

Étude économique de la Norvège, 2004

Résumé

Les perspectives à court terme de la Norvège sont bonnes. Grâce à la reprise mondiale, la croissance pourrait s'établir pendant un temps à des taux supérieurs au potentiel, notamment si l'inflation est largement en retrait de l'objectif et si les tensions du marché du travail se relâchent avec le cycle. Les taux d'intérêt sont faibles et la politique budgétaire ne doit plus être expansionniste. De fait, il importera de freiner les dépenses au cours des prochaines années pour revenir au rythme permmissible d'utilisation des recettes pétrolières que les autorités norvégiennes ont elles-mêmes fixé et qui est compatible avec les considérations d'équité intergénérationnelle. À plus long terme, les raisons d'une rigueur budgétaire persistante sont encore plus fortes. Sous l'effet conjugué de l'évolution démographique et de la montée en régime du système de pension, les dépenses publiques à ce titre augmenteront sensiblement au cours des prochaines décennies, même si les importantes réformes actuellement examinées sont rapidement mises en œuvre. À l'avenir, il faudra essentiellement compter, pour faire progresser les niveaux de vie, sur des améliorations de la productivité et de l'emploi dans le secteur des entreprises privées non pétrolières. Pour préserver le dynamisme de l'économie non pétrolière, il faudra procéder à des réformes des marchés des produits et du travail d'une part, et des politiques sociales et des programmes de transfert de l'autre. Les politiques menées dans ces différents domaines sont étroitement interdépendantes et il est peu probable que les réformes soient couronnées de succès si elles ne sont pas généralisées. S'agissant de la formation des salaires, une plus grande flexibilité est souhaitable, notamment dans le secteur public. Les modifications proposées dans les domaines de l'enseignement et de la formation permettront d'élever les niveaux de compétence, mais l'utilisation rationnelle des deniers publics doit être un critère essentiel pour déterminer l'ordre de priorité des programmes. La concurrence devrait être renforcée par une réforme de la

Quels sont les réalisations et les défis principaux de la Norvège concernant la politique économique ?

Comment s'effectue la mise en place du nouveau cadre de politique macroéconomique ?

Comment rendre les politiques monétaires et budgétaires plus cohérentes et crédibles ?

Une réforme du régime des retraites est-elle nécessaire ?

Faudrait-il réglementer plus strictement les prestations maladie et les pensions d'invalidité ?

La réforme des prestations sociales peut-elle inverser l'évolution défavorable de l'utilisation de main-d'œuvre ?

Que propose la réforme fiscale ?

Comment augmenter la flexibilité du marché du travail ?

Comment améliorer la qualité de l'enseignement ?

Pourquoi un cadre favorable à la concurrence est-il si important ?

Comment améliorer le développement durable ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Norvège pour 2004. 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.

réglementation et une politique plus volontariste : les amendements proposés pour que les textes soient plus strictement respectés offrent l'occasion de mieux centraliser la politique de la concurrence, et devraient prévoir la création d'un organe d'appel indépendant. La présence financière de l'État et les subventions à l'agriculture devraient être réduites. Grâce aux vastes programmes sociaux de la Norvège, la pauvreté est pratiquement inexistante dans ce pays, et la conscience professionnelle et citoyenne profondément ancrée a limité l'utilisation abusive du système dans le passé. L'augmentation très rapide du nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité et de personnes en congés maladie donne cependant à penser qu'il pourrait être nécessaire de renforcer les contrôles. Il faudra faire avancer les efforts de réforme suggérés ci-dessus si l'on veut utiliser les ressources de manière plus efficiente et accroître par là même la production potentielle non pétrolière tout en faisant en sorte que la Norvège conserve un niveau de vie élevé pendant les années à venir. ■

Quels sont les réalisations et les défis principaux de la Norvège concernant la politique économique ?

Au cours des dernières décennies, la Norvège s'est placée dans le peloton de tête des pays de l'OCDE pour ce qui est de la croissance économique, laquelle s'est même accélérée dans la partie continentale du pays pendant les dix dernières années. Grâce à la richesse pétrolière croissante, le revenu par habitant de la Norvège est comparable à celui des États-Unis, mais ce bon résultat tient aussi pour beaucoup à d'autres facteurs : des politiques macroéconomiques axées sur la stabilité qui ont empêché que le patrimoine pétrolier ne soit dilapidé ; des gains d'efficacité à la suite de la libéralisation d'un certain nombre de secteurs de services ; l'incidence directe et les retombées indirectes de l'existence d'un secteur pétrolier fortement capitalistique, technologiquement très avancé et en pleine expansion ; l'importance de la valeur accordée au travail, qu'illustrent des taux d'activité masculine et féminine exceptionnellement élevés, tant chez les jeunes que chez les personnes âgées ; enfin, un marché du travail très performant, sur lequel le dynamisme de la création d'emplois est allé de pair avec une forte croissance de la productivité. Grâce au fort degré de cohésion sociale et de solidarité qui caractérise de longue date la Norvège, l'exploitation des réserves pétrolières bénéficie à toutes les catégories sociales, et les générations futures continueront à en tirer parti longtemps après que ces ressources auront été épuisées. Il s'agira alors de faire en sorte que cette bonne performance s'inscrive dans la durée.

Le premier grand problème est de gérer les *politiques monétaire et budgétaire* en veillant à les équilibrer de manière à renforcer la crédibilité de l'action des pouvoirs publics et à donner ainsi un cadre stable à la croissance. Le deuxième problème est lié aux menaces qui pèseront sur la

viabilité des finances publiques à long terme si les politiques actuelles sont poursuivies. Le système de retraite, qui n'a pas encore atteint son plein régime mais va subir les conséquences de l'évolution démographique engendrera une augmentation des dépenses plus prononcée que dans tout autre pays de l'OCDE. Le troisième grand problème est de mettre un terme à la *diminution de l'utilisation de la main-d'œuvre* due au recours grandissant aux congés maladie et aux pensions d'invalidité. Le dernier problème, plus longuement analysé dans la présente Étude, est la *nécessité de renforcer la concurrence sur les marchés de produits*. Malgré le dynamisme de la productivité en Norvège, ce pays dispose, si l'on en croit les indicateurs de l'OCDE, d'une importante marge de manœuvre pour l'améliorer davantage grâce à des réformes favorisant la concurrence, réformes qui seront essentielles pour assurer le passage à l'ère post-pétrolière. ■

Comment s'effectue la mise en place du nouveau cadre de politique macroéconomique ?

Depuis au moins une décennie, l'un des objectifs centraux de la Norvège est de bien gérer sa richesse pétrolière croissante. Durant la plus grande partie des années 90, la priorité des pouvoirs publics – inscrite dans l'Alternative de solidarité – a été de préserver la compétitivité de l'économie continentale en faisant appel à la politique monétaire pour stabiliser le taux de change nominal, à la politique des revenus pour faire en sorte que les salaires nominaux progressent au même rythme que chez les partenaires commerciaux du pays, et à la politique budgétaire pour que la demande globale s'aligne sur la croissance potentielle. Vers la fin du siècle, les poussées exercées sur les dépenses du fait de l'accroissement de la richesse pétrolière ont rendu nécessaire une réorganisation du cadre de l'action gouvernementale. En 2001, la politique monétaire a été formellement réorientée vers un ciblage flexible de l'inflation, l'objectif d'inflation étant fixé à 2½ pour cent. La politique budgétaire a été elle aussi redéfinie : le transfert annuel de recettes pétrolières au budget de l'État en vue de financer un déficit structurel « non pétrolier » doit s'aligner au fil des ans sur le « rendement réel » du Fonds pétrolier, estimé à 4 pour cent de la valeur du Fonds. Cette règle intégrait une dose limitée d'expansion budgétaire à un moment où, pour des raisons conjoncturelles, un durcissement aurait été plus opportun, mais elle offre le grand avantage de fixer clairement des règles prudentes pour l'utilisation à long terme des actifs croissants du Fonds pétrolier – base qui faisait défaut dans le régime précédent – tout en reconnaissant le droit des générations futures de bénéficier d'une partie de la richesse pétrolière.

En partie du fait de l'évolution économique internationale, mais aussi de tensions intérieures, la mise en œuvre du nouveau cadre s'est heurtée à des difficultés au cours des

deux premières années, concernant aussi bien la politique monétaire que la politique budgétaire.

Au début de 2002, la Banque centrale a été confrontée à des hausses de salaires manifestement excessives au regard de l'objectif d'inflation, et elle a relevé les taux d'intérêt d'un demi point de pourcentage, l'écart demeurant ainsi important par rapport aux autres pays. La couronne s'est encore appréciée, aggravant les problèmes de compétitivité-coûts du secteur exposé après plusieurs années de forte progression des salaires, ce qui a entraîné d'importantes pertes d'emplois dans les industries manufacturières. À partir du milieu de 2002, la baisse des prix à l'importation a ramené rapidement l'inflation au-dessous de l'objectif. De plus, le ralentissement de la croissance intérieure et la modération des augmentations contractuelles de salaire du début de 2003 ont laissé présager une atténuation plus sensible qu'on ne l'avait antérieurement prévu des tensions inflationnistes à moyen terme. Depuis la fin de 2002, la Banque centrale a procédé à plusieurs réductions des taux d'intérêt représentant au total 5 points de pourcentage au début de 2004, et le taux de change réel (exprimé en termes de prix relatifs à la consommation) est revenu à sa tendance à long terme. L'inflation est restée très inférieure à l'objectif.

En ce qui concerne la politique budgétaire, les lignes directrices pour l'utilisation des recettes pétrolières autorisaient généralement des déviations d'une année sur l'autre pour lisser les variations de la valeur marchande des actifs du Fonds et absorber les fluctuations conjoncturelles. En l'occurrence, la baisse des prix des actifs au niveau international, la croissance atone de l'économie norvégienne, les réductions d'impôts et l'augmentation des dépenses ont fait que la consommation de la rente pétrolière au cours des deux années écoulées a dépassé en moyenne de 1 pour cent de PIB par an le rendement réel attendu du Fonds. De plus, les plans budgétaires actuels n'impliquent pas de correction pour 2004, année de reprise économique. Selon les prévisions du ministère des Finances, même si la consommation des recettes pétrolières est gelée en termes réels dès maintenant – ce qui implique une contraction en pourcentage du PIB –, un retour à la norme de 4 pour cent ne se produirait que vers la fin de la décennie. ■

Comment rendre les politiques monétaires et budgétaires plus cohérentes et crédibles ?

À l'appui d'une reprise équilibrée et durable, les politiques monétaire et budgétaire devront être cohérentes. Bien que l'une et l'autre puissent être mises en œuvre avec une certaine flexibilité, les risques d'importantes fluctuations des variables réelles et financières seraient réduits dans la mesure où leurs points d'ancrage fondamentaux – l'objectif d'inflation pour la politique monétaire et la norme de 4 pour cent pour la politique budgétaire – gagneraient en crédibilité auprès des marchés. En ce qui concerne la politique monétaire, la Banque centrale applique une politique flexible de

ciblage de l'inflation, ce qui signifie qu'en se fixant un horizon suffisamment éloigné pour atteindre son objectif en la matière, elle peut également se préoccuper dans une certaine mesure de l'écart conjoncturel. Au fil du temps, la stabilité de l'emploi et de l'inflation aura le plus de chances d'être assurée lorsque les partenaires sociaux internaliseront la relation à long terme entre les salaires réels et la productivité, ainsi que le point d'ancrage nominal fourni par l'objectif d'inflation. À en juger par les augmentations de salaire très modérées négociées en 2003, cette internalisation semble déjà se produire, même si le véritable test interviendra lors de la prochaine reprise. La crédibilité de la politique monétaire sera déterminante. Des auditions du Gouverneur de la Banque centrale devant le Parlement sont régulièrement organisées depuis la fin de 2003 ; il s'agit d'une mesure essentielle pour renforcer la responsabilité de la Banque et améliorer la transparence et la communication de ses objectifs et des stratégies qu'elle entend mettre en œuvre pour les réaliser. Il faut également se féliciter des décisions récemment prises pour dépolitiser le processus de nomination des membres du conseil d'administration de la Banque.

Il est essentiel que la politique budgétaire instaure et préserve la crédibilité de la norme fixée, face à la poussée des dépenses qui s'intensifiera durant la présente décennie et au-delà du fait de l'élévation des engagements au titre des dépenses de santé et des retraites publiques, même si le calcul des prestations est modifié comme on l'a récemment proposé. Il est donc souhaitable de revenir plus rapidement qu'on ne le prévoit actuellement à la trajectoire de 4 pour cent fixée à la progression des dépenses, la principale raison en étant que si les marchés considèrent qu'il est impossible de résister aux pressions poussant à une augmentation excessive des dépenses, la monnaie tendra à s'apprécier. En retardant encore le retour à la trajectoire initiale prescrite par la règle pétrolière, on saperait la crédibilité du cadre de la politique budgétaire. L'adoption d'un processus contraignant de budgétisation pluriannuelle pourrait être un moyen d'atteindre les objectifs budgétaires. ■

Une réforme du régime des retraites est elle nécessaire ?

Même si elle est respectée, la norme budgétaire ne dégagera guère de ressources supplémentaires pour faire face à la poussée exercée sur les dépenses à long terme par une population vieillissante. La consommation de recettes pétrolières telle qu'elle est définie par la règle n'augmenterait que d'environ 1 point de PIB d'ici 2030 par rapport à son taux actuel. Si des réformes ne sont pas engagées, les dépenses brutes au titre des retraites publiques croîtront de quelque 10 points de PIB. Les dépenses de santé vont probablement aussi augmenter avec le vieillissement démographique. Il faut donc accorder une priorité accrue à la viabilité budgétaire à long terme, et la marge de manœuvre de la politique budgétaire actuelle devrait être décidée en conséquence. La progression exceptionnellement forte des dépenses publiques

de retraite en Norvège reflète la générosité des prestations, le caractère encore immature du système, et (plus particulièrement) le net allongement attendu de l'espérance de vie dans l'avenir. Des réformes du système de pension vieillesse sont actuellement à l'étude ; trois des mesures suggérées – prendre en compte l'espérance de vie de manière à ce que le niveau des pensions pour un groupe d'âge donné soit automatiquement réduit si cette espérance augmente, rendre les pensions plus équitables d'un point de vue actuariel, et ne pas les indexer intégralement sur les salaires – réduiraient la hausse prévue des dépenses de 4 points de PIB. Ces réformes devraient être mises en route sans retard.

La Commission des pensions suggère également de remplacer le Fonds pétrolier et la Caisse nationale d'assurance par un nouveau Fonds de pension, qui compléterait le régime (réformé) de répartition. Un certain nombre de points restent à préciser, notamment la façon dont fonctionnerait ce fonds, et les engagements auxquels il devrait faire face. En l'occurrence, la capitalisation en soi ne réglerait pas le problème des pensions dans la mesure où la valeur actuelle des engagements à ce titre dépasse fortement la valeur attendue combinée des actifs du Fonds pétrolier et de la Caisse nationale d'assurance. Il reste donc impératif d'engager des réformes analogues à celles que l'on vient de décrire pour freiner les dépenses futures de pensions. L'un des avantages possibles de la stratégie suggérée par la Commission des pensions est qu'il serait politiquement difficile de puiser des ressources dans un fonds affecté au paiement des retraites et de les utiliser à d'autres fins. Il serait alors peut-être plus aisé de résister aux pressions en faveur d'un accroissement de dépenses publiques dans d'autres domaines. Si l'on retenait la proposition d'un nouveau fonds de pension, il faudrait que les recettes soient investies conformément aux principes qui régissent l'actuel Fonds pétrolier. On aurait ainsi l'assurance que les recettes pétrolières sont investies pour une large part en actifs financiers étrangers afin de neutraliser les pressions exercées sur le taux de change. Pour réserver la valeur du capital du Fonds au fil des ans, il faudrait que la politique budgétaire respecte systématiquement la règle budgétaire.

Avec le vieillissement de la population, les dépenses au titre de la santé et des soins de longue durée exerceront également des pressions sur les budgets (notamment locaux), ce qui rend d'autant plus nécessaire d'accroître les recettes et de réduire les autres catégories de dépenses. Un programme de «modernisation» du secteur public a été lancé lors de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement en 2001. Ce programme vise à mieux utiliser les ressources, par exemple en encourageant le secteur public à adopter des solutions fondées sur le jeu du marché, mais il doit être développé plus avant. En particulier, tous les services contestables à but lucratif pourraient être privatisés, parallèlement à une harmonisation des conditions dans lesquelles opèrent les prestataires publics et privés de services publics. De ce point de vue, l'introduction d'une compensation de la TVA pour tous les achats des communes auprès d'entreprises privées est une sage décision. L'administration centrale devrait déléguer des responsabilités aux collectivités locales et mettre au point

des incitations adéquates pour encourager les entités publiques à atteindre des objectifs de résultats convenus d'un commun accord. Dans le même temps, il faudrait que les décisions de dépenses prennent davantage en compte les analyses coût-avantages. ■

Faudrait-il réglementer plus strictement les prestations maladie et les pensions d'invalidité ?

Les dépenses au titre des pensions vieillesse commenceront à s'accroître d'ici une dizaine d'années, mais les dépenses consacrées aux prestations d'assurance maladie et aux pensions d'invalidité augmentent déjà à un rythme rapide. Le nombre de personnes couvertes par le régime d'assurance maladie de longue durée et les différents régimes d'invalidité s'est accru de manière spectaculaire depuis le milieu des années 90. Des mesures doivent être prises pour réduire le recours aux congés maladie. Un accord signé en 2001 (sans incitations financières) entre les syndicats, les employeurs et le gouvernement prévoit de réduire de 20 pour cent les congés maladie entre le milieu de 2001 et la fin de 2005, mais cet objectif sera difficile à atteindre dans la mesure où ces congés ont déjà augmenté de plus de 10 pour cent depuis lors. En conséquence, les autorités devraient rechercher d'autres moyens de faire reculer les taux d'absence, notamment en réglementant plus strictement les prestations d'assurance maladie ou en durcissant les critères utilisés pour leur attribution. De plus, le Système national d'assurance devrait suivre de plus près l'évolution de l'aptitude au travail des bénéficiaires.

Bien que la population norvégienne ait une espérance de vie supérieure à la moyenne, le nombre des bénéficiaires de pensions d'invalidité augmente plus rapidement, et est proportionnellement plus élevé, que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et, jusqu'à présent, rares sont ceux qui parmi eux finissent par réintégrer la population active. Les personnes en congé maladie sont également nombreuses à passer ensuite à un régime d'invalidité. En conséquence, 10 pour cent de la population active et un tiers des personnes âgées de plus de 55 ans perçoivent actuellement des pensions d'invalidité. Les dépenses qui en résultent soumettent les finances publiques à de fortes tensions : environ 5 pour cent du PIB sont actuellement consacrés chaque année aux pensions d'invalidité, de réinsertion et d'assurance maladie. Cette situation préoccupante peut partiellement s'expliquer par le taux d'activité élevé de la Norvège. On ne peut cependant exclure d'autres facteurs importants, tels que la générosité globale du système de prestations ou encore l'insuffisance des contrôles. Pour réduire le nombre de personnes en invalidité permanente, il existe désormais une pension temporaire d'invalidité (pour une période allant de un à quatre ans) lorsque l'aptitude future à travailler de la personne concernée est incertaine ; la pension d'invalidité permanente ne sera accordée qu'en cas d'incapacité à travailler. Néanmoins, de nouveaux efforts devraient être faits pour réduire l'attrait de ces régimes et

lutter contre les abus facilités par la complaisance des médecins et le manque de rigueur des contrôles. Il conviendrait en outre de faire procéder à des évaluations indépendantes des demandes d'admission à l'invalidité. ■

La réforme des prestations sociales peut-elle inverser l'évolution défavorable de l'utilisation de main-d'œuvre ?

La Norvège est l'un des pays de l'OCDE où les taux d'activité et d'emploi sont les plus élevés, notamment parmi les femmes et les groupes âgés, et l'un de ceux où les taux de chômage structurel sont les plus bas. Néanmoins, la durée moyenne du travail est relativement faible, la raison en étant sans doute le taux d'activité élevé des femmes, qui recherchent généralement un travail à temps partiel. La durée moyenne du travail a cependant aussi reculé plus vite que dans les autres pays de l'OCDE, en grande partie, mais pas uniquement, du fait du recours croissant aux congés maladie. Il importe de renforcer l'efficacité du marché du travail au niveau microéconomique si l'on veut préserver les performances exceptionnelles de la Norvège. La suppression des contre-incitations au travail inhérentes au système de prestations, notamment celles, évoquées plus haut, liées à l'assurance maladie et invalidité, devrait rester l'objectif prioritaire à cet égard. Les récentes mesures prises pour réformer le régime d'indemnisation du chômage – réduction de la durée maximale d'indemnisation et du taux de compensation, conjointement à un durcissement des critères d'admissibilité – vont dans la bonne direction. Enfin, l'allocation parentale en espèces – créée en 1999 à l'intention des parents n'utilisant pas les structures d'accueil pour enfants financées par l'État – tend à réduire le taux d'activité des femmes. Il conviendrait en conséquence de remplacer ce système par des chèques-service que les familles pourraient utiliser dans des crèches et jardins d'enfants agréés publics ou privés, ce qui renforcerait l'actuel système de financement public fondé sur le nombre d'utilisateurs. ■

Que propose la réforme fiscale ?

Une réforme fiscale est en cours de préparation. Les tensions qui s'exercent sur l'offre de main-d'œuvre et la tendance à privilégier la consommation de logements sont partiellement imputables à des contre-incitations fiscales. De plus, le système fiscal favorise et permet la déclaration de revenus du travail comme revenus du capital, lesquels sont soumis à un moindre taux d'imposition. La réforme de la fiscalité proposée par la commission Skauge constitue un utile premier pas pour remédier à ces distorsions. Il conviendrait d'envisager de mettre fin aux possibilités d'optimisation fiscale et de relever les impôts immobiliers tout en réduisant progressivement l'impôt sur le patrimoine, comme la commission l'a proposé. Il conviendrait également d'envisager des réductions d'impôt progressives et

soigneusement pensées, notamment aux tranches inférieure et supérieure de revenu. ■

Comment augmenter la flexibilité du marché du travail ?

Le fonctionnement généralement satisfaisant du marché du travail en Norvège permet de penser que le cadre institutionnel existant dans ce domaine est foncièrement adéquat, mais l'on devrait néanmoins chercher à en accroître la flexibilité et améliorer les possibilités d'emploi des groupes marginaux. Une commission examine actuellement la loi de 1977 sur la protection de l'emploi, et les réglementations relatives aux heures supplémentaires ont été récemment libéralisées. Il serait souhaitable d'élargir l'éventail des domaines relevant de la législation sur la protection de l'emploi, par exemple la durée des contrats et le dédommagement pour perte d'emploi, qui pourraient être précisés ou modifiés par des accords individuels – y compris dans le secteur public – plutôt que par la loi ou des négociations collectives. De plus, les services publics de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail continuent de jouer un rôle de premier plan sur le marché du travail norvégien. Le programme actuel de libéralisation des services devrait être poursuivi pour élargir encore les possibilités de recherche d'emploi des travailleurs et assurer l'efficacité des programmes de formation par rapport à leur coût.

À moyen terme, il serait souhaitable de modifier le système centralisé et coordonné de négociations de salaire, en encourageant une approche plus désagrégée prenant en compte les conditions sectorielles, les compétences et les conditions du marché du travail local. Les accords de salaire actuels dans le secteur public ne reflètent guère ces facteurs, ce qui aboutit à une rigidité du marché du travail et à des incitations insuffisantes à accumuler du capital humain ou à intensifier l'effort de travail. Une telle évolution n'exclurait pas nécessairement le maintien d'une forme ou une autre de négociation centralisée, qui présente des attraits pour les employeurs comme pour les syndicats dans la mesure où elle réduit les coûts de transaction et fournit des repères pour les négociations plus détaillées menées ailleurs. Il semble essentiel que le secteur exposé continue de jouer un rôle pilote dans le processus de formation des salaires, étant celui qui est le plus incité à la modulation des rémunérations. Le développement actuel du secteur des services et le pourcentage grandissant des travailleurs très qualifiés feront probablement naître des pressions dans le sens d'une plus grande flexibilité des accords de salaire aux niveaux décentralisé et individuel, y compris dans le secteur public. L'investissement en capital humain verrait de ce fait son rendement accru. Dans le même temps, il importe que la réforme du marché du travail s'accompagne ou soit même précédée d'une réforme des marchés de produits : si la discipline salariale qui résulte actuellement des négociations centralisées de salaire n'est

pas remplacée par une vive concurrence sur le marché intérieur, la décentralisation risquerait d'aggraver encore la situation. ■

Comment améliorer la qualité de l'enseignement ?

Les résultats des élèves norvégiens du primaire et du secondaire ont été décevants comparativement à l'ampleur des dépenses par élève. Les mesures récemment présentées par le ministère de l'Éducation sont de large portée et amélioreraient la qualité de l'enseignement, mais il serait très coûteux de les mettre toutes en œuvre. Il convient en conséquence d'établir une liste de priorités, définissant clairement les principaux objectifs à atteindre, les coûts de leur réalisation, et le calendrier souhaitable de chaque mesure. Une réforme systématique de l'enseignement supérieur vers la mise en place d'un système de financement fondé sur les résultats a été engagée au début de la présente année universitaire. Il est probable que le nouveau dispositif améliorera la qualité de l'enseignement et de la recherche. Les modifications devraient être suivies au cours des années à venir pour veiller à ce que le nouveau système de financement n'entraîne pas un relâchement des obligations imposées aux étudiants et n'amène pas les chercheurs à se préoccuper excessivement des résultats à court terme. ■

Pourquoi un cadre favorable à la concurrence est-il si important ?

La concurrence est essentielle pour élever les niveaux de vie en amenant les entreprises à rechercher de meilleurs moyens de répondre aux goûts des consommateurs et d'améliorer leurs méthodes de production et d'organisation. Les indicateurs disponibles de l'OCDE mettent en lumière la faiblesse des pressions de la concurrence dans un certain nombre de domaines en Norvège. En conséquence, la croissance de la productivité a été lente dans certains secteurs et les prix sont plus élevés que dans la plupart des autres pays d'Europe. D'importantes industries de réseau sont dominées par de puissants opérateurs historiques à capitaux publics. L'agriculture et l'industrie agro-alimentaire sont largement protégées contre la concurrence étrangère. Une vague d'acquisitions et de fusions dans le passé a permis des économies d'échelle mais a aussi abouti à faire du commerce de détail, notamment de produits alimentaires, un secteur très concentré et verticalement intégré. Dans une perspective plus lointaine, il est nécessaire d'entreprendre des efforts de réforme soutenus et généralisés pour intensifier la concurrence afin d'accélérer la croissance de la production potentielle, une fois épuisées les ressources pétrolières. Selon les estimations de l'OCDE, ces réformes pourraient accroître le niveau de la production potentielle d'au moins 4 pour cent.

L'autorité chargée de la concurrence et les régulateurs sectoriels devraient être dotés des instruments et des

pouvoirs nécessaires pour empêcher et décourager les comportements anticoncurrentiels, comme le propose le nouveau droit de la concurrence. Il faudrait prendre des mesures pour accroître l'efficacité des procédures, par exemple en élargissant les possibilités de poursuite, en instituant le pouvoir de prononcer des amendes administratives, et en rendant les sanctions suffisamment crédibles pour qu'elles soient dissuasives. Grâce à la création de programmes de clémence et d'alerte, on pourrait déceler l'existence d'ententes et les déstabiliser. La réforme devrait en outre renforcer davantage l'indépendance des régulateurs sectoriels et créer des organes d'appel indépendants aussi bien pour l'Autorité chargée de la concurrence que pour les régulateurs sectoriels, ce qui dissocierait plus clairement les rôles et les fonctions du secteur public en tant que propriétaire et en tant que régulateur. D'autres mesures en faveur de marchés concurrentiels viseraient à renforcer la concurrence de l'étranger en levant les obstacles aux échanges, notamment dans l'agriculture, et en supprimant les restrictions qui s'appliquent encore aux entrées d'IDE, notamment dans les pêcheries et la production d'électricité. La concurrence interne devrait être intensifiée par un développement du programme de privatisation des pouvoirs publics. Lorsqu'il existe de bonnes raisons de maintenir la présence de l'État, une réglementation claire et transparente devrait définir et contrôler l'engagement acceptable du secteur public dans les activités marchandes. Pour éviter une péréquation anticoncurrentielle, il faudrait mettre en place des méthodes plus rigoureuses pour évaluer et financer le coût net des obligations de service universel. La pratique actuelle, qui se limite à une séparation comptable des monopoles naturels et des activités contestables des industries publiques de réseau, devrait être remplacée par une obligation de séparation formelle.

Pour étayer l'efficacité de telles mesures générales, un certain nombre de mesures sectorielles spécifiques s'imposent, telles que la suppression des monopoles d'État et la révision du système de licences autorisant la création de grands centres commerciaux à la périphérie de zones densément peuplées afin de faciliter de nouvelles entrées dans le secteur du commerce de détail. Dans le secteur de l'électricité, le développement de la capacité d'interconnexion nationale et internationale pourrait renforcer les pressions de la concurrence. Les investissements privés devraient être encouragés en supprimant l'asymétrie des règles de concession applicables aux centrales hydroélectriques privées et publiques. Dans les télécommunications, l'opérateur en place devrait se désengager des réseaux alternatifs, et il est nécessaire d'examiner attentivement les redevances d'interconnexion et de terminaison afin de les abaisser là où cela se justifie. Dans le secteur des transports aériens intérieurs, les mesures récentes de libéralisation devraient s'accompagner d'une réduction des coûts d'entrée par la création de redevances d'utilisation des services d'escale calculées sur la base des coûts. La concurrence intermodale dans le secteur des transports terrestres de passagers devrait être renforcée par la séparation

des activités de transport ferroviaire et de transport par autocar de la compagnie de chemins de fer, et il faudrait revoir les restrictions locales qui s'appliquent au transport routier de passagers. La libéralisation des services postaux devrait être accélérée. S'agissant des marchés publics, il faudrait mettre en place des mécanismes clairs de règlement des différends et des sanctions en cas de non-respect ou d'annulation des contrats. Le coût de la politique régionale devrait être rendu plus visible et plus transparent par l'élaboration d'un cadre stratégique. ■

Comment améliorer le développement durable ?

La Norvège s'est engagée à prendre des mesures judicieuses sur la voie du développement durable pour le bien-être des générations présentes et futures de la population locale, ce qui aura aussi des externalités positives dans le reste du monde. Parmi ces mesures figurent, on l'a vu, l'investissement des recettes pétrolières de manière à assurer un flux régulier de revenu à la population norvégienne pendant de nombreuses années ; l'adoption de taxes sur le carbone parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE pour réduire la contribution de la Norvège au réchauffement de la planète ; et une aide aux pays en développement particulièrement généreuse pour contribuer à remédier aux disparités importantes et grandissantes de revenu au niveau mondial. Si ces mesures témoignent du souci de sacrifier des intérêts à court terme au bien commun, leur efficacité a été souvent compromise par des incohérences, aussi bien au niveau de leur conception même que par rapport aux autres objectifs des pouvoirs publics. En conséquence, il serait maintenant souhaitable de chercher à améliorer la cohérence de l'action gouvernementale selon les grandes lignes suggérées ci-après.

Le mécanisme de taxe sur le carbone a manqué d'efficacité en raison de l'extrême variabilité des taux appliqués aux différentes sources d'émission et du grand nombre d'exemptions. Son remplacement prévu par un vaste dispositif d'échange d'émissions afin de satisfaire aux obligations prises par la Norvège dans le cadre du Protocole de Kyoto pour la période 2008-2012 va dans la bonne direction. Le mécanisme norvégien va en fait au-delà de son homologue européen parce qu'il couvre un plus grand nombre de gaz et de secteurs. Dans les eaux norvégiennes,

le niveau des stocks de poissons commercialement les plus importants est tenable sur la base des quotas actuels, qui sont fixés conformément à des plans de gestion à long terme. Néanmoins, il serait souhaitable d'accroître encore les stocks parce que cela permettrait de relever durablement les quotas et d'améliorer par là-même le rendement à long terme de la pêche. Les totaux admissibles de capture de la morue en mer du Nord, qui sont négociés au niveau international, ont été fixés au-dessus des niveaux préconisés par les spécialistes, de sorte que le stock de ce poisson a fortement chuté et se situe en dessous des niveaux de précaution. Le taux de protection de l'agriculture de la Norvège est l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE, ce qui est en contradiction avec les objectifs de l'aide au développement dans la mesure où cela empêche les pays en développement autres que les PMA d'accéder au marché norvégien sur lequel ils pourraient être très compétitifs (améliorant par là-même aussi le bien-être des consommateurs norvégiens). Depuis le 1^{er} juillet 2002, tous les produits en provenance des PMA bénéficient d'un accès en totale franchise de droits et de contingents au marché norvégien conformément au système de préférence généralisée. La Norvège devrait envisager d'offrir des conditions d'accès plus généreuses aux pays en développement autres que les PMA, et améliorer également la transparence du mécanisme de sauvegarde prévu par son système de préférences commerciales. Le mieux serait de remplacer l'ensemble du système d'aides régionales fondées sur la production par un mécanisme de transferts bien ciblés et de revoir la philosophie du développement régional de manière à faciliter un déplacement de ressources vers des activités à forte intensité de capital humain pour lesquelles la Norvège a le plus de chances de disposer d'un avantage comparatif. ■

Pour plus d'informations

Des informations complémentaires sur cette synthèse peuvent être obtenues auprès de :

Alexandra Bibbee, Tél. : (33-1) 45 24 76 14

(e-mail : alexandra.bibbee@oecd.org), et

Flavio Padrini, Tél. : (33-1) 45 24 79 18

(e-mail : flavio.padrini@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.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.
- **Perspectives économiques n° 74**, décembre 2003. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : 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.oecd.org/bookshop

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
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail : berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

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

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 81
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : 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 0036/0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P. 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 5281 3810
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail : mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde/

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

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm