

Étude économique de la Suède, 2007

Qu'est-ce qui est derrière une forte croissance de la productivité ?

Pourquoi l'inflation est-elle restée obstinément faible ?

Comment combattre l'exclusion du marché du travail ?

Moins de réglementation du marché immobilier, serait-il mieux ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

La Suède enregistre d'excellentes performances macroéconomiques, avec une croissance rapide, un faible chômage et des anticipations inflationnistes stables. La réforme de la réglementation, engagée dès les années 90, se révèle payante en termes de productivité et de croissance du PIB. Mais on peut constater certaines tensions à la marge. Les taux d'emploi ne sont pas revenus à leur niveau traditionnellement élevé depuis la crise du début des années 90. Le non-emploi est fréquent parmi les immigrants et les jeunes, et les taux d'invalidité et de congés de maladie sont relativement élevés. En outre, un nouvel effort de réforme de la réglementation est nécessaire, notamment pour remédier au faible taux de création d'entreprises et à leur croissance limitée, qui pourraient nuire à la capacité de l'économie de se lancer dans de nouvelles activités.

Le nouveau gouvernement, entré en fonction en octobre 2006, a réitéré l'attachement à de solides conditions cadres macroéconomiques et il respectera l'objectif d'excédent budgétaire de 2 % du PIB. Cela est nécessaire pour assurer la viabilité des finances publiques face aux pressions qui s'exerceront sur les dépenses. Dans le domaine de la politique structurelle, le gouvernement est déterminé à mettre fin à l'exclusion du marché du travail et à alléger les charges administratives des entreprises. Plusieurs mesures importantes figurent déjà à cet effet dans le budget 2007. Dans la lignée de ces louables efforts, la présente *Étude* formule une série de recommandations qui visent à améliorer le rapport coût/efficacité des réformes mises en œuvre ou envisagées.

Le dispositif de ciblage de l'inflation a été très utile en ancrant efficacement les anticipations inflationnistes. La hausse des prix étant inférieure à l'objectif d'inflation depuis assez longtemps, en partie grâce à l'effet positif que certains facteurs liés à la mondialisation ont exercé sur l'offre, la Riksbank a décidé d'allonger la période sur laquelle l'inflation est censée revenir à l'objectif dans ces conditions. L'initiative de la Riksbank de publier son évaluation de la trajectoire future des taux d'intérêt devrait éclairer davantage les agents économiques et mieux orienter les anticipations.

Un problème d'exclusion se pose sur le marché du travail. Face à cette situation, le gouvernement a présenté des réformes ambitieuses qui augmenteront l'offre et la demande de travail en réduisant les taux de remplacement et le volume des programmes actifs du marché du travail tout en accordant des exonérations de charges sociales en faveur de certains groupes et secteurs. Un crédit d'impôt important pour l'exercice d'une

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Suède pour 2007. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

activité sera par ailleurs mis en place. Ces mesures sont conçues pour être efficaces dans le contexte d'une structure de rémunération comprimée et d'une protection relativement stricte de l'emploi. Il faudra suivre de près leur impact afin d'éviter des effets secondaires indésirables et, si elles se révèlent insuffisantes, les situations observées dans d'autres pays de l'OCDE incitent à penser qu'une détermination plus flexible des salaires et une protection moins rigoureuse de l'emploi permettraient sans doute de lutter efficacement contre l'exclusion.

Le marché du logement souffre de distorsions. Les loyers sont inférieurs au niveau du marché dans les grandes villes parce qu'ils sont fixés en fonction des coûts dans le secteur public du logement, d'où l'apparition de files d'attente qui nuisent probablement à la mobilité des travailleurs et au bien-être. En conséquence, le marché locatif se trouve dans une situation délicate, entre un système rigide de fixation des loyers et le marché en pleine expansion des logements en toute propriété et des logements de type coopératif. La concurrence dans la construction est faible et les communes ne sont pas assez incitées à accroître la constructibilité des terrains. En 2006 déjà, l'impôt foncier et l'impôt locatif étaient bien inférieurs au niveau qu'aurait exigé la neutralité fiscale. Il faudrait donc que la prochaine réforme de la fiscalité du logement finance intégralement la baisse de 2007, également pour éviter d'alimenter la hausse de l'immobilier. Il faudrait autoriser la propriété individuelle directe d'appartements et faire en sorte que l'application du système de détermination des loyers soit plus sensible à la situation du marché local. ■

Qu'est-ce qui est derrière une forte croissance de la productivité ?

L'économie suédoise a connu une vive reprise ces dernières années, avec une croissance annuelle de son PIB qui devrait être supérieure à 4 % en 2006. Cette reprise a été plus précoce et plus forte que dans la plupart des autres pays européens, signe que l'économie suédoise est relativement saine. Les anticipations inflationnistes sont bien ancrées. Ce bon résultat tient à la manière dont la Suède a réagi à la crise profonde du début des années 90, en améliorant très nettement le cadre de sa politique macroéconomique. Avec un excédent budgétaire structurel de l'ordre de 2 % du PIB, la Suède se prépare à faire face aux défis démographiques futurs bien mieux que la plupart des pays de l'OCDE. Toutes les composantes de la société bénéficient de ce cadre prospectif de politique économique. Pour les titulaires d'un emploi, l'augmentation des salaires en termes réels atteint en moyenne 3½ pour cent depuis 1998, lorsqu'a été mis en place un nouveau dispositif de détermination des salaires axé sur la stabilité, contre tout juste 2½ pour cent durant la période inflationniste des années 70 et 80.

En partie grâce à un secteur technologique très développé, la croissance de la productivité est impressionnante, le PIB par heure travaillée augmentant de 2½ pour cent par an pour l'ensemble de l'économie. Cependant, la baisse des prix d'une partie des exportations de produits manufacturés s'est traduite par un recul tendanciel des termes de l'échange, de sorte que les possibilités globales de consommation ont moins progressé que le PIB en volume. Malgré tout, le PIB par heure travaillée, corrigé de la dégradation des termes de l'échange, a enregistré un taux de croissance proche de 2 %, largement supérieur au taux moyen des années 80. La Suède recueille ainsi les fruits des mesures qu'elle a prises dès les années 90, avec la réforme de la réglementation dans les services financés sur fonds publics, les infrastructures, l'énergie et les communications, ce à quoi il faut ajouter une intégration internationale plus étroite à la suite de l'adhésion à l'UE. Du point de vue du PIB par habitant, il subsiste néanmoins un retard de 22 % vis-à-vis des États-Unis, qui s'explique pour moitié environ par un plus faible niveau d'utilisation des ressources en main-d'œuvre et de productivité horaire. Il faudrait relancer la réforme de la réglementation et éliminer les obstacles à une utilisation plus intensive des ressources en main-d'œuvre.

Les travailleurs intégrés s'en sortent bien, mais les groupes en situation marginale comme les immigrants, les jeunes, les handicapés et les malades souffrent encore d'un phénomène d'exclusion. Ils éprouvent des difficultés à trouver un travail à cause d'une stricte protection de l'emploi et de l'éventail très étroit des rémunérations, joints à des prélèvements fiscaux relativement lourds sur les revenus du travail au bas de l'échelle des rémunérations. Les taux élevés de remplacement renforcent les trappes à chômage et à inactivité. Ce problème est aggravé par les distorsions du marché du logement, qui peuvent nuire à la mobilité des travailleurs. Le programme de réforme ambitieux mis sur pied par le gouvernement comporte d'importantes initiatives qui visent à lutter contre l'exclusion sur le marché du travail en valorisant le travail et en offrant davantage de possibilités aux travailleurs non intégrés. La présente étude s'attache surtout à analyser ce programme de réforme et propose des pistes pour une réforme du marché du logement.

Comment les accomplissements fiscaux peuvent-ils perdurer ?

La Suède a accompli une véritable performance en passant d'un ample déficit de ses finances publiques au début des années 90 à un excédent structurel aujourd'hui. Il est donc important que le nouveau gouvernement ait renouvelé l'attachement à de solides conditions cadres macroéconomiques et pris l'engagement de s'en tenir à l'objectif d'une capacité de financement des administrations publiques de 2 % du PIB sur l'ensemble du cycle, nécessaire pour assurer la viabilité budgétaire. Cet objectif suppose que les

impôts puissent être maintenus à leurs niveaux actuels, ce qui pourrait se révéler difficile à l'avenir, en raison notamment de la mobilité des bases d'imposition et de la concurrence fiscale internationale. Au stade actuel, avec une croissance qui pourrait rester supérieure à la tendance en 2007-2008, il ne faudrait pas que de bonnes surprises budgétaires se traduisent par une hausse permanente des dépenses ou par un sous-financement des baisses d'impôts. Abaisser les plafonds de dépenses pourrait être utile pour maintenir les dépenses sur leur trajectoire, tout en évitant les dérapages et une politique consistant à épuiser la marge relativement substantielle entre les dépenses budgétisées et les plafonds de dépenses. Pour ouvrir la possibilité de baisses d'impôt intégralement financées visant à rendre financièrement plus intéressants l'emploi et l'entrepreneuriat, on pourrait envisager d'instaurer progressivement une TVA uniforme. Enfin, s'il est vrai que la réduction actuellement rapide de la dette publique prépare utilement au vieillissement de la population, il faut aussi se demander comment faire face à l'avenir à l'exigence probable de services toujours de meilleure qualité dans les secteurs où ces services sont principalement financés et assurés par les pouvoirs publics. En particulier, lorsqu'on élargit les choix des usagers, il est indispensable de le faire en ouvrant des possibilités de contribution financière des usagers, par exemple dans l'enseignement supérieur, plutôt qu'en multipliant les sollicitations qui s'exercent sur les dépenses publiques. ■

Pourquoi l'inflation est-elle restée obstinément faible ?

Malgré la vive croissance de ces dernières années, l'inflation moyenne est l'une des plus faibles dans les pays européens depuis le milieu des années 90. Cela tient en partie aux chocs positifs sur l'offre, qui se sont traduits par une solide croissance de la productivité et une baisse des coûts unitaires de main-d'œuvre. Avec la concurrence mondiale et la déréglementation, les prix dans certains secteurs, notamment le commerce de détail, ont commencé de se rapprocher des niveaux les plus faibles observés en Europe. Avec l'intégration plus étroite des échanges, la part des importations dans la consommation a augmenté et le développement du commerce avec les pays à faibles coûts de production a contribué au bas niveau des prix à l'importation. Compte tenu de cet environnement, la Riksbank s'est donné plus de temps pour ramener l'inflation à l'objectif visé. Cette politique est rationnelle si les chocs positifs sur l'offre sont temporaires, mais elle sera coûteuse si l'accélération de la productivité se révèle durable et si l'inflation reste inférieure à l'objectif. Les bonnes surprises du côté de la productivité et les mauvaises surprises du côté de l'inflation se répétant, il faudrait s'efforcer de mieux comprendre les causes de l'inflation et de clarifier le rôle des prix des logements dans les décisions économiques. L'initiative de la Riksbank de publier son évaluation de la trajectoire future des taux d'intérêt devrait éclairer davantage les agents économiques et mieux orienter les anticipations. En attendant, les anticipations inflationnistes à long terme restent bien ancrées autour du niveau souhaité par la banque centrale, ce qui témoigne d'une politique monétaire très crédible.

Les prix de l'immobilier vont-ils continuer de grimper ?

À la différence des prix à la consommation, les prix des logements progressent en moyenne de 8½ pour cent par an depuis qu'a pris fin le creux conjoncturel en 1996. Cette hausse peut être attribuée en grande partie à la baisse des taux d'intérêt et à la progression des revenus, mais l'accélération récente est assurément préoccupante, la hausse annuelle des prix des logements atteignant 13 % depuis le début de 2006. Selon les calculs de l'OCDE, on se trouve dans une situation de surévaluation faible, mais de plus en plus marquée. Si les taux d'intérêt, actuellement bas, augmentent, le niveau des prix des logements justifié par les « fondamentaux » diminuera, ce qui amplifiera cette surévaluation estimée. Dans ce contexte, il est malencontreux d'avoir réduit cette année

la fiscalité du logement à hauteur d'un quart des recettes, car cela accentue le risque de surchauffe du marché du logement.

Avec la hausse des prix des logements, l'investissement résidentiel s'accroît à un rythme supérieur à 10 % depuis le début de 2004, et plus de la moitié des entreprises du bâtiment signalent une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, principal obstacle à leur expansion. On n'avait pas vu une telle pénurie depuis la fin des années 80. Il est très judicieux à cet égard que la Suède n'applique aucune restriction particulière à l'entrée de travailleurs des nouveaux États membres de l'UE. L'immigration nette polonaise, par exemple, a beaucoup augmenté en 2005-2006, et elle explique sans doute en partie la modération salariale persistante dans le secteur de la construction. On pourrait envisager d'informer les travailleurs étrangers qui ont l'intention d'émigrer en Suède des besoins de qualifications sur le marché suédois du travail, afin d'agir sur les compétences des migrants. ■

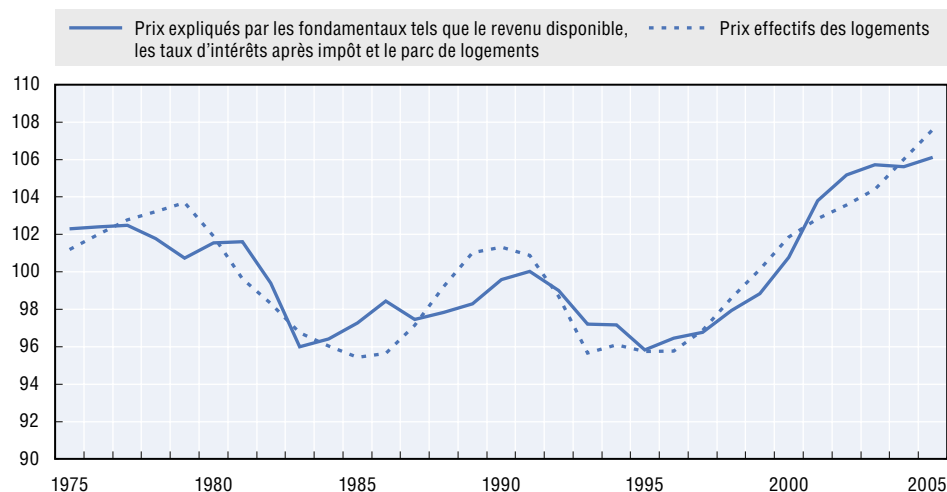
Comment combattre l'exclusion du marché du travail ?

Malgré une solide croissance, le nombre de personnes exclues du marché du travail n'est toujours pas revenu à son niveau antérieur à la crise du début des années 90. Après avoir atteint un point haut de 23 % en 1993, la proportion de la population de 20 à 64 ans percevant des aides publiques au revenu est tombée à 20 % en 2006, mais elle reste bien supérieure aux 15-16 % de 1990-91. Les taux globaux d'emploi comptent parmi les plus élevés de la zone OCDE, en particulier pour les femmes. Malgré tout, avec 85 % des hommes et 81 % des femmes de 25 à 54 ans exerçant un emploi, les taux d'emploi des classes d'âge de forte activité demeurent inférieurs à ceux de 1990. Puisque l'économie pourrait maintenant subir des chocs structurels plus fréquemment qu'il y a quelques décennies, le redéploiement de la main-d'œuvre jouera sans doute un plus grand rôle et les problèmes traditionnels d'inclusion/exclusion des travailleurs seront d'autant plus prégnants.

L'un des grands enjeux est donc de faciliter l'inclusion et la flexibilité sur le marché du travail ; cela suppose tout un ensemble de mesures. Conscient de cet impératif, le gouvernement a présenté des réformes ambitieuses visant à valoriser le travail et à accroître la demande de main-d'œuvre parmi certains groupes-cibles. Ces mesures sont conçues pour être efficaces dans le contexte d'une structure de rémunération

Graphique 1.

LES PRIX DES LOGEMENTS ONT AUGMENTÉ RÉCEMMENT AU-DESSUS DE LEUR VALEUR FONDAMENTALE
Indices, moyenne 1975-2005 = 100



Note : Les prix des logements sont présentés en termes réels, c'est-à-dire ajustés des prix à la consommation. Voir l'encadré 4.1 de l'Étude économique de la Suède pour plus de précisions sur le modèle pour estimer les fondamentaux.

Source : Statistics Sweden et calculs de l'OCDE.

comprimée et d'une protection relativement stricte de l'emploi. Si elles se révèlent insuffisantes, les situations observées dans d'autres pays de l'OCDE incitent à penser qu'une détermination plus flexible des salaires et une protection moins rigoureuse de l'emploi permettraient sans doute de lutter efficacement contre l'exclusion. D'un point de vue économique, les principaux aspects de la lutte contre l'exclusion sont les suivants :

- *Valoriser le travail et promouvoir la recherche active d'un emploi.* L'ajustement de 2007 des prestations de chômage, les taux de remplacement diminuant progressivement de 80 % au départ à 70 % après 40 semaines et le chômeur bénéficiant ensuite d'une garantie d'activité assortie d'une allocation de 65 % après 60 semaines, incitera les demandeurs d'emploi à faire davantage preuve de mobilité géographique et d'adaptabilité professionnelle. Cette mesure pourrait réduire le chômage structurel d'un demi-point et augmenter les taux d'emploi dans une proportion encore plus forte. L'ajustement des prestations de chômage doit être considéré conjointement avec le crédit d'impôt lié à l'emploi, en ce sens que les chômeurs voyant leurs prestations diminuer bénéficieront du crédit d'impôt s'ils acceptent un emploi. En attendant, comme cela est prévu, il faudrait faire mieux respecter les obligations de recherche active et de participation, en ayant recours à des sanctions modérées. L'orientation et l'aide à la recherche d'un emploi sont particulièrement importantes au stade actuel si l'on veut que tous ceux qui se trouvent à la marge du marché du travail tirent pleinement profit de l'expansion en cours.
- *Diminuer les coûts de main-d'œuvre pour certains groupes-cibles.* Les emplois « nouveau départ », qui comportent une exonération des charges patronales pour le recrutement de titulaires, depuis plus d'un an, d'allocations chômage, d'indemnités de maladie, d'une pension d'invalidité ou d'une prestation d'aide sociale, ou de réfugiés récents et de membres de leur famille, contribueront à l'inclusion sur le marché du travail lorsqu'ils seront mis en place à partir de cette année. L'allègement général des charges patronales envisagé pour différentes activités de services devrait accroître la demande de travailleurs peu qualifiés, renforcer l'offre de main-d'œuvre dans les cas où les services peuvent se substituer au travail pour compte propre ou aux loisirs, et réduire les activités non déclarées, mais pourrait aussi être difficile à administrer et donner lieu à un comportement de recherche de rente, les entreprises s'efforçant de requalifier certains emplois pour en bénéficier. Des allègements de charges patronales sont également mis en place pour les jeunes et les travailleurs âgés. L'efficacité de ces mesures dépendra de la réduction des coûts de main-d'œuvre afférents à ces groupes de travailleurs. Si elle ne se révèlent pas efficaces, les partenaires sociaux devront s'employer à renforcer encore la flexibilité des salaires au niveau local et au niveau individuel.
- *Réduire le risque lié au recrutement d'un travailleur qui ne convient pas.* La mesure envisagée qui consiste à porter à 24 mois la durée maximale des contrats à durée déterminée, sera utile de ce point de vue. Mais elle pourrait aggraver le dualisme sur le marché du travail. De fait, l'ample libéralisation des contrats à durée déterminée, intervenue entre la fin des années 80 et la fin des années 90, n'est pas parvenue à régler efficacement les problèmes d'inclusion/exclusion. Aucun autre pays nordique ne protège autant que la Suède les travailleurs titulaires d'un contrat à durée indéterminée.

Avec le programme de réformes du nouveau gouvernement, un vaste ensemble de mesures se met actuellement en place. Toutes devraient avoir des effets positifs, mais il sera essentiel dans certains cas d'évaluer ces mesures et peut-être d'affiner leur ciblage et leur application. Pour les années à venir, il reste à voir si la Suède, petite économie ouverte, pourra continuer de tirer pleinement parti de l'accélération du processus de mondialisation sans réformer la protection de l'emploi et assouplir le dispositif de détermination des salaires.

Les immigrants sont-ils désavantagés sur le marché du travail et pourquoi ?

L'immigration nette augmente chaque année la population suédoise de un quart à un demi pour cent et, comme la plupart des immigrants viennent de l'Europe du Sud-Est, du Moyen-Orient, d'Afrique et d'Asie, la main-d'œuvre se diversifie de plus en plus. Il est impératif de mieux intégrer ces immigrants au marché du travail, car leur taux d'emploi est actuellement inférieur au taux d'emploi élevé de la population locale. En particulier, le taux de chômage des jeunes est supérieur à 30 % parmi les immigrants, contre 10 % chez les jeunes en général.

En raison de leur très grande diversité individuelle, les immigrants peuvent plus que les autres rencontrer sur le marché du travail des problèmes d'inclusion/exclusion. Du fait de leur origine, certains n'ont pas l'instruction de base et les qualifications nécessaires pour obtenir un salaire supérieur aux prestations dont ils peuvent bénéficier lorsqu'ils ne travaillent pas. D'autres ont une formation de haut niveau, mais l'employeur potentiel n'est pas toujours certain de leurs compétences exactes. Dans les deux cas, la stricte réglementation du travail et la structure de rémunération comprimée peuvent se traduire par une discrimination de fait, les immigrants étant découragés, voire empêchés, de rechercher un emploi correspondant à leurs compétences et à leur niveau de formation. Ils peuvent être en outre désavantagés par une certaine discrimination ethnique, comme l'a montré récemment l'envoi de CV identiques, mais à des noms différents, en réponse à des offres d'emploi.

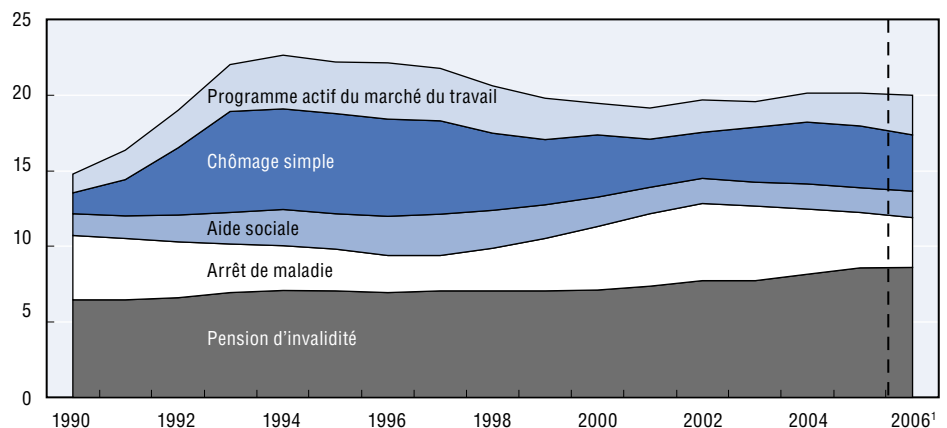
La reprise économique générale aidera les immigrants ; l'enjeu est de faire en sorte que des facteurs structurels négatifs n'entravent pas la demande de main-d'œuvre les concernant. La meilleure stratégie serait de réaliser une réforme générale du marché du travail et de la protection sociale. Mais pour aider véritablement les immigrants marginalisés, une telle réforme devra assouplir sensiblement les règles qui ont trait à la sécurité de l'emploi, introduire plus de flexibilité salariale sur le plan individuel et réduire très nettement le niveau des prestations. Dans le cas où une réforme générale serait moins ambitieuse, on pourrait envisager des mesures ciblées.

- Ajuster le retrait progressif des prestations et, peut-être, leur niveau pour éviter les trappes à chômage et à inactivité. Les prestations d'aide sociale et l'allocation logement pour les familles nombreuses paraissent contribuer tout particulièrement à ce phénomène.

Graphique 2.

L'EXCLUSION GÉNÉRÉE DANS LES ANNÉES 90 SUBSISTE

Personnes (en équivalent plein-temps) percevant une aide financière en pourcentage de la population d'âge 20-64



1. Estimé par l'Institut national de recherche économique.

Sources : Statistics Sweden et l'Institut national de recherche économique.

- Les partenaires sociaux devraient faire en sorte que les salaires puissent être fixés à un niveau de départ plus bas, avec par la suite une plus forte progression durant les premières années d'emploi, de façon que les immigrants puissent plus facilement s'insérer sur le marché du travail tout en acquérant une meilleure connaissance de la langue suédoise et des autres spécificités locales.
- Mettre en place, en faveur des jeunes, un dispositif se traduisant par une offre plus large de cours et de formations, par des mesures d'activation et par une réforme des prestations, de façon qu'il ne soit jamais rentable de rester chômeur ou inactif par rapport à un emploi ou une formation. Ce type de mesures s'est révélé très efficace au Danemark. Cela serait bénéfique pour l'ensemble des jeunes et pour les jeunes immigrants en particulier, en atténuant l'impact négatif de l'inactivité sur les attentes et sur les habitudes de travail. À en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, il serait peut-être utile, également, de développer l'apprentissage et la formation professionnelle. Pour être pleinement efficace, l'acquisition des savoirs fondamentaux devrait intervenir plus tôt dans la scolarité, idéalement avec un enseignement préscolaire à contenu éducatif plus étoffé.
- Améliorer la formation linguistique pour les nouveaux migrants, notamment par le perfectionnement professionnel des enseignants et l'intégration de cours de langue sur le lieu de travail. Agir au niveau de la prime enfance pour les enfants migrants rencontrant des problèmes linguistiques.
- Procéder à davantage d'expériences pour mettre au point des procédures non bureaucratiques permettant d'éviter pour les réponses à des offres d'emploi d'éventuelles discriminations en fonction du nom ou de l'origine ethnique.

Pourrait-on poursuivre les améliorations dans le domaine des congés maladie et des pensions d'invalidité ?

L'absence au travail pour maladie et le nombre de titulaires d'une pension d'invalidité sont en forte augmentation par rapport à la fin des années 90. La tendance à la hausse se ralentit actuellement, mais le nombre total des titulaires d'une pension d'invalidité reste parmi les plus élevés de la zone OCDE. La finalité de l'assurance maladie et invalidité doit être la sécurité des malades ou des accidentés. Il faut, dans le même temps, par des incitations et des mesures précoces, favoriser le retour au travail en cas de récupération totale ou partielle. Les emplois « nouveau départ » et le crédit d'impôt lié à l'emploi, créés cette année, constituent des initiatives importantes à cet égard. Il faut poursuivre les améliorations administratives au sein des caisses locales d'assurance sociale, à la fois pour l'application des règles et pour la mise en place de procédures fiables d'évaluation médicale. Pour que la réadaptation ait lieu le plus tôt possible, il faudrait que les prestations d'assurance maladie cessent d'être versées au-delà d'une certaine durée. Il faudrait surveiller soigneusement l'utilisation de l'invalidité partielle et revoir les nombreux dossiers qui ont donné lieu à l'attribution d'une pension d'invalidité ces cinq dernières années, afin d'examiner les possibilités de réadaptation. Il conviendrait d'inciter les titulaires d'une pension d'invalidité à exercer un emploi en cas de capacité résiduelle de travail.

Ne pourrait-on pas diminuer les risques et alléger les formalités pour la création d'une entreprise ?

Pour faire en sorte que la demande de main-d'œuvre s'aligne sur une offre en hausse et pour améliorer la capacité d'adaptation de l'économie, il faut se demander pourquoi les créations d'entreprises sont moins fréquentes et les entreprises ont moins de chances de se développer que dans d'autres pays, aussi bien dans le secteur manufacturier que dans les services. Il est particulièrement important de réexaminer le droit des faillites. Il

importe également de simplifier la fiscalité et les autres réglementations. Le budget 2007 va d'ailleurs en ce sens. Il faudrait que, comme prévu, l'État se désengage du secteur des entreprises, et une intensification de la concurrence entre prestataires de services à financement public s'impose pour promouvoir l'innovation et l'entrepreneuriat dans les nouvelles activités. La forte protection de l'emploi explique peut-être aussi le caractère plus limité des créations d'entreprises et les difficultés qu'éprouvent les jeunes entreprises pour séduire des candidats expérimentés, car ceux-ci perdent beaucoup lorsqu'ils quittent un emploi sûr. On pourrait envisager de faciliter le transfert de la protection acquise à la faveur d'une longue ancienneté dans l'emploi.

Quelles baisses d'impôts pourraient stimuler l'offre de main-d'œuvre et l'entrepreneuriat ?

Pour accroître l'offre de main-d'œuvre et développer l'entrepreneuriat, il est essentiel de laisser au créateur d'entreprise un peu plus de la valeur que son activité crée. Il faudrait donc supprimer, comme il est envisagé, l'impôt sur la fortune, car il s'applique à un taux de 1½ pour cent dès que le patrimoine est légèrement supérieur au prix moyen d'une maison unifamiliale située dans une grande ville. La suppression de l'impôt sur la fortune pourrait entraîner un rapatriement de capitaux et peut-être accroître ainsi le volume des fonds susceptibles d'être investis dans de nouvelles petites entreprises. L'imposition marginale du revenu est également un élément clé, parce que le contribuable se retrouve dans des tranches fortement imposées dès que son revenu est légèrement supérieur au salaire moyen à temps plein. Les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la consommation se superposent pour aboutir à un taux marginal effectif d'imposition supérieur à 70 % dans le cas de plus d'un tiers des salariés à temps plein, ce qui explique en partie pourquoi la durée du travail des personnes ayant un emploi est inférieure à la moyenne OCDE. Grâce aux réformes récentes du régime d'imposition des sociétés à actionnariat restreint, le surcroît de revenu dégagé par l'entrepreneur lorsque l'entreprise qu'il vient de créer rencontre le succès est beaucoup plus important, mais des améliorations seraient encore possibles.

Il faut prendre en compte ces facteurs en plus de ceux qui ont trait à l'offre de main-d'œuvre lorsqu'il s'agit de se prononcer sur l'importance relative de différentes mesures de baisse des impôts. À partir de 2007, un crédit d'impôt subordonné à l'exercice d'une activité est institué à hauteur de 1¼ pour cent du PIB, le but étant que le travail soit plus rémunérateur que les aides au revenu. En conjonction avec la réduction des taux de remplacement pour l'allocation chômage, cette mesure va augmenter les taux d'emploi et faire reculer le chômage structurel. Mais son incidence sur le nombre moyen d'heures travaillées par les personnes qui ont déjà un emploi est incertaine, car l'effet de substitution positif résultant de la baisse des taux marginaux effectifs d'imposition est atténué par l'effet de revenu, qui réduira sans doute un peu la durée du travail de nombreuses catégories. Pour de futures réformes, il faudrait explorer plusieurs pistes dans le but de maximiser les effets sur l'emploi et la durée du travail. Une option consiste à étendre le crédit d'impôt lié à l'emploi en faveur des bas revenus et des revenus moyens tout en réformant les prestations, afin de réduire davantage les obstacles auxquels se heurtent les sans-emploi. Une autre option est d'abaisser le taux de l'impôt sur le revenu perçu par l'État ou de relever le seuil à partir duquel il est dû. En relevant ce seuil de 100 000 SEK, c'est-à-dire en le faisant passer de 105 % à 135 % du salaire moyen à temps plein, par exemple, on diminuerait de moitié le nombre de personnes soumises à un taux marginal global d'imposition supérieur à 70 %, qui est atteint lorsque l'impôt sur le revenu perçu par l'État vient s'ajouter aux cotisations sociales, à l'impôt communal sur le revenu et aux impôts sur la consommation. Néanmoins, étant donné que l'éventail des salaires est étroit et qu'un grand nombre

Moins de réglementation du marché immobilier, serait-il mieux ?

de travailleurs acquittent un impôt d'État sur le revenu relativement faible, la moins-value de recettes fiscales ne serait que d'un quart. En réalité, la suppression complète de l'impôt d'État sur le revenu ne coûterait que 1½ pour cent du PIB, soit à peine plus que le crédit d'impôt lié à l'emploi qui vient d'être créé. Il va de soi que les effets sur la répartition des revenus seraient très différents. ■

La Suède a réussi sa déréglementation dans un certain nombre de secteurs, mais de fortes distorsions subsistent sur son marché du logement ; celles-ci entravent notamment le bon fonctionnement de l'offre et de la demande et excluent un grand nombre de Suédois du mode d'occupation qu'ils préfèrent. La demande est très différente d'une région à l'autre, comme le montre la forte hausse des prix dans les grandes villes, mais la réglementation est telle que les loyers ne peuvent pas refléter les prix du marché. Le dispositif de fixation des loyers, en vertu duquel les loyers du secteur privé sont basés sur les loyers négociés et régis par les coûts qui sont pratiqués par les bailleurs du secteur public, a entraîné, dans les grandes villes, d'importantes différences entre les loyers que les locataires sont prêts à payer et ceux qui sont effectivement pratiqués. Les files d'attente étant très longues, de nombreuses personnes qui auraient préféré la location se tournent vers des logements de type coopératif ou l'accession à la propriété. Le contrôle des loyers a aussi pour conséquence la cession de baux au marché noir, la transformation fréquente de logements locatifs en logements de type coopératif et une faible activité de construction de logements locatifs. Il faudra voir quels seront les effets des modifications apportées en 2006 aux dispositions relatives aux logements neufs à usage locatif.

La réforme du marché locatif de Malmö pourrait-elle jouer le rôle de modèle ?

Bien que le contrôle des loyers ait été quelque peu assoupli pour les logements neufs, le dispositif reste rigide et les loyers ne reflètent pas la situation de l'offre et de la demande, ce qui empêche une allocation efficiente. L'idéal serait d'éliminer progressivement le contrôle des loyers pour que le marché fonctionne mieux. Mais on pourrait aussi réformer le système actuel en différenciant les loyers d'une commune à l'autre dans le secteur public, surtout dans la région de Stockholm, où les problèmes sont les plus aigus. Pour ce faire, il faudrait réformer le contrôle des loyers des sociétés de logements communales et encourager une coopération plus étroite entre les parties concernées. Une telle politique a été menée avec succès à Malmö, où, progressivement, les loyers ont été davantage différenciés. Puisque les loyers dans le secteur public servent de base à ceux du secteur privé, ces réformes seraient bénéfiques pour l'ensemble du secteur locatif.

La Suède a-t-elle réellement besoin de plus de réduction de l'impôt sur l'immobilier ?

La réforme fiscale de 1990/91 a radicalement modifié la fiscalité et les subventions dans l'immobilier, en réduisant sensiblement les coûts budgétaires directs et indirects de la politique du logement. Mais il faut aller plus loin pour qu'il y ait moins de distorsions. Avec les règles applicables en 2006, les impôts sur les logements occupés par leur propriétaire et les coopératives de logement et leurs membres n'atteignaient qu'environ la moitié de ce qu'aurait exigé la neutralité au regard des autres impôts sur le capital et de la déductibilité des intérêts. Or, à compter de 2007, l'impôt locatif est supprimé, les valeurs estimatives sont bloquées et l'impôt foncier est plafonné, ce qui réduit de près d'un quart les recettes fiscales totales au titre du logement. Dans une prochaine phase, il est envisagé de supprimer l'impôt foncier et de le remplacer en partie par une taxe communale sans lien avec les prix immobiliers. Le gouvernement a l'intention de financer intégralement la deuxième mesure au sein même du secteur du logement.

D'un point de vue économique, il vaudrait bien mieux procéder à des réductions d'impôts là où elles auraient une influence importante sur l'emploi et l'entrepreneuriat. Et déconnecter la fiscalité du logement de la valeur estimative ne saurait être une bonne solution à long terme, car on s'éloignera de plus en plus de la neutralité au regard des autres impôts sur le capital et de la déductibilité des intérêts. Le mieux serait de conserver l'imposition du logement sur une base périodique. Au minimum, il faudrait que la réforme future de la fiscalité du logement finance également dans son intégralité la baisse de 2007, tout en rétablissant le lien avec la valeur estimative. Par ailleurs, il faudrait que les autorités s'efforcent d'atténuer autant que possible le problème d'inégalité horizontale que posent actuellement les estimations inexactes de la valeur vénale des biens immobiliers. Étant donné que les propriétaires-occupants bénéficient globalement d'un régime fiscal favorable, il faudrait renforcer la fiscalité des plus-values : un intérêt pourrait être appliqué aux plus-values obtenues (mais non réalisées), la taxe serait calculée sur la totalité de la plus-value, et non sur les deux tiers comme à l'heure actuelle, et les plus-values seraient considérées comme réalisées au moment du décès. De même, il conviendrait de prendre des mesures pour réduire la déductibilité fiscale effective des paiements d'intérêts. En ce qui concerne les subventions directes, il faudrait faire en sorte que l'allocation logement ne soit plus fonction du niveau de consommation de logement, par exemple en instaurant une prestation forfaitaire comme au Royaume-Uni. Il conviendrait de supprimer les dispositifs de bonification des intérêts, comme prévu, ainsi que les garanties de crédit accordées par l'État.

L'offre immobilière pourrait-elle répondre de manière plus flexible à la demande ?

La construction de logements a nettement augmenté, mais en proportion du PIB, elle reste bien inférieure au niveau observé dans les autres pays de l'OCDE. Cela tient dans une certaine mesure au fait que les investissements antérieurs avaient été massivement subventionnés par l'État. Le contrôle des loyers contribue lui aussi à cette situation, car la construction de logements locatifs se situe à un niveau particulièrement bas. Mais la faible activité de construction est due également à un manque de concurrence dans ce secteur, avec la présence de fortes barrières à l'entrée et d'un syndicat puissant, de sorte que le coût de la construction est plus élevé que dans la plupart des autres pays européens. De plus, les règles d'urbanisme sont très pesantes et les communes ne sont pas incitées à assouplir les règles de constructibilité. Si les grandes propositions actuelles de réforme de la loi sur l'urbanisme et la construction étaient adoptées, les procédures d'urbanisme seraient plus souples. En outre, les mécanismes d'incitation joueraient davantage pour les communes si un impôt local, immobilier ou foncier, était mis en place, dès lors que cet impôt serait fonction de la valeur estimative. Enfin, il faudrait que le législateur autorise la propriété directe d'un appartement, ce qui encouragerait également l'investissement dans le secteur locatif. ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter : Jens Lundsgaard, e-mail : jens.lundsgaard@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 87 37, ou Felix Hüfner, e-mail : felix.huefner@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 85 23. Des renseignements sur la dernière édition ainsi que sur les précédentes *Études économiques de la Suède* sont toujours disponibles à l'adresse suivante : www.oecd.org/eco/etudes/suede.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.

Perspectives économiques n° 80, décembre 2006. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Réformes économiques : Objectif croissance - Édition 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.