

# Étude économique de la Suède, 2005

Quels sont les principaux défis ?

Le système de protection sociale est-il durable ?

Comment améliorer les finances publiques ?

Y a-t-il une marge pour augmenter les impôts ?

Comment réduire l'absentéisme pour maladie ?

Les systèmes de congés payés sont-ils devenus trop généreux ?

Quels autres moyens pour accroître l'offre de main d'œuvre ?

Comment augmenter l'efficacité du secteur public ?

Quels défis pour le système de santé ?

Comment financer le système de santé ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

## Résumé

L'économie suédoise a connu des modifications spectaculaires, avec notamment un bond remarquable de la productivité depuis le milieu des années 90. Par voie de conséquence, le revenu par habitant regagne lentement le terrain perdu au cours des décennies antérieures. La performance du marché du travail laisse cependant à désirer. Les taux d'emploi n'ont toujours pas retrouvé leurs points hauts des années 90 et la durée du travail doit augmenter pour permettre la survie de l'État providence.

Le principal défi est de préserver les éléments essentiels du système de protection sociale en dépit du vieillissement de la population. Si la situation budgétaire de la Suède est plus satisfaisante que celle de la plupart des autres pays de l'OCDE, elle doit être consolidée pour rester viable en longue période. La contrainte budgétaire de long terme étant incontournable, il faut admettre la nécessité d'opérer un choix entre le présent et l'avenir pour ce qui est de la fourniture des services publics : plus on consommera aujourd'hui, et plus étroite sera la marge de manœuvre disponible pour les services sociaux de demain. Pour assurer la viabilité des finances publiques, un certain nombre de conditions doivent être réunies :

**Renforcer la situation budgétaire.** La Suède a des objectifs ambitieux en matière de finances publiques, mais les autorités doivent réaffirmer leur volonté de les atteindre, sinon l'excédent budgétaire restera largement inférieur à l'objectif de 2 % du PIB. Cet objectif devrait davantage servir de référence pour la conduite de la politique économique; les marges disponibles en dessous des plafonds de dépenses ne devraient pas être utilisées pour financer des mesures discrétionnaires, et le niveau des plafonds devrait être compatible avec l'excédent visé. Un relèvement des impôts pourrait aller à l'encontre du but recherché en longue période, dans la mesure où les coins fiscaux élevés freinent l'offre de main-d'œuvre. Les incitations au travail pourraient cependant s'améliorer si l'on ajustait l'assiette d'imposition en réintroduisant un taux uniforme de TVA et en réduisant les taux marginaux d'imposition du revenu.

**Réduire les absences pour cause de maladie.** Les absences pour cause de maladie et d'invalidité sont beaucoup plus nombreuses que dans la

*Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Suède pour 2005. 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.*

plupart des autres pays de l'OCDE, la principale raison en étant la générosité et la facilité d'accès des prestations. La Suède doit se rapprocher de l'optique fondée sur le principe de « l'obligation mutuelle » qu'elle applique déjà à l'assurance-chômage. Il faudrait essentiellement pour cela contrôler plus strictement l'éligibilité aux prestations, faire plus largement appel à des évaluations médicales indépendantes, veiller à ce que la majorité des bénéficiaires participent à des programmes de réadaptation, et introduire une modulation des primes des entreprises en fonction de leur expérience passée. Si la Suède peut se rapprocher des meilleures pratiques internationales dans ces différents domaines, le problème de l'absentéisme pour cause de maladie pourrait être largement réglé sans qu'il soit nécessaire d'abaisser les prestations.

**Allonger la durée du travail.** Différents dispositifs de congé contribuent également à la faiblesse de la durée moyenne du travail en Suède, et le gouvernement devrait examiner si les coûts qu'ils entraînent au niveau de l'offre de main-d'œuvre ne sont pas plus élevés que les avantages sociaux qui en découlent. On pourrait ajuster le *congé parental* afin d'améliorer les perspectives de gains des femmes (par exemple en augmentant la fraction qui n'est pas transférable entre les parents). Le *congé pour études* doit être davantage axé sur l'emploi. Quant au *congé sabbatique*, il ne contribue pas à l'offre de main-d'œuvre et devrait être supprimé.

**Dynamiser l'emploi.** Il faut que les *jeunes* intègrent plus tôt la population active. Cela implique de repenser les règles qui régissent l'entrée dans l'enseignement tertiaire (afin qu'un plus grand nombre d'élèves intègrent directement l'enseignement supérieur dès leur sortie de l'école) et d'encourager les étudiants à finir plus vite leur cursus (par exemple en raccourcissant la période pendant laquelle des bourses peuvent être obtenues). Quant aux *travailleurs âgés*, le gouvernement pourrait envisager de les inciter plus fortement à retarder leur départ en retraite. Les chômeurs trouveraient plus rapidement une activité si les programmes d'assurance-chômage et de garantie d'activité étaient profondément modifiés. Enfin, en assouplissant la règle « dernier entré-premier sorti », on pourrait réduire les absences pour cause de maladie et permettre aux travailleurs de changer plus facilement d'emploi.

**Mieux utiliser l'argent public.** Il est possible de faire plus avec moins de ressources dans le secteur public. En particulier, les collectivités locales devraient accepter plus facilement de faire jouer la concurrence et de recourir plus largement à la sous-traitance et à des évaluations comparatives. Le cadre réglementaire doit également être renforcé pour assurer l'égalité de traitement des fournisseurs publics et privés.

Un chapitre de cette étude examine dans le détail les moyens d'améliorer la qualité et l'efficacité du système de santé. ■

## Quels sont les principaux défis ?

La performance économique de la Suède au cours de ces dix dernières années a été remarquable à maints égards. Le sec-

teur des entreprises a montré sa résilience en surmontant plusieurs chocs d'assez grande ampleur, notamment un ralentissement de l'économie mondiale et l'éclatement de la bulle des télécommunications. La balance des opérations courantes a cessé d'être déficitaire pour afficher un excédent élevé et croissant. Les comptes budgétaires sont aussi devenus excédentaires, et l'État a retrouvé une position nette créditrice. L'inflation s'est maintenue à un bas niveau. L'un des signes les plus encourageants du point de vue des perspectives à moyen terme est la remarquable expansion de la productivité. Cette remontée apparaît durable et peut être en partie attribuée aux diverses réformes structurelles et macro-économiques mises en œuvre depuis la crise économique du début des années 90. La performance du marché du travail a toutefois été moins exemplaire, même si elle est meilleure que dans beaucoup d'autres économies européennes. Les taux d'activité et d'emploi sont élevés, surtout chez les femmes et les personnes âgées, mais le taux d'emploi total n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise et la durée du travail est faible par rapport à la moyenne OCDE.

Étant donné que l'économie est foncièrement saine, le principal défi auquel est confrontée la Suède dans le long terme est de préserver les éléments essentiels de son système de protection sociale face à toute une série de pressions internes et externes. Les finances publiques subissent déjà les effets de plusieurs facteurs, et d'autres vont se faire sentir. Côté dépenses, le vieillissement de la population accroîtra la demande de services publics tels que les soins de santé et les soins aux personnes âgées. Outre ces pressions de dépense purement démographiques, il y aura certainement des demandes en faveur d'une amélioration des normes des services publics au fil du temps, surtout dans le secteur de la santé, à la fois parce que le niveau de vie s'élève et parce que les nouvelles technologies élargiront l'éventail des services susceptibles d'être offerts. Côté recettes, l'intégration plus étroite au sein de l'UE et plus généralement parlant la mondialisation rendent plus difficile le maintien des taux d'imposition élevés applicables à des bases mobiles qui sont nécessaires pour financer les ambitieux programmes de dépenses publiques du pays. L'assiette de l'impôt est aussi soumise à des pressions internes dans la mesure où les coïns fiscaux élevés dépriment l'offre de main-d'œuvre et encouragent le développement de l'« économie informelle ». ■

## Le système de protection sociale est-il durable ?

Maintenir le système de protection sociale – et plus généralement le modèle suédois égalitaire – est certainement possible, mais cela exigera de nouvelles réformes. Si la situation budgétaire est bien plus satisfaisante que dans la plupart des pays de l'OCDE, elle est un peu en deçà du niveau requis pour garantir la viabilité financière du système de protection sociale dans le long terme. L'impératif le plus immédiat est donc de respecter l'objectif gouvernemental d'un excédent de 2 % du PIB. Les finances publiques doivent être consolidées à raison d'au moins un point de PIB.

Le maintien de l'excédent au niveau de l'objectif durant les 15 années suivantes permettrait l'accumulation d'actifs nets qui pourraient ensuite être utilisés pour faire face à la poussée des dépenses liées à l'âge. Il est tout aussi difficile de réduire les dépenses que d'augmenter les impôts, aussi la solution la plus attrayante pour atteindre l'excédent visé consiste à accroître l'offre de travail. Il faut principalement baisser l'absentéisme pour maladie et invalidité et augmenter les taux d'activité des jeunes, des personnes âgées et des immigrants. Faute de progrès sur ces fronts, le gouvernement devrait se montrer encore plus ambitieux dans ses programmes d'économies ou serait contraint de réduire le système de protection sociale dans l'avenir.

Réaliser l'objectif de 2 % d'excédent s'inscrirait bien dans la perspective de sauvegarde du niveau actuel de services. Toutefois, cela éliminerait toute marge de manoeuvre. Pour des raisons qui seront examinées plus loin, les seules recettes fiscales ne pourront probablement pas combler ces demandes supplémentaires. Il sera donc probablement nécessaire de réaménager progressivement le « modèle suédois ». En premier lieu, les Suédois devront décider quels sont les éléments essentiels du système qui doivent continuer d'être fournis gratuitement à tous. Deuxièmement, peut-être faudra-t-il faire appel dans une certaine mesure à d'autres sources de financement pour assurer certains services moins prioritaires. On ne pourra enfin ignorer la nécessité de procéder à un choix entre le présent et l'avenir pour ce qui est des dépenses publiques. Il existe par exemple une demande bien compréhensible de dispositifs généreux de congé parental, de congé pour études et de congé sabbatique, mais plus l'effort de travail se réduit aujourd'hui, moins le pays sera demain en mesure d'assurer des services publics.

L'égalité reste l'une des toutes premières priorités des autorités suédoises et de la population. Celle-ci n'est guère prête à accepter des mesures qui élargiraient durablement l'éventail des revenus. C'est là un choix social légitime. Bien entendu, la meilleure démarche consiste à étudier des réformes qui seraient bonnes pour la croissance et qui n'auraient pas d'incidence sur la distribution du revenu dans le long terme, puis de rechercher des mécanismes de compensation pour neutraliser les éventuels effets à court terme sur la dispersion. Mais lorsque cela n'est pas possible, ces objectifs redistributifs élevés peuvent s'avérer coûteux. Il faut admettre qu'un arbitrage s'impose parfois entre les objectifs d'équité et d'efficacité. La Suède risque de renoncer à des réformes bénéfiques pour la croissance qui, si elles étaient appliquées, pourraient lui permettre de réaliser bien plus facilement d'autres objectifs sociaux. ■

## Comment améliorer les finances publiques ?

En comparaison des autres pays et au regard du passé, le cadre budgétaire fonctionne de façon relativement satisfaisante. La conduite de la politique budgétaire s'inscrit dans le cadre d'une budgétisation descendante, de plafonds pluriannuels de dépenses et d'un objectif à moyen terme

pour l'excédent des administrations publiques. Grâce à la volonté des autorités politiques de les respecter, ces mécanismes ont permis la réalisation d'un excédent budgétaire moyen de 1.6 % ces dernières années (si l'on inclut l'année 2000, qui a été exceptionnelle), en dépit de plusieurs années marquées par une conjoncture économique médiocre. Certains signes montrent cependant que ce cadre commence à vaciller. Si les plafonds ont aidé à contenir les dépenses, le gouvernement ne les a respectés ces dernières années que parce que certaines dépenses ont été assurées par des dépenses fiscales. Qui plus est, le budget 2005, fortement expansionniste, est incompatible avec l'objectif concernant l'excédent. À moins que certaines dépenses prévues ne soient réduites, l'excédent structurel restera probablement nettement en deçà de l'objectif d'un excédent de 2 % retenu par le gouvernement.

Bien que le cadre fonctionne encore de manière satisfaisante, les autorités doivent réaffirmer leur volonté d'assainir les finances publiques. L'objectif concernant l'excédent budgétaire devrait guider plus clairement l'action des pouvoirs publics. Il importe de veiller à ce que le niveau des plafonds de dépenses soit compatible avec l'objectif concernant l'excédent. On pourrait en outre ajouter au cadre un objectif à moyen terme concernant la dette afin de réduire les risques de dérapage d'une année sur l'autre. Les plafonds de dépenses devraient également être rendus plus contraignants. Le principal problème est la tendance à utiliser la totalité des crédits autorisés même dans les années fastes. Bon nombre de ces dépenses supplémentaires se traduisent au bout du compte par des transferts aux collectivités locales, ce qui signifie que l'administration centrale amplifie souvent les fluctuations proconjoncturelles des budgets des comtés et des municipalités qui résultent des règles d'équilibre budgétaire. Pour éviter ce phénomène, il serait souhaitable de veiller à ce qu'il existe une marge adéquate pour tenir compte des fluctuations du cycle. De plus, il ne faudrait pas avoir recours à des dépenses fiscales pour tourner les plafonds. ■

## Y a-t-il une marge pour augmenter les impôts ?

L'alourdissement de la fiscalité peut paraître un moyen facile de consolider la situation budgétaire, mais cette solution serait probablement coûteuse et irait peut-être même à l'encontre du but recherché. À court terme, elle rendrait moins impératif l'établissement d'un nouvel ordre de priorité des dépenses ou, à défaut, la recherche de moyens d'améliorer la productivité. À plus lointaine échéance, elle réduirait l'offre de main-d'œuvre. Des coins fiscaux élevés ont un impact négatif sur la durée du travail; en les relevant encore, on ne ferait probablement qu'aggraver la situation, et les recettes supplémentaires que l'on pourrait escompter seraient de toute façon limitées. Il est cependant possible de collecter des fonds de manière moins coûteuse. En uniformisant à nouveau le taux de la TVA et en poursuivant le développement des écotaxes, on disposerait de recettes

qui permettraient alors de réduire les impôts sur le revenu du travail, et donc d'améliorer les incitations à travailler.

L'offre de travail doit être accrue. Il est essentiel d'éviter toute contre-incitation au travail pour préserver le revenu national et protéger les finances publiques. La Suède ne peut se permettre d'avoir l'un des systèmes de protection sociale les plus généreux du monde si son offre de main-d'œuvre ne dépasse pas la moyenne. La principale solution est de réduire les contre-incitations qui freinent actuellement la durée moyenne du travail. Si celle-ci est faible, c'est en partie du fait des absences pour cause de maladie et d'invalidité, mais d'autres formes de non-activité conjuguées à des réductions négociées de la durée du travail contribuent également au problème. Plusieurs autres moyens pourraient également être exploités pour accroître l'emploi. ■

## Comment réduire l'absentéisme pour maladie ?

Chaque jour, en moyenne, près d'un cinquième de la main-d'œuvre potentielle est en congé maladie ou bénéficie de pension d'invalidité. Le taux de maladie s'est envolé depuis 1998, notamment du fait des absences de longue durée, et il est près d'atteindre un niveau sans précédent (il a légèrement baissé ces derniers temps par rapport à son point haut, mais l'amélioration tient essentiellement au fait que des travailleurs en congé maladie sont passés sous le régime de l'invalidité). Les causes du problème sont faciles à trouver. Comparativement aux autres pays de l'OCDE, l'assurance-maladie est à la fois généreuse et facile d'accès en Suède. Ce pays a un objectif social légitime, qui est d'éviter aux personnes malades des épreuves inutiles. Néanmoins, plus le système est généreux, plus les autorités doivent veiller à ce qu'il ne profite qu'à ceux qui en ont réellement besoin. A cet égard, la Suède est très en deçà des meilleures pratiques internationales. Néanmoins, il n'est pas nécessaire d'agir de manière exagérément rigoureuse. Une voie intermédiaire serait déjà très utile. Ce faisant, le problème de l'assurance-maladie serait largement réglé sans qu'il soit nécessaire de réduire directement les taux des prestations.

Le gouvernement entend diminuer de moitié le nombre de personnes en arrêt maladie d'ici 2008. Il a pris quelques mesures pour faire en sorte que le système soit géré de manière plus stricte, notamment en prenant sous son aile les bureaux locaux. Il ne suffit cependant pas d'appliquer plus strictement un système laxiste. Il faut développer le principe des "obligations mutuelles", déjà appliqué aux chômeurs, ce qui implique de responsabiliser davantage le malade, l'employeur et le bureau d'assurance sociale :

- *Les critères d'éligibilité doivent être encore durcis.* Malgré les tentatives faites depuis 2003 pour durcir le dispositif, pratiquement toutes les personnes qui demandent à bénéficier d'un congé maladie voient leur demande satisfaite. Plusieurs méthodes peuvent être envisagées pour remédier à ce problème, méthodes qui sont pour la plupart couramment utilisées dans d'autres pays. Dans un

tout premier temps, les médecins doivent évaluer plus précisément la capacité de l'individu concerné à travailler et devraient bénéficier d'un plus large appui du bureau d'assurance sociale s'ils estiment qu'une demande doit être refusée. Pour faire en sorte que les arrêts de courte durée ne soient pas prolongés, il devrait être moins facile d'obtenir un certificat médical (un appel téléphonique ne devrait pas suffire, par exemple), et les prestations devraient être accordées pour une durée maximale d'un an. Des évaluations médicales indépendantes par un médecin de l'assurance sociale devraient être prévues pour les bénéficiaires de prestations maladie et invalidité de longue durée. Il serait également bon que la décision finale d'accorder des prestations de longue durée soit prise par un bureau régional ou central et par un groupe d'experts et non pas, cas unique, par des responsables politiques locaux. Une fois la pension accordée, la capacité à travailler devrait être régulièrement réévaluée (ce à quoi s'emploie le gouvernement, encore que l'on ne sache pas très bien comment les bureaux locaux respectent cette politique). Un examen complet de tous les bénéficiaires actuels de prestations de longue durée pourrait être également justifié, et des contrôles aléatoires occasionnels pourraient être réintroduits.

- *Le versement d'une prestation devrait entraîner certaines obligations pour le bénéficiaire.* Dans la plupart des cas, le versement d'une prestation devrait être conditionné à la participation de l'intéressé à des mesures de réadaptation professionnelle ou à d'autres mesures d'intégration. En règle générale, ces mesures portent d'autant plus de fruits qu'elles sont précoces. La nouvelle règle qui veut qu'une réunion des différentes parties concernées soit organisée au bout de quelques semaines va dans le bon sens, mais il importe qu'elle soit appliquée dans les délais prévus. De plus, le bureau d'assurance sociale doit disposer de pouvoirs plus importants pour intervenir lorsqu'un bénéficiaire refuse une mesure de réadaptation.
- *Renforcer les incitations des employeurs.* Depuis cette année, les employeurs sont tenus de payer les deux premières semaines d'arrêt maladie, plus 15 % de la prestation pendant tout le reste de l'arrêt de travail à moins que l'intéressé ne travaille à temps partiel ou ne suive un programme de réadaptation. Le but est de faire participer plus rapidement les intéressés à un programme de réadaptation, mais il n'est pas certain que ce soit là la meilleure méthode. Le gouvernement devrait surveiller la façon dont les entreprises réagissent à ce nouveau dispositif; si celui-ci n'a pas l'effet souhaité, on pourrait demander à la place aux employeurs de participer plus largement dès le départ au financement de l'arrêt maladie, mais pendant une durée déterminée (en leur faisant prendre en charge par exemple le financement des deux ou trois premiers mois d'arrêt maladie). On pourrait également renforcer les incitations des employeurs en introduisant une forme ou une autre de modulation de leurs cotisations en fonction de l'expérience passée de leur secteur ou de leur entreprise. Dans un premier temps, des primes différentes d'assurance-maladie pourraient être

fixées pour les employeurs publics et privés. Il serait également bon de séparer plus nettement les accidents du travail des arrêts maladie relevant du régime général, ce qui permettrait de mettre en évidence les conditions sur lesquelles les entreprises peuvent agir. Des mesures pourraient cependant être nécessaires pour réduire le plus possible les éventuels problèmes d'antisélection si les entreprises réagissaient en se refusant à embaucher des groupes à risques élevés (bien que ceci n'ait jamais été un problème majeur aux Pays-Bas).

- *Allonger le délai de carence.* Celui-ci n'est actuellement que d'une journée, ce qui est peu par rapport à la moyenne européenne, et l'expérience passée de la Suède montre qu'en l'allongeant, on pourrait fortement agir sur les absences de courte durée. Une telle mesure pourrait également contribuer à faire évoluer les esprits à l'égard des arrêts maladie.
- *Suivre les arrêts maladie partiels ou à temps partiel.* Le gouvernement encourage les prestations partielles pour préserver les liens des individus avec la population active. Cette formule peut cependant avoir l'inconvénient d'inciter un plus grand nombre de travailleurs à en bénéficier et servir simplement à compléter les revenus des salariés qui veulent réduire leurs horaires de travail pour améliorer leur qualité de vie. La Suède devra repenser sa stratégie si elle constate que les prestations partielles sont utilisées de la sorte.
- *Réduire l'utilisation des prestations de maladie et d'invalidité comme voies d'accès à la retraite anticipée.* Les personnes qui prennent une retraite anticipée ont souvent intérêt à demander à bénéficier d'une assurance-maladie pour pouvoir toucher une pension plus importante lorsqu'elles atteignent 65 ans. Une solution serait de modifier les règles pour que le revenu des prestations soit moins pris en compte que le revenu du travail dans le calcul de la pension à cotisations définies.

Prises dans leur ensemble, ces propositions impliqueraient un changement radical d'orientation de la stratégie suédoise à l'égard de l'assurance-maladie et invalidité, qui s'alignerait ainsi davantage sur les dispositifs existant dans d'autres pays. ■

## Les systèmes de congés payés sont-ils devenus trop généreux ?

Plusieurs systèmes de congés payés ont été mis en place pour des raisons sociales diverses, mais ils ont indirectement pour effet de réduire l'offre effective de main-d'œuvre. Au total, ils contribuent autant que l'assurance-maladie à la perte d'heures de travail :

- Le *congé parental* vise des objectifs valables du point de vue de la politique familiale, mais il pourrait être devenu exagérément généreux en ce sens qu'il compromet les perspectives des femmes sur le marché du travail. Les objectifs sociaux de ce programme doivent être mis en

balance avec ces coûts. D'une manière générale, il faudrait éviter les mesures qui allongent encore le congé maternel afin de ne pas aggraver la ségrégation des sexes et les pertes de capital humain, qui nuisent aux perspectives de carrière à long terme. Mais un moyen d'améliorer le dispositif serait d'augmenter la fraction de la prestation qui n'est pas transférable entre les parents.

- *Le congé pour études* vise à faciliter le recyclage des travailleurs âgés, mais beaucoup y font appel pour leur satisfaction personnelle ou pour faire une rupture dans leur activité professionnelle. Ce problème pourrait être atténué si les bourses d'études étaient réservées aux cours manifestement liés à l'emploi.
- Le dispositif de *congé payé sabbatique*, créé cette année, permet à un salarié de prendre une année de congé et d'être remplacé par un chômeur. Le but est de donner aux travailleurs la possibilité de prendre des loisirs ou de développer leurs connaissances (même si le système de congé pour études offre d'importantes possibilités à cet égard) et de permettre aux chômeurs de prendre pied sur le marché du travail. Des pressions seront probablement exercées pour que ce programme limité soit élargi. Il serait préférable de le supprimer. Les travailleurs qui veulent des vacances supplémentaires peuvent toujours les négocier, mais ces congés ne devraient pas être payés par le contribuable. Qui plus est, l'argument selon lequel ce dispositif est bénéfique pour les chômeurs repose sur l'idée erronée que le volume de travail à partager est fixe. ■

## Quels autres moyens pour accroître l'offre de main d'œuvre ?

Les jeunes adultes sont une autre source sous-utilisée d'offre de main-d'œuvre. Leur entrée dans la population active est généralement plus tardive en Suède que dans la plupart des autres pays, en partie parce qu'ils débutent plus tard leurs études universitaires. L'admission est fondée principalement sur les diplômes, mais il existe de multiples manières d'améliorer ses chances en étudiant une année ou deux de plus dans un programme postsecondaire. Il en résulte une surenchère sans objet à l'issue de laquelle ce sont plus ou moins les mêmes qui accèdent à l'université, mais après deux années d'études de plus. Il existe quelques solutions simples, consistant notamment à donner la préférence aux élèves qui passent directement de l'école à l'université et à ne pas récompenser les expériences professionnelles sans objet. À partir du moment où les étudiants ont accédé à l'université, la générosité des bourses qui leur sont offertes et l'absence de droits de scolarité font qu'ils ne sont nullement tentés de se hâter d'obtenir leurs diplômes. Pour les inciter à finir plus rapidement leurs études et à choisir des cours davantage axés sur le marché du travail, on pourrait instaurer des droits de scolarité peu élevés accompagnés d'un système de prêts remboursables en fonction des ressources. Mais si cela n'est pas acceptable, il faudrait trouver d'autres moyens d'améliorer l'efficacité. La Suède pourrait par exemple envisager d'adopter le nouveau dispositif de la Norvège

qui consiste à convertir certains prêts en bourses si les intéressés ont achevé leurs études dans les délais prescrits. De plus, les règles relatives aux garanties de ressources qui permettent aux étudiants de prendre une année de congés payés pendant leurs études devraient être modifiées : les bourses ne devraient être accordées que pour la durée du cursus choisi, et ceux qui veulent prendre plus de temps pourraient faire appel au système de prêts.

Il est également possible d'élever le taux d'activité des travailleurs âgés, même si dans ce domaine la Suède a de meilleurs résultats que la plupart des pays de l'OCDE. Les incitations à une retraite anticipée inhérentes au système public de pension sont plus faibles que dans beaucoup d'autres pays : en effet, que bien que la retraite puisse être prise dès 61 ans, le taux de la pension est d'autant plus élevé que l'on travaille plus longtemps. Il y a cependant deux raisons pour lesquelles on pourrait souhaiter pousser encore plus loin les incitations, pour aller au-delà de la neutralité. Premièrement, si l'ajustement actuel est correct pour un actuariaire, la plupart des individus ont probablement un taux subjectif de préférence temporelle qui est supérieur au taux d'actualisation type. Il faut donc une incitation financière plus forte pour les encourager à différer leur départ en retraite. Deuxièmement, les impôts qu'ils acquitteraient s'ils restaient dans la population active ont des retombées positives pour le reste de la collectivité, en rendant par exemple possible le financement de services de protection sociale améliorés à l'avenir. La collectivité et les finances publiques y gagneront dès lors que les rentrées d'impôts supplémentaires dépasseront le coût financier de l'incitation.

En améliorant le système d'assurance-chômage, on pourrait réduire le taux de sans-emploi, et accroître par là même les ressources de main-d'œuvre. L'administration de l'assurance-chômage est erratique. Des cas analogues peuvent recevoir des traitements différents d'une région à l'autre, certains bureaux locaux étant plus enclins que d'autres à prolonger le versement d'une prestation au-delà de la durée maximale normale. De plus, la *garantie d'activité* est détournée de son objectif. Alors que ce dispositif est conçu pour offrir aux chômeurs de longue durée qui ont besoin d'une aide particulière des programmes du marché du travail à temps plein spécialement conçus pour eux, il est employé pour ouvrir un accès illimité aux prestations d'assurance-chômage. Pour remédier à ces problèmes, il faudrait simplifier le cadre institutionnel (en fusionnant les conseils nationaux et locaux du marché du travail par exemple), les bureaux locaux devraient appliquer les règles de manière cohérente, les sanctions prévues pour ceux qui ne recherchent pas activement un emploi devraient être renforcées, et la garantie d'activité devrait être de durée limitée et proposée uniquement à ceux qui ont besoin de programmes intensifs. En règle générale, la Suède utiliserait de manière plus efficiente les crédits affectés aux programmes actifs du marché du travail si ceux-ci étaient de plus courte durée et démarraient dès le tout début de la période de chômage. Enfin, les fonds d'assurance-chômage seraient gérés plus efficacement s'ils devaient davantage supporter les consé-

quences financières du chômage, au moins à la marge. On pourrait pour ce faire, transformer la part de financement de l'État en une dotation globale et/ou lier les cotisations taux de chômage de chaque fonds.

Les perspectives d'emploi des groupes marginalisés sont susceptibles de s'améliorer si la législation relative à la protection de l'emploi (LPE) est assouplie. Tandis que les données internationales ne montrent pas clairement que la LPE affecte le taux de *chômage*, on a des raisons de penser qu'une LPE stricte réduit les taux d'*emploi* et d'*activité*. En Suède, la principale restriction résulte de la règle d'ancienneté (« dernier entré, premier sorti »). Celle-ci a pour but d'accorder une protection supplémentaire aux travailleurs âgés et d'atténuer la stigmatisation inhérente à la perte d'emploi. Cependant, elle peut avoir plusieurs répercussions négatives. Elle risque de bloquer les travailleurs dans des emplois mal adaptés (de fait, les Suédois restent plus longtemps dans le même emploi que les salariés des autres pays). Elle réduit la probabilité de voir un salarié créer sa propre entreprise s'il perd ce faisant ses droits d'ancienneté acquis. Elle peut rendre les personnes malades plus réticentes à changer d'emploi, ce qui, dans certains cas, éliminerait la cause même de leur maladie. Enfin, elle est susceptible d'accroître le taux de maladie pour une autre raison, certains signes montrant que l'absentéisme est plus élevé lorsqu'il existe une forte protection de l'emploi. ■

## Comment augmenter l'efficacité du secteur public ?

Un autre moyen de consolider les finances publiques est d'améliorer l'efficacité du secteur public. L'ouverture à la concurrence peut contribuer puissamment à ce résultat. Au bout du compte, tous les niveaux d'administration devraient se demander si c'est bien au secteur public qu'il incombe de fournir certains services. En Suède, on a toujours tendance à penser que si le gouvernement doit intervenir dans un secteur déterminé, il doit également produire lui-même les services correspondants. Les objectifs de la politique gouvernementale peuvent souvent être atteints par la voie de la réglementation et de la sous-traitance. Bien que l'ouverture à la concurrence et le contexte réglementaire se soient améliorés au fil des ans, il y a place pour de nouvelles réformes. Premièrement, les activités marchandes des municipalités et des autres institutions publiques devraient être soumises à la législation normale de la concurrence, et les autorités de la concurrence devraient être habilitées à imposer des sanctions aux collectivités locales. Deuxièmement, les procédures concernant les marchés publics doivent être améliorées pour assurer un traitement identique aux fournisseurs locaux et étrangers. Troisièmement, des évaluations comparatives plus systématiques pourraient contribuer à faire connaître les pratiques optimales et à identifier les collectivités locales dont la performance laisse à désirer. Enfin, il est très largement possible de vendre des actifs publics, notamment dans les segments compétitifs du secteur des entreprises. ■

## Quels défis pour le système de santé ?

L'Étude présente également une analyse approfondie du système de santé suédois qui, comparativement aux autres pays, est satisfaisant. Les soins sont de haute qualité, le système est relativement bien financé, et les différents intervenants ont fait preuve d'imagination pour le financement et la prestation des services. Néanmoins, certains problèmes subsistent encore : il faut principalement améliorer l'accès aux soins primaires, améliorer la qualité des soins dans les régions les moins performantes, faire en sorte que le secteur hospitalier utilise de manière plus efficiente les ressources dont il dispose, et faire en sorte que le système de santé repose sur une assise financière plus stable et plus tenable.

Le nombre très élevé de patients qui s'adressent à l'hôpital pour des soins primaires tient à la pénurie de généralistes et au fait que les horaires de travail des médecins sont réduits. On pourrait accroître le nombre de médecins de famille si les spécialistes dans d'autres disciplines pouvaient plus facilement se recycler dans ce type de soins. On pourrait encourager les médecins à travailler davantage, à s'occuper de leurs patients de manière plus efficiente et à avoir des horaires de consultation plus commodes en introduisant des systèmes de paiement mixtes comportant un élément de rémunération à l'acte. Dans le secteur hospitalier, la garantie de délai d'attente devrait être adaptée pour faire respecter le principe selon lequel les cas les plus urgents doivent être traités en priorité (par exemple, en ne faisant de la date d'inscription sur la liste d'attente qu'un facteur parmi tous ceux qui doivent déterminer le moment où un patient est pris en charge).

La décentralisation de la responsabilité des soins de santé présente des avantages. Il est permis aux comtés d'expérimenter différents modes de gestion de leurs systèmes, ce qui est l'une des raisons pour lesquelles le système de santé suédois est relativement innovant et flexible. Néanmoins, la décentralisation excessive dans certains domaines affecte la qualité des services et la sécurité des patients (par exemple, trop de services d'urgence sont sous-dimensionnés, tandis que le manque de coordination entre les comtés et les municipalités fait naître des problèmes à l'interface des soins hospitaliers et des soins sociaux). La décentralisation excessive affecte également l'efficacité du fait de chevauchements. Le gouvernement devrait envisager de réduire le nombre des comtés pour le ramener à une demi-douzaine, voire moins, ce qui leur permettrait de réorganiser leurs hôpitaux pour réduire le nombre de ceux dont la taille est trop faible. La coordination entre les municipalités et les comtés doit être améliorée, notamment pour les

patients ayant des problèmes psychiatriques, de drogue ou d'alcool.

Dans le secteur hospitalier, il existe de fortes disparités régionales sur les plans de l'efficacité, de la qualité et de la pratique médicale. Dans la plupart des comtés, il est nécessaire de renforcer le rôle des acheteurs, d'améliorer les mécanismes de financement des hôpitaux, en prévoyant une forme de paiement par pathologie, d'améliorer la gestion grâce à des systèmes plus efficaces d'évaluation des coûts des pathologies, notamment en psychiatrie, pour les soins ambulatoires et pour les soins primaires, et de recourir plus largement à des budgets pluriannuels. Le gouvernement pourrait également encourager une plus grande diversité des prestataires de services en levant l'interdiction des hôpitaux à but lucratif ou en autorisant des exemptions au cas par cas – mais seulement lorsqu'un cadre réglementaire adéquat sera en place pour réduire le plus possible les risques d'écrémage. ■

## Comment financer le système de santé ?

Les mécanismes actuels de financement posent plusieurs problèmes. Du fait de la règle de l'équilibre budgétaire, le financement des soins de santé est trop cyclique. Parmi les solutions possibles figurent la création de fonds de stabilisation, l'octroi aux comtés d'une base d'imposition moins cyclique (taxes foncières, par exemple), le calcul de l'assiette d'imposition selon le principe des moyennes mobiles et l'adoption d'un système de budgétisation pluriannuelle. Il se peut aussi que l'assiette de l'impôt sur le revenu n'augmente pas assez rapidement compte tenu du vieillissement de la population. Peut-être faudrait-il ainsi verser aux comtés une fraction de la TVA nationale. Enfin, les plafonds concernant la participation des patients aux frais devraient être réévalués, car ils n'orientent pas comme on l'espérait les malades vers le niveau de services qui correspond à leurs besoins. Le gouvernement pourrait relever ces plafonds, qui ont sensiblement baissé en termes réels, ou remplacer les montants forfaitaires par un pourcentage fixe du revenu des ménages. ■

## Pour plus d'informations

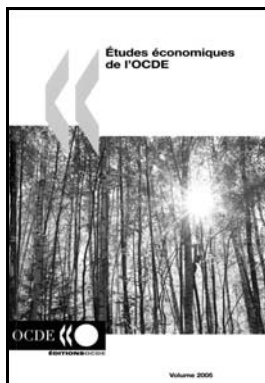
Des informations complémentaires peuvent être obtenues auprès de :

David Rae, Tél. : (33-1) 45 24 88 23  
E-mail : [david.rae@oecd.org](mailto:david.rae@oecd.org), ou

Martin Jørgensen, Tél. : (33-1) 45 24 17 44  
E-mail : [martin.jorgensen@oecd.org](mailto:martin.jorgensen@oecd.org) ■

## 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/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).



- **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](http://www.oecd.org/eco).
- **Perspectives économiques n° 77**, juin 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**

**[www.oedelibrairie.org](http://www.oedelibrairie.org)**

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,  
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Où nous contacter ?

**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](http://www.oecd.org/deutschland)

**ÉTATS-UNIS**

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

**FRANCE**

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](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**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](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://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](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oedemexico.org.mx](http://www.oedemexico.org.mx)

**Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE**

**[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)**