieusement pénalisés par ces techniques anti-fraude.

Il serait également souhaitable de procéder à un réexamen plus poussé des droits actuels à prestations, avec une évaluation plus stricte de l'aptitude au travail, tout en renforçant les possibilités de quitter le régime d'invalidité pour revenir sur le marché du travail. Dès lors qu'une pension d'invalidité est accordée en Suède, la seule sortie se produit apparemment à l'âge de 65 ans quand le bénéficiaire entre dans le régime des pensions de vieillesse. Il est possible de suspendre les prestations pour les personnes qui veulent tenter une réinsertion sans risquer de perdre leurs droits, mais cette disposition semble rarement utilisée. En revanche, un certain nombre de pays de l'OCDE ont institué des examens réguliers pour les prestataires, en particulier les bénéficiaires de prestations partielles. Le retour au travail présente deux aspects. Le premier concerne des

efforts médicaux déployés pour recouvrer la santé ou du moins une aptitude aussi complète que possible, démarche qui exige une action conjuguée de l'individu et des services de réadaptation. Cependant, en Suède, dès lors qu'une personne touche une pension d'invalidité, il n'est pas affecté de nouvelles ressources à la réadaptation. Le second aspect est le rétablissement des liens avec le marché du travail, qui peut exiger un intense travail au cas par cas lorsque les habitudes professionnelles sont rompues<sup>49</sup>. Ce problème non plus n'est pas traité. Ainsi qu'on l'a noté ci-dessus, les difficultés auxquelles se heurtent les demandeurs d'emploi âgés visent à penser qu'il faudra déployer des efforts considérables pour faire du réemploi une solution de rechange viable. Comme l'ont montré des études de la réadaptation, celle-ci est d'autant plus efficace qu'elle intervient rapidement. Cela nécessite une réévaluation du régime de prestations de maladie, où de nombreux individus s'inscrivent avant d'obtenir une pension d'invalidité.

Les prestations de maladie sont en quelque sorte le talon d'Achille de l'État providence suédois. En trois ans à peine, de 1998 à 2001, le nombre des journées de maladie indemnisées a bondi de plus de 70 pour cent, tandis que les dépenses ont plus que doublé pour atteindre un montant estimé à 43 milliards de couronnes (2 pour cent du PIB), le paiement moyen par journée ayant lui-même augmenté de près de 20 pour cent au cours de la même période. Cette générosité accrue des prestations découle en partie de la décision d'inclure les cotisations à la pension nationale de vieillesse à toutes les prestations à partir de 1999. Le régime des congés de maladie a été modifié à plusieurs reprises ces dix dernières années, et en 1998 la période à la charge de l'employeur a été ramenée de 28 à 14 jours tandis que le taux de remplacement a été porté à 80 pour cent<sup>50</sup>. Ces modifications ont accru notablement la propension à prendre des congés de maladie (Henrekson et Persson, 2001), mais elles ne jouent pas de rôle significatif dans la croissance rapide des dépenses publiques, qui sont essentiellement marquées par la forte progression des congés de maladie de longue durée : le nombre de personnes en congé de maladie depuis au moins 6 mois est passé de 86 200 en 1990 à 144 600 en 2000. Cela représente plus de la moitié des bénéficiaires d'indemnités en 2000, et un tiers d'entre eux étaient malades depuis plus d'un an. Comme on pourrait s'y attendre, eu égard au profil d'invalidité, les femmes âgées sont surreprésentées et les troubles musculo-squelettiques représentent la première catégorie d'affections. En outre, une étude récente a montré que les demandes d'indemnités maladie augmentent à mesure que s'approche la date d'expiration des allocations de chômage (Larsson, 2002). La maîtrise des dépenses au titre des indemnités de maladie devient plus urgente, car si l'on en juge par les estimations de l'effet démographique (accroissement qui peut être attendu si la proportion de chaque cohorte qui touche une indemnité de maladie et/ou une pension d'invalidité reste la même qu'aujourd'hui), ce facteur à lui seul entraînerait une augmentation de 12 pour cent du nombre des bénéficiaires en 2008, lorsque le phénomène atteindra son pic.

L'un des moyens de faire face à cette forte augmentation consiste à réduire d'emblée le recours aux prestations de maladie en transférant de nouveau une plus grande partie du coût de la maladie aux employeurs et aux salariés. En comparaison des autres pays, la période de deux semaines à la charge de l'employeur est remarquablement brève en Suède ; ailleurs, elle peut atteindre six mois ou un an<sup>51</sup>. S'il est difficile de déterminer la période optimale permettant de donner aux employeurs les incitations appropriées à prendre des mesures pour réduire autant que possible les maladies, il semble bien que cette période est trop courte en Suède. En même temps, il apparaît clairement que quelques salariés suédois sont tout à fait disposés à se mettre en congé de maladie sans raison valable. Du reste, certains employeurs (dont Stora Ensor) sont parvenus à réduire fortement l'absentéisme simplement en s'intéressant de près au bien-être des salariés absents. Diverses autres options sont examinées en Suède, notamment l'établissement de comptes santé, la certification de l'environnement de travail et la modulation des prélèvements sur les salaires.

Un deuxième moyen de réduire les congés de maladie consisterait à adopter des mesures plus énergiques pour que les intéressés reprennent le travail. Cette action s'accompagnerait d'une limitation stricte de la durée de versement des prestations et d'un plan précis de gestion des cas. L'octroi d'une pension d'invalidité ne serait envisagé que si tous les efforts de réadaptation échouaient. Le système suédois prévoit déjà des mesures de réadaptation, mais il est très peu utilisé et inefficace. Sur 262 000 bénéficiaires, à peine 46 000 ont fait l'objet de mesures de réadaptation en 2000, bien que les employeurs soient tenus de soumettre au Bureau régional de l'assurance sociale un rapport de réadaptation dans les 8 premières semaines de la maladie. De fait, à peine un employeur sur trois se conforme à cette obligation, et aucune sanction n'est prévue en cas d'infraction.

En résumé, les régimes de maladie et d'invalidité contribuent ensemble à réduire sensiblement l'offre de main-d'œuvre. L'adoption de mesures qui, d'une façon ou d'une autre, limiteraient l'accès aux personnes réellement inaptes à assurer leurs besoins pour des raisons de santé et qui encourageraient les autres à réintégrer la population active, aurait pour effet non seulement de stimuler l'offre de travail mais aussi d'atténuer les pressions sur les finances publiques. Dans une perspective à plus long terme, on dispose là d'un précieux réservoir de main-d'œuvre qui pourrait être mis à contribution pour améliorer le niveau de vie de tous les Suédois. Le gouvernement étudie activement les réformes qui pourraient améliorer la situation et devrait proposer de nouvelles mesures à l'automne.

### ***Accroître le taux d'activité par une éducation plus efficace***

En Suède, le passage du système éducatif au monde du travail est particulièrement long : les enfants suédois de 5 ans sont susceptibles de passer plus de temps dans le système d'éducation initiale que les enfants de tout autre pays de

l'OCDE. Le système éducatif est examiné plus en détail au chapitre III, et un certain nombre de carences sont mises en lumière. Du point de vue de l'offre de main-d'œuvre, ces carences font que des ressources sont soustraites à la population active plus longtemps que nécessaire, ou que des jeunes passent un certain temps dans la population active avec un niveau de compétences faible avant d'accéder à l'enseignement tertiaire. Un achèvement rapide des études est d'autant plus crucial que le rendement de l'investissement dans l'éducation baisse très fortement avec l'âge et avec le nombre d'années de vie active restantes. Cela pose un dilemme, étant donné que le niveau d'instruction est bien plus bas chez les travailleurs âgés<sup>52</sup> et que le pays est fermement attaché à l'apprentissage tout au long de la vie.

L'Initiative pour l'éducation des adultes est un vaste programme destiné à combler le déficit de compétences en Suède ; il s'adresse principalement aux adultes qui sont en chômage ou qui ne possèdent pas toutes les qualifications correspondant aux trois années d'études du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Dans le cadre de l'Initiative, les autorités ont réservé 100 000 places à temps plein par an entre 1997 et 2003 pour permettre à des adultes de mettre à niveau leurs compétences. Ce programme, s'ajoutant aux mesures actives du marché du travail, maintient hors de la population active environ 4 pour cent des personnes en âge de travailler, encore que sa portée ait été réduite cette année. Ainsi qu'on l'a noté dans la précédente *Étude*, les politiques actives du marché du travail doivent être soigneusement ciblées sur ceux qui en ont réellement besoin, et les stages doivent être contrôlés pour un bon rapport coût-efficacité. Les programmes actifs du marché du travail sont désormais suivis de près et évalués de façon approfondie ; s'ils contribuent à maintenir des liens avec le marché du travail, seules les subventions à l'emploi ont un effet positif sur les perspectives d'emploi à long terme (Sianesi, 2002)<sup>53</sup>. Cette évaluation n'a pas encore été appliquée à l'Initiative pour l'éducation des adultes, qui est toutefois soumise à un examen par le Bureau d'évaluation du marché du travail. En tout état de cause, le marché du travail étant aujourd'hui tendu, l'Initiative et les programmes actifs du marché du travail pourraient être davantage allégés, d'autant que les travailleurs non qualifiés à la fois capables et désireux d'améliorer leurs qualifications ont pour la plupart été formés. La réinsertion de ces personnes atténuerait la pénurie de main-d'œuvre, tandis qu'une prolongation des programmes ne ferait que l'accentuer.

Dans ce contexte, le projet de comptes individuels de formation (voir au chapitre III) actuellement à l'étude au Parlement ne va pas dans la bonne direction puisqu'il fournit une modeste subvention de l'État pour encourager les travailleurs à sortir du marché du travail pour suivre une formation. La main-d'œuvre suédoise se caractérise déjà par un haut niveau moyen de compétences et une faible variation des qualifications au regard des autres pays (Lynch, 1998). Elle a également un taux de participation relativement élevé à la formation en dehors de l'enseignement formel<sup>54</sup>. Du point de vue de l'offre de travail, une intensification de la formation et de l'éducation ne se justifierait que si elle engendrait des gains manifestes

de productivité. Mais dans ce cas, les employeurs seraient prêts à financer cette acquisition de compétences soit directement, soit en versant une prime de salaire accrue pour disposer d'un personnel plus productif et plus performant. En laissant se développer une plus grande dispersion des salaires, on adresserait des signaux plus clairs concernant les secteurs où les compétences font défaut et où l'éducation et la formation sont entièrement justifiées par leur contribution à l'élévation du niveau de vie. A noter que la Suède a déjà un vaste système d'enseignement non professionnel pour les adultes, qui permet de répondre aux besoins récréatifs et culturels sans porter préjudice à l'offre de main-d'œuvre<sup>55</sup>.

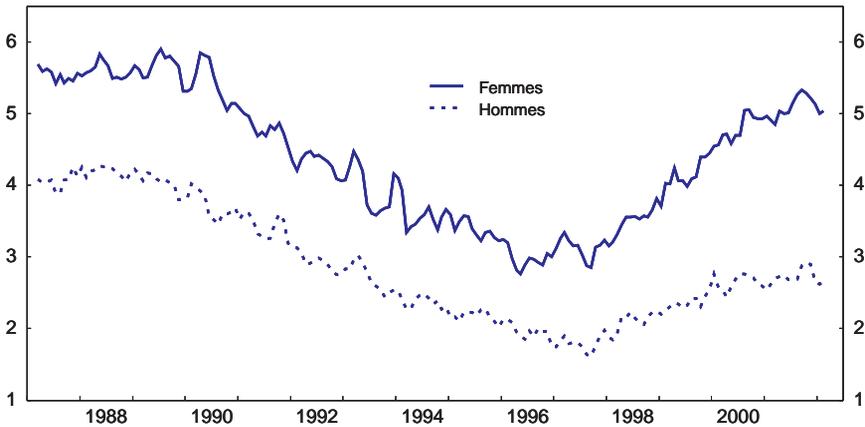
### **Durée du travail et fraude fiscale**

La contribution du travail au PIB mesuré dépend du nombre de personnes présentes dans la population active et de leur temps de travail moyen. Le nombre moyen d'heures ouvrées par personne occupée avait augmenté durant la plus grande partie des années 90, mais en 2000 il a recommencé de décroître (voir au premier chapitre). De plus, il existe dans la population une forte demande en faveur d'une nouvelle réduction du temps de travail, et la question demeure à l'ordre du jour politique. Ainsi qu'on l'a déjà noté, on observe aussi un écart important entre hommes et femmes en matière de temps de travail, une forte proportion de femmes travaillant à temps partiel. Ces tendances réduisent encore la capacité globale de l'économie et, partant, le volume de la production qui peut en définitive être redistribué à la population dans son ensemble. La diminution du temps de travail total s'explique notamment par l'augmentation de l'absentéisme pour cause de maladie, qui retrouve apparemment, surtout chez les femmes, les hauts niveaux observés à la fin des années 80 et au début des années 90 (graphique 30)<sup>56</sup>.

La différence entre hommes et femmes concernant la durée du travail hors du domicile reflète dans une large mesure la division des tâches dans le ménage. En 1990-1991, dans les ménages dont le chef était âgé de 20 à 64 ans, les femmes consacraient 33 heures par semaine aux tâches domestiques et seulement 27 heures à une activité rémunérée, alors que les hommes consacraient 20 heures aux corvées ménagères et 41 heures au travail rémunéré. Au total, les femmes avaient à peine un peu moins de temps de loisir que les hommes. Les données d'enquêtes plus récentes (2000) en cours de traitement ne devraient pas révéler de modifications spectaculaires de la répartition des activités totales dans le ménage. En tout état de cause, il n'apparaît pas que les adultes suédois disposent de plus de loisirs que les ménages d'autres pays : à vrai dire, les données transversales très fragmentaires déjà disponibles tendent à montrer que la part des loisirs est un peu plus faible en Suède (OCDE, 2001e)<sup>57</sup>.

De fait, les ménages réalisent une proportion anormalement élevée d'activités non marchandes, car ils effectuent eux-mêmes beaucoup de tâches d'entretien et de soins domestiques. En 1997, une étude des activités indépendantes

Graphique 30. **Taux de maladie**  
Pourcentages<sup>1</sup>



1. Moyenne mobile sur trois mois, ajustée par l'OCDE pour tenir compte des fluctuations conjoncturelles.  
Source : Statistics Sweden, *Enquête sur la population active*.

en Suède concernant les réparations et l'entretien des habitations a constaté que les Suédois effectuaient eux-mêmes 80 pour cent des réparations mineures, contre un peu moins de 70 pour cent pour les Danois ; pour les réparations importantes les proportions respectives étaient de près de 60 pour cent et de moins de 40 pour cent (Pedersen, 1998). La valeur de ces travaux exécutés par les ménages suédois eux-mêmes était de l'ordre de 2¾ pour cent du PIB, soit l'équivalent de 60 000 emplois à temps plein. Certes, quelques Suédois apprécient ces activités et préféreraient de toute façon les réaliser eux-mêmes, mais tous ne sont pas de cet avis. Le problème devient critique lorsque des incitations économiques conduisent une personne hautement qualifiée à réduire son temps de travail rémunéré pour effectuer des tâches qu'il maîtrise moins bien et qu'il n'aime pas. Il en résulte deux types de coûts économiques. D'une part, les ressources de main-d'œuvre sont utilisées inefficacement dans l'ensemble de l'économie ; d'autre part, l'activité non marchande n'est pas imposée, ce qui réduit l'assiette fiscale et exige une taxation plus lourde des activités imposables.

De fait, le système fiscal suédois semble expliquer en grande partie pourquoi une forte proportion des activités est effectuée à l'intérieur même du secteur des ménages et non par l'intermédiaire du marché, bien que les comparaisons internationales ne fassent pas apparaître une forte corrélation entre la charge fiscale totale et la taille de l'économie souterraine. Néanmoins, en Suède, un ménage doit travailler sensiblement plus que dans un certain nombre d'autres

pays pour pouvoir rémunérer la personne qui effectue des travaux à sa place (tableau 22). Ainsi, en Suède, une personne touchant le salaire d'un ouvrier moyen devrait travailler une heure et demie de plus pour gagner le revenu équivalent afin de payer une heure de travail d'un employé prêt à travailler pour 67 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen, deux heures et demie de plus pour payer un ouvrier qualifié demandant l'équivalent du salaire de l'ouvrier moyen et quatre heures et demi de plus pour payer un ouvrier qualifié exigeant l'équivalent de 167 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que l'économie souterraine, c'est-à-dire l'activité échappant à l'impôt, revête une grande ampleur. D'après les estimations établies en Suède sur la base des comptes nationaux, les activités « au noir » pourraient ne représenter que 5 pour cent environ du PIB (Conseil national des impôts, 2001). Cependant, certaines estimations internationales utilisant des méthodes différentes donnent à penser qu'elles représenteraient 20 pour cent de l'activité économique mesurée (Schneider et Enste, 2000)<sup>58</sup>. Quelle que soit la taille réelle du secteur informel, les ménages sont fortement incités à se soustraire à l'impôt, puisqu'ils peuvent ainsi réduire le nombre d'heures supplémentaires de travail nécessaires pour payer un salarié au tarif de l'ouvrier moyen : cette réduction varie d'une heure à une heure et demie, suivant la façon dont le ménage et le travailleur conviennent de se partager les gains ainsi réalisés, le coût pour le ménage étant ainsi abaissé de près de moitié.

Cette fraude fiscale est coûteuse car elle érode l'assiette d'imposition, ce qui entraîne les taux à la hausse et finit par créer un cercle vicieux. Ce phénomène prend toute sa dimension si l'on considère qu'en 1978 l'économie souterraine ne représentait que 13 pour cent environ du PIB mesuré (Schneider et Enste, 2000). Plus concrètement, le Conseil national des impôts a conduit une enquête d'opinion sur le point de savoir s'il convient de sanctionner le recours à de la main-d'œuvre illicite dans une résidence secondaire : alors que les réponses positives atteignaient 40 pour cent en 1995, elles étaient tombées à 27 pour cent en 2001 (Conseil national des impôts, 2001). De surcroît, 8 pour cent des résidents suédois interrogés en 2001 ont admis qu'au cours de l'année précédente ils avaient embauché au moins une fois une personne pour effectuer des travaux illicites pour leur compte ; 23 pour cent des répondants ayant un revenu mensuel supérieur à 30 000 couronnes (environ 67 pour cent de plus que le salaire de l'ouvrier moyen) se trouvaient dans ce cas<sup>59</sup>. Le problème ne semble pas se limiter aux ménages qui emploient de la main-d'œuvre « au noir » ; 14 pour cent de toutes les entreprises ont indiqué que des salariés demandaient à toucher des versements non déclarés, tandis que 16 pour cent des sociétés affirment être confrontées dans leur secteur à une concurrence significative de la part d'autres entreprises qui pratiquent la fraude fiscale (tableau 23). Pour l'opinion publique suédoise, la cause la plus probable de la fraude fiscale est le niveau excessif des impôts ; vient en second lieu la conviction que les personnes aisées ne

Tableau 22. **Heures de travail requises pour financer des services domestiques**  
2000

Revenu du travail égal à 0.67 du salaire de l'OM <sup>1</sup>				
	Main-d'œuvre occasionnelle		Artisans	
	Bas salaire	Salaire moyen	Salaire moyen	Salaire élevé
<b>Suède</b>	<b>2.2</b>	<b>3.2</b>	<b>4.0</b>	<b>6.7</b>
Australie	1.5	2.2	2.4	4.0
Canada	1.6	2.5	2.6	4.3
Danemark	2.0	3.0	3.8	6.3
Finlande	2.2	3.3	4.0	6.7
France <sup>2</sup>	1.7	2.8	3.4	5.6
Allemagne	2.7	3.4	4.0	7.6
Nouvelle-Zélande	1.3	1.9	2.1	3.5
Royaume-Uni	1.6	2.4	2.8	4.8
États-Unis	1.5	2.3	2.3	3.8
Revenu du travail égal au salaire de l'OM <sup>1</sup>				
	Main-d'œuvre occasionnelle		Artisans	
	Bas salaire	Salaire moyen	Salaire moyen	Salaire élevé
<b>Suède</b>	<b>1.4</b>	<b>2.1</b>	<b>2.6</b>	<b>4.3</b>
Australie	1.0	1.5	1.6	2.7
Canada	1.3	2.0	2.2	3.5
Danemark	1.4	2.0	2.5	4.2
Finlande	1.6	2.4	3.0	4.9
France <sup>2</sup>	1.2	1.9	2.3	3.8
Allemagne	1.8	2.3	2.7	5.1
Nouvelle-Zélande	0.8	1.3	1.4	2.4
Royaume-Uni	1.1	1.6	1.9	3.2
États-Unis	1.0	1.5	1.5	2.6
Revenu du travail égal à 1.67 du salaire de l'OM <sup>3</sup>				
	Main-d'œuvre occasionnelle		Artisans	
	Bas salaire	Salaire moyen	Salaire moyen	Salaire élevé
<b>Suède</b>	<b>1.1</b>	<b>1.6</b>	<b>2.0</b>	<b>3.3</b>
Australie	0.8	1.2	1.3	2.1
Canada	0.7	1.0	1.1	1.8
Danemark	1.1	1.6	2.0	3.4
Finlande	1.1	1.6	2.0	3.3
France <sup>2</sup>	0.8	1.3	1.6	2.6
Allemagne	0.9	1.2	1.4	2.7
Nouvelle-Zélande	0.7	1.0	1.1	1.8
Royaume-Uni	0.6	0.8	1.0	1.7
États-Unis	0.8	1.1	1.1	1.9

Note : OM = Ouvrier moyen ; dans la main-d'œuvre occasionnelle entrent à la fois les employés réguliers et les employés intermittents des ménages ; on part de l'hypothèse que la TVA sur les travaux réalisés par un artisan s'applique au taux normal. Ces calculs n'ont qu'un caractère illustratif et ne cherchent pas à prendre en compte tous les facteurs spécifiques aux pays.

1. Calculé pour un ménage comptant deux apporteurs de revenu et deux enfants, où le principal apporteur de revenu gagne 100 pour cent du salaire de l'OM et son conjoint 67 pour cent de ce salaire.
2. N'entrent pas dans les calculs les crédits d'impôt sur les cotisations patronales à la sécurité sociale, qui s'appliquent à certaines formes de travail domestique.
3. Célibataire, sans enfants.

Source : Calculs de l'OCDE.

Tableau 23. Fraude fiscale dans le secteur des entreprises

	Pourcentage de l'ensemble des entreprises du secteur
<b>A. Pourcentage des entreprises se heurtant à une vive concurrence de la part d'entreprises pratiquant la fraude fiscale</b>	
Construction	37
Restaurants	38
Taxis	31
Entrepreneurs de transport	43
Services de nettoyage	54
Coiffeurs	64
Ensemble des entreprises	16
<b>B. Employés demandant à être payés « au noir »</b>	
Agriculture, sylviculture et pêche	23
Extraction minière, activités manufacturières	13
Construction	21
Commerce de gros et de détail	6
Hôtels et restaurants	35
Transports	35
Immobilier et services aux entreprises	9
Éducation, santé, etc.	16
Ensemble	14

Note : 30 pour cent des personnes interrogées ont répondu qu'elles ne savaient pas.

Source : Conseil national de l'impôt.

« respectent pas les règles en vigueur dans la société » (tableau 24). Toutefois, la facilité perçue de la fraude paraît aussi constituer un problème<sup>60</sup>, ce qui donne à penser que des contrôles plus stricts et un renforcement des mesures de répression pourraient en tout état de cause être justifiés.

Tableau 24. Raisons de la fraude fiscale  
Enquête d'opinions, 2001

	D'accord	Pas d'accord
Les impôts sont trop élevés	67	10
Les personnes haut placées ne respectent pas les normes de la société	63	9
La société n'est guère solidaire	51	13
Les recettes fiscales sont mal dépensées	45	23
Spéculation du contribuable : il essaie pour voir si la fraude sera décelée	42	14
Les pénalités/sanctions sont inefficaces	36	17
Le risque d'être pris est faible	34	17
Les règles fiscales sont compliquées	34	27
« Tout le monde » triche	31	25
Autres raisons	12	5

Source : Conseil national de l'impôt.

## Politique fiscale

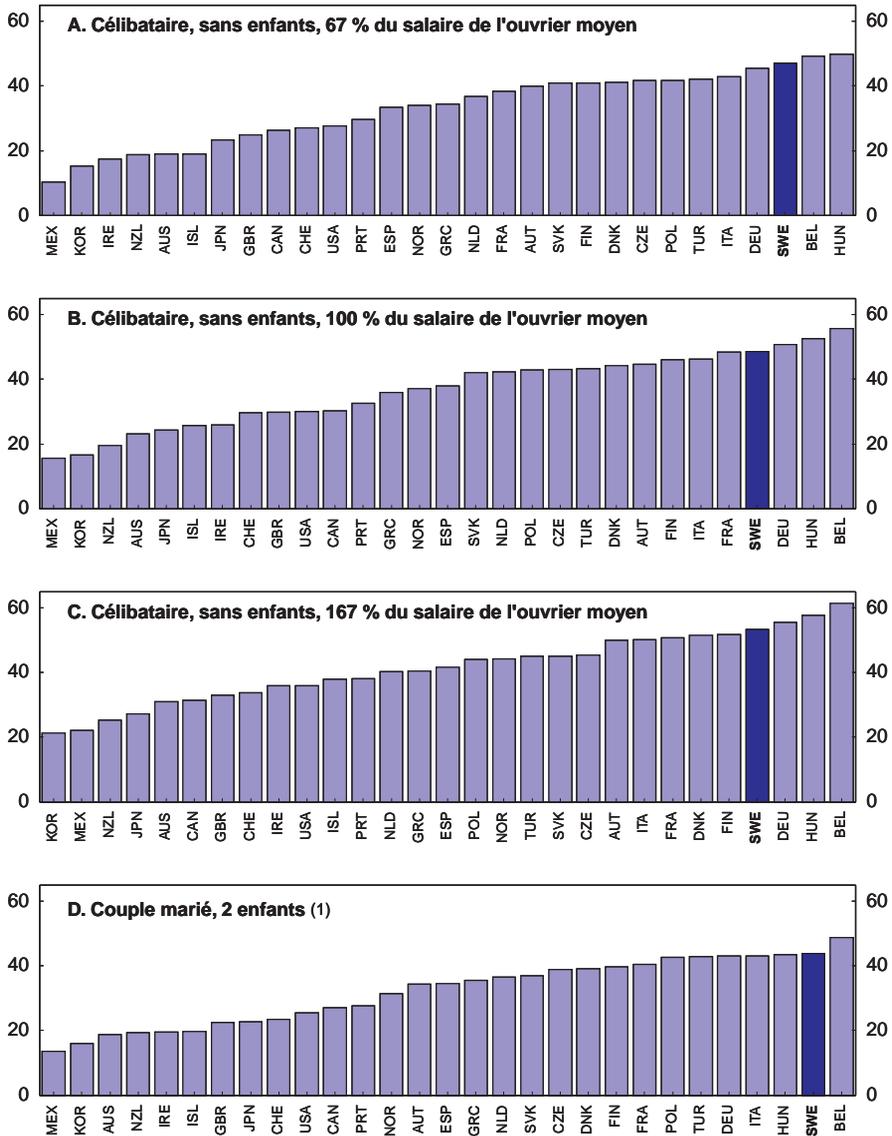
Il est vrai que les impôts sur le revenu sont élevés en Suède, malgré les fortes réductions de taux appliquées ces trois dernières années. Pour un travailleur célibataire sans enfant, le coin fiscal moyen, c'est-à-dire la différence entre le coût du travail pour l'employeur et le revenu net perçu par le salarié, atteignait près de 50 pour cent au niveau du salaire de l'ouvrier moyen en 2000, ce qui plaçait la Suède au quatrième rang parmi les pays de l'OCDE (graphique 31), tandis que le coin fiscal marginal était de 51.3 pour cent au niveau du salaire de l'ouvrier moyen et atteignait 62.7 pour cent pour un travailleur touchant 167 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen (graphique 32). Ce coin marginal est encore plus élevé pour les travailleurs touchés par le deuxième palier du taux de l'impôt national sur le revenu, qui s'appliquait en 2001 aux gains imposables au-delà de 390 400 couronnes.

Dans le domaine de la réforme fiscale, la principale priorité du gouvernement a été de réduire les taux marginaux par des crédits d'impôt au titre des cotisations sociales des salariés. Il s'agit là d'un programme en quatre étapes, dont la troisième, consistant à porter la déduction de 50 à 75 pour cent, a été mise en œuvre en 2002. Cela a eu pour effet de réduire les taux d'imposition moyens de tous les salariés, mais les taux marginaux ne sont abaissés que pour les personnes qui n'atteignent pas le plafond des cotisations de sécurité sociale (environ 300 000 couronnes par an), ce qui a accentué la progressivité de l'impôt sur le revenu<sup>61</sup>. Toutefois, le gouvernement a également relevé le seuil de paiement de l'impôt national sur le revenu de façon à ramener à 17 pour cent la proportion des contribuables assujettis à cet impôt, l'objectif final étant de 15 pour cent.

Néanmoins, pour certaines familles, les taux marginaux effectifs d'imposition (TMEI)<sup>62</sup>, qui conjuguent l'effet des taux d'imposition sur le revenu, des cotisations de sécurité sociale et de la réduction des allocations de logement liées au revenu, sont extrêmement élevés. La pression marginale excessive, c'est-à-dire la perte de bien-être pour la collectivité associée au recouvrement d'une couronne additionnelle de recettes fiscales, augmente fortement avec la hausse du TMEI. D'après des estimations du FMI pour la Suède, la pression marginale excédentaire pour un taux marginal effectif de 35 pour cent se situerait vraisemblablement entre 3 et 15 øre<sup>63</sup>. Pour chaque couronne additionnelle de recettes perçues ; avec un taux marginal effectif de 60 pour cent elle pourrait se situer entre 8 et 57 øre, et à 80 pour cent elle serait comprise entre 23 øre et 12.5 couronnes (FMI, 2001). Une réduction des TMEI devrait donc induire des gains substantiels pour la collectivité. Il existe quatre grands types de ménages, avec des profils différents en ce qui concerne les TMEI (graphique 33) :

- Pour les ménages sans enfant, si l'on prend pour hypothèse le taux moyen de l'impôt municipal, les TMEI varient entre 24 pour cent environ et 35 pour cent aux différents niveaux de revenu jusqu'au point où

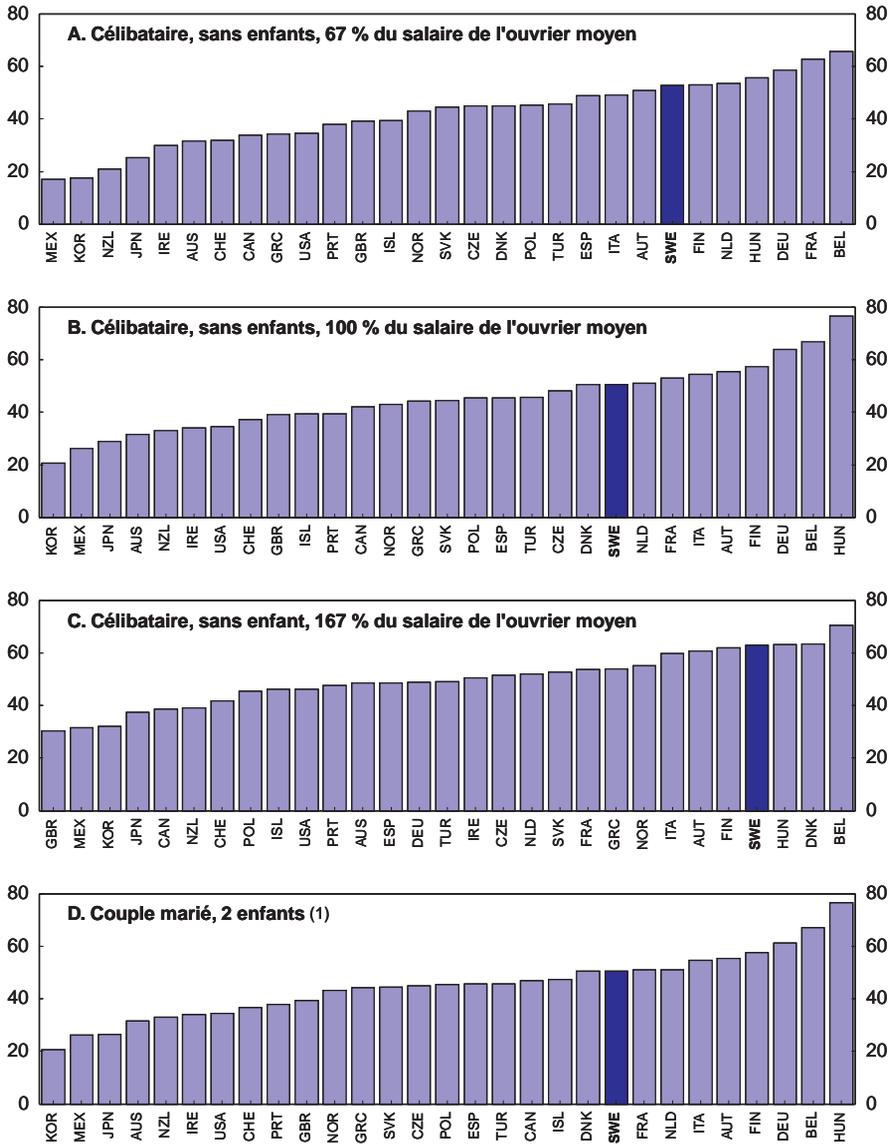
Graphique 31. Coins fiscaux moyens  
Pourcentage des coûts de main-d'œuvre, 2001



1. Famille comptant deux apporteurs de revenu où le revenu principal équivaut à 100 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen et celui du conjoint à 67 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen.

Source : OCDE.

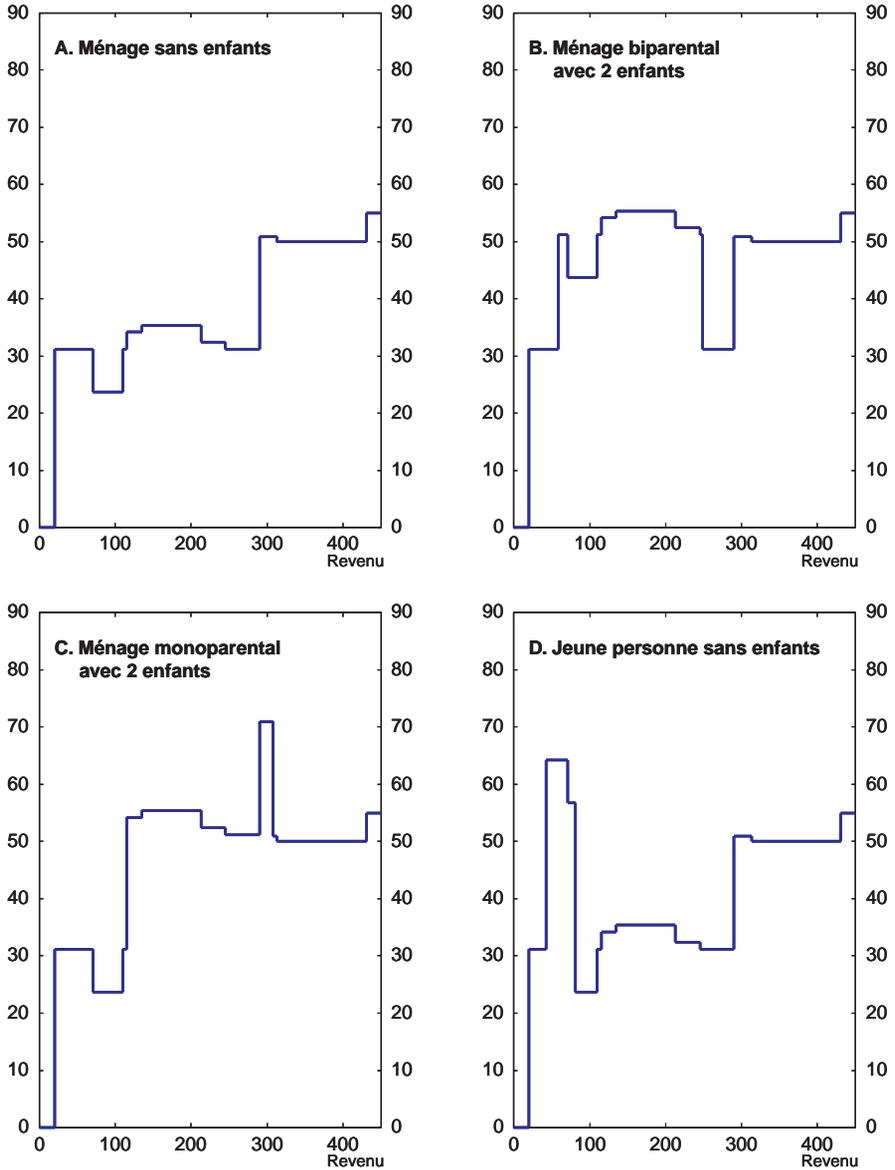
Graphique 32. **Coins fiscaux marginaux**  
 Pourcentage des coûts de main-d'œuvre, 2001



1. Famille comptant deux apporteurs de revenu où le revenu principal équivaut à 100 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen et celui du conjoint à 67 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen.

Source : OCDE.

Graphique 33. **Taux d'imposition marginaux effectifs**  
Pourcentage



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

l'impôt national est exigible. Au delà, les TMEI passent à 50 pour cent puis à 55 pour cent.

- Pour les ménages monoparentaux percevant l'allocation de logement, les TMEI atteignent pas moins de 55 pour cent à 117 000 couronnes, ce qui est environ la moitié du salaire de l'ouvrier moyen. Les allocations de logement commencent ensuite à diminuer à un taux de 20 pour cent et les TMEI grimpent aux alentours de 70 pour cent à des niveaux de revenu salarié à peine supérieurs au salaire de l'ouvrier moyen, avant de retomber à 50 pour cent une fois que les allocations de logement sont supprimées.
- Pour les ménages biparentaux avec enfants, l'allocation commence à diminuer à un taux de 20 pour cent mais à partir d'un seuil de 58 500 couronnes par an pour l'un ou l'autre salarié, de sorte qu'ils sont soumis à des TMEI supérieurs à 50 pour cent pour la plupart des revenus supérieurs à 58 500 couronnes.
- Pour les célibataires de moins de 28 ans, des dispositions spéciales s'appliquent à l'allocation de logement, qui est réduite à un taux de 33 pour cent à mesure que les revenus augmentent, à partir d'un seuil inférieur de 41 000 couronnes par an. Il en résulte un TMEI très élevé, de 64 pour cent environ jusqu'à 70 000 couronnes et de 57 pour cent jusqu'à 80 000 couronnes.

La principale formule utilisée pour le calcul des allocations de logement (voir encadré 9) inclut un taux de réduction au titre des revenus de 20 pour cent, qui doit être ajouté au(x) taux marginal(aux) frappant le ménage. Par ailleurs, ces mêmes ménages touchent aussi des prestations pour enfants à charge qui ne sont ni liées au revenu, ni imposables. Une méthode plus directe, qui éliminerait à la fois l'impact de la réduction de l'allocation de logement sur les TMEI et les coûts d'administration actuels, consisterait à calculer le montant brut des prestations pour enfants à charge et à les rendre imposables. Cette proposition a été avancée par le FMI l'an dernier. Pour les familles qui perçoivent aujourd'hui l'allocation de logement, on pourrait ainsi réduire d'un coup les TMEI de 20 points, ce qui améliorerait considérablement le bien-être économique, si l'on considère la pression marginale excédentaire. Si les prestations devenaient imposables, chez les ménages ayant des gains supérieurs à la moyenne, une proportion plus élevée des prestations serait alors reprise par l'impôt<sup>64</sup>. Cependant, les allocations pour enfants à charge sont versées à de nombreux ménages qui ne perçoivent pas d'allocation de logement. Par conséquent, une couverture universelle par l'intermédiaire des prestations pour enfants à charge à un niveau qui éviterait de réduire les revenus des bénéficiaires actuels de l'allocation de logement pourrait se révéler coûteuse sur le plan financier et inverserait la tendance à réduire le nombre des ménages ayant droit à ces paiements.

### Encadré 9. Calcul des allocations de logement

Les allocations de logement sont conçues principalement pour aider les familles avec enfants et les jeunes, mais cette aide financière est fournie d'une manière très complexe. La formule prend en compte l'âge du bénéficiaire, le nombre d'enfants, les coûts de logement et les revenus.

Depuis 1997, le nouveau système de vérification des revenus prévoit que les demandeurs estiment leurs revenus pour l'année suivante, et une allocation préliminaire leur est versée en conséquence. A la fin de l'année, les revenus prévus sont comparés aux revenus imposés, les droits définitifs à l'allocation de logement sont établis et un ajustement compensatoire est effectué. Les prestataires dont les gains salariaux ont dépassé leur estimation sont tenus de reverser la différence, tandis que ceux qui ont sous-estimé leurs gains perçoivent la différence majorée des intérêts afférents.

Les revenus estimés représentent en moyenne 93 pour cent des revenus imposables, et chaque procédure de vérification entraîne un grand nombre de paiements dans un sens ou dans l'autre. En 2001, des paiements ont été effectués au profit de quelque 328 000 ménages, pour un montant moyen de 12 500 couronnes par ménage, essentiellement en faveur de familles monoparentales. La formule est conçue de telle manière qu'un couple marié ou en concubinage touche un montant moins élevé si les revenus sont inégalement répartis entre les deux partenaires ; cette disposition a pour but de promouvoir l'égalité des sexes.

Un dispositif entraînant moins de distorsions que l'allocation de logement permettrait de réduire les taux marginaux effectifs d'imposition de certains ménages à faible revenu. Une priorité immédiate serait de cibler plus étroitement l'indemnité sur les familles monoparentales. On pourrait aussi envisager de verser un complément à l'allocation familiale aux parents célibataires, mais cette mesure devrait être soigneusement conçue pour éviter d'encourager sans le vouloir le statut de parent célibataire. Une autre option pourrait être d'intégrer l'allocation de logement dans les systèmes existant d'aide aux dépenses d'entretien. Le niveau maximum actuel de l'aide au titre de l'entretien pourrait être relevé pour tenir compte de la perte des allocations de logement et les critères de ressources et de besoins actuellement appliqués pour établir l'obligation d'entretien de l'autre parent pourrait remplir une double fonction, le solde étant versé par l'État, comme c'est déjà le cas. Cette approche pourrait encore, dans une certaine mesure, décourager les parents qui contribuent de gagner davantage d'argent, mais, du moins en principe, ces désincitations ne devraient pas être plus fortes que celles qui caractérisent déjà le système actuel d'aide aux dépenses d'entre-

tien. En tout état de cause, une étude plus approfondie des autres options disponibles s'impose. Les allocations de logement pour les jeunes sans enfant constituent semble-t-il une anomalie et pourraient être entièrement supprimées, d'autant plus que cette aide implique une forte désincitation à s'engager pleinement sur le marché du travail aux niveaux des salaires d'entrée. On peut raisonnablement estimer que les bénéficiaires actuels devraient compter davantage sur leurs propres ressources, comme ils le font dans nombre de pays, et si la pauvreté des jeunes suscite des préoccupations, on pourrait y répondre par des mesures qui sont découplées de la question du logement et qui renforcent les incitations à travailler (crédit d'impôt sur le revenu du travail, par exemple).

L'abattement à la base est une particularité du système suédois d'imposition du revenu. Son profil irrégulier au bas de l'échelle des revenus fausse les taux marginaux effectifs d'imposition. En 2001, l'abattement minimum était de 10 000 couronnes, et pour les gains compris entre 68 700 et 106 400 couronnes il augmentait progressivement jusqu'à un maximum de 19 500 couronnes, avant de redescendre progressivement jusqu'au niveau minimum lorsque les revenus atteignaient 206 900 couronnes. A tout le moins, il pourrait être simplifié. Il serait encore plus judicieux de supprimer l'abattement à la base et de le transformer en crédit d'impôt ou de fixer un taux zéro pour la première tranche. L'une ou l'autre de ces méthodes assurerait la même déduction à tous les contribuables, alors que l'abattement actuel est plus important pour les titulaires de hauts revenus.

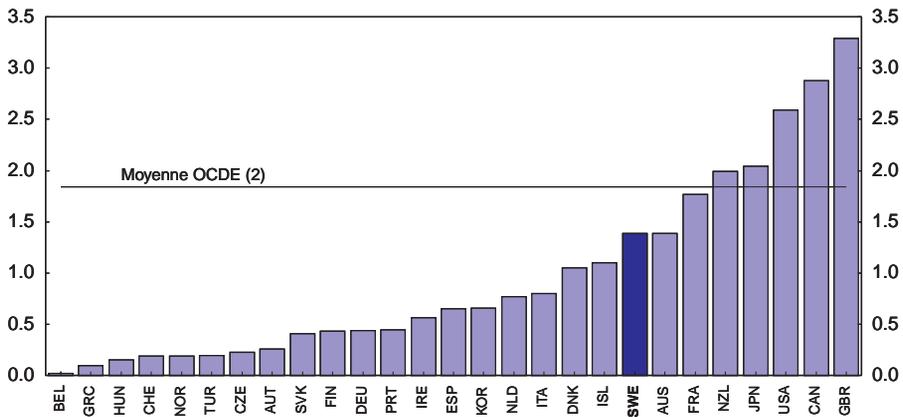
L'impôt prélevé au niveau national a deux taux : 20 pour cent pour les revenus à partir de 290 100 couronnes et 25 pour cent pour les gains au-dessus de 430 900 couronnes en 2002. Ces taux s'ajoutent aux impôts proportionnels prélevés par les municipalités et les comtés, et se traduisent par des taux marginaux effectifs d'imposition de 50 et 55 pour cent respectivement, dans l'hypothèse de taux moyens pour les impôts locaux. Ces impôts pourraient être sensiblement allégés avec une perte de recettes très faible, même sans tenir compte d'une possible réaction de l'offre de main-d'œuvre. A titre d'exemple, on estime qu'un relèvement de 18 600 couronnes du seuil en 2002 réduirait les recettes fiscales de 2.4 milliards de couronnes ; cela représente environ les deux tiers du coût de la décision de rétablir la déduction des cotisations syndicales. La suppression du taux supérieur de 25 pour cent entraînerait une perte maximale de recettes publiques de quelque 3 milliards de couronnes (0.3 pour cent des recettes des administrations publiques). Aller plus loin nécessite un arbitrage entre un relèvement du seuil, de manière à réduire le nombre des assujettis, et une baisse du taux de l'impôt national sur le revenu. Le gouvernement a opté pour la première solution, et il compte ramener progressivement à 15 pour cent la proportion des contribuables soumis aux impôts nationaux. Toutefois, étant donné que le produit total de l'impôt national sur le revenu représente moins de 1½ pour cent du PIB, il convient d'étudier les avantages économiques qu'offrirait la suppression pure et simple de cet impôt.

On pourrait compenser la réduction des recettes publiques en relevant le taux effectif de la TVA. A 25 pour cent, le taux officiel de la TVA est l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE, mais son taux effectif (c'est-à-dire les recettes de la TVA en pourcentage de la consommation privée) n'atteint que 17½ pour cent environ. Un relèvement du taux effectif de 1 point seulement induirait quelque 10 milliards de couronnes de recettes supplémentaires (½ pour cent du PIB) et atténuerait la distorsion des choix de consommation des ménages découlant de l'impact de la TVA sur les prix relatifs des produits et services (Joumard, 2001). Cependant, la décision du gouvernement de ramener de 25 à 6 pour cent la TVA sur les livres et magazines dans le cadre du budget 2002 a un effet inverse, et l'on estime qu'elle coûtera 1.3 milliard de couronnes. Même si son but déclaré est de promouvoir la lecture, il n'est pas certain que ce soit là le moyen le plus économique et le plus efficace d'y parvenir ; cette initiative implique d'importantes pertes sèches car les livres et magazines sont offerts à des prix réduits à des personnes qui de toute façon les auraient achetés. Cette mesure risque aussi d'inciter d'autres groupes à accentuer leurs pressions afin d'obtenir un régime de TVA spécial pour leur secteur.

La fiscalité immobilière a été également allégée. Les biens immobiliers sont taxés en fonction d'une valeur imposable approximativement égale à 75 pour cent de la valeur marchande. Avec l'envolée des prix des maisons et des appartements (voir plus loin), les charges fiscales des propriétaires fonciers ont augmenté considérablement dans les cas où la hausse des prix a été la plus forte. Afin d'alléger ces paiements d'impôts en 2001, le Parlement a ramené le taux d'imposition de 1.5 à 1.0 pour cent de la valeur imposable pour les maisons et de 1.2 à 0.5 pour cent pour les appartements. En outre, le gouvernement a proposé l'instauration d'une clause de limitation, de telle sorte que les ménages ne verseront pas plus de 5 pour cent de leur revenu au titre de l'impôt immobilier, et il a annoncé de nouvelles règles qui auront pour effet de différer la répercussion de la hausse des valeurs imposables sur l'impôt immobilier effectivement perçu.

Ces initiatives sont peut-être populaires mais elles ne sont pas justifiées d'un point de vue économique ; de fait, les impôts immobiliers devraient en général être renforcés principalement parce que l'immobilier est la moins mobile de toutes les bases d'imposition (Van den Noord et Heady, 2001). De plus, des impôts immobiliers bien conçus faussent moins le comportement des agents économiques que ne le font bon nombre d'autres prélèvements, notamment les impôts sur le revenu salarié. En vérité, les impôts immobiliers en pourcentage du PIB étaient déjà plus bas en Suède que dans beaucoup de pays (graphique 34). D'après les dernières estimations, ils représenteraient moins de 1 pour cent du PIB. Si ce produit était porté à 2 pour cent du PIB (soit à peu près la moyenne de l'OCDE), il en résulterait 22 milliards de couronnes de recettes supplémentaires, qui pourraient servir à alléger les impôts sur le revenu du travail. Cela réduirait aussi les distorsions par rapport à la taxation des autres actifs physiques. De surcroît, l'application d'un paiement maximum en pourcentage du revenu crée des

Graphique 34. **Impôts récurrents sur les biens immobiliers**  
Pourcentage du PIB, 2000<sup>1</sup>



1. 1999 pour l'Australie et les États-Unis.

2. 27 pays ; moyenne pondérée par le PIB de 1997 aux PPA.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*.

incitations perverses, car elle favorise l'acquisition de logements de forte valeur au regard du revenu. Pour un contribuable proche du plafond de l'impôt foncier, le taux marginal effectif d'imposition du revenu salarié se trouve majoré de 5 points, ce qui le dissuade davantage d'accroître son effort de travail<sup>65</sup>.

## Le marché du logement

Un marché du logement performant, avec une offre diversifiée de différents régimes d'occupation, joue sans doute un rôle important dans la performance économique globale, en particulier en favorisant la mobilité sur le marché du travail et en stimulant l'activité de construction pour répondre à la demande des régions en expansion. Une allocation optimale des ressources destinées au logement exige aussi une formation des prix sur le marché et une réglementation appropriée. Les objectifs sociaux devraient être mis en œuvre de préférence par des moyens qui ne faussent pas le mécanisme d'établissement des prix.

La politique du logement en Suède est insuffisante de ce point de vue. L'un des principaux objectifs d'action traditionnels a été de fournir des logements « abordables » et de qualité à tous les ménages, indépendamment de leur revenu. Aussi, les paramètres redistributifs comme la sécurité du bail et la prévention de la ségrégation ont-ils joué un rôle important dans les mesures en

Tableau 25. Subventions directes de l'État au logement, 1988-2000

	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
	Milliards de couronnes suédoises						
Bonifications d'intérêts	15.2	22.9	33.8	32.6	27.8	10.8	3.9
Aide au logement locatif	2.7	3.1	5.9	8.7	8.4	5.7	4.6
<b>Total</b>	<b>18.0</b>	<b>26.0</b>	<b>39.8</b>	<b>41.3</b>	<b>36.2</b>	<b>16.6</b>	<b>8.5</b>
Pourcentage du PIB	1.6	1.8	2.7	2.6	2.1	0.9	0.4
	Pourcentage						
<i>Pour mémoire :</i>							
Poids de la composante logement dans l'indice des prix à la consommation	17.3	21.1	26.9	29.0	30.3	29.5	29.5

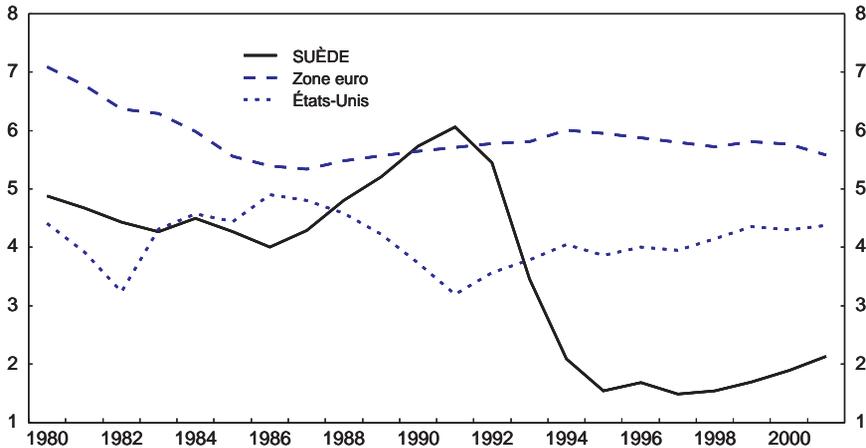
Source : Statistics Sweden.

matière de logement. Principaux instruments d'action : la réglementation des loyers, des droits de jouissance étendus et – jusqu'au début des années 90 – de fortes subventions publiques. La réforme de la fiscalité de 1991 a réduit considérablement les subventions fiscales en faveur des logements occupés par leurs propriétaires et des logements coopératifs, tandis que les bonifications d'intérêts très généreuses jusqu'alors en vigueur ont été largement supprimées à partir de 1993 (tableau 25). Il en est résulté une vive hausse des coûts d'utilisation pour tous les modes d'occupation ; en témoigne le fait que le poids de la composante logement dans l'indice des prix à la consommation est passé de 21 pour cent vers 1990 à 30 pour cent six ans plus tard<sup>66</sup>. Le retrait des subventions a entraîné aussitôt une baisse des prix immobiliers, puis un effondrement de l'investissement résidentiel au cours de la première moitié de la décennie.

Il ne fait pas de doute que les subventions au logement étaient auparavant trop généreuses et avaient entraîné un surinvestissement, surtout dans le logement locatif public, dans certaines régions à croissance faible. Les excédents de capacité sont encore courants dans les régions à population clairsemée. Toutefois, la reprise intervenue depuis 1997, qui avait été tirée en particulier par la croissance des zones urbaines, s'était traduite par une dichotomie remarquable sur le marché du logement. La demande de logements dans les zones urbaines en expansion avait augmenté rapidement, comme en témoignent la flambée des prix des maisons, le rationnement des logements à loyer modéré et l'extension des activités sur le marché noir. Ce sont là autant de signes de la montée des pressions ou d'une surchauffe caractérisée. Pourtant, la réaction de l'offre a surpris par sa mollesse, et en dépit d'une certaine reprise ces derniers temps l'investissement en logements reste extrêmement bas par rapport aux données historiques et internationales (graphique 35). La présente section analyse les causes de cette

Graphique 35. Investissement résidentiel en Suède, dans la zone euro et aux États-Unis

Pourcentage du PIB



Source : OCDE.

situation et signale un certain nombre de problèmes économiques qui pourraient apparaître ou s'intensifier si elle persistait. Sont ensuite proposées un certain nombre de mesures susceptibles de sortir le marché du logement de son impasse actuelle.

### Marché du logement locatif

A l'évidence, des déséquilibres graves sont apparus dans le secteur locatif :

- Des disparités se sont créées entre l'offre et la demande de logements dans tout le pays avec l'intensification des flux migratoires interrégionaux au cours de la décennie écoulée. Le flux net s'est dirigé du Nord vers le Sud, et en particulier des régions à population clairsemée vers les grandes zones métropolitaines et les villes universitaires<sup>67</sup>.
- Le système de négociation des loyers (voir encadré 10) n'est pas conçu pour absorber les importants chocs sur la demande découlant de ces disparités régionales, du fait de la rigidité du loyer moyen déterminé en fonction des coûts. Dans les régions d'émigration nette, de nombreuses sociétés municipales gestionnaires de logements sont toujours

### Encadré 10. Formation des loyers sur le marché du logement locatif

Les logements locatifs représentent environ un tiers du parc total, et 60 pour cent d'entre eux appartiennent aux sociétés municipales de gestion de logements. La fixation des loyers dans le secteur du logement public est réglementée par l'intermédiaire d'un système de négociations collectives obligatoires, avec des réunions annuelles entre les associations locales de locataires et les sociétés municipales de gestion de logements, ces dernières étant des entités indépendantes à responsabilité limitée. Bien que ces sociétés ne soient pas strictement à but non lucratif, leurs bénéfices sont étroitement encadrés. En conséquence, le produit total des loyers doit correspondre de très près aux coûts totaux pour chaque société prise individuellement, ce qui signifie que les négociations portent en grande partie sur la structure des loyers.

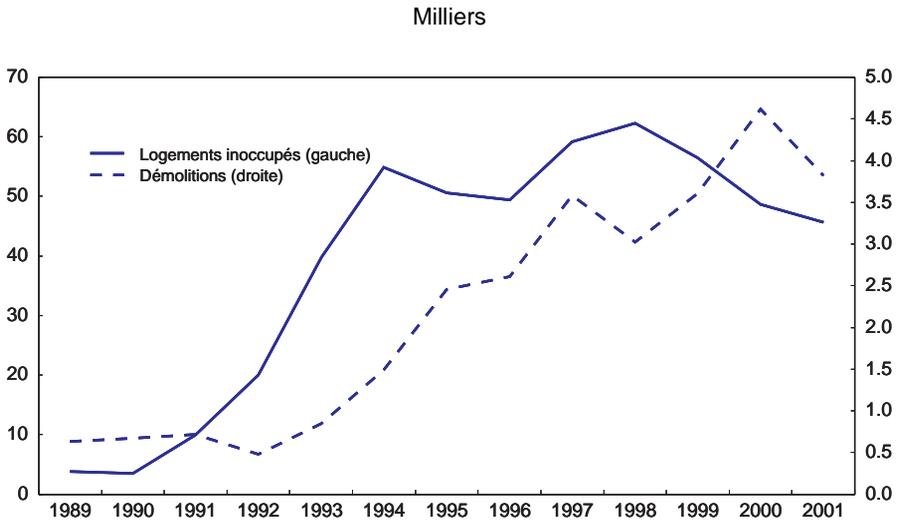
Conformément à la loi sur les loyers, le loyer doit refléter la *valeur d'utilisation* du logement, autrement dit la valeur que le locataire moyen lui attache. Dans le secteur locatif privé, les loyers sont également fixés par voie de négociation, en ce cas entre l'association locale des locataires et l'association locale des propriétaires privés, toujours selon le principe de la *valeur d'utilisation*. Les logements privés sont comparés à ceux du secteur locatif social et les loyers applicables dans ce dernier déterminent de fait le niveau des loyers du secteur privé. Le principe de la *valeur d'utilisation* s'applique même lorsqu'un propriétaire-occupant loue son logement. Les locataires ont toute latitude pour faire vérifier par le tribunal des loyers publics si leur loyer est fixé de façon appropriée.

Pour décrire ce processus de négociation des loyers, on pourrait dire que les locataires en place déterminent la structure des loyers autour d'une moyenne calculée en fonction des coûts, tandis que les évaluations et le consentement à payer des entrants potentiels ne jouent aucun rôle. Ce système empêche de fait toute négociation individuelle sur les loyers. Les loyers fixés de la sorte peuvent s'écarter des valeurs fixées sur le marché, pour deux raisons au moins. *Premièrement*, les coûts des sociétés municipales de gestion de logements n'évoluent pas généralement en parallèle avec la tendance de la demande locale. *Deuxièmement*, il est également peu probable que la structure des loyers fixée par les acteurs en place tienne compte des préférences des entrants potentiels.

confrontées à des taux de vacances élevés et elles démolissent de plus en plus de logements, ce qui souligne les coûts d'une mauvaise allocation des ressources (graphique 36). A l'opposé, le rationnement se généralise dans les régions où la demande augmente, d'autant plus que l'activité de construction y est très réduite.

- S'agissant des régions où la demande globale de logements augmente, les loyers sont fixés à des niveaux inférieurs au prix d'équilibre du marché, et l'écart est généralement encore plus prononcé dans les centres-

Graphique 36. **Logements inoccupés et démolitions dans le secteur des logements sociaux**



Source : Statistics Sweden.

ville que dans les banlieues. On l'a constaté en particulier à Stockholm. En principe, cette disparité pourrait être corrigée localement par le système de négociations, mais aucun des acteurs n'est incité à le faire.

Le système de fixation collective des loyers maintient les loyers à des niveaux artificiellement bas dans les régions en forte croissance et fausse ainsi de plusieurs manières le fonctionnement du marché du logement, parfois sous l'effet d'une interaction complexe avec d'autres carences réglementaires :

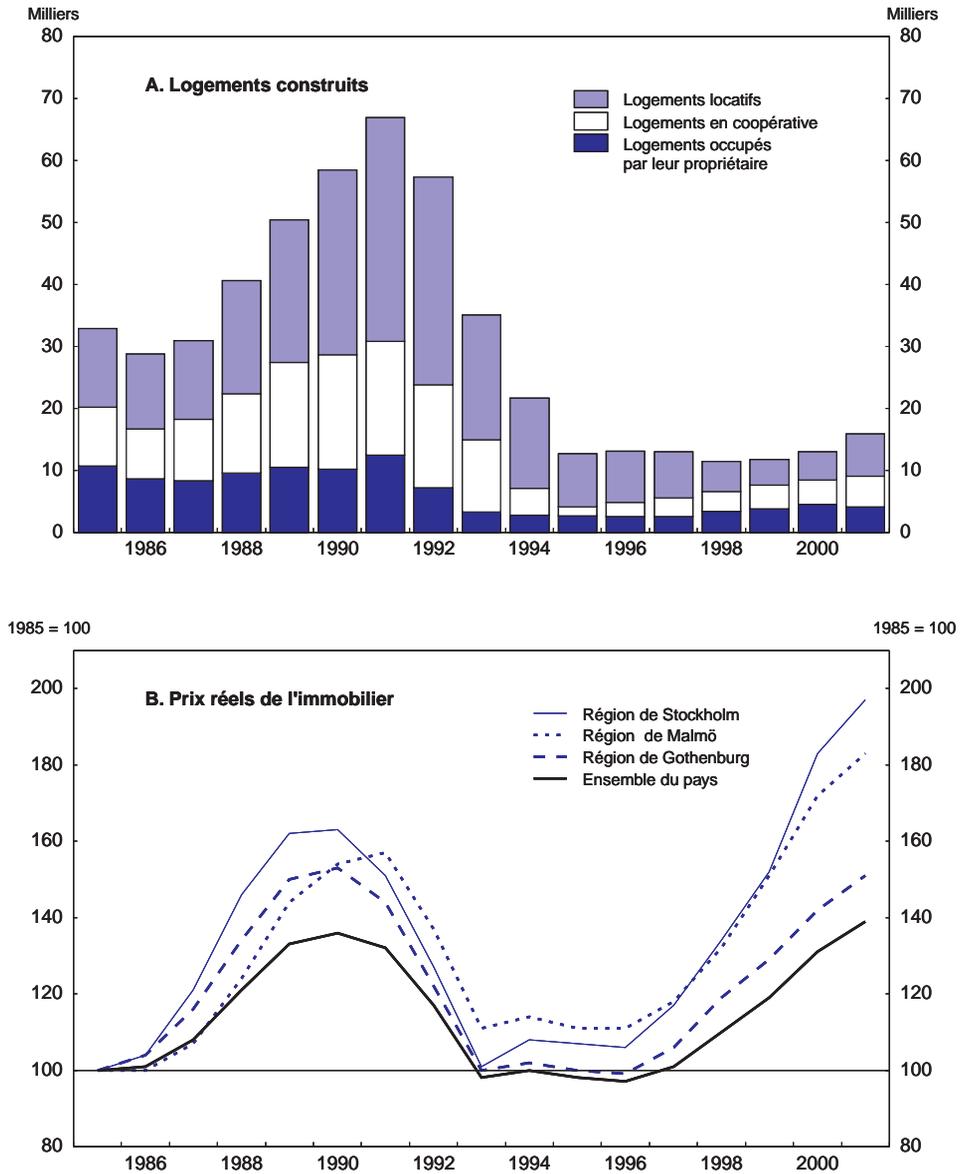
- *Premièrement*, il amoindrit le rendement des investissements en logements locatifs dans les régions où ceux-ci sont particulièrement nécessaires (voir ci-après).
- *Deuxièmement*, les personnes bénéficiant d'un logement bon marché (c'est-à-dire tarifé au-dessous de sa valeur de marché) ne sont guère incitées à renoncer à ce privilège, même si le logement ne correspond pas strictement à leurs besoins réels. Cela tend à réduire le taux de rotation et à entraver l'entrée sur le marché locatif, avec des effets préjudiciables à la mobilité de la main-d'œuvre. Du reste, l'attribution des appartements à loyer réduit tend à s'apparenter à une loterie.

- Dans le même ordre d'idées, les coûts de recherche d'un logement (par exemple en termes de temps perdu) augmentent manifestement, et même les coûts pécuniaires de déménagement peuvent s'alourdir si les transactions sur le marché noir s'étendent. À en juger par des statistiques partielles et des articles de presse, ces transactions sont de plus en plus préoccupantes, surtout à Stockholm, et le problème a d'ailleurs été évoqué par le ministre du Logement<sup>68</sup>. Les locataires en place ont des droits de jouissance étendus et protégés vis-à-vis des propriétaires et la sous-location est une pratique assez courante. Bien que la réglementation des loyers s'étende à ces appartements, elle n'est pas effectivement appliquée, et l'écart prononcé entre les loyers réglementés et les loyers du marché incite fortement les locataires à tourner les règles.
- Enfin, la réglementation des loyers encourage les propriétaires privés à transformer les immeubles locatifs en immeubles en copropriété. L'absence de réglementation des loyers occupés par leurs propriétaires et des loyers coopératifs engendre une rente économique qui peut être partagée entre le propriétaire et le locataire en place. De surcroît, cette rente économique est exonérée d'impôt, ce qui semble très difficilement justifiable. Les logements appartenant aux sociétés municipales de gestion de logements peuvent aussi être convertis en copropriétés ou en propriétés coopératives, mais l'incitation économique pour les municipalités est moins nette, car le capital doit rester entre les mains des sociétés municipales de gestion de logements. Il n'existe pas de données globales sur l'étendue des conversions de logements locatifs, mais à Stockholm le phénomène a touché quelque 31 000 logements au cours des années 90, avec une vive accélération ces dernières années<sup>69</sup>.

### ***Construction résidentielle et demande réprimée de logements***

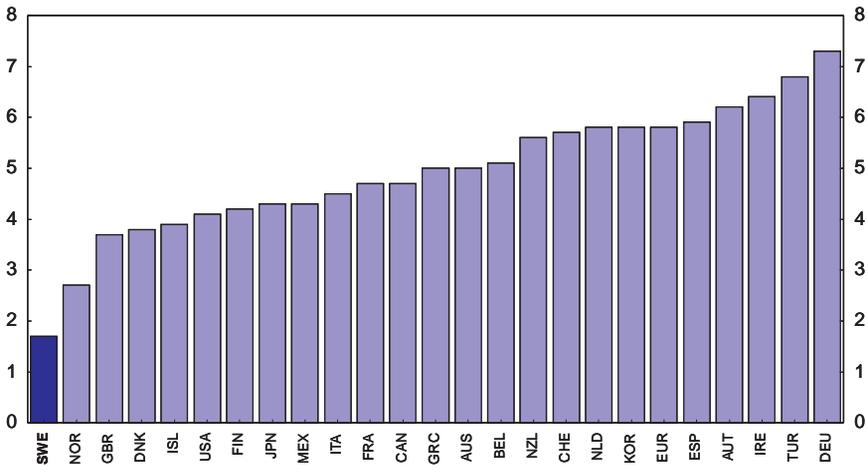
En dépit d'une croissance vigoureuse du PIB et d'une hausse rapide des prix des logements depuis 1997, les investissements dans ce secteur sont restés faibles, à moins de 2 pour cent du PIB tout au long de la période (graphique 37). Ce taux est extrêmement bas en comparaison des autres pays : le niveau moyen dans la zone de l'OCDE reste stable aux alentours de 5-6 pour cent du PIB depuis de nombreuses années et aucun autre pays de l'OCDE – hormis la Norvège – ne consacre moins de 3 pour cent du PIB aux investissements dans le logement (graphique 38). Ces disparités ne peuvent s'expliquer par les tendances démographiques : les autorités suédoises ont estimé qu'il faudrait construire chaque année entre 25 000 et 30 000 logements pour répondre aux besoins démographiques sous-jacents, déterminés principalement par le profil des migrations interrégionales. Or, actuellement, seuls 15 000 à 18 000 logements sont effectivement construits chaque année.

Graphique 37. Logements construits et prix réels de l'immobilier



Source : Statistics Sweden ; OCDE.

Graphique 38. Investissement résidentiel dans les pays de l'OCDE  
Pourcentage du PIB, moyenne 1995-2001



Source : OCDE.

Dans les grandes zones métropolitaines, et notamment à Stockholm, le marché du logement se caractérise désormais par une demande excédentaire<sup>70</sup>. Si celle-ci augmente rapidement aux alentours des principales villes c'est parce que les industries en expansion, souvent dans le secteur des services privés, tendent à s'implanter à proximité des villes universitaires, car elles ont généralement besoin de personnel hautement qualifié. Ce facteur vient s'ajouter à l'excédent démographique de  $\frac{3}{4}$  pour cent par an observé dans ces régions. L'excédent de demande ne serait pas préoccupant si l'activité de construction avait augmenté en conséquence, mais elle ne l'a pas fait, et la demande est sans doute réprimée. Cela peut avoir deux effets préjudiciables.

- *Premièrement*, la croissance se trouve freinée puisqu'il devient plus difficile et plus coûteux pour les entreprises d'attirer le personnel dont elles ont besoin. En particulier, la pénurie de logements pour les nouveaux venus potentiels risque de réduire la mobilité de la main-d'œuvre, et les disparités des taux d'emploi et de chômage d'une région à l'autre peuvent persister sans raison.
- *Deuxièmement*, si l'activité de construction reste inférieure à la demande sous-jacente, les pressions à la hausse sur les prix des logements vont probablement s'intensifier et, au pire, engendrer une bulle spéculative.

Si cela devait se produire, la hausse déjà vive des coûts de construction (à l'inclusion des salaires) pourrait s'accélérer encore. De surcroît, la poussée des coûts du logement risque de déclencher une baisse non soutenable du taux d'épargne des ménages par le biais de l'effet de richesse. La correction ultérieure de ces déséquilibres serait sans doute douloureuse et perturbatrice.

### **Options pour une réforme**

Le gouvernement s'est jusqu'ici abstenu d'engager des réformes susceptibles de rendre plus efficiente l'affectation des ressources dans le secteur locatif. Conscient du niveau insuffisant de l'investissement résidentiel, il n'a pas encore mis en route de réformes fondamentales. Il a affecté 2½ milliards de couronnes à des subventions à la construction utilisables jusqu'en 2004. Bien qu'elle privilégie les régions en expansion, cette stratégie rappelle les mesures passées et n'offre pas de véritable solution. En fait, la réforme devrait inclure les aspects suivants :

- En tout premier lieu, un assouplissement de la réglementation des loyers. A l'heure actuelle, l'investissement privé dans le logement locatif n'est pas rentable dans les régions en expansion pour la simple raison que les investisseurs doivent acheter les terrains au prix du marché et couvrir les coûts de construction mais qu'ils ne peuvent pas appliquer les loyers du marché. Une première étape consisterait à autoriser la fixation de loyers au niveau du marché pour les logements qui seront achevés à l'avenir. Cela supprimerait dans une large mesure l'effet de distorsion qui s'exerce sur la construction de nouveaux logements. Mais il faut aussi promouvoir une meilleure répartition du parc actuel de logements grâce à une libéralisation plus complète. Celle-ci impliquerait une remise en cause des larges droits de jouissance actuels, et notamment des droits des locataires de sous-louer leur logement. Le maintien d'une réglementation stricte des loyers n'est guère justifié d'un point de vue redistributif. Des logements bon marché dans les régions attractives ne favorisent pas nécessairement les groupes à faible revenu ; du reste, cet avantage est remis en question par l'extension de la sous-location et du marché noir, qui tendent à pénaliser les catégories défavorisées. Un alignement progressif des loyers sur les prix du marché serait probablement capitalisé dans les prix de vente des logements locatifs, et les éventuelles rentes économiques des propriétaires devraient être lourdement taxées.
- Il ne suffira probablement pas d'abandonner la réglementation des loyers pour rentabiliser les investissements privés dans le logement locatif. Une analyse approfondie est nécessaire pour déterminer si d'autres dispositions, par exemple d'ordre fiscal, découragent ces

investissements. Il conviendrait d'accorder une attention particulière aux éléments qui incitent les fonds de pension à investir dans des logements locatifs. Enfin, si l'accès aux ressources du secteur financier pose des problèmes, il faudrait en identifier les raisons et rechercher des solutions.

- Le processus de planification, qui dépend entièrement des municipalités, peut également contribuer au problème. Tandis que les municipalités sont tenues de par la loi d'offrir des capacités de logement adéquates, le gouvernement leur a reproché de ne pas fournir suffisamment de terrains appropriés. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que la Suède se distingue par l'absence de taxe immobilière municipale. L'instauration d'une telle taxe inciterait davantage les municipalités à lotir des terrains, même si l'assiette d'imposition était intégrée dans une certaine mesure au système de péréquation intercommunale.

De l'avis général, le coût élevé de la construction freine la mobilisation de capitaux pour l'investissement résidentiel ; ce coût a bondi de 20 pour cent au cours des trois dernières années. Le problème tient semble-t-il en partie à la hausse relativement forte des salaires nominaux dans le secteur de la construction ; depuis 1998, les gains horaires dans ce secteur ont enregistré une hausse annuelle supérieure de ½ point à celle de l'économie dans son ensemble. Mais le chômage chez les ouvriers de la construction, à près de 10 pour cent en 2001, atteint plus du double du taux de chômage moyen, ce qui dénote clairement des carences structurelles dans le processus de détermination des salaires. En l'absence de données régionales sur le taux de chômage des ouvriers de la construction, on peut retenir l'hypothèse suivante : le chômage est particulièrement élevé dans les régions à faible croissance, où l'activité de construction était forte jusqu'au début des années 90, mais les écarts en termes de coût de la vie et le niveau généreux des prestations de chômage (notamment en ce qui concerne leur durée) n'incitent guère à aller travailler dans les régions à croissance forte. Si tel est bien le cas, il faudrait remettre en cause la générosité du régime d'indemnisation du chômage. En outre, la concurrence réduite dans les secteurs de la construction et des matériaux de construction contribue probablement au niveau élevé des coûts de construction. La productivité de la main-d'œuvre a baissé depuis le milieu des années 90, contribuant ainsi à une hausse moyenne des coûts unitaires de main-d'œuvre de plus de 4 pour cent par an. La concentration de l'activité est forte dans ces secteurs, et l'entrée de nouvelles entreprises – nationales ou étrangères – y est rare. Les solutions possibles ne sont pas évidentes, mais une première étape pourrait consister en une évaluation complète des questions en jeu. L'un des obstacles est peut-être l'absence d'acteurs suffisamment importants du côté de la demande qui pourraient peser sur les prix. Les fonds de pension pourraient tenir ce rôle s'ils étaient suffisamment incités à investir dans le logement.

## Conclusion et recommandations

La Suède est confrontée à une tâche ardue : accroître l'offre de main-d'œuvre pour maintenir la progression du niveau de vie malgré une augmentation des taux de dépendance liée au vieillissement démographique, et faire face aux coûts d'un système généreux de protection sociale (voir chapitre III). Dans une certaine mesure, il s'agit d'un problème d'égalité entre les sexes, puisque la probabilité de la participation au marché du travail est moins grande pour les femmes que pour les hommes, dans presque tous les groupes d'âge, alors que les femmes qui exercent un emploi ont en général un temps de travail plus réduit. En même temps, la Suède se caractérise par la proportion élevée du travail informel et il semble que l'activité sur le marché noir devienne de plus en plus préoccupante.

Pour stimuler la participation au marché du travail il faut agir sur plusieurs fronts. Le relèvement de l'âge effectif du départ à la retraite est une priorité urgente, et il importe de réfuter l'idée très répandue selon laquelle les travailleurs âgés devraient se retirer avant l'âge de 65 ans. Étant donné que les travailleurs empruntent souvent comme voies de sortie les régimes d'indemnités de maladie et de pensions d'invalidité, il convient de durcir sensiblement l'accès à ces dispositifs et d'en réduire la générosité effective. On pourrait aussi accroître le taux d'activité en diminuant le temps passé à acquérir une éducation initiale, de façon que les jeunes Suédois puissent se présenter sur le marché du travail avec des qualifications à un âge plus proche de la moyenne de l'OCDE, tandis que la sortie d'adultes de la population active en vue d'une éducation complémentaire ne devrait concerner que des cas dans lesquels le gain de productivité est clair et démontrable. Les politiques actives ne sont plus nécessaires pour maintenir les liens avec la marché du travail dans la situation actuelle de l'emploi et devraient être réduites. L'Initiative pour l'éducation des adultes devrait aussi faire l'objet d'une évaluation rigoureuse, et il ne convient pas d'en envisager l'extension. Le projet de comptes d'épargne individuels n'est pas utile et semble même aller en sens contraire de l'objectif recherché, puisqu'il encourage le retrait de la population active en vue d'une formation qui n'est pas nécessairement justifiée. Une dispersion accrue des salaires aiderait à déterminer dans quels secteurs une formation s'avère profitable, tout en incitant davantage les personnes concernées à se former.

La Suède est confrontée à une baisse de la durée moyenne du travail, qui réduit l'offre de main-d'œuvre disponible. Le débat public doit prendre en compte les conséquences préjudiciables de nouvelles réductions pour la production nationale et, partant, pour le niveau de vie, et il faut décourager les attentes peu réalistes d'une nouvelle diminution du temps de travail dans les années à venir. Mais on doit aussi s'attaquer aux incitations qui engendrent une pression à la baisse sur la durée du travail. A cet égard, les mesures viseront surtout la fiscalité élevée du travail, qui fait qu'il est beaucoup moins coûteux pour les ménages

de faire les choses eux-mêmes que de recourir à des services marchands, alors même que la sous-traitance représenterait une utilisation plus efficiente des ressources d'un point de vue global. Par ailleurs, il existe en Suède une économie souterraine non négligeable, qui érode la base d'imposition. Les réformes fiscales doivent s'attacher à réduire les incitations à consacrer moins de temps au travail rémunéré, principalement en réduisant les taux effectifs marginaux d'imposition lorsqu'ils sont particulièrement élevés. Une fois franchie la dernière étape du programme actuel de réforme fiscale, on s'efforcera d'atténuer les effets incitatifs dommageables dus au régime d'allocations de logement sous condition de ressources et de réduire le taux de l'impôt national ou d'en relever le seuil.

Le secteur du logement pose de sérieux problèmes et exigera une action sur plusieurs fronts. Première priorité : assouplir la réglementation effective des loyers, et tout d'abord autoriser les investisseurs dans des immeubles nouvellement construits à fixer les loyers en fonction des prix du marché. Il en résulterait immédiatement une plus forte incitation à développer le parc privé de logements locatifs. L'extension progressive des loyers du marché au reste du marché du logement conduirait à une meilleure répartition du parc immobilier actuel. Bien qu'il soit difficile d'estimer quelle serait la hausse des loyers, étant donné l'ampleur actuelle de la sous-location et des locations au noir, les gains exceptionnels réalisés par les propriétaires actuels devraient être fortement taxés. Il faut porter une plus grande attention à tous les autres obstacles à un fonctionnement efficace du marché du logement, notamment les règles fiscales applicables aux investissements dans le logement, la disponibilité insuffisante de sites appropriés et le niveau élevé des coûts de construction.

En résumé, l'économie suédoise a recueilli les fruits des réformes structurelles antérieures, mais le rythme du changement s'est ralenti. Certaines mesures récentes ont agi à rebours et risquent de compromettre la performance économique dans l'avenir. Dans plusieurs domaines le gouvernement suédois poursuit ses objectifs de manière assez inefficace, et une mise en œuvre plus rationnelle des politiques permettrait de réaliser d'importants gains de bien-être économique. Les Études précédentes ont formulé des recommandations dans un grand nombre de domaines d'action. Le tableau 26 recense les progrès réalisés dans l'application de ces réformes et présente un résumé actualisé des recommandations.

Tableau 26. **Recommandations de politique structurelle**

Le présent tableau s'appuie sur les propositions formulées dans les *Études* précédentes et résume les nouvelles recommandations

Recommandations	Mesures prises
<b>Marchés du travail</b>	
1999 Abaisser les taux de compensation de l'assurance chômage pour permettre à la structure des salaires de s'adapter aux différences de risque de chômage.	Les taux effectifs de compensation ont été relevés et non abaissés.
2001 Déterminer et mettre en œuvre des mesures pour limiter les préjudices causés aux tiers par les actions revendicatrices.	Pas de mesure.
2001 Assouplir encore la législation de protection de l'emploi.	Pas de mesure.
2001 Réduire la générosité des prestations de chômage à temps partiel.	Les contrôles administratifs ont été un peu resserrés, mais aucune mesure n'a été prise concernant la générosité des prestations.
2001 Appliquer rigoureusement la garantie d'activité, y compris les sanctions auxquelles sont assujetties les entreprises en cas de non-respect. Limiter la garantie d'activité dans la durée.	Pas de mesure.
2001 Limiter sensiblement le recours aux PAMT en dehors du cadre de la garantie d'activité et faire en sorte que l'ensemble de ces programmes soient sensiblement réduits. Évaluer strictement les programmes et éliminer ceux qui n'obtiennent que des résultats médiocres.	Les programmes sont évalués par l'IFAU, mais une nouvelle réduction des PAMT reste nécessaire.
2001 Renforcer l'acquisition des connaissances de base au niveau de l'éducation obligatoire et faire de nouveaux efforts pour encourager les améliorations de qualité sans augmentation des coûts unitaires.	Des crédits publics supplémentaires ont été affectés à l'enseignement primaire et des classes préscolaires seront ouvertes pour les 4 et 5 ans à compter de 2003.
2001 Encourager les étudiants à accélérer leurs études supérieures en réduisant la générosité des bourses et inciter les entreprises à offrir des primes de salaire plus élevées aux candidats les plus diplômés.	Les taux d'achèvement des études supérieures semblent en diminution. Les bourses n'ont pas été réduites et les primes de salaire offertes aux candidats diplômés restent faibles.
2001 Éviter de réduire la durée du travail.	La question est encore examinée par une commission gouvernementale. Entre-temps, les accords collectifs triannuels applicables à compter de 2001 prévoient une réduction de la durée annuelle du travail de 0.5 pour cent dans le secteur privé.
2002 Reconsidérer l'introduction envisagée de comptes individuels de formation ; encourager plutôt une plus grande dispersion des salaires en fonction des compétences.	—

Tableau 26. **Recommandations de politique structurelle** (suite)  
 Le présent tableau s'appuie sur les propositions formulées dans les *Études* précédentes  
 et résume les nouvelles recommandations

Recommandations	Mesures prises
<b>Prestations sociales</b>	
1999 Améliorer la structure des incitations pour l'assurance maladie en élargissant la responsabilité des employeurs et des salariés.	Pas de mesure.
1999 Plafonner la durée des prestations d'assurance maladie et chômage.	Pas de mesure.
2002 Intégrer les systèmes d'assurance maladie et d'invalidité, renforcer les contrôles administratifs et accorder une plus grande priorité à la réhabilitation et à la réintégration des bénéficiaires sur le marché du travail.	–
2002 Réduire le taux effectif de remplacement de l'assurance maladie et invalidité qui résulte, entre autres, de l'aide complémentaire au logement et du versement de pensions en plus des prestations.	–
<b>Politiques fiscales</b>	
1999 Supprimer l'imposition du patrimoine.	Les seuils ont été relevés, ce qui a sensiblement réduit l'incidence de cette imposition.
2001 Les taux marginaux moyens d'imposition devraient continuer d'être réduits dans le cadre d'un vaste ensemble de mesures concernant la fiscalité du revenu du travail et du capital. Dans la situation présente, les réductions nettes devraient également s'accompagner de coupes dans les dépenses.	La troisième phase d'un programme en quatre ans visant à assurer la déductibilité des cotisations salariales à la sécurité sociale a été mise en œuvre en 2002, mais sans réduction correspondante des dépenses.
2001 Relever le seuil à partir duquel s'applique le taux d'imposition de l'État sur les revenus salariés.	Le seuil de l'impôt de l'État a été légèrement relevé, environ 3 pour cent des contribuables se situant au-dessus de ce seuil passant au-dessous.
2001 Élargir la base d'imposition en rétablissant la taxe immobilière et, éventuellement, en relevant le niveau.	La taxe immobilière a été réduite, et non pas relevée.
2001 Examiner les moyens de réduire le plus possible les distorsions que le système fiscal peut entraîner dans l'affectation du capital.	Pas de changement dans les arrangements mais les autorités fiscales sont conscientes des arbitrages en cause.
2002 Simplifier l'indemnité de base en l'harmonisant pour toutes les tranches de revenu. Envisager de la remplacer par un crédit d'impôt ou une tranche initiale non imposable.	–
2002 Réduire les effets négatifs sur le TMEI de l'aide au logement versée aux familles avec de jeunes enfants ou des adolescents.	–

Tableau 26. **Recommandations de politique structurelle** (suite)

Le présent tableau s'appuie sur les propositions formulées dans les *Études* précédentes et résume les nouvelles recommandations

Recommandations	Mesures prises
2002 Relever le taux effectif de la TVA de façon à permettre des réductions plus importantes de l'impôt sur le revenu.	–
<b>Marchés des produits et concurrence</b>	
1999 Mettre au point un programme de privatisation visant à réduire sensiblement la présence de l'État dans les activités marchandes dans un délai raisonnable.	Pas de mesure.
1999 Autoriser les propriétaires à appliquer les loyers du marché aux nouveaux logements et renforcer progressivement l'incitation des municipalités à offrir des terrains adéquats pour la construction de logements, par exemple par la mise en place d'une taxe immobilière municipale.	Pas de mesure.
2001 Poursuivre les efforts pour réduire les pouvoirs des entreprises en place dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications et réaliser en particulier le dégroupage de la boucle locale de télécommunications.	Les consommateurs ont maintenant une totale liberté de choix de l'opérateur téléphonique, y compris pour la boucle locale. L'agence nationale des Postes et Télécommunications a déterminé que trois entreprises exercent un pouvoir important sur les tarifs d'interconnexion et réalise d'autres enquêtes à ce sujet.
2001 Élargir la portée de la loi sur la concurrence au détriment de la loi municipale. Donner suite à la recommandation antérieure pour assurer une concurrence réelle au niveau des entités municipales.	Le gouvernement a proposé de nouvelles mesures législatives visant à favoriser la neutralité à la fois pour les entités municipales et pour les entités de l'administration centrale, à désigner un expert des opérations auprès du Tribunal de commerce et à relier le Conseil de la concurrence à l'Autorité de la concurrence.
2001 Veiller à ce que l'exemption globale soit supprimée. Régler les obstacles qui s'opposent encore à l'application de la directive de l'UE concernant les matériaux de construction et encourager les municipalités à faciliter la concurrence dans le secteur de la construction.	L'exemption globale applicable aux chaînes de distribution a été remplacée par la norme de l'UE. Peu de progrès ont été réalisés apparemment dans le secteur des matériaux de construction.
2002 S'occuper des facteurs qui freinent l'activité de construction, y compris le manque de concurrence.	–
<b>Promotion d'une croissance respectueuse de l'environnement</b>	
2001 Veiller à ce qu'une analyse coût-avantage rigoureuse soit systématiquement utilisée pour évaluer les options en matière de politiques d'environnement.	Non encore réalisé.

Tableau 26. **Recommandations de politique structurelle** (suite)

Le présent tableau s'appuie sur les propositions formulées dans les *Études précédentes* et résume les nouvelles recommandations

	Recommandations	Mesures prises
2001	Renforcer les incitations économiques en faveur de l'installation de dispositifs de réduction des émissions de NO <sub>x</sub> sur les navires qui parcourent la mer Baltique, en majorant les droits de passage maritime applicables aux navires qui n'en sont pas munis, de manière à couvrir une partie du coût des subventions nécessaires à leur conversion.	Pas de mesure, mais les données collectées indiquent des réductions des émissions allant de 82 à 98 pour cent pour les navires qui ont installé des dispositifs catalytiques.
2001	Restructurer les taxes sur l'énergie et le carbone pour répartir également les coûts marginaux de la dépollution sur l'ensemble de l'économie, tout en prenant des mesures adéquates pour tenir compte des considérations de compétitivité, sous forme par exemple de crédits d'impôt et de droits d'émission négociables sur la base du maintien des droits acquis.	Les taxes marginales de dépollution sont devenues plus inégales car les industries ont été exemptées de l'augmentation des taxes sur l'électricité et le CO <sub>2</sub> annoncée dans le budget de 2002.
2001	Envisager la possibilité de mettre en place un système de plafonnement et d'échange au niveau national pour atteindre les objectifs de Kyoto, parallèlement, ou en lieu et place, de taxes environnementales. Utiliser un dispositif d'échange de droits d'émission, ainsi que les dispositions du Protocole de Kyoto concernant la mise en œuvre conjointe et le mécanisme pour le développement « propre » pour atteindre les objectifs de la manière la plus efficace par rapport à son coût.	Le gouvernement a rejeté l'utilisation de mécanismes flexibles pour la réalisation de l'objectif de réduction des émissions intérieures (qui est plus strict que celui requis par l'Accord de Kyoto). L'échange de droits d'émission au niveau de l'UE à compter de 2005 a été proposé par la Commission européenne. Une délégation parlementaire met au point une proposition pour un système d'échange de droits d'émission de GES au niveau de la Suède.
2001	Réexaminer les mesures visant à améliorer le rendement énergétique de manière à veiller à ce que celles-ci engendrent des avantages nets pour la collectivité au lieu de chercher simplement à obtenir un rendement maximum.	Pas de mesure.
2001	Examiner avec soin les politiques visant à promouvoir les sources d'énergie renouvelable afin de veiller à ce qu'elles n'aillent pas trop loin et ne deviennent pas, en fait, des mesures de politique industrielle. Laisser les signaux du marché, corrigés des externalités environnementales, jouer un rôle plus important dans la détermination de la répartition des sources d'énergie. Inclure des clauses d'extinction dans les projets de recherche-développement.	La Suède prévoit d'introduire des certificats écologiques à compter de 2003 pour encourager le recours à l'énergie renouvelable par le biais des signaux du marché.
2001	Veiller à prendre intégralement en compte les inconvénients que présente, sur le plan de la concurrence, le fait d'encourager le passage du chauffage individuel au chauffage urbain.	Pas de mesure.

Tableau 26. **Recommandations de politique structurelle** (suite)

Le présent tableau s'appuie sur les propositions formulées dans les *Études* précédentes et résume les nouvelles recommandations

	Recommandations	Mesures prises
2001	Asseoir les taxes sur l'énergie sur le contenu énergétique et appliquer ces taxes uniformément à tous les consommateurs d'énergie.	Une commission d'étude du système d'imposition de l'énergie remettra son rapport en décembre 2002.
2001	Examiner les avantages que présenterait l'adoption d'une comptabilité minérale et d'une taxe sur les pertes d'azote (bilans résiduels) comme incitation économique à la réduction des atteintes résultant de l'agriculture, ou l'institution d'une redevance destinée à inciter les agriculteurs à améliorer leurs performances environnementales. Évaluer les coûts et avantages de ces options par rapport aux dispositions en vigueur.	Une commission étudiant les taxes actuelles analysera les autres possibilités de taxation et les mécanismes d'échange d'émission intérieur et remettra son rapport en novembre 2002.
2001	Réexaminer la priorité accordée au recyclage et identifier les catégories de déchets qui méritent d'être recyclés sur la base d'une analyse coût-avantage. Évaluer les avantages relatifs d'une responsabilité élargie du producteur compte tenu de l'expérience acquise au niveau international dans l'utilisation de différentes méthodes de recyclage.	Aucun changement de priorité n'a été opéré et le recyclage continue d'être mené avec vigueur. La possibilité de diminuer le coût pour les ménages en passant à la collecte en porte à porte est à l'étude. Une analyse coût-avantage complète d'une responsabilité élargie du producteur sera entreprise et discutée en 2003.
2001	Envisager de passer à un système général de collecte des déchets fondés sur le poids de façon à assurer une plus forte incitation économique à la réduction des déchets.	Mesure mise en place progressivement au niveau municipal.
2001	Procéder à une analyse coût-avantage avant d'interdire, comme cela est prévu, la mise en décharge de combustibles et de déchets.	Une analyse coût-avantage a été réalisée. Aucune réévaluation n'a été effectuée et des interdictions doivent être mises en place.

Source : OCDE.

# Table des matières

<b>Évaluation et recommandations</b>	9
<b>I. Évolutions récentes et perspectives à court terme</b>	21
Vue d'ensemble	21
Demande intérieure et commerce extérieur	23
Soldes financiers sectoriels	30
Le marché du travail reste tendu	33
Des tensions persistent sur les salaires et sur les prix	35
Les perspectives jusqu'en 2003	41
<b>II. Politiques macroéconomiques</b>	45
Vue d'ensemble	45
La politique monétaire doit faire face à la pression de l'inflation	47
Les possibilités de relance budgétaire sont épuisées	57
L'adhésion à l'UEM est à l'étude	64
<b>III. Améliorer l'efficacité des dépenses publiques</b>	69
Introduction	69
Les dépenses publiques dans leur contexte	69
Dispositifs institutionnels et processus d'élaboration des politiques	74
Évaluation des dépenses et des résultats dans certains domaines	81
Quelques instruments et techniques pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques	101
Conclusions et recommandations	104
<b>IV. Renforcer le potentiel économique de la Suède</b>	107
Tendances et perspectives de la croissance à long terme	107
Accroître le taux d'activité	111
Durée du travail et fraude fiscale	123
Politique fiscale	128
Le marché du logement	136
Conclusion et recommandations	146
Notes	153
Bibliographie	160
<i>Annexes</i>	
I. Programme de la commission pour des réformes du cadre de la politique budgétaire	164
II. Répartition de l'impôt et des dépenses publiques, par niveau de revenu	166

III. Égalisation – « la même qualité pour le même prix »	169
IV. Comptes individuels de formation	171
V. Pensions de vieillesse	173
VI. Chronologie économique	175

### Encadrés

1. Les conventions collectives conclues en 2001	36
2. Réforme du financement des services de garde des enfants	63
3. Fonds régulateurs	66
4. Dépenses publiques : enjeux et pressions prévisibles	70
5. Réformes pour une meilleure gestion et pour un plus large choix	83
6. Réformes du secteur de la santé	94
7. Recommandations	105
8. Lignes directrices visant l'invalidité et le travail dans les pays de l'OCDE	118
9. Calcul des allocations de logement	133
10. Formation des loyers sur le marché du logement locatif	139

### Tableaux

1. Revenu des ménages et croissance de la consommation, 1995-2001	24
2. Investissement fixe privé, 1995-2001	27
3. Évolution du commerce extérieur, 1995-2001	30
4. Soldes financiers sectoriels	32
5. Indicateurs de l'inflation des salaires, 1997-2001	35
6. Coûts, prix et rentabilité dans le secteur des entreprises	37
7. Diverses mesures de l'inflation, 1997-2002	39
8. Perspectives pour 2002 et 2003	41
9. Participation dans les entreprises suédoises cotées, par secteur	50
10. Inflation et anticipations d'inflation	53
11. Prêts aux ménages des établissements hypothécaires, 1996-2001	57
12. Solde budgétaire des administrations publiques, 1998-2002	59
13. Indicateurs de l'orientation budgétaire	60
14. Dépenses publiques dans les pays de l'OCDE	72
15. Plafonds de dépenses	75
16. Résultats des étudiants et coût de l'éducation	84
17. Salaires des enseignants dans certains pays de l'OCDE	86
18. Comparaisons des systèmes de soins de longue durée	98
19. Dépenses d'assurance sociale	100
20. Taux d'activité et durée du travail pour les hommes et les femmes	111
21. Pourcentage des nouveaux bénéficiaires de prestations d'invalidité, par groupe d'âge	116
22. Heures de travail requises pour financer des services domestiques	126
23. Fraude fiscale dans le secteur des entreprises	127
24. Raisons de la fraude fiscale	127
25. Subventions directes de l'État au logement, 1988-2000	137
26. Recommandations de politique structurelle	148

### Annexe

A1. Incidence des impôts, transferts et consommation publique, par quintile	167
A2. Incidences sur le coefficient de GINI	168

**Graphiques**

1.	Résultats macroéconomiques	22
2.	Facteurs influant sur la consommation privée	25
3.	Investissement et utilisation des capacités dans le secteur manufacturier	28
4.	Consommation publique réelle	29
5.	Exportations de biens	31
6.	Évolution du marché du travail	34
7.	Part des profits en Suède, dans la zone euro et aux États-Unis	38
8.	Inflation et anticipations d'inflation	40
9.	Évolution des taux de change	48
10.	Cycle des marchés boursiers en Suède, dans la zone euro et aux États-Unis	49
11.	Taux d'intérêt à court terme	52
12.	Prévisions d'inflation de la Riksbank	54
13.	Taux d'intérêt à long terme	56
14.	Solde budgétaire et dette publique	58
15.	Composition des dépenses publiques	71
16.	Composition des dépenses sociales financées par le secteur public	73
17.	Composition des dépenses locales	74
18.	Rapport des étudiants aux enseignants	87
19.	Durée de la scolarisation prévue	88
20.	Indicateurs de l'état de santé	92
21.	Principaux éléments des dépenses de santé	93
22.	Soins hospitaliers, par groupes d'âge	96
23.	Pourcentage des personnes âgées et très âgées dans les pays de l'OCDE	97
24.	Structures de la croissance à long terme	108
25.	Taux de dépendance	109
26.	Scénarios de l'offre de main-d'œuvre	110
27.	Âge moyen du retrait de la population active	113
28.	Bénéficiaires d'allocations maladie et invalidité	115
29.	Pénibilité du travail	117
30.	Taux de maladie	124
31.	Coins fiscaux moyens	129
32.	Coins fiscaux marginaux	130
33.	Taux d'imposition marginaux effectifs	131
34.	Impôts récurrents sur les biens immobiliers	136
35.	Investissement résidentiel en Suède, dans la zone euro et aux États-Unis	138
36.	Logements inoccupés et démolitions dans le secteur des logements sociaux	140
37.	Logements construits et prix réels de l'immobilier	142
38.	Investissement résidentiel dans les pays de l'OCDE	143

*Annexe*

A1.	Répartition par âge des impôts, transferts et services publics	166
A2.	Revenu disponible et services publics individuels par type de ménage	167

## STATISTIQUES DE BASE DE LA SUÈDE

### LE PAYS

Superficie terrestre (en milliers de km <sup>2</sup> )	411	Population des principales villes, banlieue comprise	
Lacs (en milliers de km <sup>2</sup> )	39	(31 décembre 2000) en milliers :	
Terres arables (en milliers de km <sup>2</sup> )	30	Stockholm	1 661
Bois (en milliers de km <sup>2</sup> )	228	Göteborg	796
		Malmö	522

### LA POPULATION

Population (31 décembre 2001), milliers	8 909	Accroissement naturel net pour 1 000 habitants	
Densité au km <sup>2</sup> .	22	(moyenne 1996-2000)	-0.4
Accroissement naturel net (1996-2000), en milliers	-3.1	Solde net des migrations (moyenne 1996-2000), milliers	12.4

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2001 (en milliards de couronnes)	2 167.2	Formation brute de capital fixe en 2001 :	
PIB par habitant (en dollars des États-Unis)	23 530	Pourcentage du PIB	17.5
		Par habitant (en dollars des États-Unis)	4 116
		Emploi en 2001	
		Civil, total, en milliers	4 239
		Pourcentage du total :	
		Agriculture, sylviculture, pêche	2.3
		Industrie	23.8
		Autres activités	73.7

### L'ÉTAT

Pourcentage du PIB en 2001 :		Composition du Parlement	Nombre de sièges
Consommation publique	26.7	Sociaux démocrates	131
Recette courantes des administrations publiques	57.3	Modérés	82
Formation brute de capital fixe des administrations publiques	2.3	Gauche	43
		Démocrates chrétiens	42
		Centre	18
		Libéraux	17
		Verts	16
		Total	349
		Dernières élections générales : septembre 1998	
		Prochaines élections générales : septembre 2002	

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, 2000 en pourcentage du PIB	47.2	Importations de biens et services, 2000 en pourcentage du PIB	41.8
Principales exportations de marchandises (en pourcentage du total)		Principales importations de marchandises (en pourcentage du total)	
Bois, pâtes à papiers, papiers	13.5	Bois, pâtes à papiers, papiers	3.3
Minéraux	8.9	Minéraux	8.2
Produits chimiques	9.4	Produits chimiques	9.6
Énergie	3.4	Énergie	9.1
Construction mécanique	55.4	Construction mécanique	51.9
Autres produits	9.4	Autres produits	17.9

### LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne		Unités monétaires par dollar	
		Année 2001	10.34
		May 2002	10.05

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

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

•

*La situation économique et les politiques de la Suède ont été évaluées par le Comité le 3 juin 2002. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 19 juin 2002.*

•

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Deborah Roseveare et Steen Daugaard sous la direction de Peter Jarett.*

•

*L'étude précédente de la Suède a été publiée en mars 2001.*

## Notes

1. D'après les informations fournies par le service public de l'emploi, le nombre de postes non pourvus a augmenté assez fortement depuis le début de 2002. Mais les chiffres de Statistics Sweden (établis depuis le troisième trimestre de 2000) dressent un tableau moins optimiste.
2. La mesure du chômage selon la définition nationale ne tient pas compte des personnes qui font des études à plein-temps, même si elles cherchent par ailleurs activement un emploi et se déclarent disponibles pour travailler.
3. Le cycle économique ayant été à peu en phase avec celui de la zone euro durant la seconde moitié des années 90, il est peu probable que des décalages conjoncturels puissent expliquer dans une large mesure l'écart constaté, mais il faut néanmoins se méfier, car des effets de composition dus à des changements sectoriels influent peut-être sur les chiffres.
4. Les prévisions datent du mois d'avril et sont présentées dans le n° 71 des *Perspectives économiques*.
5. Ces chiffres datent d'avril 2002. Au point le plus haut du cycle des TIC, c'est-à-dire au printemps 2000, les actions Ericsson représentaient à elles seules environ 25 pour cent de la capitalisation de l'ensemble des valeurs cotées.
6. En fait, l'évolution de l'indice le plus large qui existe en Suède a été étroitement liée à celle de l'indice Nasdaq aux États-Unis, qui fait la part belle aux valeurs TIC. Les rapports cours-bénéfices révèlent eux aussi une plus grande instabilité : jusqu'au milieu de 2000, ils ont augmenté plus vite en Suède que partout ailleurs, mais ils se sont aussi repliés plus brutalement par la suite avec le fléchissement de l'activité. Les variations de plus grande amplitude qui caractérisent le cycle boursier en Suède ne sont pas un phénomène nouveau. Dans le passé aussi, le rapport cours-bénéfices moyen des actions cotées en Suède a fluctué davantage que dans la zone euro et aux États-Unis, et le sommet qu'il a atteint au printemps de 2000 ne dépassait en fait que de peu les niveaux observés en 1983 et en 1994.
7. Au quatrième trimestre de 2000, la Suède avait un taux d'intérêt à trois mois de 4 pour cent, soit un point de pourcentage de moins que dans la zone euro et 1¼ point de pourcentage de moins qu'aux États-Unis.
8. L'intervention s'est déroulé en cinq étapes entre le 15 et le 25 juin. Au total, la Riksbank a vendu des dollars et des euros pour un montant de 12 milliards de couronnes. Dans un document distinct du procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de novembre 2001, la Riksbank a rendu compte des mesures prises en juin, soulignant que son intervention était en grande partie dictée par la nécessité de durcir la politique monétaire. En février 2002, la Riksbank a publié une clarification de sa politique d'intervention directe sous le régime monétaire actuel. Elle a souligné qu'avec un

- objectif d'inflation et un taux de change flottant, le taux des prises en pension est le principal instrument de la politique monétaire. Elle a en outre indiqué que les interventions continueront d'être pratiquées avec modération.
9. Lorsque l'on tient compte des effets temporels, le solde primaire corrigé des influences conjoncturelles apparaît globalement inchangé en 2001.
  10. De manière empirique, on estime qu'un écart de 1 point de pourcentage de la croissance de la production entraîne une augmentation des dépenses soumises au plafond de quelque 4 milliards de couronnes ( $\frac{1}{2}$  pour cent des dépenses totales), tandis qu'une augmentation de 1 pour cent du niveau général des prix alourdit les dépenses totales d'au moins 5 milliards de couronnes.
  11. La Commission chargée d'étudier la politique de stabilisation et de plein emploi en cas d'adhésion de la Suède à l'Union monétaire a été créée par le gouvernement en octobre 2000. Son rapport final (SOU 2002 :16) a été précédé d'une étude générale publiée en février, à laquelle ont contribué un certain nombre d'universitaires et de représentants des partenaires sociaux suédois et étrangers.
  12. Cet assouplissement pourrait être favorisé par des mesures telles qu'une coordination plus étroite des conventions collectives ou la réduction de leur durée, c'est-à-dire dans ce dernier cas par des renégociations plus fréquentes.
  13. Cela s'explique par le fait que lorsque les négociations sont centralisées, l'intérêt qu'il y a à rechercher un accord sur des hausses de salaires supportables (c'est-à-dire modérées) apparaît très clairement, quel que soit le cadre de la politique monétaire, alors que dans un système décentralisé, les divers intervenants ont trop peu de poids pour influencer sur le résultat global et sont donc peu enclins à prendre en considération les réactions éventuelles des autorités monétaires.
  14. Ces travaux montrent en fait qu'un excédent structurel de 1 pour cent du PIB serait suffisant, sur un horizon de trois ans, pour satisfaire aux conditions du Pacte de croissance et de stabilité, et qu'il devrait se monter à 2.4 pour cent sur un horizon de cinq ans.
  15. Les dépenses sociales nettes courantes sont ajustées de façon à exclure les impôts directs et les cotisations sociales, qui sont versées sur les revenus perçus dans certains pays mais pas dans d'autres (Adema, 2001). Ces données ne tiennent pas compte des réductions d'impôt pour raisons sociales, qui ont représenté 1.9 pour cent du PIB en Allemagne et 1.6 pour cent du PIB aux États-Unis en 1997.
  16. Onze communes seulement comptaient plus de 100 000 habitants au début de 2001 et 73 avaient moins de 10 000 résidents. Cela peut donner à penser que certaines communes sont trop petites pour être viables, mais le problème est atténué par une certaine coopération entre communes, qui semble s'être développée au cours des années 90 (Häggroth *et al.*, 1999).
  17. Les comptes des administrations publiques (*ex post*) sont déjà établis sur la base des droits constatés.
  18. Jusqu'à cette année, le plafond de dépenses de la troisième année était en fait fixé dans le cadre du projet de loi sur la politique budgétaire adopté au printemps, lorsque le Parlement examinait la conjoncture et les perspectives pour les années à venir en même temps que les propositions d'orientation de la politique budgétaire, y compris au niveau des collectivités locales. Cependant, comme cet examen a de plus en plus porté sur des questions de détail concernant les dépenses, l'extension annuelle des plafonds sera désormais présentée dans le projet de loi de finances, à l'automne. Ce projet de loi expose les principales modifications concernant les recettes ou les dépenses, présente des estimations des recettes de l'administration cen-

trale, compte tenu de toute proposition de modification des impôts et charges, et décrit de façon détaillée les dépenses proposées.

19. En plus des tâches relevant directement du gouvernement, une grande partie du travail de préparation des projets de loi échoit à des commissions d'enquête spéciales désignées par le gouvernement. Il y a environ 250 à 300 commissions de ce type chaque année, dont le mandat peut durer de 1 à 2 ans.
20. Dans certains pays, la désignation des hauts fonctionnaires est confiée à l'organisme concerné, qui fait une recommandation au gouvernement. Cette approche est utilisée en Nouvelle-Zélande, par exemple, où le commissaire au service public est chargé du choix des cadres dirigeants des départements ministériels et de certains autres organismes publics. Il contribue également au suivi de leurs performances en fonction du contrat conclu entre le directeur général et le ministre. Un système différent est utilisé au Royaume-Uni, où les nominations sont faites par le ministre, mais généralement sur la base d'une mise en concurrence et après consultation de dirigeants de la fonction publique. Cependant, la possibilité donnée aux commissions parlementaires spécialisées d'examiner les nominations ou les résiliations de contrats assure une certaine transparence qui semble contribuer de façon assez satisfaisante à préserver l'intégrité du processus et à assurer une bonne concordance entre les qualifications et compétences et le poste à pourvoir.
21. Depuis 2000, les collectivités locales sont tenues d'équilibrer leur budget opérationnel et ne sont plus autorisées à emprunter, sauf pour réaliser des projets d'équipement.
22. On estime que le taux effectif de remplacement se trouvait ainsi réduit de 7 pour cent environ pour une mère célibataire ayant un seul enfant de moins de deux ans, à Uppsala (Fredriksson et Runeson, 2002).
23. Il ressort d'une analyse de l'introduction du libre choix des écoles dans trois États des États-Unis que la performance des écoles publiques s'est nettement améliorée (Hoxby, 2002a).
24. Le Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) est un processus mené en collaboration pour déterminer dans quelle mesure les étudiants arrivant en fin de scolarité obligatoire ont acquis certaines des connaissances et des compétences indispensables à une pleine participation à la collectivité. Par exemple, le test de lecture exige des étudiants qu'ils réalisent un éventail de tâches consistant à récupérer des informations spécifiques ou à faire preuve d'une compréhension générale du texte, en l'interprétant et en reflétant son contenu et ses principaux aspects. Voir [www.pisa.oecd.org/](http://www.pisa.oecd.org/).
25. Aucune information sur la dimension des classes n'a été collectée au niveau national depuis 1994, année où l'on dénombrait 22,1 élèves par classe pour les niveaux 1 à 9. Il est difficile de dire avec précision quelle est actuellement la dimension moyenne des classes mais 1994 a marqué un point bas pour ce qui est des dépenses réelles par élève dans le primaire et le premier cycle du secondaire (Krueger et Lindahl, 2002).
26. Un bond des naissances au début des années 90 a entraîné un pic démographique qui fait actuellement sentir ses effets dans le système scolaire obligatoire, puisqu'en 1998 on dénombrait 615 000 enfants de 5 à 9 ans, soit 25 pour cent de plus qu'en 1990. Cependant, les naissances diminuent et, d'après les prévisions démographiques de Statistics Sweden, le groupe des 0 à 4 ans est passé du niveau record de 609 000 en 1993 à 452 000 en 2001, avant de s'accroître à nouveau mais à un rythme modéré.

27. Les Suédois de cinq ans peuvent s'attendre à consacrer 16.7 années à des études à plein-temps et 3.6 années à des études à temps partiel, contre une moyenne pour l'OCDE de 15.5 années pour les études à plein-temps et 1.2 année pour les études à temps partiel (OCDE, 2001c).
28. Voir, par exemple, Krueger et Lindahl (2002) et Woessman et West (2002).
29. La Suède est néanmoins montée dans le classement des pays de l'OCDE pour se situer environ au niveau intermédiaire en ce qui concerne le pourcentage des 25-34 ans diplômés en mathématiques et en sciences.
30. Être admis à l'université est une procédure difficile comportant plusieurs déficiences qui encouragent une perte de temps dans l'éducation. Les conditions d'admissibilité de base sont l'achèvement du deuxième cycle du secondaire et l'obtention de 90 pour cent des crédits du programme. S'il y a plus de demandes que de places, alors au moins un tiers des places doivent être affectées sur la base des notes obtenues dans le deuxième cycle du secondaire et un tiers sur la base d'un test national d'aptitude. Ces règles sont identiques, quelles que soient les études secondaires suivies ou le programme universitaire considéré, bien qu'il ait été récemment envisagé de permettre aux différents établissements de décider des critères de sélection pour 10 pour cent des admissions. Les mêmes procédures d'admission s'appliquent aux étudiants voulant revenir dans le système après un arrêt de leurs études et à ceux qui souhaitent changer d'orientation.
31. On comptait approximativement 3 000 étudiants poursuivant des études du deuxième cycle du secondaire en tant qu'étudiants adultes, y compris quelque 100 000 dans le cadre de l'Initiative spéciale de formation des adultes ; il est difficile de dire combien des 200 000 étudiants restants sont des étudiants qui poursuivent leurs études pour augmenter leurs notes moyennes.
32. Un nouveau diplôme général de l'enseignement supérieur a été introduit en 2002, qui devrait jouer un rôle important dans la formation tout au long de la vie en incitant des diplômés déjà dans la vie active à revenir faire des études supérieures.
33. Plusieurs éléments influent sur la rentabilité privée de l'enseignement supérieur, y compris l'absence de frais de scolarité et l'aide aux étudiants financée sur fonds publics. Dans le cas de la Suède, ces deux facteurs contribuent à compenser l'avantage de salaire relativement faible par rapport aux normes internationales (OCDE, 2001d).
34. Le système actuel de notation et/ou le test national d'aptitude pourrait être utilisé dans ce cas ce qui n'est pas très favorable compte tenu du fait que les effets les plus dommageables des procédures d'admission actuelles semblent tenir au rôle de ces tests dans la détermination de l'accès à des places limitées.
35. L'assurance privée ne joue actuellement qu'un rôle mineur, finançant moins de 1 pour cent des coûts totaux de santé et est limitée aux soins autres qu'aigus. Seulement 120 000 personnes environ ont une telle couverture, fournie généralement par les employeurs soucieux de réduire les absences (Hjortsberg et Ghatnekar, 2001).
36. L'aide à domicile concerne essentiellement les courses, la préparation des repas, le ménage et la lessive.
37. Pour la Suède, il ressort d'estimations conservatrices que les parents passent au moins deux fois plus de temps que les services de la commune à aider et soigner les personnes âgées vivant à domicile (Association suédoise des communes, 1999).
38. Par comparaison, la pension la plus faible est d'environ 4 600 couronnes par mois. Les femmes âgées qui sont restées au foyer et n'ont pas exercé d'emploi dans la

- population active sont le groupe qui a vraisemblablement les ressources les moins importantes.
39. Il convient de noter que le coût de la prise en charge communautaire augmente avec le degré d'invalidité. Il peut être moins onéreux d'assurer la prise en charge au niveau communautaire des personnes légèrement handicapées, alors que pour les personnes souffrant d'un grave handicap, telles que celles atteintes de démence, les soins institutionnels pourraient être une option plus efficiente (Jacobzone, 1999).
  40. La France, par exemple, fournit indirectement une aide aux familles par le biais du système d'imposition, dans le cadre duquel le ménage est l'unité d'imposition et le fait d'avoir deux enfants réduit le revenu imposable du ménage d'un tiers, par rapport au même ménage sans enfant. En outre, des allocations familiales sous conditions de ressources sont versées. Les élasticités d'équivalence, définies comme l'augmentation du revenu familial net pour un membre supplémentaire du ménage par rapport à un célibataire sans enfant, calculées pour 1997 (OCDE, 2002d), ont fait apparaître que plusieurs pays offraient une aide plus importante que la Suède pour le premier enfant alors que la Belgique, la France et le Luxembourg offraient une aide considérablement plus importante pour les grandes familles.
  41. Les parents peuvent aussi demander 120 jours supplémentaires et reçoivent alors une prestation de base. Sur les 390 jours, 60 jours ne sont pas transférables d'un parent à l'autre, de sorte qu'un maximum de 330 jours peut être pris par parent.
  42. Par exemple, les patients suédois ne sont pas autorisés à porter leurs propres vêtements dans les hôpitaux, vraisemblablement pour des raisons d'hygiène, ce qui ne semble pas être le cas ailleurs sauf pour les salles d'opération, etc.
  43. Dans le groupe des 35-49 ans, plus de 35 pour cent des femmes et près de 50 pour cent des hommes interrogés ont déclaré que, même s'ils reconnaissaient que le nouveau système renforçait le lien entre le nombre d'années de travail et leur pension, cette relation plus étroite n'influencerait pas leurs décisions sur le moment où ils prendraient leur retraite (Conseil national de l'assurance sociale, 2000).
  44. Selon cette étude, les employeurs rechercheraient parmi les salariés âgés des candidats potentiels à une pension d'invalidité, avec le concours du médecin d'entreprise. Lorsque des travailleurs « licenciés » étaient en mesure de combiner la pension d'invalidité avec des indemnités de départ et d'obtenir un niveau de rémunération supérieur à 100 pour cent des gains perdus du fait du licenciement, les syndicats étaient souvent prêts à renoncer à la règle d'ancienneté.
  45. En Suède il existe des quarts de pension d'invalidité, des demi-pensions, des trois-quarts de pension et des pensions intégrales, mais 75 pour cent du total sont des pensions intégrales, 18 pour cent sont des demi-pensions et à peine 4 pour cent environ sont des quarts de pension.
  46. Si l'on considère les pensions d'invalidité dans leur ensemble, dans les pays de l'OCDE 42 pour cent en moyenne sont versées aux femmes (OCDE, 2002e). Cela peut s'expliquer par le fait que la couverture universelle est applicable en Suède, alors que les pays où les prestations supposent une activité préalable comptent généralement une majorité d'hommes.
  47. En décembre 2000, 112 000 titulaires d'une pension d'invalidité touchaient des allocations complémentaires de logement d'une valeur moyenne de près de 23 000 couronnes par an.
  48. Le dispositif de « garantie d'activité » appliqué aux chômeurs de longue durée prévoit un « pointage » quotidien obligatoire, qui rend plus difficile l'exercice d'acti-

- tés inappropriées, notamment, dans le cas du chômage, d'emplois dans l'économie souterraine.
49. L'un des enseignements du début des années 90 est que le maintien des liens avec le marché du travail facilite grandement la réduction rapide du chômage lorsque l'activité économique reprend.
  50. Le taux de remplacement actuel n'est pas entièrement linéaire : pour les 2-14 premiers jours il est de 80 pour cent, les indemnités étant prises en charge par l'employeur ; entre 15 et 90 jours il est de 80 pour cent pour l'indemnité de maladie, à quoi s'ajoute un complément de 10 pour cent versé par l'employeur. Après 90 jours de maladie, le taux de remplacement redescend à 80 pour cent, du fait de la seule indemnité.
  51. A titre d'exemple, la période fixée peut atteindre 6 semaines en Allemagne, 12 semaines en Autriche et 6 mois en Suisse. Aux Pays-Bas, les employeurs supportent la totalité des coûts pendant 28 semaines, et au Royaume-Uni cette période s'étend sur un an. Toutefois l'application de périodes très longues aux Pays-Bas et au Royaume-Uni montre que la réassurance peut atténuer les incitations des entreprises à investir dans la prévention.
  52. Cela contribue peut-être au sentiment évoqué plus haut, à savoir que les travailleurs âgés sont moins productifs et moins intéressants pour les employeurs.
  53. Les autres programmes n'ont eu aucun effet ou ont même entraîné une dégradation des perspectives d'emploi. Cela peut toutefois refléter le fait que, durant la plus grande partie des années 90 les politiques actives du marché du travail ont été utilisées pour renouveler les droits aux prestations de chômage.
  54. Environ la moitié des Suédois âgés de 25 à 64 ans participent, selon les estimations, à une forme ou l'autre de formation au cours d'une année donnée, bien que l'on ne dispose pas de données sur le nombre d'heures que cela représente (OCDE, 2001c).
  55. Il s'agit notamment des 332 000 « cercles d'études » organisés par les associations d'enseignement pour les adultes, qui comptent 1.5 à 2.0 millions de participants et 185 000 programmes culturels. Ces programmes bénéficient de financements sur les crédits publics au titre de l'éducation des adultes.
  56. Ces absences ne correspondent pas à la nécessité de s'occuper d'enfants malades, des modalités de congé distinctes étant applicables dans ce cas.
  57. Il existe des données transversales fragmentaires sur l'emploi du temps au sein de familles composées de couples avec enfants de moins de 5 ans.
  58. Ces estimations ont été établies à l'aide de deux méthodes différentes. La première mesure le nombre des participants à l'économie souterraine en pourcentage de la population active, la seconde se fonde sur l'approche de la demande de monnaie. Curieusement, en Suède ces deux méthodes aboutissent au même résultat, alors que dans la plupart des pays il existe un écart de plusieurs points de pourcentage entre les deux valeurs.
  59. Seulement 81 pour cent des personnes interrogées ont déclaré n'avoir employé personne de façon illicite, proportion en légère baisse par rapport à 1998.
  60. On notera que le Conseil national des impôts ne reste pas passif et qu'il a par exemple lancé un projet d'« analyse en chaîne des sous-traitants » pour suivre les transactions dans le contexte d'un projet de construction. Cependant, la plupart des mesures préconisées en 1998 par le Bureau national de contrôle pour réduire le travail non déclaré ne sont toujours pas appliquées.

61. Toutefois, la progressivité a été réduite en 1999, le taux de l'impôt national sur le revenu ayant été ramené de 25 à 20 pour cent pour les revenus compris entre 219 300 et 360 000 couronnes.
62. Jusqu'à cette année, les taux marginaux effectifs d'imposition auraient normalement inclus les coûts de garde d'enfants liés au revenu. Toutefois, étant donné que l'impact de cet élément sur les taux marginaux effectifs est désormais largement résorbé, il n'a pas été pris en compte dans cette analyse.
63. Le chiffre inférieur de cette fourchette présume une valeur très prudente de l'élasticité salariale compensée, à 0.05, tandis que le chiffre supérieur suppose une élasticité de 0.25. On notera également que la distorsion effective des décisions en matière d'offre de travail, et par conséquent du bien-être, est plus prononcée lorsque les taux marginaux effectifs varient sensiblement d'un ménage à l'autre que lorsque tous les ménages se voient appliquer le même taux marginal effectif.
64. Il est à noter qu'avec une telle proposition l'accroissement des ressources après impôts ne serait pas nécessairement plus marqué pour les ménages à bas revenu que pour les ménages à revenu élevé, car les taux d'imposition marginaux diminuent lorsque le revenu augmente sur certains segments de l'échelle des revenus.
65. A titre d'exemple, le propriétaire d'un logement dont la valeur imposable est de 1 million de couronnes serait soumis à un impôt immobilier de 10 000 couronnes. Le plafond de cet impôt coïnciderait avec un revenu de 200 000 couronnes. Pour les revenus inférieurs à 200 000 couronnes, l'impôt immobilier serait réduit de façon proportionnelle ; ainsi, avec un revenu salarié imposable de 190 000 couronnes, un contribuable n'acquitterait que 9 500 couronnes au titre de l'impôt immobilier. Par conséquent, si les gains augmentaient de 10 000 couronnes, il serait appliqué un impôt immobilier additionnel de 500 couronnes. Il en résulterait un pic dans le profil du taux marginal effectif d'imposition ; en effet, les gains en excédent du niveau auquel l'impôt immobilier s'appliquerait à taux plein ne seraient pas du tout touchés, à moins que les prix des logements n'augmentent.
66. Cette hausse sous-estime du reste l'impact de la réduction des subventions, dans la mesure où les taux d'intérêt du marché ont baissé au cours de cette période.
67. La population a augmenté de  $\frac{3}{4}$  pour cent par an dans les trois grandes zones métropolitaines (Stockholm, Gothenburg et Malmö) au cours de la dernière décennie, et tandis qu'elle a été assez stable dans la plupart des autres régions, elle a accusé une baisse annuelle moyenne de 0.3 pour cent dans les six comtés les plus septentrionaux.
68. En avril de cette année, le ministre du Logement a publié un communiqué de presse qui souligne le caractère illégal de ces activités, encourage une application plus stricte de la réglementation et demande instamment à tous les acteurs de faire preuve de responsabilité. Cela montre que l'échelon politique se préoccupe de plus en plus des activités sur le marché noir.
69. Le nombre de conversions de logements jusque là détenus par les municipalités a fortement augmenté pour passer de 680 en 1999 à plus de 4 000 en 2000. Dans leur très grande majorité, ces opérations ont eu lieu à Stockholm.
70. Selon une enquête effectuée au printemps 2001 par le Conseil national du logement, de la construction et de la planification, une municipalité sur cinq, soit 45 pour cent de la population, faisait état d'une pénurie de logements.

## Bibliographie

- Adema, W. (2001),  
Net Social Expenditure (2<sup>e</sup> édition), OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers n° 52.
- Agence nationale de l'enseignement supérieur (2001),  
Swedish Universities and University Colleges, Short Version of Annual Report 2001.
- Association suédoise des municipalités (1999),  
The Swedish Municipalities in the Future, A Long Term Survey of Needs and Resources Until the Year 2010.
- Bergström, Frederik et F. Mikael Sandström (2001),  
Competition and the Quality of Municipal Schools, Expert Group on Public Finance (ESO) (DS 2001:12).
- Brandell, Lars, et Lillemor Kim (2000),  
Higher Éducation – A Privilege or a Right – A Summary Expert Group on Public Finance (DS2000:24).
- Calmfors, L. (2002),  
« EMU:s effekter på lönebildningen », annexe 2 dans *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, (SOU 2002:16).
- Casey, B., H. Oxley, E. Whitehouse and p. Antolin (2002),  
Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform.
- Conseil national de l'assurance sociale (2000),  
Social Insurance in Sweden 2000.
- Conseil national des impôts (2001),  
« Taxes in Sweden 2001 ».
- Dalsgaard, T. et A. de Serres (2000),  
Estimation de marges bénéficiaires prudentes pour les pays de l'UE : simulation d'un modèle VAR structurel, *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, 2000/1.
- Fonds monétaire international (2001),  
Sweden: Selected Issues – The Role of Government, Rapport de pays du FMI n° 01/169.
- Fredriksson, Peter et Carolien Runeson (2002),  
Follow-up of EU's Recommendations on the Tax and Benefits Systems, IFAU Rapport 2002:5.
- Gerdtham, U-G., C. Rhenberg, et M. Tambour (1997),  
The Impact of Internal Markets on Health Care Efficiency : Evidence from Health Care Reforms in Sweden, Stockholm School of Economics, Working Paper series in Economics and Finance n° 170.

- Häggroth, Sören, Kai Kronvall, Curt Riberdahl et Karin Rudebeck (1999),  
Swedish Local Government, Traditions and Reforms, Swedish Institute, troisième édition.
- Henrekson, Magnus et Mats Persson (2001),  
The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System, SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance n° 444.
- Hjortsberg, Catharina et Ola Ghatnekar (2001),  
Health Care Systems in Transition, Sweden 2001, Observatoire européen des systèmes de santé.
- Hoxby, Caroline (1998),  
The Effects of Class Size and Composition on Student Achievement : New Evidence from Natural Population Variation, NBER Working Paper n° 6869.
- Hoxby, Caroline (2002a),  
School Choice and School Productivity, NBER Working Paper n° 8873.
- Hoxby, Caroline (2002b),  
The Cost of Accountability, NBER Working Paper n° 8855.
- Ilmarinen, Juhani (1999),  
Ageing Workers in the European Union – Status and Promotion of Work Ability Employability and Employment, Finnish Institute of Occupational Health.
- Jacobzone, Stephan (1999),  
Ageing and Care for Frail Elderly Persons: An Overview of International Perspectives, Labour Market and Social Policy – Occasional Paper n° 38, OCDE 1999.
- Joumard, Isabelle (2001),  
Tax Systems in European Union Countries, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 301.
- Krueger, Alan B. et Mikael Lindal (2002),  
The School's Need for Resources – A Report on the Importance on Small Classes (Ds 2002 :12).
- Lagergren, Mårten et Ilija Batljan (2000),  
Will There be a Helping Hand? Annex 8 to the Long Term Survey 1999/2000, ministère des Finances.
- Larsson, Torbjörn (2001),  
*Sweden*, Distributed Public Governance, Agencies, Authorities and other Autonomous Bodies, OCDE 2001.
- Larsson, Laura (2002),  
Sick of Being Unemployed? Interactions between Unemployment and Sickness Insurance in Sweden, Uppsala University, Department of Economics Working Paper n° 5.
- Lindbeck, Assar (2001),  
Changing Tides for the Welfare State – An Essay, Research Institute of Industrial Economics, Working Paper n° 550.
- Lynch, Lisa (1998),  
Widening Wage Differentials, Swedish Economic Policy Review, Volume 5, numéro 1, printemps.
- Observatoire européen des systèmes de santé (2001),  
Health Care Systems in Transition, Sweden.

- OECD (2001a),  
*Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, Paris.
- OCDE (2001b),  
*Connaissances et compétences : Des atouts pour la vie – Premiers résultats de PISA 2000*, Paris.
- OCDE (2001c),  
*Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2000d),  
*Perspectives économiques n° 70*, Paris.
- OCDE (2001e),  
*Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2002a),  
*Étude économique de l'Italie*, Paris.
- OCDE (2002b),  
*Étude économique du Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (2002c),  
*Étude économique du Danemark*, Paris.
- OECD (2002d),  
*Family-Friendly Policies : The Reconciliation of Work and Family Life* (DEELSA/ELSA/WPI(2000)6), à venir, Paris.
- OECD (2002e),  
*Policies to Support and Integrate the Disabled of Working Age*, à venir, Paris.
- Or, Zeynep (2002),  
*Improving the Performance of Health Care Systems: From Measures to Action (A Review of Experiences in Four OECD Countries)*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers n° 57, OCDE.
- Palme, Mårten et Ingemar Svensson (1997),  
*Social Security, Occupational Pensions and Retirement Decisions in Sweden*, National Bureau of Economic Research Working Paper 6137.
- Pedersen, Søren (1998),  
*The Shadow Economy in Western Europe, Measurement and Results for Selected Countries*, Statistics Denmark.
- Rehnqvist, Nina (2002),  
*Pour une plus grande transparence dans un système décentralisé : Le point de vue de la Suède*, dans « Être à la hauteur : Mesurer et améliorer les performances des systèmes de santé dans les pays de l'OCDE », OCDE, 2002.
- Rexed, Knut (2001),  
*Internal Communication*.
- Scherer, Peter (2001),  
*Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries*.
- Schneider, Friedrich et Dominik H. Enste (2000),  
*Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, Journal of Economic Literature, mars.
- Settergren, Ole (2001),  
*The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System*, Conseil national de l'assurance sociale.

- Sianesi, Barbara (2002),  
Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programmes for Unemployed Adults During the 1990s, IFAU Working Paper 2002:5.
- SOU (2002),  
*Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, Kommittén för stabiliseringspolitik för full syssel sättnig vid et svenskt medlemskap i valutaunionen, SOU 2002:16.
- Tambour, Magnus et Clas Rehnberg (1997),  
Internal Markets and Performance in Swedish Health Care, Stockholm School of Economics, Working Paper Series in Economics and Finance n° 161.
- Van den Noord, Paul et Christopher Heady (2001),  
Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys. Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 303.
- Wadensjö, Eskil (1996),  
« Early Exit from the Swedish Labour Market », dans E. Wadensjö (éd.) (1996), *The Nordic Labour Markets in the 1990s*, Elsevier Science.
- Woessmann, Ludger and Martin R. West (2002),  
Class-Size Effects in School Systems Around the World: Evidence from Between-Grade Variation in TIMSS, Kiel Institute for World Economics and IZA, Bonn, Discussion Paper n° 485, avril.

## Annexe I

**Programme de la commission pour des réformes du cadre de la politique budgétaire**

La Commission sur la politique de stabilisation pour le plein emploi dans l'hypothèse de l'adhésion de la Suède à l'Union monétaire a été chargée par le gouvernement de formuler des propositions pour le renforcement du rôle et de l'efficacité de la politique budgétaire dans la stabilisation des évolutions économiques à court terme *au cas où* le pays rejoindrait la zone euro. Il pourrait s'agir notamment d'ajustements des orientations actuelles ou de recommandations en vue de modifications du cadre de la politique budgétaire elle-même. Les propositions présentées par la Commission sont les suivantes.

- Le Parlement devrait établir les grands principes de la politique budgétaire en cas de participation à l'union monétaire sur la base des critères suivants :
  - L'objectif de la politique budgétaire devrait être d'empêcher des écarts majeurs de la production par rapport à son niveau potentiel à court et à moyen terme. Dans les évaluations de l'importance de l'écart de production, il faudrait prendre en compte un large éventail d'indicateurs, mais mettre surtout l'accent sur les évolutions des salaires et des prix.
  - Les mesures discrétionnaires devraient être réservées aux situations caractérisées par l'apparition d'importants écarts de production (2 pour cent ou plus), alors que les perturbations de plus petite ampleur ne devraient être corrigées que par la voie des stabilisateurs automatiques.
  - L'objectif pour la capacité nette de financement des administrations publiques, corrigée des fluctuations conjoncturelles, devrait être porté d'un excédent de 2 pour cent du PIB à un excédent de 2½ ou 3 pour cent.
  - La marge de sécurité par rapport au plafond fixé pour les dépenses de l'administration centrale devrait être divisée en une marge conjoncturelle et une marge de planification. La première devrait être égale à 3 pour cent des dépenses soumises à plafond et servir d'amortisseur en cas d'évolutions conjoncturelles imprévues. L'objectif de la marge de planification devrait être d'absorber les incertitudes de prévision autres que celles découlant du cycle d'activité. Elle devrait aussi pouvoir servir de réserve pour le financement de nouvelles initiatives.
- Un Conseil de la politique budgétaire (CPB) devrait être établi au niveau consultatif. Il devrait être chargé de formuler des recommandations pour la politique budgétaire en se fondant sur les analyses de la situation macroéconomique, (sous réserve des principes susmentionnés définis par le Parlement).
  - Les activités du CPB devraient faire l'objet d'une loi distincte et cet organe devrait être indépendant du gouvernement pour tout ce qui touche à son fonctionnement.

Il devrait remettre un rapport deux fois par an, en mars et en août, de façon à contribuer au processus budgétaire du printemps et de l'automne. Le gouvernement devrait faire connaître ses vues sur les recommandations du CPB et expliquer publiquement pourquoi il s'en démarque, le cas échéant.

- Le gouvernement et le Parlement devraient arrêter à l'avance un petit nombre d'instruments d'action adaptés (de caractère général) qui pourraient être activés en cas de chocs macroéconomiques importants. Il s'agit de raccourcir le plus possible le processus d'adoption de décisions.
- Les recettes des collectivités locales devraient être stabilisées sur le cycle d'activité afin de renforcer les stabilisateurs économiques automatiques.
  - Pour cela, il faudrait déterminer leur base d'imposition en faisant la moyenne du revenu imposable sur plusieurs années ou, autrement, compenser les fluctuations de la base d'imposition par la voie de dotations forfaitaires de l'administration centrale.

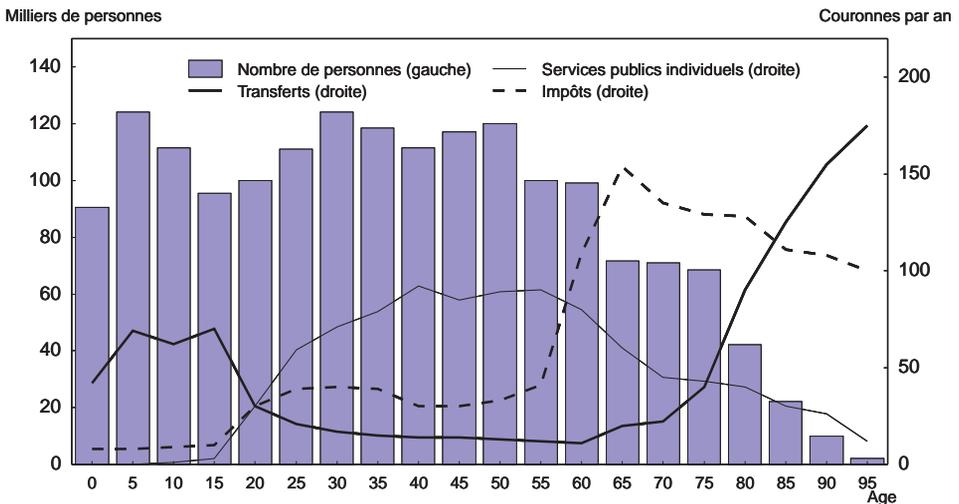
## Annexe II

**Répartition de l'impôt et des dépenses publiques, par niveau de revenu**

Seuls certains aspects de la répartition de l'impôt et des dépenses publiques par niveau de revenu sont traités ici. La répartition des impôts, des transferts et de la consommation publique au titre des particuliers varie largement en fonction des groupes d'âge (graphique A1). La majorité des impôts sont versés durant la vie active, bien que le revenu à la retraite soit aussi imposé. La forte concentration des dépenses dans les groupes plus âgés est évidente aussi bien au niveau des transferts qu'à celui de la consommation de services.

Les dépenses publiques contribuent aussi beaucoup à lisser les différences de revenu entre les divers types de ménages (graphique A2). Bien que les couples sans enfants aient le revenu disponible le plus élevé, même lorsqu'il est ajusté pour tenir compte de la composition

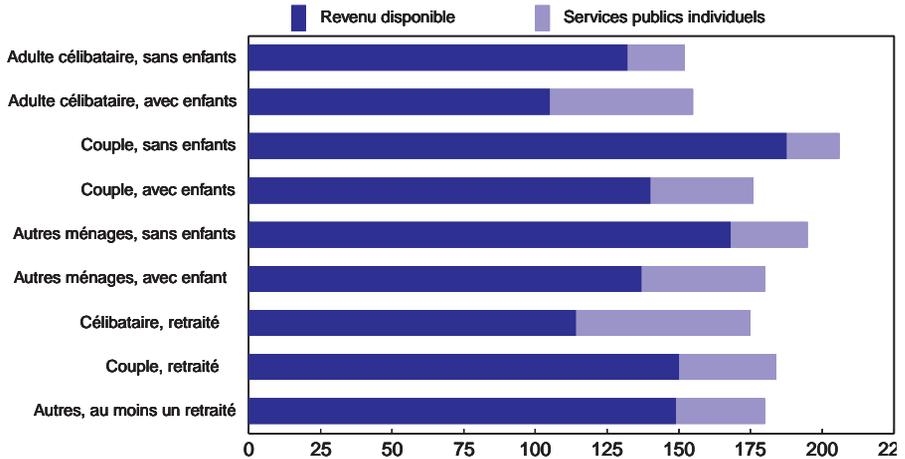
Graphique A1. Répartition par âge des impôts, transferts et services publics



Source : Statistics Sweden.

### Graphique A2. Revenu disponible et services publics individuels par type de ménage

1999, milliers de couronnes par an



Source : Ministère des Finances.

du ménage, l'écart de revenu disponible entre ce type de ménages et celui du parent isolé avec enfants, type de ménage ayant le revenu le plus faible, est réduit de moitié lorsqu'on ajoute la consommation publique au titre des particuliers.

L'effet de redistribution peut aussi être mesuré en comparant le revenu par quintile (tableau A1). Aux 20 premiers pour cent des adultes vont 45 pour cent des revenus des facteurs, alors que les 20 derniers pour cent n'en reçoivent que 4 pour cent. Cependant, l'écart est très fortement réduit lorsque les impôts et les transferts sont pris en compte, le rapport

Tableau A1. Incidence des impôts, transferts et consommation publique, par quintile

Quintile de revenu	Revenu des facteurs	Revenu disponible <sup>1</sup>	Revenu disponible et consommation publique <sup>2</sup>
1	4	10	14
2	10	15	16
3	17	18	18
4	24	22	21
5	45	35	31
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Ratio 5 <sup>e</sup> quintile/1 <sup>er</sup> quintile	10.3	3.4	2.3

1. Ajusté pour tenir compte de la composition du ménage.

2. Consommation publique au titre des particuliers.

Source : Ministère des Finances.

Tableau A2. **Incidences sur le coefficient de GINI**

1999

	Coefficient de GINI	Modification du coefficient de GINI
Revenus des facteurs	0.49	
Transferts	0.33	-0.16
Revenu disponible ajusté pour tenir compte de la composition des ménages	0.26	-0.07
Revenu disponible ajusté plus consommation publique au titre des particuliers	0.20	-0.05

Source : Ministère des Finances.

du revenu disponible entre le quintile supérieur et le quintile inférieur tombant à 3.4 pour cent. La consommation de services publics fait encore baisser le rapport à 2.3 pour cent. L'incidence des dépenses publiques sur le coefficient de Gini représente plus de 5 points de pourcentage, réduisant ce coefficient à 0.20 (tableau A2).

*Annexe III***Égalisation – « la même qualité pour le même prix »**

Si la décentralisation des responsabilités vers les collectivités locales est une pratique généralisée dans les pays de l'OCDE, les autorités locales suédoises se distinguent par leur totale indépendance en matière de fixation des taux d'imposition<sup>1</sup>. Contrairement aux normes des pays de l'OCDE, la base de l'imposition locale est le revenu du travail et non la propriété, bien qu'il n'y ait pas de contrainte légale à d'autres impôts locaux (par exemple une collectivité locale pourrait, si elle le souhaitait, imposer une taxe sur les automobiles). En 2001, les taux d'imposition locaux ont varié de 27.15 pour cent à 33.17 pour cent, la majeure partie de l'écart étant imputable aux taxes municipales<sup>2</sup>. Cependant, la Suède est aussi très attachée à égaliser à la fois la base d'imposition et les prévisions de dépenses dans l'ensemble du pays, l'objectif étant de permettre à toutes les communes et conseils de comtés d'offrir la même qualité de services au même prix partout dans le pays. Ce principe d'égalisation est largement soutenu en Suède, bien que de nombreux débats aient été engagés sur ce que devrait être sa portée et sur les formules à utiliser.

Le système actuel a été mis en œuvre en 1996 et est conçu pour s'autofinancer sur l'ensemble du secteur des collectivités locales. Il comporte deux volets (qui fonctionnent séparément pour les communes et pour les comtés). L'égalisation des recettes suppose que ceux qui ont un revenu imposable par habitant supérieur à la moyenne opèrent un transfert en faveur de ceux ayant un revenu imposable par habitant inférieur à la moyenne, sur la base d'une formule par laquelle l'écart par rapport au revenu imposable moyen est multiplié par 95 pour cent du taux d'imposition local moyen de l'année précédente pour l'ensemble du pays. L'égalisation des dépenses implique un ajustement pour tenir compte des différences dans les « besoins de dépenses » et dans les coûts des diverses régions, imputables aux écarts en matière d'évolution démographique, de densité de la population et de climat. Les municipalités considérées comme ayant des caractéristiques structurelles avantageuses paient pour celles ayant des caractéristiques structurelles inférieures à la moyenne. Les deux systèmes d'égalisation sont conçus pour assurer un complet autofinancement au niveau des communes et des comtés, encore que l'État détermine les paramètres du côté des dépenses. Le système a l'avantage de décourager la concurrence entre les autorités pour attirer des salariés ayant une rémunération supérieure à la moyenne et de faibles besoins, car cela serait pénalisé par l'égalisation. Mais, dans le même temps, l'incitation à attirer des résidents en améliorant la qualité des services ou l'efficacité se trouve sensiblement réduite.

## Notes

1. Durant deux périodes des années 90, le Parlement a réglementé les taux d'imposition locaux – entre 1991 et 1994, les impôts ont été gelés aux niveaux existants et, entre 1997 et 1999, la moitié de toutes les hausses d'impôt ont été récupérées par le biais d'une réduction des dotations forfaitaires. Cependant, la liberté des collectivités locales de fixer les taux d'imposition a depuis lors été réaffirmée par les tribunaux.
2. Les plus faibles taux d'imposition sont généralement observés dans les banlieues des grandes villes, alors que les taux les plus élevés tendent à être appliqués dans les zones rurales et dans les communes affectées par un déclin industriel (Conseil national des impôts, 2001).

*Annexe IV***Comptes individuels de formation**

Le gouvernement a présenté au Riksdag un projet de directives sur l'amélioration individuelle de la formation et des compétences et se propose de soumettre un autre projet à l'automne 2002, décrivant plus en détail le système et présentant des propositions de textes législatifs. Le système devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2003.

Ses principaux éléments sont les suivants :

- La possibilité sera donnée de réserver un maximum de 25 pour cent d'un montant de base (environ 9 500 couronnes suédoises) par an, y compris une réduction d'impôt, sur un compte individuel de formation.
- Le revenu perçu sur le solde du compte individuel de formation sera passible du taux plein de l'impôt sur le revenu du capital (30 pour cent).
- Les fonds retirés pour l'amélioration de la formation et des compétences seront passibles de l'impôt sur le revenu. Cependant, les retraits seront encouragés au moyen d'une prime à la compétence et à la formation, qui revêtira la forme d'une déduction fiscale. Cette prime aura les caractéristiques suivantes :
  - Son montant maximum sera de 2.5 pour cent du montant de base (environ 9 500 couronnes suédoises).
  - Elle ne sera versée dans son intégralité que pour des études à plein-temps d'une année (soit 200 jours d'études). Lorsque le nombre de journées d'études est inférieur, la prime maximale sera réduite au prorata. Cependant, aucune prime ne sera versée pour des activités d'amélioration de la formation et des compétences comportant moins de 5 jours.
  - Son montant effectif ne pourra dépasser 50 pour cent d'un retrait sur un compte individuel de formation.
  - Elle sera complétée par un versement fixe – forfaitaire – de 1 000 couronnes suédoises, s'appliquant quel que soit le nombre de jours d'études.
  - La prime revêtira la forme d'une déduction fiscale. La possibilité d'un ajustement spécial de l'impôt sera étudiée de façon que cette mesure d'incitation bénéficie à l'individu concerné durant les cours.
  - Des règles spéciales seront conçues pour éviter les abus.
- L'épargne accumulée dans un compte de formation et non utilisée pour l'amélioration des compétences et de la formation pourra être retirée. Dans ce cas, les fonds retirés seront passibles de l'impôt sur le revenu au taux maximal.
- Les employeurs déposant des fonds dans le compte de formation d'un salarié bénéficient d'une déduction fiscale correspondant à une réduction de la contribution

patronale de 10 points de pourcentage. Une réduction équivalente sera accordée aux chefs d'entreprises individuelles et aux associés de co-entreprises commerciales.

- Pour permettre l'introduction rapide du système, une épargne sera initialement versée sur des comptes administrés par un organisme de l'État. Ultérieurement, la possibilité d'épargner auprès de différentes institutions financières, comme les banques et les compagnies d'assurance, sera envisagée.

#### *Financement*

Les mesures en faveur de l'amélioration individuelle de la formation et des compétences seront financées dans le cadre prévu dans le projet de budget 2000. Ce cadre prévoit 1.15 milliard de couronnes suédoises par an et sera financé par une augmentation des recettes au titre de l'impôt sur l'énergie. Les fonds déposés sur le compte de l'Office national de gestion de la dette en prévision de la nouvelle réforme seront utilisés pour couvrir le déficit durant les années pendant lesquelles le système sera mis en place (à la fin 2002, ce compte s'élève à 3.65 milliards de couronnes suédoises, y compris les dépôts pour 2002). A long terme, le système sera en équilibre financier.

*Source* : Ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications.

*Annexe V***Pensions de vieillesse****Régime actuel**

Le régime public de retraite comporte deux éléments.

- La pension de base, qui est servie à tous les résidents suédois avec des réductions pour les années passées en dehors du pays. Elle n'est pas assise sur les gains, mais est versée sous la forme d'une somme fixe, liée au « montant de base » (qui est de 37 900 couronnes suédoises par an en 2002).
- La pension complémentaire (ATP), qui est calculée en utilisant les quinze meilleures années de salaire de l'intéressé et le nombre d'années de cotisations, trente années donnant droit à un taux plein. Ceux qui n'ont pas droit à une pension ATP ou n'ont droit qu'à une pension supplémentaire d'un faible niveau peuvent recevoir un complément au titre de la pension de base.

La pension publique moyenne se situe aux alentours de 120 000 couronnes suédoises pour les hommes et de 70 000 couronnes suédoises pour les femmes. L'âge normal d'ouverture des droits à pension est de 65 ans, mais la retraite peut être prise dès 61 ans avec une décote permanente ou à 70 ans avec une majoration. En outre, les retraités bénéficient d'un traitement fiscal spécial : bien que les pensions soient imposées comme un revenu du travail, des règles spéciales prévoient des déductions pour les bénéficiaires de pensions de vieillesse. Le calcul du taux d'imposition effectif marginal correspondant au passage du travail à la retraite est toutefois assez compliqué en raison de la structure de la déduction de base s'appliquant aux différents niveaux de revenu du travail.

Une aide au logement est accordée à ceux qui reçoivent une pension de vieillesse (et également aux bénéficiaires de pensions d'invalidité, bien que ceux qui prennent leur retraite avant 65 ans n'y ont pas droit durant la période de préretraite). Cette indemnité est fondée sur le coût du logement, sur le revenu et les actifs de l'intéressé et peut aller jusqu'à 3 600 couronnes suédoises par mois.

**Nouveau régime**

Le nouveau régime public de retraite ne s'applique que partiellement aux personnes nées entre 1938 et 1953 et intégralement aux personnes nées en 1954 ou plus tard. Il comporte trois volets : la pension revenu (« income pension »), la pension prime (« premium pension ») et une pension garantie pour ceux ayant un faible revenu ou pas de revenu du tout. La pension revenu correspond à un régime par répartition alors que la pension prime repose sur le rendement des cotisations versées dans les caisses au choix du cotisant. Les cotisations sont prélevées au taux de 18.5 pour cent, jusqu'à un certain plafond. Elles ne sont pas assises seulement sur le revenu du travail, mais aussi sur les prestations de maladie et

diverses prestations en espèces. Le régime de la pension revenu est financé au taux de 16 pour cent, alors que le reste est investi.

Les droits à pension peuvent être accumulés dès l'âge de 16 ans et les gains sur la vie entière seront utilisés pour calculer l'élément revenu de la pension, alors que le rendement des fonds investis sera converti en une annuité. L'âge de la retraite est flexible, avec un ajustement actuariel équitable des pensions pour un départ à la retraite anticipée ou tardif. La pension garantie ne peut être servie qu'à partir de 65 ans.

Un aspect original du régime est le mécanisme automatique d'équilibre conçu pour assurer que le régime par répartition (pension revenu) reste financièrement viable (Settergren, 2001). Le principe de ce mécanisme consiste à évaluer les actifs notionnels du régime (cotisations à recevoir et montant des réserves) et ses engagements, en prenant pour base la progression du revenu moyen. Si les engagements dépassent les actifs notionnels, le taux de revalorisation des engagements est remplacé par une approximation du taux de rendement des actifs notionnels, jusqu'à ce que la stabilité financière soit rétablie. Du fait de cette approche, la valeur des pensions peut varier avec le temps, faisant du système un plan à prestations définies modifiées, dans le cadre duquel tout ajustement des prestations sera partagé par chacun, d'une manière prédéterminée.

*Annexe VI*  
**Chronologie économique**

**2001**

**Janvier**

Des accords collectifs sont conclus, couvrant pratiquement l'ensemble du marché du travail directement ou indirectement. La plupart des accords du secteur privé couvrent une durée de trois années, allant jusqu'au premier trimestre de 2004, et impliquent généralement une hausse totale des salaires horaires au cours de la période de 8 à 9 pour cent. Une partie de cette augmentation résulte d'une réduction de la durée moyenne du travail de ½ pour cent par an dans le secteur manufacturier et de ¼ pour cent par an dans l'ensemble du secteur des entreprises. Les négociations salariales au niveau des entreprises devraient aboutir à des hausses supplémentaires des rémunérations par rapport à celles négociées au niveau central.

**Avril**

Le budget de printemps pour 2002 est présenté comme suite à un accord politique entre le gouvernement, le Parti des Verts et le Parti de Gauche. Le plafond des dépenses de l'administration centrale (non compris les paiements d'intérêts) pour 2004 est fixé à 877 milliards de couronnes suédoises, soit une augmentation de 3.9 pour cent par rapport au plafond fixé précédemment pour 2003. Une augmentation des dépenses dans plusieurs domaines est annoncée, représentant 8¼ milliards de couronnes suédoises en 2002 et passant à 17½ milliards de couronnes suédoises en 2004. Parmi les autres initiatives, des ressources supplémentaires sont réservées pour prolonger le congé parental, accroître les prestations de sécurité sociale et subventionner l'investissement résidentiel.

Le gouvernement fixe comme objectif la réduction de moitié du nombre de bénéficiaires de prestations sociales entre 1999 et 2004.

**Juillet**

La Riksbank augmente le taux des prises en pension de 0.25 point de base pour le porter à 4.25 pour cent.

**Septembre**

La Riksbank diminue le taux des prises en pension de 0.50 point de base pour le ramener à 3.75 pour cent.

Le budget pour 2002 est présenté, comme suite à un accord politique entre le gouvernement, le Parti des Verts et le Parti de Gauche. Ce budget couvre :

- Les prévisions de dépenses pour 2002, qui se situent juste au-dessous du plafond, sans nouvelles propositions importantes de dépenses.
- La troisième phase du programme de réduction de l'impôt sur quatre ans annoncée dans le budget pour 2000. Dans le cadre de cette phase, un autre quart des cotisations de retraite des salariés est compensé par des crédits d'impôt individuels à compter de 2002 et le seuil pour l'application du taux d'imposition sur le revenu de l'État de 20 pour cent est relevé, ce qui réduit la proportion de contribuables passibles de ce taux. Les réductions d'impôt annoncées dans le budget s'élèvent à 23 milliards de couronnes suédoises (1.0 pour cent du PIB). Sont aussi prises en compte les baisses d'impôt pour les retraités, le rétablissement de la déductibilité fiscale des cotisations syndicales et une réduction de l'impôt sur la propriété immobilière, le taux passe de 1.2 à 1.0 pour cent pour les logements occupés par leur propriétaire et de 0.7 à 0.5 pour cent pour les logements locatifs.
- La deuxième phase du programme sur dix ans relatif aux impôts écologiques, lancé en 2001. Les recettes des impôts écologiques, essentiellement sur le CO<sub>2</sub> et l'électricité, doivent être augmentées de 2 milliards de couronnes suédoises, cette mesure étant compensée par un accroissement de la déduction de base au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

## 2002

### Janvier

Le Premier ministre émet la possibilité de tenir un référendum au printemps 2003 sur l'adhésion éventuelle de la Suède à la zone euro.

### Mars

La Riksbank relève le taux des prises en pension de 0.25 point de base pour le porter à 4.0 pour cent.

La commission chargée par le gouvernement d'étudier la politique de stabilisation dans le cas d'une adhésion à l'Union économique et monétaire publie son rapport. Elle recommande la mise en place d'un conseil de la politique fiscale et une augmentation de l'objectif d'excédent pour les finances publiques, qui devrait être porté de 2 pour cent à 2½ ou 3 pour cent du PIB, si la Suède décide de rentrer dans la zone euro.

### Avril

La Riksbank relève le taux des prises en pension de 0.25 point de base pour le porter à 4.25 pour cent.

Le budget de printemps de 2002 est présenté. Suite à une décision parlementaire antérieure visant à différer jusqu'à l'automne la détermination du plafond de dépenses à l'horizon de trois ans, le budget du printemps ne prévoit pas de plafond pour 2005. Il réaffirme des décisions prises précédemment et présente une mise à jour des perspectives d'évolution à court terme de l'économie réelle ainsi que des finances publiques.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2002 14 2 P) ISBN 92-64-29156-3 – n° 52602 2002

ISSN 0304-3363



Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Sweden 2002**

Accéder à cette publication :

[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-swe-2002-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-2002-en)

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

OCDE (2003), « Renforcer le potentiel économique de la Suède », dans *OECD Economic Surveys: Sweden 2002*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-swe-2002-6-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-2002-6-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).