

Évaluation et recommandations

Malgré une croissance peu dynamique depuis plusieurs années, le marché du travail reste tendu

La forte croissance enregistrée entre 1993 et 1998 avait nécessité un resserrement des politiques budgétaire et monétaire lequel, conjugué à une baisse de l'investissement pétrolier, pèse depuis lors sur l'activité. Le marché du travail reste toutefois tendu dans de nombreux secteurs, bien que le taux de chômage ait légèrement augmenté pour atteindre 3.7 pour cent au début de 2002. Depuis le milieu des années 90, la progression rapide des salaires a entraîné une forte dégradation de la compétitivité. L'inflation, en revanche, est restée maîtrisée, sous l'effet d'une contraction des marges bénéficiaires, de réductions des impôts indirects et, plus récemment, de l'appréciation de la couronne. La Norvège se situant au troisième rang des exportateurs de pétrole, derrière l'Arabie Saoudite et la Russie, le niveau élevé des prix du pétrole depuis 2000 a conduit à un excédent extrêmement élevé de la balance des opérations courantes, représentant 15 pour cent du PIB en 2001.

La croissance de la production devrait rebondir

Sous l'effet des importantes recettes pétrolières, l'excédent des administrations publiques a atteint des proportions considérables (14 pour cent du PIB en 2001), suscitant de fortes pressions en faveur d'un assouplissement de la politique budgétaire. Dans ces conditions, une réforme du cadre de la politique macroéconomique a été opérée, laquelle mènera à une expansion budgétaire régulière à partir de 2002. En 2002-2003, cette expansion budgétaire coïncidera avec une reprise solide à l'étranger et une forte progression attendue de l'investissement pétrolier, alors que la confiance des consommateurs est actuellement très forte et sera probablement soutenue par de nouveaux gains salariaux importants en termes réels. Les pertes de parts de marché, dues à la dégradation de la compétitivité, pèseront sur les gains de production, mais la croissance du PIB de la Norvège continentale devrait

néanmoins s'accélérer pour passer de 1¼ pour cent en 2001 à 1¾ pour cent en 2002 et à 2½ pour cent en 2003. Dans ces conditions, le chômage devrait rester faible et un écart de production positif réapparaître. Néanmoins, sous l'effet des réductions d'impôts indirects et de la baisse des prix des importations découlant de l'appréciation de la couronne, la hausse des prix à la consommation devrait être faible (1¼ pour cent) en 2002. Les tensions existant sur le marché du travail se traduiront vraisemblablement par une forte progression des salaires, de sorte que les taux d'intérêt devront rester élevés – voire être relevés – pour respecter l'objectif d'inflation de 2½ pour cent, sauf si la couronne s'apprécie davantage. Le prix du pétrole étant censé rester à 25 USD le baril à compter du deuxième trimestre de 2002, la balance des opérations courantes et le budget des administrations publiques devraient continuer d'enregistrer des excédents très importants.

***Le cadre
de la politique
macro-
économique a été
réformé...***

Le précédent gouvernement a présenté de nouvelles directives pour la politique budgétaire et monétaire en mars 2001, lesquelles ont été approuvées par le Parlement peu après. En vertu de la nouvelle règle de politique budgétaire, le déficit structurel non pétrolier de l'administration centrale doit s'aligner sur le rendement réel escompté de 4 pour cent du Fonds pétrolier. Cependant, comme l'a mentionné le rapport du gouvernement sur les nouvelles directives, la politique budgétaire a un rôle contracyclique à jouer et des écarts par rapport à l'objectif de déficit sont donc autorisés en cas d'excédent de l'offre ou de la demande. En outre, il est prévu dans les directives que si des changements extraordinaires interviennent dans le capital du Fonds pétrolier et le montant du déficit structurel, l'action correctrice sera étalée sur plusieurs années. Estimant qu'une politique monétaire restrictive pourrait se révéler nécessaire pour compenser cette expansion budgétaire régulière, le gouvernement a fixé un objectif d'inflation de 2½ pour cent à terme pour la Banque centrale. Compte tenu de la nouvelle règle budgétaire, on prévoit actuellement que le déficit structurel non pétrolier de l'administration centrale augmentera peu à peu pour passer de 1½ pour cent du PIB de la Norvège continentale en 2001 à 4½ pour cent en 2010, les hausses les plus fortes intervenant les

premières années. L'excédent total des administrations publiques tomberait à 10 pour cent du PIB en 2010, alors que les actifs du Fonds pétrolier passeraient à 116 pour cent du PIB.

... et devrait conduire à des conditions monétaires restrictives et à une diminution de l'emploi dans le secteur exposé au profit de l'emploi dans le secteur abrité

L'économie fonctionnant quasiment à pleine capacité, l'expansion budgétaire prévue conduira à des conditions monétaires restrictives. L'accroissement de la dépense publique ou l'augmentation des dépenses privées induite par les réductions d'impôt devra être compensée soit par l'incidence négative de taux d'intérêt élevés sur les dépenses sensibles aux taux d'intérêt, soit par l'effet négatif de la fermeté du taux de change sur les exportations. En tout état de cause, la demande de main-d'œuvre dans les secteurs des services publics et privés augmentera, nécessitant une diminution de la part des salariés dans le secteur exposé au profit des activités abritées.

L'introduction d'un objectif explicite d'inflation a amélioré le cadre de la politique macro-économique

Bien que l'introduction de l'objectif d'inflation constitue dans une large mesure une formalisation des procédures opérationnelles mises en place depuis 1999, il s'agit d'une évolution bienvenue car elle accroît la transparence. Le cadre de la politique monétaire étant maintenant conforme à la pratique actuelle d'un grand nombre d'autres banques centrales, il est aujourd'hui plus facile de faire comprendre les décisions de politique économique. Le secteur manufacturier souffrant à la fois de la forte hausse des coûts de main-d'œuvre et de l'appréciation de la couronne, les autorités monétaires seront vraisemblablement davantage sollicitées pour assouplir l'orientation de leur politique, mais elles devraient fortement résister à ces pressions.

L'action budgétaire doit se limiter à laisser les stabilisateurs automatiques jouer pleinement leur rôle

D'après les directives, la politique budgétaire devrait encore jouer un rôle important dans la stabilisation des fluctuations de la production, alors que le ciblage de l'inflation par les autorités monétaires aura la même incidence. Récemment, et c'est une évolution dont il faut se féliciter, les autorités ont eu tendance à délaisser l'activisme budgétaire pour donner le principal rôle de gestion de la demande à la politique monétaire. La politique monétaire est un instrument beaucoup plus souple et l'activisme budgétaire pourrait amener les autorités à perdre de vue les problèmes à moyen terme. En outre, une politique

budgétaire active risque d'être asymétrique sur le cycle, exerçant une poussée sur les dépenses. L'action budgétaire devrait donc se limiter à laisser les stabilisateurs automatiques jouer pleinement leur rôle autour du sentier expansionniste déterminé par la règle budgétaire et la politique de stabilisation active devrait être du ressort de la Banque centrale. Il est important que les autorités continuent de faire savoir que la politique monétaire est le principal instrument de la politique de stabilisation.

Les bases de la négociation salariale devraient être repensées afin de les rendre compatibles avec l'objectif d'inflation

L'introduction d'un objectif opérationnel d'inflation exige une nouvelle approche des négociations salariales et de la coopération en matière de politique des revenus, troisième pilier traditionnel du cadre de la politique macroéconomique norvégienne ou *Alternative de solidarité*. Des augmentations excessives des coûts de main-d'œuvre aboutiraient à un resserrement monétaire et les partenaires sociaux devraient cesser de considérer l'évolution des salaires par rapport aux partenaires commerciaux et se concentrer plutôt sur leur augmentation par rapport à l'évolution de la productivité. Pour réduire les déséquilibres du marché du travail, une plus grande marge de manœuvre devrait être laissée aux négociations au niveau local, tout en cessant de faire des concessions politiques, comme l'octroi dans le passé d'une aide financière en faveur des dispositifs de préretraite.

Si la réforme du secteur public et des pensions est insuffisante, une règle budgétaire plus stricte sera nécessaire

En principe, la nouvelle règle budgétaire, tout en étant plus souple que le cadre précédent, permettra néanmoins à peine d'assurer l'équité entre les générations, la réduction des réserves pétrolières allant de pair avec une augmentation correspondante des actifs du Fonds pétrolier. Cependant, le scénario officiel à long terme est implicitement fondé sur l'hypothèse d'une amélioration sensible de l'efficacité du secteur public et d'une réforme des pensions de grande ampleur. Si ces deux derniers aspects ne se matérialisent pas, la nouvelle règle budgétaire conduira à une situation budgétaire intenable à long terme. Dans ces conditions, les autorités ne devraient en aucun cas opérer un assouplissement allant au-delà de celui qu'implique la règle actuelle en matière de déficit. En outre, si l'actuel programme de réforme du secteur public ne permet pas de maîtriser rapidement les dépenses ou si la réforme des pensions qui sera convenue

en 2004 n'est pas suffisamment ambitieuse, le cadre actuel sera trop souple et la politique devra être inversée pour assurer la viabilité budgétaire à long terme.

Le processus budgétaire pourrait être amélioré en complétant la règle du déficit par une règle explicite en matière de dépenses

En ce qui concerne le processus budgétaire, les autorités devraient introduire une budgétisation pluriannuelle qui permettrait de mettre en évidence le caractère limité des possibilités de dépenses supplémentaires à moyen terme. En outre, la règle du déficit devrait être complétée par une règle explicite en matière de dépenses. Serait ainsi évité le risque que des pressions sur les dépenses ne fassent obstacle aux réductions d'impôt actuellement envisagées ou, comme dans le cas du budget national révisé pour 2002, que des recettes fiscales exceptionnelles soient immédiatement utilisées pour des dépenses supplémentaires. Il serait aussi utile de compléter les actuels programmes à long terme, présentés par le gouvernement avant les élections, par une déclaration détaillée de stratégie budgétaire du nouveau gouvernement peu après les élections. Pour améliorer la transparence, il est par ailleurs souhaitable de passer de la comptabilité en termes de trésorerie à une comptabilité sur la base des transactions. L'amélioration des informations sur les coûts qui en résulterait aurait sans doute une incidence positive sur l'efficacité-coût. En outre, les documents budgétaires devraient présenter des estimations complètes du coût de la politique régionale de façon à accroître la transparence dans un domaine où on dispose actuellement de peu d'informations, malgré son importance.

Pour améliorer l'efficacité-coût, le financement des services publics devrait être davantage fondé sur l'activité et les salaires dans le secteur public devraient être davantage liés à la performance

La réforme du secteur public devrait avoir pour objectif d'élargir l'attention portée aux résultats aussi bien dans l'approche à l'égard du budget que dans les pratiques de gestion, afin d'améliorer l'efficacité-coût. Les systèmes de financement fondés sur l'activité, semblables à ceux mis en place pour les hôpitaux, devraient être étendus aux autres services publics, mais, dans le même temps, les signaux de prix devraient être utilisés plus fréquemment pour éviter une demande excessive et, par conséquent, des dépenses publiques croissantes. Suite à la réforme du secteur hospitalier, les problèmes de la maîtrise des coûts pourraient revêtir une importance particulière. Pour améliorer l'efficacité du secteur

public, des pratiques plus souples de gestion du personnel sont aussi requises. Les organismes publics devraient avoir davantage de latitude pour déterminer l'emploi et les salaires, notamment la possibilité d'utiliser les gains d'efficacité pour récompenser une bonne performance. A l'heure actuelle, le système de détermination des salaires dans le secteur public est trop rigide et les systèmes de rémunération ne sont pas suffisamment fondés sur la performance.

Le financement des dépenses des collectivités locales devrait être modifié de façon à établir un lien plus étroit entre l'imposition et la dépense

Pour encourager les gains d'efficacité, les fusions et la coopération entre communes devraient être stimulées, de façon à tirer parti des économies d'échelle. En outre, les citoyens devraient être autorisés à utiliser les services des autres communes de manière à élargir le choix des utilisateurs et à renforcer la concurrence au sein du secteur public. Une meilleure comptabilité des coûts et une application cohérente du principe selon lequel « l'argent suit l'utilisateur » sont des conditions préalables indispensables à un renforcement de la coopération et à un élargissement du choix des utilisateurs. Les dispositifs de financement des collectivités locales ne contiennent pas suffisamment d'incitations à la maîtrise des dépenses locales et devraient donc être réformés. Actuellement, toutes les communes appliquent le taux maximal d'imposition sur le revenu en partie parce qu'elles craignent qu'une diminution du taux ne s'accompagne d'une réduction des dotations discrétionnaires de l'administration centrale. Ces dotations discrétionnaires devraient donc être fortement réduites. En outre, les impôts immobiliers devraient avoir une plus large place dans les recettes des collectivités locales. Ils sont moins instables que les impôts sur les revenus et, les recettes n'étant pas partagées avec l'administration centrale, ils sont plus transparents pour les citoyens et contribuent donc vraisemblablement davantage à contenir les dépenses locales. Le dispositif de partage entre les collectivités locales et l'État de l'impôt sur le revenu des sociétés, actuellement examiné par les pouvoirs publics, ne devrait pas être rétabli car la base d'imposition est très instable. Il risque aussi de conduire à des dépenses excessives pour attirer les entreprises, car les collectivités locales n'ont pas le pouvoir d'en fixer le taux.

Un élargissement du rôle du secteur privé dans la prestation de services publics devrait faire baisser les coûts et élargir les choix des usagers

Pour assurer la prestation de services publics de manière plus efficiente par rapport aux coûts, une plus grande concurrence entre les prestataires publics et les prestataires privés est aussi requise. Dans ce contexte, il est indispensable d'assurer aux deux un niveau égal de financement. L'objectif récemment retenu par les pouvoirs publics, consistant à octroyer des financements identiques pour les services d'accueil et d'éducation de la petite enfance, est donc louable et devrait être élargi aux autres services publics. Cependant, l'application du principe « l'argent suit l'usager » aux autres dispositifs de garde d'enfants (garde parentale et nourrices privées) par le biais de l'allocation en espèces pour la garde d'enfants devrait être reconsidérée. Cette allocation n'a pas les mêmes avantages économiques et sociaux, en particulier en ce qui concerne l'offre de main-d'œuvre, le développement cognitif des enfants et leur intégration sociale. En outre, la stricte réglementation régissant actuellement l'établissement de prestataires privés devrait être libéralisée, en particulier dans le secteur hospitalier et dans celui de l'enseignement. A cet égard, la proposition faite récemment par les pouvoirs publics de faciliter la création d'écoles privées est la bienvenue. Un plus large choix pour les usagers devrait aussi encourager de meilleurs résultats dans le système d'enseignement, où les performances, comme le montre l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) réalisée récemment par l'OCDE, sont seulement proches de la moyenne, malgré le niveau élevé des dépenses publiques. Enfin, un plus grand recours à l'externalisation et aux appels à la concurrence contribuerait à une meilleure prestation de services, exigeant une réforme du traitement spécial dont bénéficient les organismes publics en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le régime actuel favorisant l'autoproduction.

Les redevances d'utilisation devraient être augmentées

L'augmentation des redevances d'utilisation devrait être envisagée comme un moyen de réduire la demande excessive de services publics. Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place un meilleur soutien ciblé pour l'enseignement supérieur au moyen de droits d'inscription, prêts et subventions, notamment en faveur des moins nantis, et les autorités norvégiennes devraient envisager des mesures analogues. L'introduction de ces dispositifs renforcerait les incitations des étudiants à achever leurs études dans un délai raisonnable.

ble. Dans le secteur de la prise en charge des personnes âgées, il est également possible d'augmenter les redevances d'utilisation, comme recommandé dans l'Étude précédente. Cependant, en augmentant le rôle des redevances d'utilisation, des considérations d'équité doivent être prises en compte et des mécanismes doivent être mis en place pour éviter « l'écrémage ». En conséquence, la proposition louable des pouvoirs publics d'élargir le choix des utilisateurs dans l'enseignement primaire devrait être complétée par des mesures visant à éviter la ségrégation sociale.

La richesse pétrolière masque le besoin de réformes structurelles

Outre la réforme du secteur public, d'autres mesures sont nécessaires pour favoriser la croissance de la production potentielle. Grâce aux recettes pétrolières, le revenu national par habitant est parmi l'un des plus élevés de l'OCDE, mais la richesse pétrolière masque la nécessité de réformes structurelles, et rend leur mise en œuvre plus difficile. Outre l'attention qui doit être portée aux problèmes de croissance étudiés dans la récente *Étude de l'OCDE sur la croissance* – comme la nécessité d'encourager une combinaison appropriée de recherche du secteur public et du secteur privé et d'élargir la capacité d'adoption de nouvelles technologies – plusieurs problèmes spécifiques du marché du travail et des marchés des produits doivent être résolus.

Le récent accord volontaire tripartite ne conduira vraisemblablement pas à la réduction visée de 20 pour cent des congés maladie

La tradition en Norvège de l'intégration sociale par le travail est louable et a conduit à l'un des taux d'emploi les plus élevés de la zone de l'OCDE, mais, à 26 ½ heures par semaine, la durée moyenne du travail est relativement faible, partiellement en raison de l'importance du travail à temps partiel. Celle-ci est due aux préférences individuelles mais aussi à l'incidence des dispositifs d'impôt et de sécurité sociale et de la réglementation du marché du travail. Dans ce contexte, l'accord d'octobre 2001 sur les congés maladie conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux est décevant. Il est très peu probable que l'objectif de réduction de 20 pour cent en quatre ans de la durée du congé maladie soit atteint par une approche volontaire au niveau de l'entreprise. Les congés maladie continuant d'augmenter, la réévaluation convenue pour le milieu de 2003 devrait être avancée et les recommandations faites récemment par la *Commission Sandman*, tendant à rallonger la durée de cotisation des employeurs et réduire les prestations, devraient être mises en œuvre.

Des mesures sont nécessaires pour inverser la baisse de l'âge effectif de départ à la retraite

Un autre problème important du marché du travail est la baisse inquiétante de l'âge effectif de départ à la retraite, lequel est cependant encore élevé par rapport aux autres pays. Le retrait de la population active avant l'âge normal de 67 ans, dans le cadre des systèmes de pensions d'invalidité et de préretraite, est de plus en plus courant. Les dépenses au titre des pensions d'invalidité représentent environ 2½ pour cent du PIB, soit l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE. L'introduction en 2001 de l'évaluation de l'aptitude de chaque bénéficiaire d'une pension d'invalidité à retourner au travail est une mesure positive mais, la participation aux programmes de réhabilitation étant volontaire, elle devrait être renforcée et des mesures supplémentaires prises pour stopper l'utilisation du dispositif à des fins de préretraite. Comme recommandé dans l'Étude précédente, les dispositifs actuels de préretraite devraient être remplacés par un système de retraite flexible, avec des prestations ajustées actuariellement. Il reste à voir si la dernière commission sur les pensions – la troisième en six ans – finira par formuler une telle recommandation. Cette commission procédera à un examen d'ensemble du système norvégien, y compris la possibilité d'utiliser le Fonds pétrolier pour le financement des pensions. Une telle utilisation pourrait contribuer à réduire les pressions en faveur de l'augmentation des autres dépenses publiques à l'avenir, mais elle pourrait aussi avoir une incidence sur la détermination du cadre budgétaire. Cependant, pour éviter une évolution budgétaire intenable, des mesures supplémentaires sont aussi nécessaires pour rendre le régime de pensions moins généreux.

Les propositions formulées récemment en vue de réduire la participation de l'État sont un pas dans la bonne direction

Pour stimuler la croissance de la production potentielle, des réformes des marchés de produits sont également requises. La Norvège a commencé relativement tard, par rapport aux autres pays de l'OCDE, à s'appuyer davantage sur les forces du marché et à compter moins sur l'État pour la fourniture des biens et services, la principale exception étant la réforme du marché de l'électricité qui a été opérée au début des années 90. Depuis 1994, la Norvège fait partie de l'Espace économique européen et s'est engagée à ce titre à déréglementer les marchés de produits en suivant les évolutions qui ont lieu au sein de l'Union européenne. Étant donné la présence importante de l'État

dans le capital des entreprises, le processus de privatisation devrait être plus rapide, notamment dans le secteur bancaire, les télécommunications et l'électricité. Ainsi, les propositions formulées dans le Livre blanc d'avril 2002 visant à réduire les participations de l'État dans les entreprises sont les bienvenues. Cependant, certains éléments importants de ces propositions n'ont pas été approuvés par le Parlement. Dans le secteur de l'électricité, la concurrence est actuellement insuffisante et le récent blocage de nouvelles opérations de concentration par l'Autorité norvégienne de la concurrence est une bonne chose. Il en va de même des efforts faits par cette Autorité pour renforcer la concurrence dans le secteur du transport aérien national, notamment sa décision visant à mettre un terme aux programmes de primes des compagnies aériennes, lesquels sont considérés comme servant indûment à renforcer la position des compagnies en place.

La réforme structurelle devrait aussi viser à réduire les subventions à l'agriculture

La Norvège n'a pas sensiblement réduit son fort soutien à l'agriculture ces dernières années. Les deux tiers des recettes agricoles norvégiennes sont constituées par l'aide publique, alors que les consommateurs paient deux fois le prix mondial pour les produits agricoles et considérablement plus que les pays voisins, entraînant d'importants achats transfrontaliers. L'aide devrait être moins liée à la production et mieux ciblée, de façon à réduire les coûts élevés pour les consommateurs et les contribuables, tandis que les objectifs de la politique régionale devraient être poursuivis par d'autres moyens. En outre, la diminution de l'aide à l'agriculture et l'élimination de certaines restrictions aux échanges agricoles pourraient conduire à une amélioration souhaitable des arrangements commerciaux pour les produits de la pêche avec l'Union européenne.

Résumé

La richesse pétrolière bénéficie aux Norvégiens, mais elle complique l'élaboration de la politique macroéconomique et la mise en œuvre de la réforme structurelle. L'augmentation des avoirs du Fonds pétrolier suscite de toutes parts de fortes pressions en faveur d'un accroissement des dépenses publiques, favorise la recherche de rente et encourage un certain laxisme à l'égard des besoins d'ajustements structurels. Une gestion macroéconomique

efficace et une poursuite des réformes structurelles dans le but d'accroître l'offre de main-d'œuvre et les gains de productivité sont toutes deux indispensables à la réalisation d'une croissance soutenue à long terme. Les perspectives à court terme laissent entrevoir une accélération de la croissance de la production, tandis que le chômage devrait rester faible. La croissance de la population active a été défavorablement influencée par des évolutions négatives sur les plans des préretraites, de l'invalidité et des congés de maladie. Les pénuries de main-d'œuvre ont conduit à de fortes hausses de salaires, si bien que les taux d'intérêt devront rester élevés pour satisfaire l'objectif d'inflation de 2½ pour cent. La politique budgétaire ne devrait en aucun cas être assouplie plus que ne le veut la règle budgétaire actuelle alors que des dépenses supplémentaires de l'État ne devraient pas avoir la priorité par rapport aux réductions fiscales actuellement envisagées. Pour assurer la discipline en matière de dépenses, la règle budgétaire actuelle devrait être complétée par une règle explicite en matière de dépenses. Au-delà du court terme, si les réformes prévues du secteur public et des pensions ne sont pas suffisamment ambitieuses, une règle budgétaire plus stricte sera nécessaire. Pour améliorer la performance du secteur public, le processus budgétaire devrait devenir pluriannuel, alors que le financement des services publics devrait être davantage fondé sur l'activité et la gestion du secteur public plus axée sur les performances. En outre, un lien plus étroit devrait être établi entre l'imposition et les dépenses au niveau local. Le secteur privé devrait jouer un rôle plus important dans la fourniture de services publics, et des redevances d'utilisation devraient être instituées ou augmentées pour réduire le niveau excessif de la demande. Des mesures tendant à réduire la durée des congés maladie et à inverser la baisse de l'âge effectif de départ à la retraite doivent être prises sans retard. Parallèlement, une réduction plus poussée des participations de l'État au capital des entreprises et, dans plusieurs secteurs, un renforcement de la concurrence permettront d'améliorer la productivité. La garantie d'un environnement macroéconomique stable et la poursuite de la réforme du secteur public et du secteur privé devraient améliorer la productivité de la main-d'œuvre et augmenter encore le niveau de vie, déjà élevé.