

## Évaluation et recommandations

*L'activité économique prend peu à peu une allure plus soutenue...*

L'économie suédoise a aujourd'hui amorcé une reprise, après le ralentissement plutôt bref mais prononcé de 2001, au cours duquel la croissance est tombée à 1¼ pour cent. Les principales causes de cet accès de faiblesse ont été l'essoufflement de la demande mondiale, en particulier pour les produits et services des télécommunications, ainsi qu'une érosion de la confiance des consommateurs induite par le dégonflement de la bulle boursière. Ces éléments mis à part, les conditions macroéconomiques sont restées généralement dynamiques, à la faveur d'une nette progression du revenu disponible des ménages, du bas niveau des taux d'intérêt, d'une hausse modérée des prix des logements et de la faiblesse du taux de change. Conjugés au raffermissement de la confiance des consommateurs et du commerce mondial vers le début de l'année, ces facteurs ont suscité une reprise de la consommation et des exportations, tandis que l'investissement est resté morose au début de cette année. A l'amorce de la reprise, la situation de la Suède est dans l'ensemble saine, même si l'inflation sous-jacente dépasse nettement le taux de 2 pour cent fixé comme objectif, tandis que les comptes des administrations publiques et des opérations courantes affichent de solides excédents, l'épargne privée étant toutefois relativement faible.

*... et entame la phase ascendante du cycle avec des capacités disponibles relativement réduites*

En dépit du ralentissement survenu en 2001, le taux d'utilisation des capacités est plutôt élevé dans certains secteurs non manufacturiers, et le marché du travail demeure très tendu. Mais comme le ralentissement antérieur avait été surtout absorbé par une érosion des gains de productivité, on peut penser que la progression de l'emploi sera réduite dans la phase initiale de la reprise. A 4 pour cent, le chômage est aujourd'hui inférieur à son niveau structurel tel qu'estimé par l'OCDE et la hausse des salaires

s'est quelque peu accélérée pour dépasser 4 pour cent par an. La part des profits continue de décroître et se situe désormais au-dessous de son creux précédent de 1990, aussi faudra-t-il une croissance plus vigoureuse de la productivité ou une modération des salaires pour aligner durablement les hausses des coûts et les gains dans le secteur des entreprises.

***La conjoncture exige une orientation plus restrictive des politiques...***

La production devrait augmenter d'environ 2 pour cent cette année, tandis qu'en 2003 la croissance pourrait s'accélérer jusqu'à 3¼ pour cent, dans l'hypothèse d'une politique budgétaire globalement inchangée durant cette année. Avec le retour implicite à des taux de croissance supérieurs au taux potentiel estimé de 2¼-2½ pour cent, le faible écart de production actuel serait résorbé vers le milieu de l'année prochaine. Les niveaux de productivité étant rétablis, l'emploi devrait remonter progressivement à partir du second semestre de cette année, tandis que le chômage sera pratiquement inchangé. La hausse des salaires devrait rester relativement forte, aux alentours de 4½ pour cent, et l'inflation se maintiendra sans doute au-dessus de l'objectif de 2 pour cent au cours de la période examinée, bien que la Riksbank soit censée relever progressivement le taux d'intérêt pour le porter à 5¼ pour cent au milieu de l'année prochaine. Les risques entourant les perspectives sont équilibrés. L'activité pourrait s'emballer par suite d'une hausse moins marquée du taux d'épargne des ménages ou du maintien de l'orientation budgétaire expansionniste en 2003. Les risques négatifs pour l'activité pourraient se concrétiser si la faiblesse actuelle de la demande externe d'équipements de télécommunications persiste. Par ailleurs, une incertitude considérable entoure l'évaluation de la durée du cycle de désinvestissement, qui pourrait être plus long que prévu.

***... étant donné les pressions à la hausse persistantes sur le front de l'inflation***

La hausse des prix s'étant accélérée pour dépasser la marge de tolérance fixée par la Riksbank autour de l'objectif de 2 pour cent, la politique monétaire axée sur le ciblage de l'inflation a été mise à rude épreuve, et la Riksbank a relevé les taux d'intérêt de ¼ point en mars et d'un montant identique en avril. A la différence des autres banques centrales, la Riksbank a maintenu le taux des prises en pension pratiquement inchangé tout au long de la récession, et elle a opportunément décidé d'adopter une orientation restrictive

à un stade plus précoce. En conséquence, la Suède est entrée dans la phase de reprise actuelle avec des taux d'intérêt à court terme plus élevés que dans la zone euro et aux États-Unis, alors qu'au début de 2001 les écarts étaient négatifs. Néanmoins, étant donné les taux d'inflation actuels et la perspective d'un retour de la croissance au-dessus de son taux potentiel, les taux d'intérêt devront monter davantage. D'après les informations actuelles et les prévisions de l'OCDE, une augmentation d'un point environ au cours de l'année prochaine serait nécessaire, mais si l'assouplissement budgétaire se poursuivait en 2003 il faudrait un ajustement plus marqué pour maintenir l'inflation dans la fourchette retenue comme objectif.

***La possibilité d'une adhésion à la zone euro est sérieusement envisagée***

Le débat sur l'adoption de l'euro par la Suède a pris de l'ampleur ces derniers temps car l'opinion y est devenue plus favorable et le gouvernement a fait état d'un référendum possible en 2003. Les discussions se sont focalisées sur le rôle et l'efficacité de la politique de stabilisation à l'intérieur et en dehors de l'Union économique et monétaire (UEM). Pour un membre à part entière, il serait manifestement plus difficile de contrer des chocs asymétriques par une politique de stabilisation active, faute d'une politique monétaire indépendante. En revanche, l'adhésion à l'UEM assurerait une plus grande stabilité du taux de change effectif et par là même affaiblirait notablement une source potentielle de ces chocs. De surcroît, en s'en tenant strictement à l'objectif actuel d'un excédent des administrations publiques maintenu à 2 pour cent du PIB au cours du cycle, les autorités disposeraient semble-t-il d'amples marges de manœuvre pour une réaction de la politique budgétaire si le besoin s'en faisait sentir.

***La politique budgétaire est fortement expansionniste en raison des réductions d'impôts...***

Selon les estimations officielles, les nouvelles mesures de stimulation budgétaire prises en 2002 ont représenté environ 1¼ pour cent du PIB. Pour une large part, l'assouplissement budgétaire qui s'est produit ces trois dernières années a consisté en réductions des taux de l'impôt sur le revenu, mais parmi les allègements fiscaux appliqués cette année figurent des mesures n'ayant aucune incidence du côté de l'offre, notamment une réduction de la fiscalité immobilière, l'abaissement de la TVA sur les livres et les magazines et le rétablissement de la déductibilité des cotisations syndicales. La

décision politique de mettre en œuvre en 2003 la quatrième et dernière étape du programme de réduction d'impôts lancé en 2000 n'a pas encore été prise. Cette initiative se justifie par ses effets structurels bénéfiques et elle pourrait être engagée sans trop compromettre les finances publiques puisque l'excédent structurel est encore estimé à quelque 2½ pour cent du PIB, mais vu le niveau aujourd'hui élevé des taux d'inflation, il ne serait pas très judicieux d'attiser encore l'expansion macro-économique actuelle. Les éventuelles baisses d'impôts devraient, donc, s'accompagner de coupes correspondantes dans les dépenses.

**... et de la montée des dépenses discrétionnaires, qui malmène les plafonds de dépenses**

L'orientation expansionniste de la politique budgétaire a gagné de plus en plus les dépenses publiques car l'administration centrale a pris un certain nombre de mesures discrétionnaires, notamment un relèvement des subventions aux collectivités locales en faveur de l'éducation et de la santé. Le plafonnement du ticket modérateur pour les soins aux personnes âgées et aux enfants entraînera une hausse supplémentaire des dépenses publiques de ¼ point de PIB en 2002. Autre facteur en cause, les impôts sur le revenu forment la majeure partie des recettes des collectivités locales et leur caractère conjoncturel tend à se répercuter sur le comportement en matière de dépenses. Cet effet procyclique doit être neutralisé : une solution consisterait à lisser la base d'imposition au cours du cycle, une autre serait d'ajuster de façon anticyclique les subventions globales aux niveaux inférieurs d'administration. Quoi qu'il en soit, s'agissant de la politique budgétaire, l'impératif le plus immédiat est de préserver le plafond de dépenses de l'administration centrale, qui est de plus en plus menacé car les marges budgétaires ont disparu. Le gouvernement a adopté des mesures telles que les dépenses fiscales, non seulement pour faire face *a posteriori* à des évolutions négatives imprévues, mais aussi pour ménager la possibilité de nouvelles dépenses discrétionnaires qui ne seraient pas possibles dans les limites du plafond.

**Les décisions de dépenses doivent mieux s'inscrire dans un cadre global**

A moyen terme, il convient d'intégrer complètement le plafond de dépenses au nouveau cadre budgétaire en comptabilité d'exercice, mais aussi de le consolider en rétablissant des marges de sécurité minimales raisonnables. Des contraintes budgétaires plus dures pourraient être

imposées aux dépenses de fonctionnement et aux transferts non obligatoires pour la période de prévision de trois ans, étant donné que ces dépenses sont entièrement contrôlées par le gouvernement et que des ajustements peuvent être effectués rapidement si nécessaire. Les dépenses obligatoires pourraient nécessiter une approche plus complexe, avant tout pour éviter que les gains sur ces transferts résultant des évolutions conjoncturelles ne soient absorbés par d'autres programmes. Indépendamment du respect du plafond global de dépenses, les arbitrages et priorités parmi les catégories de dépenses doivent être traités de manière plus explicite, tandis que les avantages nets associés aux programmes de dépenses devraient être systématiquement jaugés en regard d'une solution de rechange consistant à abaisser les impôts.

***La transparence des programmes publics doit être renforcée***

Il faut veiller à ce que l'argent des contribuables soit dépensé plus efficacement. Les activités de l'administration centrale sont généralement exécutées par des organismes publics soumis à un régime de gouvernance plutôt faible. Bien que ces institutions s'inscrivent logiquement dans une structure ancienne d'organisation des affaires publiques, l'évolution récente de la gestion du secteur public vers une plus grande liberté opérationnelle a affaibli le contrôle effectif. Il faut durcir l'obligation de rendre des comptes, en particulier en subordonnant les contrats d'emploi des dirigeants des organismes à l'obtention de résultats et en élaborant des critères de performance plus précis. Ces deux initiatives exigeront des mécanismes de surveillance et de contrôle plus efficaces.

***Dans le secteur de l'éducation, les résultats doivent s'accompagner d'une plus grande efficacité***

Depuis la crise budgétaire du début des années 90 les services publics ont fait l'objet de nombreuses réformes, mais de nouvelles actions seront nécessaires à la fois pour supprimer les derniers points noirs et pour continuer d'améliorer les performances et l'efficacité dans tous les secteurs. L'attention doit se porter notamment sur le système éducatif, qui obtient des résultats supérieurs à la moyenne mais pour un coût élevé. Il serait en particulier souhaitable d'envisager les actions suivantes :

- Définir les moyens de réduire le nombre d'années nécessaires pour obtenir des qualifications de base,

par exemple en améliorant la productivité des classes et en augmentant le nombre d'heures de classe par an. Consacrer davantage de temps aux matières fondamentales, et surtout aux mathématiques et aux sciences, permettrait aussi de relever le niveau et de mieux réaliser les objectifs déclarés du gouvernement dans ces domaines.

- Instaurer une vérification et une évaluation plus systématiques des résultats scolaires pour que les parents et les contribuables puissent comparer objectivement les différents établissements et suivre les performances du système dans son ensemble au fil du temps.
- Obtenir des gains d'efficacité substantiels dans l'utilisation des ressources en raccourcissant quelque peu le parcours sinueux dans l'enseignement tertiaire. A cet effet, on pourrait adapter la procédure d'entrée aux besoins de formation, mais aussi exiger que les étudiants prennent en charge une partie des frais de scolarité et limiter davantage encore la durée de l'assistance financière pour inciter les étudiants à bien choisir leurs programmes et à achever leurs études dans un délai raisonnable.

***Le financement dans le secteur de la santé doit être évalué au regard d'autres priorités***

Des gains de productivité substantiels ont été obtenus dans le secteur des soins de santé, notamment par un plus large appel aux marchés internes et externes. Une évaluation exhaustive de cette expérience aiderait à déterminer les possibilités de développer encore le recours à des solutions privées dans ce secteur. Néanmoins, une partie de l'opinion publique estime que les délais d'attente sont trop longs et que le secteur est sous-financé, même s'il est difficile de trouver des données fiables sur ce point. Parallèlement, l'augmentation de la part des personnes âgées au cours des prochaines années pèsera sur les ressources. En tout état de cause, les financements publics additionnels alloués à ce secteur devront être évalués au regard des coûts et avantages de la prise en compte d'autres priorités publiques, d'autant que la demande de services de santé tend à croître de façon continue lorsque le patient ne supporte pratiquement aucun des coûts afférents. Augmenter les redevances d'utilisation pour les soins de santé, certes

bien conçues mais trop réduites à l'heure actuelle, serait un autre moyen de combler le décalage perçu entre la demande et l'offre ; cependant, de nouvelles études seraient nécessaires pour bien évaluer les conséquences de cette mesure.

***Il faut exposer clairement les coûts et avantages des choix sociaux et éviter l'érosion de l'offre de main-d'œuvre***

L'aide aux familles est un autre domaine dans lequel les coûts et avantages devraient être soigneusement pesés. S'agissant des choix sociaux, la Suède gère l'un des dispositifs de congés parentaux rémunérés les plus généreux parmi les pays de l'OCDE et offre des prestations conçues pour lisser l'impact des enfants sur les coûts des ménages. C'est là un exemple de politique où les jugements de valeur sont importants, mais il appartient aux décideurs de signaler à la population les conséquences économiques des actions engagées et en particulier le coût du recouvrement des recettes fiscales afférentes. Il n'est pas certain que cette précaution ait été prise lors de la décision récente d'étendre le congé parental. Le congé parental rémunéré peut jusqu'à un certain point promouvoir les liens avec le marché du travail et l'égalité hommes-femmes, mais un congé prolongé, outre ses répercussions budgétaires, risque d'entraîner une érosion des compétences et une baisse de l'offre de main-d'œuvre. Les pouvoirs publics devraient s'attacher à accroître encore l'offre de travail dans le moyen terme, car il s'agit là d'un facteur crucial pour permettre à la Suède de préserver le niveau de vie le plus élevé possible malgré la hausse du rapport inactifs/actifs. Le projet de comptes individuels d'épargne-éducation est un autre exemple de dispositif qui conduirait des travailleurs à quitter leur emploi, dans ce cas pour un bénéfice sans doute incertain si l'on considère le rendement économique de leur investissement supplémentaire en capital humain.

***Les régimes de maladie et d'invalidité doivent être recentrés sur l'objectif du retour au travail***

Afin d'augmenter la proportion des actifs, il faut avant tout réduire le recours aux régimes de maladie et d'invalidité comme voies de départ en préretraite. La générosité des prestations et l'insuffisance des mesures de contrôle de l'accès, en dépit des tentatives de durcissement qui se sont succédées, ont fortement incité certains individus à réclamer une prestation publique pour des raisons médicales difficilement vérifiables. Il faut restructurer les dispositifs de

telle sorte que ceux qui ont réellement besoin d'une assistance et qui sont incapables de subvenir à leurs besoins continuent de bénéficier d'un niveau de vie décent, tandis que ceux qui profitent surtout du système seront dûment repérés et devront reprendre un emploi pour gagner leur vie. Dans la pratique, cela demandera une action sur plusieurs fronts :

- Exiger des employeurs une prise en charge financière accrue de la maladie sur une période plus longue.
- Limiter la durée de versement des prestations de maladie, tout en instaurant des mesures de réadaptation plus efficaces.
- Durcir les conditions d'accès aux prestations d'invalidité, en établissant des critères nationaux clairs pour le passage de la maladie à l'invalidité et en accordant les droits à prestation d'invalidité pour une période fixe mais renouvelable.
- Réduire l'attrait relatif d'une pension d'invalidité par rapport à un emploi, attrait qui résulte des allocations de logement, d'un régime fiscal préférentiel et de la prise en charge des cotisations des bénéficiaires au régime national de retraite, tout autant que du remplacement direct des revenus.

***Les réformes fiscales devraient s'appliquer à réduire les taux marginaux effectifs d'imposition élevés pour renforcer les incitations à travailler***

Les effets dissuasifs du niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition deviennent plus manifestes, et la durée moyenne mesurée du travail semble de nouveau décroître en Suède, même s'il est moins certain que la quantité de travail réellement effectuée diminue. De fait, l'activité formelle est parfois financièrement moins intéressante que les activités de type bricolage ou les services de sous-traitance dans l'économie souterraine qui permettent d'échapper à l'impôt. Le programme gouvernemental de réforme fiscale a déjà réduit sensiblement les taux d'imposition moyens et marginaux applicables à bon nombre sinon à la totalité des ménages. Après l'achèvement du programme de quatre ans actuel, la réforme fiscale devrait s'employer en priorité à réduire encore les taux effectifs marginaux d'imposition les plus élevés qui pèsent sur le travail ; à cet effet, on devrait mettre en place un train

de mesures sans incidence sur les recettes. Il pourrait comprendre les dispositions suivantes :

- convertir l'actuel abattement à la base en un crédit d'impôt, ou le remplacer par une tranche initiale à taux zéro ;
- supprimer le second niveau de l'impôt national sur le revenu et réduire le taux applicable aux personnes encore redevables ou relever encore le seuil de façon qu'un nombre plus réduit de contribuables acquittent cet impôt ;
- atténuer l'impact particulièrement négatif du critère de ressources appliqué aux allocations complémentaires de logement;
- relever le taux effectif moyen de la TVA en appliquant le taux normal à un plus large éventail de biens et de services. Malheureusement, la décision du gouvernement d'abaisser le taux de la TVA sur les livres et les magazines va à l'opposé de cette stratégie ;
- transférer une plus grande part de la pression fiscale des revenus salariés à la propriété immobilière, qui est aujourd'hui taxée à un taux très inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE et qui devrait supporter une plus grande part de la charge fiscale pour des raisons économiques évidentes.

***La politique du logement nécessite des réformes, la plus urgente étant la déréglementation des loyers***

Le secteur du logement pose plusieurs problèmes aux décideurs publics. La formation des loyers reste de fait étroitement réglementée, ce qui décourage les investisseurs privés, et les sociétés municipales de gestion de logements ont pratiquement arrêté leurs programmes de construction. En même temps, on observe une forte dichotomie : certaines régions se caractérisent par des taux élevés de logements inoccupés et des opérations de démolition croissantes, alors que la demande de logements croît rapidement dans les régions en forte expansion, notamment autour des trois grandes zones métropolitaines. Il est préoccupant de constater que la flambée des prix des logements dans ces dernières n'a pas stimulé notablement l'activité de construction, ce qui fait craindre deux évolutions négatives. *Premièrement*, la poussée des prix des logements risque de perdurer aussi longtemps que la réaction de l'offre ne sera

pas à la hauteur de l'accroissement de la demande. Dans le pire des cas, cela pourrait engendrer une bulle immobilière dont la résorption exigerait des mesures douloureuses. *Deuxièmement*, les faibles taux de construction sont susceptibles de freiner l'activité, de réduire la mobilité de la main-d'œuvre et de maintenir sans raison des disparités de taux de chômage d'une région à l'autre. Un certain nombre de réformes permettraient de parer à ces dangers.

- Dans un premier temps, il faut d'urgence assouplir la réglementation des loyers. Du reste, les considérations d'équité normalement avancées pour justifier ce dispositif apparaissent contestables. Dans les régions attractives l'attribution de logements à loyer modéré s'apparente à une loterie, elle ne profite pas spécialement aux catégories à faible revenu et la généralisation de la sous-location et des transactions sur le marché noir compromet la réalisation des objectifs.
- Il faut poursuivre les efforts pour modérer la hausse des coûts dans le secteur de la construction, notamment par des initiatives visant à stimuler la concurrence et à faciliter une mobilité accrue parmi les travailleurs de la construction.
- Enfin, il faudrait remédier à la pénurie apparente de sites de construction appropriés. Les carences du processus d'aménagement du territoire devront être détectées et corrigées. L'instauration d'impôts fonciers locaux serait un moyen de motiver les collectivités locales, aujourd'hui assez peu incitées à fournir des terrains adéquats.

## Résumé

La performance de l'économie suédoise est restée robuste en dépit du ralentissement de l'an dernier, et ses perspectives sont satisfaisantes. La politique macroéconomique pourrait devoir s'ajuster avec la reprise, tandis que des réformes structurelles sont nécessaires pour assurer de meilleures perspectives de croissance à moyen terme. Cependant, la réforme structurelle s'est quelque peu essouffée ; de nouvelles avancées sont nécessaires dans un grand nombre de domaines pour maintenir la progression du niveau de vie et faire face aux coûts d'un système géné-

reux de protection sociale et des défis démographiques à venir. En particulier, divers aspects du marché du travail appellent des actions correctrices. A court terme, étant donné que le marché du travail est tendu et que l'inflation se maintient au-dessus de l'objectif fixé par la Riksbank, un nouveau durcissement monétaire s'impose. Pour faire en sorte que la demande globale s'établisse à un niveau approprié, on doit s'abstenir de toute relance budgétaire l'an prochain et compenser par d'autres mesures les réductions prévues de l'impôt sur le revenu. Il faut réduire les dépenses de l'administration centrale de manière à créer des marges crédibles en deçà des plafonds fixés. Il y aurait lieu de consolider le cadre de budgétisation et de rendre plus explicites les priorités de dépenses, les avantages escomptés étant systématiquement comparés avec la solution de rechange consistant à alléger les impôts. Une évaluation rigoureuse des résultats dans chaque secteur de la fonction publique aiderait aussi à promouvoir l'efficacité et à détecter les programmes peu performants. Il faudrait s'employer plus activement à atténuer les contre-incitations malencontreuses à travailler, en particulier celles qui découlent des régimes de maladie et d'invalidité et du niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition applicables au travail. Des marges de manœuvre pourraient être créées pour réduire encore les impôts sur le revenu en relevant le taux effectif de la TVA et en alourdissant la fiscalité foncière. Il serait aussi souhaitable de libéraliser le secteur du logement pour un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. Au total, l'économie affiche de bons résultats, mais la mise en œuvre de nouvelles mesures structurelles améliorerait notablement les perspectives à moyen terme.