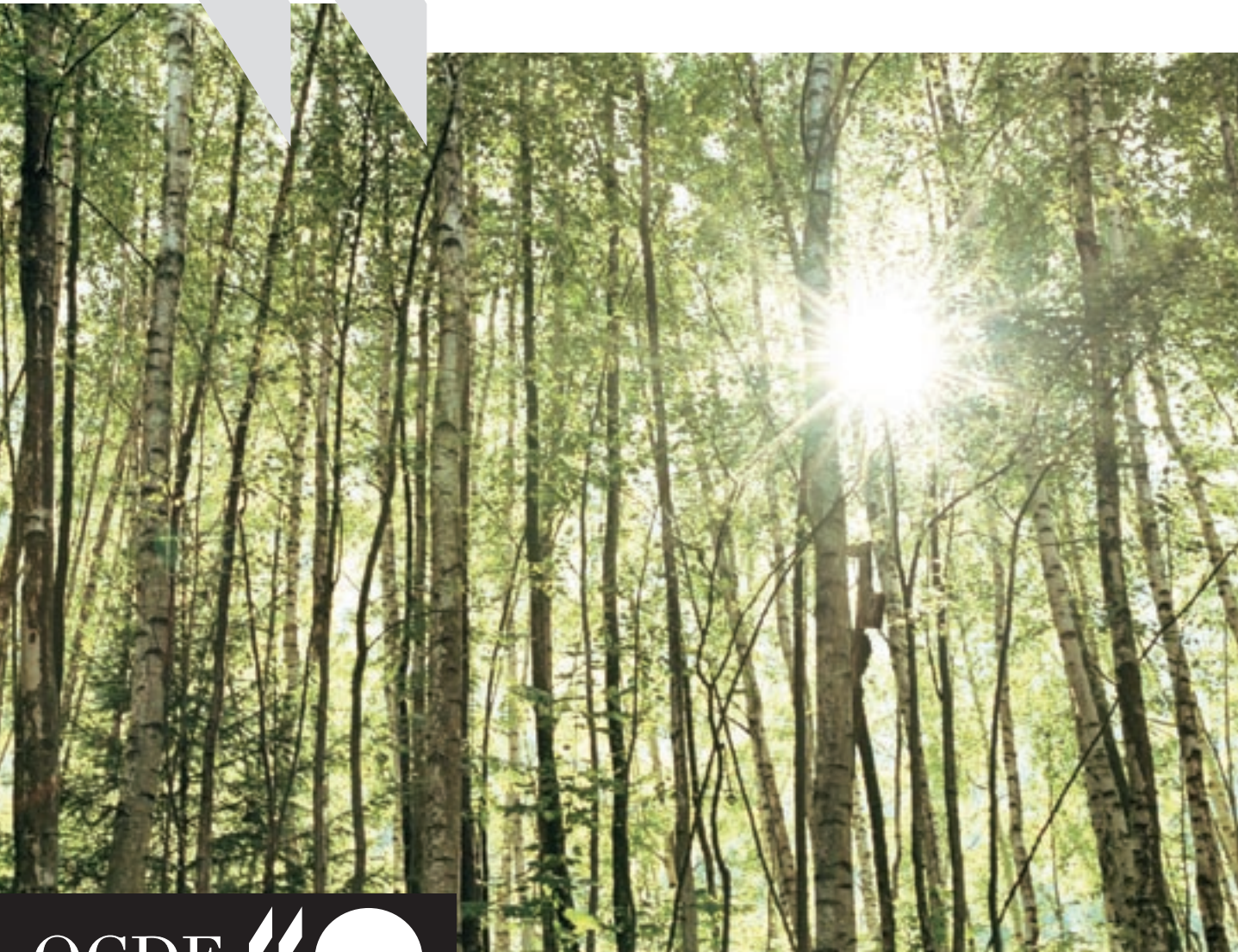




**Études économiques  
de l'OCDE**

**Danemark**



**OCDE** 

**ÉDITIONS OCDE**

**Volume 2005/1 – Mars 2005**

# Études économiques de l'OCDE

## Danemark

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

Also available in English

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	9
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Principaux enjeux</b> .....	23
La performance économique au cours de la décennie passée .....	25
L'enjeu du vieillissement : maintenir la progression des niveaux de vie tout en préservant l'État providence .....	30
Il faut accroître l'offre de main-d'œuvre .....	38
La croissance de la productivité est plus faible que dans les autres pays .....	40
Associer la croissance économique aux objectifs en matière d'environnement ...	45
Conclusions .....	46
Notes .....	46
Bibliographie .....	48
<b>Chapitre 2. Assurer la viabilité budgétaire</b> .....	49
Des réformes sont nécessaires pour que l'État protecteur soit durable .....	50
L'excédent budgétaire dérive au-dessous de l'objectif fixé par le gouvernement .....	57
Une réforme des structures politico-administratives devrait améliorer les services publics .....	63
Notes .....	68
Bibliographie .....	69
Annexe 2.A1. Mesures destinées à doper la reprise .....	70
Annexe 2.A2. Les pensions privées du marché du travail atténueront les pressions sur les finances publiques .....	72
Annexe 2.A3. Principales conclusions de la commission structurelle .....	74
Annexe 2.A4. Réforme des collectivités locales .....	76
<b>Chapitre 3. Accroître l'offre de main-d'œuvre</b> .....	79
La durée horaire du travail est faible .....	80
Les incitations à la préretraite doivent être réduites .....	88
Les étudiants mettent trop de temps pour achever leurs études .....	91
Le taux d'emploi des migrants est bien plus bas que celui des Danois de souche ...	94
L'offre de main-d'œuvre pourrait être favorisée si les politiques actives du marché du travail étaient mieux ciblées .....	96
Notes .....	100
Bibliographie .....	101
Annexe 3.A1. Bilan des réformes structurelles .....	103

Chapitre 4. <b>Dynamiser la croissance en stimulant la concurrence</b> .....	107
Indicateurs de l'état de la concurrence. ....	108
Le droit de la concurrence et son application .....	114
Une concurrence plus vigoureuse est nécessaire dans le secteur public .....	117
Les industries de réseau sont progressivement déréglementées .....	126
Il n'y a pas de véritable concurrence dans les autres secteurs, en raison de diverses réglementations .....	135
Notes .....	143
Bibliographie .....	145
Annexe 4.A1. Participation de l'État au capital et privatisations. ....	147
Annexe 4.A2. Redynamisation de la réforme du marché de l'énergie .....	149
Annexe 4.A3. La concurrence sur le marché de gros de l'électricité. ....	151
Annexe 4.A4. Concurrence sur le marché du livre .....	155
Chapitre 5. <b>Renforcer la croissance de la productivité</b> .....	157
Les résultats du système scolaire ne sont pas satisfaisants .....	158
Le système universitaire doit être davantage tourné vers les compétences demandées sur le marché du travail. ....	161
Le cadre de l'innovation s'améliore. ....	162
Notes .....	170
Bibliographie .....	170



### Encadrés

2.1. Comment définir la viabilité budgétaire? .....	53
3.1. Résumé des recommandations .....	99
4.1. Les principaux acteurs du cadre de la concurrence .....	115
4.2. Bilan de la sous-traitance .....	120
4.3. Si des partenariats public-privé sont mis en place, il faudra éviter les distorsions de concurrence. ....	122
4.4. L'affaire des cafetières .....	124
4.5. La réforme de l'électricité de 1999 n'a pas véritablement instauré la concurrence .....	127
4.6. Priorités d'action. ....	142
5.1. Résumé des recommandations .....	169

### Tableaux

1.1. Il n'existe pratiquement pas de pauvreté qui dure toute une vie .....	26
1.2. Croissance de la production et de la productivité .....	28
1.3. Décomposition de la croissance de la productivité. ....	29
1.4. Résumé des prévisions à moyen terme. ....	31
1.5. Incidence du vieillissement sur la croissance du PIB par habitant. ....	32
2.1. L'écart budgétaire est très marqué d'après plusieurs études .....	54
2.2. La capacité de financement des administrations publiques s'est dégradée . . .	58
2.3. Taille des communes .....	64



3.1. Anatomie d'une année de travail type . . . . .	81
3.2. Les taux d'imposition ont diminué au cours de la dernière décennie . . . . .	84
3.3. Un grand nombre d'étudiants ne finissent pas le cursus qu'ils ont commencé . . . . .	92
3.4. Les impôts ont une forte incidence sur l'incitation à faire des études . . . . .	93
3.5. La participation aux mesures actives du marché du travail s'est fortement contractée . . . . .	97
4.1. Croissance de la productivité du travail dans certains secteurs . . . . .	110
4.2. Les écarts de prix (nets d'impôts) varient selon les catégories de dépenses) . . . . .	111
4.3. Les achats externes des collectivités locales varient selon les catégories de services . . . . .	119
4.4. Les aides d'État dans les pays de l'UE en 2002 . . . . .	125
4.5. Les prix hors taxes de l'électricité se situent dans la moyenne européenne . . . . .	128
4.6. Les prix relatifs des télécommunications ont fortement baissé . . . . .	132
4.7. Principaux aspects structurels du secteur de la distribution de détail . . . . .	137
4.8. Limitations de la concurrence imposées par les pouvoirs publics dans divers services professionnels . . . . .	139
4.A1.1. Privatisation des participations de l'État . . . . .	147
4.A1.2. Participations de l'État . . . . .	148
<b>Graphiques</b>	
1.1. PIB réel par habitant . . . . .	25
1.2. La répartition du revenu est relativement égale . . . . .	26
1.3. L'évolution structurelle a été lente . . . . .	30
1.4. Amélioration de la productivité du travail dans les secteurs de services utilisant les TIC . . . . .	30
1.5. Capacité de financement des administrations publiques jusqu'en 2010 . . . . .	34
1.6. L'augmentation des dépenses publiques pourrait être supérieure à la moyenne . . . . .	35
1.7. La situation budgétaire s'est améliorée . . . . .	36
1.8. La réalisation du <i>Plan 2010</i> n'est guère avancée . . . . .	37
1.9. Le nombre d'heures de travail est peu élevé . . . . .	39
1.10. La réglementation dans l'ensemble de l'économie, 2003 . . . . .	41
1.11. Le secteur public est vaste . . . . .	42
1.12. Part de la population ayant un niveau d'éducation tertiaire . . . . .	43
1.13. L'innovation l'emporte sur la diffusion . . . . .	44
1.14. Les émissions de gaz à effet de serre diminuent, sauf dans le secteur de l'électricité . . . . .	45
2.1. Le taux de dépendance des personnes âgées croît et restera durablement plus élevé . . . . .	51
2.2. Les finances de l'administration centrale et des collectivités locales se dégraderont probablement à long terme en l'absence de changement des politiques . . . . .	52
2.3. L'endettement net de l'administration centrale et des collectivités locales avec divers scénarios . . . . .	56
2.4. La situation budgétaire compte parmi les meilleures dans la zone OCDE . . . . .	58
2.5. Le gel fiscal a contribué à limiter la hausse des impôts communaux et la croissance de la consommation publique . . . . .	59
2.6. L'écart de production pourrait diverger par rapport à celui de la zone euro . . . . .	60

3.1. La durée du travail est faible car les impôts sont élevés . . . . .	82
3.2. La rémunération nette est faible par rapport aux gains avant impôt. . . . .	83
3.3. Un grand nombre de contribuables sont imposés au taux maximal . . . . .	84
3.4. Les taux d'absentéisme pour maladie sont élevés . . . . .	86
3.5. L'impôt implicite sur la poursuite du travail a diminué . . . . .	89
3.6. Impôt implicite sur la poursuite d'une activité par les travailleurs âgés. . . . .	90
3.7. Les étudiants commencent tard leurs études universitaires. . . . .	92
4.1. Le niveau général des prix est élevé . . . . .	111
4.2. La pénétration des importations est légèrement inférieure à la moyenne, correction faite des caractéristiques nationales . . . . .	112
4.3. La réglementation des marchés de produits a été allégée . . . . .	113
4.4. Les progrès dans le secteur des marchés publics sont lents . . . . .	118
4.5. La liberté de choix pour les services financés par l'État se situe à peu près dans la moyenne . . . . .	123
4.6. Les tarifs de l'électricité pour les ménages sont composés en grande partie de la TVA et de taxes . . . . .	130
4.7. Les redevances de télécommunications sont relativement faibles . . . . .	133
4.8. Le haut débit est cher mais son taux de diffusion est élevé . . . . .	134
4.9. Réglementation des professions libérales : indices de restrictivité . . . . .	140
4.A3.1. Concentration du marché dans la production d'électricité . . . . .	152
5.1. La rentabilité du système scolaire est décevante . . . . .	159
5.2. L'insuffisance des résultats scolaires est particulièrement manifeste dans les meilleurs établissements. . . . .	160
5.3. Indicateurs de l'innovation . . . . .	163
5.4. Les dépenses de R-D sont réparties à la hausse . . . . .	164
5.5. La collaboration entre universités et entreprises est limitée. . . . .	164
5.6. Les Danois sont prêts à prendre des risques mais ils sont moins tolérants à l'égard des entrepreneurs qui font faillite. . . . .	168
5.7. Durée des droits des créanciers d'une entreprise ayant fait faillite sur son patrimoine. . . . .	169

*La présente Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*La situation et les politiques économiques du Danemark ont été examinées par le Comité le 29 novembre 2004. Le projet de rapport a ensuite été révisé eu égard aux discussions et a fait l'objet d'une approbation finale en tant que rapport de l'ensemble du Comité le 16 décembre 2004.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Rae et Martin Jørgensen sous la supervision de Peter Jarrett.*

*La précédente Étude du Danemark a été publiée en juillet 2003.*

*La présente Étude économique peut ne pas contenir d'examen de certaines politiques qui sont pertinentes pour le pays mais relèvent de la compétence de la Commission européenne. Si certaines de ces politiques peuvent être examinées dans l'Étude de la zone euro, d'autres ne peuvent pas être abordées par le Comité EDR car la Commission européenne maintient actuellement que les Études économiques doivent avoir une couverture limitée. Aucune limitation ne s'applique à la couverture des politiques dans les Études économiques des autres pays de l'OCDE.*

*La Commission et les États membres de l'Union européenne réfléchissent activement aux moyens d'examiner les politiques au niveau de la CE et de l'UE dans le cadre du Comité EDR.*



## STATISTIQUES DE BASE DU DANEMARK

### LE PAYS

Superficie (km <sup>2</sup> )	43 098	Principales agglomérations, 2003, en milliers	
Superficie agricole (km <sup>2</sup> )	28 898	Copenhague	1 086
		Århus	223
		Odense	145
		Ålborg	121

### LA POPULATION

Population, 2003, milliers	5 384	Emploi total, 2003, en milliers	2 741
Nombre d'habitants au km <sup>2</sup>	124	Par secteur :	
Accroissement naturel net (moyenne 1999-2003, milliers)	10.3	Agriculture	100
Accroissement naturel net, 2003 (pour 1 000 habitants)	1.3	Industries manufacturières	439
		Construction	168
		Services marchands	1 069
		Services fournis à la collectivité, services sociaux et personnels	965

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2003		Formation brute de capital fixe, 2003	
Milliards de couronnes	1 398.3	Milliards de couronnes	279.6
Par habitant (en dollars US)	39 544	En pourcentage du PIB	20.0
		Par habitant (en dollars US)	7 907

### LE SECTEUR PUBLIC

Consommation publique, 2002		Composition du Parlement	Nombre
En pourcentage du PIB	26.6	(résultats préliminaires du 10 février 2005)	de sièges
Recettes ordinaires de l'État		Libéraux	52
En pourcentage du PIB	56.8	Sociaux-démocrates	47
Formation brute de capital fixe du secteur public		Parti populaire danois	24
En pourcentage du PIB	1.7	Conservateurs	18
		Sociaux-libéraux	17
		Socialistes populaires	11
		Alliance de gauche	6
		Atlantique du Nord	4
		Total	179
Dernières élections générales, 8 février 2005		Prochaines élections générales, 8 février 2009 (au plus tard)	

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, 2003		Importations de biens et services, 2003	
En pourcentage du PIB	42.6	En pourcentage du PIB	36.4
Principales exportations de marchandises		Principales importations de marchandises	
En pourcentage du total		En pourcentage du total	
Produits agricoles	9.9	Biens intermédiaires pour l'agriculture	2.6
dont : Produits d'origine animale	8.0	Autres biens intermédiaires	40.8
Produits manufacturés	76.1	Combustibles et lubrifiants	4.7
dont : Machines et instruments	26.4	Biens d'équipement	13.0
Autres produits manufacturés	49.7	Matériel de transports	5.7
Autres produits	14.0	Biens de consommation	29.7

### LA MONNAIE

Unité monétaire : Couronne		Unités monétaires par dollar des États-Unis	
		Année 2004	5.988
		Janvier 2005	5.675

Note : On trouvera dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

## Résumé

**L**e Danemark figure depuis plusieurs années dans le groupe de tête des pays de l'OCDE pour ce qui est du niveau de revenu. Il est le pays membre où la distribution du revenu est la plus égalitaire, en raison de l'omniprésence de l'État protecteur. Compte tenu du vieillissement de la population, le principal défi à relever est de faire en sorte que les niveaux de vie continuent de s'élever tout en préservant le système de protection sociale. Pour ce faire, le Danemark devra accroître l'offre de main-d'œuvre et accélérer les gains de productivité. Faute d'amélioration dans ces deux domaines, le taux de croissance du PIB par habitant retomberait à seulement ½ pour cent par an d'ici une vingtaine d'années.

La stratégie du gouvernement, exposée dans son Plan 2010, vise à assurer la viabilité budgétaire en dynamisant l'emploi, en freinant la progression des dépenses publiques (par un gel des impôts) et en remboursant la dette. Les progrès réalisés jusqu'à présent n'ont pas correspondu à l'objectif, en partie du fait d'une récession conjoncturelle, mais aussi parce que de nouvelles réformes s'imposent. Néanmoins, même si le Plan était intégralement appliqué, il pourrait s'avérer insuffisant. D'après l'analyse faite par la Commission des affaires sociales, l'enjeu budgétaire est beaucoup plus important. Un débat pourrait donc être nécessaire pour identifier les éléments essentiels du système de protection sociale qui devraient être préservés sous leur forme actuelle, sous peine d'être évincés par des services moins importants qui, par tradition plus que par nécessité, sont aujourd'hui financés par l'État.

### De nouvelles réformes s'imposent pour atteindre l'objectif du gouvernement concernant l'offre de main-d'œuvre

Les objectifs d'emploi du gouvernement sont ambitieux, mais les mesures prises pour combler les trois principales lacunes de l'offre de main-d'œuvre qui concernent la durée du travail, les travailleurs âgés et les jeunes, ont été trop timides. La durée annuelle du travail est l'une des plus faibles de la zone de l'OCDE, en partie du fait des taux élevés de l'impôt sur le revenu. La suppression du taux marginal supérieur, ou le relèvement du seuil à partir duquel il s'applique, renforcerait les incitations au travail et pourrait contribuer à améliorer la viabilité budgétaire s'il s'inscrit dans un ensemble de mesures neutres du point de vue des recettes. En revanche, une baisse pure et simple des impôts serait probablement nocive pour la viabilité budgétaire. Plus généralement, les partenaires sociaux devraient reconnaître, chaque fois qu'ils s'efforcent d'obtenir une diminution de la durée du travail, qu'il faut choisir entre l'allongement des loisirs et la réduction des ressources destinées à financer les services publics futurs. Ils devraient également s'employer à faire reculer le taux d'absence pour cause de maladie, particulièrement élevé par rapport à la moyenne de l'OCDE. Deuxièmement, l'âge moyen de la retraite pourrait être relevé en réformant le régime de préretraite volontaire (*efterløn*) – par exemple en augmentant les cotisations et la prime associée au report du départ en retraite. Le système de retraite dans son ensemble pourrait être consolidé si les âges de départ étaient liés à l'espérance de vie. À l'autre extrémité de la pyramide des âges, il faudrait que les jeunes achèvent leurs études plus rapidement. Pour ce faire, on pourrait relever les droits de

scolarité (en les accompagnant d'un système de prêts sur critère de ressources) et modifier le profil temporel des aides (plus importantes au départ, plus faibles vers la fin), en même temps qu'il faudrait supprimer le « congé payé » d'un an dont bénéficient les étudiants.

## **La productivité pourrait être dopée par une intensification de la concurrence, notamment dans le secteur public**

Les gains d'efficience dans le secteur public seront l'un des éléments qui détermineront l'ampleur des éventuelles réductions futures de l'État protecteur. Le gouvernement s'est efforcé d'ouvrir plus largement le secteur public à la concurrence pour obtenir ces gains de productivité, mais les progrès ont été lents. En raison de diverses lacunes de la réglementation, les communes (qui assurent la plupart des services publics) ne sont parfois pas suffisamment incitées à sous-traiter, et le secteur privé ne peut rivaliser sur un pied d'égalité. On pourrait envisager d'obliger les collectivités locales à lancer des appels d'offres et de lier certains de leurs crédits au développement de la sous-traitance. Le regroupement des administrations communales (leur nombre devrait être diminué de plus de moitié pour être ramené aux alentours d'une centaine) devrait améliorer la qualité des services publics et faciliter la concurrence.

Des gains de productivité sont également nécessaires dans le secteur des entreprises, les progrès faits sur ce plan au cours des dix dernières années ayant été faibles. Priorité devrait être donnée à la poursuite de la déréglementation des industries de réseau, à l'accélération des connexions avec les marchés internationaux pour l'électricité, et à la suppression des restrictions inutiles dans les secteurs de la construction, du logement, de la distribution et des services professionnels. Le droit de la concurrence pourrait être amélioré grâce à un programme de clémence mieux conçu et à une réduction des seuils imposés aux fusions internes.

## **L'éducation et l'innovation peuvent régler une partie des problèmes**

Pour que l'amélioration des niveaux de vie se poursuive, il faudra que la population active soit plus qualifiée. Or les performances du système scolaire ne sont pas celles qu'on pourrait attendre compte tenu des ressources déployées. Il serait utile de développer la culture de l'évaluation; les compétences des enseignants seraient mieux utilisées s'ils se spécialisaient davantage; il faudrait combler les lacunes de leur formation; enfin, l'organisation du travail devrait être rendue plus flexible.

Il serait également utile que le budget de la recherche soit mieux utilisé. On pourrait pour cela faire plus largement jouer la concurrence dans le système de financement en l'axant davantage sur les résultats, et lier l'octroi des crédits à la qualité. Le marché du capital-risque serait dynamisé si les règles fiscales étaient simplifiées et les procédures de restructuration des entreprises assouplies.

# Évaluation et recommandations

---

*Le principal défi à relever est de faire en sorte que les niveaux de vie continuent de s'améliorer tout en préservant l'État protecteur*

---

En termes de revenu par habitant, les niveaux de vie du Danemark se situent depuis plusieurs décennies parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. Les autorités danoises ont par ailleurs accordé une large place aux objectifs sociaux, tels que l'égalité des revenus et la protection de l'environnement. Vingt années de réformes de grande ampleur ont placé l'économie danoise sur une solide trajectoire sans déséquilibres macroéconomiques à court terme. Dans ces conditions, les responsables ont pu s'attacher davantage aux enjeux à long terme qu'à la gestion quotidienne des pressions conjoncturelles. Les résultats obtenus ont été rendus possibles grâce au bon fonctionnement du marché du travail, à l'ouverture aux échanges et à l'existence d'un vaste système de protection sociale fondé sur l'égalité d'accès aux services sociaux moyennant un coût minime pour le consommateur. La sauvegarde de ce modèle social n'est pas impossible, mais elle deviendra plus difficile à mesure que la population vieillira. Il faudra sans doute faire des choix délicats. D'ici 2040, un tiers de la population adulte devrait avoir plus de 62 ans, âge auquel le Danois moyen prend aujourd'hui sa retraite. Cette évolution aura deux principales conséquences. Premièrement, du fait de la contraction de la population active, il sera plus difficile de faire en sorte que la production continue d'augmenter au même rythme que jusqu'à présent. Toutes choses égales d'ailleurs, les effets démographiques ramèneront le taux de croissance du PIB par habitant aux alentours de ½ pour cent par an d'ici une vingtaine d'années, quand bien même le ralentissement de la croissance de la consommation devrait être freiné dans une certaine mesure par un fonctionnement de l'épargne. Deuxièmement, l'augmentation du nombre de personnes âgées gonflera la demande de services de santé et de services sociaux, ce qui soumettra les finances publiques à de très fortes pressions. Dans ces conditions, ce sera un véritable défi que de poursuivre l'amélioration des niveaux de vie tout en préservant l'État protecteur. Deux principales stratégies pourraient permettre de faire face à la situation :

- *Accroître l'offre de main-d'œuvre.* Une augmentation de l'offre de main-d'œuvre (par habitant) contribue bien évidemment à élever les revenus moyens. Mais elle accroît aussi les ressources du système de protection sociale en élargissant l'assiette d'imposition et en réduisant les transferts.
- *Doper la croissance de la productivité.* La productivité est le principal déterminant des niveaux de vie à long terme. Qui plus est, le niveau de services publics dont les Danois pourront bénéficier dépendra dans une très large mesure des gains d'efficacité du secteur public.

---

*Compte tenu du vieillissement de la population, le système de protection sociale ne disposera pas de moyens suffisants sans nouvelles réformes*

---

De nombreuses études ont été faites pour tenter d'estimer l'ampleur de l'impact du vieillissement sur les finances publiques. Bien que leurs détails diffèrent, elles arrivent toutes à la même conclusion : le système actuel de protection sociale ne pourra plus être financé si les autorités ne procèdent pas à de nouvelles réformes. Quel que soit le scénario, y compris celui du gouvernement, l'excédent budgétaire devra être augmenté dans de fortes proportions – en combinant d'une manière ou d'une autre une réduction des dépenses, des relèvements d'impôt et un accroissement de l'offre de main-d'œuvre. Les estimations vont de 1.5 à 4 points de PIB. Le pays est donc confronté à un certain nombre de choix douloureux. Premièrement, il sera coûteux de relever les impôts sur le revenu car des taux marginaux d'imposition plus élevés réduiront la durée moyenne de travail, qui est déjà faible : le poids de la fiscalité a déjà diminué la durée du travail, lequel perd de son attrait par rapport aux loisirs. Deuxièmement, il serait également difficile de doper l'offre de main-d'œuvre sans rogner certains éléments du système proprement dit. Or, amputer la protection sociale est un exercice délicat, car les Danois sont très attachés à leur État protecteur. Troisièmement, un arbitrage doit être opéré entre la protection sociale actuelle et celle des générations futures. Ainsi, la mise au point de nouveaux médicaments et de nouvelles technologies entraînera nécessairement une demande pour des soins de santé améliorés, et l'on ne peut raisonnablement supposer que les patients soient obligés de supporter l'intégralité du coût de ces services. Les personnes aujourd'hui actives ont donc la possibilité de réduire leurs dépenses actuelles au titre de la protection sociale pour permettre ultérieurement une plus large amélioration des services.

---

*L'équité entre les générations ne doit pas être négligée*

---

Rembourser la dette aujourd'hui est une attitude prudente face à ces pressions, à la fois parce que la démographie est actuellement favorable et parce qu'un certain préfinancement est judicieux. S'agissant par exemple de la santé, l'impossibilité de refuser des soins ou de faire appel à une forte participation financière des patients implique qu'il serait équitable que les personnes aujourd'hui en activité constituent une épargne provisionnelle pour couvrir les services supplémentaires qu'elles sont assurées de recevoir plus tard dans leur vie. En revanche, il n'est peut-être pas équitable de demander à la génération actuelle d'économiser pour permettre aux générations futures qui vivront plus longtemps de percevoir une pension publique pendant une plus grande partie de leur vie. Dans ces cas de figure, la stratégie d'épargne provisionnelle devrait être complétée par des mesures s'attaquant à la base aux pressions exercées sur les coûts.

---

*Il faudrait définir les éléments fondamentaux de l'État protecteur*

---

Il serait donc utile d'organiser un débat public pour déterminer quels sont les services sociaux de base qui devraient être fournis grâce à un financement public et auxquels chacun devrait pouvoir accéder dans les mêmes conditions. À l'heure actuelle, l'État assure

divers transferts de ressources aux personnes dans le besoin (par exemple les handicapés) et à d'autres qui le sont moins (étudiants et travailleurs âgés en bonne santé par exemple). Il finance également une multitude de services sociaux, allant de services essentiels (tels que les soins médicaux d'urgence) à des prestations plus secondaires (sports et loisirs par exemple). En longue période, on ne pourra peut-être pas éviter, pour certains des services moins prioritaires, de faire plus largement appel à des instruments de financement davantage fondés sur le jeu du marché, tels que redevances d'utilisation et assurances privées.

---

#### *Les efforts entrepris pour assurer la viabilité des finances publiques sont lents*

---

La stratégie du gouvernement pour assurer la viabilité des finances publiques a visé à préfinancer autant que possible l'augmentation future des dépenses liées au vieillissement de la population. Elle a de ce fait mis l'accent sur le remboursement de la dette et l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre avant que les problèmes de vieillissement ne commencent à se poser. Le *Plan 2010* a pour but de maintenir le solde budgétaire structurel entre 1½ et 2½ pour cent du PIB en moyenne jusqu'en 2010. Pour ce faire des objectifs ambitieux ont été fixés en matière d'emploi (porter le taux d'emploi à un niveau jamais vu et limiter la croissance réelle de la consommation publique à 0.5 pour cent par an jusqu'à la fin de la décennie) Bien que certains progrès aient été accomplis, le créneau favorable se resserre rapidement et il apparaît de plus en plus difficile d'atteindre les objectifs, En termes structurels, l'excédent en 2004 devrait être de l'ordre de 1¼ pour cent du PIB, soit un peu moins que la fourchette retenue comme objectif et il se contractera probablement encore, à moins que les dépenses publiques restent très strictement encadrées et que des réformes futures parviennent à doper sensiblement l'offre de main-d'œuvre.

---

#### *Le gel des impôts a été utile, mais devrait être plus flexible*

---

Les autorités sont parvenues dans une certaine mesure à freiner la progression des dépenses, en partie grâce au gel fiscal, décidé en 2002, qui s'applique à tous les niveaux d'administration. Néanmoins, il serait peut-être plus facile d'atteindre l'objectif concernant l'offre de main-d'œuvre si le gel fiscal était plus flexible. Son principal inconvénient est de pérenniser certaines inefficiences de la structure fiscale. Il serait préférable de prévoir des mesures de réforme fiscale ayant un effet neutre sur les recettes, qui permettraient de réduire les taux marginaux de l'impôt sur le revenu et de déplacer le poids de la fiscalité sur d'autres bases d'imposition, ce qui améliorerait les incitations au travail. Un gel fiscal plus souple aurait néanmoins un inconvénient : il serait moins transparent.



*Le Danemark ne pourra pas financer son système de protection sociale, l'un des plus généreux du monde, si l'offre de main-d'œuvre n'est pas elle aussi l'une des plus élevées*

Le freinage des dépenses ne suffira pas si l'on ne peut également accroître l'offre de main-d'œuvre. Bien que le taux d'emploi soit déjà impressionnant, la durée annuelle du travail est l'une des plus faibles de la zone de l'OCDE. L'offre totale de main-d'œuvre étant légèrement inférieure à la moyenne, des mesures s'imposent pour allonger la durée du travail. Il existe cependant aussi des groupes à la marge, notamment les travailleurs âgés, les étudiants et – dans une moindre mesure – les immigrants, dont l'emploi pourrait être accru. Bon nombre de mesures utiles ont été prises dans le cadre du plan *Davantage d'actifs* adopté en 2002, mais il reste encore beaucoup à faire.

*La faiblesse de la durée du travail tient pour une large part au poids des impôts sur le revenu*

La relative faiblesse de la durée annuelle du travail tient à plusieurs facteurs : la semaine normale de travail est courte, la nombre des jours de congés annuel est important, et les absences du fait de maladie et de congé parental sont très nombreuses. Une augmentation de la durée hebdomadaire de travail d'une heure et demie seulement suffirait pour que soient atteints les objectifs de viabilité du Plan 2010.

- Le niveau élevé des taux marginaux d'imposition n'est pas étranger à cette situation. Le taux légal supérieur (63 pour cent) s'applique à partir d'un niveau de revenu correspondant plus ou moins au salaire moyen, de sorte que près de 40 pour cent des salariés à plein-temps se trouvent dans cette tranche. Les allègements d'impôts de 2004 ont réduit légèrement les taux moyens, mais ils ont eu principalement pour effet de faire passer des contribuables de la tranche intermédiaire à la tranche inférieure, en abaissant ainsi les taux marginaux supérieurs d'imposition pour cette catégorie. Toutefois, en réduisant le taux supérieur ou en relevant le seuil à partir duquel il s'applique, ce qui rendrait le barème monis progressif, on renforcerait davantage l'incitation au travail, à coût égal, qu'en allégeant l'impôt pour les tranches inférieures. Il serait préférable de prendre une telle mesure dans le cadre d'un ensemble de dispositions ayant un effet neutre sur les recettes (par exemple une réduction des impôts progressifs sur le revenu et un relèvement des impôts proportionnels comme les impôts indirects ou les impôts immobiliers), de façon à ne pas dégrader les perspectives budgétaires à long terme et à veiller à ce que la distribution des revenus soit conforme aux préférences sociales. Les baisses d'impôts pourraient être également financées par une diminution des dépenses.
- Bien que faibles par rapport aux autres pays scandinaves, les taux d'absence pour cause de maladie sont supérieurs à la moyenne européenne. Des mesures ont été prises en 2003 pour réduire les absences de longue durée. Ainsi, les communes ont désormais à leur charge une plus large fraction des prestations de maladie. Il serait cependant également utile qu'un examen médical soit obligatoire pour pouvoir percevoir les indemnités publiques (c'est-à-dire après les deux premières semaines), et les absences de courte durée pourraient être réduites si les deux premières journées n'étaient pas payées ou étaient payées à un taux inférieur.

- Le régime de congé parental est l'un des plus généreux du monde, et il l'est encore plus depuis 2002. La durée moyenne du congé est désormais de 40 semaines. Le gouvernement devrait se demander s'il n'a pas atteint le point où les coûts l'emportent sur les avantages et il lui faudrait éviter toute mesure qui accroisse l'utilisation de ce congé.

### *L'âge moyen de la retraite doit être relevé*

Le régime de préretraite volontaire est un programme coûteux qui incite fortement les travailleurs à cesser leur activité au début de la soixantaine. Le système a été un peu modifié en 1999 pour encourager les travailleurs à retarder leur retraite jusqu'à 62 ans, mais le coût implicitement supporté par ceux qui restent en activité après 60 ans demeure néanmoins substantiel. La meilleure solution serait de supprimer totalement le régime de préretraite volontaire, étant donné que les individus réellement handicapés ou ayant une capacité de travail réduite peuvent être couverts par d'autres programmes. Cela contribuerait largement à la viabilité budgétaire et ouvrirait même des possibilités de baisse des impôts. Mais si cette solution optimale n'est pas acceptable, il faudrait envisager d'autres options :

- Modifier le régime de préretraite volontaire pour obliger les travailleurs à cotiser pendant 40 ans avant de pouvoir bénéficier de la prestation à taux plein. Cela exclurait la plupart des personnes ayant fait des études supérieures, de sorte que le dispositif viserait davantage les travailleurs manuels pour lesquels il avait été initialement conçu (tout en reconnaissant qu'en conservant le système pour les personnes qui sortent tôt du système éducatif, on réduit les incitations à investir en capital humain, surtout pour les travailleurs âgés).
- Rendre plus avantageux le report du départ en retraite, l'ajustement actuariel du régime de préretraite volontaire étant faible par rapport aux autres pays. L'impact d'une telle réforme sur les finances publiques est néanmoins incertain. Depuis mai 2004, un ajustement actuariellement équitable est opéré si le travailleur reporte à plus de 65 ans le moment où il demande à percevoir sa retraite vieillesse. En principe, cette mesure va dans la bonne direction, mais elle n'aura assurément qu'un effet très limité si l'on maintient une claire incitation à partir en retraite avant 65 ans.
- Relever progressivement le taux de cotisation pour rapprocher le dispositif d'un système à cotisations définies totalement capitalisé. La transformation intégrale du système impliquerait le quadruplement du taux de cotisation au fil des ans.

De plus, l'âge d'ouverture des droits pour tous les régimes de retraite pourrait être lié à l'espérance de vie. On réduirait ainsi les coûts futurs du système, mais on le rendrait surtout plus solide. En particulier, cela contribuerait à protéger le système contre toute surprise démographique. L'espérance de vie au Danemark a été largement inférieure à celle des autres pays nordiques, mais ce retard a commencé à se combler à une allure étonnamment rapide pendant les années 90. Si l'espérance de vie s'allonge plus qu'on ne le prévoit actuellement, la situation budgétaire à long terme pourrait être bien pire.

---

*Les étudiants intégreraient plus rapidement la population active s'ils participaient davantage au financement de leur éducation*

---

Il est également possible d'accroître l'offre de main-d'œuvre chez les jeunes et, ce faisant, d'améliorer l'équité. Un fort pourcentage de jeunes étudiants encore alors qu'ils approchent la trentaine parce qu'ils entament leurs études supérieures à un âge avancé (l'âge médian d'entrée est de 23 ans) et qu'ils mettent un temps relativement long à les achever. L'âge d'entrée pourrait être abaissé en n'accordant le bénéfice de la dixième année d'études qu'à ceux qui en ont besoin et en réduisant les aides sociales accordées aux jeunes pendant la phase de transition entre la fin du secondaire et l'université. Les études sont longues parce qu'elles sont pratiquement gratuites et parce que les aides financières sont généreuses. La création de droits de scolarité, complétés par un programme de prêts soumis à critère de ressources, encouragerait les étudiants à achever plus rapidement leurs études et à choisir des filières mieux adaptées à leur carrière future, en même temps qu'elle améliorerait l'équité, les élèves les mieux nantis ayant davantage de chances de faire des études supérieures. Le Danemark ne peut cependant pas aller trop loin dans cette voie parce que l'étroitesse de l'éventail des salaires réduit déjà le taux privé de rendement de l'enseignement supérieur. Il dispose néanmoins d'une certaine marge de manœuvre, notamment si des mesures de ce type conduisaient à une entrée plus précoce dans la population active (ce qui rendrait un diplôme plus intéressant financièrement). On pourrait aussi envisager de réduire ou modifier le profil temporel des bourses d'études (plus importantes au début et allant en diminuant), de proposer des prêts plutôt que des bourses aux jeunes qui mettent trop de temps pour finir leurs études, et de supprimer la possibilité de prendre ce qui revient à une année de congé payé pendant la durée des études.

---

*Le taux d'emploi des immigrants est faible, mais il sera difficile de l'augmenter sensiblement*

---

Le taux d'emploi des immigrants est très inférieur à celui des Danois de souche, la principale raison en étant que bon nombre de migrants sont peu qualifiés. Outre les problèmes évidents de langue, l'intégration des immigrants se heurte à plusieurs obstacles. Premièrement, il leur est difficile de vendre leur capacité de travail parce que le salaire minimum est élevé. Pour atténuer ce problème, les partenaires sociaux devraient utiliser la possibilité qui leur est donnée de faire baisser le salaire minimum des travailleurs non qualifiés. Deuxièmement, les immigrants sont évincés des emplois de services domestiques par des Danois qualifiés qui, en raison des taux d'imposition élevés, préfèrent faire eux-mêmes leurs propres travaux. C'est là une autre raison pour laquelle il serait bon de continuer de réduire les impôts sur le revenu pour que les travailleurs ayant un niveau d'instruction élevé aient des emplois correspondant à leurs qualifications. Troisièmement, la générosité des garanties de ressources affaiblit l'incitation à trouver un travail. Depuis 2003, les nouveaux immigrants et les Danois de retour au pays doivent attendre sept ans avant d'être indemnisés à taux plein. Ceci renforce leur incitation à travailler, mais une méthode analogue pourrait être appliquée à toutes les personnes qui bénéficient uniquement de l'aide sociale (prestations en espèces).

### La croissance de la productivité a été inférieure à la moyenne

La deuxième façon de faire face au défi de l'amélioration du niveau de vie est de doper la croissance de la productivité et l'innovation. Bien que le niveau de la productivité soit parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE, le Danemark voit sa position s'affaiblir. La croissance de la production par heure depuis le milieu des années 90 est inférieure à la moyenne de l'OCDE et la croissance de la productivité semble être due en grande partie à des investissements de rationalisation. Pour que le Danemark reste bien placé, il faut dynamiser la concurrence, améliorer le système éducatif et lever les obstacles à l'esprit d'entreprise et à l'innovation.

### Il faudrait faire plus largement jouer la concurrence dans les services publics

C'est en fonction des gains d'efficacité dans le secteur public que l'on pourra déterminer l'ampleur des éventuelles réductions futures de l'État protecteur. L'ouverture à la concurrence peut être un puissant moyen d'assurer ces gains de productivité. Le gouvernement a tenté d'encourager la concurrence et le libre choix dans beaucoup d'activités du secteur public, mais les communes (qui assurent l'essentiel des services publics) ne se sont adaptées qu'avec lenteur. Il existe plusieurs façons d'encourager tous les niveaux d'administration à faire plus largement jouer les forces du marché et à obtenir la participation d'entreprises privées :

- *Supprimer les restrictions inutiles.* La sous-traitance est soit interdite, soit limitée à des opérateurs sans but lucratif dans certains secteurs, quand il n'existe pas de règles exagérément strictes concernant les qualifications du personnel et la façon dont les services devraient être assurés.
- *Uniformiser les conditions de la concurrence.* Des systèmes comptables inadéquats amènent parfois les collectivités locales à fixer les prix à un niveau inférieur aux coûts (par exemple parce que l'amortissement est ignoré). Les directives concernant la mesure des coûts devraient être précisées et il faudrait mettre en place plus rapidement des méthodes de comptabilisation au coût complet. Il faudrait aussi harmoniser les règles concernant la TVA entre les secteurs public et privé, ce qu'on s'efforce de faire actuellement. Qui plus est, les communes ont plus facilement accès à de la main-d'œuvre subventionnée dans le cadre des programmes d'activation, ce qui les favorise injustement par rapport aux entreprises privées.
- *Renforcer les obligations.* En vertu du droit que leur donne le gouvernement, les entreprises privées peuvent soumettre des offres pour la production de certains services publics. Cette méthode n'a pas porté ses fruits, le nombre d'offres reçues ayant été très limité. Il faudrait compléter ce dispositif par l'obligation de procéder à des appels d'offres (pour certains services, au-delà d'un seuil raisonnable) et par une plus large utilisation des systèmes de coupons. La sous-traitance pourrait être encouragée si une partie des crédits de l'administration centrale était utilisée pour récompenser les communes qui parviennent à abaisser leurs coûts unitaires. Il serait également bon d'étendre la politique du « libre choix » à de nouveaux domaines; le gouvernement a récemment proposé de le faire pour la garde des enfants.

- *Poursuivre le programme de privatisation.* L'administration centrale ne détient que peu de participations dans des entreprises commerciales, et sa présence sera prochainement réduite de moitié avec la cession des compagnies publiques de gaz naturel et de télévision. En revanche, les collectivités locales conservent d'importantes participations dans les services d'intérêt public, l'une des raisons en étant que le produit des ventes d'actifs est partiellement repris par l'administration centrale par le biais de la fiscalité (bien que ce régime ait été assoupli et clarifié en 2003).

---

#### *La réforme proposée de l'organisation des collectivités locales devrait contribuer à plus de concurrence*

---

L'organisation des collectivités locales sera réformée en 2007. Le nombre de communes sera diminué de plus de moitié et ramené aux alentours de 100, tandis que le secteur de la santé sera géré par cinq autorités régionales (contre 14 actuellement). Il pourrait en résulter certains gains d'efficacité du fait d'économies d'échelle. Néanmoins, le principal avantage sera probablement l'amélioration de la qualité et une gestion plus professionnelle. La concurrence devrait s'en trouver favorisée et les mécanismes de marché pourraient plus largement jouer dans le secteur public, dans la mesure où bon nombre de communes sont de si petite taille que les entreprises privées ne sont pas incitées à leur faire des offres de services, et où les coûts de transaction des appels d'offres peuvent l'emporter sur les économies éventuelles.

---

#### *Le cadre de la concurrence est sain, mais il pourrait être mieux mis en œuvre*

---

Il serait également bon d'intensifier la concurrence dans le secteur des entreprises. Le droit de la concurrence a été récemment modernisé, réglant la plupart des problèmes mis en lumière dans l'*Examen de la réforme de la réglementation* publié par l'OCDE en 2000. Il est désormais pratiquement conforme aux pratiques de l'UE, et une « culture de la concurrence » fait clairement son apparition. La principale lacune est l'absence de programme efficace de clémence, ce qui rend plus difficile la lutte contre les ententes. Un autre problème tient à ce que les règles de contrôle des fusions sont trop étroites. Le critère de position dominante a été modifié cette année pour être compatible avec les nouvelles règles de l'UE, mais les seuils de fusion sont beaucoup plus élevés que dans les autres économies de même taille et ils devraient être abaissés. L'application du droit est cependant gênée par l'intervention d'un trop grand nombre d'organismes. En particulier, il n'est probablement pas nécessaire que deux organes interviennent entre l'*Autorité de la concurrence* et les tribunaux. Mais s'ils doivent rester en existence, il faudrait au moins les réformer. Le premier de ces organes, le *Conseil de la concurrence*, compte un nombre excessif de membres et ne convient pas véritablement pour les décisions en matière de fusions. Le deuxième organe, la *Cour d'appel*, devrait être renforcé, et devrait mieux motiver ses décisions afin d'enrichir la jurisprudence.

### Il serait utile de poursuivre la réforme des industries de réseau

L'état de la concurrence dans les industries de réseau varie selon les secteurs. Des progrès satisfaisants ont été faits dans le secteur des télécommunications ainsi que, dans une certaine mesure, dans celui de l'électricité. En revanche, la déréglementation n'en est qu'à ses balbutiements sur les marchés du gaz, et elle est pratiquement inexistante dans les autres industries de réseau.

- Une série de réformes adoptées en 2004 s'est attaquée à la plupart des problèmes subsistant encore dans le secteur de l'électricité, mais il serait possible d'intensifier encore la concurrence. On pourrait pour ce faire développer la capacité des liaisons souvent très encombrées avec les pays voisins et prélever des droits *ad valorem* plutôt que des droits fixes pour que la concurrence ait de plus grandes chances de faire baisser les prix au détail. Une caractéristique notable de la réforme a été la tentative faite pour restructurer les écotaxes afin de pouvoir atteindre les objectifs environnementaux à moindre coût et en respectant mieux le jeu du marché. Une approche toute aussi rationnelle du développement durable devrait être adoptée dans d'autres domaines, notamment l'assainissement des eaux et la gestion des déchets, où cet objectif est poursuivi de manière exagérément coûteuse.
- Les perspectives de la concurrence dans le secteur du gaz sont meilleures maintenant que le réseau de transport a été dissocié du principal producteur (DONG). Le gouvernement devrait faire avancer son projet de privatisation de DONG et faire en sorte qu'il n'y ait pas d'obstacles à l'entrée d'entreprises étrangères sur le marché.
- La déréglementation des télécommunications a été l'une des premières à démarrer et elle a été poussée relativement loin. La principale lacune est le prix élevé du haut débit, peut-être parce que les utilisateurs ayant une connexion mixte téléphone/haut débit paient deux fois à la marge la liaison filaire. Une modification de la réglementation des prix éviterait ce problème. Le régulateur des télécommunications examine actuellement les motifs du prix élevé du haut débit et les solutions possibles.

### Quelques réglementations inutiles freinent la concurrence dans d'autres secteurs

En ce qui concerne les autres secteurs, la concurrence est insuffisante dans la construction en raison du strict cloisonnement des tâches et d'un manque d'harmonisation des normes relatives aux matériaux de construction dans l'UE. Les prix sont de ce fait très élevés. Les marchés du logement locatif et en copropriété fonctionnent mal et les contrôles des loyers devraient être levés (sous réserve de sauvegardes adéquates et d'un étalement raisonnable dans le temps). Il existe des méthodes préférables au contrôle des loyers pour répondre aux préoccupations sociales du gouvernement, telles que par exemple des allocations logement. Diverses restrictions concernant les services professionnels et financiers, y compris dans le cas des caisses de retraite, pourraient être assouplies. La libéralisation du marché des taxis s'impose, dans la mesure où il n'existe pratiquement aucune concurrence ni au niveau des prix ni au niveau de la qualité du service. Il faudrait également achever la libéralisation des heures d'ouverture des magasins. Enfin, le « critère des besoins » prévu par la loi d'urbanisme devrait être supprimé dans la mesure où il est particulièrement

défavorable à la concurrence et où son principal objectif, qui est de trouver un juste équilibre entre les préoccupations environnementales et celles concernant la concurrence, peut être poursuivi de manière moins dommageable.

---

#### *Le système scolaire doit être davantage axé sur les résultats*

---

Pour stimuler la productivité, il faut également améliorer les qualifications de la population active. Or, le système scolaire public ne fonctionne pas de manière satisfaisante. Ses résultats sont médiocres et ses coûts très élevés. Il ne parvient pas non plus, du moins par rapport aux autres pays nordiques, à donner des chances équitables à tous. Plusieurs solutions existent : développer une culture de l'évaluation tant des élèves que des établissements, et pousser plus fortement les élèves à l'excellence; identifier plus tôt les élèves ayant des difficultés particulières de lecture; allonger les horaires d'enseignement; permettre aux enseignants de se spécialiser davantage et combler les lacunes de leur formation; déplacer des ressources du personnel non enseignant vers le personnel enseignant; enfin, introduire plus de flexibilité dans l'organisation du travail.

---

#### *Le Danemark ne tire pas le maximum de son activité d'innovation*

---

Après plusieurs années d'atonie, la plupart des indicateurs témoignent d'un redressement de l'innovation (tant au niveau de la découverte qu'au niveau de la diffusion). Des points faibles subsistent néanmoins, comme la commercialisation insuffisante de la recherche et la coopération beaucoup trop limitée entre les entreprises et le secteur public. L'application de la recherche à des produits commerciaux a été freinée dans le passé par la faiblesse des incitations et la lourdeur des exigences administratives. Une réforme opérée en 2000 a amélioré le transfert de technologies, mais le financement de la recherche est encore largement fondé sur les institutions, sans véritable lien explicite avec la qualité. Il serait bon de faire évoluer le système de financement public en faisant plus largement jouer la concurrence pour l'attribution des crédits et en tenant davantage compte des résultats. À cela s'ajoute aussi la difficulté de trouver des financements privés. Le marché du capital-risque est très étroit, les banques fournissant l'essentiel des crédits nécessaires aux entreprises. Les caisses de retraite et d'assurance hésitent à s'engager en raison de la complexité des règles fiscales, bien que le gouvernement s'emploie à les simplifier. Il est également possible que les dispositions concernant la faillite et la restructuration des entreprises freinent l'esprit d'entreprise et la prise de risque, les entreprises en difficulté ayant beaucoup de mal à se restructurer ou à cesser leur activité. Il est difficile de trouver la solution optimale dans ce domaine, mais les règles en vigueur au Danemark, notamment en ce qui concerne l'annulation des dettes, sont beaucoup plus strictes que dans la plupart des autres pays et ont probablement atteint le stade où elles entravent plus qu'elles ne favorisent l'esprit d'entreprise.

---

#### *En résumé*

---

Le Danemark a fait sensiblement avancer les réformes requises pour conserver un niveau élevé de revenu et protéger son système d'organisation sociale, fondé sur l'intégration et



l'égalitarisme. Il reste cependant beaucoup à faire pour améliorer les finances publiques, augmenter l'offre de main-d'œuvre et rendre l'économie plus dynamique, plus concurrentielle et plus innovante. Plus généralement, le principal défi à relever sera sans doute de modifier le sentiment de l'opinion concernant l'importance du travail par rapport aux loisirs, afin que la croissance de l'économie nationale soit suffisamment forte pour préserver l'intégrité de l'État protecteur.

## Chapitre 1

# Principaux enjeux

*Ce chapitre passe en revue les enjeux auxquels l'économie danoise devra faire face à terme. La performance économique récente y est examinée du point de vue du revenu par habitant, de la croissance de la productivité et de l'inégalité des revenus. L'enjeu fondamental consistera à maintenir la progression des niveaux de vie tout en préservant le système de protection sociale. Dans ce chapitre sont comparées les estimations établies par les autorités danoises et par la Commission pour le bien-être concernant la viabilité des finances publiques face au vieillissement de la population. Le premier moyen de répondre à cet enjeu est de renforcer l'offre de main-d'œuvre. Les possibilités de développement de l'emploi sont identifiées (en particulier la réduction de l'accès à la retraite anticipée et l'entrée plus rapide des étudiants dans la population active). La faible durée horaire moyenne du travail au Danemark est aussi examinée. La deuxième option consiste à accélérer les gains de productivité et à construire une économie plus moderne, fondée sur le savoir. Certains problèmes liés aux systèmes d'éducation et d'innovation sont mis en évidence, et les domaines où la concurrence pourrait stimuler la productivité – surtout dans les services publics – sont passés en revue.*

**L**e Danemark est un pays à revenu élevé depuis plusieurs décennies. En 1970, par exemple, le PIB par habitant était assez proche de celui des États-Unis et, même si l'écart avec les États-Unis s'est creusé, le Danemark est resté en permanence parmi les quelques pays arrivant en tête du classement dans la zone de l'OCDE. De surcroît, ce niveau moyen impressionnant est allé de pair avec un degré élevé d'égalité des revenus. Il n'existe pratiquement pas de pauvreté durable. Cette performance est imputable à plusieurs facteurs : le Danemark a une politique libérale du marché du travail qui fait que rares sont les travailleurs à être exclus du marché du travail par une législation restrictive en matière de « protection de l'emploi », il y a *relativement* peu de jeunes en situation de grave échec scolaire et le système de protection sociale est généreux. Le modèle danois de protection sociale repose sur les principes d'un large soutien du revenu et de l'égalité d'accès à un large éventail de services sociaux à un coût minimal pour l'utilisateur.

Il deviendra de plus en plus difficile de maintenir ce modèle social compte tenu du vieillissement de la population. L'évolution démographique rendra plus difficile la progression continue des niveaux de vie car l'effectif des actifs va s'amenuiser et le secteur public emploiera davantage d'agents pour fournir des services dans lesquels, par essence, la croissance de la productivité est faible. Le vieillissement exercera aussi des pressions sur les finances publiques, réduisant le nombre de cotisants qui financent le système de protection sociale mais accroissant les besoins que ce système doit satisfaire. Le principal enjeu, à terme, est de faire en sorte que les revenus continuent de progresser pour tous les Danois malgré le vieillissement, tout en pérennisant le rôle de l'État providence. Il faudra pour cela améliorer les finances publiques dans l'avenir immédiat et trouver des moyens de renforcer la résistance du système de protection sociale aux chocs démographiques. Il faudra aussi redéfinir les services de base de la protection sociale qui doivent être financés par l'État et accessibles à tous dans les mêmes conditions. Pour faire face à cet enjeu, les autorités disposent de deux instruments, très dépendants l'un de l'autre :

- *Renforcer l'offre de main-d'œuvre* : L'offre totale de main-d'œuvre est légèrement inférieure à la moyenne. Pour éviter de fortes hausses de l'imposition, il faut que le Danemark s'emploie à préserver son système de protection sociale, l'un des plus généreux du monde, en assurant une offre de main-d'œuvre qui soit aussi parmi les plus fortes. Une bonne performance du marché du travail est nécessaire pour garantir une assiette fiscale suffisante pour soutenir des dépenses publiques élevées, d'autant que l'imposition des sociétés et du capital est désormais de plus en plus limitée par la concurrence mondiale.
- *Stimuler la croissance de la productivité* : Le Danemark a l'un des niveaux de productivité les plus élevés de la zone de l'OCDE, mais il perd de son avance car les gains de productivité y sont plus faibles que dans beaucoup d'autres pays. Par ailleurs, la structure industrielle a moins évolué que celle de certaines autres économies. Il faut agir sur plusieurs fronts : mettre en place un cadre plus compétitif pour les entreprises, améliorer le système éducatif et encourager l'esprit d'entreprise et l'innovation.

Les autorités danoises réfléchissent à ces enjeux depuis de nombreuses années. L'amélioration des finances publiques dans les années 90 a visé principalement à préparer le pays à faire face aux pressions liées au départ à la retraite de la génération du « baby boom ». Les pouvoirs publics publient régulièrement des prévisions budgétaires à long terme depuis la fin des années 90 afin de tenter de voir précisément quelles sont les mesures à prendre avant que ces pressions démographiques ne se manifestent. La série de réformes des pensions, du marché du travail et de la fiscalité a été, pour l'essentiel, conforme aux objectifs d'amélioration de la viabilité des finances publiques et de renforcement de l'offre de main-d'œuvre. Il y a eu aussi une série de mesures destinées à rehausser la productivité. Même si ces mesures ont amélioré la performance de l'économie, on pourrait leur reprocher de n'être pas allées assez loin. Il y a de toute évidence des options de réforme que les autorités n'ont pas souhaité poursuivre. On peut mettre à leur actif, toutefois, le fait que très peu de réformes, au cours de la décennie passée, sont allées dans la mauvaise direction.

Le reste du présent chapitre analyse les résultats économiques du Danemark puis expose dans le détail la nature des enjeux à long terme avant de donner un aperçu général des forces et des faiblesses relevées dans chaque domaine. Les chapitres suivants de l'*Étude* tentent de formuler des recommandations d'action précises dans ce contexte.

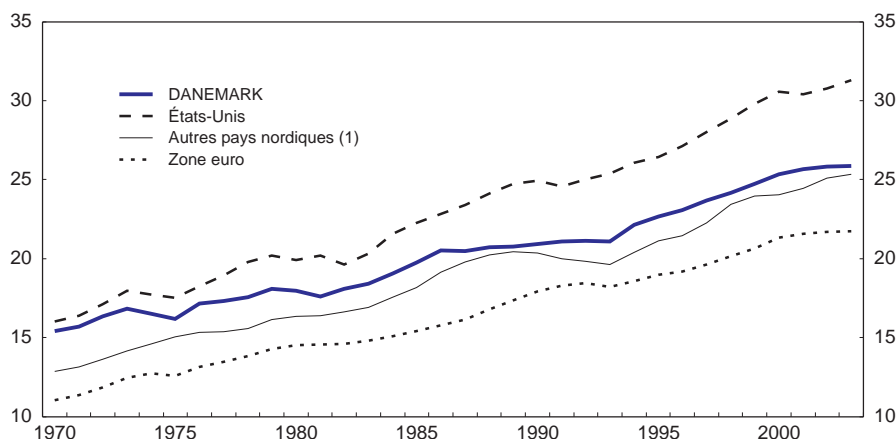
## La performance économique au cours de la décennie passée

**Depuis de nombreuses années, le Danemark se classe parmi les tout premiers pays de l'OCDE...**

Le PIB par habitant est supérieur à la moyenne de la zone OCDE depuis plusieurs décennies (graphique 1.1). On estime qu'en 2004 il dépassait de 11 % la moyenne de la zone (compte non tenu des nouveaux pays membres d'Europe orientale). Cet écart de revenu résulte d'un niveau élevé de productivité horaire et d'un taux d'utilisation de la main-d'œuvre légèrement inférieur à la moyenne. Si le taux d'emploi est élevé, le nombre d'heures travaillées par salarié est faible, de sorte que le nombre total d'heures ouvrées par personne chaque année est inférieur d'environ 5 % à la moyenne des pays de l'OCDE.

Graphique 1.1. **PIB réel par habitant**

Milliers d'euros, prix et PPA de 2003



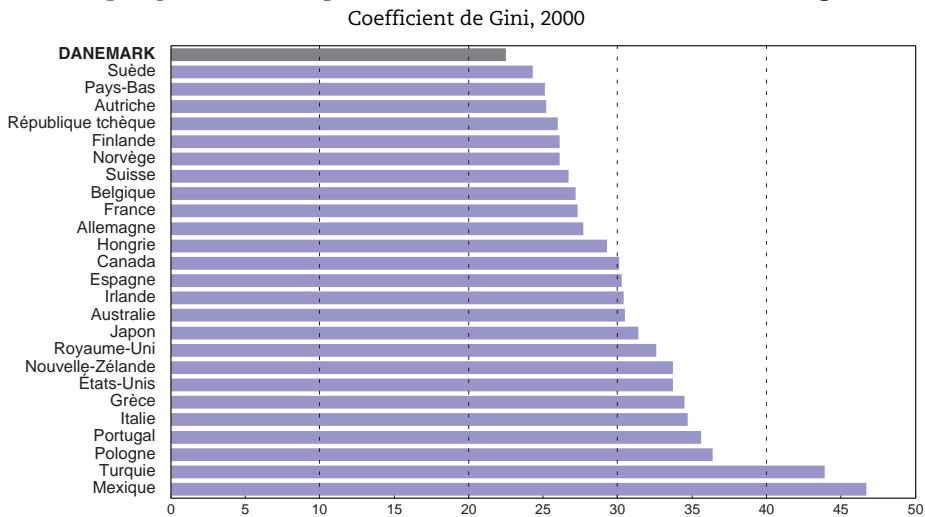
1. Moyenne pondérée pour la Finlande, l'Islande, la Norvège continentale et la Suède.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité ([www.OCDE.org/statistics/productivity](http://www.OCDE.org/statistics/productivity)).

### ... et conserve une répartition égale du revenu...

Le Danemark est l'un des rares pays à avoir à la fois des revenus moyens élevés et une répartition égale du revenu. La répartition des revenus annuels est plus égale que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE, en raison pour partie de la faible dispersion des salaires mais principalement de la redistribution du revenu par les systèmes de prélèvements et de prestations (graphique 1.2). Mesurée sur toute la durée d'une vie, la répartition du revenu est encore plus égale : la personne moyenne située dans le quintile supérieur de la distribution gagne environ 80 % de plus au cours de sa vie qu'une personne située dans le quintile inférieur. Les cas de situation persistante de pauvreté tout au long de la vie sont extrêmement rares (tableau 1.1). L'inégalité de revenu s'est toutefois légèrement accentuée depuis le milieu des années 90, avec une progression des gains pour les catégories à revenu élevé et une perte relative pour celles qui ont un revenu moyen (la part du revenu des personnes situées dans le quintile inférieur n'a pas changé). Par contre, l'évolution de la répartition de la richesse a été plus spectaculaire. Depuis le milieu des années 90, le Danemark est le pays qui a connu les plus fortes variations dans la répartition du revenu du capital (une valeur approximative de la richesse financière)<sup>1</sup> en faveur des riches. La répartition du revenu du capital est maintenant à peu près aussi égale que dans le pays « moyen » de l'OCDE, même si elle demeure notablement plus égale qu'en Suède ou en Norvège (Förster et Mira d'Ercole, 2004).

Graphique 1.2. **La répartition du revenu est relativement égale**



Source : Förster et Mira d'Ercole (2004), « Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE dans la seconde moitié des années 90 », OCDE, Paris.

Tableau 1.1. **Il n'existe pratiquement pas de pauvreté qui dure toute une vie**

Pourcentage du revenu médian d'une vie entière	Pourcentage des personnes dont le revenu d'une vie entière est inférieur à ce niveau
50	0.1
60	0.6
70	3.6

Source : Ministère des Finances, *Lavindkomstgruppen – mobilitet of sammensætning*, 2004.

### **... mais il perd de son avance car la productivité augmente plus lentement qu'ailleurs...**

Globalement, depuis 1995, la croissance de la production par personne a été inférieure d'environ 6 % à la moyenne de la zone OCDE. Les revenus relatifs ont, pour leur part, enregistré une diminution moindre car les termes de l'échange ont été favorables durant cette période. Mais si la tendance de la croissance de la production se poursuivait, le Danemark reculerait de cinq places dans le classement des pays de l'OCDE au cours de la prochaine décennie. La progression inférieure à la moyenne du PIB par habitant s'explique en partie par le fait que la consommation de facteur travail (heures travaillées par personne) a augmenté moins que dans l'économie moyenne de l'OCDE depuis le milieu des années 90 (tableau 1.2). Un aspect plus préoccupant est le ralentissement apparent à la fois de la productivité de la main-d'œuvre et de la productivité multifactorielle. Depuis 1995, la croissance de la production horaire a été, selon les estimations, nettement plus faible que les moyennes de la zone OCDE et inférieure de pas moins d'un point à celle des autres pays nordiques (bien que les comparaisons internationales puissent être faussées par la différence de traitement et de taille du secteur public, difficile à mesurer<sup>2</sup>). L'écart tient sans doute en partie à des différences dans les cycles d'activité au cours de cette période (d'autant que les autres pays nordiques ont rebondi après une récession beaucoup plus marquée), mais même après correction des influences conjoncturelles, il n'y a aucun signe d'une progression de la productivité comparable à celle dont de nombreux pays de l'OCDE ont bénéficié.

Les gains de productivité du travail enregistrés depuis 1995 ont été imputables, pour l'essentiel, à des investissements de rationalisation. Au cours de cette période, l'investissement en équipements a contribué davantage à la croissance du PIB que dans n'importe quel autre pays pour lequel on dispose de données comparables (tableau 1.2). De fait, depuis de nombreuses années, l'économie danoise se caractérise par une exceptionnelle intensité de capital (c'est-à-dire un coefficient de capital élevé), si bien qu'il faut investir massivement pour maintenir le stock de biens d'équipement. Cette caractéristique semble valable pour l'ensemble de l'économie et n'est pas due seulement au fait que le Danemark est spécialisé dans les industries à forte intensité de capital. Même si les comparaisons internationales ne sont pas particulièrement fiables, le peu d'informations dont on dispose semble indiquer que le ratio capital-production est élevé dans de nombreux secteurs, surtout dans les services d'utilité publique et dans les branches d'activité qui, dans la plupart des pays, emploient des travailleurs peu qualifiés et peu rémunérés (textiles, commerce de détail et services financiers)<sup>3</sup>. Il est donc possible que les salaires relativement généreux offerts à ces travailleurs aient conduit les entreprises à substituer du capital au travail.

Ces dernières années (1997-2002), la croissance globale de la productivité multifactorielle a été presque exclusivement imputable, semble-t-il, à des améliorations de l'efficacité dans les entreprises qui ont persisté pendant toute cette période (tableau 1.3). C'est une différence par rapport à certains autres pays, où la croissance globale de la productivité a été due, pour moitié environ, à des interactions dynamiques entre entreprises : variations des parts de marché (les entreprises plus productives gagnant des parts de marché), créations et disparitions d'entreprises (entrée sur le marché d'entreprises productives et départ d'entreprises non productives; voir Bartelsman et autres. (2003). Curieusement, les sorties d'entreprises semblent avoir freiné les gains de productivité, ce qui signifie que les entreprises qui ont quitté le marché étaient, en

Tableau 1.2. **Croissance de la production et de la productivité**

Pourcentage de variation annuelle moyenne

	Danemark	Moyenne OCDE <sup>1</sup>	Moyenne zone euro	Moyenne autres pays nordiques	Australie	Canada	Finlande	France	Allemagne	Irlande	Italie	Japon	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande	Norvège	Espagne	Suède	Royaume-Uni	États-Unis
<b>PIB par habitant...</b>																			
Années 70	<b>1.5</b>	2.7	3.0	3.5	1.3	2.7	3.2	2.7	2.6	3.2	3.0	3.2	2.1	0.6	4.2	2.5	1.6	1.8	2.2
Années 80	<b>1.5</b>	2.4	2.3	2.1	1.5	1.5	2.6	1.9	2.0	3.3	2.0	3.3	1.7	1.2	2.2	2.5	1.9	2.4	2.2
1990-1995	<b>1.6</b>	1.4	1.5	0.3	2.0	0.6	-1.4	0.7	..	4.0	1.3	1.2	1.4	1.8	3.2	1.2	0.1	1.4	1.2
1995-2003	<b>1.7</b>	2.3	2.4	2.7	2.5	2.5	3.3	1.7	1.1	6.6	1.3	1.0	1.8	1.9	2.2	2.5	2.4	2.6	2.2
<b>... égale productivité du travail (PIB par heure ouvrée)...</b>																			
Années 70	<b>2.8</b>	2.9	3.7	3.8	1.7	1.7	3.4	3.6	3.6	4.6	4.0	4.2	4.0	0.4	4.6	4.5	2.3	2.7	1.6
Années 80	<b>2.0</b>	2.1	2.4	1.9	1.2	1.0	2.8	2.9	2.3	3.7	2.1	3.4	2.3	0.6	2.6	3.1	1.2	1.9	1.4
1990-1995	<b>1.9</b>	2.2	2.7	1.9	1.9	1.3	2.5	1.9	2.6	3.6	3.1	2.3	2.1	0.4	3.5	2.3	2.1	2.7	1.2
1995-2003	<b>1.4</b>	2.0	1.8	2.5	2.4	1.7	2.6	2.0	1.5	5.1	0.6	2.1	0.4	1.3	2.4	-0.2	2.3	2.2	2.2
<b>... plus heures ouvrées par personne</b>																			
Années 70	<b>-1.3</b>	-0.7	-1.1	-0.1	-0.3	0.9	-0.2	-0.9	-1.0	-1.5	-0.9	-0.9	-2.0	0.3	-0.4	-2.0	-0.7	-0.9	0.6
Années 80	<b>-0.4</b>	0.1	-0.4	0.3	0.2	0.5	-0.2	-1.0	-0.3	-0.4	0.0	-0.1	-0.6	0.6	-0.4	-0.5	0.7	0.5	0.8
1990-1995	<b>-0.3</b>	-0.7	-1.2	-1.3	0.2	-0.8	-3.9	-1.2	-0.6	0.5	-1.9	-1.1	-0.7	1.3	-0.2	-1.1	-2.0	-1.3	-0.1
1995-2003	<b>0.3</b>	0.3	0.6	0.4	0.0	0.8	0.7	-0.3	-0.5	1.5	0.7	-1.1	1.4	0.4	-0.2	2.7	0.0	0.5	-0.1
<b>Contribution à la croissance de l'investissement en capital<sup>2</sup></b>																			
1985-1990	<b>1.2</b>	1.1	1.1	..	0.9	1.5	0.9	0.9	..	0.5	1.1	1.3	1.0	..	..	1.9	1.3	1.0	0.9
1990-1995	<b>0.9</b>	1.0	0.9	..	0.7	1.1	0.4	0.9	1.2	0.5	0.8	1.3	0.9	..	..	1.6	1.0	1.0	0.7
1995-2002	<b>1.5</b>	1.1	1.1	..	0.7	1.2	0.7	0.8	0.8	1.4	1.0	1.1	1.2	..	..	1.3	1.5	1.3	1.1
<b>... dont : capital TIC<sup>2,3</sup></b>																			
1985-1990	<b>0.6</b>	0.4	0.3	..	0.3	0.4	0.9	0.2	..	0.2	0.3	0.3	0.3	..	..	0.5	0.5	0.4	0.5
1990-1995	<b>0.4</b>	0.3	0.2	..	0.3	0.3	0.2	0.1	0.3	0.1	0.1	0.3	0.3	..	..	0.3	0.4	0.3	0.5
1995-2002	<b>0.8</b>	0.5	0.5	..	0.6	0.6	0.5	0.3	0.3	0.6	0.4	0.5	0.6	..	..	0.4	0.9	0.7	0.8
<b>Productivité multifactorielle<sup>4</sup></b>																			
1985-1990	<b>0.0</b>	1.2	1.6	..	0.5	-0.5	2.1	1.8	..	3.2	1.2	3.0	0.7	..	..	0.7	0.2	0.7	0.9
1990-1995	<b>1.0</b>	1.1	1.3	..	1.8	0.4	1.3	0.8	..	3.3	2.0	0.8	0.7	..	..	0.6	0.5	1.3	0.8
1995-2002	<b>0.1</b>	1.2	1.3	..	2.1	1.0	2.6	1.4	0.8	4.4	0.1	0.6	0.9	..	..	-0.8	0.7	1.0	1.2

1. Moyenne de 20 pays (hors Autriche, République tchèque, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Mexique, Pologne, République slovaque, Turquie). Les moyennes OCDE, zone euro et pays nordiques ne sont pas pondérées (moyennes simples).

2. Stock de capital stock mesuré par le flux de services en capital.

3. Les services en capital TIC sont estimés avec des déflateurs harmonisés.

4. Les chiffres en italiques concernent la période 1995-2001.

Source : Base de données OCDE sur la productivité ([www.OECD.org/statistics/productivity](http://www.OECD.org/statistics/productivity)).



Tableau 1.3. **Décomposition de la croissance de la productivité**Croissance annuelle moyenne de la productivité multifactorielle, en pourcentage<sup>1</sup>

	Total	Contribution de :			
		Croissance de la productivité dans les entreprises	Variation des parts de marché parmi les entreprises existantes	Entrée de nouvelles entreprises	Sortie d'entreprises anciennes
<b>Total</b>	<b>5.3</b>	<b>5.3</b>	<b>-0.8</b>	<b>1.1</b>	<b>-0.3</b>
<b>Agriculture</b>	<b>5.3</b>	<b>4.4</b>	<b>-0.2</b>	<b>1.3</b>	<b>0.0</b>
<b>Industries manufacturières</b>	<b>2.3</b>	<b>1.6</b>	<b>0.4</b>	<b>1.2</b>	<b>-0.9</b>
Alimentation et boissons	-3.1	-0.3	0.8	0.4	-4.0
Produits chimiques	0.5	1.6	-0.4	-0.8	0.1
Travail des métaux	6.7	6.1	-1.0	2.0	-0.5
Machines et outillage	5.0	2.6	0.3	2.0	0.1
<b>Services</b>	<b>7.5</b>	<b>7.9</b>	<b>-1.7</b>	<b>1.1</b>	<b>0.2</b>
Construction	3.1	1.3	1.5	0.0	0.3
Commerce de gros	5.4	4.4	-0.1	1.5	-0.4
Commerce de détail et réparations	7.1	8.1	-0.9	-0.1	0.0
Transport	0.0	-1.7	2.4	-0.5	-0.3
Services financiers et recherche	24.2	22.8	-6.2	6.8	0.8

1. Les estimations de la productivité multifactorielle sont fondées sur la production brute tirée d'une base de données au niveau de l'entreprise sur la période 1997-2002. Elles ne sont pas comparables avec les estimations des comptes nationaux.

Source : Jensen, Claus Birn et Mette Bach Treppendahl (2004), « Dynamik, iværksættere og produktivitet », Økonomi – og Erhvervsministeriets arbejdspapir 1/2004, Copenhague.

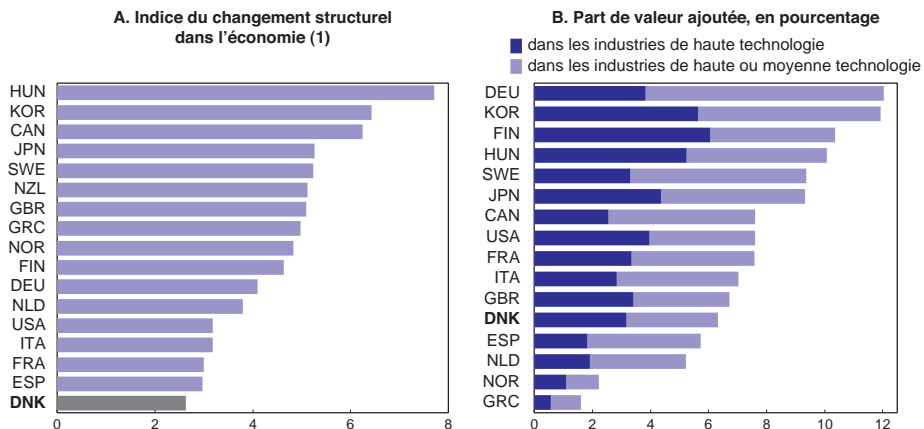
moyenne, plus productives que celles qui sont restées. La réaffectation des parts de marché a eu aussi un effet négatif pervers – les entreprises dont la productivité s'accroissait le plus rapidement ont généralement perdu des parts de marché. Cela s'explique en partie par des niveaux excessifs d'investissement de rationalisation, qui ont fait que la productivité du travail s'est élevée mais que la productivité totale des facteurs a baissé. Cependant, une autre explication possible est le fait que les forces normales de la concurrence entre entreprises ne jouent peut-être pas autant qu'elles le devraient (il convient de noter, cependant, que ces conclusions ne sont que provisoires car elles sont fondées sur un échantillon de données au niveau des entreprises pour lesquelles certaines des variables ne peuvent être mesurées avec exactitude).

#### .... en partie parce que l'intensité technologique reste relativement faible

La transition vers la « nouvelle économie » paraît avoir été plus lente que dans beaucoup d'autres petits pays. Malgré des réformes généralisées, la structure industrielle du Danemark est à peu près analogue à ce qu'elle était en 1992 en ce sens que la part de la valeur ajoutée générée par chaque secteur n'a guère changé (graphique 1.3, partie A). En particulier, la part des secteurs « de haute technologie » est restée relativement faible (graphique 1.3, partie B).

La petite taille du secteur producteur de TIC ne pose pas forcément de problème puisque les avantages des TIC vont de plus en plus aux utilisateurs et non aux producteurs de ces technologies. Cependant, les résultats dans ce domaine paraissent contrastés. Les entreprises danoises arrivent en tête pour l'utilisation de l'Internet et elles investissent massivement dans les équipements TIC (tableau 1.2). Néanmoins, il n'y a pas eu de signes clairs au niveau macroéconomique d'un redressement de la productivité du travail dans les

## Graphique 1.3. L'évolution structurelle a été lente



1. L'indice du changement structurel mesure le taux moyen de variation de la part de valeur ajoutée produite par chaque secteur entre 1992 et 2002 (ou années les plus proches); autrement dit, si  $\Delta_i$  est la variation de la valeur ajoutée du secteur  $i$  entre 1992 et 2002, l'indice est alors

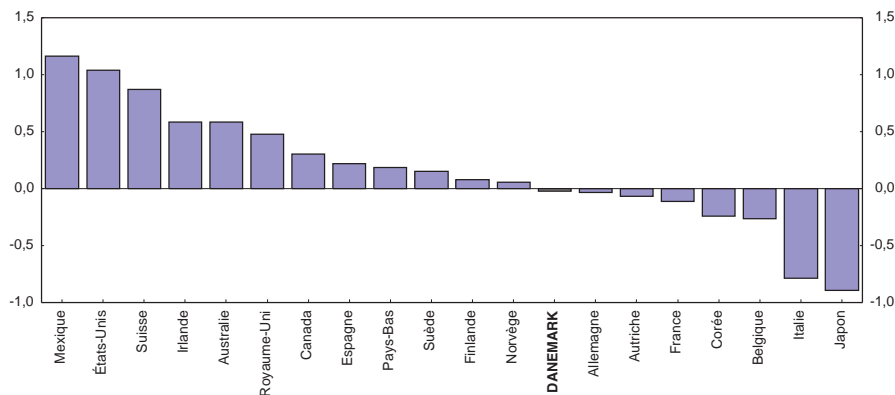
$$\frac{1}{45} \sum_{i=1}^{45} |\Delta_i| / (2002 - 1992) \times 100$$

Source : OCDE, base de données STAN.

secteurs de services qui sont habituellement considérés comme profitant le plus de ces nouvelles technologies (graphique 1.4).

## Graphique 1.4. Amélioration de la productivité du travail dans les secteurs de services utilisant les TIC

1990-95 à 1996-2001, en pourcentage



Note : L'axe vertical mesure la croissance de la productivité dans les secteurs de services utilisant des TIC en 1996-2001, diminuée de la croissance de la productivité dans ces mêmes secteurs en 1990-95.

Source : OCDE, Science, technologie et industrie : Tableau de bord 2003.

## L'enjeu du vieillissement : maintenir la progression des niveaux de vie tout en préservant l'État providence

### Le point de départ : situation conjoncturelle actuelle et perspectives d'évolution à moyen terme

L'économie a été équilibrée en 2002, avec une production conforme à son potentiel, un taux de chômage de 4½ %, un excédent budgétaire équivalent à 1.6 % du PIB, un excédent

de balance courante représentant 2 % du PIB et une inflation de base d'environ 2½ % par an. En 2003, toutefois, l'activité a été freinée par l'atonie de l'économie mondiale. Les volumes d'exportation de marchandises ont en fait diminué cette année-là, pour la première fois depuis 1975. Ce recul a été imputable principalement à une réduction des achats de l'Allemagne et du Royaume-Uni, dans ce dernier cas à cause de l'appréciation de la couronne par rapport à la livre. Par conséquent, la croissance du PIB en 2003 s'est établie à tout juste ½ %, tandis que le taux de chômage a fait un bond à près de 6 %. Au milieu de 2003, la production était inférieure de près de 2 % à son niveau potentiel, ce qui a contribué à ramener le taux d'inflation annuel au-dessous de 2 %.

La consommation des ménages a amorcé un redressement à la fin de 2003 en anticipation des allègements fiscaux annoncés pour le 1<sup>er</sup> janvier 2004. De fait, la relance budgétaire a joué un rôle dans la reprise que l'activité économique connaît actuellement et elle restera une force motrice au cours des deux années à venir. Outre les réductions d'impôt déjà attendues, les pouvoirs publics ont renforcé encore la stimulation en mars 2004 – même si la reprise était probablement déjà bien engagée. Plus précisément, ils ont avancé certains allègements d'impôt qui devaient être opérées à partir de 2005 et suspendu temporairement les cotisations spéciales de retraite. Les marchés d'exportation se sont aussi redressés tout au long de 2004. À terme, sous l'effet conjugué du commerce extérieur, de la politique budgétaire et de la faiblesse des taux d'intérêt, l'écart de production du Danemark devrait redevenir positif bien avant celui enregistré dans l'ensemble de la zone euro. Cela signifie qu'en 2006 au plus tard la politique monétaire de la BCE sera un peu trop souple pour les conditions danoises (tableau 1.4), qui devront donc être compensées par un resserrement de la politique budgétaire. Malgré tout, la différence entre la position conjoncturelle du Danemark et celle de la zone euro semble modeste et la politique de changes fixes contribue à maîtriser l'évolution de l'inflation en ancrant les anticipations.

Tableau 1.4. **Résumé des prévisions à moyen terme**

En pourcentage

	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne 2007-10
Croissance du PIB réel	1.0	0.5	2.4	2.7	2.6	1.7
Croissance de la consommation privée réelle	0.6	0.8	3.6	3.3	2.4	1.8
Écart de production	0.0	-1.5	-1.0	-0.2	0.4	0.1
Taux d'emploi (en pourcentage de la population d'âge actif)	76.6	75.7	75.8	76.2	76.5	76.2
Taux d'inflation IPC sous-jacent	2.5	2.4	1.5	1.7	2.1	1.8
Excédent des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	1.6	1.2	0.9	1.4	1.5	1.0
Excédent structurel des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	1.6	2.4	1.3	1.3	1.3	0.9

Source : Base de données du n° 76 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

### **À long terme, le vieillissement rendra plus difficile le maintien de la progression des niveaux de vie**

À partir de la situation qui vient d'être décrite, les perspectives d'évolution à long terme dépendront de facteurs démographiques. Dans presque tous les pays de l'OCDE, l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du « baby boom » et une baisse des taux de fécondité accroîtront le taux de dépendance des personnes âgées. Les perspectives d'évolution démographique pour le Danemark ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans

la précédente *Étude*. Depuis, l'immigration a diminué par suite de mesures prises par les autorités en vue de réduire les entrées de travailleurs migrants peu qualifiés. Compte tenu de cette nouvelle orientation de la politique à l'égard des migrants, les effets prévisibles du vieillissement de la population seront les suivants :

- La population d'âge actif est presque à son sommet. Elle commencera de diminuer en 2008 et sera inférieure de 10 % à son niveau actuel en 2040.
- D'ici à 2040, le nombre de personnes de 65 ans et plus aura augmenté de moitié. Quant à savoir si le taux de dépendance des personnes âgées continuera de s'élever par la suite, cela dépendra des hypothèses retenues en matière de longévité (voir l'analyse qui suit).
- Les changements démographiques ne sont pas aussi extrêmes dans beaucoup d'autres pays. Le taux de dépendance des personnes âgées est actuellement proche de la moyenne de la zone OCDE et il augmentera sans doute un peu moins que la moyenne. Tous les autres pays nordiques se trouveront dans une situation plus difficile d'ici au milieu du siècle.
- L'influence globale des facteurs démographiques sur l'*offre de main-d'œuvre* est incertaine mais elle sera presque assurément négative. Plusieurs forces contradictoires entrent en jeu. Premièrement, les taux d'activité baissent fortement autour de 60 ans, si bien que l'on peut s'attendre à un retrait massif de travailleurs du fait de la proportion grandissante de personnes de plus de 60 ans. Deuxièmement, les immigrés (et, dans une moindre mesure, leurs descendants) ont des taux d'activité inférieurs à ceux des Danois d'origine. Leur part dans la population d'âge actif va probablement augmenter, ce qui exercera une pression à la baisse sur le taux moyen d'emploi. Troisièmement, le nombre moyen d'heures de travail a aussi diminué pour les hommes, même si cette évolution a été compensée par le passage d'un nombre plus important de femmes de l'emploi à temps partiel à l'emploi à temps plein. Quatrièmement, la proportion de jeunes suivant un enseignement tertiaire continuera sans doute de croître, ce qui tiendra cette catégorie hors de la population active pendant une période considérable. Cependant, les personnes qui ont suivi de longues études prennent généralement leur retraite plus tard, ce qui, en compensation, gonflera la main-d'œuvre dans l'avenir.

Ces facteurs freineront notablement la croissance dans l'avenir. Pour estimer l'ampleur de cet effet, on peut décomposer le taux de croissance du PIB par habitant en divers éléments : la productivité, la consommation de travail et l'évolution de la structure par âge de la population. La structure par âge, à elle seule, minorera la progression du PIB par habitant d'environ 0.1 à 0.2 point par an au cours de la prochaine décennie mais aura un effet beaucoup plus marqué dans les années 2020 et 2030, où la décélération du taux de croissance annuel pourrait être de 0.3 à 0.4 point (tableau 1.5). De plus, la progression de la productivité globale se ralentira, toutes choses égales par ailleurs, du fait que le vieillissement de la population amplifiera la demande de services publics tels que les soins de santé et les soins aux personnes âgées. Cette transition dans l'activité économique aura des répercussions à la fois sur le taux et sur les niveaux de croissance. En premier lieu, la hausse de la productivité dans le secteur public a toujours été plus faible que dans le secteur privé. Cela s'explique en partie par des problèmes de mesure (étant donné qu'il est plus difficile de mesurer la production de services publics), mais il s'agit aussi d'un phénomène intrinsèque étant donné que les possibilités d'amélioration de l'efficacité sont moindres dans des services à forte intensité de main-d'œuvre comme les soins aux personnes âgées. Même si l'on table sur l'hypothèse selon laquelle les gains de productivité

Tableau 1.5. **Incidence du vieillissement sur la croissance du PIB par habitant**

	En pourcentage par an				
	1990s	2000s	2010s	2020s	2030s
<b>Taux de croissance du PIB par habitant</b>	<b>1.7</b>	<b>1.2</b>	<b>1.0</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>
Contribution de :					
Croissance de la productivité horaire	1.6	1.4	1.3	1.1	1.0
Structure par âge	-0.1	-0.1	-0.2	-0.4	-0.3
Taux d'emploi	0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0
Heures ouvrées par personne	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0

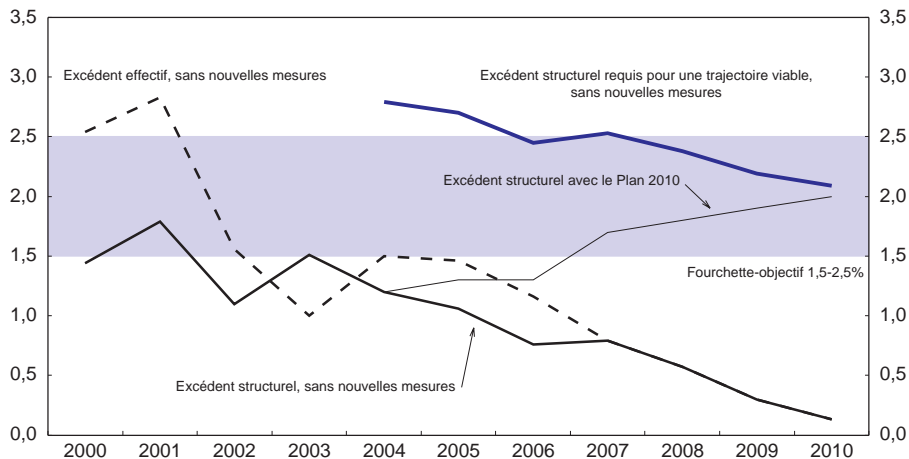
Source : Calculs de l'OCDE à partir des prévisions démographiques DREAM et de la base de données STAN.

dans chaque secteur resteront inchangés dans l'avenir, le déplacement de la demande vers le secteur public, où les gains de productivité sont faibles, réduira le taux de croissance de la productivité dans l'économie tout entière. Le fait que le secteur public a un *niveau* de productivité (probablement) moins élevé produit un effet analogue car la part grandissante des services à productivité relativement faible freinera aussi le taux de croissance global<sup>4</sup>. Tout bien considéré, ces effets pourraient faire tomber le taux de croissance du PIB par habitant à juste un peu plus de ½ % par an sur les vingt prochaines années. Cela a des conséquences négatives évidentes pour la base de recettes fiscales servant à financer les services publics, mais il y a au moins deux raisons pour lesquelles tout recul de la croissance de la consommation pourrait être moins accentué que la réduction de la croissance de la production. La première est que les termes de l'échange du Danemark se sont régulièrement améliorés depuis le début des années 80 et que, si cette tendance se poursuit, le revenu continuera de s'accroître légèrement plus que la production. La deuxième est que la plupart des ménages économisent pendant leurs années de travail et auront constitué un important pécule financier qu'ils pourront utiliser une fois à la retraite, ce qui devrait amortir la baisse du revenu dans une certaine mesure.

### **Le vieillissement exercera des pressions sur les finances publiques**

Du fait du vieillissement, l'État providence tel qu'il existe actuellement ne sera pas tenable sans de nouvelles réformes. Sur la base des prévisions de « politiques économiques inchangées », la consommation et les transferts publics augmenteront de 6.2 points de pourcentage de PIB d'ici à 2040 et représenteront, à eux deux, à peu près la moitié du PIB (en termes nets, toutefois, l'accroissement est d'environ 2 points moins important car les recettes fiscales procurées par les régimes de retraite à impôt différé augmenteront au fur et à mesure que les gens retireront leurs pensions privées). Les pensions de vieillesse comptent pour 3½ % dans cette hausse tandis que les dépenses au titre de la santé et des soins aux personnes âgées s'alourdiront sans doute fortement aussi. Dans ce scénario, le déficit budgétaire s'élève à 1.5 % du PIB. Il faudra donc que l'excédent structurel des administrations publiques passe immédiatement dans une fourchette comprise entre 2½ et 3 % du PIB pour assurer la viabilité des finances publiques (graphique 1.5 ; voir chapitre 2 pour une description détaillée de ce scénario et d'autres). À partir de la situation actuelle, on pourra arriver à ce résultat en réduisant d'environ 3 % les dépenses totales ou en majorant de 3.3 points le taux de base de l'impôt sur le revenu. Cependant, au lieu de relever les impôts ou d'élaguer les dépenses, une autre solution, pour combler le déficit budgétaire, consisterait à renforcer l'offre de main-d'œuvre. Les autorités estiment qu'une progression du taux d'emploi de 1.7 point (équivalant à une expansion de l'emploi de 2¼ %)

Graphique 1.5. **Capacité de financement des administrations publiques jusqu'en 2010**  
En pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances; Calculs de l'OCDE sur la base des estimations budgétaires officielles publiées en décembre 2004.

suffirait. Si l'on arrivait à l'augmentation de l'emploi et au strict contrôle des dépenses requis, l'excédent serait finalement proche de 2 % du PIB en 2010, la dette nette serait remboursée en 2020 et l'État conserverait un solde budgétaire légèrement positif par la suite.

Le scénario du gouvernement est sans doute plus optimiste, toutefois. En particulier, il repose sur des hypothèses prudentes concernant la longévité dans l'avenir. Au cours de la génération passée, l'espérance de vie s'est allongée moins que dans la plupart des pays de l'OCDE et elle est maintenant de plusieurs années plus courte que pour les autres populations nordiques. Cette baisse relative est en grande partie inexplicée – même si elle peut être liée à des modes de vie moins sains – mais, en tout cas, cette tendance semble maintenant s'être inversée. En matière de longévité, le Danemark rattrape rapidement les autres pays. Une autre série de prévisions établie par la *Commission pour le bien-être*<sup>5</sup> incorpore un allongement plus sensible et probablement plus réaliste de la durée de vie, qui implique que, d'ici à 2050, les Danois vivront aussi longtemps que les habitants des pays qui sont en tête aujourd'hui. La *Commission* suppose aussi un taux de rendement sur les actifs moins élevé, ce qui signifie qu'il faudra une épargne préalable plus importante pour un niveau donné de dépenses. Sur la base des hypothèses de la *Commission* concernant la longévité et les taux d'intérêt, la situation budgétaire sera bien pire. L'estimation selon laquelle le déficit budgétaire représentera 3¾ % du PIB nécessitera, par exemple, un relèvement de plus de 8 points du taux de base de l'impôt sur le revenu.

Non seulement on ne sait pas quelle sera la durée de vie des Danois, mais on ne sait pas non plus combien coûtera leur prise en charge s'ils vivent plus longtemps. Les spécialistes de l'économie de la santé discutent âprement de la question de savoir si les dépenses de santé sont concentrées sur les quelques dernières années de vie – auquel cas une plus grande longévité ne fait que repousser l'alourdissement des dépenses au titre des soins de santé – ou si une longévité accrue signifie que les gens souffriront pendant plus longtemps d'états chroniques nécessitant des soins coûteux. La question est encore sans réponse. Le même problème se pose dans le domaine des soins de longue durée du fait que

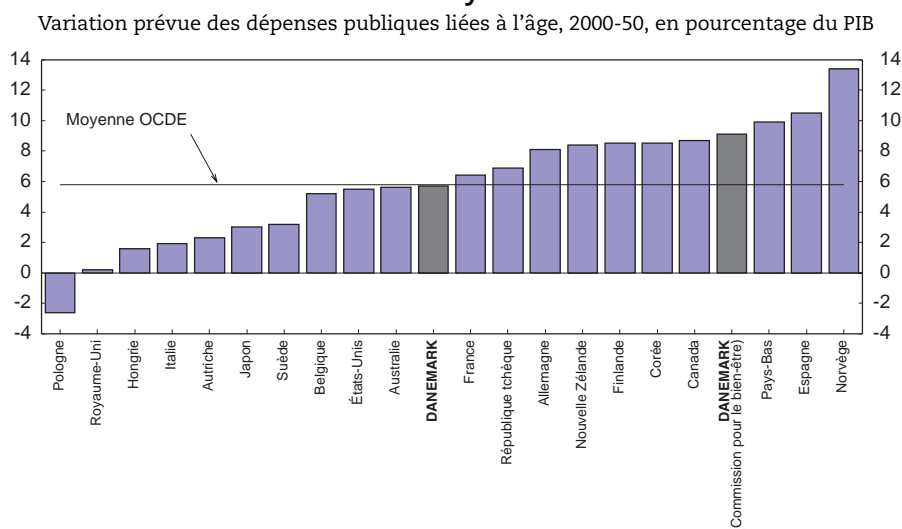
les coûts par personne augmentent de façon plus spectaculaire encore avec l'âge. Les soins infirmiers pour une personne de 90 ans, par exemple, coûtent cinq fois plus cher que pour une personne de 75 ans. La Commission pour le bien-être table prudemment sur l'hypothèse selon laquelle une vie plus longue entraîne une augmentation des coûts généraux.

Dans le scénario de la Commission, pour assurer le maintien et la viabilité du système actuel de protection sociale, il faut relever le taux d'emploi de 10 points – à un niveau qu'aucun pays de l'OCDE n'a atteint depuis la fin de la guerre. Cependant, si l'on prend en compte toutes les hypothèses, ce pronostic est peut-être trop sombre. Le juste milieu consisterait à dire que le résultat le plus probable se situe quelque part entre les perspectives établies par les autorités et celles établies par la Commission. Quoi qu'il en soit, l'ampleur du problème fait que la stratégie qui consiste à épargner à l'avance et à tenter de développer l'emploi à la marge ne suffira sans doute pas. Le rôle fondamental de l'État providence devra donc être repensé. Si l'on veut éviter des hausses des impôts ou une dégradation généralisée de la qualité des services, il faut un débat public sur la définition des services sociaux de base que l'État doit continuer de financer et auxquels il doit assurer un accès égal pour tous.

### **Le Danemark a un choix de possibilités moins large que la plupart des pays**

La situation est-elle pire que dans les autres pays? L'augmentation attendue des dépenses publiques liées au vieillissement jusqu'en 2050 n'est pas alarmante car elle est proche de la moyenne dans la zone de l'OCDE. Cependant, si les prévisions de la Commission pour le bien-être se révèlent plus proches de la réalité, le Danemark sera confronté à une progression supérieure à la moyenne des dépenses au cours de prochaines décennies (graphique 1.6). Pourtant, à bien des égards, le pays paraît en bonne position pour surmonter ces pressions. Au départ, il a une dette relativement faible et un confortable excédent structurel, et il possède un avantage sur la plupart des autres pays en

**Graphique 1.6. L'augmentation des dépenses publiques pourrait être supérieure à la moyenne**



Source : Casey, Bernard et al. (2003), « Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 369; Commission des affaires sociales ([www.vefaerd.dk](http://www.vefaerd.dk)).



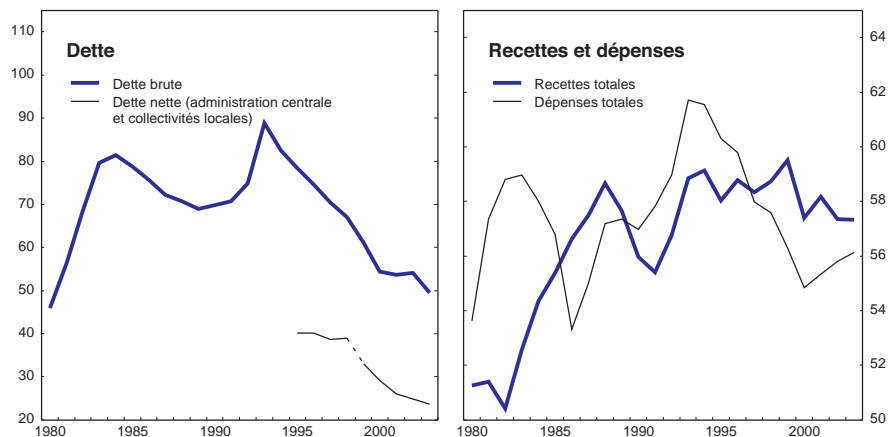
ce sens qu'il peut compter sur un flux massif de recettes fiscales lorsque les pensions privées commenceront d'être payées. Toutefois, bon nombre des pays qui paraissent être dans une situation pire que le Danemark disposent aussi d'une plus grande marge de manœuvre. Par rapport au Danemark, ils ont soit une possibilité un peu plus importante de majoration des impôts soit un volant plus large de ressources de main-d'œuvre inexploitées, encore que les dépenses de l'État au titre de certains services pourraient s'accroître légèrement si ces pays parviennent à relever le taux d'activité. Si on le compare à certains autres pays, le Danemark se trouve donc relativement « à l'étroit ».

### **La dette a diminué et les excédents se sont maintenus**

Depuis quelque temps, les autorités danoises se penchent sur les problèmes budgétaires à long terme. La stratégie du gouvernement consiste à épargner à l'avance en maintenant des excédents et en remboursant la dette. À cet égard, les antécédents budgétaires du Danemark sont bons. D'un point de vue structurel, l'excédent des administrations publiques s'établit en moyenne à 2 % du PIB depuis 1998, et la dette publique s'est fortement résorbée (graphique 1.7). L'amélioration de la position budgétaire depuis une dizaine d'années a résulté d'une amélioration structurelle sur le marché du travail et d'un coup d'arrêt donné à l'accroissement tendanciel de la consommation publique en proportion du PIB. L'assainissement budgétaire a rendu possible un léger allègement de la charge fiscale. Par ailleurs, le gouvernement a tenté de renforcer la position budgétaire à long terme au moyen de diverses réformes du système de pensions. La plus importante a été opérée à la fin des années 80 et au début des années 90 lorsque, avec la coopération des interlocuteurs sociaux, les pensions du marché du travail ont été généralisées. Au fil des années, ces systèmes d'épargne à cotisations définies soulageront les finances publiques d'une bonne partie de la charge. Parmi les autres mesures prises, on peut citer le resserrement des conditions d'accès aux pensions de retraite anticipée volontaire à la fin des années 90 et la suppression du régime provisoire de retraite anticipée pour les quinquagénaires, qui avait été mis en place en 1992 mais avait fait fondre de façon spectaculaire l'offre de main-d'œuvre.

### **Graphique 1.7. La situation budgétaire s'est améliorée**

Dettes, revenus et dépenses des administrations publiques  
En pourcentage du PIB

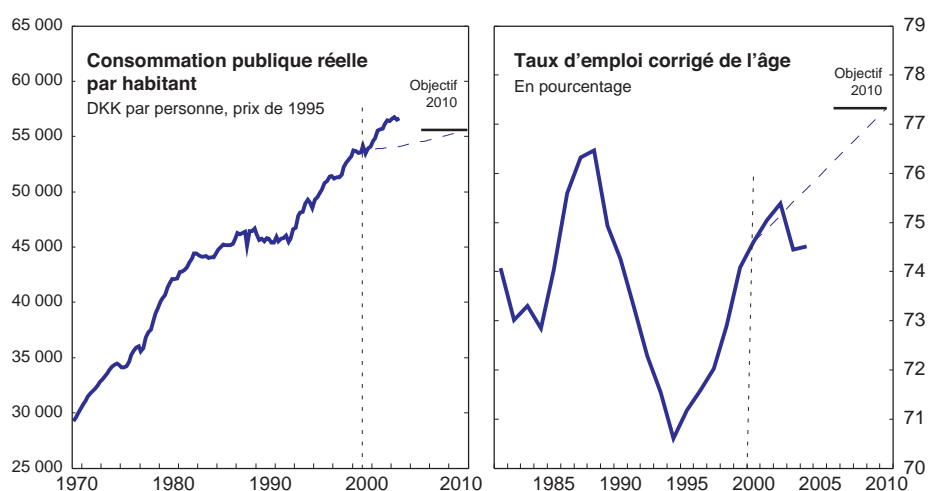


Source : Ministère des Finances; OCDE, Comptes nationaux.

## Le Plan 2010 et les progrès réalisés jusqu'ici

En janvier 2001, le (précédent) gouvernement a lancé son *Plan 2010*, énonçant les mesures nécessaires pour assurer la viabilité des finances publiques d'ici à 2010. L'objectif était de ramener la dette nette de l'administration centrale et des collectivités locales à 15 % du PIB en dégagant des excédents budgétaires représentant en moyenne 1½ à 2½ % du PIB grâce à des restrictions de dépenses (croissance réelle de la consommation publique de 0.5 % par an en moyenne) et à une augmentation de l'emploi structurel (de 2¼ %). Le *Plan 2010* a permis de centrer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de renforcer l'emploi et mettre à profit ces dix années en résistant à la tentation de dépenser le gain budgétaire procuré par une évolution démographique temporairement favorable. Concrètement, toutefois, les progrès vers la réalisation des objectifs ont été moins impressionnants, l'emploi évoluant dans la mauvaise direction, la consommation progressant plus rapidement que prévu et l'excédent restant loin des objectifs fixés (graphique 1.8). Un ralentissement conjoncturel y a sans doute été pour quelque chose, mais même d'un point de vue structurel, l'excédent est légèrement en dessous de la fourchette de 1½-2½ % fixée comme objectif. En outre, les gains d'emploi requis par le *Plan 2010* doivent résulter essentiellement de mesures qui n'ont pas encore été annoncées. Exception faite d'une réduction des impôts sur le revenu pour les titulaires de revenus moyens qui pourrait avoir une incidence moindre sur l'offre de main-d'œuvre que cela n'aurait été le cas d'une baisse du taux supérieur d'imposition, il n'y a eu guère de réalisations concrètes depuis le plan d'action de 2001 visant à mettre davantage de personnes au travail. Le temps passe et les objectifs en matière d'emploi ne sont pas atteints. Les autorités attendent des recommandations de la Commission pour le bien-être, qui présentera son rapport final à la fin de 2005. Un débat public aura alors lieu, et il faudra un certain délai avant que des mesures puissent être mises en œuvre, et il l'on ne peut donc pas s'attendre à ce que des réformes importantes du système de protection sociale ou du marché du travail soient réalisées avant 2007.

Graphique 1.8. La réalisation du Plan 2010 n'est guère avancée



Source : Ministère des Finances; Calculs de l'OCDE, sur la base du Plan 2010 initial.

## Il faut accroître l'offre de main-d'œuvre

Le *Plan 2010* et les prévisions de la Commission pour le bien-être conduisent à la même conclusion, même si les chiffres diffèrent : le seul moyen d'éviter une forte compression des dépenses ou un alourdissement marqué de la fiscalité est de développer l'offre de main-d'œuvre. Cela élargirait l'assiette de l'impôt et atténuerait les pressions sur les dépenses en permettant aux gens de subvenir à leurs propres besoins au lieu de dépendre d'une garantie de ressources. Il faut pour cela mettre au travail une part plus importante de la population d'âge actif et augmenter le nombre d'heures de travail. Ni l'un ni l'autre ne sera possible sans de nouvelles réformes des systèmes d'imposition et de prestations sociales.

### **La plus grande marge d'amélioration se trouve aux deux extrémités du spectre d'âges**

Peu de pays peuvent s'enorgueillir d'avoir obtenu de meilleurs résultats que le Danemark en matière d'emploi. Depuis les années 60, le taux d'emploi global est l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE. Ces bons résultats s'expliquent principalement par la flexibilité du marché du travail, la proportion relativement faible de travailleurs non qualifiés, les incitations ou les aides au retour à l'emploi offertes aux chômeurs dans le cadre des mesures actives du marché du travail et l'absence de barrières culturelles s'opposant au travail des femmes. Il y a plusieurs poches du marché du travail, toutefois, où les résultats sont moyens, voire inférieurs ceux des autres pays :

- Le taux d'emploi des femmes de 60 ans et plus est juste moyen. Cela contraste nettement avec les taux d'emploi féminin dans la plupart des autres tranches d'âge, où les femmes danoises se situent habituellement dans le quartile supérieur des pays de l'OCDE.
- Pour les hommes aussi, le taux d'emploi dans la tranche d'âge de 60 ans et plus est juste moyen, mais il est élevé dans la tranche 50-59 ans. La baisse des taux d'activité s'est produite quelques années plus tard que dans la plupart des pays d'Europe, sans doute parce que les possibilités d'accès au régime subventionné de retraite anticipée pour les cinquantenaires étaient restreintes, tandis que la prestation de retraite anticipée volontaire reste disponible – même si elle est moins généreuse qu'auparavant – pour les personnes de 60-64 ans (voir chapitre 3).
- Compte non tenu des étudiants qui travaillent quelques heures par semaine tout en suivant leurs études, le taux d'emploi des personnes de 20-30 ans est inférieur à la moyenne. Cela est dû principalement au fait qu'un tiers des jeunes de 25-29 ans poursuivent des études, proportion qui n'est dépassée qu'en Islande. Beaucoup d'entre eux ont un emploi à temps partiel, mais qui est rarement en rapport avec leur domaine d'études.
- Si l'on fait des comparaisons entre niveaux de qualifications, le taux d'emploi des hommes n'ayant pas suivi d'enseignement secondaire du second degré est inférieur à la moyenne des autres pays, tandis que les résultats pour les diplômés de l'enseignement tertiaire sont à peu près dans la moyenne. Cela fait contrepoids aux bons résultats des hommes qui ont suivi un enseignement du second degré, de sorte que le taux global d'emploi des hommes n'est que légèrement supérieur à ce qu'il est dans le pays type de l'OCDE.

### **Le taux d'emploi des immigrés est faible, mais il sera difficile de le faire monter**

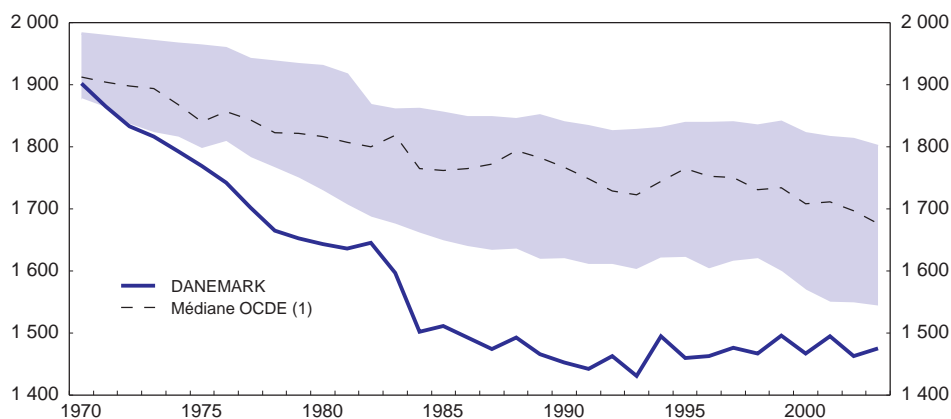
Comme dans la plupart des pays, les immigrés ont moins de chances que les Danois d'origine de trouver un emploi. Ce déficit d'emplois est particulièrement grave au Danemark. L'amélioration des perspectives d'intégration des migrants est donc une préoccupation majeure des pouvoirs publics. Il ne faut cependant pas exagérer le potentiel d'amélioration des possibilités d'emploi qu'offre une meilleure intégration. Les résultats en matière d'emploi des migrants originaires de pays développés sont relativement bons et le taux d'emploi des immigrants de la deuxième génération n'est que légèrement inférieur à la moyenne locale, quelle que soient la région du monde d'où viennent leurs parents. Le problème concerne les nouveaux arrivants de pays non occidentaux, dont beaucoup sont peu qualifiés et dont la moitié sont arrivés au cours de la décennie passée et ne se sont donc sans doute pas encore pleinement intégrés. Le déficit d'emplois s'explique pour moitié au moins par le fait que le Danemark accepte une proportion plus forte que la moyenne de réfugiés peu qualifiés en provenance de pays pauvres (voir chapitre 3). Correction faite de cette particularité, l'expérience en matière d'emploi des immigrés n'est guère différente de ce qu'elle est dans les autres pays de l'OCDE.

### **Le nombre d'heures de travail est peu élevé**

Le nombre annuel d'heures de travail est parmi les plus bas de la zone OCDE (graphique 1.9)<sup>6</sup> Dans ces conditions, ce qui serait autrement un excellent résultat en matière d'offre de main-d'œuvre (du point de vue des taux d'emploi globaux) devient un résultat tout juste moyen. S'il est vrai que la fréquence de l'emploi à temps partiel explique en partie la faible durée du travail, la principale raison est que la semaine normale de travail à temps plein est courte. La durée du travail hebdomadaire pour l'emploi principal est de 35 heures, et relativement peu de Danois ont un nombre d'heures de travail élevé : un quart seulement de gens travaillent 40 heures ou plus, contre la moitié aux États-Unis et deux tiers dans l'ensemble de la zone OCDE<sup>7</sup>. Cette caractéristique est accentuée par la faiblesse du nombre moyen d'heures travaillées chaque année, du fait que le système de congés annuels est très généreux et en raison du taux élevé d'absentéisme (pour raisons de maladie et de congé parental en particulier).

**Graphique 1.9. Le nombre d'heures de travail est peu élevé**

Durée annuelle moyenne du travail par salarié



1. Sauf Autriche, République tchèque, République, Pologne et Turquie. La zone en gris dénote les deux quartiles médians (la moitié des pays y figurent).

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

Le nombre relatif d'heures de travail n'a pas toujours été aussi bas au Danemark. En 1970, le nombre moyen d'heures ouvrées par an était proche de la moyenne des pays de l'OCDE mais, depuis, c'est au Danemark que la diminution a été la plus marquée. Il ne fait aucun doute qu'un penchant accru pour les loisirs, lié à l'amélioration des revenus, a contribué à cette baisse mais il est probable aussi que le niveau élevé de l'impôt sur le revenu du travail y a été pour quelque chose aussi (voir chapitre 3). Il est intéressant de noter que la diminution du nombre annuel d'heures de travail a cessé au début des années 90, à peu près au moment où les taux d'imposition sur le revenu ont atteint leur sommet. Depuis, le nombre d'heures moyen a augmenté très légèrement du fait qu'il y a davantage de femmes travaillant à temps plein qu'à temps partiel. Tandis que le nombre d'heures passées sur le lieu de travail a diminué depuis le début des années 70, il y a eu un glissement vers le travail non rémunéré à domicile, comme les travaux d'entretien de la maison. Le lien entre le nombre d'heures travaillées et les impôts est évident dans ce cas également, puisque les personnes ayant un haut niveau d'études, qui sont assujetties à des taux d'imposition marginale plus élevés, ont tendance à travailler davantage à la maison (Smith, 2003). Le désir de réduire le nombre d'heures de travail rémunérées est répandu, mais il est surtout décelable chez les personnes ayant un revenu élevé : lors d'une enquête récente, un tiers seulement des personnes assujetties à des taux d'imposition moyens ou élevés ont indiqué qu'elles préféreraient recevoir une augmentation de leur rémunération en argent comptant; la plupart choisiraient davantage de vacances, tandis que le reste opérerait pour des cotisations plus importantes aux régimes de retraite à impôt différé (Ugebrevet A4, 2003).

Lorsqu'il s'agit d'améliorer la viabilité budgétaire, augmenter le nombre d'heures de travail des personnes qui ont déjà un emploi n'est pas aussi efficace que de mettre au travail des personnes sans emploi. En effet, développer l'emploi a un double effet : cela accroît la ponction fiscale (de la même manière qu'une augmentation du nombre d'heures), mais cela réduit aussi les dépenses sociales puisque pratiquement toute personne sans emploi reçoit une certaine forme de garantie publique de ressources. Malgré tout, il suffirait de relever le nombre moyen d'heures de travail de 6 % pour atteindre l'objectif du *Plan 2010* du gouvernement (c'est-à-dire que ses effets sur les finances publiques seraient les mêmes que ceux de l'accroissement de 2¼ % de l'emploi fixé comme objectif). Cela équivaut à deux heures supplémentaires de travail hebdomadaire et cela ne ferait que remonter la semaine de travail au Danemark au niveau de la moyenne de la zone OCDE.

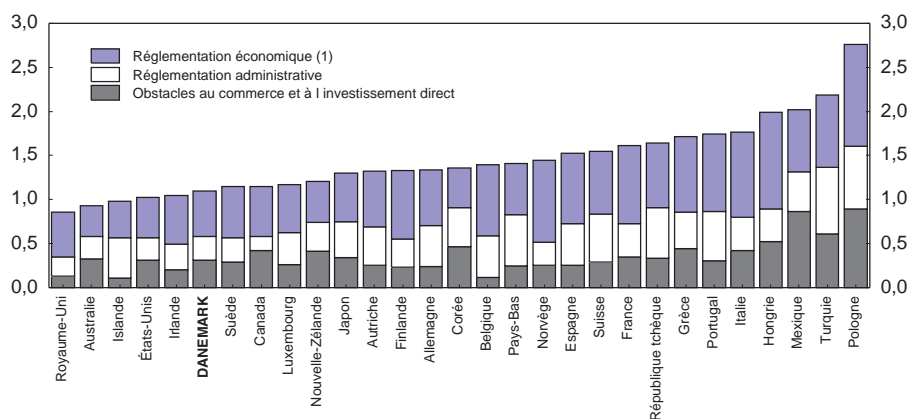
## La croissance de la productivité est plus faible que dans les autres pays

Un enjeu supplémentaire consiste à renforcer les gains de productivité et à accélérer le passage à une économie moderne, fondée sur le savoir. Comme il a été indiqué plus haut, la croissance de la productivité du travail et de la productivité multifactorielle est inférieure à celles des autres pays. Un des moyens de stimuler la productivité et l'innovation est d'intensifier la concurrence, surtout dans le secteur public. Par ailleurs, il est nécessaire d'améliorer certains aspects du système éducatif et du cadre de l'innovation.

## La concurrence peut être un puissant moyen d'accélérer les gains de productivité et l'innovation

Le cadre réglementaire danois est l'un des plus favorables aux entreprises dans la zone de l'OCDE. La paperasserie et les autres obstacles à l'entrepreneuriat sont limités (graphique 1.10) et l'économie est largement exposée à la concurrence étrangère. Le cadre offert aux entreprises est donc relativement dynamique. Les conditions d'accès pour les nouvelles entreprises sont libérales, le taux de création d'entreprises est élevé (encore qu'il le soit moins si l'on ne tient pas compte des entreprises individuelles), et le marché du travail est fluide, avec peu d'obstacles à l'embauche et au licenciement et, partant, une forte mobilité des travailleurs entre les emplois.

Graphique 1.10. La réglementation dans l'ensemble de l'économie, 2003



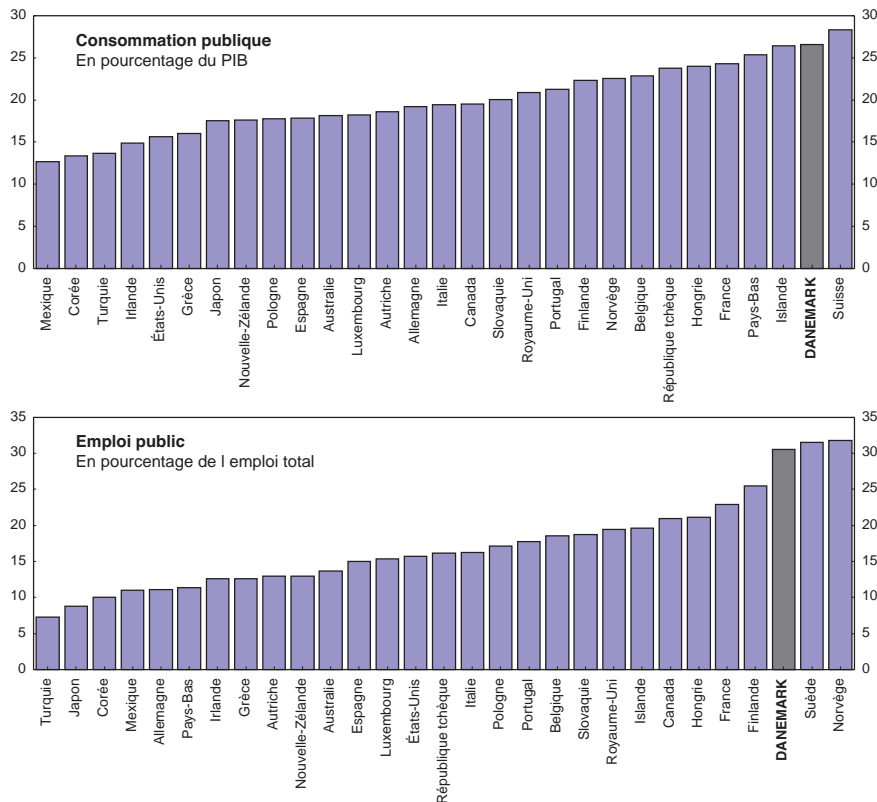
Note : L'orientation de la réglementation est mesurée par un indicateur synthétique variant entre 0 (réglementation la moins restrictive) et 6 (réglementation la plus restrictive) pour chaque année et secteur. Cet indicateur couvre la propriété publique, les obstacles à l'entrée, la structure de marché, l'intégration verticale et les contrôles de prix. Voir Conway et al. (2004) pour une analyse détaillée.

1. Y compris les entraves à la concurrence et le contrôle étatique.

Source : Conway et al. (2004), Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

Le secteur des entreprises est peut-être dynamique, mais il est de petite taille. L'immense secteur public abrite de la concurrence une grande partie de l'économie (graphique 1.11). La fourniture de services publics est insuffisamment ouverte à la concurrence par manque de volonté, d'incitations et de capacité d'action, en particulier au niveau des collectivités locales. Dans les domaines où le secteur privé a tenté de prendre pied, les conditions de concurrence étaient parfois faussées en faveur des opérateurs publics par des obstacles réglementaires ou des pratiques anticoncurrentielles. Les résultats du Danemark en matière d'appels à la concurrence pour les marchés publics et de sous-traitance ne sont que moyens, en dépit du fait que ce pays a davantage de possibilités dans ce domaine que la plupart des autres : bon nombre des activités dans lesquelles le secteur public intervient au Danemark sont assurées de façon satisfaisante par des entreprises privées dans les autres pays. De plus, la participation de l'État dans des entreprises commerciales, même si elle a baissé au cours de la décennie écoulée, reste élevée dans certains secteurs.

Graphique 1.11. **Le secteur public est vaste**  
 Consommation et emploi des administrations publiques, 2003



Source : Base de données du n° 76 des Perspectives économiques de l'OCDE.

Le manque de concurrence ne se limite pas au secteur public, toutefois; par exemple, le niveau des prix est plus élevé qu'on ne pourrait s'y attendre au vu des revenus, de la fiscalité indirecte et de la distribution des salaires au Danemark. Les prix relatifs sont particulièrement élevés dans des secteurs qui présentent d'autres symptômes de problèmes de concurrence. On peut citer comme exemple le secteur de la construction, qui, pendant des années, a aussi connu des marges bénéficiaires excessives et une croissance de la productivité plus faible que dans les autres pays (MEBA, 2002). Il y a d'autres signaux d'alarme qui indiquent une faible concurrence, notamment le niveau étonnamment élevé des salaires relatifs, qui signifie un partage de rente entre entreprises et syndicats (par exemple, dans les services d'imprimerie et les services professionnels), et la forte concentration (alimentation et boissons, matériaux de construction). Le contexte industriel et commercial se ressent probablement encore de ce qui a été jusqu'à la fin des années 90 un cadre de concurrence très souple. Le contrôle des fusions, par exemple, n'existait pas jusqu'en 1998, tandis que les amendes et autres sanctions étaient légères. Les problèmes de concurrence sectoriels proviennent souvent de traditions d'ententes et d'accords de coopération qui sont enracinées de longue date et qui cadrent avec une société où la cohésion et le consensus représentent des valeurs sociales importantes. Ce n'est que depuis peu que les autorités sont disposées à s'y attaquer et ont les moyens de le faire.

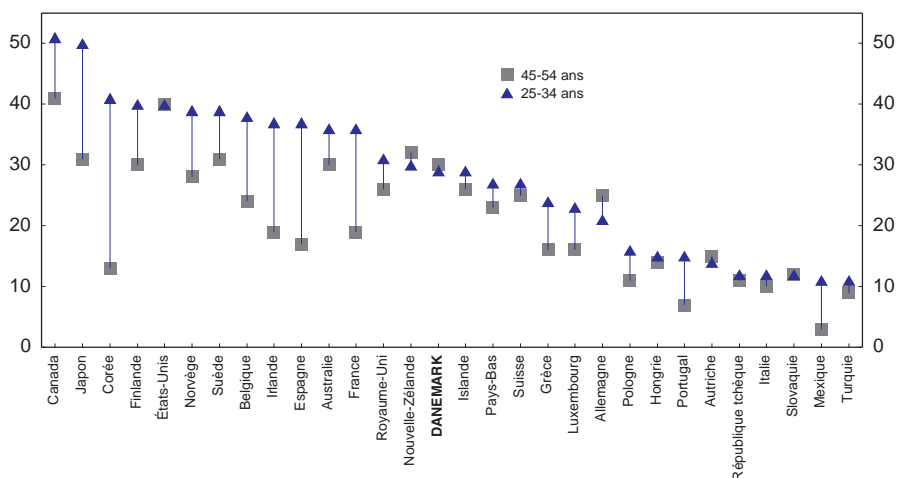


## Il faut améliorer le niveau d'éducation de la main-d'œuvre

Le Danemark pourrait avoir du mal à maintenir son excellente performance en matière de revenus s'il ne s'emploie pas davantage à améliorer les niveaux d'éducation et ce, sur le plan tant quantitatif que qualitatif. Le Danemark a toujours été en tête du point de vue de la proportion de personnes ayant au moins des qualifications post-secondaires, mais il n'a pas suivi le rythme de l'explosion de l'enseignement supérieur dans les autres pays. La proportion de jeunes ayant un diplôme de niveau tertiaire est maintenant proche de la moyenne de la zone OCDE, bien inférieure aux niveaux observés dans des pays similaires à revenu élevé (graphique 1.12). Le problème ne va sans doute pas s'atténuer dans le court terme car les taux d'inscription à l'université sont faibles, en particulier dans les « sciences exactes », notamment l'informatique et l'ingénierie, bien que l'on puisse espérer que les réformes récentes amélioreront la situation ces quelques prochaines années. On sait qu'il est difficile de prévoir les disciplines pour lesquelles la demande sera forte dans l'avenir, mais le nombre de diplômés que le Danemark forme actuellement ne le place pas dans une bonne position pour soutenir la concurrence dans les sphères de haute technologie et à croissance rapide d'aujourd'hui. C'est le cas pour les cursus conduisant à des diplômes ordinaires ou de haut niveau (doctorat). En outre, le pays ne peut pas compter sur l'arrivée d'un grand nombre d'immigrants qualifiés car l'obstacle linguistique, le niveau relativement bas des rémunérations et le poids de la fiscalité se traduisent par de très faibles entrées annuelles (OCDE, 2004b), malgré les allègements fiscaux de courte durée (au taux de 25 % pour jusqu'à trois ans) offerts à certains immigrants ayant un haut niveau de formation.

Graphique 1.12. **Part de la population ayant un niveau d'éducation tertiaire**

En pourcentage, par groupe d'âge, 2000



Source : OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*, tableau A3.3.

Une amélioration du système de scolarité obligatoire favoriserait aussi la croissance de la productivité. Les résultats des élèves danois, comparés à ceux des autres pays, sont tout juste moyens. Dans l'étude du PISA (2001), par exemple, les jeunes danois de 15 ans étaient à peu près au niveau moyen de la zone OCDE en lecture, légèrement au-dessus de la moyenne en mathématique mais au-dessous de la moyenne en sciences. Ces résultats moyens sont d'autant plus décevants que le Danemark dépense plus par élève, dans



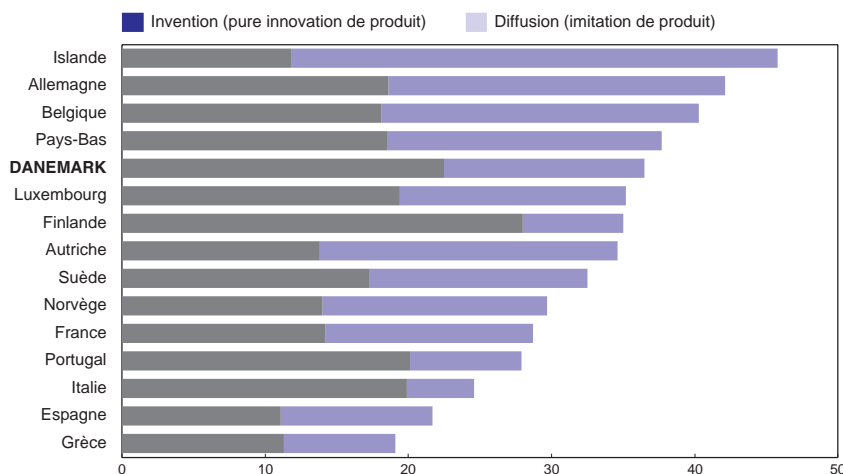
l'enseignement primaire et secondaire, que n'importe quel autre pays de l'OCDE ou presque. Apparemment, aussi, les résultats scolaires se sont aggravés au cours des années 90.<sup>8</sup> Le système scolaire est aussi défaillant, par rapport aux normes scandinaves, du moins, du point de vue de l'objectif d'équité des résultats : l'incidence du contexte familial et du statut socio-économique sur les résultats des élèves au Danemark est égale à la moyenne de la zone OCDE, alors que les résultats sont nettement plus équitables dans les autres pays scandinaves.<sup>9</sup>

### **Le Danemark n'exploite pas pleinement l'innovation qu'il génère**

Le second aspect de l'enjeu en matière de productivité est l'amélioration du cadre de l'innovation. Toute une série d'indicateurs montrent que l'activité d'innovation a été relativement lente à se redresser mais qu'une concurrence plus rude, une intégration plus poussée avec le marché européen et diverses réformes ont aidé le pays à rattraper son retard. La plupart de ces indicateurs placent maintenant le Danemark dans la moitié supérieure des pays de l'OCDE. En particulier, la R&D dans le secteur des entreprises s'est fortement développée depuis le milieu des années 90, surtout dans les secteurs de services et l'industrie pharmaceutique. Les résultats dans le secteur manufacturier ont été moins impressionnants, en partie parce que les branches d'activité manufacturières dans lesquelles le Danemark est spécialisé sont, par nature, moins intensives en recherche, et en partie parce que les entreprises manufacturières danoises sont de petite taille. Une caractéristique surprenante de l'activité d'innovation des entreprises est que l'« invention » l'emporte sur la « diffusion » (graphique 1.13); c'est habituellement l'inverse pour les petits pays car il y a plus d'économies d'échelles à réaliser dans l'invention que dans l'imitation.

#### **Graphique 1.13. L'innovation l'emporte sur la diffusion**

Pourcentage d'entreprises interrogées qui ont notifié l'invention ou la diffusion d'un nouveau produit, 1998-2000



Source : Eurostat, Troisième enquête européenne sur l'innovation.

La principale faiblesse du cadre de l'innovation est liée à la recherche financée sur fonds publics. Le financement s'opère généralement par institution et non par projet, et il n'est pas lié explicitement à la qualité. Il ne génère donc pas une véritable concurrence entre les institutions. De plus, la commercialisation de la science issue du secteur public

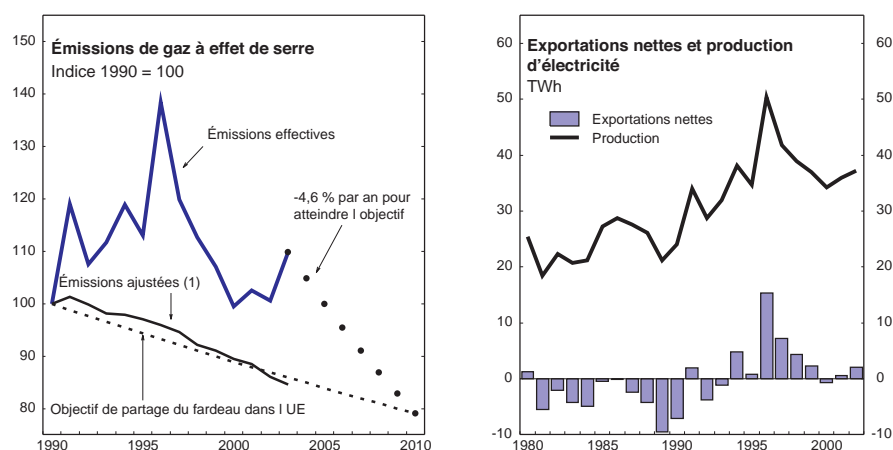
est peu développée. Les universités, en particulier, n'ont pas su transformer leur savoir en gain commercial. Par ailleurs, les universités et les laboratoires publics n'ont pas réussi à établir de liens formels avec le secteur des entreprises – il y a très peu de co-financement de la recherche par des institutions publiques. Encourager une plus grande collaboration en matière de recherche entre l'industrie et les acteurs publics est un défi majeur, car c'est l'un des meilleurs moyens de diffuser le savoir dans toute l'économie.

## Associer la croissance économique aux objectifs en matière d'environnement

Il importe, pour assurer le développement durable de l'économie, d'assurer un bon équilibre entre les résultats économiques, environnementaux et sociaux. Le Danemark a des ambitions claires en matière d'environnement et il s'est intéressé de près, ces dernières années, à la façon de poursuivre ces objectifs de la manière la plus efficace par rapport aux coûts. Toujours est-il que, dans un certain nombre de domaines, le système actuel subit les effets de mesures coûteuses qui ne sont peut-être pas nécessaires (voir dernières Études).

L'énergie est un des domaines qui sont à l'évidence touchés par les priorités environnementales (réduire les gaz à effet de serre), et les émissions de gaz à effet de serre ont diminué ces dernières années (correction faite des exportations nettes d'électricité); voir graphique 1.14). Le fait de promouvoir l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et la production combinée de chaleur et d'électricité (cogénération) en subventionnement massivement les éoliennes et les petites centrales de cogénération qui utilisent des biocarburants a été un moyen coûteux mais inefficace pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, et ce sont les utilisateurs finals qui ont payé la facture puisqu'ils ont été obligés d'acheter de l'énergie en provenance de ces sources<sup>10</sup>. Cela a aussi créé au Danemark un excédent de capacité, qui fait de ce pays un grand exportateur net vers les marchés voisins. Une nouvelle réforme, en 2004, a modifié le système de subventions aux éoliennes et aux centrales de cogénération, réduisant la discrimination positive en faveur de ce type de production. Cependant, la réforme prévoit aussi la création de nouveaux parcs d'éoliennes offshore, ce qui accentuera encore l'excédent de capacité. La mise en place d'un système

Graphique 1.14. Les émissions de gaz à effet de serre diminuent, sauf dans le secteur de l'électricité



1. Les émissions ajustées ne prennent pas en compte les variations des exportations d'électricité depuis 1990.

Source : Statistiques Danemark, [www.statbank.dk](http://www.statbank.dk); Danish Energy Authority, [www.ens.dk](http://www.ens.dk); Dansk Energi, [www.danskenergi.dk](http://www.danskenergi.dk).

européen d'échanges de quotas d'émissions de CO<sub>2</sub> devrait être une solution plus efficace par rapport à son coût pour réduire les émissions, encore qu'il importe, pour équilibrer les effets, d'attribuer les quotas d'une manière qui soit conforme à l'accord de partage de la charge et de veiller à ce que la société tout entière profite de la valeur des quotas.

Dans les domaines de la gestion de l'eau et des déchets, il n'y a pas eu de progrès notable en matière de réaligement des instruments économiques comme les taxes, sur la base d'une analyse coûts-avantages et en fonction des externalités environnementales correspondantes, comme le recommandait la dernière *Étude*. Cependant, trouver des moyens d'améliorer l'efficacité de l'évacuation des déchets est au programme, et l'Institut public d'évaluation environnementale (IEV) a récemment évalué les avantages sociaux qu'il y aurait à donner aux entreprises industrielles grosses consommatrices d'énergie un rôle plus important dans l'incinération des déchets (IEV, 2004). L'Institut a conclu à des avantages nets positifs en général, encore que les conclusions dépendent grandement du prix de l'électricité, qui influe positivement sur le rendement des centrales de cogénération. Actuellement, du fait du double rôle des municipalités, qui sont chargées de l'attribution des déchets et de l'exploitation des usines d'incinération, il sera peut-être difficile aux entreprises de production à forte intensité d'énergie d'obtenir suffisamment de déchets à brûler, et c'est pourquoi l'Agence de protection de l'environnement réfléchit à des moyens de séparer les deux rôles.

## Conclusions

Le Danemark a réalisé des progrès impressionnants dans la mise en œuvre des réformes nécessaires pour maintenir son niveau élevé de revenu et pour préserver sa société de bien-être. Il y a encore beaucoup à faire dans les domaines de l'amélioration des finances publiques, du renforcement de l'offre de main-d'œuvre et de l'édification d'une économie plus dynamique et plus innovante. Les possibilités d'action pour atteindre ces objectifs sont exposées dans les chapitres restants de l'*Étude*. Le prochain chapitre contient une analyse plus détaillée des difficultés budgétaires et fait le point du progrès réalisé jusqu'à présent. Le chapitre 3 examine les moyens d'accroître l'offre de main-d'œuvre, tandis que le chapitre 4 traite des moyens d'accélérer la croissance de la productivité en intensifiant la concurrence dans le secteur public et le secteur des entreprises. Enfin, le chapitre 5 aborde le rôle du capital humain et de l'innovation comme moyens supplémentaire de renforcer les gains de productivité.

## Notes

1. Le revenu du capital mesure le revenu brut des actifs financiers, généralement les loyers, les dividendes et les intérêts. Dans le cas du Danemark il comprend aussi les loyers fictifs des propriétaires de logements, ce qui explique peut-être en partie l'évolution par rapport aux autres pays (encore que la hausse des prix des logements ait été relativement peu marquée).
2. Les comparaisons de la productivité entre les pays doivent être envisagées avec une certaine prudence pour plusieurs raisons. Premièrement, les estimations des apports de main-d'œuvre et du stock de capital ne sont pas toujours parfaitement harmonisées. Deuxièmement, les comparaisons peuvent dépendre de la période considérée, encore que la conclusion fondamentale, à savoir que la croissance de la productivité de la main-d'œuvre au Danemark a été jusqu'en 2003 inférieure à la moyenne de l'OCDE, semble se vérifier quel que soit le point de départ entre 1994 et 1998.
3. Ces conclusions s'appuient sur des ratios stock brut de capital/production brute (mesurés tous deux en volume) dans l'industrie, calculés à partir de la base de données STAN de l'OCDE pour le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique et la Finlande. La conclusion selon laquelle

le coefficient de capital est relativement élevé au Danemark est conforme aux conclusions du ministère danois des Affaires économiques et des Entreprises.

4. Les estimations du niveau et du taux de croissance de la productivité ont été calculées à partir de la base de données STAN pour l'industrie. La productivité est mesurée comme étant la valeur ajoutée par heure travaillée en 2002. Le secteur public est défini comme étant l'ensemble des services collectifs, sociaux et aux ménages (branches d'activité 75-99 de la CITI), tandis que le secteur privé (à strictement parler, le secteur des entreprises puisqu'il comprend des entreprises publiques comme les producteurs d'électricité) est le reste de l'économie. Pour les prévisions présentées dans le tableau 1.5, la progression de la productivité horaire est supposée être de 1.5 % par an dans le secteur privé et de 0.3 % par an dans le secteur public (ce sont les taux moyens observés de 1990 à 2002). Le niveau de la productivité dans le secteur des entreprises est supposé être de 33.6 % plus élevé que dans le secteur public (reflétant l'estimation de 2002). Cependant, cette différence de niveaux ne paraît pas avoir une grande incidence : si l'on parlait de l'hypothèse de niveaux de productivité identiques dans les deux secteurs, la croissance du PIB par habitant augmenterait de 0.1 % par an. Les prévisions en matière d'emploi sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle, dans le secteur public, le rapport du nombre de salariés au nombre de personnes dépendantes sera constant, ce qui signifie qu'il n'y aura pas de changement dans le nombre d'agents infirmiers par personne âgée, par exemple. L'emploi total correspond aux prévisions DREAM tandis que le secteur des entreprises emploie ceux qui restent.
5. La Commission des affaires sociales est un groupe d'experts nommés par le gouvernement en septembre 2003 avec pour tâche d'analyser la demande prévue de services sociaux et les possibilités de financer cette demande sans alourdir la fiscalité. La Commission est chargée de formuler des recommandations sur la façon d'accroître l'offre de main-d'œuvre et d'assurer des efforts socialement équilibrés et ciblés pour aider ceux qui en ont le plus grand besoin. Elle a publié son premier rapport en mai 2004 (voir [www.velfaerd.dk](http://www.velfaerd.dk)) et présentera ses recommandations finales d'ici à la fin de 2005.
6. Les comparaisons internationales du nombre d'heures de travail sont imprécises car les données ne sont pas totalement harmonisées. Cependant, l'OCDE (2004a) conclut que les données sont suffisamment précises pour que l'utilisateur ait confiance au sujet de la distribution des pays (dont le Danemark) entre les extrémités supérieure et inférieure. Les petites différences dans le nombre d'heures de travail selon les pays peuvent être dues tout autant à des différences de mesure qu'à de véritables différences dans les marchés du travail. Le MEBA (2002) présente plusieurs mesures possibles du nombre d'heures de travail pour le Danemark et les pays de comparaison, et toutes concordent avec la conclusion selon laquelle la durée du travail est faible au Danemark.
7. Pour plus de précisions, voir la Base de données de l'OCDE sur la population active. Les données européennes sont tirées de l'Enquête européenne sur la population active.
8. Au Danemark et dans plusieurs autres pays, un des fascicules utilisés pour tester l'aptitude à la lecture dans le PISA était le même que dans l'étude de l'IEA réalisée en 1991 sur les élèves de 14 ans. Si l'on compare les résultats des deux tests, on observe une baisse notable des capacités en lecture. Le niveau moyen de lecture des élèves danois de 15 ans dans la version 2000 du PISA est tombé au-dessous du niveau moyen de 1991 des élèves de 14 ans. Cette conclusion est confirmée par l'étude nationale « F-2000 », qui a aussi fait apparaître une baisse importante des niveaux de lecture entre 1991 et 2000 pour les élèves de 14 ans (Allerup et al., 2001).
9. Les résultats pour les enfants d'immigrés de la deuxième génération étaient alarmants dans l'étude du PISA, mais il ne faut pas en tirer de conclusions fermes en raison de la petite taille de l'échantillon. Il convient de noter également que les immigrants récents d'origine non danoise ont de meilleurs résultats que ceux dont les parents sont venus au Danemark avant qu'ils soient nés. Cela contraste fortement avec les données de tous les pays de référence qui montrent que les étudiants de la première génération enregistrent de meilleures performances que les immigrants récents.
10. Voir, par exemple, les autorités chargées de la concurrence dans les pays nordiques (2003). Alors que la réforme de 1999 du marché de l'électricité comportait en principe un réaménagement des subventions à la production d'énergie renouvelable en faveur d'un système régi par les forces du marché, avec l'attribution de certificats d'énergie renouvelable négociables, ce système a été pratiquement abandonné du fait que l'investissement en capacités de production d'énergie renouvelable a fait un bond sous l'effet des généreuses subventions, ce qui a permis d'atteindre beaucoup plus vite les objectifs gouvernementaux.

## **Bibliographie**

- Allerup, P. et J. Mejdning, « Reading Achievements in 1991 and 2000 », chapitre 11 de *Northern Light on PISA: Unity and Diversity in the Nordic Countries in PISA 2000*, édité par Svein Lie, Pirjo Linnakylä et Astrid Roe, Département de la formation des enseignants et du développement scolaire, Université d'Oslo.
- Bartelsman, Eric, Stefano Scarpetta et Fabiano Schivardi (2003), « Comparative Analysis of Firm Demographics and Survival: Micro-Level Evidence for the OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 348.
- Förster et Mira d'Arcole (2004), « Income, Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », OCDE, Paris.
- MEBA (2002), *Conditions for Growth in Denmark: The Danish Growth Strategy*, ministère danois de l'Économie et des Entreprises, Copenhague.
- OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi 2004*, Paris.
- OCDE (2004b), « Developing Highly-Skilled Workers: Review of Denmark », Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, DSTI/IND(2004)9, Paris.
- PISA (2001), *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie – Premiers résultats PISA 2000*, OCDE.
- Smith, Nina (2003), « De hårdtarbejdende og stressede danskere », Chapter 2 of *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*, edited by Nina Smith, Peder J. Pedersen, Søren Pedersen and Marie Louise Schultz-Nielsen, The Rockwell Foundation Research Unit, Copenhague.
- Ugebrevet A4 (2003), « Valgfrie overenskomster er populære », numéro de février, Copenhague.

## Chapitre 2

# Assurer la viabilité budgétaire

*On examinera dans ce chapitre les perspectives d'évolution des finances publiques dans le contexte des pressions budgétaires qu'entraînera le vieillissement démographique. On comparera les prévisions de dépenses du gouvernement et celles de la Commission pour le bien-être (Velfærdskommissionen) ainsi que les hypothèses qu'elles retiennent pour la longévité et pour les coûts de la santé liés à l'âge. Malgré certaines différences, toutes les études montrent que le système actuel de protection sociale n'est pas viable. On se demandera également si le cadre budgétaire à moyen terme du gouvernement (le Plan 2010) est adéquat et on verra quelles sont les mesures supplémentaires à prendre pour accroître l'offre de travail et faire en sorte que le système de retraite soit plus solide face aux incertitudes dont l'avenir pourrait être porteur. On traitera ensuite la question de la restructuration et du regroupement des collectivités locales. Les communes et les régions subiront directement les effets des pressions démographiques qui s'exerceront sur les finances publiques. Il faudra veiller à ce qu'elles aient la dimension nécessaire pour exécuter les tâches supplémentaires qui les attendent si l'on veut améliorer la qualité des services publics et préserver l'État protecteur.*

On a vu au chapitre 1 quels sont les enjeux de la viabilité future des finances publiques. Les estimations sont variables quant à l'amélioration nécessaire, mais il y a accord sur un point : de nouvelles mesures sont indispensables. Le gouvernement s'appuie sur son cadre budgétaire à moyen terme (le *Plan 2010*), qui se caractérise par une stricte maîtrise des dépenses publiques et par des réformes structurelles visant à accroître l'emploi avant 2010 afin d'atteindre l'objectif clé de viabilité budgétaire. Mais i) aucune réforme importante n'est en vue; ii) la croissance de la consommation publique est supérieure à l'objectif; et iii) avec les baisses d'impôts, les pouvoirs publics ont épuisé les marges de sécurité qui étaient prévues. En conséquence, l'excédent budgétaire structurel dérive au-dessous de la fourchette retenue et la réalisation des objectifs d'ici à 2010 devient moins probable. Même si ces objectifs étaient atteints, il faudrait, à en juger par d'autres prévisions, qu'ils soient encore plus ambitieux pour assurer la viabilité du système de protection sociale. Dans ces conditions, la stratégie à moyen terme devrait être complétée par des mesures additionnelles visant à alléger les pressions prévisibles sur les dépenses et à préserver des aléas démographiques le système de retraite et les finances publiques en général.

Le ralentissement conjoncturel de 2002 et 2003 a empêché qu'on progresse dans le sens de la viabilité budgétaire, car les fluctuations à court terme ont plutôt pris le pas sur les enjeux à long terme. Au Danemark, les stabilisateurs automatiques font preuve d'une grande vigueur et l'excédent budgétaire permet de les faire fonctionner pleinement. Outre l'effet de stimulation du faible niveau des taux d'intérêt au cours de cette période, ils auraient dû être suffisants pour corriger un ralentissement temporaire. Les autorités ont voulu néanmoins doper la reprise en mars 2004 en avançant des baisses d'impôts et certains investissements à un moment où les indicateurs révélaient un redressement induit par la consommation. Ces mesures, qui ont eu une incidence négligeable sur la viabilité budgétaire, n'étaient probablement pas nécessaires et il faudrait maintenant en revenir aux problèmes essentiels à long terme.

La réforme prévue des collectivités locales influera également sur le degré auquel il faudra peut-être élaguer le système de protection sociale à l'avenir. Cette restructuration, qui devrait intervenir en 2007, permettra aux collectivités locales d'être mieux armées pour faire face à l'évolution de la demande due aux changements démographiques, mais elle aura vraisemblablement un coût dans l'immédiat et exigera beaucoup de maîtrise budgétaire (du côté des dépenses et des recettes) durant la phase de mise en œuvre. Les regroupements de communes et de conseils de comté devraient améliorer l'efficacité grâce à des économies d'échelle, mais, surtout, ils permettront au fil du temps d'assurer des services publics de plus haute qualité, en particulier pour la santé et la prise en charge des personnes âgées.

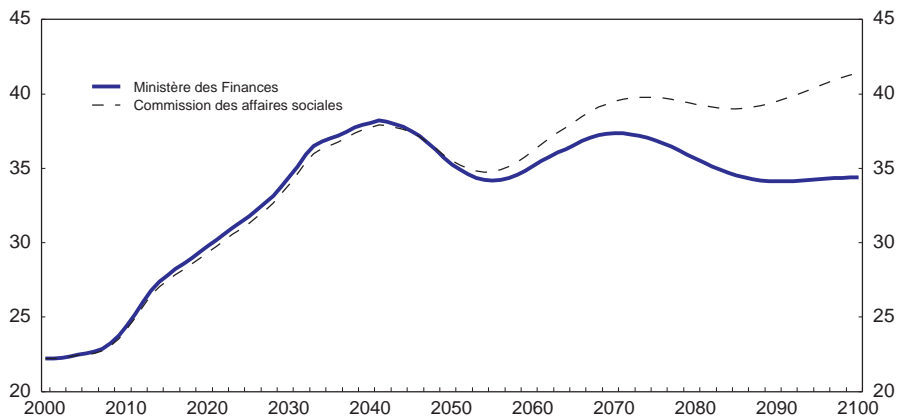
## Des réformes sont nécessaires pour que l'État protecteur soit durable

L'évolution démographique future devrait avoir de profondes répercussions sur les finances publiques dans un État protecteur comme le Danemark, où la plupart des services

publics et des transferts de revenu sont gratuits et financés selon un régime de répartition, de sorte qu'il n'y a pas de lien entre les services et la contribution de l'individu sous la forme d'impôts et de redevances d'utilisation. Il est à peu près certain que les finances publiques se dégraderont avec le vieillissement, même si l'impact est bien entendu difficile à évaluer précisément. Plusieurs organismes formulent régulièrement des prévisions pour la situation budgétaire à très long terme (une centaine d'années) et mettent en lumière dans tous les cas une forte augmentation des dépenses publiques en proportion du PIB. Cela tient pour beaucoup à la nette progression du taux de dépendance des personnes âgées, qui devrait s'accroître et se maintenir à ce niveau plus élevé (graphique 2.1). Autrement dit, les pressions sur les finances publiques ont vraisemblablement un caractère permanent; il ne s'agit pas seulement d'un phénomène temporaire dû au baby boom, qui finira par disparaître. Il faut donc déterminer quelle doit être la réponse optimale et équitable à l'évolution démographique.

**Graphique 2.1. Le taux de dépendance des personnes âgées croît et restera durablement plus élevé**

Ratio des 65 ans + aux 15-64 ans, en pourcentage



Note : Le ministère des Finances utilise la prévision démographique officielle de DREAM, cabinet de recherche indépendant. DREAM a aussi réalisé la prévision utilisée par la Commission des affaires sociales, en appliquant, à la demande de la Commission, des hypothèses différentes pour la fécondité et la mortalité.

Source : The DREAM group, [www.dreammodel.dk](http://www.dreammodel.dk).

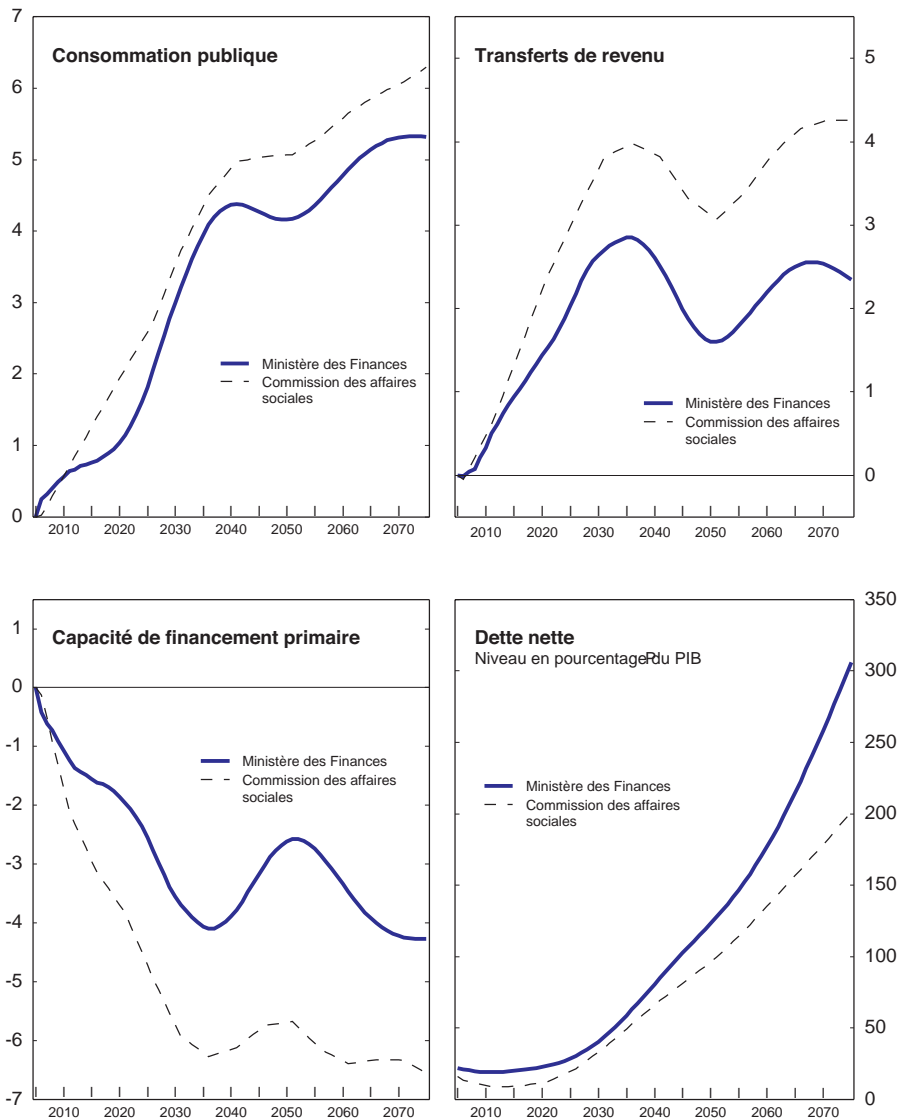
On dispose d'au moins quatre ensembles de prévisions à long terme établies par des organismes danois, plus un certain nombre émanant de l'OCDE, du FMI et de l'UE. Si l'on considère les prévisions danoises, généralement plus détaillées, le scénario du ministère des Finances (« pas de politiques »)<sup>1</sup> fait apparaître une augmentation des dépenses publiques primaires de près de 8 points de PIB d'ici à 2075. L'estimation du Conseil économique et du Groupe de recherche DREAM sont du même ordre, notamment parce qu'elles s'appuient sur des hypothèses démographiques similaires. La Commission du bien-être, mise en place par le gouvernement, a établi des prévisions bien plus pessimistes, l'augmentation des dépenses primaires étant supérieure d'un tiers. Comme on le verra ci-après, les principales différences entre ces prévisions tiennent aux hypothèses de longévité, de taux de rendement des actifs nets et d'incidence du vieillissement sur les dépenses de santé.

Tant pour les prévisions du ministère des Finances que pour celles de la Commission du bien-être, l'augmentation des dépenses de consommation et de transfert se produit en majeure partie avant 2040 (graphique 2.2). Les dépenses pour la santé, la prise en charge



## Graphique 2.2. Les finances de l'administration centrale et des collectivités locales se dégraderont probablement à long terme en l'absence de changement des politiques

Variation par rapport à 2005, points de pourcentage de PIB



Source : Ministère des Finances (2004), *Finansredøgørelse* 2004, juin; Commission des affaires sociales (2004), *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, Analyserapport, mai.

des personnes âgées et les régimes publics de retraite expliquent principalement cette évolution. Avec le scénario du ministère des Finances, par exemple, ces dépenses progressent respectivement de 1.4, 1.6 et 3.2 points de PIB. Heureusement, un élément vient compenser cette hausse : les recettes publiques supplémentaires viendront des paiements d'impôt différés, d'un montant très élevé, pour les cotisations de retraite aux régimes privés. Mais cela ne suffira pas pour empêcher une nette dégradation du solde primaire et il faut s'attendre à un déficit marqué et persistant à partir d'une date se situant aux alentours de 2015. Avec le gonflement corrélatif des paiements d'intérêts, l'endettement net s'accélérera rapidement.

Les calculs divergent quant à l'impact quantitatif sur la situation budgétaire, puisque les méthodes et les hypothèses sont différentes, mais il y a accord sur la conclusion générale : sans d'autres réformes, les finances publiques ne seront pas viables (encadré 2.1). Les estimations de l'écart budgétaire, c'est-à-dire l'amélioration nécessaire des finances publiques pour assurer la viabilité de la politique budgétaire aux taux d'emploi actuels, vont de 1½ % du PIB selon le ministère des Finances à 3¾ % du PIB dans le scénario de la Commission du bien-être (tableau 2.1). Il ne s'agit pas uniquement d'une différence de chiffres. Si le ministère des Finances est dans le vrai, on pourra tout juste parvenir à la viabilité budgétaire grâce à une très stricte maîtrise des dépenses se doublant d'une augmentation de l'emploi, mesures qui, tout en étant très ambitieuses, ne sont pas hors de portée. Mais, si c'est la Commission du bien-être qui a raison, il faudra une action plus radicale. L'emploi ou la fiscalité devront augmenter à un degré sans précédent et probablement irréaliste, compte tenu des incitations économiques incorporées dans le système actuel de protection sociale.

### Encadré 2.1. Comment définir la viabilité budgétaire?

On peut envisager la viabilité budgétaire de différentes manières. L'un des critères peut être que le niveau de la dette en proportion du PIB ne devra pas « exploser »; une autre solution est de plafonner expressément le taux d'endettement. Dans ce chapitre, la viabilité budgétaire est évaluée en fonction de l'aptitude à respecter la contrainte budgétaire intertemporelle, selon laquelle la dette courante nette ne doit pas dépasser la valeur actualisée des excédents primaires futurs, le taux d'actualisation étant le taux d'intérêt de la dette. Si cette condition n'est pas remplie, une amélioration structurelle de la situation budgétaire est nécessaire. C'est cette optique qui est également retenue pour les études évoquées dans ce chapitre.

Les calculs de ce type sont bien entendu très tributaires des hypothèses formulées en ce qui concerne les mécanismes déterminant l'évolution des dépenses et des recettes. La principale hypothèse est que les règles et les niveaux actuels du système de protection sociale seront à peu près maintenus. L'âge, le sexe et les taux spécifiques d'activité et d'emploi restent généralement à un niveau constant, avec certains ajustements pour tenir compte de la situation conjoncturelle initiale et des effets probables – ne pouvant être encore observés – des réformes antérieures des régimes de transfert, des politiques actives du marché du travail, du système fiscal, etc. De cette manière, ce sont les changements démographiques qui influent le plus sur les évolutions observées.

Les estimations concernant l'évolution future des finances publiques diffèrent en fonction des hypothèses qui sont formulées notamment pour l'évolution démographique, l'incidence des réformes antérieures, les taux d'intérêt nominaux, la croissance économique, l'inflation, l'investissement public et la consommation collective ainsi que les termes de l'échange. De plus, les calculs effectués avec des modèles d'équilibre général (cas de la Commission du bien-être) prennent en compte des effets de comportement endogènes, contrairement aux modèles plus simples (comme ceux utilisés par le ministère des Finances).

Tableau 2.1. **L'écart budgétaire est très marqué d'après plusieurs études**<sup>1</sup>

	En pourcentage du PIB
Ministère des Finances, scénario avec mesures (juin 2004)	0.0
Moins l'effet marginal des objectifs d'emploi gouvernementaux dans le Plan 2010	-1.0
Moins l'effet marginal d'un freinage de la consommation publique comme stipulé dans le Plan 2010	-0.5
Ministère des Finances, scénario sans mesures (juin 2004)	-1.5
Conseil économique (mai 2004)	-1.9
DREAM (avril 2004)	-1.9
Commission des affaires sociales (mai 2004)	-3.7

1. L'écart budgétaire indique dans quelle mesure les finances publiques s'écartent de la viabilité budgétaire. Une valeur négative signifie qu'une amélioration durable des finances publiques s'impose. Dans les scénarios du ministère des Finances, l'amélioration durable requise est mesurée à partir de 2003, alors que le Conseil économique et DREAM présument que le resserrement budgétaire s'amorce à partir de 2007. La Commission des affaires sociales présume que la politique budgétaire est progressivement durcie entre 2011 et 2021. Ce resserrement tardif et graduel implique que l'amélioration requise des finances publiques est plus forte, à raison de 0.2 point de PIB, que si elle se produisait en 2007.

Source : Ministère des Finances (2004), *Finansredøgørelse* 2004, juin; Commission des affaires sociales (2004), *Velfærds Kommissionens beregningsforudsætninger*, June ; Det Økonomiske Råd (2004), *Dansk Økonomi – forår 2004*, mai.

### **Les prévisions à long terme dans le domaine des finances publiques sont très tributaires des hypothèses de base**

Les résultats différents de ces études illustrent l'ample marge d'incertitude qui entoure ce type de calculs. Les estimations quant à l'amélioration nécessaire des finances publiques peuvent être très variables lorsqu'on modifie les hypothèses de base concernant l'évolution démographique, les comportements sur le marché du travail et les taux d'intérêt. L'une des principales différences entre le ministère des Finances et la Commission du bien-être tient à leurs hypothèses en matière de longévité. La longévité est inférieure au Danemark à celle observée dans les autres pays nordiques, et le problème est pour l'essentiel de se prononcer sur le rattrapage futur. Les deux organismes s'accordent sur un accroissement de quatre ans de la longévité moyenne pour les hommes, mais le ministère des Finances (ainsi que le groupe DREAM et le Conseil économique) sont plus prudents pour la longévité moyenne des femmes en ne retenant qu'un accroissement de 1¾ ans jusqu'en 2050, la longévité des femmes danoises étant alors encore inférieure à celles des femmes d'autres pays nordiques. L'hypothèse d'un allongement de 4½ ans, chiffre retenu par la Commission du bien-être, paraît plus raisonnable. Pour les deux sexes, la longévité dans les prévisions des deux organismes est inférieure à celle des prévisions établies par les Nations unies pour le Danemark, qui tablent sur un accroissement pour les deux sexes de quelque 5½ ans (la progression étant similaire à celle retenue pour les autres pays de l'UE). On pourrait donc pencher pour l'optimisme en ce qui concerne l'allongement de l'espérance de vie (ce qui suppose une situation budgétaire pire), étant donné en particulier que le phénomène de rattrapage est très marqué depuis dix ans. Néanmoins, il faut tenir compte pour le Danemark d'un style de vie moins sain, qui se traduit en particulier par un plus grand nombre de cancers dus au tabagisme (Commission du bien-être, 2004). Si cette situation persiste, la longévité pourrait moins augmenter au Danemark que dans les autres pays de l'UE.

La deuxième différence essentielle entre les prévisions du ministère des Finances et celles de la Commission du bien-être a trait au taux d'intérêt, qui interagit très sensiblement avec l'hypothèse de longévité. Si l'hypothèse de longévité de la Commission du bien-être était utilisée dans le scénario du ministère des Finances, l'écart budgétaire

estimé n'augmenterait guère, parce que le remboursement de la dette ne s'alourdirait qu'assez peu pour financer les dépenses supplémentaires futures; en effet, le ministère des Finances retient pour hypothèse un taux d'intérêt nominal de 6.5 % (égal au taux d'intérêt moyen des obligations d'État entre 1990 et 2003). En revanche, la Commission du bien-être choisit un taux d'intérêt qui est inférieur de presque deux points, ce qui exige des remboursements plus importants de la dette – et donc une forte amélioration du solde primaire dès aujourd'hui – pour réduire les paiements nets d'intérêts au titre des dépenses supplémentaires qu'entraîne l'accroissement plus prononcé de la longévité retenu dans son scénario<sup>2</sup>.

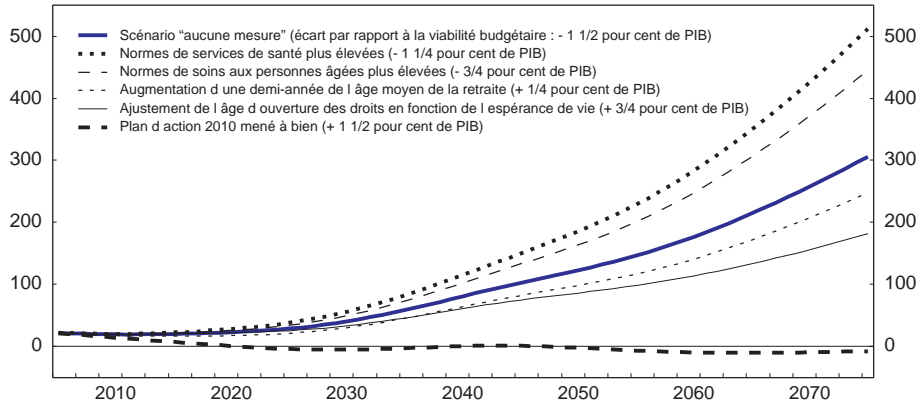
Les effets d'une plus grande longévité sur les finances publiques dépendent également de la mesure dans laquelle cette longévité reflète une vie en meilleure santé, car il pourrait y avoir simplement report à un âge plus avancé d'une utilisation intensive des soins de santé et des services aux personnes âgées. La Commission du bien-être a choisi de maintenir constante pendant toute la durée de ses prévisions la répartition des services publics pour les différentes tranches d'âge. Elle fait valoir qu'une espérance de vie plus longue à 65 ans ne paraît pas modifier l'âge auquel sont demandés les services publics, en s'appuyant sur l'expérience de la Suède, où la répartition des services publics entre les différentes tranches d'âge est très similaire à celle constatée au Danemark, bien que la longévité soit supérieure en Suède. Le ministère des Finances, pour sa part, suppose que la moitié des dépenses liées à l'âge sont fonction de la durée de vie résiduelle et non de l'âge effectif, réduisant ainsi l'écart budgétaire de ¼ point de PIB dans son scénario. L'incidence peut ne pas paraître importante, mais elle dépend de façon décisive des autres hypothèses clés. Si l'on retient l'hypothèse de longévité et de taux d'intérêt de la Commission, l'hypothèse d'une vieillesse en meilleure santé réduit l'écart budgétaire de un point de pourcentage du PIB (d'après les estimations du ministère des Finances). C'est donc l'effet conjugué des divergences de ces trois hypothèses centrales qui explique une part importante de la différence de l'écart budgétaire estimé.

### ***Si la tendance actuelle à l'amélioration des services se poursuit, la situation se dégradera***

Un facteur n'a pas été pris en compte dans les prévisions qu'on vient de commenter : il est probable que les progrès de la médecine se traduisent par une amélioration de la qualité et par des méthodes thérapeutiques nouvelles et peut-être plus coûteuses. L'hypothèse habituelle pour ces prévisions budgétaires est que les dépenses nominales de santé par personne pour chaque tranche d'âge évoluent parallèlement à la hausse des salaires, ce qui veut dire que les dépenses réelles par usager n'augmenteront que très peu (dans la mesure où le prix des achats publics progresse moins vite que les salaires). Sauf si les dépenses supplémentaires de santé peuvent être financées par un ralentissement de la croissance des dépenses dans les autres domaines, toute expansion supplémentaire des services de santé devra donc provenir de gains d'efficacité. Or, ces gains ne seront probablement pas suffisants pour faire face à l'amélioration tendancielle des services observée dans le passé, surtout pour les soins de santé et la prise en charge des personnes âgées. Mais si le niveau des services en termes réels progresse de ½ % par an de plus que dans le scénario du ministère des Finances, ce qui serait plus conforme aux observations passées, les dépenses totales de santé s'alourdiraient de 1¼ point de PIB en 2050; d'où une accélération de l'endettement net d'un rythme bien supérieur au taux d'endettement stable que la Plan de 2010 est censé assurer (graphique 2.3); ce scénario ajoute 1¼ % à

### Graphique 2.3. L'endettement net de l'administration centrale et des collectivités locales avec divers scénarios

En pourcentage du PIB



Note : Les chiffres entre parenthèses dénotent l'effet sur la viabilité budgétaire. Une contribution positive signifie que l'amélioration de la capacité de financement primaire requise pour rendre les finances publiques viables se trouve réduite.

Source : Calculs du ministère des Finances.

l'écart budgétaire. Dans les mêmes conditions, la prise en charge des personnes âgées ( $\frac{1}{2}$  de plus par an) augmenterait également les dépenses, mais d'un montant total plus faible.

#### **Une plus forte immigration n'améliorera pas les finances publiques...**

Puisque les pressions qui s'exercent sur les finances publiques tiennent à une diminution de la proportion de la population qui financera l'État protecteur par ses impôts, on a périodiquement suggéré que le Danemark admette plus d'immigrants. Or, une plus forte immigration ne contribuera pas à alléger les pressions sur les finances publiques, sauf si les immigrants proviennent dans une plus forte proportion des pays développés, car ils sont généralement un taux d'emploi plus élevé, ou si les nouveaux immigrants en provenance des pays en développement ont le même comportement économique que ceux des pays développés (voir l'Étude précédente). Une plus forte fécondité ne serait elle aussi d'aucun secours, parce que les finances publiques ne sont pas viables dès le départ; en fait, une plus forte fécondité aggraverait les choses parce que, compte tenu des paramètres actuels, une nouvelle naissance danoise se traduira en moyenne par une contribution nette négative aux finances publiques (en valeur actualisée) sur l'ensemble de la durée de vie.

#### **... alors que les mesures visant à rendre plus viables les régimes de protection sociale pourraient se révéler très fructueuses...**

Une modification des paramètres de base du système de protection sociale pourrait en revanche avoir des effets très marqués. Par exemple, si l'on indexait sur la longévité l'âge d'ouverture des droits à la pension volontaire de préretraite et à la pension publique de vieillesse, l'amélioration nécessaire du solde budgétaire primaire serait réduite de moitié dans le scénario du ministère. L'âge d'ouverture des droits étant actuellement fixe pour les régimes publics de retraite, ceux-ci sont d'autant plus généreux que la longévité moyenne s'accroît. Si l'âge légal d'ouverture des droits pour la pension de vieillesse reste à 65 ans (contre 67 ans en 2004) et si le régime de pension volontaire de préretraite est maintenu, les générations futures pourront percevoir plus longtemps les prestations de retraite

publiques que les générations actuelles. L'indexation sur la longévité semblerait un moyen évident d'éviter l'expansion implicite des prestations sociales, mais elle présente des obstacles pratiques importants.

### **... mais le gouvernement s'attache surtout à accroître les taux d'emploi pour la population actuelle**

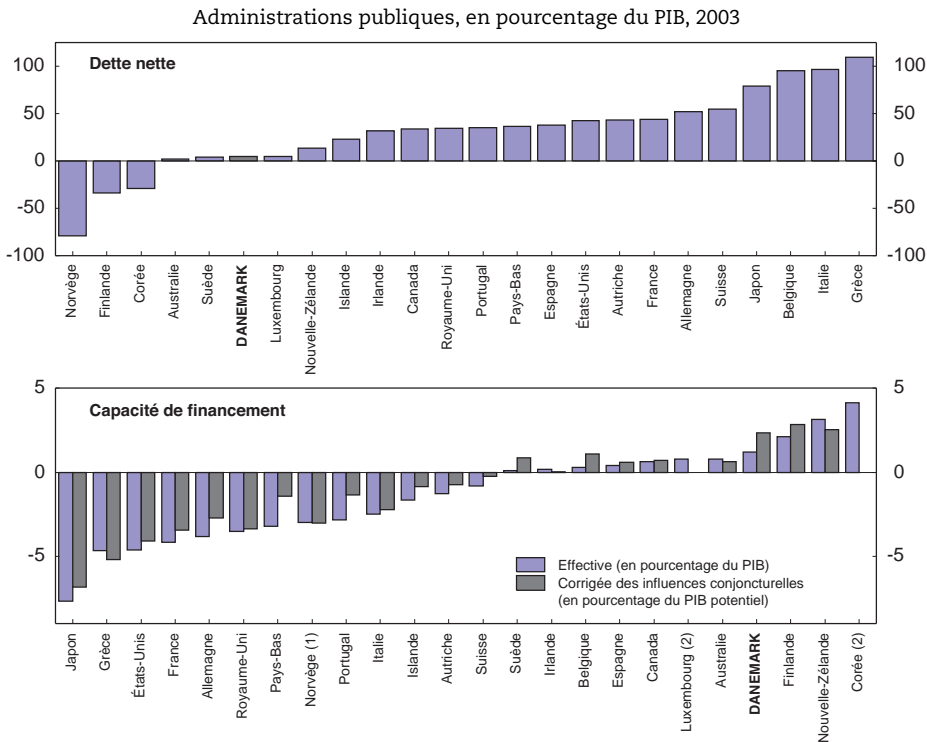
Face à ces perspectives à long terme, les gouvernements successifs ont mené une stratégie qui consiste à épargner avant que les pressions dues aux changements démographiques commencent à se manifester et à réduire les pressions budgétaires à la source en dopant l'emploi. Dans le cadre budgétaire à moyen terme (*Plan 2010*), la viabilité budgétaire est censée être obtenue en maintenant la croissance de la consommation publique en termes réels à un niveau faible par rapport au passé ( $\frac{1}{2}$  % par an jusqu'en 2010) et en augmentant les taux d'emploi par des mesures structurelles grâce auxquelles près de 100 000 personnes ( $2\frac{3}{4}$  % de la population d'âge actif) ne bénéficieront plus d'un revenu de transfert mais percevront un revenu d'activité entre 2003 et 2010, 40 000 d'entre elles au titre de réformes antérieures. L'excédent budgétaire structurel moyen se situerait ainsi dans la fourchette visée de  $1\frac{1}{2}$ - $2\frac{1}{2}$  % du PIB durant la période allant jusqu'en 2010, l'amélioration des taux d'emploi compensant les effets négatifs de l'évolution démographique. En obtenant des excédents conformes à l'objectif, on réduirait nettement la dette publique et les paiements nets d'intérêts. En fait, avec ce scénario, l'État dégagerait un actif net en 2020, ce qui lui permettrait de financer sur les recettes nettes d'intérêts les déficits budgétaires primaires prévisibles pour la période ultérieure. Dès lors, si les objectifs pour 2010 sont atteints, il n'y aura pas besoin de durcir la politique budgétaire pour qu'elle soit viable; autrement dit, il n'y a pas d'écart budgétaire (l'écart budgétaire est nul dans le scénario du ministère des Finances repris au tableau 2.1).

Si de nouvelles réformes ne sont pas mises en œuvre sur le marché du travail et si l'on ne restreint pas non plus la consommation publique en termes réels, l'excédent budgétaire structurel se dégradera progressivement, en s'éloignant de plus en plus de la fourchette objectif durant la période qui va jusqu'en 2010. Ce scénario « d'absence de politique » n'aurait été compatible avec la viabilité budgétaire que si l'excédent effectif en 2003 avait été d'environ  $2\frac{3}{4}$  % du PIB au lieu du  $1\frac{1}{4}$  % enregistré. Autrement dit, il faudrait une amélioration des finances publiques de l'ordre de  $1\frac{1}{2}$  % du PIB si les réformes et la nette restriction des dépenses prévues dans le Plan 2010 ne sont pas réalisées (l'écart budgétaire est de  $-1.5$  % du PIB dans le scénario d'« absence de politiques » du ministère des Finances qui est reproduit au tableau 2.1).

## **L'excédent budgétaire dérive au-dessous de l'objectif fixé par le gouvernement**

Le cadre budgétaire à moyen terme a sans aucun doute été déterminant dans les résultats du Danemark, qui figure parmi les pays les plus performants de la zone de l'OCDE pour l'endettement net et la capacité de financement (graphique 2.4). Toutefois, l'excédent des administrations publiques paraît devoir être inférieur à 1 % du PIB en 2004, en partie du fait du ralentissement conjoncturel de 2002-2003, mais aussi à cause des dérapages budgétaires et des baisses d'impôts. En conséquence, même l'excédent estimé après correction des fluctuations conjoncturelles n'est plus conforme à la fourchette fixée comme objectif en 2004 lorsqu'on tient compte de la suspension temporaire des cotisations spéciales de retraite (tableau 2.2).

Graphique 2.4. La situation budgétaire compte parmi les meilleures dans la zone OCDE



1. Danemark continental uniquement (hors production pétrolière).
2. Des chiffres non corrigés des influences conjoncturelles sont disponibles.

Source : Base de données du n° 76 des Perspectives économiques de l'OCDE.

Tableau 2.2. La capacité de financement des administrations publiques s'est dégradée

En pourcentage du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>1</sup>
Recettes totales	57.4	58.2	57.4	57.2	56.5
Dépenses totales	54.9	55.3	55.8	56.0	55.6
Capacité de financement	2.5	2.8	1.6	1.2	0.9
Capacité de financement corrigée des influences conjoncturelles avec correction pour la suspension des cotisations à la pension spéciale <sup>2</sup>	1.5	1.8	1.6	2.4	1.3

Note : La suspension des cotisations à la pension spéciale en 2004 et 2005 augmente la capacité de financement et les mesures conventionnelles de la capacité de financement corrigée des influences conjoncturelles à raison de 0.3 point de PIB sur ces deux années.

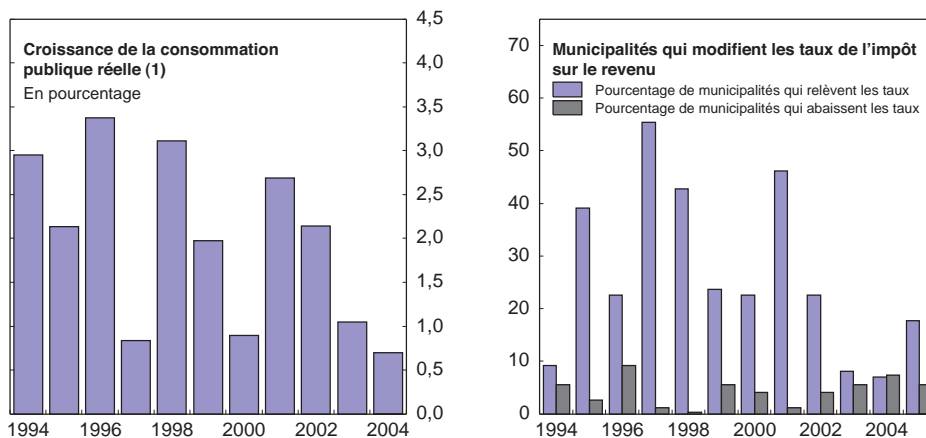
1. Estimations de l'OCDE.
2. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : Base de données du n° 76 des Perspectives économiques de l'OCDE.

Pour assurer la viabilité des finances publiques à long terme, le gouvernement actuel et son prédécesseur se sont surtout efforcés de freiner la croissance de la consommation publique en termes réels. Afin de stopper la dérive à la hausse des dépenses et des taux d'imposition, le gouvernement actuel a mis en place un gel fiscal, qui vaut aussi bien pour les taux d'imposition de l'administration centrale que pour le taux moyen d'imposition des collectivités locales (une collectivité locale pouvant augmenter ses impôts si une autre les diminue; voir l'Étude précédente). Au total, ce gel a été un succès. La consommation a

progressé plus lentement que les années précédentes et beaucoup moins de communes ont augmenté leurs impôts en 2003 et 2004 (graphique 2.5). Mais, dernièrement, bon nombre de communes ont de nouveau relevé leurs taux d'imposition pour l'exercice 2005, de sorte que le gel fiscal n'a pas été totalement respecté, ce qui sera compensé par une réduction du taux de base de l'impôt d'État. Bien qu'elle ait été enrayée, la croissance de la consommation publique en termes réels a dépassé en 2002 et 2003 l'objectif fixé par le gouvernement. C'est de la part des collectivités locales qu'il y a eu dérapage et l'administration centrale n'a pas réagi aux dépenses excessives lors de la négociation ultérieure des dotations des collectivités locales. Il faudra donc probablement un mécanisme plus strict, à moins que l'administration centrale soit prête à réduire davantage sa propre consommation. Elle y est déjà contrainte parce que les services sociaux de base sont jugés prioritaires et que pratiquement tous ces services sont fournis par les collectivités locales. En outre, l'objectif en matière de consommation implique une plus grande rigueur que ce n'était le cas il y a une décennie. Face aux difficultés rencontrées par la stratégie de réduction de la dette, les pouvoirs publics devraient – eu égard au fait que leur cadre d'action est axé sur la viabilité budgétaire et non sur le volume de la dette publique mesurée – s'abstenir de recourir à des mesures techniques, comme des modifications dans la gestion des actifs, qui peuvent donner à la situation un aspect plus favorable mais qui n'ont aucune incidence fondamentale sur la viabilité à long terme des finances publiques.

Graphique 2.5. **Le gel fiscal a contribué à limiter la hausse des impôts communaux et la croissance de la consommation publique**



1. Pour 2004 : prévision de l'OCDE.

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Santé, [www.im.dk](http://www.im.dk) ; Base de données du n° 76 des Perspectives économiques de l'OCDE.

Si l'excédent budgétaire s'est contracté, c'est aussi parce que les baisses d'impôts en faveur des revenus bas et moyens sont venues éroder les recettes des administrations publiques et parce que le gel fiscal ne permet pas d'ajuster les taux d'imposition nominaux en fonction de l'inflation. Ces baisses d'impôts visaient pour partie à accroître l'offre de main-d'œuvre et devaient au départ être progressivement introduites à partir de 2005-2007. Mais du fait du ralentissement de l'activité au niveau mondial, l'économie danoise a connu une période de faible croissance en 2002-2003 et, comme le chômage a commencé de s'aggraver, on a privilégié par rapport au problème à long terme d'offre de travail les problèmes à court terme de chômage. Longtemps, le gouvernement a considéré qu'une relance de l'économie en 2004

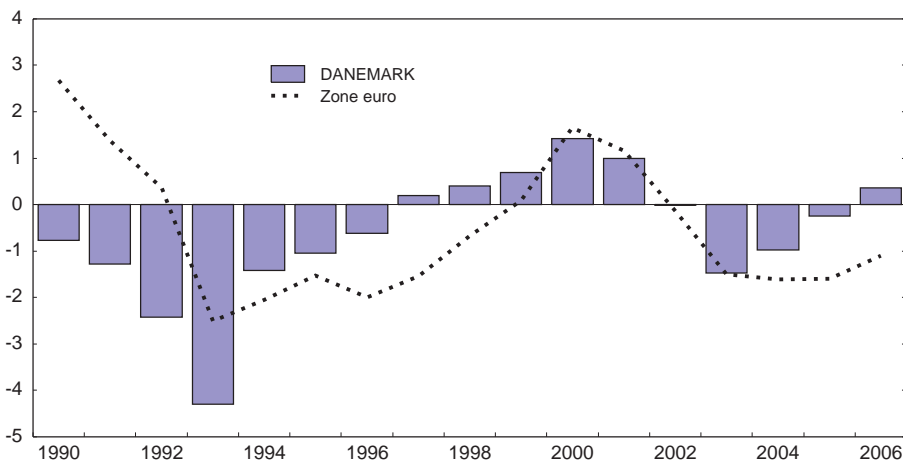


ne s'imposait pas. Il a néanmoins proposé en mars 2004 une série de mesures destinées à stimuler la croissance (annexe 2.A1). En plus des baisses d'impôts déjà appliquées (à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004) et de la mise en place, en 2003, d'une formule de prêt au logement sans remboursement de principal (suite à une modernisation de la législation sur le crédit hypothécaire), les baisses d'impôts prévues pour 2005-2007 ont été avancées à 2004 et les cotisations spéciales de retraite ont été suspendues en 2004 et en 2005 afin de stimuler le revenu disponible des ménages et donc la consommation privée. Pour favoriser l'activité économique, on a également augmenté les investissements publics et davantage subventionné les investissements privés dans le logement. Mais le Danemark a en fait connu en 2004 sa relance budgétaire la plus importante depuis 1996, qui a contribué selon les estimations à  $\frac{3}{4}$  point de croissance du PIB. Le ministère des Finances considère également que les effets décalés de la baisse antérieure des taux d'intérêt à court et à long terme se traduiront par un supplément de croissance du PIB de  $\frac{3}{4}$  point, de sorte qu'au total la politique budgétaire et la faiblesse des taux d'intérêt ont permis un gain de croissance du PIB de  $1\frac{1}{2}$  point en 2004.

On peut se demander si les mesures du printemps sont intervenues au bon moment. La première tranche de baisses d'impôts allait déjà stimuler sensiblement le revenu disponible des ménages en 2004 et – sans doute par anticipation – la consommation privée avait déjà augmenté au dernier trimestre de 2003. De plus, le chômage avait commencé de reculer, encore que seule une baisse sur un mois ait été connue lorsque les mesures ont été examinées. La nécessité d'une nouvelle relance n'allait donc pas de soi. L'effet des nouvelles mesures coïncidera probablement avec une accélération de l'activité (voir le chapitre 1), ce qui aggravera les risques de surchauffe en 2005, même si, pour le moment, il existe encore des capacités inutilisées dans l'économie. Il est très difficile de savoir quelle sera la réaction des ménages face à ce supplément de liquidités, mais ils pourraient accroître leur propension marginale à consommer avec l'amélioration du marché du travail qui viendra renforcer la sécurité de l'emploi. L'écart de production au Danemark se resserrant plus rapidement, le pays risque de se trouver moins en phase une fois encore avec l'ensemble de la zone euro (graphique 2.6). Le décalage n'est pas important, mais devrait quand même rendre la politique monétaire de la BCE moins adaptée à la gestion de l'économie danoise.

Graphique 2.6. **L'écart de production pourrait diverger par rapport à celui de la zone euro**

En pourcentage du PIB potentiel



Source : Base de données du n° 76 des Perspectives économiques de l'OCDE.

Les réductions d'impôts de 2004 illustrent l'une des faiblesses de la stratégie d'épargne préalable : il faut beaucoup de discipline budgétaire pour maintenir de nets excédents pendant une période suffisamment longue. Au départ, le *Plan 2010* comportait une marge de réduction des recettes fiscales (en cas de baisse des taux d'imposition ou en cas de pressions sur les bases d'imposition). Cette marge a été totalement épuisée par le gel fiscal, le nouveau crédit d'impôt pour revenu d'activité et le relèvement du seuil d'assujettissement à l'impôt intermédiaire d'État. Certes, l'OCDE recommande depuis longtemps d'alléger la fiscalité des revenus du travail, mais les mesures récentes ne sont pas ciblées là où elles pourraient renforcer le plus les incitations au travail (c'est-à-dire à l'extrémité supérieure de la distribution). Elles ont donc un coût budgétaire plus élevé, en ce sens que l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre par couronne dépensée sera moindre. Les pouvoirs publics ont fait là un choix délibéré car leur priorité essentielle est la hausse des taux de participation et non l'accroissement de la durée du travail des personnes déjà pourvues d'un emploi. La croissance de la consommation publique a été freinée par rapport aux années précédentes et un certain nombre de réformes du système fiscal et du marché du travail devraient contribuer à accroître les taux d'emploi. Toutefois, conformément au *Plan 2010*, il reste encore beaucoup à faire pour réduire encore la consommation publique en termes réels et accroître les taux d'emploi au moyen de nouvelles mesures structurelles. Pour le moment, les réformes structurelles sont en suspens tant que la Commission du bien-être n'aura pas soumis ses recommandations, ce qu'elle fera en 2005. Cela laissera trop peu de temps pour que les nouvelles mesures soient mises en œuvre et produisent leurs effets à l'échéance du cadre budgétaire à moyen terme et on peut donc s'attendre à ce que le solde budgétaire structurel reste inférieur à la fourchette visée pour tout le reste de la période allant jusqu'à 2010.

### **Le problème de l'équité intergénérationnelle**

La mise en place du *Plan 2010* et la formulation expresse des critères quantitatifs à remplir pour assurer la viabilité budgétaire ont utilement attiré l'attention sur les enjeux des changements démographiques et il importe de maintenir un cadre budgétaire à moyen terme cohérent, de façon que les progrès vers la viabilité puissent être suivis sur une base continue. La priorité accordée à la viabilité budgétaire dans cette stratégie implique qu'à l'épargne préalable sous la forme d'une réduction de la dette, illustrée par la fourchette fixée comme objectif pour les excédents publics, on peut préférer des réformes qui augmentent l'emploi ou qui réduisent de tout autre manière les pressions sur les dépenses à long terme. Cette option laisse une grande marge de manœuvre pour le choix des politiques destinées à établir la viabilité. Mais des réformes convaincantes doivent être mises en œuvre avant que l'objectif en matière d'excédent ne puisse être assoupli. Le progrès des réformes a été insuffisant jusqu'ici pour assurer que soit i) les taux d'emploi augmentent et génèrent des excédents budgétaires situés dans la fourchette objectif dans le *Plan 2010* soit ii) les pressions des dépenses sont atténuées à l'avenir de sorte que la viabilité peut être assurée avec des excédents moindres à moyen terme (c'est-à-dire une réduction de la dette moindre) que celle prévue dans le *Plan 2010*. Dans ces conditions, de nouvelles réformes doivent être introduites le plus tôt possible afin de renforcer la crédibilité du cadre budgétaire. En outre, les calculs de la Commission du bien-être indiquent que, même si le *Plan 2010* est respecté, il n'est pas sûr que les finances publiques soient pour autant viables, d'où la nécessité d'autres mesures.

Lorsque le gouvernement décidera – après la présentation de ses recommandations par la Commission – des réformes à apporter pour rendre le système de protection sociale viable, il devrait viser à maintenir un équilibre approprié entre l'épargne préalable et les mesures propres à améliorer la solidité de l'économie, compte tenu des considérations d'équité entre générations.

- Il peut être raisonnable d'épargner pour remédier à des pressions démographiques temporaires sur les finances publiques, mais face à des évolutions démographiques durables comme celles que connaîtra le Danemark, il vaudrait mieux chercher à réduire ces pressions de façon permanente.
- Une stratégie d'épargne préalable est très sensible aux hypothèses sur lesquelles repose l'estimation du durcissement nécessaire des finances publiques, et notamment aux prévisions démographiques et au rendement futur des actifs publics. Il se pourrait en définitive que les générations actuelles épargnent plus qu'il ne serait légitime. Devant ces incertitudes, il faudrait rendre plus robuste le système.
- Si économiser pour sa propre vieillesse est dans l'ordre des choses, il ne va pas de soi que les générations actuelles doivent aussi épargner pour financer les générations futures (alors qu'elles vivront relativement moins longtemps et avec un niveau de vie plus faible) de sorte que ces dernières puissent percevoir une plus grande partie de leur vie des transferts publics pour la retraite. On ne voit pas non plus pourquoi les générations actuelles devraient épargner pour des générations futures utilisant de plus en plus de services sociaux publics, simplement parce que ces nouvelles générations vivront plus longtemps. Selon les estimations de la Commission du bien-être, il ne serait quasiment pas nécessaire d'ajuster aujourd'hui des finances publiques si la longévité n'augmentait pas (ou si l'on décidait que les générations actuelles n'ont pas à financer l'allongement de l'espérance de vie des générations futures).
- En revanche, l'équité intergénérationnelle milite en faveur d'une épargne préalable pour certaines dépenses liées à l'âge. En pratique, il sera impossible de refuser l'accès aux soins de santé ou de faire payer plus qu'une redevance d'utilisation symbolique. C'est pourquoi il serait juste de faire payer à l'avance ceux qui travaillent actuellement, au lieu d'attendre des travailleurs futurs qu'ils financent les dépenses. Il en est de même en cas d'amélioration des soins de santé, comme cela a été le cas dans le passé. Il faudrait donc que les générations qui travaillent épargnent en vue de financer leur plus forte demande de services publics à un moment ultérieur de leur existence. Il faudrait également qu'elles constituent une épargne préalable si elles décident de réduire leur temps de travail ou de prendre leur retraite plus tôt, en payant ainsi moins d'impôt. Au fil des ans, l'horaire moyen de travail et l'âge moyen de la retraite ont eu tendance à diminuer (voir l'Étude précédente), car les ménages profitent en partie de la hausse des revenus réels sous la forme de loisirs – phénomène renforcé au Danemark par le niveau élevé des taux d'imposition sur le revenu, qui fausse l'arbitrage entre le travail et les loisirs<sup>3</sup>.
- Les risques associés à une stratégie de réforme pure ne devraient pas être sous-estimés non plus. Une telle approche suscite une augmentation des dépenses à court terme sans que soit écarté le risque que les réformes nécessaires ne seront pas mises en œuvre et que les réductions prévues pour l'avenir ne se matérialiseront pas. C'est là dans une certaine mesure ce qu'une stratégie d'épargne préalable cherche à éviter.

Les faiblesses d'une stratégie d'épargne préalable pure et l'expérience du *Plan 2010* montrent que le gouvernement ne doit pas se borner à différer les objectifs budgétaires à

moyen terme jusqu'à 2015, s'il se rend compte qu'il a du mal à les réaliser, mais doit plutôt rechercher des solutions complémentaires pour assurer la viabilité des finances publiques en s'attachant davantage à réduire les pressions prévisibles sur les dépenses et en établissant un lien plus étroit entre la contribution des générations et des individus au cours de leur vie et les prestations sociales dont ils bénéficient. La demande de services publics étant appelée à s'accroître à l'avenir bien au-delà de ce qui est possible ou qui pourrait être jugé indispensable aujourd'hui, il serait utile d'ouvrir un débat sur les services de protection sociale essentiels qui devraient être financés avec des fonds publics et auxquels l'accès devrait être assuré dans des conditions d'égalité et d'étudier d'autres possibilités de répondre à toute demande supplémentaire via un financement privé.

On pourrait aussi s'inspirer de l'expérience d'autres pays de l'OCDE (Joumard et autres, 2004). Ailleurs, on s'est efforcé d'améliorer la viabilité à long terme des systèmes publics de retraite en procédant de diverses manières, notamment en relevant l'âge de la retraite (Allemagne, Autriche, Italie et Pologne) et en diminuant les prestations par une modification de l'indexation des retraites – pour une certaine période, sinon en permanence – en passant d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix (Corée, Finlande, France, Hongrie, Italie et Japon) ou d'une indexation sur les salaires avant impôt à une indexation sur les salaires après impôt (Allemagne). En Italie et en Suède, les retraites sont automatiquement ajustées en fonction de l'évolution de l'espérance de vie moyenne. Au Danemark, la mise en place d'un régime de retraite complémentaire entièrement capitalisé devrait atténuer à l'avenir les pressions sur les retraites publiques (par répartition) (annexe 2.A2), mais cette réforme a déjà été prise en compte dans les divers calculs concernant la viabilité budgétaire. De nouvelles initiatives sont donc indispensables pour enrayer les pressions futures sur les finances publiques. On verra au chapitre 3 quelles peuvent être les solutions, notamment une réduction du nombre des bénéficiaires de revenus pour la retraite de source publique.

### **Une réforme des structures politico-administratives devrait améliorer les services publics**

Les évolutions démographiques futures auront un impact maximal sur les dépenses pour les services publics de base, notamment dans le domaine de la prise en charge de personnes âgées et de la santé, essentiellement fournis par les collectivités locales. Il faudra probablement diminuer les ressources affectées aux activités qui sont moins prioritaires ou qui peuvent donner lieu plus facilement à des gains d'efficacité, car il sera de plus en plus difficile de dégager des recettes supplémentaires en relevant les taux d'imposition des collectivités locales, en constante progression ces 25 dernières années (voir l'Étude précédente). Si l'on n'identifie pas clairement les services publics de base, ils risquent de pâtir d'une demande en hausse pour des services moins importants qui – par tradition plutôt que par nécessité – sont financés aujourd'hui par le secteur public. Il est bien entendu fondamental que les services soient fournis aussi efficacement que possible pour réduire le coût budgétaire et donc le risque d'avoir à amputer les services à l'avenir.

Il faut donc une structure bien conçue au niveau des collectivités locales et une division du travail judicieuse. Le Danemark se signale sur le plan international par une structure politico-administrative très décentralisée, avec des communes qui ne sont pas particulièrement de petite dimension (du point de vue du nombre d'habitants) (tableau 2.3). Ce qui est caractéristique, c'est le nombre et la complexité des missions et obligations déléguées aux communes, comme dans les autres pays nordiques, les

Tableau 2.3. Taille des communes

2002

	Répartition des communes selon le nombre d'habitants, en pourcentage						Nombre de communes	Taille moyenne
	Moins de 1 000	1 000 – 5 000	5 001 – 10 000	10 001 – 50 000	50 000 – 100 000	Plus de 100 000		
Danemark	0	5.9	42.1	45.7	4.8	1.5	271	19 200
Finlande	4.8	44.4	26.3	21.5	1.5	1.3	455	11 600
France <sup>1</sup>	77.1	18.1	2.5	2.0	0.2	0.1	36 551	1 600
Italie <sup>1</sup>	23.9	49.0	14.2	0	12.2	1.7	8 101	7 200
Pays-Bas <sup>2</sup>	0	5.4	22.7	61.9	5.8	4.3	572	29 200
Norvège	4.1	52.4	21.2	20.2	0	2.1	435	10 300
Espagne <sup>3</sup>	60.3	25.5	6.5	6.2	0.8	0.6	8 097	4 800
Suède	0	3.1	19.1	63.2	10.8	3.8	288	30 800

1. Données de 1990. Les chiffres pour la France ne comprennent pas les territoires d'outremer.

2. Données de 1997.

3. Données de 1996.

Source : Commission structurelle (2004), *Strukturkommissionens betænkning*, janvier, [www.im.dk](http://www.im.dk).

collectivités locales représentant environ les trois quarts de la consommation publique totale (voir le chapitre spécial de l'Étude de 2002).

La Commission structurelle, qui a été mise en place par le gouvernement et qui a publié son rapport au début de cette année (annexe 2.A3), a conclu qu'une réforme des collectivités locales et de la répartition des tâches était nécessaire, car bien souvent les communes et comtés n'ont pas la dimension indispensable pour s'acquitter efficacement des missions de plus en plus nombreuses qui leur sont confiées. À partir de ce rapport, le gouvernement a arrêté une réforme de la structure et des missions des collectivités locales, qui sera mise en œuvre à partir de 2007. L'idée est de mettre en place des collectivités locales de plus grande taille (regroupement de communes et transformation des comtés en régions) et de modifier la répartition des pouvoirs et des missions pour un certain nombre de services publics clés (annexe 2.A4). Les modalités de la réforme sont encore en discussion et certains points pourraient être modifiés au cours de l'élaboration de la nouvelle loi. Quoiqu'il en soit, dans la plupart des cas, les communes voisines de moins de 20 000 habitants devront fusionner. Elles peuvent le faire volontairement jusqu'à la fin de 2004 et la plupart des communes concernées se sont regroupées. En cas de refus de fusionner volontairement et de désaccords intercommunaux, la fusion sera décidée par le gouvernement central. Actuellement, le nombre des communes devrait être ramené à 100 (contre 271 auparavant).

Des regroupements au niveau infranational ont eu lieu ou sont programmés dans plusieurs pays de l'OCDE (notamment les autres pays nordiques) dans le but de tirer parti des économies d'échelle, d'améliorer la qualité des services et d'obtenir une gestion plus professionnelle. Ce processus a souvent été déclenché par les autorités nationales au moyen de contributions financières, la restructuration devant également avoir des effets bénéfiques au niveau national parce qu'une réduction des coûts des collectivités locales rendrait moins nécessaires des subventions de l'État (Joumard et Kongsrud, 2003). Tel est le cas, par exemple, en Finlande, où l'on constate néanmoins que les fusions ne se traduisent pas nécessairement par une baisse des dépenses locales. Elles permettent d'économiser sur les tâches administratives, mais en général les dépenses totales ont davantage augmenté que dans les communes comparables, car une croissance supplémentaire des

dépenses, en particulier pour l'éducation et la santé, a plus que compensé les économies réalisées par ailleurs. On ne sait pas très bien si cette croissance supplémentaire des dépenses est due à une amélioration des services ou à des inefficiences (OCDE, 2004). Tout en s'appuyant sur assez peu d'éléments probants, la *Commission structurelle* considère que les gains peuvent être substantiels si les collectivités locales sont de plus grande dimension. Néanmoins, les effets bénéfiques pourraient tenir davantage à une meilleure qualité dans la prestation des services et, également, à une gestion et une administration plus professionnelles.

### **Enrayer les pressions sur les dépenses de santé**

L'un des principaux enjeux de la réforme est l'organisation et le financement du système de santé. Les nouvelles régions auront en charge les hôpitaux (y compris les établissements psychiatriques) et les soins primaires (médecins généralistes). Les communes assureront tous les services non hospitaliers de réadaptation et joueront un plus grand rôle dans les services de santé liés à la prévention et à la formation. L'administration centrale percevra une cotisation santé de 8 % – remplaçant l'actuel impôt sur le revenu au niveau du comté – sur les mêmes bases que l'impôt communal sur le revenu et elle répartira les recettes entre les deux niveaux d'administration locale. Ainsi, les dépenses de santé des régions seront financées par une dotation globale de l'État (environ 75 % du coût total), une subvention de l'État qui sera fonction de l'activité (5 % du coût) et des contributions des communes (le reste).

En ne conférant pas aux régions des prérogatives fiscales, le gouvernement a fait en sorte de pouvoir maîtriser les dépenses et la charge fiscale en fonction de ses objectifs macroéconomiques. En principe, il sera aussi plus facile d'arbitrer entre les dépenses de santé et celles concernant les autres services publics, ce que n'auraient pas pu faire les régions parce qu'elles n'ont que peu de missions en dehors de la santé.

Il n'est pas évident néanmoins que l'administration centrale se montre plus prudente dans l'affectation des ressources aux activités qui se rattachent à la santé. En fait, la contrainte budgétaire pourrait être moins forte au niveau des régions, bien qu'elles soient soumises en principe à une stricte obligation d'équilibre budgétaire, parce que l'administration centrale ne pourra que difficilement refuser des financements supplémentaires face à des listes d'attente ou des dépassements des coûts. D'où une incitation insuffisante à rechercher une amélioration de la productivité au niveau microéconomique. On pourrait aussi assister à un marchandage permanent, les collectivités locales cherchant à obtenir plus de financements de l'État. En outre, on ne sait toujours pas si la dotation de l'administration centrale qui est fonction de l'activité sera ou non plafonnée. Si elle est plafonnée, il subsistera un certain contrôle budgétaire, mais l'absence de plafonnement pourrait conduire à un développement sensible de l'activité. En outre, la médiatisation politique de certaines affaires et les luttes auxquelles se livreront les députés des différentes circonscriptions risquent de nuire à la maîtrise des dépenses et à une bonne hiérarchisation des priorités, entre les diverses solutions thérapeutiques et aussi entre la santé et les autres services publics. L'expérience de la Norvège, où la majeure partie des financements relèvent des systèmes fondés sur l'activité depuis que l'administration centrale a repris en charge en 2002 les hôpitaux dont la gestion était confiée aux cinq régions (parce que les coûts augmentaient trop et que les délais d'attente ne diminuaient pas) montre que ces risques ne sont pas à négliger. En Norvège, l'activité des hôpitaux a été systématiquement supérieure à celle attendue, avec les dépassements

de budget qui en résultent, et il n'y a guère eu de regroupements d'unités hospitalières du fait de l'opposition de l'opinion.

Les dépassements de budget sont courants dans les systèmes de paiement à l'activité qui ne comportent pas de plafonnement. Il est difficile de savoir s'il faut interpréter ce phénomène de façon positive ou négative. Le financement en fonction de l'activité peut déboucher sur un excès de soins (demande induite par l'offre), mais bien qu'on observe à la marge dans certains pays des cas de ce type, le problème ne paraît pas de grande ampleur. En tout état de cause, il se posera probablement moins dans le secteur hospitalier que pour les soins primaires. On peut en revanche retenir une interprétation plus positive : les dépassements de budget peuvent s'expliquer par le fait que les véritables capacités du système actuel de santé se révèlent lorsqu'on améliore ses incitations, ce qui aboutit à un accroissement de la production par le biais d'une plus forte productivité. Si tel est le cas, l'objectif de réduction des listes d'attente que s'est fixé le gouvernement pourrait être atteint plus rapidement, comme on l'a vu en Norvège. Si les pouvoirs publics ne souhaitent pas financer les dépassements de budget dus à un accroissement de la production, ils pourront implicitement faire savoir qu'ils ne sont tout simplement pas prêts à financer le volume de services qu'un système médical bien géré est à même de fournir lorsqu'on a amélioré ses incitations.

Dans le cadre de la réforme, les communes auront à leur charge une partie du coût des services de santé assumé par les régions. On ne voit pas très bien pourquoi. Les communes n'auront aucune influence sur l'hospitalisation (sauf, à un faible degré, par leur action au stade de la réadaptation). En plus d'une contribution forfaitaire pouvant aller jusqu'à 1 500 DKK (200 EUR) par habitant, les communes acquitteront un paiement à l'activité pour toutes sortes de traitements hospitaliers dont la gestion leur échappe. Par conséquent, ces paiements aux régions constitueront en définitive, dans le budget des communes, une masse sur laquelle elles n'auront aucune maîtrise et qui sera inévitablement au cœur des négociations futures entre les communes et l'administration centrale pour l'attribution de la dotation globale. Une nouvelle obligation semble en revanche plus justifiée : les régions seront tenues désormais de faire payer les communes pour les patients qui doivent sortir de l'hôpital, mais qui ne peuvent être transférés faute de capacités suffisantes dans les établissements communaux de long séjour (les comtés ont pu faire payer les communes à ce titre, mais certains ont choisi de ne pas le faire). Ces problèmes devraient donc s'atténuer à l'avenir, mais il est important que les frais facturés reflètent correctement l'intégralité des coûts des hôpitaux et ne se limitent pas à un montant symbolique.

### **Améliorer les mesures actives du marché du travail**

Un autre volet essentiel de la réforme est l'attribution des compétences pour les mesures actives du marché du travail. À l'heure actuelle, les bénéficiaires de l'assurance chômage sont pris en charge par le Service public de l'emploi (SPE), qui est géré par l'administration centrale via 40 bureaux établis sur l'ensemble du territoire. Les chômeurs qui ne relèvent pas de l'assurance chômage sont pris en charge par les communes. Le financement est lui aussi partagé, l'administration centrale finançant la majeure partie des allocations chômage des chômeurs assurés (les organismes d'assurance finançant le reste) et les communes versant des prestations en espèces aux chômeurs non assurés. La coopération entre les communes et entre les communes et le SPE est limitée (bien que les non-assurés jugés « prêts à l'emploi » puissent être aiguillés sur le SPE pour les aider à trouver un travail) et l'échange d'expériences est peu développé. La réforme laisse

subsister les deux systèmes, mais leur collaboration est censée s'intensifier du fait qu'ils seront regroupés dans les nouveaux centres locaux pour l'emploi qui assureront tous les contacts liés au marché du travail. De plus, il est prévu dix projets pilotes pour lesquels les communes auront également en charge les chômeurs assurés (sur contrat avec l'administration centrale). Il reste à savoir si les mesures actives du marché du travail s'en trouveront effectivement améliorées.

La *Commission structurelle* a recommandé d'aller plus loin dans l'unification des deux systèmes et de confier toutes les tâches aux communes. On obtiendrait une plus grande équité horizontale (chacun serait traité de la même manière) et un service de l'emploi qui serait mieux au fait des situations locales s'il n'y avait qu'un seul point de contact pour les chômeurs assurés et non assurés, les bénéficiaires d'indemnités de maladie ou d'autres prestations en espèces, les travailleurs âgés à « emploi adapté », etc. Mais le SPE semble se montrer plus efficace – et en tout cas plus cohérent – que les communes lorsqu'il s'agit de trouver un emploi à un individu « prêt à l'emploi » (il ne faut pas toutefois accorder trop de poids à ces résultats qui sont loin d'être probants et il est en outre difficile de comparer les deux systèmes<sup>4</sup>). Si l'on veut transférer ultérieurement aux communes toutes les compétences pour les mesures actives du marché du travail, il faudrait donc : i) que les projets pilotes démontrent que les communes se révèlent plus performantes que le SPE; ii) que des structures efficaces de collaboration soient mises en place; sinon, le marché du travail risque de se fragmenter et de perdre toute coordination, ce qui se traduira par un éparpillement des mesures d'activation et une moindre mobilité des travailleurs; iii) que le contrôle exercé par les autorités centrales sur les mesures actives du marché du travail soit maintenu grâce à des mécanismes qui permettent au gouvernement de mettre en œuvre ses priorités aussi rapidement et aussi facilement que dans le cadre du SPE; iv) que les coûts marginaux des prestations pour les chômeurs assurés soient supportés par les communes de façon qu'elles ne soient pas incitées financièrement à se consacrer essentiellement aux chômeurs non assurés. En tout état de cause, comme on l'a vu en Australie, il sera sans doute plus utile pour améliorer les services d'emploi d'élargir la participation des acteurs privés.

### ***L'évaluation comparative des résultats permettrait de tirer parti au maximum des réformes***

Malgré les problèmes qu'elle peut soulever, la réforme des structures politico-administratives comporte un certain nombre d'avantages. Des unités de plus grande dimension devraient pouvoir pratiquer plus facilement l'administration électronique, et l'harmonisation des systèmes informatiques est de nature à améliorer la productivité dans l'administration. En réduisant le nombre des collectivités locales, on devrait également pouvoir contrôler dans des conditions plus satisfaisantes l'utilisation des fonds publics et mieux hiérarchiser les priorités, de manière à réserver les dépenses supplémentaires essentiellement aux services publics de base. La réforme devrait également offrir davantage de possibilités d'ouverture du secteur public à la concurrence. Premièrement, c'est une bonne occasion de réévaluer les contrats en vigueur et de se demander si d'autres services ne pourraient pas faire l'objet d'un appel à la concurrence, domaine dans lequel le Danemark a moins progressé qu'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. Deuxièmement, le regroupement des collectivités locales se traduira par la passation de marchés de plus grande dimension, qui attireront davantage les fournisseurs privés. Troisièmement, des collectivités locales de plus grande taille auront plus de moyens pour



négoier et définir les modalités contractuelles et les procédures de contrôle de la qualité. Comme on le verra au chapitre 4, la taille du marché et le coût du suivi sont considérés comme deux des principaux obstacles à une externalisation, ce à quoi il faut ajouter un climat de scepticisme et/ou l'existence de dissensions au niveau politique. En définitive, c'est la volonté politique qui sera déterminante pour exploiter ces nouvelles possibilités.

La création prévue d'un Institut d'évaluation dans le cadre de la réforme devrait améliorer les outils de comparaison, comme cela s'est fait en Suède et en Norvège. Ces pays ont élaboré des ensembles complets de données, consultables sur Internet, qui indiquent pour chaque commune le champ et le coût des services publics. En mettant en lumière dans ces pays les meilleures pratiques et en désignant les « mauvais élèves », on incite les collectivités locales à améliorer la qualité des services publics et leur rapport coût-efficacité. On dispose déjà au Danemark de certains ensembles de données (sur le site du ministère de l'Intérieur et de la Santé), mais les informations pourraient être de meilleure qualité et couvrir plus de domaines. Avec une utilisation plus systématique de l'évaluation comparative, par exemple pour faire jouer davantage les pressions des pairs, les meilleures pratiques pourraient mieux se diffuser. Actuellement, la situation est très différente d'une collectivité locale à l'autre lorsqu'il s'agit de s'appuyer sur les mécanismes du marché pour fournir plus efficacement les services publics. De même, les résultats obtenus par les communes sont-ils très dissemblables dans des domaines comme les mesures actives du marché du travail et la lutte contre l'absentéisme pour maladie.

Toutefois, une plus grande transparence s'accompagne d'un risque : les groupes de pression locaux pourraient pousser à des dépenses supplémentaires dans leur secteur particulier si la qualité des services est inférieure à celle observée dans d'autres communes. Il est donc souhaitable que les exercices d'évaluation comparative se rattachent aux procédures budgétaires de façon qu'on remédie en premier lieu à une qualité insuffisante par une plus grande efficacité – en ramenant les coûts unitaires à la moyenne nationale – avant de pouvoir financer par une hausse des impôts un développement des services. Eu égard à l'autonomie des communes, un tel dispositif devrait faire partie intégrante de la négociation annuelle de la dotation globale accordée par l'administration centrale, le contrôle s'opérant *via* l'ajustement de dotations individualisées.

Pour la mise en œuvre de la réforme, il serait souhaitable que le gouvernement examine comment une modification des mécanismes de répartition des financements pourrait inciter davantage les collectivités publiques à se montrer plus efficaces. On pourrait, par exemple, recourir davantage au financement à l'activité pour certains services. Cette formule directe de récompense ou de sanction est de plus en plus fréquente dans les pays de l'OCDE. Mais elle comporte une faiblesse essentielle : la sanction pour non-respect prenant la forme d'un moindre financement ne sera pas appropriée si le service est jugé essentiel et s'il n'existe pas d'autres fournisseurs (Joumard et autres, 2004). Pour assurer aux communes une source plus stable de financement, on pourrait également envisager d'élargir leurs prérogatives en matière d'impôt immobilier (instrument fiscal bien adapté aux activités des collectivités locales; voir Joumard et Kongsrud, 2003).

## Notes

1. L'expression « pas de politiques » signifie qu'il n'y aura pas de réformes du marché du travail ou de la protection sociale au-delà de celles déjà mises en œuvre et que la consommation publique

progressera au rythme des évolutions démographiques (c'est-à-dire sans la contrainte budgétaire incorporée dans le plan 2010).

2. L'une des différences les plus importantes entre les calculs du ministère des Finances et ceux de la Commission du bien-être est le taux d'intérêt retenu pour les actifs publics. Les hypothèses de croissance nominale du PIB étant pratiquement identiques, la différence reste analogue pour le taux d'intérêt corrigé de la croissance, le facteur d'actualisation pour la contrainte budgétaire intertemporelle des autorités publiques. Malgré une dégradation plus marquée du solde budgétaire primaire, l'endettement net augmente moins dans le scénario de la Commission du bien-être parce qu'elle utilise un taux d'intérêt inférieur à celui retenu par le ministère des Finances. La charge d'intérêts est donc plus faible, pour un niveau d'endettement donné, ce qui compense entièrement une évolution comparativement moins favorable du solde primaire de l'administration centrale et des collectivités locales. Néanmoins, l'amélioration nécessaire du solde primaire est plus importante que dans le scénario du ministère des Finances. Cela ne semble pas évident au premier abord, puisque l'endettement s'accroît moins rapidement. Mais, pour un resserrement donné des finances publiques, l'amélioration relative de l'endettement net aboutit dans le scénario de la Commission du bien-être à une réduction des paiements nets d'intérêts qui est plus faible en raison d'un taux d'intérêt également plus faible.
3. Une autre tendance est une plus forte participation à l'enseignement supérieur. En moyenne, un plus haut niveau moyen d'instruction se traduit par une entrée plus tardive sur le marché du travail, mais plus le niveau d'instruction est élevé, plus la retraite est généralement tardive. En prenant en compte l'effet immédiat d'une baisse du taux d'activité des jeunes tout en négligeant l'effet d'une retraite probablement plus tardive, on risque de surestimer les difficultés pour les finances publiques. Le ministère des Finances a retenu dans ses prévisions les plus récentes l'effet d'un niveau d'instruction plus élevé sur l'âge moyen de la retraite, ce qui a diminué de  $\frac{1}{4}$  point de PIB l'estimation de l'amélioration nécessaire des finances publiques.
4. Le rapport de la Commission structurelle contient une étude du ministère de l'Emploi sur la probabilité de trouver un emploi après participation à un dispositif d'activation. Cette étude repose sur des données de 2001 et tient compte des situations individuelles et locales, notamment le taux de chômage local, la proportion d'immigrants, l'âge et l'instruction de la population ainsi que la taille moyenne des entreprises.

## Bibliographie

- Andersen, T.M., S.E.H. Jensen et L.H. Pedersen (2004), « The Welfare State and Strategies Towards Fiscal Sustainability in Denmark », document de travail de la Commission du bien-être, [www.velfaerd.dk](http://www.velfaerd.dk).
- Antolin, P., A. de Serres et C. de la Maisonneuve (2004), *Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 393.
- Commission structurelle (2004), *Strukturkommissionens betænkning*, janvier, [www.im.dk](http://www.im.dk).
- Commission du bien-être (2004), *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, rapport d'analyse, mai.
- Joumard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations Across Government Levels », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 375.
- Joumard, I., P.M. Kongsrud, Y.-S. Nam et R. Price (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 380.
- OCDE (2004), *Étude économique de la Finlande*, Paris.
- Regeringen (2004), *Flere i beskæftigelse – lavere ledighed*, mars.

## ANNEXE 2.A1

## Mesures destinées à doper la reprise

En mars 2004, les pouvoirs publics ont annoncé plusieurs mesures destinées à doper la reprise économique (Regeringen, 2004) :

- Les allègements fiscaux qui devaient être introduits progressivement entre 2004 et 2007 ont été avancés et appliqués totalement en 2004. Cette mesure devrait accroître le revenu disponible des ménages de 4 milliards de couronnes danoises en 2004 et encore de 2.5 milliards de couronnes danoises en 2005.
- Les cotisations spéciales de retraite ont été suspendues en 2004 et 2005. Cette mesure devrait accroître le revenu disponible des ménages de 4 milliards de couronnes danoises supplémentaires en 2004 et 2005. Ces cotisations représentent 1 % des salaires totaux, soit environ 8 milliards de couronnes danoises par an. Cependant, étant donné que ces cotisations sont déductibles des impôts alors que les pensions versées ultérieurement sont imposées, leur suspension a impliqué que les impôts dus sur les 8 milliards de couronnes danoises ont été avancés à 2004 et 2005. L'effet net sur le revenu disponible devrait donc être d'environ 4 millions de couronnes danoises par an. Étant donné que les cotisations spéciales de retraite et le versement des pensions correspondantes sont toujours comptabilisés dans le secteur privé dans les comptes nationaux, le seul effet sur les finances publiques est une augmentation des impôts versés en 2004 et 2005 et une diminution de ces versements à terme lorsque les droits à pension auraient autrement été exercés.
- Le déblocage d'une somme de 0.6 milliard de couronnes danoises, financée sur un pool de ressources destinées à des projets sociaux et sanitaires, a été avancé à 2004.
- Les investissements publics nouveaux et prévus et les subventions au titre des investissements privés dans le logement ont été avancés à 2004 (représentant un montant de 0.8 milliard de couronnes danoises en 2004 et de 0.4 milliard de couronnes danoises en 2005).
- Les mesures visant à (ré)éduquer la population active (activation) ont été intensifiées (pour un coût d'environ 0.2 milliard de couronnes danoises en 2004 et de 0.1 milliard de couronnes danoises en 2005). En outre, les autorités locales ont été autorisées à suspendre temporairement les paiements d'aide sociale aux moins de 25 ans qui ne poursuivent pas d'études.

D'après les estimations du ministère des Finances, les recettes fiscales supplémentaires générées par la suspension des cotisations spéciales de retraite et les effets de cette mesure sur l'activité (augmentation de l'emploi et de la consommation)

devraient être à peu près égales aux dépenses publiques supplémentaires et aux recettes fiscales perdues du fait de l'avancement des allègements d'impôts en 2004. En 2005, l'effet favorable sur les finances publiques sera d'environ 5 milliards couronnes danoises. Ainsi, cette mesure n'entraînera qu'une dégradation très minime de la viabilité budgétaire.

Il convient de noter que les cotisations spéciales de retraite ont été introduites en 1998 pour ralentir la croissance économique à un moment où des signes de surchauffe commençaient d'apparaître.

## ANNEXE 2.A2

## *Les pensions privées du marché du travail atténueront les pressions sur les finances publiques*

L'introduction en 1993 de régimes de retraite par capitalisation et l'augmentation graduelle des cotisations à ces régimes dans le cadre des conventions collectives du marché du travail allégeront vraisemblablement la charge pesant sur les finances publiques du fait du vieillissement de la population. Du côté politique, les pensions du marché du travail pourraient réduire les pressions dans le sens d'un accroissement des taux de remplacement des pensions de vieillesse publiques. En outre, les principaux mécanismes du système de protection sociale sont touchés, plusieurs facteurs – jouant dans des sens opposés – étant en jeu.

Premièrement, le traitement favorable de l'épargne-retraite dans le système fiscal pourrait représenter un passif net pour les finances publiques; les cotisations sont déductibles de la base de l'impôt sur le revenu, alors que les retraites sont imposées à un taux qui sera probablement plus faible du fait de la progressivité du système d'imposition sur le revenu. En outre, le rendement de l'épargne-retraite accumulée est imposé à un taux favorable par rapport au rendement des autres véhicules d'épargne. Ainsi, une perte fiscale nette est enregistrée durant la constitution de ces régimes de pension; cette perte finira par diminuer et s'inverser à mesure que les régimes arrivent à maturité et que de plus en plus de droits à pension sont exercés avec le vieillissement de la population. Cependant, l'accumulation supplémentaire de dettes publiques du fait des pertes fiscales nettes des années passées dépassera vraisemblablement la valeur actualisée de l'actif budgétaire implicite découlant de l'impôt différé sur les pensions versées, déduction faite des recettes fiscales perdues au titre des cotisations de retraite futures. Le traitement fiscal de l'épargne-retraite pourrait donc rendre les finances publiques moins viables, bien que l'ampleur de cet effet dépendra de la question de savoir si l'introduction de pensions privées du marché du travail a conduit à des économies supplémentaires, réduisant ainsi l'incidence négative de la diminution des taux d'imposition sur la rentabilité des fonds pensions (Antolin et autres, 2004). Du fait de leur caractère obligatoire, les plans d'épargne-retraite du marché du travail ont vraisemblablement conduit à des économies supplémentaires, ce qui va correspond aussi à l'augmentation globale des économies financières des ménages observée ces dix dernières années.

L'effet négatif sur les recettes publiques sera vraisemblablement compensé par deux autres effets qui réduiront les augmentations des dépenses publiques liées à l'âge. *Premièrement*, les taux des transferts publics et les seuils du système d'imposition sont indexés sur les salaires privés, hors cotisations de retraite d'après la législation actuelle.

Ainsi, l'augmentation progressive du taux des cotisations au régime de retraite, qui est passé de 0 à 9 % environ entre 1993 et 2004, a réduit les taux de transfert de 9 % en 2004, par rapport à une situation où les travailleurs auraient reçu la totalité de leur rémunération en valeur nette. *Deuxièmement*, une partie importante du régime public de pension vieillesse (par répartition) est constituée d'un complément de pension assujéti à des conditions de ressources. À mesure que les paiements dans les régimes individuels de pension du marché du travail augmentent, moins de personnes seront admissibles à ce complément et à d'autres prestations liées aux ressources.

Globalement, la mise en place de régimes de pension dans pratiquement tous les segments du marché du travail au cours des dix dernières années environ semblerait avoir amélioré la viabilité budgétaire. D'après les estimations du ministère des Finances et de la Commission du bien-être, les nouvelles augmentations des cotisations de retraite d'environ 1.8 point de pourcentage au cours de la période 2004-2006, prévues dans les accords salariaux récents du secteur privé, réduiront l'amélioration nécessaire des finances publiques de 0.2-0.3 point de pourcentage du PIB. Dans cette optique, le gain total pour la viabilité budgétaire lié à la mise en place des régimes de pensions privées du marché du travail peut être estimé aux alentours de 1¼-1¾ point de pourcentage du PIB. En outre, on peut avancer que le transfert des recettes fiscales à une période future, au cours de laquelle les pressions fiscales de vieillissement atteindront un niveau record, a contribué à atténuer les pressions en faveur de l'utilisation immédiate des recettes, au lieu de réduire la dette nette dans la perspective de ces enjeux futurs.

## ANNEXE 2.A3

## *Principales conclusions de la commission structurelle*

La Commission structurelle, établie par le gouvernement en octobre 2002, a rendu son rapport en janvier 2004. Ses principales conclusions sont les suivantes :

- Il y a plusieurs faiblesses dans la structure actuelle du secteur public, qui devraient être accentuées par les pressions liées au vieillissement de la population qui apparaîtront à l'avenir. Les analyses montrent qu'un grand nombre des administrations actuelles sont trop petites pour faire face aux tâches qui leur sont attribuées. Les petites communes ont des problèmes pour faire preuve d'un professionnalisme suffisant dans certaines fonctions, enregistrent des dépenses plus élevées par habitant, ont une capacité insuffisante de sous-traitance et ont du mal à assurer un large éventail de choix aux citoyens et à tirer parti des avantages du numérique. En outre, la plupart des comtés sont de trop petite taille pour assurer une planification optimale du secteur de la santé et il y a des problèmes de coordination dans les domaines de la santé, des transports et de l'urbanisme dans des comtés de trop petite taille. Les responsabilités partagées dans plusieurs secteurs des services donnent lieu à des « zones grises », où les citoyens comme les autorités ont du mal à déterminer qui est responsable. C'est le cas, par exemple, dans les services sociaux, l'éducation spéciale et certains services de santé. Cela pourrait aussi affaiblir la maîtrise et la hiérarchisation des dépenses dans les différents secteurs de services. Divers niveaux d'administration assurent des fonctions parallèles. On peut citer notamment les politiques actives du marché du travail, dont l'administration centrale et les communes ont toutes deux la charge, et l'éducation des jeunes, qui relève à la fois de l'administration centrale et des comtés. La commission a rejeté l'hypothèse courante selon laquelle il y a un arbitrage à faire entre la viabilité – et par conséquent la capacité et l'autonomie des communes dans l'exécution des décisions politiques – et la démocratie.
- Les problèmes liés au professionnalisme, au manque de coordination des services et à l'inadéquation des économies d'échelle ne peuvent pas être résolus par une réorganisation des plans de financement et des systèmes de péréquation, ni par la coopération volontaire entre les collectivités locales. Une réforme impliquant à la fois des changements dans la taille des collectivités locales et le partage des responsabilités et des tâches est requise. Une telle réforme aura plusieurs avantages : a) une plus grande décentralisation est possible; b) les tâches et les responsabilités peuvent être regroupées à un niveau d'administration; c) l'accès au secteur public peut être simplifié, par exemple en établissant des centres de services; d) la qualité des services et la gamme des options disponibles peuvent être plus facilement accrues; e) la mise en œuvre des

politiques nationales sera plus facile; et f) des gains d'efficience peuvent être obtenus, ce qui permettra de faire face plus facilement aux pressions futures sur les dépenses.

- Les 14 comtés devraient être regroupés pour constituer entre trois et en huit régions. Pour ce qui est de la planification des services hospitaliers de soins spécialisés, un petit nombre de régions serait préférable. En revanche, les considérations liées au savoir local et à l'aptitude de l'administration centrale à contrôler les évolutions et les opérations dans les autres secteurs de services plaident en faveur de régions de pas trop grande taille. Pour les communes, un effectif minimal de 20 000 habitants devrait permettre d'assurer un niveau de professionnalisme satisfaisant pour la plupart des tâches importantes, alors que 30 000 habitants donneraient davantage de possibilités de regrouper les responsabilités au titre des services sociaux et des services de psychiatrie sociale au sein des municipalités. Les études de la Commission permettent d'avancer (avec une marge importante d'incertitude) que les coûts moyens de fonctionnement sont plus faibles dans les municipalités de 34 000 habitants (qui en comptaient seulement 28 000 en 1993), alors qu'on observe des déséconomies d'échelle dans les municipalités de plus de 50 000 habitants.
- La Commission a étudié les avantages et les inconvénients de divers modèles pour la structure du secteur public, avec des écarts à la fois dans le nombre d'échelons de l'administration, la taille des administrations à chaque échelon et la répartition des responsabilités et des tâches. Si, pour les différentes tâches et responsabilités, l'autorité de décision en matière de budget et de hiérarchisation des activités est une constante de tous les modèles – tous ne prévoyaient pas un lien direct entre cette autorité et la responsabilité financière, bien que la Commission ait reconnu qu'un lien direct serait le meilleur moyen de souder la relation entre les deux. La Commission n'a pas recommandé un modèle spécifique, qu'elle a jugé relever d'une décision très politique. Cependant, des recommandations ont été formulées pour que les politiques actives du marché du travail soient regroupées dans un système unifié, ancré au sein des municipalités, et que le calcul et le recouvrement de l'impôt soient transférés à l'administration centrale.

Tout en déclarant qu'une condition préalable indispensable à la réforme serait que les avantages compensent (au moins) les coûts, aucune estimation de ce type n'est fournie par la Commission pour l'un ou l'autre des modèles analysés. En général, le rapport pêche par manque de données sur les résultats ou les effets des différentes activités. Pour l'analyse de l'efficience, les auteurs se fondent sur les dépenses par habitant, corrigées des besoins des dépenses structurelles et des ressources économiques des communes. Sur la base d'une estimation très incertaine, ils indiquent que le potentiel d'amélioration de l'efficience pour les communes de moins de 18 000 habitants représente 1½ % des coûts totaux nets de fonctionnement dans l'ensemble des communes. Toutefois, ces résultats ne sont pas considérés comme une base appropriée du calcul des économies d'échelle liées au regroupement des petites communes. Au niveau des comtés, une analyse de la productivité dans le secteur hospitalier est présentée. Elle est toutefois aussi limitée par le manque des données et aucune conclusion claire n'est tirée sur le lien entre la taille du comté et le résultat en matière de productivité.



## ANNEXE 2.A4

## Réforme des collectivités locales

Suite aux travaux réalisés par la Commission structurelle jusqu'en janvier 2004, le gouvernement a engagé des négociations avec les partis au Parlement sur une réforme des collectivités locales et est arrivé à un accord sur les principes d'une réforme avec le parti le soutenant en juin 2004. Les modifications à apporter à la législation doivent encore être élaborées et adoptées par le Parlement. Les principaux éléments de l'accord sont les suivants :

*Taille :*

- Il est demandé aux communes de se regrouper sur une base volontaire pour arriver à un effectif de 30 000 habitants ou plus. Cela diminuera le nombre des communes d'environ un tiers par rapport au chiffre de 271 actuel. Les communes de moins de 20 000 habitants qui ne veulent pas se regrouper sont obligées de conclure des accords de coopération contraignants avec une ou plusieurs communes voisines, de façon que le nombre de citoyens desservis par les communes associées soit d'au moins 30 000. La coopération devrait au moins couvrir les services d'emploi, les fonctions d'orientation dans les services sociaux, l'éducation spéciale et les fonctions environnementales qui doivent être transférées des comtés. Les regroupements seront décidés par l'administration centrale si les communes de moins de 20 000 habitants ne se regroupent pas volontairement ou refusent de conclure des accords contraignants de coopération avec d'autres.
- Les 14 comtés et les deux institutions spéciales chargées des stratégies de développement et des hôpitaux dans la capitale seront remplacés par cinq nouvelles régions.

*Tâches :*

- Les tâches ci-après sont déléguées aux communes : tous les services de réhabilitation hormis ceux relatifs aux hôpitaux et un rôle renforcé dans les services sanitaires au niveau de la prévention et de la formation ; l'autorité et la responsabilité du financement de tous les services sociaux ainsi que de la formation de pointe et de l'éducation spéciale pour les adultes, y compris tous les établissements spécialisés qui n'ont pas d'implantation nationale ; les institutions pour les enfants et les jeunes ayant des problèmes sociaux ou comportementaux ; les services de développement des entreprises ; une grande partie des transports publics et la plupart des routes relevant précédemment des comtés ; la plupart des tâches des comtés relatives à la nature et à

l'environnement; un élargissement des compétences en matière d'urbanisme, et une plus grande responsabilité pour les services culturels locaux.

- Les nouvelles régions auront les responsabilités suivantes: hôpitaux, y compris les soins psychiatriques, et soins primaires (généralistes); élaboration des plans régionaux de développement concernant l'environnement, les entreprises, le tourisme, l'emploi, l'éducation, les services culturels et les zones non urbanisées; diverses institutions s'occupant de groupes vulnérables ou de groupes ayant des besoins spéciaux; établissement de compagnies publiques de transport qui seront chargées des transports publics par bus; et chemins de fer des comtés qui ne sont pas transférés à l'administration centrale.
- L'administration centrale sera responsable du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et des autres niveaux d'enseignement pour les jeunes ainsi que des centres d'éducation pour les adultes, de la formation des infirmiers/infirmières et des assistants sociaux et sanitaires et des autres formations spéciales; des centres de connaissance et des services de conseil opérant précédemment au niveau des comtés (une nouvelle organisation nationale doit être constituée dans ces domaines); du réseau routier principal et de certaines voies ferrées relevant précédemment des comtés; de toutes les activités de calcul et de recouvrement des impôts; de l'administration et du paiement des fonds structurels de l'UE et de certaines tâches environnementales et culturelles relevant précédemment des comtés.

*Financement :*

- Outre les impôts sur le revenu et les impôts fonciers qu'elles prélèvent déjà, les communes recevront des financements des sources suivantes : la partie de l'impôt sur le revenu des comtés qui n'est pas remplacée par la nouvelle contribution sanitaire (voir ci-après); les impôts fonciers des comtés et une partie de l'impôt sur les biens immobiliers prélevé jusqu'ici par les comtés; et le prélèvement des comtés sur les biens immobiliers publics. La subvention forfaitaire aux communes et le système de péréquation intracommunes seront aussi ajustés.
- Les dépenses des régions au titre de la santé seront financées par : une subvention forfaitaire de l'État (couvrant 75 % environ des dépenses), qui sera distribuée en fonction de critères reflétant les besoins (par exemple le nombre de personnes âgées); une subvention de l'État dépendant de l'activité (5 % des dépenses); des contributions des communes (contributions de base de 1 500 couronnes danoises maximum par habitant et contributions dépendant de l'activité, couvrant chacune environ 10 % des dépenses). Les autres tâches des régions sont financées par : des subventions forfaitaires de l'État; une contribution au développement à la charge des communes d'un maximum de 200 couronnes danoises par habitant; les commissions versées par les communes pour les services rendus par les institutions s'occupant de groupes vulnérables et de groupes ayant des besoins spéciaux.
- L'administration centrale doit recouvrer une contribution sanitaire de 8 % assise sur la même base que l'impôt sur le revenu des communes. Les recettes seront distribuées aux régions et aux communes.
- Afin d'éviter une dérive à la hausse des niveaux de l'imposition ou de la dépense dans le cadre de la réforme, un plafond sera imposé aux impôts des communes au cours d'une période de transition allant jusqu'en 2006. Des emprunts spéciaux pourront être

consentis aux collectivités locales pour couvrir des coûts de transition exceptionnels. Ces emprunts devront être remboursés à bref délai. Des subventions extraordinaires sont mises à la disposition des communes rencontrant des problèmes économiques exceptionnels.

*Mise en œuvre :*

- La plupart des changements prendront effet le 1<sup>er</sup> janvier 2007. La principale exception est la suivante : les activités de calcul et de recouvrement des impôts seront transférées à l'administration centrale en 2005.

*Autres :*

- Un institut d'évaluation est établi pour faire en sorte que tous les gains d'efficience possibles soient tirés de la réforme. Il suivra la performance des collectivités locales et élaborera des comparaisons de meilleure qualité afin d'améliorer l'ouverture et la transparence du secteur public.
- Des centres de services doivent être établis au niveau des communes. Ces centres serviront de points d'entrée communs à tous les niveaux de l'administration.

## Chapitre 3

# Accroître l'offre de main-d'œuvre

*Le présent chapitre passe en revue les moyens d'accroître l'offre de main-d'œuvre, aussi bien en termes d'heures de travail que d'emplois. L'incidence exercée sur la durée du travail par le niveau élevé des impôts sur le revenu est examinée et il est recommandé de baisser le taux d'imposition marginal supérieur (dans le cadre d'un ensemble de mesures neutres sur le plan des recettes). Le système de congé parental est l'un des plus généreux du monde et contribue à la baisse de la durée moyenne du travail. Les congés de maladie peuvent aussi être réduits car ils sont nombreux par rapport aux autres pays européens. Pour ce qui est de l'emploi, le chapitre analyse la mesure dans laquelle le régime de préretraite volontaire (efterløn) favorise la cessation anticipée d'activité. Il passe aussi en revue les possibilités d'un renforcement de l'intégration des immigrants, les moyens de raccourcir la durée des études universitaires et les changements à apporter pour renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail.*

Un accroissement de l'offre de main-d'œuvre est nécessaire pour éviter d'avoir à augmenter les impôts ou à réduire les dépenses publiques à l'avenir. Les gouvernements successifs ont apporté des ajustements utiles et exhaustifs à la politique du marché du travail, culminant dans le programme *D'avantage d'actifs* de 2002. Si ces réformes n'ont en aucune manière été faciles, celles qu'il reste à accomplir seront vraisemblablement encore plus difficiles. Si l'on ne considère que les chiffres, les réservoirs les plus importants de main-d'œuvre non utilisée se trouvent aux deux extrémités de la structure par âges : étudiants et préretraités. Mais les avantages dont bénéficient ces groupes (préretraite pour les personnes plus âgées et garantie de revenu généreuse et peu contraignante pour les étudiants) sont des aspects populaires du contrat social du pays. Les Danois étant réticents à y renoncer, le chapitre commence par examiner un domaine où les possibilités d'amélioration sont peut-être plus nombreuses – à savoir l'augmentation du nombre d'heures travaillées parmi les personnes pourvues d'un emploi.

### La durée horaire du travail est faible

Comme on l'a souligné dans le premier chapitre, le marché du travail danois se caractérise par des taux élevés d'activité mais une faible durée moyenne du travail. Cette configuration se vérifie dans tous les groupes d'âge et tient au fait que la durée hebdomadaire normale du travail est courte (tableau 3.1) et que les congés sont relativement généreux. Les absences pour maladie et maternité sont aussi longues par rapport aux pays de l'OCDE, ce qui ne fait qu'aggraver le problème. Des réformes dans ces trois domaines seront nécessaires pour contribuer à ramener l'offre de main-d'œuvre à un niveau assurant la viabilité financière du système de protection sociale.

### La lourdeur des impôts marginaux décourage l'offre de main-d'œuvre

Si la préférence accrue pour les loisirs est sans doute l'une des raisons de la baisse de la durée du travail au cours des décennies passées, le système fiscal a vraisemblablement aussi joué un rôle. Il apparaît de plus en plus évident au niveau international qu'une fiscalité importante réduit l'offre de main-d'œuvre et que les pays où la baisse tendancielle de la durée du travail a été la plus importante sont en général ceux où les impôts sur le revenu sont les plus élevés. Les études réalisées à cet égard vont de simples corrélations entre les pays (par exemple, graphique 3.1, partie gauche) à des analyses économétriques plus rigoureuses, même si l'intensité de l'effet en question reste encore à préciser<sup>1</sup>. Il est particulièrement révélateur qu'au Danemark (comme en Suède), la baisse tendancielle du nombre d'heures travaillées se soit stoppée à peu près au moment où les taux de l'impôt sur le revenu ont cessé d'augmenter (graphique 3.1, partie droite), bien que d'autres facteurs aient de toute évidence joué un rôle (le plus important d'entre eux étant que les gens préfèrent consommer davantage de loisirs à mesure que leur revenu augmente).

Le système de prélèvements et de prestations réduit sensiblement les incitations à travailler pour la plupart des types de familles dans pratiquement toutes les tranches de revenu (graphique 3.2). Pour les familles à faible revenu, la rémunération nette, après

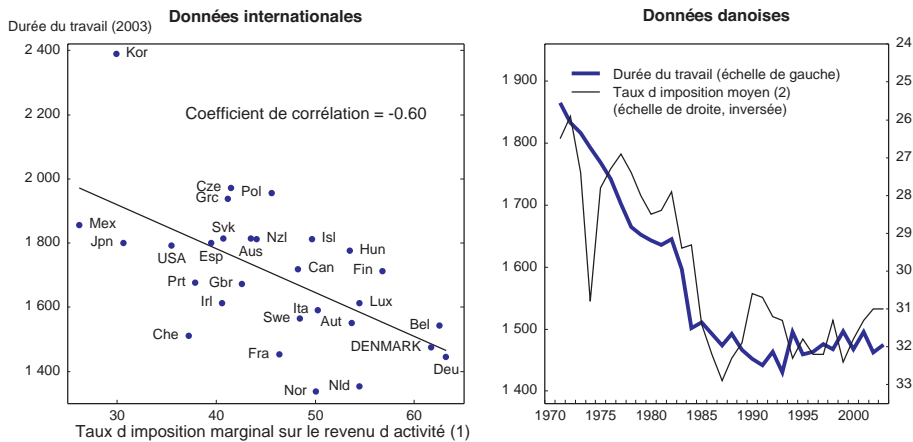
**Tableau 3.1. Anatomie d'une année de travail type**  
 Décomposition du temps de travail annuel moyen pour des travailleurs en équivalent année pleine  
 (salariés, 2002)

	Temps de travail annuel	Temps de travail hebdomadaire moyen, tous emplois	Temps de travail hebdomadaire habituel sur l'emploi principal	Heures additionnelles sur l'emploi principal (heures supplémentaires, horaires variables, etc.)	Temps de travail sur des emplois additionnels	Nombre annuel de semaines de travail	Congés	Absences pour d'autres motifs
	(a) = (b) * (f)	(b) = (c) + (d) + (e)	(c)	(d)	(e)	(f) = 52 - [(g) + (h)]	(g)	(h)
	Heures	Heures ouvrées par semaine				Semaines ouvrées/non ouvrées		
Pologne	1 817	41.8	40.2	0.3	1.3	43.4	6.2	2.4
Grèce	1 816	40.7	40.2	0.1	0.4	44.6	6.7	0.6
Hongrie	1 798	40.9	40.3	0.4	0.2	43.9	6.3	1.8
République slovaque	1 761	41.8	41.4	0.3	0.1	42.2	6.9	2.9
Islande	1 714	43.2	39.9	1.7	1.7	39.6	6.1	6.3
République tchèque	1 692	41.3	40.4	0.7	0.3	41.0	6.2	4.8
Portugal	1 688	40.4	39.3	0.3	0.8	41.8	7.3	2.9
Espagne	1 639	38.8	38.6	0.1	0.2	42.2	7.0	2.9
Suisse	1 586	37.5	34.3	2.7	0.5	42.3	6.0	3.7
Irlande	1 585	36.3	35.8	0.2	0.3	43.7	5.7	2.6
Luxembourg	1 582	37.9	37.3	0.5	0.1	41.7	7.5	2.8
Royaume-Uni	1 546	38.2	37.2	0.7	0.4	40.5	6.5	5.0
Italie	1 533	37.4	37.2	0.1	0.1	41.0	7.9	3.1
Autriche	1 497	38.4	36.6	1.4	0.4	39.0	7.2	5.9
Finlande	1 491	38.8	36.9	1.4	0.4	38.5	7.0	6.5
Allemagne	1 480	36.5	35.2	1.1	0.2	40.6	7.8	3.6
France	1 467	36.2	35.2	0.8	0.3	40.5	7.0	4.6
Belgique	1 451	36.3	35.7	0.3	0.3	40.0	7.1	5.0
<b>Danemark</b>	<b>1 410</b>	<b>36.3</b>	<b>34.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.7</b>	<b>38.9</b>	<b>7.4</b>	<b>5.7</b>
Suède	1 349	38.1	36.0	1.4	0.7	35.4	6.8	9.8
Norvège	1 339	37.3	34.8	1.8	0.7	36.0	6.5	9.5
Pays-Bas	1 223	31.8	30.1	1.3	0.4	38.4	7.5	6.1
Moyenne non pondérée	1 567	38.5	37.2	0.8	0.5	40.7	6.8	4.5

Source : Estimations OCDE à partir de l'Enquête européenne sur la population active et EIRO (2002). Voir *Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2004)* pour plus de détails.

impôts et prélèvements sociaux, est au niveau de celle d'autres pays et est en fait relativement généreuse pour un couple avec enfants comptant un seul apporteur de revenu. (Bien que rares soient les couples au Danemark où il n'y a qu'un seul apporteur de revenu.) Cependant, la rémunération nette par rapport au revenu brut est la plus faible des pays de l'échantillon pour tous les types de famille sur la quasi totalité des tranches de revenu représentant plus des trois quarts du salaire de l'ouvrier moyen. Ce qui est important surtout, du point de vue des mesures pouvant favoriser une augmentation de la durée du travail, c'est que le revenu net d'une famille n'augmentera souvent pas sensiblement si la durée du travail est accrue. Pour la plupart des contribuables, la ligne budgétaire des possibilités de consommation est relativement uniforme jusqu'à 100-125 % du salaire moyen. Une famille avec deux enfants, par exemple, dans laquelle le conjoint

Graphique 3.1. La durée du travail est faible car les impôts sont élevés



1. Taux marginal d'impôt sur le revenu plus cotisations salariales et impôts indirects, personne seule sans enfant, rémunérée au salaire moyen.
2. Taux implicite moyen de l'impôt sur le revenu des ménages.

Source : OCDE, Les impôts sur les salaires 2002; Estimations fondées sur l'Enquête européenne sur la population active. Voir *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*.

passer de 24 à 37 heures de travail par semaine n'enregistrerait qu'une augmentation de 11 % de son revenu après impôt.

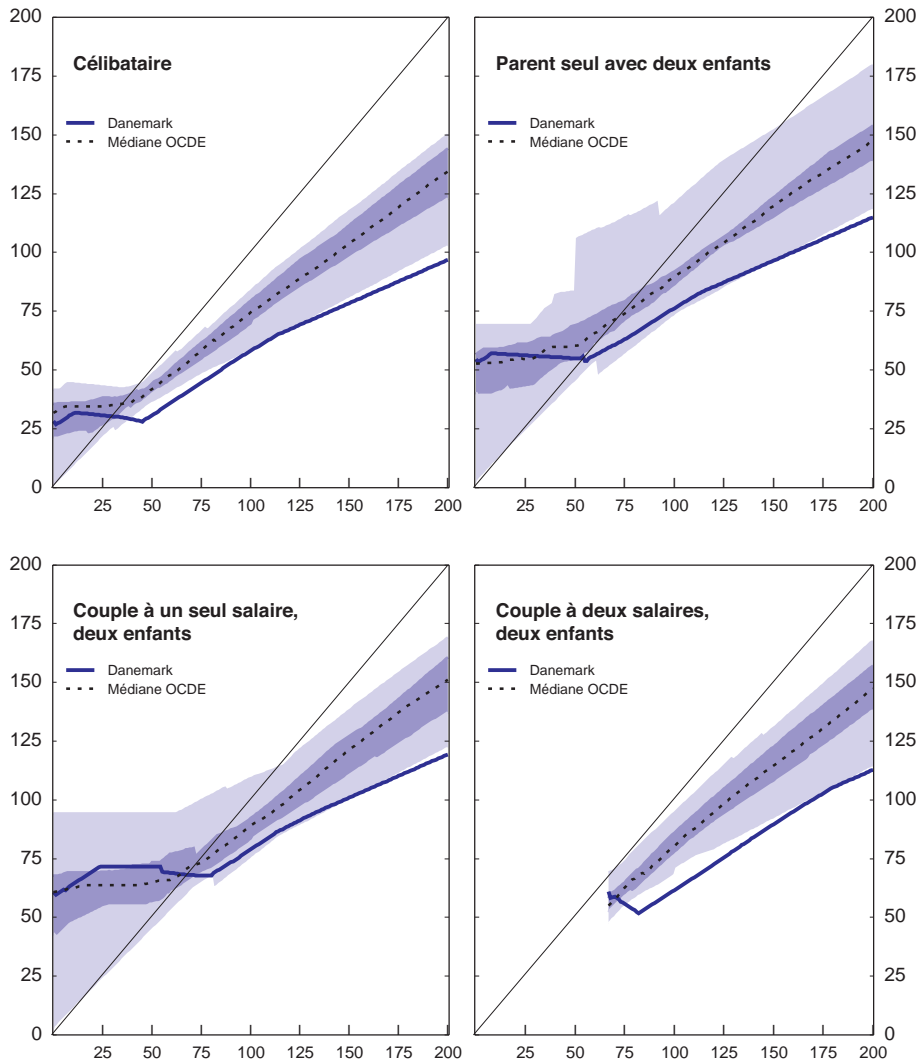
Bien que les taux d'imposition légaux aient diminué au cours de la dernière décennie, on a enregistré une forte augmentation du nombre de personnes imposées au taux marginal le plus élevé (tableau 3.2). En conséquence, les taux marginaux moyens ont diminué moins que les taux légaux. La proportion de personnes physiques dans la tranche supérieure d'imposition a reculé légèrement en 2002 après les modifications fiscales introduites au début de l'année, encore que le principal effet de ces modifications ait été de déplacer près d'un quart des travailleurs d'âge très actif ayant un emploi à temps plein de la tranche d'imposition intermédiaire à la tranche d'imposition la plus faible.

Une caractéristique particulière du système fiscal est que le seuil à partir duquel le taux maximal s'applique est bas. Le taux marginal le plus élevé de 63 % se déclenche à partir d'un revenu équivalent au salaire moyen à temps plein, de sorte que près de 40 % des travailleurs d'âge très actif exerçant un emploi à temps plein se trouvent dans cette tranche. Or, du fait de la compression de la distribution des salaires, la majorité d'entre eux ont des revenus qui ne sont que légèrement supérieurs à ce seuil<sup>2</sup>. Autrement dit, la plupart d'entre eux sont imposés au taux maximal sur seulement un montant peu élevé de revenu (graphique 3.3). En conséquence, si le taux d'imposition maximal décourage le rallongement de la durée du travail pour une grande partie des travailleurs, il ne se traduit que par relativement peu de recettes. Ajuster ce taux pourrait sensiblement doper les incitations au travail pour un coût assez faible.

Une option consiste à relever le seuil à partir duquel le taux maximal s'applique. Le ministère des Finances a estimé qu'une augmentation du seuil de 20 % environ aurait un coût budgétaire direct<sup>3</sup> d'environ 5 milliards de couronnes danoises, soit 0.4 % du PIB. Cette mesure réduirait le taux marginal d'imposition de 15 points de pourcentage pour les quelque 330 000 travailleurs (13 % des contribuables) qui sont dans la tranche de revenu concernée et ferait aussi baisser le taux marginal effectif pour ceux qui s'arrangent actuellement pour réduire leur durée du travail de façon à maintenir leur revenu juste au-

Graphique 3.2. **La rémunération nette est faible par rapport aux gains avant impôt**

Pourcentage des gains moyens avant impôt dans l'ensemble de l'économie



Note : L'axe horizontal indique le revenu avant impôt en pourcentage des gains moyens dans l'ensemble de l'économie. L'axe vertical indique le salaire net une fois pris en compte les impôts et les prestations d'aide (étant supposé que la famille n'a pas droit à l'assurance-chômage). La zone en grisé foncé montre l'éventail interquartiles de la zone OCDE (la moitié des pays y figurent). La zone en grisé clair couvre la totalité des 22 pays de l'OCDE, Danemark inclus, pour lesquels on dispose de données. Les chiffres pour le Danemark tiennent compte des réductions d'impôts qui ont pris effet au début de 2004, mais non des mesures du programme de printemps. Pour tous les autres pays, les données reposent sur les systèmes d'impôts et de transferts de 2001.

Source : Caron et al. (2004), « Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps »; OCDE, *Social, Employment and Migration Working Paper* n° 8.

dessous du seuil à partir duquel le taux le plus élevé s'applique. Si l'on tient compte de ces contribuables supplémentaires, une augmentation du seuil encouragerait un prolongement de la durée du travail par à peu près un cinquième de la population active.

Une deuxième option est de réduire le taux maximal lui-même. Pour que cela ait le même coût budgétaire (direct) qu'une augmentation de 20 % du seuil, le taux d'imposition marginal de tout contribuable dans la tranche supérieure de revenu pourrait être réduit de 5 points de pourcentage. Le choix est donc entre une réduction de 5 points de pourcentage



Tableau 3.2. **Les taux d'imposition ont diminué au cours de la dernière décennie**

Taux marginaux d'imposition légaux et effectifs, en pourcentage

	1983	1986	1993	1998	2003	2004	Variation, 1993-2004
<b>Taux marginaux légaux d'imposition</b>							
Taux inférieur	46.7	48.0	50.6	45.2	43.7	42.9	-7.7
Taux intermédiaire	61.1	62.4	58.2	50.7	49.2	49.2	-9.0
Taux supérieur	71.9	73.2	68.7	62.0	62.9	62.9	-5.8
<b>Taux marginal d'imposition moyen</b>							
Personnes de 25-59 ans	51.4	53.0	53.6	51.7	51.0	49.4	-4.2
<i>Dont</i> : employées à plein-temps	55.6	57.7	59.3	54.3	54.1	52.5	-6.8
Répartition des contribuables de 25-59 ans, pourcentage							
<b>Toutes personnes employées</b>							
Tranche de revenu inférieure <sup>1</sup>	56.3	51.0	42.8	26.0	29.4	50.0	7.2
Tranche de revenu intermédiaire	36.1	39.2	37.5	49.9	41.6	22.4	-15.1
Tranche de revenu supérieure	7.6	9.8	19.7	24.1	29.0	27.6	7.9
<b>Personnes employées à plein-temps</b>							
Tranche de revenu inférieure <sup>1</sup>	40.3	35.4	22.8	9.1	10.5	33.6	10.8
Tranche de revenu intermédiaire	48.5	51.0	46.9	54.2	49.6	27.5	-19.4
Tranche de revenu supérieure	11.2	13.6	30.3	36.7	39.9	38.9	8.6

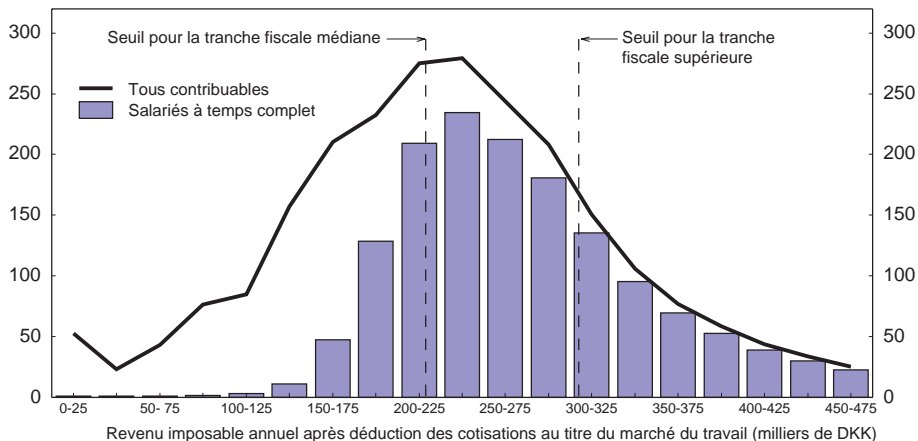
1. Y compris les personnes qui n'acquittent pas d'impôt.

Source : Ministère des Finances.

pour tous les contribuables dans la tranche supérieure et une réduction de 15 points de pourcentage pour les contribuables proches du seuil actuel. Il est difficile de savoir laquelle de ces options se traduirait par la plus forte augmentation de l'offre de main-d'œuvre. Le ministère des Finances estime que les deux auraient, globalement, à peu près le même effet sur le taux d'activité et la durée du travail, mais les incertitudes entourant les fonctions économétriques de l'offre de main-d'œuvre sont telles qu'il est difficile de recommander une option plutôt qu'une autre uniquement sur la base de critères d'apports de main-d'œuvre. Cependant, la réduction du taux aurait probablement une incidence plus importante sur l'incitation à poursuivre des études supérieures car elle accroît la

Graphique 3.3. **Un grand nombre de contribuables sont imposés au taux maximal**

Répartition des contribuables âgés de 25-59 ans, milliers de personnes, 2004



Source : Ministère des Finances.

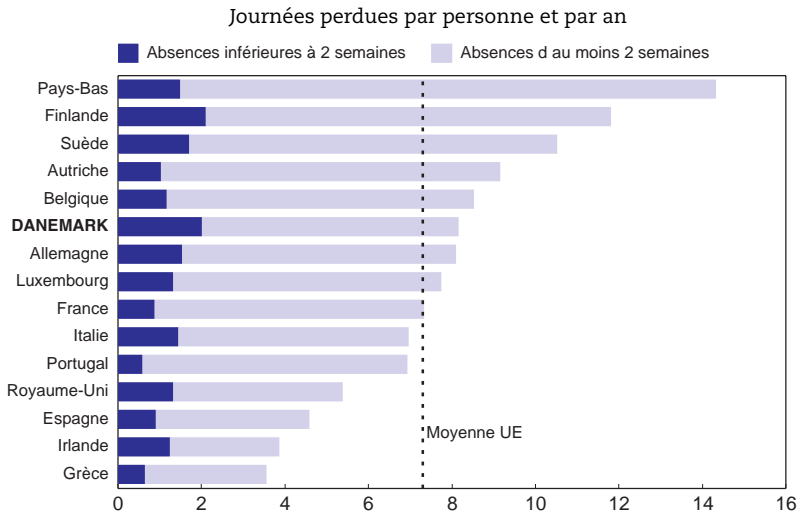
rémunération nette sur l'ensemble de la distribution du revenu dans les tranches élevées, pas simplement une petite partie d'entre elles, et parce qu'il est très difficile de prévoir où un individu finira par se situer dans la distribution du revenu.

L'effet à long terme de ces deux options de réforme est aussi difficile à estimer. Le coût direct (impôt sur le revenu perdu) sera en partie compensé par une augmentation des recettes fiscales découlant de la consommation supplémentaire et d'une expansion de l'offre de main-d'œuvre. La plupart des analyses donnent à penser qu'aucune des options ne serait totalement autofinancée à long terme, bien que cette conclusion dépende à l'évidence de l'ampleur des changements de comportement supposés<sup>4</sup>. Une réduction directe de l'impôt est donc une stratégie à risque. La viabilité budgétaire à long terme sera compromise si l'on prévoit de financer une réduction fiscale par une amélioration structurelle du marché du travail qui finalement n'intervient pas. Une approche plus sûre serait de concevoir une réforme fiscale totalement financée (soit par des réductions des dépenses, soit par des hausses compensatoires des impôts dans d'autres domaines), l'objectif essentiel étant d'améliorer l'incitation au travail.

La réduction des impôts sur les hauts salaires est politiquement difficile car le maintien d'une distribution du revenu relativement uniforme est un objectif de longue date de la politique danoise. L'un des moyens d'atténuer ce problème serait d'inclure cette réduction dans un programme prévoyant une augmentation de l'impôt sur les logements occupés par leurs propriétaires (les impôts fonciers étant faibles par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays). L'augmentation des impôts fonciers aurait des conséquences pour la distribution du revenu qui compenseraient en partie celles des réductions de l'impôt sur le revenu car il y a plus de chances que les groupes à haut revenu soient propriétaires et non locataires de leur logement<sup>5</sup>. Cependant, cette compensation ne serait pas parfaite, de sorte qu'un ensemble de réformes de cette nature aurait des répercussions de caractère distributionnel. Mais l'avantage de compenser la baisse de impôts sur le revenu par une hausse des impôts fonciers est que tout élargissement de la distribution du revenu serait ainsi probablement moins marqué qu'avec la plupart des autres options, notamment l'augmentation des droits d'accise ou de impôts indirects. Une réforme associant impôts sur le revenu et impôts fonciers devra néanmoins être programmée avec soin dans le temps car elle conduira vraisemblablement à des prix immobiliers plus faibles que cela ne serait le cas autrement, ce qui pourrait avoir des conséquences macroéconomiques déstabilisatrices. Ainsi, le meilleur moment d'engager une telle action est en période de hausse des prix du logement, comme c'est le cas actuellement.

### ***Les congés de maladie peuvent être encore réduits***

Le problème des absences pour maladie est à peu près aussi important que celui du chômage, puis qu'environ 4-5 % de la population active sont absents du travail chaque jour (ministère de l'Emploi, 2003). Bien que ce taux soit plus faible que dans d'autres pays nordiques, il est encore supérieur à la moyenne de l'UE-15 (graphique 3.4) et bien supérieur aux taux enregistrés dans des pays comme le Royaume-Uni et le Canada (Barmby et autres, 2002). La majorité de ces absences sont totalement justifiées, mais les taux d'absentéisme entre les secteurs, les municipalités et les individus donnent à penser qu'il devrait être possible d'augmenter la durée globale du travail en réduisant le nombre de congés maladie<sup>6</sup>.

Graphique 3.4. **Les taux d'absentéisme pour maladie sont élevés**

Source : Calculs de l'OCDE d'après la Troisième enquête européenne sur les conditions de travail réalisée en 2000 ([www.eurofound.eu.int](http://www.eurofound.eu.int)).

Le gouvernement a présenté un plan d'action en décembre 2003 ayant exactement cet objectif. Ce plan vise à réduire le nombre d'accidents professionnels et à encourager de meilleures conditions de travail. Ses principales propositions sont les suivantes :

- À compter de 2005, les communes devront prendre en charge une plus grande partie des indemnités du sixième au douzième mois du congé maladie (actuellement elles financent la moitié des indemnités au cours de cette période, l'administration centrale couvrant le reste; à partir de 2005, elles prendront en charge 65 %).
- Les entreprises seront en mesure de signaler une absence et de présenter une demande de remboursement par voie électronique. Actuellement, toute personne demandant des prestations publiques d'assurance maladie doit se soumettre à un examen médical après huit semaines d'arrêt. On a constaté que cette formalité était un moyen efficace de réduire les congés de maladie de longue durée. Cependant, le service public de l'emploi n'a souvent pas connaissance de l'absence pour maladie tant que l'entreprise n'a pas demandé un remboursement et, à ce moment là, la situation peut être plus difficile à régler. Les pouvoirs publics souhaiteraient avancer la date de l'examen médical et pouvoir s'attaquer aux problèmes plus tôt grâce à des procédures de déclaration plus simples.
- Dans leurs certificats, les médecins insisteront davantage sur ce qu'une personne peut faire plutôt que sur ce qu'elle ne peut pas faire, en indiquant notamment si un emploi à temps partiel est envisageable. Cette option est semblable aux réformes introduites récemment en Suède.

Si ces mesures peuvent contribuer à réduire les absences de longue durée, une plus grande attention doit être portée aux absences de courte durée – domaine où le Danemark, avec la Finlande, se distingue par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 3.4). Les entreprises prennent en charge les deux premières semaines de chaque arrêt de travail, généralement en versant plein salaire. Après quoi, c'est l'État qui verse une prestation au taux de l'indemnité de chômage (bien que cette prestation soit souvent complétée par les employeurs de façon à couvrir le montant total de la rémunération). Il est rare que des

certificats médicaux soient fournis pour un arrêt de travail, même pour des absences pouvant aller jusqu'à un mois (Megafon, 2002). Il serait utile que l'examen médical devienne la pratique courante et qu'il soit obligatoire pour avoir droit aux prestations publiques (après les deux premières semaines). Le recours à des médecins examinateurs indépendants contribue dans certains cas à réduire le risque d'aléa moral. Il serait aussi peut-être utile que les deux premiers jours ne soient pas payés (ou du moins soient payés à un taux plus faible); l'expérience en Suède montre que cela peut avoir un effet important (Johansson, 2004).

### ***Le généreux système de congé parental a une incidence ambiguë sur l'offre de main-d'œuvre***

Le Danemark a l'un des systèmes de congé parental les plus généreux du monde. Les dispositions de ce système ont été rendues plus favorables et plus souples dans le cadre d'un programme de réformes entré en vigueur en 2002. Les parents ont droit à 12 mois de congé rémunérés, qui peuvent désormais être en majeure partie partagés entre la mère et le père et qui peuvent être pris à temps partiel jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de 8 ans. La prestation publique est souvent majorée par les employeurs, de sorte que les parents reçoivent plein salaire pendant un total de 20 semaines (dans le secteur privé) ou 34 semaines (dans la fonction publique). Après quoi, c'est le taux de la prestation chômage qui s'applique<sup>7</sup>. À la fin de 2003, 5 % environ des femmes ayant un emploi étaient en congé pour s'occuper de leurs enfants.

La principale question qui se pose est celle de savoir si le système n'est pas devenu si généreux que ses coûts en annulent les avantages. Certains avantages sont certainement difficiles à quantifier car ils touchent à l'épanouissement de l'enfant et à l'égalité entre les sexes. Il apparaît de façon raisonnablement évidente également que les femmes ont davantage de probabilités d'entrer sur le marché du travail et d'y rester si elles ont droit à des congés maternité de courte durée. Cependant, on n'observe pas de profil cohérent pour ce qui est des programmes de longue durée, qui semblent, dans certains cas, diminuer les taux d'emploi ou nuire aux possibilités de gains en longue période de la mère (OCDE, 2001). En tout état de cause, les taux d'emploi féminins étaient déjà élevés au Danemark avant la réforme du régime de congé maternité, de sorte que cette réforme n'aura vraisemblablement pas eu un effet positif sur l'emploi à long terme. L'incidence immédiate sur l'offre de main-d'œuvre a en fait été négative. Le nombre de personnes en congé pour un trimestre moyen s'est accru de 10 % environ et la durée moyenne du congé pris par les mères est passée de 23 à 40 semaines (NDL, 2004)<sup>8</sup>. En général, les mères danoises veulent recommencer à travailler et retrouver leur emploi dès que des places dans les garderies se libèrent (OCDE, 2002). Cependant, il y a pénurie de places pour les enfants de moins d'un an, en particulier à Copenhague, et des données ponctuelles indiquent que les communes ne sont pas très enclines à offrir des possibilités de garde pour les enfants très jeunes car elles savent que les parents peuvent toujours opter pour le régime de congé maternité financé par l'État. Si tel est bien le cas, il vaudrait mieux utiliser les rares ressources publiques pour développer les possibilités de garde d'enfants, au lieu d'inciter les mères à rester en dehors du marché du travail pendant plus longtemps qu'un grand nombre d'entre elles ne le souhaitent. En août 2004, le gouvernement a annoncé qu'il verserait aux communes 100 millions de couronnes danoises (13.5 millions d'euros) supplémentaires pour la mise en place de garderies.

## Les incitations à la préretraite doivent être réduites

Après avoir examiné la question de la durée du travail, nous nous intéresserons maintenant aux moyens d'augmenter le nombre de travailleurs. D'un point de vue économique, c'est la réforme du régime de pension qui offrirait le plus de possibilités en réduisant l'impôt implicite sur les personnes travaillant après 60 ans.

### **Le régime de préretraite volontaire doit être encore réformé**

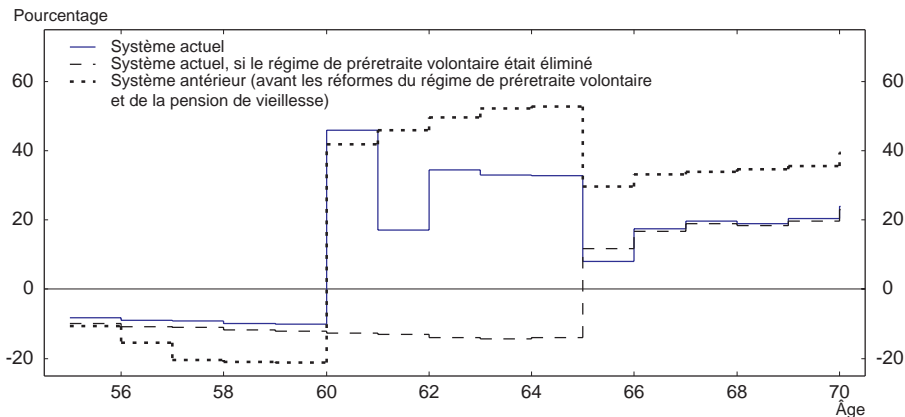
Le régime de préretraite volontaire (*efterløn*), introduit en 1979, facilite la cessation anticipée d'activité sans avoir à remplir aucun critère de santé. Initialement destiné aux travailleurs peu qualifiés ayant exercé pendant de nombreuses années un travail physique dur, il est devenu plus populaire qu'escompté. En 2003, la moitié des 60-66 ans recevait cette prestation. En mettant en place ce régime, on espérait que le départ à la retraite des travailleurs plus âgés ferait de la place pour les jeunes entrant sur le marché du travail, bien que le manque de fondement de ce raisonnement économique soit aujourd'hui reconnu. Le coût budgétaire direct du régime est d'environ ½ % du PIB, sans compter l'impôt sur le revenu perdu; le coût indirect est une réduction de la production potentielle imputable aux départs à la retraite anticipés qu'il encourage. Le régime de préretraite volontaire est « un obstacle majeur à la réalisation des objectifs d'emploi du pays » selon les termes de la Commission européenne et, s'il a été utile à un certain moment, ce n'est plus le cas aujourd'hui (CE 2004, page 2).

Une réforme du régime volontaire de préretraite ayant pris effet en 1999 a légèrement réduit l'impôt implicite sur la poursuite du travail. Les autorités se sont montrées réticentes à porter à plus de 60 ans l'âge d'ouverture des droits, de sorte que les mesures mises en œuvre ont consisté en un ensemble d'incitations et de contre-incitations dont l'objectif était de différer la participation au régime jusqu'à 62 ans ou plus. La principale mesure d'incitation a été l'introduction d'une prime en espèces non imposable pour les personnes restant dans la population active au-delà de 62 ans. Cette prime augmente progressivement en fonction de la durée de la poursuite d'une activité, jusqu'à concurrence de 120 000 couronnes danoises (16 100 euros). Elle est versée en une seule fois à l'âge de 65 ans (lorsque l'intéressé a droit à la pension vieillesse). Une deuxième mesure a consisté à durcir les règles en matière d'assujettissement à un critère de ressources : la réduction des prestations est plus importante qu'auparavant pour les personnes qui prennent leur retraite avant 62 ans et qui reçoivent un revenu d'un régime de pension privé. En outre, l'âge ouvrant droit à la pension vieillesse a été ramené de 67 à 65 ans de sorte que les 65 et 66 ans reçoivent une pension vieillesse moindre. Une contribution au régime de retraite volontaire a aussi été instaurée, couvrant environ un quart des coûts.

Depuis mai 2004, tout individu peut différer le versement de sa pension vieillesse pendant aussi longtemps qu'il le souhaite jusqu'à 75 ans. Le taux de la pension est à ce moment là accru de façon relativement généreuse pour chaque année pendant laquelle ledit versement est différé. Retarder d'un an, jusqu'à 66 ans par exemple, fait augmenter de 6.8 % la pension annuelle pour un homme<sup>9</sup>. Cependant, pour bénéficier de cette formule, il faut continuer à travailler au moins 1 500 heures par an, ce qui est une condition assez difficile à remplir (étant donné que la moyenne nationale est de seulement 1 410 heures par an). La réforme en question a réduit l'impôt implicite au-delà de 65 ans d'environ 15 points de pourcentage pour un travailleur rémunéré au salaire moyen (graphique 3.5).

### Graphique 3.5. L'impôt implicite sur la poursuite du travail a diminué

Impôt implicite sur la poursuite de l'activité, pourcentage<sup>1</sup>



1. L'impôt implicite est égal au négatif de la variation du patrimoine-retraite induite par une année de travail supplémentaire. Les chiffres concernent une personne dont la rémunération avant impôt est égale au salaire moyen.

Source : Calculs de l'OCDE.

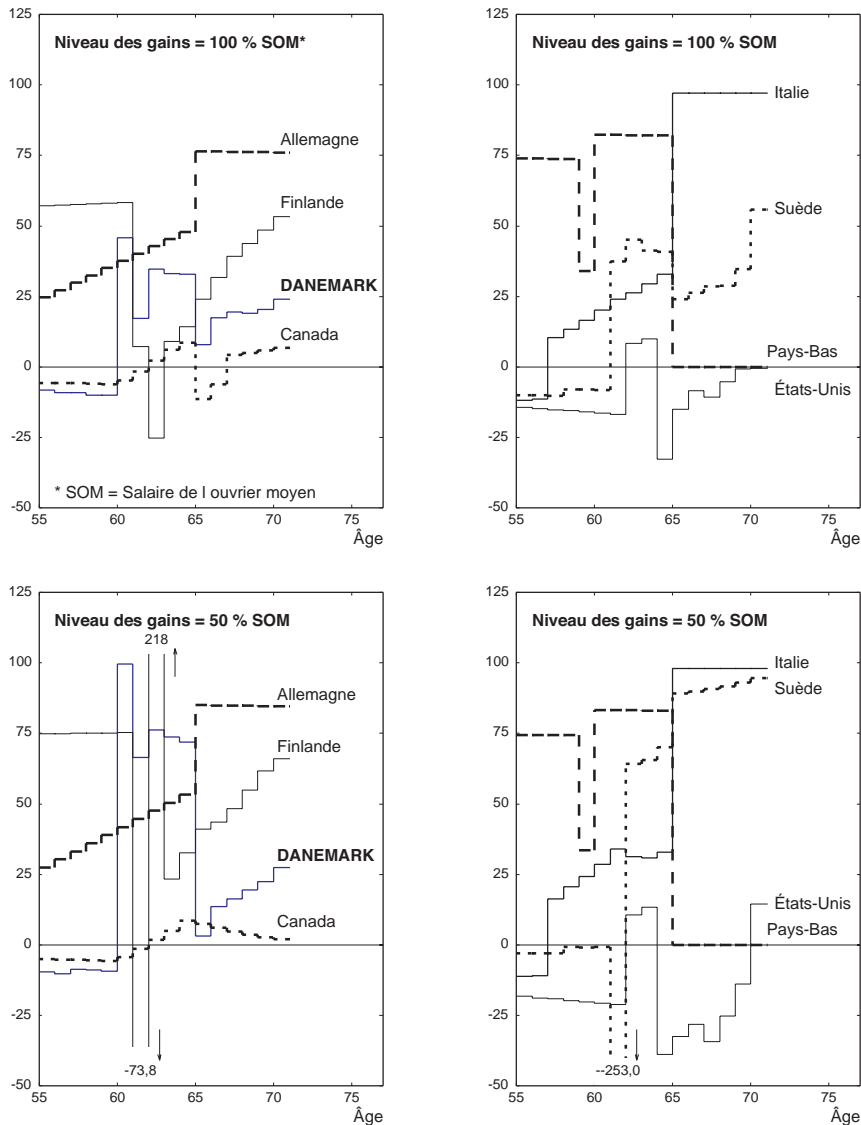
Même après ces réformes du régime de préretraite, l'impôt implicite sur la poursuite du travail entre 60 et 65 ans reste élevé (graphique 3.6). Cela est particulièrement le cas pour les faibles revenus, car le système danois, contrairement à la plupart des autres, applique un taux forfaitaire qui ne dépend pas des gains précédents. Pour une personne ayant gagné les deux tiers du salaire moyen, par exemple, le régime de préretraite volontaire assure un taux de remplacement après impôt d'environ 80 %. L'effet global de la réforme est une réduction du taux implicite de 3.7 points de pourcentage en moyenne de 55 à 64 ans<sup>10</sup>.

Des efforts plus soutenus doivent être faits pour encourager les travailleurs à rester dans la population active. Le régime de préretraite volontaire devrait être ciblé en priorité si l'on veut améliorer la situation, mais des changements pourraient aussi être apportés au régime de pensions de manière plus générale. Certaines options sont décrites ci-après :

- La solution la plus rationnelle serait d'abandonner le régime de préretraite volontaire et de rembourser les cotisations, comme cela a été proposé par le Conseil économique. Les personnes ayant de véritables problèmes de santé pourraient dans ce cas faire appel au régime d'invalidité (*førtidspension*), alors que les personnes en bonne santé souhaitant prendre leur retraite de façon anticipée pourraient de toute évidence le faire également mais ne recevraient plus de subventions de l'État. L'incidence sur les incitations à la retraite serait énorme (graphique 3.5).
- Abolir le système est politiquement impossible en raison de la popularité de la préretraite. Une deuxième option, en conséquence, est de maintenir ouverte la porte de sortie du marché du travail mais d'augmenter progressivement le taux de cotisation jusqu'à ce qu'il devienne équitable du point de vue actuariel. Cela signifierait toutefois une quadruplement du prélèvement. Avec cette option, le système deviendrait simplement une solution de rechange gérée par l'État aux régimes privés de pension existants et ferait donc double emploi.
- Une option plus envisageable est de lier l'âge d'admissibilité à l'espérance de vie, comme en Suède, en Italie et en Pologne. On pourrait le faire à la fois pour le régime de

### Graphique 3.6. Impôt implicite sur la poursuite d'une activité par les travailleurs âgés

Réduction du patrimoine-retraite net du fait d'une année supplémentaire de travail  
En pourcentage des gains avant impôt



Source : Calculs de l'OCDE.

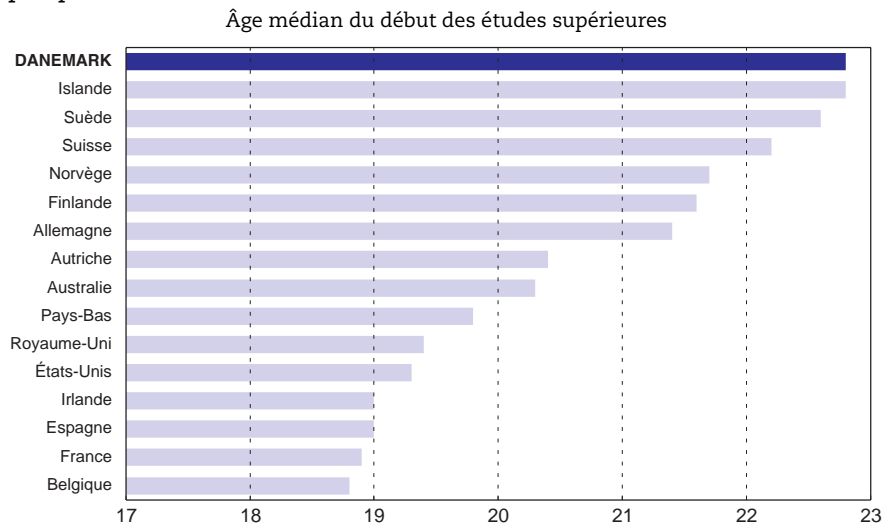
préretraite volontaire et pour les autres éléments du système de pensions. En maintenant constante de cette manière la durée escomptée de la retraite, l'âge effectif du départ à la retraite augmenterait peu à peu à mesure que s'accroît l'espérance de vie. Le chapitre 2 a montré que cette solution pourrait conduire à une nette amélioration de la viabilité à long terme du système de protection sociale. Surtout, la situation des finances publiques serait renforcée car il n'y aurait plus d'incertitudes quant à l'incidence à long terme du vieillissement. Cela pourrait être particulièrement important au Danemark, en raison de la progression récente – et inexplicquée – de l'espérance de vie : au cours de la décennie passée, l'espérance de vie des hommes a augmenté de près de trois ans et celle des femmes de 1½ an.

- La prime pour départ à la retraite différé pourrait être accrue. Entre 62 et 65 ans, le système actuel (qui accroît le taux de la prestation et verse une prime forfaitaire à 65 ans) équivaut à un ajustement actuariel d'environ 2 % du taux de pension. Ce facteur d'ajustement est faible par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays de l'OCDE – des ajustements de l'ordre de 5-10 % par an sont plus courants (Casey et autres, 2003). Cette pratique peut accroître les incitations au travail, mais son incidence sur la viabilité budgétaire est moins claire car elle se traduit par des pertes sèches : un grand nombre de personnes qui auraient continué de travailler de toutes façons recevront la prime. Néanmoins, modifier le facteur d'ajustement du régime de préretraite volontaire est d'autant plus urgent aujourd'hui que le régime des pensions pour les personnes de plus de 65 ans a été réformé; on ne peut attendre que des effets très modestes de l'amélioration des incitations à la poursuite d'une activité après 65 ans, dès lors qu'est maintenue une forte incitation au départ à la retraite avant 65 ans.
- Les règles d'admissibilité au régime de préretraite volontaire pourraient être modifiées de façon que les travailleurs aient à verser des cotisations pendant 35-40 ans et non 25 ans comme à l'heure actuelle. Cela peut être un bon moyen de fermer le système aux personnes ayant suivi des études universitaires et de le restituer au groupe pour lequel il a initialement été prévu : les ouvriers dont l'état de santé s'est dégradé après une vie de dur labeur.
- Des changements pourraient aussi être apportés à la façon dont les pensions sont indexées sur l'inflation. Les prestations sont actuellement liées aux salaires; on pourrait plutôt indexer sur les salaires le *niveau d'entrée* – de façon que le taux de remplacement ne diminue pas avec le temps – mais indexer par la suite sur les prix les pensions individuelles. C'est là essentiellement un moyen d'améliorer la viabilité budgétaire, mais cette solution pourrait aussi renforcer quelque peu les incitations au travail car la pension sur la durée de vie serait légèrement plus élevée si la retraite est différée d'un an ou deux.

### Les étudiants mettent trop de temps pour achever leurs études

Les étudiants constituent un autre groupe dont on peut attendre une contribution à l'accroissement de l'emploi. Actuellement, ils ne sont guère incités à achever rapidement leurs études et à passer dans la population active. La scolarisation globale au niveau tertiaire n'est pas élevée (les taux sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE, surtout pour les hommes) et les étudiants commencent relativement tard leurs études. Il n'est pas rare de faire une coupure d'un à deux ans après la fin du secondaire et de commencer les études universitaires à l'âge de 23 ans (graphique 3.7). Si le travail et l'expérience de la vie peuvent être intéressants avant de commencer à faire des études, les données permettent de penser que plus l'écart entre la fin de la scolarité secondaire et l'université est important, plus les risques d'abandon plus tard sont grands (OCDE, 2003a). Il serait aussi utile de mieux cibler la dixième année d'études, facultative, à la fin de la scolarité obligatoire. Cette classe est actuellement suivie par la plupart des enfants, mais il serait peut-être préférable qu'elle vise à assurer un soutien scolaire plus intensif pour la petite proportion d'élèves qui ont pris du retard, les autres passant directement dans le deuxième cycle du secondaire. Non seulement, les étudiants commencent tard leurs études mais ils prennent du temps pour les finir : il s'écoule généralement six ou sept ans entre la première année d'université et la maîtrise. Bien que la durée moyenne des études se soit un peu raccourcie au cours de la dernière décennie, la période précédant le début des études s'est en contrepartie



Graphique 3.7. **Les étudiants commencent tard leurs études universitaires**

Source : OCDE (2003), *Regards sur l'éducation*.

rallongée. Ainsi, l'âge d'obtention de la maîtrise est resté à peu près le même, soit 29 ans. Une grande partie des étudiants changent aussi d'orientation à mi-chemin, ce qui rallonge leur scolarité, et seulement la moitié achève le cursus qu'ils ont commencé (tableau 3.3).

Les incitations financières à la poursuite des études au niveau tertiaire sont faibles pour plusieurs raisons. Premièrement, du fait de la compression de la distribution des salaires, la prime de salaire associée à des études plus longues est faible par rapport aux autres pays de l'OCDE, et même plus faible qu'en Suède et en Finlande<sup>11</sup>. Le niveau élevé des taux marginaux d'imposition réduit encore plus l'écart. Les pouvoirs publics estiment que l'élimination de la tranche supérieure d'imposition ferait grimper d'environ 14 % le taux de rentabilité d'études plus longues (tableau 3.4). En outre, le fait de ne pas avoir suivi d'études supérieures n'accroît pas le risque de chômage autant que dans la plupart des autres pays; en fait, en 2002, le taux de chômage parmi ceux n'étant allés que jusqu'à la fin

**Tableau 3.3. Un grand nombre d'étudiants ne finissent pas le cursus qu'ils ont commencé**

Taux d'obtention de certains diplômes de niveau licence, en pourcentage, 2001

80 % des étudiants obtiennent une licence. Sur ces 80 %, on a indiqué ci-après la proportion de ceux qui finissent leur cursus dans le domaine initialement choisi :

Médecine	74.9
Droit	68.2
Agriculture	64.5
Sciences sociales	64.1
Gestion des entreprises	63.7
Psychologie	59.0
Lettres humaines (sauf langues)	56.9
Formation générale	55.9
Arts	45.2
Sciences naturelles	44.7
Langues	39.2

Source : Statistiques Danemark, ministère de l'Éducation et ministère de la Science, de la Technologie et de l'Innovation.

Tableau 3.4. **Les impôts ont une forte incidence sur l'incitation à faire des études**

Taux de rendement interne privé des études postsecondaires, en pourcentage par an

	Cursus de courte durée ou professionnels	Cursus longs (ex. : diplômes universitaires)
<b>Taux de rendement estimé</b>	9.0	11.1
	Pourcentage de variation du taux de rendement (entre parenthèses : variation en points de pourcentage)	
<b>Autres scénarios</b>		
Suppression de la tranche de revenu inférieure	0.1 (0.0)	0.4 (0.4)
Suppression de la tranche de revenu intermédiaire	4.6 (0.4)	6.6 (0.7)
Suppression de la tranche de revenu supérieure	6.4 (0.6)	14.3 (1.6)
Suppression des bourses durant les deux dernières années d'études	0.0 (0.0)	-15.5 (-1.7)
Comme ci-dessus, mais à supposer que les étudiants commencent à travailler un an plus tôt	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)

Source : Ministère des Affaires économiques.

du deuxième cycle du secondaire était plus faible que celui enregistré pour les personnes ayant fait des études universitaires. Pour compenser ces contre-incitations, le Danemark offre une aide financière généreuse aux étudiants. Il n'y a pas de droits d'inscription et des bourses et prêts à faible taux<sup>12</sup> sont disponibles pour la durée du cursus plus une année (jusqu'à concurrence de 70 paiements mensuels). Les étudiants peuvent changer de filière ou d'établissement et peuvent utiliser leurs 70 « coupons » à tout moment. Ceux qui ont utilisé tous leurs coupons peuvent se voir accorder un prêt généreux, limité dans le temps, afin d'achever leurs études. Le revenu moyen après impôt des étudiants recevant une aide et travaillant 10 heures par semaine représente environ 65 % de celui d'un travailleur type, de sorte que qu'ils ne sont guère incités à prendre un travail à plein-temps. L'effet global de ce système est que le taux de rentabilité privé de l'enseignement supérieur, après la prise en compte des dépenses courantes et des avantages futurs des études, est autour de la moyenne (par rapport aux pays de l'OCDE pour lesquels on dispose d'informations)<sup>13</sup>. Bien entendu, le taux de rentabilité serait plus élevé si les étudiants commençaient à travailler plus tôt car ils auraient alors des gains plus importants sur la vie entière.

Il existe plusieurs options pour encourager les étudiants à entrer sur le marché du travail plus tôt et à améliorer l'équité dans le même temps. La première est de raccourcir encore la durée pendant laquelle une aide financière est fournie, par exemple en éliminant la bourse d'étude accordée durant les deux dernières années. En principe, une telle mesure a l'inconvénient de réduire le taux de rentabilité de l'enseignement car elle rend les études plus coûteuses. Cependant, si on peut aussi ainsi encourager les étudiants à commencer leur vie professionnelle un an avant, l'incidence globale sur l'incitation à faire des études serait négligeable (tableau 3.4). Une deuxième option consiste à introduire des droits de scolarité, conjugués à un système de prêts assujettis à des critères de ressources, comme plusieurs pays l'ont fait avec succès ces dernières années. Cela permettrait non seulement de persuader les étudiants de finir plus rapidement leurs études mais les encouragerait également à choisir des filières plus en rapport avec leurs choix de carrière futurs, tout en améliorant l'équité, car en général ce sont les plus nantis qui ont le plus de chances d'aller à l'université. Une version plus souple de cette approche serait d'offrir des prêts et non des bourses aux étudiants prenant plus que le temps minimum pour finir leur scolarité, avec des remboursements assujettis au revenu (plusieurs pays ont mis en place avec succès des

systèmes de prêt avec remboursements assujettis au revenu). Les incitations seraient ainsi renforcées pour l'ensemble des étudiants, sans incidence financière sur ceux qui finissent leurs études dans un délai raisonnable. Quatrièmement, les règles en matière de soutien au revenu pourraient être durcies de façon à encourager les étudiants à choisir plus soigneusement leur cursus et à réduire la possibilité de prendre en fait ce qui revient à une année de congé payé au milieu de leurs études. Enfin, le passage entre la scolarité obligatoire et l'enseignement supérieur pourrait être réduit, ou du moins pourrait être utilisé de façon plus constructive, si les cursus prévoyaient un an d'expérience du travail dans le domaine d'études, un peu comme cela se fait dans certains programmes de l'Université d'Aarhus.

### **Le taux d'emploi des migrants est bien plus bas que celui des Danois de souche**

Le troisième groupe où existent sans doute des possibilités de doper les taux d'emploi est celui des immigrants. À première vue, il semblerait qu'il y ait des ressources non exploitées considérables dans ce secteur. L'écart entre les taux d'emploi des étrangers et ceux des Danois de souche est plus élevé que dans tout autre pays de l'OCDE (OCDE, 2003b). Cependant, cette situation pourrait tenir davantage au comportement des Danois qu'à celui des immigrants. Pour les femmes en particulier, des raisons culturelles expliquent pourquoi les taux d'emploi des immigrants de certains pays et milieux religieux sont plus faibles que les niveaux danois. Par rapport aux autres pays membres de l'OCDE, le Danemark accueille bien plus de réfugiés de pays pauvres (en pourcentage de l'ensemble des immigrants). Les trois quarts des immigrants (y compris leurs descendants) viennent de pays en développement et la moitié d'entre eux sont arrivés au cours de la dernière décennie. Ce groupe tend à avoir peu de qualifications et en conséquence de faibles taux d'emploi. En revanche, les immigrants des pays occidentaux obtiennent des résultats sur le marché du travail qui ne sont pas très différents de ceux de la population de souche, alors que les enfants des migrants de toutes origines ont de relativement bons résultats en matière d'emploi une fois que les différences par âge ont été prises en compte. Certains calculs grossiers donnent à penser qu'au moins la moitié de l'écart d'emploi peut s'expliquer par le fait que le Danemark accepte une part plus importante que la moyenne d'étrangers peu qualifiés en provenance des pays en développement. Pour les hommes et les femmes, le taux d'emploi des immigrants est d'environ 24 points de pourcentage inférieur à celui des Danois de souche; si le Danemark avait accueilli un ensemble d'immigrants de nationalité plus comparable à ceux des autres pays de l'OCDE, le taux d'emploi des migrants pourrait être de 11 % plus élevé<sup>14</sup>. Si le reste représente environ 1.1 % de la population active, un tel écart n'est pas très dissemblable à celui observé dans d'autres pays de l'OCDE. Ainsi, les possibilités de doper l'emploi par une meilleure intégration ne devraient pas être surestimées.

Les migrants des pays en développement se heurtent à plusieurs obstacles lorsqu'ils cherchent un emploi (voir l'étude précédente pour un examen plus approfondi). Parmi ces obstacles, on peut citer surtout les faibles niveaux d'instruction et la mauvaise connaissance de la langue danoise. Les pouvoirs publics ont reconnu ce problème dans leur *Stratégie d'intégration 2001*, en soulignant que trop peu de jeunes étrangers sont inscrits dans des cours d'enseignement professionnel, qu'un trop grand nombre abandonnent leurs études et que les stages de formation sont trop peu nombreux. Pour améliorer les compétences linguistiques et accélérer de manière plus générale le processus d'intégration, ils ont introduit un programme dans lequel la formation linguistique est

assurée sur le lieu même de travail. Ce programme est nouveau et n'a pas été évalué. Les autorités examinent aussi la question de savoir si les cours de stimulation linguistique doivent être rendus obligatoires pour les jeunes enfants dont la langue maternelle n'est pas le Danois et s'efforcent d'améliorer la reconnaissance des diplômés étrangers.

Un deuxième obstacle tient au fait que les migrants ne sont pas en mesure de trouver un travail à leur niveau sur le marché, en raison à la fois de la forte compression de la distribution des salaires (le quart inférieur des salariés reçoit jusqu'à 80 % du salaire médian) et du niveau élevé des salaires minimums. Les accords du marché du travail permettent déjà de fixer des salaires minimums plus bas pour les groupes défavorisés (notamment les travailleurs faiblement qualifiés), mais il n'est guère tiré parti de cette possibilité. La situation est aggravée par le fait que les emplois peu qualifiés sont de toute façon rares. Le régime fiscal est en partie à blâmer. Dans nombre de pays, les migrants s'introduisent initialement sur le marché du travail en travaillant dans le secteur des services, en particulier dans les hôtels, restaurants et services aux ménages. Au Danemark, toutefois, du fait des taux marginaux élevés d'imposition, les ménages ont tout intérêt à réduire leurs heures de travail et à faire eux-mêmes davantage de tâches domestiques et de travaux d'entretien, au lieu d'embaucher des gens pour le faire. Cela explique en partie pourquoi les Danois exécutent eux-mêmes une grande partie des réparations de leur logement; en fait, les individus très instruits qui sont imposés à des taux marginaux plus élevés réalisent relativement plus de travaux chez eux que ceux ayant un faible niveau d'instruction et de faibles taux marginaux d'imposition (Smith, 2003). Il s'agit là non seulement d'un gaspillage de capital humain, car il n'y a pas pleine utilisation des avantages comparatifs, mais certains migrants se trouvent ainsi empêchés de s'intégrer totalement dans la société danoise. Cette situation est une autre raison pour laquelle il serait utile de réduire les taux d'imposition marginaux pour les salariés à revenu élevé (comme on l'a vu précédemment).

Un troisième obstacle à l'emploi des personnes ayant un faible potentiel de gain est la faiblesse des incitations financières face au taux élevé d'aide sociale dont elles bénéficient. Le problème est pire pour les couples. Si un des deux conjoints trouve un emploi, l'aide sociale versée à l'autre est retirée; dans ce cas, la famille se trouve dans une situation financière guère plus favorable sauf si la personne qui travaille a un salaire supérieur à la moyenne. Dans le cadre du programme *D'avantage d'actifs*, un conjoint peut maintenant gagner plus sans qu'il y ait une réduction de l'aide sociale versée à l'autre. Ce piège des prestations existe aussi pour les Danois de souche mais affecte dans une plus large mesure les immigrants qui sont plus nombreux que les Danois à être mariés avec des enfants, à vivre dans un ménage où personne ne travaille et à avoir un faible potentiel de gains. Afin d'améliorer les incitations financières, les autorités ont introduit une période transitoire pour l'admissibilité à l'aide sociale, les migrants au chômage arrivés après 2002 recevant désormais une indemnité sensiblement plus faible pendant les sept premières années<sup>15</sup>. Au cours de cette période, les incitations à travailler à temps partiel ont aussi été renforcées car le niveau des gains des travailleurs à temps partiel à partir desquels les prestations sont réduites a été relevé<sup>16</sup>. Ces changements ont sensiblement amélioré les incitations à la recherche d'un travail. Leur efficacité dépendra de la façon dont la nouvelle politique est mise en œuvre par les communes. D'après des données ponctuelles, certains bureaux d'emploi sont réticents à réduire le niveau des prestations de façon aussi spectaculaire et effectuent des versements complémentaires, même si les nouveaux niveaux d'indemnisation sont conformes aux taux de remplacement dans d'autres pays de

l'OCDE. On ne sait pas encore dans quelle mesure cette pratique s'est généralisée, toutefois. En outre, cette réforme ne modifie pas les incitations pour les étrangers qui, entrés dans le pays plus tôt, relèvent des régimes antérieurs; les nouvelles règles pourraient utilement leur être étendues, mais avec une réduction des prestations moindre de façon à éviter de confronter les intéressés à des coûts d'ajustement inévitables.

La politique de dispersion pourrait aussi nuire aux perspectives des migrants. L'objectif actuel est d'essayer d'éviter la constitution d'enclaves et de ghettos en dispersant les immigrants réfugiés dans l'ensemble du pays. On estime que les enclaves diminuent les chances des migrants de parler la langue et ralentissent leur intégration sociale et économique. Cependant, d'après certaines données, les immigrants réfugiés trouvent plus rapidement un travail s'ils sont entourés de davantage de leurs compatriotes, notamment grâce à des effets de réseau, encore que leurs perspectives d'emploi soient pires lorsqu'il y a davantage de migrants de différents pays dans le même district<sup>17</sup>. En outre, les restrictions applicables à la relocalisation des migrants nuisent à leur intégration. Certains migrants qui sont placés en dehors des grandes zones urbaines n'essaient pas sérieusement de s'intégrer ou de trouver un travail avant la troisième année, lorsqu'ils peuvent revenir dans l'une des grandes villes.

### L'offre de main-d'œuvre pourrait être favorisée si les politiques actives du marché du travail étaient mieux ciblées

La remise au travail obligatoire – c'est-à-dire l'obligation de participation à des programmes actifs du marché du travail en contrepartie du versement d'une indemnité de chômage – est une mesure qui fait partie du système danois depuis le milieu des années 90. On a considéré que c'était là un moyen d'assurer que les chômeurs utilisent de façon utile leur temps ainsi qu'un instrument pouvant les encourager à chercher un emploi. Les mesures de remise au travail et l'obligation de rechercher un travail devraient donc contribuer à surmonter les faibles incitations financières inhérentes au système. Cependant, ces « obligations mutuelles » sont coûteuses. En 2000, par exemple, le Danemark (comme les Pays-Bas) a dépensé plus que tout autre pays de l'OCDE au titre des programmes actifs du marché du travail – environ 1.6 % du PIB<sup>18</sup>.

Une question clé est celle de savoir si trop de dépenses sont réalisées. C'est en tout cas ce que les autorités semblent penser, puisqu'elles souhaitent passer à une stratégie privilégiant d'abord l'emploi. Il existe une nette volonté politique d'accorder une moins grande priorité à la remise au travail et de mettre l'accent sur des activités de recherche d'emploi plus intensives de la part des chômeurs. D'importants changements ont été apportés aux politiques actives du marché du travail dans le cadre du programme *D'avantage d'actifs*. Les principales réformes ont été notamment les suivantes<sup>19</sup> :

- Les règles en matière de recherche d'emploi, de disponibilité pour le travail et de sanctions en cas de non-respect ont été durcies. Les contacts avec le chômeur doivent aussi devenir plus fréquents.
- Un plan d'action individuel doit être élaboré dans l'année qui suit la mise au chômage.
- Après la première année d'inactivité, les chômeurs doivent désormais participer à un programme de remise au travail chaque fois qu'ils perdent le contact avec le marché du travail pendant une durée de six mois. Précédemment, ils devaient, après la première année d'activité, participer à une activité de remise au travail pendant 75 % de leur temps.

- Les règles applicables aux personnes recevant une assurance chômage et celles n'en recevant pas sont progressivement harmonisées. Les affiliés à un régime de chômage relèvent du Service public de l'emploi au niveau central, alors que les autres sont à la charge des systèmes d'aide sociale des communes. Avec une telle organisation, des individus ayant les mêmes caractéristiques ont fait l'objet d'un traitement différent dans les deux systèmes. En outre, les bénéficiaires de l'assurance chômage qui avaient des problèmes autres que le chômage (par exemple, consommation de stupéfiants ou d'alcool) n'ont reçu aucune aide pour traiter ces problèmes. En principe, ils auraient dû être transférés aux communes, qui sont équipées pour s'occuper de ce type de difficultés, mais cela aurait entraîné une diminution de leurs prestations. Dans ces conditions, un grand nombre d'entre eux sont restés dans le régime d'assurance chômage et ont fait comme si les autres problèmes n'existaient pas.

Ces changements sont conformes à la meilleure pratique internationale. Cependant, pour donner des résultats, la plus grande priorité accordée à la recherche d'emplois devra véritablement avoir des conséquences pratiques. Autrement, la réduction des mesures de remise au travail – qui implique un moindre effort en faveur de la réintégration des chômeurs dans la population active – pourrait ne pas être compensée par une recherche d'emploi plus énergique. Il faudra aussi que les travailleurs sociaux accordent davantage de temps à cet aspect. Dans une étude du chômage de longue durée réalisée en 2002, un tiers des personnes interrogées ont dit n'avoir reçu ni conseil ni avis concernant la recherche d'emploi ou les possibilités d'emploi et de formation et 40 % ont estimé que leur plan de remise au travail était inutilisable (Eskelinen et autres, 2002).

Ces réformes sont entrées en vigueur en 2003. Au milieu de 2004, le nombre de personnes bénéficiant de mesures de remise au travail avait diminué de 14 % par rapport au niveau antérieur à la réforme, malgré une hausse conjoncturelle du taux de chômage. Ce recul est intégralement imputable à une diminution des activités de formation, compensée néanmoins par des mesures individuelles spécifiques (tableau 3.5).

**Tableau 3.5. La participation aux mesures actives du marché du travail s'est fortement contractée**

Nombre de participants

	1995	1997	1999	2001	2003	2004	Variation, 2001-04
Mesures de formation	72 700	66 800	76 500	76 300	61 400	55 300	-21 000
<i>Dont :</i>							
Enseignement avec allocation de formation	6 800	16 100	31 600	27 500	18 600	14 200	-13 300
Formation professionnelle générale, bénéficiaires de l'assurance-chômage	19 700	13 200	13 400	13 600	12 800	15 500	1 900
Formation professionnelle Individuelle, bénéficiaires de l'assistance sociale	9 700	12 800	15 300	15 100	12 500	8 400	-6 700
Formation professionnelle générale, bénéficiaires de l'assistance sociale	5 400	3 300	3 200	3 400	3 200	3 200	-200
Autres mesures	11 300	21 700	14 400	10 700	16 900	19 300	8 600
<i>Dont :</i>							
Activation individuelle	2 600	3 700	5 100	7 600	10 500	11 900	4 300
Activation consultative et initiale			700	1 000	2 700	4 500	3 500
Emplois de service public pour les travailleurs âgés				1 700	3 400	3 000	1 300
<b>Total</b>	<b>84 000</b>	<b>88 500</b>	<b>90 900</b>	<b>87 000</b>	<b>78 300</b>	<b>74 600</b>	<b>-12 400</b>
Taux d'activation <sup>1</sup>	22.6	28.8	36.6	37.6	31.5	29.5	-8.1
Activation en pourcentage de la population active	Age	3.1	3.2	3.1	2.7	2.6	-0.5

1. Nombre de participants aux PAMT divisé par le total des participants et des chômeurs.

Source : Statistiques Danemark.

Il serait aussi utile de repenser les formes de politiques actives du marché du travail qui sont proposées. Les éléments d'information rassemblés au Danemark et ailleurs ne donnent pas une image favorable des programmes de remise au travail. Trois grands effets doivent être pris en compte lorsqu'on évalue ces politiques :

- *Effet de motivation* : la plupart des études danoises montrent clairement que la probabilité pour les intéressés de trouver un travail est d'autant plus grande que la période de remise au travail obligatoire se rapproche. Cet effet est particulièrement net pour les jeunes, mais relativement peu marqué pour les individus qui rencontrent d'autres problèmes que le chômage, notamment des problèmes de santé ou des problèmes sociaux. D'après une autre étude danoise, l'ampleur de l'effet de motivation est comparable à la réaction observée dans les systèmes où les individus risquent de perdre totalement leurs prestations (Geerdsen, 2003).
- *Effet d'enfermement* : les intéressés réduisent leurs efforts de recherche d'emploi lorsqu'ils participent à un programme de formation ou d'emploi.
- *Effet post-programme* : les chances de trouver un emploi sont modifiées après un programme de remise au travail. Les données danoises amènent à penser que les programmes actifs du marché du travail réduisent les perspectives d'emploi, soit parce que les intéressés sont plus regardants dans le choix de leur emploi après avoir suivi un cours de formation, soit parce qu'il faut plusieurs années pour que l'incidence positive se fasse sentir. La formation dans des établissements d'enseignement est de loin la formule la plus utilisée au Danemark mais elle est coûteuse et semble n'être efficace que pour certains groupes de personnes : les femmes, les travailleurs qualifiés et les chômeurs plus âgés<sup>20</sup>. La formation en cours d'emploi dans le secteur privé semble être efficace, peut-être parce que les intéressés gardent des liens plus étroits avec le marché du travail. Cependant, ce résultat peut tenir pour partie à un biais de sélection. Seuls les individus les plus entreprenants se débrouillent pour trouver une formation en cours d'emploi, les plus habiles suivant cette formation dans le secteur privé et les autres dans le secteur public (Kvist, 2003).

La question se pose de savoir si les effets positifs des programmes annulent l'effet négatif d'enfermement. La réponse est généralement négative. Par exemple, Bolvig et autres (2003) estiment que l'effet net est toujours négatif pour les programmes de formation. Inversement, ils mettent en évidence un effet positif pour les programmes d'emploi, à condition qu'ils soient mis en œuvre suffisamment tôt. Des données internationales du même type sont examinées par Martin (2000) et Calmfors et autres (2001).

Globalement, les données disponibles semblent justifier des programmes d'emploi plus précoces et de plus courte durée. Une remise au travail plus précoce est préférable pour les intéressés car elle permet à l'effet de motivation d'intervenir plus tôt et laisse davantage de temps pour tirer parti par la suite des politiques actives du marché du travail (bien qu'elle ne doive pas être trop précoce pour que les pertes sèches ne soient pas supérieures aux avantages). Des programmes de plus courte durée, par ailleurs, réduisent l'effet d'enfermement. Les programmes de formation de longue durée devraient être limités aux groupes à risques qui ont des chances d'en bénéficier. Ces recommandations sont compatibles avec la meilleure pratique internationale et vont à peu près dans le sens de la politique du gouvernement danois.



### Encadré 3.1. Résumé des recommandations

Les principales recommandations du présent chapitre sont résumées ci-après. Les autres recommandations faites dans les études précédentes figurent dans l'annexe 3.A1.

#### Augmentation de la durée du travail

*Impôt sur le revenu* : réduire les contre-incitations afférentes au taux marginal d'imposition supérieur, soit en relevant le seuil, soit en réduisant le taux.

*Prestations d'assurance maladie* : rendre le certificat d'un médecin obligatoire pour pouvoir bénéficier des indemnités publiques (par exemple après deux semaines). Introduire une période de carence de quelques jours pour le système d'assurance maladie.

*Congé parental* : se demander si le système n'est pas si généreux qu'il fait maintenant obstacle aux perspectives d'emploi des femmes. Rééquilibrer les financements en accordant une plus grande place à la garde des enfants par rapport au congé maternité.

#### Augmentation de l'emploi

*Retarder l'âge moyen de départ à la retraite* : réformer le régime de préretraite volontaire (la meilleure option est de l'abolir, mais si cela n'est pas possible, d'autres options consistent notamment à accroître le taux de cotisation, à augmenter la prime pour retraite différée et à prolonger la période de cotisation).

*Assurer une entrée plus précoce sur le marché du travail* : introduire des droits de scolarité, assortis d'un système de prêts assujettis à des critères de ressources. Modifier la répartition dans le temps du soutien au revenu accordé aux étudiants (augmenter ce soutien au début des études et le diminuer plus tard). Introduire des prêts assujettis à des critères de ressources pour ceux qui mettent trop longtemps pour finir leurs études. Durcir les règles de façon que les étudiants ne puissent prendre une année « de congé payé » au milieu de leurs études.

*Intégration des immigrants* : encourager les partenaires sociaux à diminuer le salaire minimum pour certains groupes cibles comme les travailleurs peu qualifiés. Étendre à tous les immigrants la pratique d'une période transitoire pour l'admissibilité à l'indemnisation du chômage à taux plein. Envisager d'introduire une prestation temporaire liée à l'emploi, visant expressément les groupes d'immigrants les moins incités économiquement à rechercher un travail. Repenser la politique de dispersion des réfugiés.

*Politiques actives du marché du travail* : introduire les programmes de remise au travail plus tôt, mais faire en sorte qu'ils durent moins longtemps. Limiter la formation en établissements d'enseignement aux groupes pour lesquels elle s'est révélée efficace.

Il est difficile de savoir à quel moment dans la période de chômage les mesures de remise au travail doivent être offertes, mais il faut vraisemblablement qu'elles interviennent avant une année. En examinant seulement l'incidence sur les participants aux politiques actives du marché du travail eux-mêmes, Bolvig et autres (2003) estiment que, pour avoir le maximum d'effet, les programmes d'emploi devraient commencer presque immédiatement après la mise au chômage pour les hommes et environ six mois après pour les femmes. Cependant, l'introduction trop précoce des mesures de remise au travail peut conduire à des pertes sèches dans la mesure où des programmes coûteux sont offerts à des personnes qui n'en ont pas besoin. Cela est particulièrement le cas au Danemark où le chômage est une expérience très courante : environ un quart de la population active se trouve au chômage à un moment ou l'autre de la vie, mais la plupart des personnes concernées trouvent un nouveau travail relativement rapidement.



## Notes

1. Voir Prescott (2004) et Blanchard (2004), par exemple.
2. La moitié des contribuables imposés au taux le plus élevé ont un revenu situé à 20 % du seuil.
3. Dans le coût budgétaire direct ne sont pas pris en compte les effets des réactions comportementales et dynamiques, comme la variation de l'offre de main-d'œuvre.
4. Finansministeriet (2002) estime qu'une réduction de 5 points de pourcentage du taux d'imposition marginal supérieur, ou une augmentation du seuil de 20 %, doperait l'offre de main-d'œuvre de 0.3-0.4 %, essentiellement du fait d'une augmentation de la durée du travail par salarié. Cela implique qu'environ la moitié de la réduction d'impôt serait récupérée par une amélioration de la performance sur le marché du travail. Frederiksen et Hansen (2002) estiment que cette récupération serait plus importante, mais sans que les politiques soient encore totalement autofinancées.
5. Dans le groupe des contribuables se situant dans le tiers supérieur de la distribution du revenu (sur la base du revenu familial disponible ajusté pour tenir compte de la composition de la famille), ils sont près de 5 fois plus nombreux à être propriétaires et non locataire de leur logement (alors que le partage est à peu près égal entre propriétaires et locataires dans le reste de la population). Cependant, une telle politique aurait des conséquences différentes suivant les groupes d'âge, si l'on considère en particulier les personnes âgées qui ont beaucoup d'actifs et peu de revenus. Dans ce cas, le renforcement des instruments financiers, comme le financement de crédits à la consommation par un prêt hypothécaire, serait aussi nécessaire.
6. Les congés de maladie sont plus fréquents dans le secteur public que dans le secteur privé, une fois correction faite des caractéristiques démographiques, comme le sexe et l'âge (DA, 2002). On observe aussi d'importantes différences dans les congés de maladie de longue durée entre les communes, là encore après correction des différences démographiques.
7. Le congé parental est rémunéré à 100 % du taux journalier maximal de la prestation en espèces pendant 32 semaines. Si un congé de 48 semaines est pris, par exemple, le taux de remboursement est réduit en conséquence (32/48 x 100 %).
8. D'après le gouvernement, l'effet à long terme représente une baisse de 0.2 % de l'emploi équivalent plein-temps.
9. La pension est accrue sur la base du rapport entre le nombre d'années pendant lequel son versement est différé et le nombre escompté d'années restant à passer à la retraite. Par exemple, un homme prenant sa retraite à 70 ans (qui a différé sa pension de cinq ans) peut s'attendre à vivre encore 12 ans. Sa pension annuelle sera donc accrue de 5/12 ou 42 %.
10. Ces estimations s'appliquent à quiconque souhaite prendre sa retraite aujourd'hui. L'impôt implicite de 55 à 64 ans diminuera au fil du temps à mesure que le régime de pensions arrive à maturité. Les pensions du marché du travail versées aux personnes partant à la retraite seront plus importantes et ces dispositifs influenceront sur le montant reçu des divers régimes publics de retraite. Cependant, la réduction des impôts implicites pour les préretraités ne devrait pas être importante car l'existence du Fonds de pension du marché du travail supplémentaire n'influe sur le régime de retraite volontaire que pour ceux qui prennent leur retraite à 60 ans ou plus (en supposant que les intéressés diffèrent la demande d'une pension du marché du travail tant qu'ils peuvent accéder au régime de préretraite volontaire, c'est-à-dire jusqu'à l'âge de 65 ans).
11. Un diplômé de l'université gagne en moyenne 40 % de plus qu'une personne n'ayant pas atteint le deuxième cycle du secondaire. C'est là la prime de salaire la moins importante de la zone de l'OCDE, puisque l'écart est de 50-60 % en Suède, Norvège et Finlande, d'environ 75-85 % en France et en Allemagne, et de 130 % ou plus au Royaume-Uni et aux États-Unis. Voir tableau A11.2 de l'OCDE (2004a) pour plus de précisions.
12. Les étudiants peuvent obtenir des prêts de l'État pouvant aller jusqu'à 2 313 couronnes danoises (310 euros) par mois. Les remboursements commencent un an après la fin des études et peuvent durer 15 ans au maximum. Les prêts sont assortis d'un taux d'intérêt de 4 % pendant la durée des études et du taux d'escompte de la Banque centrale (plus une marge de 1 %) par la suite. Plus de la moitié des étudiants contractent un prêt; collectivement, les prêts représentent environ un cinquième de l'aide fournie aux étudiants.
13. Blöndal et autres (2002) ont estimé le taux de rentabilité interne des études supérieures dans dix pays (pays du G7 plus le Danemark, la Suède et les Pays-Bas). Le taux de rentabilité global, qui tient compte des dépenses courantes liées aux études, du soutien au revenu, des revenus futurs après impôt ainsi que du risque de chômage, était de 11.5 % par an pour les Danois de sexe masculin, soit

à peu près la moyenne pour les dix pays (11.6 %). Le taux de rentabilité pour les femmes était légèrement plus faible (11.3 % contre une moyenne pour les dix pays de 11.8 %).

14. Ces calculs sont fondés sur les taux estimés d'emploi des étrangers au Danemark en 2002, ventilés entre 50 pays d'origine. La ventilation « moyenne » est fondée sur les parts respectives de ces nationalités dans les 21 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de renseignements raisonnablement détaillés sur le stock d'immigrants. Le taux d'emploi ajusté est calculé en supposant que chaque nationalité garde son taux d'emploi actuel au Danemark mais avec une pondération égale à la part moyenne dans les 21 pays de l'OCDE et non à la part dans le stock d'immigrants danois (par exemple, le taux d'emploi des Irakiens de sexe masculin est le niveau actuellement enregistré au Danemark – 28.4 % – alors que leur part dans le stock de migrants est tombée de 7 % environ à 1.2 % environ). Les données sont tirées de la base de données de l'OCDE sur les Migrations internationales, de l'Enquête européenne sur la population active, du Registre danois de la population et de Statistiques Danemark.
15. Plus précisément, il faut avoir eu le statut de résident pendant sept des huit premières années pour avoir droit à l'indemnité à taux plein. Le niveau de prestation pour la période de transition de sept années a été à peu près réduit de moitié pour les couples avec enfants et de 35 % pour les célibataires sans enfant. Un changement supplémentaire mais mineur est la réduction de 5 % des prestations après six mois pour les couples dans un ménage où personne ne travaille. Les nouvelles règles s'appliquent aussi aux ressortissants danois.
16. Durant la période transitoire de sept années, les prestations sont diminuées à partir de gains de 28 couronnes danoises par heure (3.78 euros) et non plus à partir de 11.50 couronnes danoises (1.55 euros).
17. Voir Damm et Rosholm (2003), qui soulignent l'importance de la dispersion, en grands groupes, de réfugiés ayant la même origine ethnique dans les régions ayant un faible taux de chômage et bien dotées en établissements d'enseignement.
18. Voir tableau H de l'annexe de OCDE (2004b), pour des précisions.
19. Voir annexe 5 de l'étude 2003 pour une description plus complète des changements apportés.
20. Par exemple, voir Jespersen et autres (2004) et Bolvig et autres (2003). La première étude fait apparaître des résultats positifs pour tous les types de formation pour un échantillon de participants à des programmes de remise au travail en 1995, mais des résultats négatifs pour un échantillon de 1998, peut-être parce que le taux de chômage était plus faible en 1998 et que, de ce fait, les cas étaient plus difficiles à régler.

## Bibliographie

- Barmby, Tim A., Marco G. Ercolani et John G. Treble (2002), « Sickness Absence: An International Comparison », *Economic Journal*, 112, juin.
- Blanchard, Olivier (2004), « The Economic Future of Europe », National Bureau of Economic Research, Working paper n° 10310, février, <http://papers.nber.org/papers/w10310.pdf>.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital Through Post-Compulsory Education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 333, Paris.
- Bolvig, Iben, Peter Jensen et Michael Rosholm (2003), « The Employment Effects of Active Social Policy », Institute for the Study of Labour Discussion Paper n° 736, Bonn ([www.iza.org](http://www.iza.org)).
- Calmfors, Lars, Anders Forslund et Maria Hemström (2001), « Does Active Labour Market Policy Work? Evidence from the Swedish Experiences », *Swedish Economic Policy Review*, 85.
- Casey, Bernard, Howard Oxley, Edward Whitehouse, Pablo Antolin, Romain Duval et Willi Leibfritz (2003), « Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 369, Paris.
- CE (2004), « Country Study: Danemark – Making Work Pay, Getting More People into Work », Direction générale des affaires économiques et financiers, Occasional Paper 9, Commission européenne, Bruxelles.
- DA (2002), *Labour Market Report 2002*, Fédération danoise des employeurs, Copenhague.

- Damm, Anna Piil et Michael Rosholm (2003), « Employment Effects of Dispersal Policies on Refugee Immigrants, Part II: Empirical Evidence », Institute for the Study of Labour Discussion Paper n° 925, Bonn ([www.iza.org](http://www.iza.org)).
- Direction nationale du travail (2004), « Orlov til at passe børn efter den nye fleksible barselsorlov », Direction nationale du travail, *Brief*, mai, Copenhague.
- Eskelinen, Leena, Stinne Louise Hansen et Dorte Caswell (2002), *The Long-Term Unemployed, Activation and Work*, Institute of Local Government Studies, Copenhague.
- Finansministeriet (2002), *Fordeling og incitamenter 2002*.
- Frederiksen, Anders et Jan V. Hansen (2002), « Tax Reforms: Dynamic and Distributional Effects », Economic Council Working Paper 2002:1.
- Geerdsen, Lars Pico (2003), « Does Labour Market Training Motivate Job Search? A Study of Incentive Effects of Compulsory ALMP in the Danish UI System », Paper II of PhD thesis « Marginalization Processes in the Danish Labour Market », The Danish National Institute of Social Research.
- Jespersen, Svend, Jakob Roland Munch et Lars Skipper (2004), « Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes », Danish Economic Council Working Paper 2004:1, Copenhague.
- Johansson, Per (2004), « Moral Hazard and Sickness Insurance: Empirical Evidence From a Sickness Insurance Reform in Sweden », IFAU Working Paper 2004:10, Stockholm ([www.ifau.se](http://www.ifau.se)).
- Kvist, Jon (2003), « Scandinavian Activation Strategies in the 1990s: Recasting Social Citizenship and the Scandinavian Welfare Model », *Revue française des affaires sociales*, 57(4), 223-250.
- Martin, John P. (2000), « Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : Observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE* n° 30, Paris.
- Megafon (2002), [www.megafon.dk](http://www.megafon.dk).
- ministère de l'Emploi (2003), *Det gør vi ved sygefraværet*, Copenhague.
- OCDE (2001), « Contribution des entreprises au problème de l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale », chapitre 4 des *Perspectives de l'emploi 2001*, Paris.
- OCDE (2002), *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 1, Paris.
- OCDE (2003a), *Reviews of National Policies for Education: University Education in Denmark*, Paris.
- OCDE (2003b), *Perspectives de l'emploi 2003*, Paris.
- OCDE (2004a), *Regards sur l'éducation 2004*, Paris.
- OCDE (2004b), *Perspectives de l'emploi 2004*, Paris.
- Prescott, Edward (2004), « Why Do Americans Work So Much More Than Europeans? », National Bureau of Economic Research Working Paper, n° 10316, février, <http://papers.nber.org/papers/w10316.pdf>.
- Smith, Nina (2003), « De hårdtarbejdende og stressede danskere », Chapter 2 of *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*, edited by Nina Smith, Peder J. Pedersen, Søren Pedersen and Marie Louise Schultz-Nielsen, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhague.

## ANNEXE 3.A1

*Bilan des réformes structurelles*

Le présent tableau passe en revue les mesures prises suite aux recommandations des *Études* précédentes. Les recommandations qui sont nouvelles dans la présente *Étude* sont indiquées dans le chapitre pertinent.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (mai 2003)
<b>RENFORCEMENT DE L'OFFRE DE MAIN-D'ŒUVRE</b>	
<b>Réduire le chômage structurel</b>	
Réduire la générosité des prestations. Diminuer le taux de remplacement le plus élevé et faire en sorte que les prestations diminuent tout au long de la période de chômage.	Pas de mesures.
Rallonger le délai de carence pour les prestations.	Pas de mesures.
Réduire la durée des indemnités de chômage et abolir les prestations à des fins non essentielles, comme les congés.	Pas de mesures.
<b>Accroître l'offre de main-d'œuvre</b>	
Réduire les possibilités de cessation anticipée de l'activité. Prendre de nouvelles mesures pour renforcer les incitations au report de la retraite, si les effets de la réforme de 1999 ne répondent pas aux attentes ou si les pressions du marché du travail s'intensifient plus que prévu.	La pension vieillesse (pour les personnes âgées de 65 ans et plus) peut être différée jusqu'à 65 ans, avec un ajustement actuariel. Aucun changement nouveau n'a été apporté au régime de retraite anticipée pour les 60-64 ans.
Encourager l'intégration au marché du travail : redoubler d'efforts pour supprimer les obstacles à la création d'emplois à des conditions spéciales pour les personnes à capacités réduites, tout en maintenant la rigueur des critères d'admissibilité au système d'emplois flexible.	Pas de mesures.
Introduire un délai de carence pour les prestations d'assurance-maladie et appliquer la limite actuelle de versement de 12 mois.	Un renforcement des incitations à réduire les dépenses de santé des communes a été proposé dans le plan d'action sur l'assurance-maladie de 2003.
Réduire la durée excessive des études; envisager l'introduction de droits de scolarité pour l'enseignement tertiaire; réduire la période pendant laquelle les étudiants peuvent recevoir des subventions; fixer des délais plus stricts pour l'achèvement des études supérieures; envisager de supprimer la dixième année d'étude facultative à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire.	À compter de 2004, un dispositif de financement a été introduit qui permet aux universités de verser une prime pour chaque étudiant obtenant son Baccalauréat.
<b>Améliorer l'efficacité des programmes actifs du marché du travail</b>	
Veiller à ce que la plus grande flexibilité introduite par le programme <i>Davantage d'actifs</i> ne réduise pas l'impulsion en faveur d'un retour dans la population active.	Pas de mesures.
Introduire la concurrence dans le service d'emploi public pour les services de placement et les programmes d'activation liés à l'enseignement.	Il y a eu une augmentation importante du nombre d'activités de placement assurées par des organismes extérieurs et le service de placement public a de plus en plus sous-traité la responsabilité des contacts réguliers avec les chômeurs. Les prestataires extérieurs sont en partie rémunérés en fonction des résultats sur le plan de l'emploi. Jusqu'à dix communes seront en mesure de reprendre les fonctions du service public de l'emploi à titre provisoire.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (mai 2003)
<b>POLITIQUES FISCALES ET DE DISTRIBUTION</b>	
Réduire les taux marginaux de l'impôt sur le revenu, en particulier le taux le plus élevé. Accroître le seuil pour le paiement du taux d'imposition le plus élevé.	Les impôts sur le revenu ont été réduits en 2004, ce qui a fait baisser les taux marginaux d'imposition pour les revenus intermédiaires.
Élargir la base d'imposition pour permettre des réductions d'impôts (par exemple la déduction au titre des intérêts est élevée par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays).	
Aligner le traitement fiscal du revenu positif net du capital sur celui appliqué aux dépenses d'intérêt. Simplifier l'imposition du revenu partagé et unifier les régimes d'imposition des dividendes et des plus-values.	Pas de mesures.
Mettre fin à l'érosion de la base de l'impôt foncier. Revaloriser les biens imposés compte tenu de l'évolution des prix des logements. Introduire un impôt foncier sur les logements locatifs.	Pas de mesures.
Clarifier les objectifs d'équité. Il faudrait que des gains de bien-être puissent découler plus souvent des mesures structurelles, ce qui serait préférable au maintien à un bas niveau de mesures statiques de l'inégalité (en particulier, lorsque les réformes ont peu d'effet sur les groupes à faible revenu, alors qu'elles bénéficient aux groupes à revenu élevé.	Les allègements d'impôts de 2004 indiquent que les préoccupations d'équité ont empêché de procéder à des réductions des taux pour les groupes à revenu élevé, qui auraient pourtant eu la plus forte incidence sur l'offre de main-d'œuvre.
<b>LE SECTEUR PUBLIC</b>	
<b>Le processus budgétaire</b>	
Introduire un plafond pour les dépenses qui soit politiquement contraignant. Arriver à un accord politique sur le niveau global des dépenses avant les négociations budgétaires avec les collectivités locales, afin de renforcer le contrôle de haut en bas.	Pas de mesures.
Améliorer la budgétisation pluriannuelle, par exemple, en établissant des prévisions de meilleure qualité des dépenses et recettes futures et en les intégrant avec les perspectives à moyen terme.	Pas de mesures.
Améliorer l'évaluation des programmes de dépenses et lier les financements aux résultats. Donner à un organe indépendant, comme le Bureau national d'audit, davantage de responsabilités pour évaluer la qualité des programmes de dépenses. Utiliser davantage les clauses de révision.	Pas de mesures.
<b>Collectivités locales</b>	
Donner aux comtés et aux communes davantage de responsabilités dans la fixation des taux de l'impôt immobilier, la réduction d'impôt de base et les redevances d'utilisation.	Pas de mesures. Le gel fiscal empêche toute extension des redevances d'utilisation.
Encourager une plus grande coopération et des regroupements entre les communes.	Une grande restructuration des collectivités locales est en cours. Le nombre de communes sera ramené de 271 à 100 environ et le système de santé sera géré par cinq régions (qui remplaceront les 14 comtés).
Clarifier les responsabilités entre les différents niveaux d'administration et assurer la compatibilité entre les responsabilités et les compétences en matière fiscale.	La réforme actuelle de la structure fédérale clarifie de nombreuses responsabilités. Cependant, les organes responsables du secteur de la santé n'auront pas de compétences fiscales propres.
<b>Mécanismes du marché</b>	
Encourager la concurrence dans la fourniture des services financés par le secteur public. Utiliser davantage les mécanismes du marché. Mettre en œuvre les dispositifs de sous-traitance de l'administration centrale. Améliorer les incitations et supprimer les obstacles à la sous-traitance par les collectivités locales.	Pas de mesures.
Développer une approche cohérente en matière de redevances d'utilisation. Accroître les redevances d'utilisation ou améliorer leur structure dans les domaines des services domestiques, de la garde des enfants et des services d'enseignement pour les adultes et d'enseignement tertiaire. Donner aux collectivités locales davantage de marge de manœuvre dans la fixation des redevances.	Pas de mesures
Améliorer le choix des consommateurs.	Pas de mesures.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (mai 2003)
<b>Efficiences administratives</b>	
Utiliser davantage les instruments destinés à améliorer la performance, comme les financements fondés sur l'activité et la rémunération fondée sur les résultats, en particulier aux échelons inférieurs de l'administration.	Pas de mesures.
Continuer à développer la stratégie du gouvernement électronique et faire en sorte que des économies soient réalisées en vue d'une réallocation déterminée au niveau central.	Action en cours.

### CONCURRENCE DANS LES INDUSTRIES DE RÉSEAUX

Renforcer la concurrence dans la production d'électricité. Supprimer l'obligation de service public et permettre aux consommateurs d'acheter de l'électricité au fournisseur le meilleur marché. Transformer les engagements de tarifs fixes accordés aux propriétaires d'éoliennes en une subvention publique de durée déterminée, appelée à diminuer.	Le libre choix du fournisseur a pris effet à compter de 2004 pour tous les consommateurs. L'obligation de service public a été restructurée de façon à ce qu'une part plus importante de l'électricité soit vendue sur le marché.
Accroître la séparation verticale dans le secteur de la distribution de l'énergie. Supprimer les contre-incitations financières au désinvestissement par les collectivités locales.	Les contre-incitations financières ont été réduites mais pas totalement éliminées. Le transport de l'électricité haute tension a été séparé des autres parties du système, mais une partie du réseau basse tension reste verticalement intégrée.
Libéraliser le marché pour tous les consommateurs de gaz et exposer la société DONG à davantage de concurrence. Aller plus loin que les minimums requis par l'UE.	Depuis 2004, les ménages peuvent librement choisir leur fournisseur. Le réseau de transport de gaz a été séparé du producteur et du distributeur dominants, DONG. Les pouvoirs publics se proposent de privatiser DONG.
Utiliser la concurrence pour améliorer de façon constante l'utilisation des ressources dans les transports routiers et ferroviaires. Développer une stratégie globale pour renforcer la concurrence entre les différents modes de transport de façon à permettre une véritable concurrence sur tous les itinéraires et à convertir les mesures actuelles de protection en faveur du réseau ferroviaire en subventions pour la prestation de services sociaux.	Une autorité nationale des chemins de fer a été établie en 2003 pour gérer les appels d'offres dans le secteur ferroviaire.
Vérifier si la concurrence dans le secteur des télécommunications s'est renforcée et si l'accès au réseau est devenu meilleur marché. Assurer l'entière portabilité des numéros.	L'organisme de réglementation revoit en permanence l'état de la concurrence dans le secteur des télécommunications. Il étudie actuellement les raisons pour lesquelles les tarifs de l'ADSL sont si élevés. La totale portabilité des numéros devait être réalisée en avril 2002 mais a été remise jusqu'à la fin de 2005.

### LOGEMENT

Permettre aux locataires des logements sociaux d'acheter leur appartement.	Pour une période d'essai de trois ans à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 2004, les communes et les organismes de logements sociaux peuvent demander que leurs locataires aient le droit d'acheter leur appartement.
Supprimer l'encadrement des loyers pour les logements privés et reprendre par l'impôt toute rente économique induite pour les propriétaires par la hausse des prix de l'immobilier.	Pas de mesures.
Clarifier les structures de gouvernance dans le secteur du logement social. Une stratégie devrait être mise au point pour faire face à l'accumulation de richesses attendue dans le secteur et éviter un effet de verrouillage du capital au détriment de l'investissement dans le logement.	Pas de mesures.
Ajuster les incitations perverses dans le secteur de la rénovation urbaine afin d'éviter les travaux superficiels.	En 2004, une réforme du système de rénovation urbaine a été introduite, visant une moindre réglementation et des subventions publiques moins importantes ainsi qu'une utilisation plus efficace des dépenses publiques au titre de la rénovation urbaine.
Reconsidérer le programme d'indemnités au logement. Les indemnités versées aux retraités devraient être alignées sur celles versées aux autres groupes.	Pas de mesures.

### LE SYSTÈME DE SCOLARITÉ OBLIGATOIRE

Envisager de rendre obligatoire l'année d'introduction avant l'école primaire ( <i>børnehaveklasse</i> ) et renforcer son contenu éducatif.	Pas de mesures.
Accroître le nombre d'heures de classe des enseignants. Transférer des ressources des installations préscolaires dans les premier et deuxième cycles de l'enseignement secondaire, compte tenu de l'arrivée à l'âge scolaire des importantes cohortes nées dans la première moitié des années 90.	Pas de mesures.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (mai 2003)
Renforcer la qualité et l'efficacité-coût de la formation des adultes. Introduire d'importantes redevances d'utilisation à ce titre ainsi que pour la formation des salariés et réduire les financements publics des cours intéressant expressément certaines entreprises.	Pas de mesures.
<b>IMMIGRATION</b>	
Suivre la mise en œuvre par les communes des politiques d'intégration.	D'après des données ponctuelles, certaines communes ne mettent encore pas en œuvre totalement la politique gouvernementale. Un système de étalonnage informatique rendant plus visibles les différences de résultats entre les municipalités et les systèmes de placement devrait être mis en place pour 2004.
Insister à nouveau sur la mesure dans laquelle la compression de la distribution des salaires et le niveau élevé des impôts empêchent d'attirer des immigrants fortement qualifiés.	Action en cours.
Faire en sorte que les politiques d'intégration, comme les subventions salariales et le renforcement des mesures d'activation, soient limitées dans le temps et aboutissent à des résultats, et les supprimer lorsqu'elles ne fonctionnent pas.	Le programme de subventions salariales n'a pas encore été évalué.
Réduire les salaires minimums pour les non-qualifiés.	Pas de mesures.
Améliorer les programmes d'enseignement «de rattrapage» pour les immigrants qui n'arrivent pas à suivre à l'école.	Un groupe de travail étudie actuellement ces questions dans ce contexte de réformes plus larges du système de scolarité obligatoire.
<b>L'ENVIRONNEMENT</b>	
Réviser les tarifs de l'eau de façon à traiter les utilisateurs sur un pied d'égalité. Supprimer les rabais importants accordés aux utilisateurs industriels. Passer à un impôt sur les rejets nets d'azote par les exploitations agricoles ou établir un système de permis échangeables.	Pas de mesures.
Étendre le système d'échange de droits d'émission à toutes les émissions de carbone afin d'encourager les réductions là où les coûts sont les plus faibles dans l'ensemble des secteurs.	Pas de mesures.
Rendre les politiques de transport plus favorables à la réduction des émissions. Réexaminer la fiscalité du transport par route en même temps que la tarification routière.	Pas de mesures.
Rendre opérationnels les instruments économiques dans le domaine de la gestion des déchets. Supprimer les objectifs nationaux et faire en sorte plutôt que les incitations économiques permettent une association optimale entre le recyclage, l'incinération et l'enfouissement.	Pas de mesures.

## Chapitre 4

# Dynamiser la croissance en stimulant la concurrence

*Ce chapitre examine les moyens de renforcer le cadre concurrentiel pour stimuler la productivité dans divers secteurs de l'économie. Il passe en revue un certain nombre d'indicateurs de la vigueur de la concurrence – notamment le niveau des prix, la concentration industrielle et la réglementation des marchés de produits – et évalue l'adéquation du cadre législatif de la concurrence. L'analyse se porte ensuite sur le vaste secteur public, qui a tardé à s'ouvrir à la concurrence, du fait de restrictions réglementaires mais aussi parce que certaines collectivités locales sont trop petites pour gérer des appels d'offres et offrir un marché attractif à des prestataires privés. Les fusions de communes aideraient à surmonter ces problèmes. Le chapitre examine aussi le processus de libéralisation des industries de réseau ainsi que différentes réglementations qui font encore obstacle à une concurrence efficace dans plusieurs autres secteurs, dont la construction, le logement, la distribution et les services professionnels.*



La concurrence apparaît de plus en plus comme un moyen efficace de stimuler la productivité et d'encourager l'innovation. En outre, certains signes montrent qu'un climat plus concurrentiel peut améliorer des facteurs difficilement mesurables tels que la qualité, les normes de service et le choix du consommateur. Des retombées sur le marché du travail ont été également détectées, l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits ayant tendance à dynamiser l'emploi (Nicoletti et autres, 2001), encore que ces effets dépendent du type de système de négociations salariales en vigueur. On ne voit pas toujours clairement si le raffermissement de la concurrence induit une amélioration ponctuelle du niveau de la productivité, ou s'il a des effets dynamiques qui augmentent durablement le taux de croissance d'une économie (OCDE, 2002a). Quoi qu'il en soit, l'effet sur le revenu national est suffisamment important pour que l'on recommande aux décideurs publics de se garder de prendre des mesures qui atténuent la concurrence et d'examiner si des réglementations en vigueur perturbent de manière excessive le climat concurrentiel.

Tandis que le Danemark a été à la pointe de la réforme du marché du travail, pour les marchés de produits sa performance est mitigée. Le Danemark a très tôt engagé une déréglementation énergique dans les télécommunications, par exemple, mais les objectifs environnementaux ont entravé la réforme du secteur de l'électricité. En comparaison d'autres pays, le secteur des entreprises ne souffre pas en général de la lourdeur des formalités administratives, mais il existe d'importantes restrictions anticoncurrentielles dans certaines branches d'activité. Ce chapitre examine l'état général de la concurrence au Danemark et étudie certains secteurs de façon plus détaillée. La concurrence dans le secteur public fait l'objet d'une attention particulière : en effet, l'administration centrale et les collectivités locales assurent un grand nombre de services qui dans d'autres pays sont fournis par le secteur privé, et il reste beaucoup à faire pour améliorer la qualité et la rentabilité dans ce domaine.

Dans l'avenir, une proportion croissante de la demande globale concernera les services à la personne, qui sont généralement fournis par l'État, notamment les soins aux personnes âgées, ce qui devrait impliquer un certain redéploiement de l'emploi vers le secteur public. Cela pourrait restreindre la croissance de la productivité et du PIB pour deux raisons : premièrement, dans ces catégories de services à forte intensité de main-d'œuvre il est généralement plus difficile d'accroître la productivité; deuxièmement, les producteurs protégés du secteur public ne sont pas incités à réaliser des gains d'efficacité car ils ne subissent guère la pression de la concurrence. Ces perspectives soulignent l'importance d'une poursuite de la réforme sur les marchés de produits et dans d'autres secteurs de l'économie où la concurrence est faible.

## Indicateurs de l'état de la concurrence

Au cours des 10 à 15 années écoulées, les gouvernements successifs ont mené une stratégie de libéralisation et de déréglementation. Cette action implique le renforcement du droit de la concurrence et de son application, la réduction des participations publiques,

l'ouverture des industries de réseau à la concurrence, la déréglementation d'un certain nombre de marchés et l'allégement des formalités administratives. Toutefois, ces efforts ne transparaissent pas clairement dans la croissance de la production. Tandis que le Danemark demeure l'un des pays de l'OCDE dont le PIB par habitant est le plus élevé, sa performance en termes de croissance a été inférieure à la moyenne OCDE, surtout à partir de la seconde moitié des années 90 (voir le premier chapitre). Cela tient principalement à une augmentation plus faible de la productivité du travail, qui se manifeste à peu près dans toutes les branches (tableau 4.1). Cependant, il convient de noter que les secteurs qui enregistrent les gains de productivité les plus médiocres ou les baisses les plus fortes par rapport aux autres pays sont ceux qui connaissent des problèmes de concurrence (situation de monopole, par exemple), d'où la nécessité d'engager de nouvelles réformes. Ces secteurs sont les services d'utilité publique, le commerce de gros et de détail, les postes et télécommunications et les services publics. En particulier, la croissance de la productivité dans les services d'utilité publique et les postes et télécommunications est plus faible que chez les autres pays nordiques, qui ont ouvert plus tôt ces secteurs à la concurrence.

La vigueur de la concurrence peut être jaugée à l'aide de plusieurs indicateurs, qui seront souvent des mesures imparfaites. L'Autorité danoise de la concurrence a opté pour une approche très proactive, s'employant à évaluer la concurrence au niveau des branches d'activité; en combinant une évaluation subjective avec 10 indicateurs « solides »<sup>1</sup>, elle a identifié 56 branches d'activité où la concurrence est jugée insuffisante. Il s'agit principalement des industries alimentaires, des boissons et du tabac, de l'imprimerie et l'édition, des produits chimiques, des matériaux de construction, des services d'utilité publique, des transports et des services financiers et non financiers. Les pouvoirs publics prévoient de réduire ce chiffre de près de moitié d'ici à 2010. Toutefois, compte tenu d'un taux de rotation élevé d'une année sur l'autre (16 branches d'activité ont été recensées pour la première fois en 2004), la liste n'a pas une grande valeur indicative. Ainsi, le secteur de la construction n'y est pas du tout représenté en 2004, alors qu'il a toujours connu des problèmes de concurrence, et que cinq de ses composantes figuraient dans la liste en 2003.

Un deuxième objectif ferme du gouvernement est de faire en sorte que le niveau des prix ne soit pas plus élevé que dans les autres pays européens. L'inefficience statique résultant de la faiblesse des mécanismes de marché entraîne généralement les prix à la hausse, de sorte que le niveau des prix relatifs peut donner une idée de l'état de la concurrence. Toutefois, cet indicateur reflète aussi le niveau de revenu du pays ainsi que les impôts indirects, les tendances de la consommation et la taille du secteur public. Ces réserves faites, le niveau des prix du Danemark (mesuré par les parités de pouvoir d'achat) se situe dans la partie haute de la fourchette, même correction faite du PIB par habitant (graphique 4.1). La même conclusion avait été formulée dans l'Étude de 1993, ce qui montre qu'il s'agit là d'une caractéristique ancrée de l'économie. Correction faite des différences concernant la TVA et les droits d'accise, l'Autorité de la concurrence a constaté que les prix au Danemark dépassent d'environ 5 % ceux de pays comparables (Konkurrencestyrelsen, 2004a).

Le niveau des prix (hors impôts indirects) est en général élevé dans les secteurs où l'on relève d'autres indices de faiblesse de la concurrence (tableau 4.2). Sont concernés la construction, les services financiers et certains services non financiers, les livres, journaux et magazines et la distribution de diverses boissons. En revanche, les prix nets d'impôts sont relativement bas dans le secteur des télécommunications. Les tarifs de l'électricité sont également faibles en comparaison d'autres pays, même si les tarifs industriels sont plus élevés que chez les autres membres du marché nordique de l'électricité. Le niveau

Tableau 4.1. **Croissance de la productivité du travail dans certains secteurs**

Pourcentage de variation annuelle moyenne

	Danemark	Norvège	Suède	Finlande	Belgique	France	Allemagne	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	États-Unis
<b>1990 à 2002<sup>1</sup></b>											
Agriculture et sylviculture <sup>2</sup>	4.8	5.4	3.4	4.9	3.8	4.1	..	4.4	2.6	3.7	2.4
Total secteur manufacturier	2.3	1.0	5.9	4.8	2.9	3.7	..	1.6	2.2	2.7	3.9
Produits alimentaires et boissons <sup>3</sup>	2.0	1.3	2.6	4.1	1.7	-1.0	0.8	1.5	3.2	..	-1.6
Imprimerie et édition <sup>3</sup>	-0.1	-0.9	3.3	2.5	..	0.8	1.7	..	2.4	..	-1.5
Électricité, gaz et eau	2.7	3.9	1.8	5.9	4.3	2.0	..	4.1	3.0	7.8	1.0
Construction	0.3	0.8	0.6	0.1	0.3	-0.4	..	-0.1	-1.0	2.2	0.2
Total services	1.3	2.0	1.5	1.3	0.9	0.3	..	0.5	0.4	1.6	1.6
Commerce de gros et de détail	2.3	5.4	3.2	1.4	1.4	1.0	..	1.3	0.8	..	3.9
Postes et télécommunications <sup>3</sup>	6.4	11.4	7.3	9.6	..	4.5	13.0	9.2	6.9	..	4.3
Services financiers	0.0	-0.1	-0.5	0.9	0.1	-1.1	..	-1.4	-0.6	0.9	0.7
Services collectifs, sociaux et personnels	0.8	0.4	0.5	0.0	0.4	0.4	..	0.0	-0.2	0.9	-0.3
<b>1997 à 2002<sup>4</sup></b>											
Agriculture et sylviculture <sup>2</sup>	2.6	2.1	4.4	6.0	3.8	1.7	2.0	2.2	1.8	5.8	4.7
Total secteur manufacturier	3.1	1.0	5.8	4.5	3.2	3.8	1.8	1.0	1.4	2.5	3.5
Produits alimentaires et boissons <sup>5</sup>	2.5	3.1	2.6	2.8	2.2	-1.4	-0.7	0.7	0.8	..	-4.7
Imprimerie et édition <sup>5</sup>	0.1	-1.2	3.3	1.5	..	1.5	1.2	0.9	2.0	..	-0.9
Électricité, gaz et eau	-0.0	8.3	1.6	4.1	3.8	2.6	4.6	6.4	2.8	4.7	-0.9
Construction	1.0	-2.4	-1.3	-1.5	1.6	-1.3	1.0	-0.8	-0.1	1.0	-0.3
Total services	1.1	2.0	0.9	0.9	0.1	0.5	1.0	0.3	0.7	1.7	2.4
Commerce de gros et de détail	1.5	5.5	2.6	2.2	1.1	1.4	0.2	0.5	1.7	..	5.4
Postes et télécommunications <sup>5</sup>	5.1	14.0	7.3	12.4	..	7.5	17.3	10.1	9.7	..	4.5
Services financiers	-0.1	-0.6	-1.7	-1.1	-1.3	-2.2	-1.0	-2.2	-0.4	1.4	1.7
Services collectifs, sociaux et personnels	-0.2	0.3	0.3	-0.2	0.8	0.8	0.0	0.5	-0.1	0.5	-0.0

1. 1992 à 2001 pour les États-Unis et l'Allemagne.

2. Y compris la chasse et la pêche.

3. 1994 to 2002 pour la Suède.

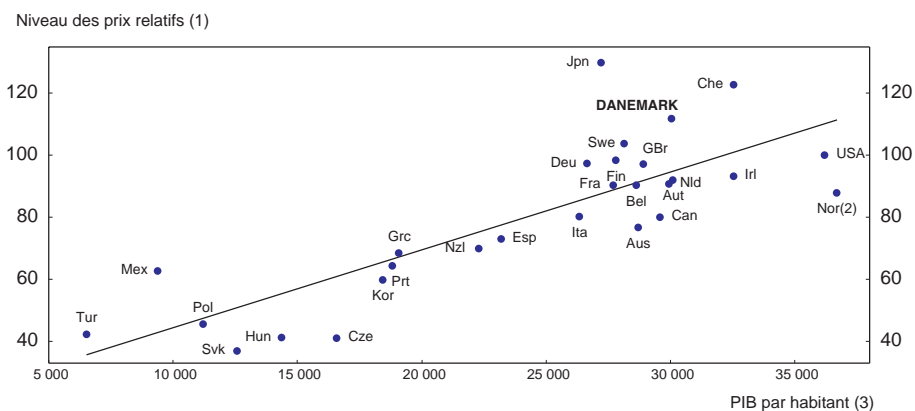
4. 1997-2001 pour les États-Unis.

5. 1997-2001 pour l'Allemagne.

Source : OCDE, Base de données sur l'analyse structurelle, édition 2004, juin 2004.

Graphique 4.1. **Le niveau général des prix est élevé**

Niveau des prix relatifs, moyenne, 1998-2002



1. Parités de pouvoir d'achat divisées par le taux de change, États-Unis = 100.

2. 1998-2001.

3. En \$US, convertis à l'aide des PPA.

Source : OCDE, base de données sur les comptes nationaux annuels.

relativement bas des prix nets des véhicules à moteur s'explique par une fiscalité extrêmement élevée (voir OCDE, 2002b) qui contraint les producteurs à abaisser les prix de gros pour pouvoir commercialiser quelques véhicules neufs sur le marché national. À l'inverse, les prix des pièces détachées sont élevés car les producteurs s'efforcent de récupérer une partie de leurs marges perdues. Toutefois, étant donné que la nouvelle réglementation européenne autorise les détaillants danois à ouvrir des bureaux de vente dans d'autres pays (et vice versa) et à pratiquer l'importation parallèle de pièces détachées d'origine, une certaine harmonisation des prix est à prévoir dans les prochaines années.

Tableau 4.2. **Les écarts de prix (nets d'impôts) varient selon les catégories de dépenses)<sup>1</sup>**Indice, UE9 = 100, 2000-02<sup>2</sup>

Groupe	Niveau des prix	Groupe	Niveau des prix
<b>Articles à prix élevés</b>		Hôtels etc.	113
Pièces d'automobiles	121	Gazole	112
Éducation, garde d'enfants	119	<b>Articles à prix bas</b>	
Services à la personne	119	Café et cacao	89
Boissons gazeuses	119	Communications	86
Assurance	119	Électricité <sup>3</sup>	84
Livres, journaux, magazines	119	Véhicules à moteur <sup>4</sup>	82
Mazout de chauffage	116	Fleurs, etc.	80
Transport public	116	<b>Investissements à prix élevés</b>	
Boissons alcoolisées	115	Construction de logements	135
Légumes	115	Matériel de transport	134
Services financiers	115	Autres travaux de construction	113
Agences de voyages	114	Construction de locaux d'entreprise	112

1. La comparaison porte sur les parités de pouvoir d'achat d'Eurostat divisées par les taux de change. Les prix nets sont obtenus en soustrayant la TVA et les droits d'accises des indices de prix d'Eurostat. Les huit autres pays sont les suivants : Belgique, Finlande, France, Allemagne, Pays-Bas, Italie, Suède et Royaume-Uni.

2. Voir la source pour les périodes de temps précises correspondant aux différentes rubriques.

3. Danemark en comparaison de l'UE-9 sauf Suède.

4. Danemark en comparaison de l'UE-15.

Source : Konkurrencestyrelsen (2004a), *Konkurrenceredegørelse 2004*, juin.

Les industries où la concurrence est faible peuvent aussi présenter des *avantages de salaire* supérieurs à la moyenne<sup>2</sup>. Au Danemark, ces avantages ne sont pas en général considérables, mais ils semblent relativement élevés dans les activités suivantes : extraction de pétrole et de gaz, production de papier, imprimerie et édition, produits chimiques, services financiers et professionnels et transports aériens (Jean et Nicoletti, 2002; Konkurrencestyrelsen, 2004a).

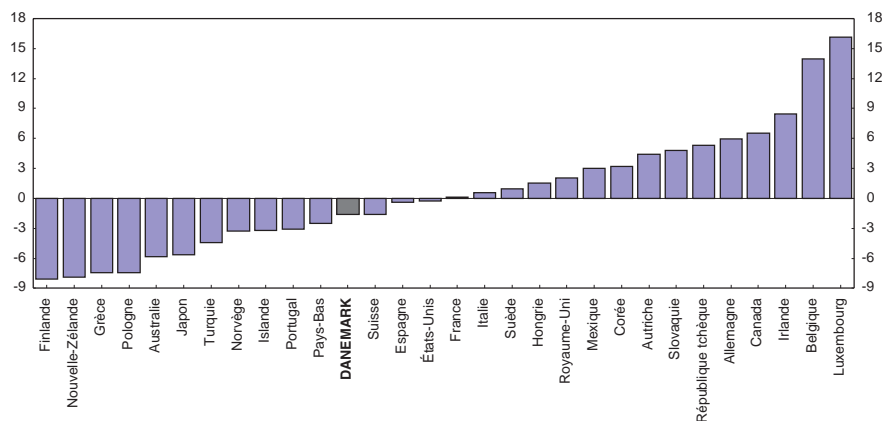
Quelques-unes de ces activités se caractérisent aussi par une *forte concentration*<sup>3</sup>. La concentration tend à être élevée dans un petit pays, mais la concurrence émanant de l'étranger réduit normalement la puissance de marché potentielle dans les secteurs où les obstacles aux échanges sont faibles. C'est le cas par exemple de la fabrication de produits pharmaceutiques et de certaines composantes du secteur des produits alimentaires, boissons et tabacs, où les ratios de concentration des quatre plus grandes entreprises dépassent 80 %, alors que les ratios corrigés des importations tombent à moins de 50 % (les ratios corrigés des importations sont obtenus en multipliant les ratios de concentration des quatre premières entreprises par l'unité moins la part des importations). Toutefois, la concentration demeure élevée dans le secteur des brasseries et dans la production de boissons gazeuses, où le niveau élevé des prix des produits reflète donc la puissance commerciale, ainsi que dans le secteur laitier où une seule coopérative détient une position de quasi-monopole. Dans l'ensemble, la concentration corrigée des importations semble avoir diminué au cours de la période 1992-2002 (Konkurrencestyrelsen, 2004a).

Comme on l'a vu, la concurrence du commerce extérieur est importante pour contrebalancer des ratios de concentration élevés parmi les producteurs nationaux. À en juger par la *pénétration des importations* – corrigée de facteurs structurels tels que la taille du pays (population), le niveau du PIB par habitant et les barrières naturelles au commerce reflétant les coûts de transport – et le flux des *investissements directs étrangers* (IDE), le Danemark se situe près de la moyenne compte tenu de ses caractéristiques (graphique 4.2)<sup>4</sup>.

Les *entrées et sorties d'entreprises*, qui peuvent être considérées comme un indicateur du dynamisme des pressions concurrentielles, sont relativement élevées dans les services aux entreprises mais à peine moyennes dans les industries manufacturières (le secteur des

Graphique 4.2. **La pénétration des importations est légèrement inférieure à la moyenne, correction faite des caractéristiques nationales<sup>1</sup>**

Points de pourcentage, 1997-2002<sup>2</sup>



1. Valeurs résiduelles par pays correction faite des effets de la taille du pays, du PIB par habitant et des coûts de transport.

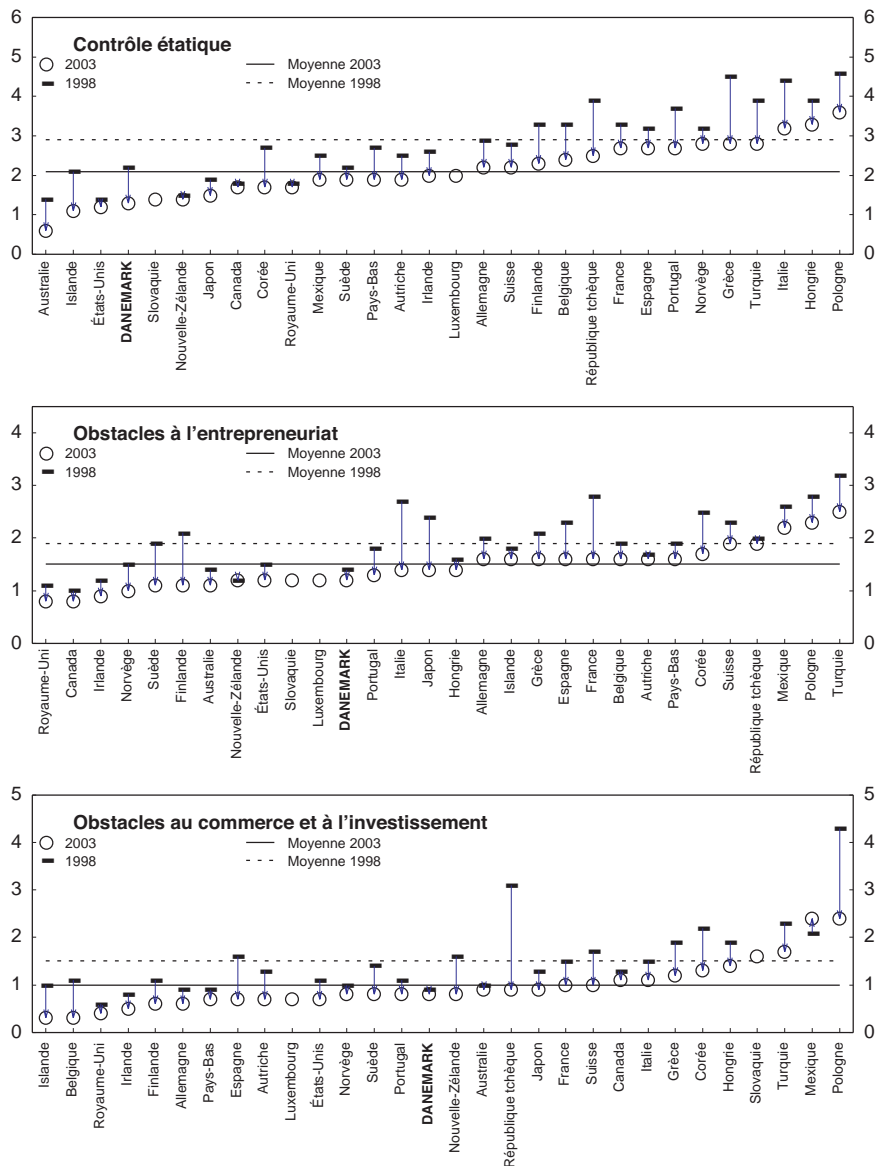
2. Ou dernière année disponible.

Source : Calculs de l'OCDE.

entreprises apparaissant moins dynamique si l'on fait abstraction des entreprises sans salarié; voir le chapitre 5). Les taux d'entrée s'avèrent particulièrement bas dans le secteur des produits alimentaires, boissons et tabacs, les matériaux de construction, les produits pharmaceutiques (vente de détail), les transports aériens et maritimes, les services professionnels et les autres services (Konkurrencestyrelsen, 2004a). Dans certains de ces secteurs, le niveau réduit des entrées est probablement dû à des *obstacles réglementaires*; c'est le cas surtout dans les services de réseau, les transports et la plupart des services professionnels.

En général, le Danemark est l'un des pays de l'OCDE où la réglementation des marchés de produits est la plus réduite; les actions proconcurrentielles de la décennie écoulée se manifestent par une réduction notable de l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits entre 1998 et 2003 (graphique 4.3). Les progrès ont résulté

Graphique 4.3. La réglementation des marchés de produits a été allégée



Note : Les indicateurs peuvent varier de 0 à 6; des valeurs élevées dénotent une réglementation plus stricte.

Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits.

principalement d'une diminution de l'intervention étatique, tandis qu'on n'a guère constaté de nouveaux allègements des obstacles à l'activité entrepreneuriale, déjà relativement faibles. Un groupe de travail gouvernemental a recensé plusieurs domaines dans lesquels les réglementations pourraient être ajustées ou supprimées de manière à accroître la concurrence. Il s'agit par exemple de la loi sur l'aménagement du territoire, qui réglemente la taille et l'emplacement des locaux commerciaux, des restrictions visant la propriété des bureaux d'avocats et la publicité des services juridiques, ainsi que d'une procédure d'agrément spécifique du Danemark pour les matériaux de construction.

## Le droit de la concurrence et son application

Le gouvernement danois a modernisé tardivement son droit de la concurrence et réglé la plupart des problèmes majeurs recensés dans l'*Examen de la réforme de la réglementation*, publié par l'OCDE en 2000. Ce n'est donc que depuis 2001 que le droit de la concurrence a été harmonisé avec les règles européennes, mais une «culture de la concurrence» plus vigoureuse est en train d'apparaître. La panoplie d'instruments d'action du Danemark inclut désormais le contrôle des fusions, et pas seulement l'interdiction des accords restrictifs et de l'abus de position dominante. Les amendes ont été alourdies et peuvent désormais être calculées en fonction du chiffre d'affaires, même si les tribunaux n'ont pas encore eu l'occasion d'infliger les amendes majorées.

Le régime de contrôle des fusions est désormais en place, mais il est relativement léger. Le gouvernement a proposé que le Danemark s'aligne sur l'UE en modifiant le critère de position dominante utilisé pour le contrôle des fusions (qui serait par conséquent un obstacle significatif à une concurrence efficace), ce qui lui permettrait de viser les fusions qui ne créent pas de position dominante mais qui ont néanmoins des effets anticoncurrentiels. En revanche, les seuils à partir desquels le Conseil de la concurrence est compétent sont beaucoup plus élevés que dans des économies de taille comparable et devraient donc être abaissés. La crédibilité du contrôle des fusions souffre également du fait que le Conseil n'a jusqu'ici rejeté aucune fusion. Les effets pro-concurrentiels des actions correctives envisagées et leur relation avec les problèmes antitrust en cause dans la fusion doivent être clairs. Pour déterminer la situation à cet égard, l'Autorité antitrust a récemment publié une évaluation des actions correctrices appliquées jusqu'ici aux décisions de fusions.

L'intervention d'un trop grand nombre d'organismes contrarie la mise en œuvre du cadre d'action (encadré 4.1). En outre, le Conseil de la concurrence et le Tribunal d'appel présentent des carences :

- Le *Conseil de la concurrence*, composé de 19 membres à temps partiel (experts en matière de concurrence et représentants des partenaires sociaux), a un effectif trop important et implique un trop grand nombre de groupes d'intérêt spéciaux. Il ne contribue guère à la mise en œuvre de la politique de la concurrence, si ce n'est en instaurant un certain sentiment de consultation et d'appropriation des décisions parmi les partenaires sociaux. La lourdeur de ses mécanismes de prise de décision est particulièrement manifeste dans le domaine du contrôle des fusions. Dans les affaires de fusion, les délais sont stricts et un grand nombre d'informations confidentielles ou commercialement sensibles sont en général examinées. Les négociations avec l'Autorité se poursuivent généralement jusqu'à une ou deux semaines avant la réunion du Conseil. Durant ce processus, l'Autorité reste en contact avec le président et le vice-président du Conseil.

### Encadré 4.1. Les principaux acteurs du cadre de la concurrence

L’*Autorité de la concurrence*, principale institution, compte un effectif d’environ 125 agents, dont 70 environ s’occupent exclusivement des problèmes antitrust, alors que les autres traitent de questions comme l’énergie, les marchés publics et l’aide d’État. Elle tranche un grand nombre d’affaires et s’efforce d’améliorer la culture de la concurrence au Danemark. Elle tranche elle-même les affaires de routine mais soumet les affaires plus complexes au Conseil de la concurrence et les affaires pénales au Procureur spécial lorsqu’elle estime qu’une amende serait appropriée. En outre, elle prend des mesures pour intensifier la concurrence dans les industries de réseau, réduire ou d’éliminer les effets anticoncurrentiels de la réglementation, améliorer le comportement du secteur public sur le marché et ouvrir davantage les marchés danois, par exemple en développant la normalisation.

Le *Conseil de la concurrence* est un organe de 19 membres, composé d’experts de la concurrence et de représentants des partenaires sociaux. Tous les membres travaillent à temps partiel sur les affaires, se réunissant en moyenne une fois par mois durant cinq heures. Le Conseil peut prendre des ordonnances de cesser et de s’abstenir, accorder et révoquer des exemptions individuelles, examiner des fusions et certifier qu’un comportement n’est pas anticoncurrentiel. Il n’est pas habilité à imposer des amendes.

Le *Tribunal d’appel de la concurrence* est un organe composé de trois membres (bientôt cinq) qui vérifie les décisions du Conseil (et de l’Autorité) avant qu’elles ne fassent l’objet de recours devant le système judiciaire.

Le *Procureur spécial pour les délits économiques graves* soumet directement les affaires criminelles aux instances judiciaires. Il instruit les affaires que lui soumet l’Autorité et peut décider de saisir les tribunaux. L’Autorité décide s’il convient de confier une affaire au *Procureur spécial* ou au *Conseil*. Une considération essentielle dans la décision de l’Autorité est la question de savoir si les éléments de preuve sont assez solides pour étayer une inculpation. Le Procureur spécial peut avoir un point de vue différent, cependant, pour ce qui est des affaires auxquelles il faut donner suite.

*Les tribunaux.* Les affaires de concurrence, comme toutes les affaires relatives aux entreprises, sont traitées par les tribunaux ordinaires. Il existe un tribunal commercial spécialisé mais qui n’a pas compétence dans les affaires impliquant le respect du droit de la concurrence.

*Les clients.* Jusqu’ici, les tribunaux danois ont tranché très peu d’actions privées en dommages concernant des infractions à la concurrence. Cela peut s’expliquer par une pratique qui consiste à ne pas rendre publics les noms des auteurs d’une infraction si ceux-ci acceptent d’acquiescer des amendes dans le cadre d’un accord amiable. Par ailleurs, les actions collectives ne sont pas en usage au Danemark à l’heure actuelle.

Les membres du Conseil, qui en principe prennent la décision finale, ne reçoivent généralement la documentation pertinente que quelques jours avant la réunion et se trouvent donc pratiquement mis devant un fait accompli. Bien que le Conseil ait effectivement rejeté un accord négocié concernant une fusion et, dans certains cas, se soit efforcé de définir les orientations générales des négociations futures, il n’est pas bien placé pour trancher les affaires de fusion.

- Certaines des décisions du *Tribunal d’appel* ont été sommaires et médiocrement argumentées, ce qui ne contribue guère à clarifier la jurisprudence en gestation. Dans



une série d'actions en recours impliquant des coopératives agricoles, le Tribunal a paru moins préoccupé du droit de la concurrence que des « principes coopératifs » et des droits contractuels entre les acteurs du secteur, alors même que ces droits ne constituent pas un ensemble formel de règles. Pour ses défenseurs, le Tribunal est un organe de décision rapide et peu coûteux, qui évite les procès interminables. Ses détracteurs y voient une source opaque de décisions insuffisamment expliquées que le Conseil de la concurrence ne peut pas faire réexaminer dans le cadre du système judiciaire.

Cela conduit à se demander si le Danemark a besoin, entre l'Autorité et les tribunaux, de deux organes de décision collégiaux dont aucun n'est habilité à infliger des amendes. Il est certes judicieux de disposer d'un organisme collégial distinct et indépendant qui examine les questions économiques et juridiques et impose des amendes administratives. Mais le système pourrait être amélioré soit en restructurant le Conseil de la concurrence et en supprimant le Tribunal, soit en agrandissant le Tribunal et en le dotant d'une plus grande expertise économique, mais en supprimant le Conseil. Un Tribunal commercial spécialisé pourrait également remplacer le Tribunal d'appel, à l'instar du système en place dans l'Union européenne où les décisions de la Commission peuvent être contestées devant le Tribunal de première instance. Cela permettrait peut-être d'améliorer les décisions de l'Autorité et du Conseil, à la fois parce que ces organes comprendraient qu'une norme de preuve plus élevée est indispensable, mais aussi parce que des décisions d'appel mieux argumentées conforteraient la jurisprudence naissante. À défaut, on pourrait conserver le Conseil de la concurrence (de préférence dans une version allégée) et renforcer le Tribunal d'appel en développant son expertise économique. En outre, le Tribunal pourrait bénéficier d'un renouvellement par rotation des membres.

La principale lacune du cadre de la concurrence vient de ce que les mesures de clémence ne font pas effectivement partie de la panoplie d'action. Les programmes de clémence sont donc peu efficaces. L'Autorité de la concurrence, qui est le principal organe d'investigation et le premier point de contact d'un « dénonciateur » potentiel, n'a pas l'autorité pour garantir un traitement clément. (Lorsqu'une affaire est renvoyée devant les tribunaux, le Procureur spécial peut négocier un accord avec une entreprise qui « tire le signal d'alarme » et recommander une réduction des amendes imposées par les tribunaux. Le juge peut ne pas tenir compte de cet avis, mais les tribunaux ont jusqu'ici suivi les recommandations du Procureur et n'ont pas réduit les « rabais ». En outre, le taux normal de réduction de l'amende (à peine 10-20 %) est extrêmement faible. L'expérience internationale montre qu'il est possible de démanteler des ententes grâce aux programmes de clémence, mais pour que cette stratégie produise un réel effet, il faut garantir la certitude d'une réduction considérable des amendes, de manière à créer une forte asymétrie entre l'entreprise qui donne l'alerte et les autres membres de l'entente<sup>5</sup>.

Le champ d'action de la loi sur la concurrence a été étendu à la réglementation publique et aux aides d'État qui faussent la concurrence. Même s'il s'agit là d'une étape positive, c'est le ministre en cause qui décide de ce qui est légitime, aussi la marge de manœuvre du Conseil de la concurrence contre les décisions ministérielles anti-concurrentielles est limitée. Le Conseil peut mettre l'accent sur la façon dont une décision ou une réglementation officielle nuit à la concurrence et proposer une solution, en invoquant une procédure prévue par la loi qui exige du ministère ou de tout autre organe responsable qu'il réponde publiquement dans les trois mois. Les conflits entre la politique de la concurrence et les autres objectifs d'une réglementation particulière pourraient être

réglés plus efficacement si un arbitre indépendant décidait à la place du ministre dans quelle mesure des restrictions de la concurrence sont nécessaires pour réaliser les finalités de telle ou telle réglementation. Une modification de la loi par le Parlement pour passer outre l'Autorité de la concurrence est, bien entendu, une possibilité qui vaut pour tous les pays de l'OCDE.

## Une concurrence plus vigoureuse est nécessaire dans le secteur public

Le secteur public du Danemark est l'un des plus développés de la zone OCDE eu égard à la taille de l'économie. C'est la conséquence du modèle danois qui consiste à assurer l'égalité d'accès à un large éventail de services publics. Mais dans de nombreux cas, la décision de *financer* un service public ne signifie pas qu'un organisme gouvernemental doit également le *fournir*. Le Danemark a été plus lent que d'autres pays à séparer le financement de la prestation, et les collectivités locales en particulier préfèrent produire les services elles-mêmes. Cette section examine la concurrence dans les services publics, en mettant l'accent sur la sous-traitance, le libre choix du prestataire, les opérations des organismes publics sur les marchés concurrentiels, la privatisation et les aides d'État.

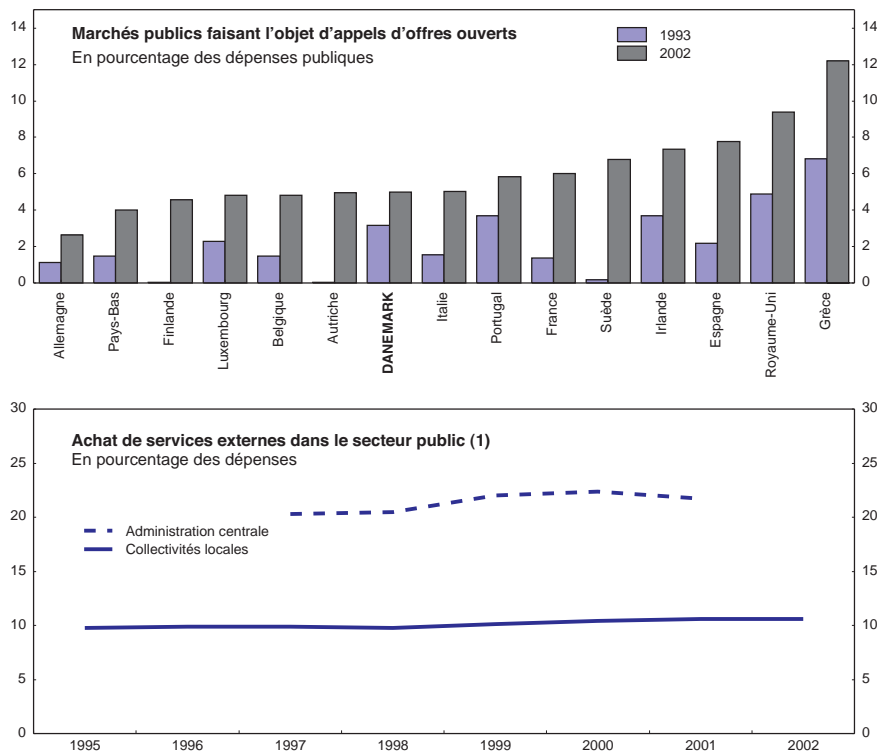
La diversité des tailles et des modes d'organisation du secteur public dans la zone de l'OCDE montre qu'il n'y a guère de limites concernant les catégories de services financés par l'État susceptibles d'être produits sur des marchés concurrentiels. La pratique est souvent ancrée dans la tradition. Les établissements d'enseignement tertiaire gérés par le privé, bien acceptés aux États-Unis, sont pratiquement inexistantes au Danemark. C'est apparemment l'inverse pour les entreprises de lutte contre l'incendie. Par conséquent, l'expérience et la volonté politique sont sans doute d'importants obstacles à l'ouverture à la concurrence des activités traditionnelles du secteur public. Toutefois, le dispositif institutionnel requis varie selon les catégories de services. Lorsque des marchés privés efficaces existent ou sont susceptibles d'émerger rapidement, le régime d'appel d'offres peut être préférable. Sinon, les utilisateurs pourraient être autorisés à choisir leurs fournisseurs, ce qui susciterait une concurrence pour la qualité entre les organismes publics ou entre prestataires publics et prestataires privés, dans le cadre d'un système de bons. L'évaluation comparative des unités du secteur public (par exemple, les services de police locaux) peut donner une idée de la structure des coûts de production lorsqu'il n'existe pas de marché performant ou que des impératifs de discrétion ou des décisions légalement contraignantes pour les citoyens rendent la participation privée pratiquement impossible. Dans ces cas, on peut créer un élément de concurrence en rémunérant les producteurs en proportion de leur efficacité relative. En tout état de cause, les fonctions de soutien peuvent presque toujours être exposées à la concurrence par le biais des appels d'offres et de la passation de marchés.

Le Danemark a mis en œuvre assez rapidement les réglementations européennes sur les marchés publics, mais sa performance est médiocre à l'aune d'indicateurs tels que les taux de passation de marchés et l'ampleur des mécanismes de libre choix. Cela reflète sans doute des obstacles formels et informels à la concurrence dans certaines activités, notamment des restrictions visant les services qui peuvent faire l'objet d'appels d'offres et des prescriptions spécifiques sur les modalités de production de ces services. En outre, la mise en œuvre d'un cadre pour les contrats inférieurs aux seuils de l'UE a été lente.

### Il reste beaucoup à faire pour développer les appels d'offres et la sous-traitance

Le Danemark se situe à la partie inférieure du segment médian des pays de l'UE en ce qui concerne la publicité des marchés publics, loin derrière des pays tels que la Suède et le Royaume-Uni. De surcroît, il n'y a pratiquement pas eu d'amélioration dans ce domaine au cours de la décennie écoulée, surtout parmi les collectivités locales (graphique 4.4)<sup>6</sup>. Les services techniques, notamment l'urbanisme, le logement, les dispositions environnementales, la circulation et les infrastructures, se classent en tête pour la part moyenne des achats externes dans les dépenses totales, sans doute parce que les marchés privés concurrentiels – et, partant, les gains potentiels les plus élevés – se rencontrent principalement dans ce secteur (tableau 4.3). Fait surprenant, la sous-traitance n'est guère observée dans certains secteurs dotés de marchés bien développés : gestion des cantines et entretien des propriétés, parcs et jardins, etc. Cela traduit peut-être une réticence générale à impliquer les prestataires privés dans les activités municipales, encore que le volume et la nature des achats effectués sur le marché varient beaucoup d'une commune à l'autre : ainsi, dans le secteur technique, la part des achats externes va de 13 à 88 % (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003c).

Graphique 4.4. Les progrès dans le secteur des marchés publics sont lents



1. Les services exonérés de TVA ne sont pas inclus.

Source : Eurostat, *Indicateurs structurels*; Konkurrencestyrelsen (2004a), *Konkurrenceredegørelse 2004*, juin.

Diverses raisons expliquent le faible niveau moyen et la forte variation des achats externes parmi les municipalités; *Premièrement*, les réglementations sectorielles entravent l'ouverture des marchés publics. Ainsi, la gestion des écoles primaires et des collèges ne peut pas faire l'objet d'un appel d'offres. Les entreprises à but lucratif ne sont pas autorisées à gérer les structures d'accueil pour les enfants; de plus, les prescriptions

**Tableau 4.3. Les achats externes des collectivités locales varient selon les catégories de services**

En pourcentage des coûts d'exploitation

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Urbanisme, logement et environnement	43.9	44.5	47.6	47.8	47.3	47.5	47.7	49.0	50.5	35.2 <sup>1</sup>	35.7
Services d'utilité publique	13.0	16.2	16.7	17.2	17.2	17.6	16.3	16.9	19.8	35.8 <sup>1</sup>	33.8
Circulation et infrastructure	38.6	40.8	41.6	42.8	41.9	38.6	39.3	38.7	38.6	32.7	31.7
Éducation et culture	5.3	5.4	5.2	5.4	5.7	5.7	5.8	5.9	6.0	5.9	5.9
Hôpitaux et assurance-maladie	3.9	4.1	4.1	3.8	3.9	4.1	4.4	4.9	5.0	5.3	5.4
Protection sociale et santé	3.4	3.3	3.6	3.8	4.0	4.1	4.2	4.4	4.7	5.0	5.5
Administration	16.6	17.0	16.9	17.4	17.7	17.8	17.7	18.6	19.5	20.0	19.9
Total	8.9	9.3	9.6	9.8	9.9	9.9	9.8	10.1	10.4	10.6	10.6

Note : Seuls sont inclus les achats auprès de fournisseurs inscrits au registre de la TVA. Dans les secteurs bénéficiant d'une exemption de la TVA (traitements hospitaliers, éducation, soins aux enfants et aux personnes âgées), les nombres indiqués dans le tableau peuvent donc sous-estimer le montant réel. Les achats aux sociétés de production propre des communes sont inclus.

1. Les fortes fluctuations entre 2000 et 2001 sont dues à des modifications des méthodes comptables des entreprises de services publics.

Source : Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003c), *Vækstredøgørelse 03 – Analyser*, décembre.

concernant le nombre et le niveau d'études des agents ainsi que l'organisation des activités peuvent être parfois excessivement rigides.

Deuxièmement, les entreprises privées se trouvent souvent désavantagées lorsque des équipes internes participent aux appels d'offres et à la sous-traitance, car les coûts de l'unité de production publique ne sont pas intégralement pris en compte pour la comparaison des offres. L'exonération de TVA et d'autres impôts, les amortissements et les coûts en capital ne sont pas totalement répercutés, et les entreprises privées peuvent aussi voir moins de facilités pour recruter la main-d'œuvre bon marché fournie par les chômeurs inscrits dans les programmes de réinsertion<sup>7</sup>. Alors que la Directive sur la sous-traitance (*udbudscirkulæret*) définit un cadre pour les marchés public en deçà des seuils définis par l'UE au niveau de l'administration centrale et contient des règles précises sur la façon de calculer les coûts de production internes afin d'empêcher les subventions croisées, il n'existe pas de directive du même type pour les administrations locales. En outre, les comptes des collectivités locales ne fournissent pas les informations nécessaires pour distinguer les coûts de différentes unités, ce qui est indispensable pour éviter les subventions croisées, et les règles de détermination des coûts pour une procédure d'appel d'offres crédible sont inadaptées (la comptabilité par la méthode du coût intégral n'est prévue que pour 2007).

Troisièmement, de nombreuses communes estiment que les coûts de transaction associés à la procédure de passation de marchés constituent un important obstacle aux appels d'offres (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003c). La rédaction des contrats, le contrôle de la conformité et le changement de fournisseur peuvent se révéler trop onéreux pour de petites municipalités, surtout quand les gestionnaires publics manquent d'expérience. De même, des entreprises privées peuvent hésiter à soumissionner si la procédure est jugée trop coûteuse par rapport à la valeur de l'offre ou si le marché est trop restreint.

Quatrièmement, si les différences idéologiques n'influent pratiquement pas sur le degré d'orientation commerciale des municipalités, la présence d'une forte « coalition pour la

protection sociale » (salariés du secteur public et bénéficiaires d'une aide publique au revenu) peut entraver la sous-traitance (Christoffersen et Paldam, 2000). Ainsi, à moins d'être confrontés à de graves problèmes budgétaires, les responsables politiques et les fonctionnaires locaux ne sont guère incités à se tourner vers la sous-traitance, car cela finirait par mettre en danger leur propre position. Si cet argument est difficile à étayer par des éléments tangibles, il s'accorde avec le scepticisme de l'opinion publique à l'égard de la concurrence dans les services publics, encore que les expériences locales et internationales dans ce domaine aient été en général satisfaisantes (Lundsgaard, 2003) (encadré 4.2)<sup>8</sup>.

#### Encadré 4.2. **Bilan de la sous-traitance**

Quelques études danoises ont examiné les résultats du recours aux appels d'offres dans le secteur public. D'après une analyse de l'association des collectivités locales, des réductions de coûts ont été obtenues pour la moitié des appels d'offres (les économies les plus importantes étant réalisées dans le nettoyage et dans le ramassage des ordures ménagères), tandis que les coûts ont été inchangés ou plus élevés dans l'autre moitié des contrats et que les niveaux de service sont restés pour l'essentiel identiques; lorsqu'il y a eu changement, c'est principalement dans le sens d'une amélioration (Kommunernes Landsforening, 2001). De plus, les appels d'offres semblent avoir des effets positifs dans d'autres domaines, car ils conduisent à mettre davantage l'accent sur la planification des tâches et le contrôle des ressources. Le Conseil économique a également constaté que la sous-traitance au niveau municipal s'était traduite dans l'ensemble par des réductions de coûts (Det Økonomiske Råd, 2004). Tandis que les salariés peuvent juger que le rythme du travail s'est intensifié, cet effet est souvent contrebalancé par le fait que chaque individu a davantage d'influence sur l'organisation du travail (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003c). Les analyses menées au Danemark reflètent en général celles de la Suède, pays scandinave qui bénéficie de la plus grande expérience en matière d'appels d'offres sur les services financés par les deniers publics (OCDE, 2004a).

Les plus fortes réductions de coûts sont souvent observées dans les premiers appels d'offres et dans les secteurs autres que les services sociaux (c'est-à-dire les secteurs techniques où un marché privé concurrentiel est souvent déjà en place). Selon les estimations présentées dans Det Økonomiske Råd (2004), les petites communes et les communes à faible taux d'achats externes sont celles qui profitent le plus de la sous-traitance. Cela s'explique sans doute par le fait que la production interne des grandes municipalités donne lieu à des économies d'échelle et que les communes ont naturellement tendance à privilégier d'abord la sous-traitance dans les secteurs présentant le potentiel le plus élevé (de sorte que la sous-traitance se caractérise par des rendements décroissants). Toujours selon les estimations, si les municipalités ayant un taux de sous-traitance inférieur à la moyenne portaient celui-ci au niveau moyen, les économies de coûts ainsi réalisées pourraient avoisiner 2 milliards de couronnes par an.

Le gouvernement a lancé plusieurs initiatives pour accélérer la procédure d'appel d'offres et de sous-traitance, notamment l'élaboration de stratégies d'externalisation obligatoire à tous les niveaux et la mise en place d'un Bureau de la sous-traitance chargé de conseiller les acteurs du secteur public sur l'ouverture à la concurrence et de fournir des analyses et des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité et la qualité dans le secteur public. Le gouvernement a également admis les opérateurs privés dans les

segments du placement et de la réinsertion et institué un « droit de contestation », en vertu duquel une entreprise privée peut, de sa propre initiative, faire des offres pour la production de services financés sur les deniers publics. Toutefois, les stratégies municipales en matière de services sont de qualité variable et difficiles à comparer, ce qui entrave les évaluations comparatives. Du reste, peu d'entreprises ont usé du droit de contestation, peut-être parce qu'elles craignent que la coopération future ne soit compromise si les unités municipales s'estiment en butte à des manœuvres d'intimidation, ou parce que les communes ne sont pas tenues d'accepter l'offre de l'entreprise, si favorable soit-elle. Le Bureau de la sous-traitance a passé beaucoup de temps à définir les activités qui ne peuvent pas faire l'objet d'un appel d'offres, mais a récemment présenté plusieurs recommandations visant à renforcer la concurrence pour la prestation de services sociaux publics.

Le recours aux appels d'offres et à la sous-traitance devrait être stimulé par la réforme structurelle des collectivités locales, qui donnera naissance à des municipalités et régions moins nombreuses mais plus grandes, dotées de ressources plus appropriées pour mener à bien ces procédures (voir le chapitre 2). Pour autant, les problèmes évoqués ci-dessus montrent que de nouveaux efforts s'imposent. La suppression de quelques réglementations inutiles serait une première étape. C'est le cas notamment de l'interdiction faite aux entreprises à but lucratif d'offrir des services de garde d'enfants (la levée de cette interdiction a été proposée par le gouvernement). Un autre problème subsiste : plusieurs grands segments du secteur public n'ont pas d'idée précise des coûts de production. Cela exige des réformes comptables et des programmes plus dynamiques d'évaluation des coûts et de la qualité, domaine dans lequel le Danemark semble accuser du retard sur ses voisins scandinaves comme sur les autres pays de l'OCDE. Les réformes comptables et budgétaires qui doivent être mises en œuvre dans leur intégralité en 2007 devraient apporter une contribution à cet égard en introduisant, par exemple, la comptabilité sur la base du fait générateur. D'autres réformes devraient viser à instaurer des règles du jeu équitables, notamment en veillant à ce que le régime de la TVA et les autres règles fiscales n'avantagent pas les prestataires publics. L'obligation de lancer des appels d'offres pour les activités des collectivités locales pourrait être inscrite dans les accords annuels sur les finances des autorités locales. À défaut, la directive d'État sur la sous-traitance pourrait être transposée dans la législation et appliquée aux collectivités locales. On pourrait également améliorer le droit de contestation en supprimant la possibilité de refuser une offre qui induirait probablement des réductions de coûts (d'après une évaluation faite par un organisme indépendant, par exemple le Bureau de la sous-traitance, ce qui réduirait la possibilité de manœuvres stratégiques de la part des entreprises); cette « contestation » pourrait être acceptée ou donner lieu à un appel d'offres ouvert. Le gouvernement examine les moyens de développer des partenariats public-privé dans les secteurs où le recours aux appels d'offres serait moins approprié; toutefois, le bilan de ces accords dans les pays de l'OCDE est mitigé, et le fait que les contrats sont conclus pour de longues périodes risque d'engendrer des distorsions de concurrence (encadré 4.3).

### **Les mécanismes de libre choix pourraient être développés**

Le libre choix du prestataire est un autre moyen d'instaurer la concurrence dans les services publics, même si, dans ce cas, on privilégie la concurrence sur la qualité plutôt que sur les prix; il n'y a de véritable concurrence que si les fonds attribués aux producteurs

### Encadré 4.3. Si des partenariats public-privé sont mis en place, il faudra éviter les distorsions de concurrence

La procédure d'appel d'offres implique que la concurrence joue sur le marché et que la qualité peut être spécifiée et mesurée. Elle peut donc se révéler moins appropriée si des marchés efficaces ont peu de chances d'apparaître ou si la demande varie souvent en termes de qualité et de volume. Les modèles interactifs tels que les partenariats public-privé (PPP) peuvent être des outils de coopération efficaces pour un certain nombre de tâches complexes, par exemple en ce qui concerne l'infrastructure, la santé et la défense, où des investissements massifs sont souvent nécessaires et où l'on privilégie l'amélioration de la qualité par l'innovation plutôt que la concurrence sur les prix. Les PPP comprennent des modèles prévoyant une plus grande participation privée dans le développement et la gestion des infrastructures et des services publics; à titre d'exemple, les investisseurs privés seraient autorisés à concevoir, construire, posséder et exploiter des installations en vertu de contrats qui ne sont généralement pas plus longs que ceux des appels d'offres ordinaires. En transférant aux investisseurs privés les risques d'investissement (résultant par exemple des retards dans les projets de construction) et en situant les coûts dans la perspective du cycle de vie, les responsables pourraient mieux maîtriser les prix et accroître l'efficience.

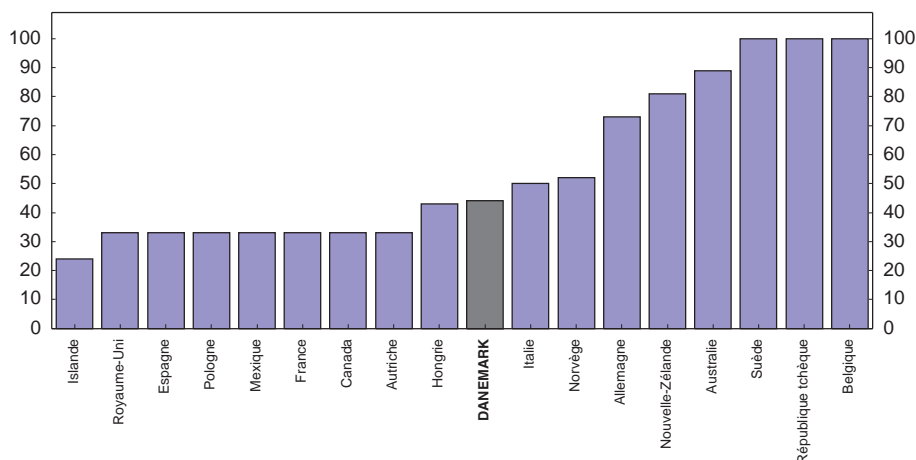
Le gouvernement danois a établi un plan d'action pour mettre en place des PPP, pratiquement aucun projet de ce type n'ayant été réalisé jusqu'ici. Cependant, l'expérience internationale en matière de modèles PPP est pour l'heure mitigée, aussi le gouvernement doit agir avec prudence (Joumard et autres, 2004). Tandis que certains projets se sont révélés d'un bon rapport coût-efficacité pour la prestation de services publics, d'autres ont échoué en raison de dépassements de coûts – suivis d'un renflouement par l'État – et de litiges sur l'interprétation des contrats. Par conséquent, l'État peut en dernier ressort être tenu pour responsable des résultats, de sorte que le transfert supposé de risques aux entrepreneurs privés se révèle illusoire. De surcroît, la durée naturellement longue et la complexité des contrats PPP risquent de fausser la concurrence puisque, durant un laps de temps considérable, le partenaire privé retirera des bénéfices de la coopération sans être exposé à la concurrence.

publics dépendent de leur niveau d'activité (par exemple, en application du principe selon lequel l'argent suit l'utilisateur). Une plus grande liberté de choix est susceptible d'accroître le bien-être individuel, mais elle rend aussi plus difficiles le contrôle public et la fixation de priorités pour l'attribution des fonds. Des systèmes rigoureux de gestion publique dotés de procédures claires pour l'évaluation des besoins individuels sont donc nécessaires pour réaliser les gains d'efficience que laissent espérer ces dispositifs.

Le degré de liberté de choix au Danemark semble se situer dans la moyenne (graphique 4.5). Toutefois, le gouvernement s'est employé à le développer; il a instauré une plus grande liberté de choix pour les soins aux personnes âgées et les traitements hospitaliers et prévoit les mêmes dispositions pour les soins aux enfants. S'agissant des soins à domicile aux personnes âgées, dispensés gratuitement aux citoyens qui y ont droit, la municipalité peut offrir le libre choix de deux façons : soit elle lance un appel d'offres pour sélectionner un ou plusieurs fournisseurs (le prix étant alors un important élément), soit elle donne son agrément à toutes les entreprises privées qui respectent ses critères de qualité (ce dispositif s'apparente alors à un système de bons, la concurrence ne jouant que sur la qualité). Pour l'heure, peu de communes ont opté pour la première solution,



Graphique 4.5. **La liberté de choix pour les services financés par l'État se situe à peu près dans la moyenne**



Note : L'indice correspond à une échelle relative, où les pays offrant la plus grande liberté de choix affichent un indice 100; cela ne signifie pas qu'ils offrent un libre choix pour tous les services. L'indice dénote l'étendue de la liberté de choix des hôpitaux, dentistes, généralistes, centres de soins infirmiers, jardins d'enfants et services d'aide à domicile, compte tenu des réponses aux questionnaires des services de la consommation des différents pays.

Source : Konkurrencestyrelsen (2002), *Velfungerende Markeder – til fremme af vækst og velfærd*, [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

probablement à cause de la lourdeur des règles régissant le nombre minimum de fournisseurs privés et l'éventail des services pouvant faire l'objet d'un appel d'offres. Ces règles ont été récemment supprimées.

Lorsqu'elles adoptent le second modèle, les municipalités paient au fournisseur privé un prix égal au coût de prestation du service par la commune. Cependant, soit délibérément, soit par inadvertance, certaines communes ont favorisé leurs propres unités de production de services en fixant un tarif inférieur à leurs coûts à long terme effectifs. Il est difficile de dire si ces pratiques constituent une sérieuse entrave à une concurrence loyale. Toutefois, les municipalités sont tenues de notifier au ministère des Affaires sociales le tarif qu'elles appliquent pour une heure d'aide personnelle et pratique; or, ces prix sont très variables, l'écart pouvant atteindre 50 %. Il est peu probable que cette disparité reflète des différences de coûts réelles. Il semble donc nécessaire d'améliorer les règles de calcul des coûts et, ainsi qu'on l'a déjà noté, de réformer les systèmes de comptabilité et d'information de gestion.

### **L'activité des pouvoirs publics sur les marchés concurrentiels est limitée mais peut avoir des effets dommageables**

La production publique de biens et de services pour les marchés concurrentiels n'est pas très répandue au Danemark, mais lorsqu'elle est pratiquée elle implique un risque notable de distorsion de la concurrence. À titre d'exemple, les municipalités peuvent mettre en place des entreprises de production dans le cadre de leurs politiques actives du marché du travail; elles font alors appel à des chômeurs inscrits dans des programmes de réinsertion, qui touchent un salaire très inférieur au taux du marché (encadré 4.4). Dans ces cas, la législation sur la concurrence est subordonnée à d'autres réglementations, et l'Autorité des la concurrence ne peut que préconiser le respect des lignes directrices pour un comportement ne faussant pas la concurrence. Il semble donc nécessaire de clarifier les dispositions de manière à éviter que des entreprises privées ne soient évincées du marché



#### Encadré 4.4. **L'affaire des cafetières**

Une société privée montait des cafetières pour le groupe Bodum. En 2000, après deux années d'activité, l'entreprise a fait faillite car Bodum a préféré passer contrat avec l'usine de la commune, qui employait des chômeurs pour un projet de réinsertion, en les payant 35 couronnes de l'heure, soit 59 couronnes de moins que le salaire minimum. Se retrouvant lui-même sans travail, l'un des propriétaires de l'entreprise privée s'est adressé à la municipalité pour obtenir une aide sociale (prestation monétaire) qui lui a été accordée – à condition qu'il participe à un programme de réinsertion consistant à assembler des cafetières pour Bodum dans l'usine municipale. Trois conseils régionaux du marché du travail (se référant à des activités exercées dans cinq autres communes) et l'Autorité de la concurrence ont statué que les usines de réinsertion faussent la concurrence vis-à-vis des entreprises privées en pratiquant des prix abusivement bas pour le montage de cafetières; pour sa part, le propriétaire de l'entreprise privée a intenté une action contre huit municipalités, pour utilisation illégale de travailleurs inscrits dans des programmes de réinsertion.

par le jeu d'une concurrence déloyale. En général, la loi devrait stipuler que les organismes publics ne peuvent participer à des activités que s'il y va clairement de l'intérêt public (par exemple, lorsque des dysfonctionnements de marché ont été mis au jour).

#### **La privatisation des entreprises publiques manque de dynamisme**

À en juger par les données internationales, dans la quasi-totalité des cas les entreprises qui ont été privatisées deviennent plus efficaces et plus rentables, augmentent leur investissement en capital et assainissent leur situation financière (Megginson et Netter, 2001). Bien entendu, il y a lieu d'examiner quels actifs publics devraient être cédés, encore que les participations publiques en dehors des activités traditionnelles du secteur public et des monopoles naturels dans les industries de réseau soient relativement limitées (Christoffersen et Paldam, 2004). Tandis que plusieurs opérations de privatisation ont eu lieu dans les années 90, la plus notable visant le monopole des télécommunications, l'activité a été relativement faible ces dernières années, même si les mesures préparatoires pour la privatisation de la Poste (Post Danmark), de la compagnie de télévision TV2, de la société gazière DONG et du service national de contrôle des automobiles ont atteint leur phase finale (annexe 4.A1). Selon un récent rapport du ministère des Finances, dans nombre de cas le gouvernement a attendu trop longtemps que les sociétés parviennent à maturité avant de céder les participations de l'État, ce qui a nui au développement de marchés efficaces (Finansministeriet et autres, 2004a). Aussi, les autorités devraient relancer la privatisation en mettant l'accent sur le fonctionnement de marchés concurrentiels et non sur la maximisation du produit des ventes. Cela vaut aussi pour les collectivités locales, qui possèdent une grande partie des services publics. Les incitations pour les collectivités locales de vendre leurs actifs ont été renforcées en 2003 avec la clarification des règles concernant la façon dont les recettes tirées des ventes sont partagées entre les administrations locales et l'administration centrale<sup>9</sup>. Cependant, les incitations pourraient être améliorées encore davantage, car les recettes tirées des cessions d'actifs sont encore pour partie reprises par l'impôt par l'administration centrale.

### **Les subventions et les aides d'État restent élevées, mais elles sont distribuées de manière assez neutre**

Les aides d'État apparaissent relativement élevées au Danemark, bien que les données ne soient pas strictement comparables entre les pays. Cependant, le gouvernement a réduit les aides d'État ayant des effets de distorsion dans les deux derniers budgets annuels. En outre, ces aides sont toutes distribuées de manière horizontale, c'est-à-dire réparties également entre toutes les sociétés qui satisfont à des critères objectifs tels que les efforts de protection de l'environnement ou la recherche-développement (tableau 4.4). Environ la moitié de cette aide est consacrée à des initiatives environnementales et un tiers aux aides à l'embauche et à d'autres mesures liées à l'emploi.

Tableau 4.4. **Les aides d'État dans les pays de l'UE en 2002<sup>1</sup>**

	Aides totales, en pourcentage du PIB <sup>2</sup>	Aides horizontales, en pourcentage des aides totales
<b>Danemark</b>	<b>0.72</b>	<b>100</b>
Allemagne	0.56	66
Espagne	0.55	67
Portugal	0.55	39
Irlande	0.45	49
France	0.42	60
UE15	0.39	73
Italie	0.38	96
Belgique	0.37	97
Grèce	0.31	100
Luxembourg	0.26	92
Autriche	0.21	96
Pays-Bas	0.19	98
Finlande	0.17	98
Royaume-Uni	0.17	70
Suède	0.16	84

1. Les données sont faussées par des différences de critères de déclaration d'un pays à l'autre et ne sont donc pas parfaitement comparables.

2. Aides totales sauf agriculture, pêche et transport.

Source : Commission européenne, Tableau indicateur 2004.

Bien que les aides d'État aient un caractère essentiellement horizontal, on a observé plusieurs cas de distorsion de la concurrence. Comme indiqué précédemment, les subventions salariales ont été utilisées dans le cadre de la politique active du marché du travail selon des modalités qui ont donné aux entreprises municipales un avantage concurrentiel sur les entreprises privées. Grâce aux aides publiques, la compagnie d'autocars Combust, aujourd'hui liquidée, a pu évincer les concurrents privés lorsque les lignes d'autobus urbaines ont fait l'objet d'appels d'offres, au milieu des années 90. Récemment, la Commission européenne a statué que la station de télévision TV2 avait été trop dédommée de ses obligations de service public en recevant divers financements directs et indirects de l'État au cours de la période 1995-2002 et qu'une somme de 600 millions de couronnes, majorée des intérêts, devait être remboursée, mais le gouvernement danois a fait appel de cette décision.

## Les industries de réseau sont progressivement déréglementées

L'introduction de la concurrence dans les industries de réseau, qui traditionnellement relevaient du secteur public, a consisté principalement à ouvrir les segments de chaque branche qui ne constituent pas des monopoles naturels. La méthode la plus courante a été le dégroupage du réseau, par une séparation soit physique, soit de principe, et la régulation des segments sous monopole. Le réseau de télécommunications, par exemple, a été conservé par l'opérateur historique, alors que les libéralisations ultérieures des autres industries de réseau ont privilégié la séparation complète de l'infrastructure et des activités concurrentielles, principalement par la mise en place d'entreprises appartenant à l'État chargées du contrôle des réseaux. Globalement, les progrès ont été satisfaisants dans les télécommunications et dans une certaine mesure dans l'électricité, mais la concurrence reste insuffisante ou totalement absente dans les autres industries de réseau.

### **La nouvelle réforme du secteur de l'énergie devrait améliorer la concurrence dans l'électricité, mais certains problèmes subsistent**

Le Danemark a relativement tardé à ouvrir son secteur de l'électricité, par rapport à ses voisins nordiques. Bien que le marché spot de l'électricité internordique (Nord Pool) ait été créé en 1996, la partie occidentale du Danemark n'a été raccordée au réseau qu'en 1999, et la partie orientale une année plus tard. Aujourd'hui, le Danemark est raccordé au Nord Pool via des liaisons de transport avec la Norvège et la Suède ainsi qu'avec le marché allemand dans le cadre de contrats à long terme. La Loi de 1999 sur l'approvisionnement énergétique a introduit la concurrence dans la production et le commerce de détail, mais la gestion du réseau et les réseaux de transport haute et basse tension demeurent des monopoles soumis à des réglementations gouvernementales, notamment en ce qui concerne l'accès des tiers aux réseaux haute et basse tension et le plafonnement des recettes pour contrôler les tarifs de l'accès aux réseaux. L'éclatement en plusieurs entreprises des monopoles qui autrefois opéraient sur l'ensemble de ces trois segments a été décidé pour réduire les risques de péréquation tarifaire, et il s'est traduit par la création de sociétés holding coiffant diverses filiales qui opèrent sur différents segments du marché<sup>10</sup>. La réforme a également ouvert le marché à la concurrence du côté de la demande en offrant aux consommateurs la liberté du choix de leur fournisseur.

Malgré la réforme de 1999, le marché danois de l'électricité n'est pas encore ouvert à une véritable concurrence, du fait essentiellement de la généralisation des participations croisées dans tous les segments du marché (en partie imposées par la législation), de l'obligation de racheter l'énergie sans danger pour l'environnement avant de pouvoir se tourner vers le marché concurrentiel et la forte concentration dans la production (encadré 4.5). Des mesures dissuadant les nombreuses compagnies de distribution de courant basse tension de se regrouper ont également empêché une restructuration de nature à rendre plus efficiente cette partie du secteur de l'électricité. Cela explique sans doute en partie les prix relativement élevés pour certains groupes de consommateurs, comparés à ceux pratiqués sur d'autres marchés libéralisés (tableau 4.5). Toutefois, une nouvelle réforme à partir de 2004 (annexe 4.A2) vise à lever les obstacles qui subsistent, notamment la plupart de ceux identifiés dans l'*Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation* depuis 2000.

#### Encadré 4.5. La réforme de l'électricité de 1999 n'a pas véritablement instauré la concurrence

Tout en constituant une première étape vers la libéralisation, la réforme de l'énergie de 1999 a laissé un certain nombre d'obstacles à la concurrence et à une restructuration propice à l'efficacité :

- La concurrence dans la production pour le marché concurrentiel a été entravée par la position dominante de deux gros producteurs : Elsam et Energi E2, opérant respectivement dans l'ouest et l'est du Danemark. Les deux producteurs possèdent également un grand nombre de centrales de cogénération décentralisées et d'éoliennes. Celles-ci produisent de l'électricité dite « prioritaire » (en raison de ses effets positifs sur l'environnement), non marchande, que les opérateurs sont tenus de racheter avant de se tourner vers le marché concurrentiel. Comme l'est et l'ouest du Danemark ne sont pas interconnectés, les deux compagnies détiennent sur le marché concurrentiel pratiquement 100 % de leur marché local. Elles ont donc amplement la possibilité d'exploiter leur pouvoir de marché et de tirer les prix à la hausse quand les interconnecteurs sont « pratiquement » saturés, ce qui s'est produit assez fréquemment sur certains connecteurs (voir l'annexe 4.A3). Ces producteurs dominent aussi fortement les marchés de l'électricité de pointe (électricité d'équilibrage) et des capacités de réserve (capacités de secours en cas de rupture d'approvisionnement) dans la mesure où un grand nombre d'autres producteurs ne peuvent, pour des raisons techniques, faire varier leur production. En 2003, ils ont été les seuls à fournir de la capacité de réserve et les prix pour ce service ont été sensiblement plus élevés qu'en Suède et en Norvège (Konkurrencestyrelsen, 2004b). La position dominante des deux entreprises a été facilitée par l'absence d'une menace crédible d'arrivée de nouveaux concurrents dans la production, car cela nécessite l'accord de l'autorité réglementaire et l'attribution d'un site approprié, conditions qui l'une et l'autre constituent d'importants obstacles à l'entrée en raison des priorités environnementales.
- La concurrence sur le marché de détail pour les ménages (par le libre choix du fournisseur) est pratiquement absente en raison des possibilités limitées de modulation des prix et de la qualité. La part de la facture totale d'électricité sur laquelle les ménages peuvent jouer par le choix du fournisseur n'est que d'environ 10 %, en raison de la forte proportion des taxes et des paiements fixes pour l'électricité « prioritaire » non commercialisée. Ainsi, un ménage moyen peut espérer réduire ses dépenses d'électricité d'environ 100 DKK (13.50 EUR) par an en changeant de fournisseur (Konkurrencestyrelsen, 2004b). Avec un gain potentiel aussi faible, il n'est pas surprenant que seule une petite fraction des ménages (2 % en 2003) aient effectivement changé de fournisseur. Les entreprises, en revanche, ont été beaucoup plus disposées à le faire dans la mesure où l'électricité marchande représente une plus forte proportion de leur facture d'électricité. L'entrée sur le marché de détail a été limitée pour les mêmes raisons. Les entreprises ayant des obligations de service public (OSP), créées dans le cadre de la réforme de 1999 pour desservir les clients qui ne souhaitent pas avoir recours au marché, détiennent un quasi-monopole sur le marché de détail en raison de leurs participations dans le capital des entreprises de distribution et du fait qu'elles ont hérité d'une vaste clientèle. Bien que les concurrents aient en principe libre accès à la clientèle, le transfert pratique de l'information a été indûment difficile. Un autre obstacle à l'entrée pour les compagnies étrangères a été l'obligation que les consommateurs aient la possibilité d'influer sur la prise de décisions, ce qui signifie en pratique que les acteurs étrangers devraient avoir des participations dans une

#### Encadré 4.5. La réforme de l'électricité de 1999 n'a pas véritablement instauré la concurrence (suite)

entreprise de distribution danoise (qui serait détenue soit par des municipalités, soit par des groupes de consommateurs). L'absence de concurrence sur le marché de détail pourrait également s'expliquer par le fait que certaines entreprises OSP ont adressé à leurs clients des courriers leur indiquant qu'ils ne feraient pas d'économies en changeant de fournisseur (Konkurrencestyrelsen, 2004b) et que la perspective de recevoir deux factures – l'une pour l'électricité « marchande » et l'autre pour l'électricité « prioritaire », les frais d'accès au réseau et les taxes – a pu dissuader certains ménages de changer de fournisseur.

- La restructuration pour la recherche de gains d'efficience des quelque 130 compagnies de distribution par le biais de fusions-acquisitions a été freinée par un différend non résolu entre les propriétaires de compagnies de distribution et les autorités centrales sur la propriété du capital lié. Le capital lié est le capital accumulé grâce à des surplus d'exploitation et des plus-values qui n'a pu être distribué aux propriétaires après l'introduction du principe d'absence de profits en 1977 et du plafonnement des recettes en 2000, mais qui devait revenir aux consommateurs sous la forme soit de capital d'exploitation de l'entreprise, soit d'une réduction des tarifs sur le réseau.

Tableau 4.5. Les prix hors taxes de l'électricité se situent dans la moyenne européenne

1<sup>er</sup> juillet 2003, en centimes d'euro par kWh

	Industrie			Ménages		
	Petit consommateur	Moyen consommateur	Gros consommateur	Petit consommateur	Moyen consommateur	Gros consommateur
<b>Danemark</b>	<b>6.5</b>	<b>6.9</b>	<b>..</b>	<b>17.0</b>	<b>8.7</b>	<b>7.2</b>
Belgique	12.2	7.3	5.0	14.8	11.2	7.1
Allemagne	13.7	7.4	6.4	20.4	12.5	6.6
Espagne	9.5	5.3	4.7	11.2	8.7	5.7
France	8.3	5.3	..	12.6	8.9	7.1
Irlande	12.8	7.6	6.1	19.1	10.1	6.4
Italie	10.4	8.4	7.3	7.8	14.7	..
Autriche	8.9	5.0	3.8	12.4	9.2	7.1
Luxembourg	12.7	6.8	4.3	21.7	11.9	7.2
Portugal	10.6	7.4	5.2	12.9	12.6	8.1
Grèce	9.0	6.1	4.8	7.6	6.1	5.2
Finlande	6.8	5.3	4.2	15.2	8.0	4.9
Suède	4.6	4.1	3.7	21.8	8.6	6.9
Norvège	6.9	5.1	3.4	33.2	9.6	5.6
Royaume-Uni	7.3	4.7	3.9	16.0	9.2	5.5
Moyenne Europe	9.5	6.2	4.9	16.3	10.1	6.6
Moyenne marchés libéralisés <sup>1</sup>	6.4	4.8	3.8	21.6	8.9	5.7

1. Moyenne des autres pays nordiques et du Royaume-Uni. Le tarif très élevé pour les petits consommateurs en Suède et en Norvège s'explique principalement par une baisse temporaire des réservoirs d'eau qui a réduit les approvisionnements en provenance des centrales hydrauliques.

Source : Eurostat, base de données sur les indicateurs structurels.

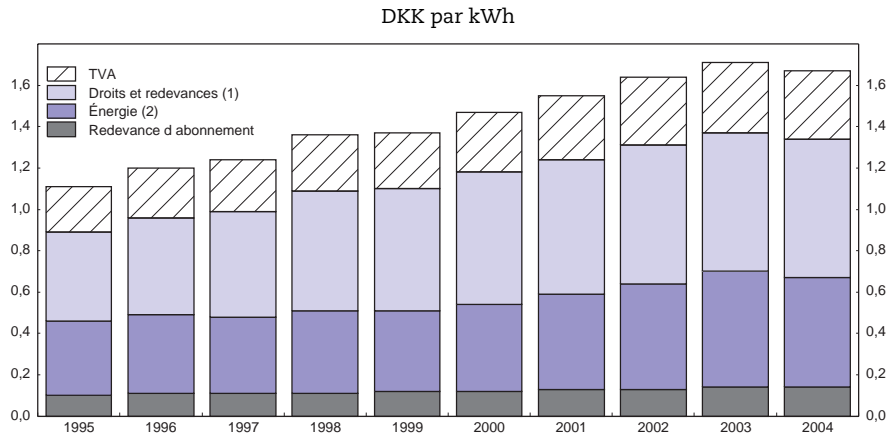
Premièrement, il y aura séparation complète au niveau du capital entre les activités de transport et de gestion du réseau et celles de production et de vente, et une nouvelle entreprise appartenant à l'État reprendra le réseau haute tension et la gestion du système

auprès des propriétaires antérieurs (municipalités et coopératives de consommateurs, via leur propriété du capital des compagnies de distribution). Conjointement avec d'autres mesures visant à réduire l'intégration verticale, cela devrait améliorer l'efficacité dans l'exploitation et l'expansion de l'infrastructure énergétique et garantir véritablement un accès ouvert et égal à tous les utilisateurs du réseau.

Deuxièmement, les compagnies de distribution auront accès au capital lié dans les compagnies (capital accumulé qui n'a pu être distribué aux propriétaires, voir encadré 4.5) en échange de la remise du réseau haute tension et de la gestion du système à l'État. Cette solution met fin à un différend sur la propriété du capital lié, et elle a été préférée à une longue procédure sur ce point devant les tribunaux. Conjointement avec les nouvelles règles de 2003 sur la distribution des recettes issues de la vente d'actifs des administrations locales, cela devrait accélérer la restructuration des compagnies de distribution par fusion-acquisition. Les fortes disparités de coûts qui existent entre les compagnies de distribution laissent entrevoir des gains significatifs par effets d'échelle et diffusion des pratiques exemplaires (Autorité danoise de l'énergie, 2003).

Troisièmement, l'électricité peu polluante (« prioritaire »), qui est produite dans les centrales de cogénération et éoliennes décentralisées sera mise sur le marché concurrentiel à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Auparavant, les producteurs percevaient des prix fixes déterminés par l'administration pour leur production, et les acheteurs étaient tenus d'acheter l'ensemble de l'électricité prioritaire avant de se tourner vers le marché concurrentiel. Toutefois, conformément aux recommandations antérieures de l'OCDE, l'obligation pour les consommateurs de se fournir en énergie auprès de ces sources sera abolie, tandis que les aides seront restructurées pour davantage inciter les producteurs à adapter leur production aux signaux donnés par les prix. Le fait de faire entrer l'énergie « prioritaire » dans le secteur marchand devrait améliorer la concurrence sur le marché de détail en doublant la partie de la facture d'électricité des ménages qui est affectée par les prix de l'électricité (soit un cinquième de la facture d'un ménage moyen). Toutefois, l'incidence pourrait ne pas être très importante, dans la mesure où une grande partie de la facture d'électricité des ménages est constituée de taxes et de redevances fixes (graphique 4.6). Une vraie concurrence ne sera instaurée sur le marché de détail que lorsque la structure des prix aura été réorganisée afin qu'une plus forte proportion de la facture soit fonction des prix de l'électricité sur le marché. Un moyen d'y parvenir serait, par exemple, de calculer toutes les taxes *ad valorem*. La concurrence dans la production ne devrait également guère être affectée par la réforme. Seule une minorité de producteurs d'énergie « prioritaire » est en mesure d'adapter sa production aux signaux donnés par les prix (les éoliennes fonctionneront chaque fois que le vent souffle, dans la mesure où les coûts marginaux sont très faibles), et les deux producteurs dominants possèdent de toute façon une grande partie de ces installations. Leur capacité d'exercer leur pouvoir de marché ne sera sans doute guère entamée.

Une fusion récemment approuvée entre Elsam et NESA – qui est le conglomérat de l'électricité dominant dans la partie orientale du Danemark et détient environ 36 % du capital d'Energi E2 – va sans doute aggraver la situation. La fusion a été approuvée par le Conseil de la concurrence sous réserve d'un certain nombre de mesures, notamment la mise aux enchères de capacités virtuelles. Il s'agit par ces enchères d'obtenir le même effet que la vente physique d'une certaine capacité de production, mais sans les coûts de transaction. Ce type de mesure a aussi été utilisée par la Commission de l'UE et par les autorités de la concurrence néerlandais et belge. L'Autorité de la concurrence a cependant

Graphique 4.6. **Les tarifs de l'électricité pour les ménages sont composés en grande partie de la TVA et de taxes**

1. Droits d'électricité, redevances de distribution, contributions aux mesures d'économie d'énergie et taxes sur le CO<sub>2</sub> et le SO<sub>2</sub>.
2. Électricité négociée sur le marché, électricité « priorisée » (non commercialisée), paiements au titre de l'obligation de service public et redevances de réseau.

Source : Dansk Energi (2003), Dansk Elforsyning Statistik 2002, [www.danskeenergi.dk](http://www.danskeenergi.dk).

introduit une amélioration, en ne fixant pas de prix minimum pour la capacité virtuelle à vendre sur le marché, garantissant ainsi que la capacité reste disponible pour les concurrents en toutes circonstances. Pour réduire sensiblement le pouvoir de marché de la société issue de la fusion, le nouvel opérateur du réseau devrait faire pression pour accroître la capacité sur les interconnecteurs vers l'étranger, en coopération avec ses collègues nordiques et les autorités allemandes. Le fait d'interconnecter directement les marchés locaux à l'est et à l'ouest et de faire du Danemark une zone tarifaire unique dans le Nord Pool réduirait sensiblement les différences de prix entre les deux régions du pays. Toutefois, les analyses de coût-avantages sur l'établissement d'une interconnexion à travers la Great Belt ont rarement été favorables (en partie parce que ces études techniques n'ont pas pris en compte l'incidence économique des modifications de la concurrence) et la capacité de la société fusionnée à exercer son pouvoir de marché dépendra en définitive plus de la concurrence exercée par l'étranger et donc de la capacité sur les interconnecteurs internationaux.

### **Beaucoup reste encore à faire pour instaurer une concurrence efficace dans le secteur gazier**

L'évolution de la concurrence dans le secteur gazier n'en est encore qu'à ses débuts. Le secteur demeure très intégré verticalement, la société DONG détenue à 100 % par l'État restant dominante dans toutes les branches du secteur, sauf la production. La position de DONG a toutefois été affaiblie ces deux dernières années, avec l'obligation d'une séparation en deux entreprises des activités sous monopole et des activités concurrentielles et l'introduction d'un accès réglementé des tiers au réseau à compter de 2003. De plus, le quasi-monopole de DONG sur l'achat de gaz produit par la société à capitaux privés DUC (principal producteur dans la partie danoise de la mer du Nord) a été brisé en 2003 quand les deux entreprises sont parvenues à un accord avec les autorités de concurrence danoise et européenne pour la vente de 17 % du gaz de DUC à d'autres entreprises. Enfin, le 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'exploitation et la propriété du réseau de transport

ont été transférées à une nouvelle entreprise détenue par l'État, qui est entièrement indépendante de DONG.

Les pouvoirs publics ont l'intention de privatiser DONG, et la société poursuit une stratégie de diversification sur le marché de l'électricité – à l'invitation pressante des pouvoirs publics – pour se positionner comme un acteur important sur l'ensemble du marché énergétique. Toutefois, les entreprises publiques souffrent de tout un éventail de problèmes de contrôle (voir par exemple, OCDE, 2004b), qui mettent en lumière la prudence d'une privatisation de DONG avant de lui permettre de poursuivre de nouvelles fusions-acquisitions. Cela éviterait aussi de mélanger propriété de l'État et responsabilités réglementaires. Les activités de diversification de DONG peuvent aussi poser des problèmes de péréquation tarifaire entre activités concurrentielles et non concurrentielles et à moins que des gains synergiques importants ne soient démontrés, les fusions dans le secteur de l'énergie ne devraient être autorisées que lorsqu'il existera une concurrence efficace sur les marchés aussi bien du gaz que d'électricité. Compte tenu de la domination de DONG, le gouvernement devrait également s'attacher à éliminer les obstacles à l'entrée des fournisseurs étrangers.

Comme dans le secteur de l'électricité, la libéralisation du côté de la demande s'est faite en plusieurs étapes, les ménages bénéficiant du libre choix du fournisseur depuis le début 2004. Il en a résulté une moindre discrimination par les prix entre groupes de consommateurs, dans la mesure où les rabais sur les achats en volume ont été supprimés. Cependant, les ménages restent désavantagés par le système fiscal. Hors taxe, les prix pour les ménages et les entreprises sont parmi les plus bas d'Europe mais les taxes élevées sur la consommation des ménages font que le prix total est l'un des plus élevés d'Europe (Munksgaard et autres, 2003). Néanmoins, la partie du tarif constituée par des éléments non marchands est plus faible que pour l'électricité, et les perspectives sont donc meilleures pour une concurrence efficace sur le marché de détail du gaz.

### ***Les autres services d'utilité publique doivent encore être ouverts à la concurrence***

Aucune initiative n'a encore été prise pour introduire la concurrence dans le chauffage urbain et l'alimentation en eau. Des gains appréciables dans le chauffage urbain sont peu probables du fait que les entreprises ont tendance à être des monopoles naturels locaux ou pour des raisons technologiques. Le marché de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées est extrêmement décentralisé, avec près de 2 800 installations d'approvisionnement et aux 1 400 installations de traitement des eaux usées et les variations des prix de l'eau sont fortes entre les municipalités, les prix les plus élevés pour la distribution et l'assainissement étant près de quatre fois plus élevé que les plus faibles. L'Autorité de la concurrence a estimé que le gain potentiel lié à une production plus efficace serait d'environ 15 %, une fois prises en compte les raisons naturelles des différences de coûts, et elle recommande l'introduction d'une plus grande concurrence dans ce secteur, à l'instar de ce qui a été fait dans les secteurs de l'électricité et du gaz (Konkurrencestyrelsen, 2003)<sup>11</sup>.

### ***La libéralisation des marchés des télécommunications a beaucoup progressé, mais des améliorations sont possibles***

Le Danemark a été l'un des premiers pays à libéraliser le marché des télécommunications et le cadre réglementaire actuel respecte les règles de l'UE. L'opérateur historique en situation de monopole a été privatisé en 1998, date à laquelle le



gouvernement a vendu sa participation majoritaire, le dégroupage de la boucle locale a été institué et les tarifs d'accès au réseau sont basés sur les coûts incrémentaux moyens à long terme depuis 2003. La portabilité totale des numéros doit être introduite fin 2005<sup>12</sup>. L'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché a réduit la part de l'opérateur historique, TDC, surtout dans la téléphonie mobile où il ne détient plus désormais qu'un tiers du marché. Les usagers ont bénéficié de réductions appréciables des prix de détail (tableau 4.6) et les tarifs se situent maintenant dans la partie basse des comparaisons internationales (graphique 4.7). Une suppression progressive des réglementations a été engagée en 2002 et s'est poursuivie sur les segments du marché où la situation concurrentielle était jugée adéquate; ainsi, les plafonds sur les prix par minute des appels tant intérieurs qu'internationaux ont été supprimés en 2003. Néanmoins, il subsiste des domaines dans lesquels de nouveaux efforts sont nécessaires pour que les consommateurs bénéficient pleinement de la libéralisation du marché.

**Tableau 4.6. Les prix relatifs des télécommunications ont fortement baissé**

EUR, corrigés de l'indice des prix à la consommation, prix 2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Pourcentage de variation <sup>1</sup>
Téléphonie sur ligne fixe (900 minutes par trimestre)	97.3	95.6	80.4	78.5	77.3	75.3	74.8	-23
Téléphonie mobile (450 minutes par trimestre)	98.5	84.7	77.6	72.0	70.3	48.0	45.8	-54
ADSL 512/128 kbit/s (prix par mois)	-	-	86.1	55.4	58.8	57.7	46.7	-46
ADSL 2048/512 kbit/s (prix par mois)	-	-	143.0	119.0	107.5	104.7	89.9	-37

Note : Prix en août pour chaque année (2004 : janvier).

1. Pour la téléphonie sur ligne fixe et mobile depuis 1998; pour l'ADSL depuis 2000.

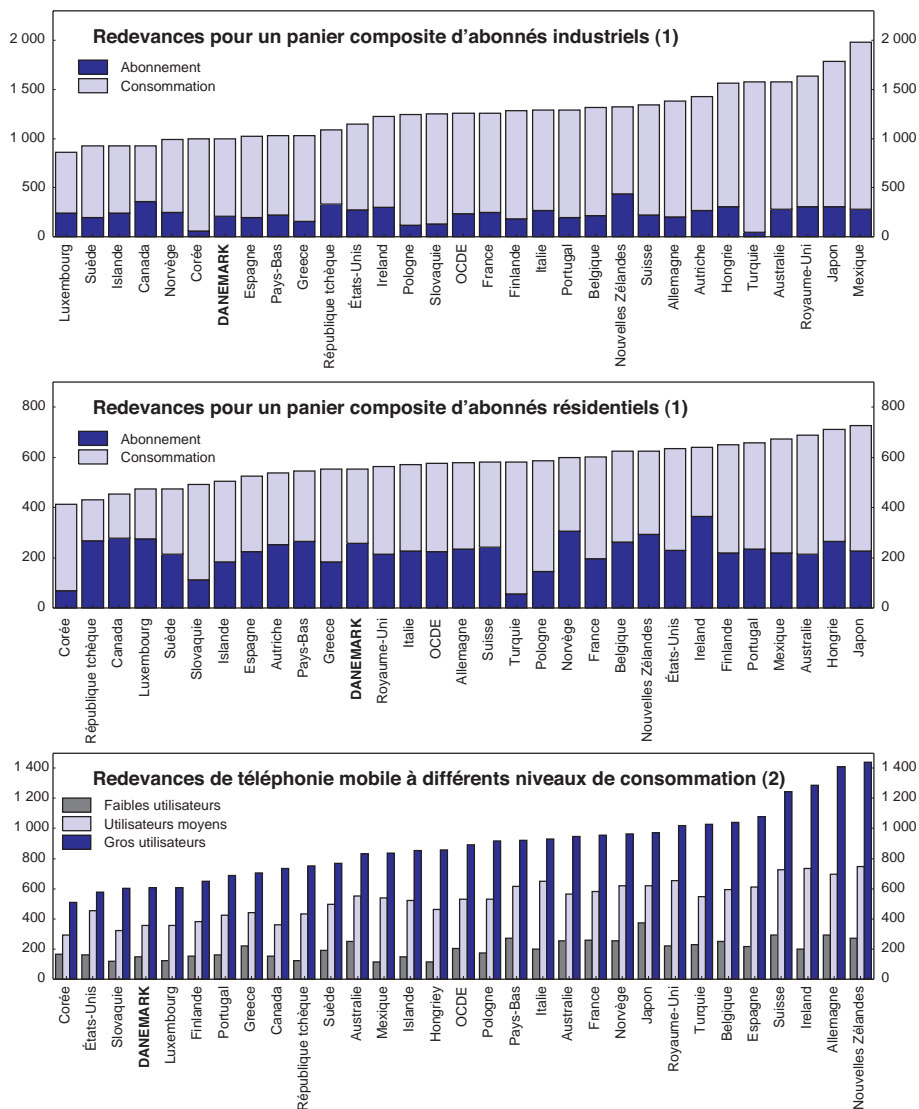
Source : Danmarks Statistik (2004), *Nøgletal om informationsfundet - Danmark 2004*, [www.dst.dk](http://www.dst.dk).

Premièrement, la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile est bien établie, mais les redevances de terminaison des appels vers les mobiles demeurent supérieures aux coûts, comme dans de nombreux autres pays. Au Danemark, les redevances de terminaison sur le réseau mobile sont beaucoup plus élevées que celles sur le réseau fixe et il semble que la concurrence par les prix sur le marché mobile a été financée par des tarifs élevés pour les abonnés du réseau fixe qui appellent des mobiles, ce qui tendrait à indiquer que les redevances de terminaison doivent être réglementées (Konkurrencestyrelsen, 2004a). De même, dans le cadre d'une affaire en cours, TDC est accusé d'abus de position dominante (compression de marge) sur les appels depuis le réseau fixe vers les mobiles.

Un deuxième domaine dans lequel la concurrence est peut-être insuffisante est celui de l'accès Internet à haut débit. Bien que 95 % de la population soit desservie par la technologie DSL et que le taux de pénétration du haut débit soit l'un des plus forts d'Europe (graphique 4.8), le haut débit est cher (OCDE, 2004c). Cela tient sans doute à une concurrence insuffisante entre les diverses plates-formes et entre les entreprises opérant sur chaque plate-forme. C'est ce qu'illustre la structure des prix de TDC : les services de base par modem câble sont proposés à des prix inférieurs aux services DSL (dans lesquels TDC détient une très grande part du marché)<sup>13</sup>. En Belgique, par exemple, où il existe une forte concurrence entre la technologie DSL et le câble, la diffusion du haut débit est à peu près identique à ce qu'elle est au Danemark, mais un débit de base de 3 Mbit/s est proposé à des tarifs égaux ou inférieurs aux tarifs danois pour un abonnement illimité à 256 kbit/s.

Graphique 4.7. **Les redevances de télécommunications sont relativement faibles**

Dollars US, mai 2004, données annuelles

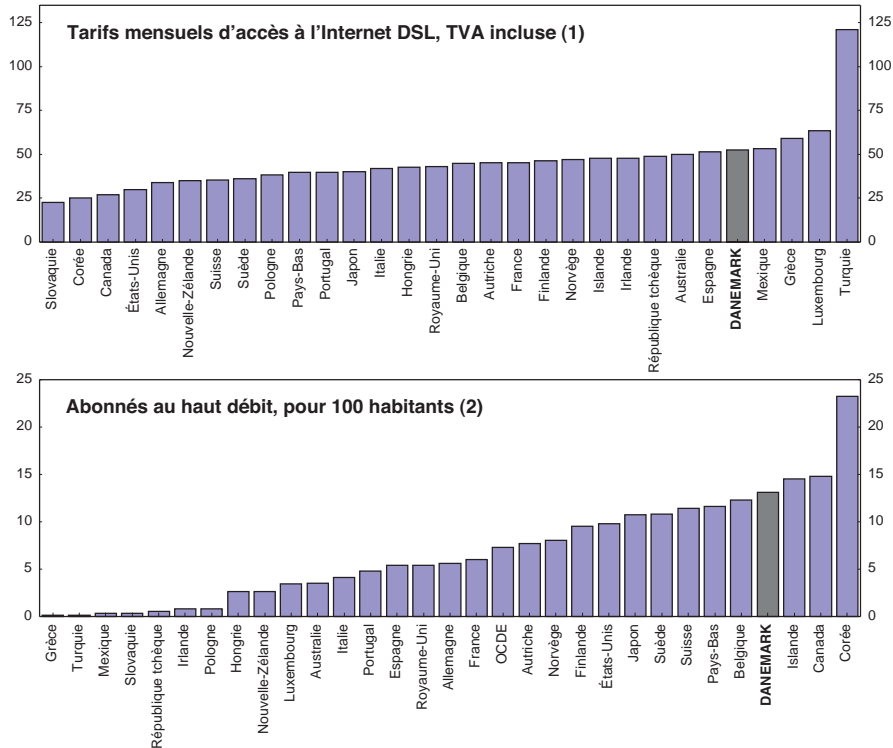


1. Hors TVA.

2. TVA incluse.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives des communications.

L'autorité de réglementation des télécoms étudie actuellement les raisons du niveau élevé des prix au Danemark et les moyens de remédier à cette situation. L'une des raisons pourrait être que les ménages danois paient en fait deux fois (à la marge) la location de la ligne quand les lignes ADSL et téléphonique ordinaire (RTPC) sont utilisées simultanément. En effet, TDC redistribue le surcroît de recettes procuré par la location de la ligne nue sous la forme d'une réduction de prix dont bénéficient tous les abonnés, et non pas simplement les utilisateurs d'une ligne partagée. Le Danemark est le seul pays de l'OCDE à suivre cette pratique. Une modification des réglementations des prix rendrait cela impossible. La concurrence devrait s'accroître avec la multiplication des ménages en logement coopératif qui partagent des accès à haut débit, via des réseaux locaux, ce qui abaisse le prix de l'accès individuel (OCDE, 2004c) et avec la mise en place par les compagnies

Graphique 4.8. **Le haut débit est cher mais son taux de diffusion est élevé**

1. \$US par mois. Les locations de modems sont exclues, car dans la plupart des pays ceux-ci peuvent être achetés par les utilisateurs. Octobre 2003.
2. Décembre 2003.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives des communications.

d'électricité de nouveaux réseaux à haut débit en liaison avec la modernisation du réseau électrique basse tension (NESA, 2004).

### **Le transport ferroviaire de passagers doit être davantage exposé à la concurrence**

Bien que le marché du transport ferroviaire de marchandises soit pleinement libéralisé et que la responsabilité de l'infrastructure ait été transférée à un organisme d'État indépendant, le marché du transport ferroviaire de passagers ne s'ouvre que lentement à la concurrence. Les premières mesures ont été prises en 2001, date à laquelle 15 % du volume du trafic à l'extérieur des villes a été proposé aux enchères; l'objectif du gouvernement est de porter cette part à 30-45 % d'ici 2014. Toutefois, les concurrents de l'opérateur historique, DSB, ont été désavantagés par des obligations de service plus strictes, par exemple sur la ponctualité, que celles appliquées à DSB. Les conditions de concurrence doivent être rendues égales pour tous. De plus, le Conseil des plaintes relatives à la passation des marchés publics a décidé en 2003 que le ministère avait confondu ses rôles comme propriétaire de DSB et comme institution lançant un appel d'offres dans la procédure de passation de marché, bien que cela n'ait pas été jugé comme ayant eu une incidence sur les décisions effectives. De telles situations ont moins de chance de se reproduire à l'avenir, dans la mesure où un nouvel organisme, l'Autorité nationale du rail, a été créé en 2003 pour gérer et préparer les appels d'offres de services ferroviaires. Il conviendra toutefois de surveiller de près pour voir si cette solution permet effectivement une séparation des rôles des pouvoirs publics.

La concurrence sur les liaisons interrégionales entre les différents modes de transport a été renforcée par la déréglementation des services d'autocars longue distance en 2002. Ainsi, l'autorisation d'exploitation de telles liaisons par autocar n'est plus conditionnée par les besoins de création de ces lignes. Toutefois, les opérateurs sont tenus d'assurer une liaison aller-retour quatre jours par semaine pendant une période minimale de six mois. De plus, les conditions de concurrence n'ont pas encore été alignées sur celles applicables aux liaisons de transport ferroviaire de passagers de DSB, dans la mesure où les exploitants privés d'autocars paient davantage pour le franchissement du Grand Belt.

## **Il n'y a pas de véritable concurrence dans les autres secteurs, en raison de diverses réglementations**

### ***La concurrence dans le bâtiment est entravée par plusieurs réglementations inutiles***

Les prix dans le bâtiment sont particulièrement élevés au Danemark. Cela tient sans doute à une utilisation inefficace des facteurs de production et à des investissements relativement faibles dans la R-D, faute d'une concurrence suffisante. Entre 1993 et 2002, les prix des travaux d'électricité et de plomberie ont augmenté d'environ 40 %, alors que l'indice global de la construction progressait de 30 % (Finansministeriet et autres, 2004b). Du moins pour les travaux d'électricité, cette évolution peut s'expliquer en partie par des ententes frauduleuses; en 1998, un cartel de 360 entreprises était démantelé, avec pour conséquence plusieurs affaires portées devant les tribunaux, lesquels ont imposé des amendes aux entreprises en cause.

Le marché du bâtiment est fortement cloisonné par métier (par exemple, charpente, plomberie), la tradition ainsi que les réglementations gouvernementales empêchant les rapprochements entre métiers. Un groupe de travail ministériel a recommandé que certaines réglementations soient modifiées pour introduire davantage de concurrence entre métiers; ainsi d'autres professionnels que les électriciens et plombiers devraient pouvoir proposer la réalisation de travaux d'électricité et de plomberie qu'une personne privée est en pratique déjà autorisée à effectuer<sup>14</sup>. Une autre mesure allant dans le sens de la concurrence est que tous les projets de logements publics font l'objet d'un appel d'offres depuis 2003.

Une autre raison des prix élevés dans le bâtiment semble être l'absence de concurrence sur le marché des matériaux de construction. Le marché des matériaux se caractérise par un manque de transparence dans la formation des prix, un degré élevé de concentration et un faible niveau d'importations<sup>15</sup>. La concurrence de l'étranger est limitée, car l'harmonisation des normes pour les matériaux de construction a peu progressé entre les pays de l'UE. Le gouvernement a créé un site Web permettant des comparaisons de prix et il travaille au sein de l'UE pour accélérer l'harmonisation. De plus, un groupe de travail ministériel a recommandé de supprimer l'obligation d'obtention d'un agrément danois spécial pour certains matériaux de construction et de façon générale de simplifier les procédures d'agrément. Une mesure plus propice à la concurrence serait d'autoriser unilatéralement l'importation de produits ayant reçu un agrément de pays appliquant des normes similaires à celles du Danemark.

### ***Les réglementations rendent les marchés du logement locatif et coopératif hautement inefficients***

Comme dans tous les pays nordiques, le marché du logement locatif et coopératif fonctionne mal. Cela tient essentiellement à une réglementation lourde, notamment des

prix, qui a été introduite au départ pour faire en sorte que tout le monde puisse avoir financièrement accès à un logement de qualité décente. Une bonne partie de ces réglementations a été introduite en période de guerre (principalement la première guerre mondiale) et est restée en place depuis (bien que les contrôles des loyers ne s'appliquent pas aux logements construits après 1992). Il en résulte un décalage entre les prix et la qualité, un marché noir important, de faibles incitations pour les bailleurs à améliorer la qualité, l'apparition de ghettos, une faible mobilité, et donc une allocation des logements qui est très éloignée des objectifs des réglementations.

Le gouvernement a pris une mesure limitée pour ouvrir un peu le marché locatif en libérant les loyers des appartements neufs en étage élevé. Cette volonté d'éliminer la réglementation des loyers n'est pas allée toutefois jusqu'à s'appliquer aux logements publics. Les pouvoirs publics ont préféré mettre en place un mécanisme pilote sur trois ans destiné à permettre aux locataires de logements publics d'acheter leurs appartements au prix du marché, les recettes nettes devant être utilisées pour la construction de nouveaux logements publics. Il faut se féliciter de cette orientation de l'action publique, mais il y a encore beaucoup à faire par rapport aux recommandations antérieures de l'OCDE (voir OCDE, 1999) préconisant la suppression de tous les contrôles des loyers sur le marché locatif privé, tout en taxant les rentes économiques induites par l'augmentation des prix de l'immobilier. Les objectifs sociaux devraient être satisfaits par le versement d'allocations-logement, de manière à faire clairement apparaître le coût de ces politiques.

Les coopératives immobilières sont une spécificité du marché du logement au Danemark. Elles combinent location et propriété, ayant été au départ conçues pour conjuguer logement bon marché – encouragé par des aides publiques et des aménagements fiscaux – et responsabilité collective des locaux. Il en a résulté des prix d'achat nettement inférieurs aux prix du marché, et pour accéder à ce type de logement, il faut souvent faire jouer des contacts personnels ou être disposé à payer à l'occupant précédent d'un appartement une somme excessive pour une vieille moquette par exemple (« reprise »). Récemment, il est devenu populaire parmi les coopératives de décider leur dissolution et de vendre le bien, avec des plus-values substantielles. Ces plus-values devraient être taxées et étant donné que le marché a *de facto* éclaté, il serait également plus logique d'ajuster les prix d'acquisition pour les aligner davantage sur ceux des nouveaux logements coopératifs ou des logements occupés par leurs propriétaires, et d'éliminer le régime fiscal préférentiel.

### **La concurrence dans le commerce de détail et de gros est entravée par diverses réglementations**

Malgré la faible densité de commerces et le fait que les points de vente sont d'une taille relativement importante, la productivité dans le secteur de détail est très faible par rapport au reste de l'Europe (tableau 4.7). La concurrence est freinée par la Loi sur l'urbanisme et la Loi sur les horaires d'ouverture qui l'une et l'autre visent d'autres objectifs (notamment en matière d'environnement), tandis que des réglementations spécifiques restreignent la concurrence dans d'autres secteurs comme le marché du livre, l'alimentation et les pharmacies.

Tableau 4.7. Principaux aspects structurels du secteur de la distribution de détail<sup>1</sup>

	Densité de points de vente <sup>2</sup>	Salariés par entreprise	Valeur ajoutée par personne employée <sup>3</sup>	Valeur ajoutée par unité de coûts de main-d'œuvre <sup>3</sup>	Nombre maximum d'heures d'ouverture hebdomadaires <sup>4</sup>
<b>Danemark</b>	<b>45.5</b>	<b>8.4</b>	<b>82.7</b>	<b>97.2</b>	<b>Variable<sup>5</sup></b>
Autriche	45.6	7.6	102.2	97.1	66
Belgique	73.8	3.8	108.3	92.9	91
Finlande	44.7	5.2	125.2	108.7	81
France	64.3	4.3	133.7	102.0	75
Allemagne	32.4	9.6	100.3	105.7	70
Irlande	45.0	8.2	95.4	99.2	Pas de limite
Italie	128.8	2.3	97.4	78.9	78
Pays-Bas	53.6	8.5	87.6	116.1	Pas de limite
Norvège	67.7	6.0	92.0	104.5	–
Portugal	136.6	2.6	66.0	87.8	Variable
Espagne	130.0	2.9	91.8	98.5	Variable
Suède	63.9	4.3	104.0	85.1	Pas de limite
Suisse	53.3	8.6	117.7		Variable
Royaume-Uni	35.9	14.9	85.8	121.6	Pas de limite
Union européenne <sup>6</sup>	69.0	6.4	100.0	100.0	–
UE sauf Italie, Portugal, Grèce et Espagne <sup>7</sup>	51.9	7.4	104.1	103.2	–

1. 2001 ou dernières données disponibles.

2. Nombre d'entreprises pour 10 000 habitants.

3. Valeur ajoutée exprimée en USD PPA. Union européenne = 100.

4. Données de 1998.

5. Fermeture du samedi à 17h00 au lundi à 6h00, sauf pour certains points de vente et certaines régions touristiques.

6. Moyenne non pondérée de l'UE-15 sauf Grèce.

7. Moyenne non pondérée.

Source : O. Boylaud et G. Nicoletti (2001), « La réforme de la réglementation dans le secteur de la distribution de détail », *Revue économique de l'OCDE*, n° 32, 2001/1; Eurostat, *Base de données sur les indicateurs structurels*.

Une modification de la Loi sur l'urbanisme en 2002 a transféré certaines compétences des comtés aux municipalités et relevé la limite concernant la taille de certains établissements. Cela devrait conduire à la création d'un plus grand nombre de points de vente dans les plus grandes villes. Toutefois, la Loi continue d'imposer des limites strictes sur la taille et l'implantation des nouveaux commerces, ce qui freine l'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché de la distribution, les décisions d'agrément reposant en partie sur des évaluations discrétionnaires des besoins du marché à l'appréciation des autorités locales ou régionales. Une réglementation fondée sur les besoins est particulièrement préjudiciable à la concurrence, et devrait être éliminée. La loi sur les horaires d'ouverture devrait être révisée en 2005, et pourrait conduire à un léger assouplissement des restrictions sur les ouvertures le dimanche. Comme l'issue ultime sera sans doute une libéralisation totale, le gouvernement pourrait aussi bien éliminer toute restriction sur les horaires d'ouverture, et aligner ainsi le Danemark sur la Suède voisine et sur la plupart des pays membres de l'OCDE non européens<sup>16</sup>.

Bien que partiellement libéralisé en 2001, le marché danois du livre se singularise encore dans les comparaisons internationales par ses droits d'exclusivité. Bien que les éditeurs ne soient plus obligés de fixer les prix des nouvelles parutions, la plupart continuent toujours de le faire et il n'y a donc concurrence sur les prix que pour environ 10 % des meilleures ventes (annexe 4.A4). Certains groupes d'édition pratiquent également une discrimination par les prix en imposant aux libraires de vendre à prix fixe, tout en

offrant dans le même temps des versions en livres de poche meilleur marché, via leurs propres clubs de livres. Il conviendrait donc de retirer entièrement aux éditeurs le droit de fixer les prix.

Même si de façon générale la concurrence dans le commerce d'alimentation ne semble pas particulièrement étouffée, le marché danois des produits laitiers connaît depuis longtemps des problèmes de concurrence liés à une forte concentration (due l'organisation des producteurs en coopératives) qui se sont traduits par des prix relativement élevés, notamment pour le lait frais. Deux fusions au cours des cinq dernières années ont encore accru la concentration, la nouvelle coopérative dano-suédoise, Arla, disposant maintenant d'un quasi-monopole. Certains éléments des liens contractuels d'Arla avec des fournisseurs de lait brut à la coopérative ont par la suite été jugés anticoncurrentiels par le Conseil de la concurrence, qui a enjoint l'entreprise d'y mettre fin. Toutefois, cette décision a été cassée par le Tribunal d'appel pour des raisons non transparentes et controversées (Blomgren-Hansen et Møllgaard, 2004). La concurrence dans le commerce alimentaire de détail est également entravée par le système danois de consigne qui est géré par un monopole détenu par les producteurs nationaux dominants de bière et de boissons non alcoolisées. Tout en répondant à des objectifs environnementaux raisonnables, ce système s'est révélé un obstacle significatif à l'entrée des marques de bière étrangères et des petites marques utilisant des conditionnements spécifiques et il pourrait en partie expliquer les prix élevés des boissons alcoolisées et non alcoolisées. La gestion du système devrait être confiée à une structure sans lien avec l'industrie quand le contrat de la société gestionnaire viendra à expiration en 2008.

Le marché de détail des produits pharmaceutiques a été partiellement libéralisé en 2001 date à laquelle la vente d'un grand nombre de médicaments sans ordonnance a été autorisée en dehors des pharmacies à des prix pouvant être fixés librement. Cela a conduit à des baisses significatives de prix sur certains médicaments (OCDE, 2004e). Toutefois, le marché des médicaments sur ordonnance demeure fortement contraint par les objectifs gouvernementaux d'égalité d'accès et de prix pour ces médicaments dans toutes les régions du pays. Le nombre et l'implantation des pharmacies, les marges et les prix de vente sont fixés par les autorités. Cela exclut la concurrence sur les prix pour le consommateur et empêche que les gains d'efficacité – grâce par exemple à l'utilisation d'Internet – et les rabais obtenus auprès des grossistes puissent être répercutés sur les consommateurs. Le bénéfice brut des pharmacies fait également l'objet d'un plafond global, fixé dans le cadre de négociations avec le ministère de la Santé. Les pharmacies réalisant les plus gros chiffres d'affaires (grâce à leur monopole géographique dans des zones où la demande est suffisamment forte pour qu'une pharmacie supplémentaire soit profitable) sont tenues de subventionner celles ayant les plus faibles chiffres d'affaires, par le biais d'un système de péréquation, afin que les pharmacies qui en l'absence d'un tel système seraient non rentables – généralement situées dans les zones peu peuplées – puissent rester en activité. Pour introduire davantage de concurrence, on pourrait notamment remplacer les prix fixes par des prix maximaux proches des niveaux de prix actuels – afin que tous les changements soient efficaces au sens de Pareto, c'est-à-dire sans effet négatif pour aucun consommateur – et autoriser le libre accès au marché, sous réserve que certaines obligations en matière de normes soient remplies, comme c'est le cas en Islande depuis 1996. Le mécanisme de péréquation devrait également être modifié afin d'éliminer ses incitations préjudiciables. La desserte des zones peu peuplées pourrait être garantie par le biais d'appels d'offres ou par le versement de subventions globales aux

pharmaciens desservant ces régions. Ces subventions globales pourraient être partiellement ou intégralement financées par des redevances versées par les autres pharmacies. Les restrictions actuelles concernant la possession de pharmacies par des pharmaciens devraient également être levées, car elles n'ont pas de raison d'être évidente.

### **Les restrictions en matière de propriété et d'accès empêchent la concurrence dans les services professionnels et financiers**

Les services professionnels sont réglementés dans tous les pays membres de l'OCDE, en général pour protéger les consommateurs des inconvénients liés à la dissymétrie de l'information et pour assurer le respect de normes professionnelles élevées. Ces réglementations régissent en général des questions telles que l'accès à la profession, le comportement de ses membres, l'octroi de droits exclusifs pour la conduite de certaines activités et la structure organisationnelle des entreprises professionnelles. Mais ces réglementations peuvent aussi avoir pour effet direct ou indirect de limiter la concurrence, d'augmenter les prix et de limiter la diversité et l'innovation.

Les réglementations imposées par les pouvoirs publics danois diffèrent sensiblement selon les professions quant à leur caractère restrictif, les professions de juristes, pharmaciens, médecins et dentistes étant les plus fortement réglementées (tableau 4.8). Les réglementations danoises sont parmi les moins restrictives des pays de l'OCDE à l'égard des services d'architecte et d'ingénieur, et elles se situent à peu près dans la moyenne pour les services juridiques et comptables (graphique 4.9). La plupart des réglementations concernent l'accès à la profession, mais le secteur de la santé est également soumis à des réglementations sur la détermination des prix et les aspects commerciaux. Dans les soins dentaires, pour lesquels les consommateurs prennent à leur charge une partie appréciable des coûts, la concurrence est autorisée au niveau des prix sur un quart des services (constituant pratiquement la moitié du chiffre d'affaires des dentistes), les prix pour les autres services étant déterminés dans le cadre de négociations entre l'Association des dentistes et le système public d'assurance santé. Il serait préférable

**Tableau 4.8. Limitations de la concurrence imposées par les pouvoirs publics dans divers services professionnels**

	Avocats	Agents immobiliers	Comptables	Ingénieurs et architectes	Pharmaciens	Médecins	Dentistes
Autorisation	x	x	x	–	x	x	x
Formation	x	x	(x)	(x)	x	x	x
Autres obligations <sup>1</sup>	x	x	x	–	x	x	x
Droits exclusifs	x	–	x	–	x	x	x
Affiliation obligatoire à une association professionnelle <sup>2</sup>	x	–	–	–	–	(x)	(x)
Numerus clausus	–	–	–	–	x	x	x
Type d'entreprise	x	x	x	–	x	–	–
Réglementation des prix	(x)	–	–	–	x	x	x
Commercialisation	–	–	–	–	x	x	x

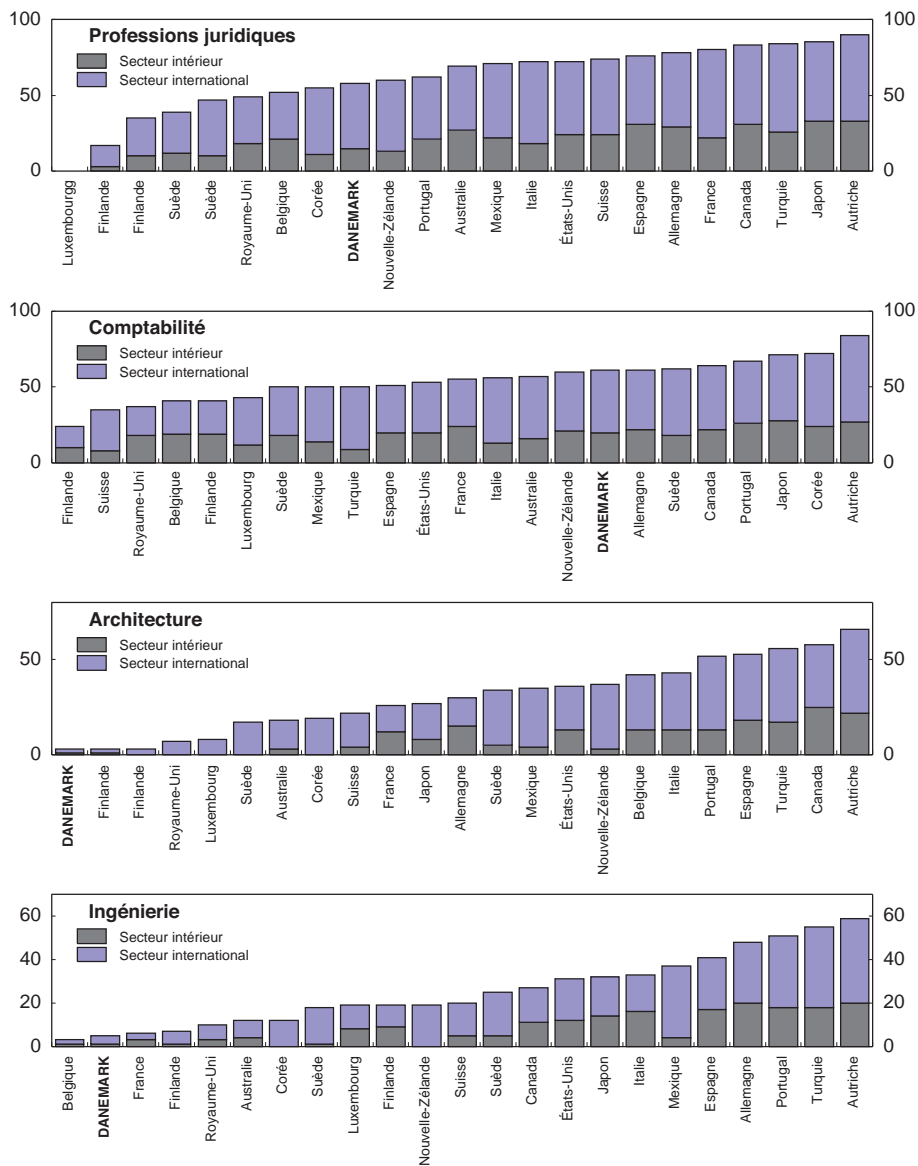
1. Les parenthèses signifient que des restrictions implicites sont à l'œuvre.

2. Par exemple l'expérience pratique requise et les prescriptions en matière de solvabilité économique.

3. Les avocats doivent être membres du Barreau danois, et les médecins et dentistes sont implicitement tenus d'être membres des organismes qui négocient avec l'assurance-maladie publique pour pouvoir offrir des services qui sont remboursés par cette assurance.

Source : Konkurrencestyrelsen (2004a), *Konkurrenceredegørelse 2004*, juin.



Graphique 4.9. Réglementation des professions libérales : indices de restrictivité<sup>1</sup>

1. Plus les restrictions sont nombreuses, plus l'indice est élevé.

Source : Nguyen-Hong, D. (2000), « Restrictions on Trade in Professional Services », Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.

de fixer des prix maximaux – comme recommandé par un groupe de travail ministériel – pour encourager la concurrence au niveau des prix sur ces services également.

### Certaines restrictions sur la propriété devraient être levées

Bien que certaines restrictions à l'entrée soient parfaitement fondées, d'autres semblent inutiles. Il est par exemple interdit à ceux qui ne sont pas juristes de faire de la publicité pour les services juridiques qu'ils proposent (sauf pour certains types de conseils juridiques donnés en relation étroite avec des services ordinaires dans certaines autres professions) et les propriétaires de cabinets juridiques doivent par ailleurs être titulaires d'un diplôme de droit. Il existe également des restrictions sur la propriété pour les

géomètres experts et les agences immobilières, qui ont pour effet de tenir les entreprises étrangères éloignées du marché danois. Aucune de ces restrictions ne semble nécessaire, dans la mesure où des codes de conduite devraient permettre de régler les problèmes d'infraction aux règles professionnelles.

Les services d'agents immobiliers offrent un exemple des effets sur la concurrence de contraintes inadaptées sur l'accès à la profession. Entre 1995 et 2002, les frais d'agents immobiliers ont augmenté de 100 % dans la région de Copenhague (50 % dans le reste du pays), alors que l'indice des prix à la consommation progressait de 17 %, car ces frais sont en général calculés en pourcentage de la valeur du bien immobilier (Konkurrencestyrelsen, 2004a). De telles hausses seraient peu probables s'il existait une concurrence suffisante avec l'arrivée sur le marché de nouveaux acteurs proposant de tels services, juristes par exemple. Une partie de l'explication est peut-être que les juristes sont confrontés à un certain nombre de contraintes réglementaires; ils ne sont pas autorisés, par exemple, à recevoir de commissions pour la mise en place de prêts ou d'assurances, ni à promouvoir ce type de produits, à la différence des agents immobiliers qui sont souvent associés à des sociétés ou des chaînes de financement. Il convient donc d'égaliser davantage les conditions de concurrence entre les deux professions. De même, une plus grande transparence sur les commissions des agents immobiliers et les ristournes accordées par les partenaires commerciaux sur le marché financier permettrait aux propriétaires et acquéreurs de logements de décider en meilleure connaissance de cause, au moment de choisir un intermédiaire pour vendre un logement ou être conseillé pour un achat.

### ***Différents obstacles empêchent la concurrence sur le marché financier***

Dans le secteur financier, le gouvernement s'est concentré sur les moyens de permettre aux particuliers de choisir entre différentes sociétés de pension lorsqu'ils versent certaines cotisations obligatoires de retraite. Cette liberté a été instituée pour des cotisations obligatoires de retraite spécifiques à compter de 2004. La plupart des cotisations de retraite s'inscrivent dans le cadre d'accords salariaux entre les partenaires sociaux, qui en général stipulent que les cotisations doivent être versées à des caisses de retraite spécifiques (bien que l'épargne puisse être transférée si l'employé change de profession). Il serait profitable d'ouvrir ce secteur, dans la mesure où l'on constate d'importantes différences en termes d'efficacité et de performance des investissements entre les différents gestionnaires de retraite. Les gains doivent toutefois être mis en balance avec une hausse probable des frais de gestion. Outre l'absence de liberté de choix de la caisse de retraite, la concurrence dans le secteur est entravée par les dispositions fiscales actuelles, qui pénalisent l'épargne versée dans des fonds de pension étrangers<sup>17</sup>.

La concurrence dans le secteur bancaire pourrait également être freinée par des obstacles à l'entrée. Le secteur bancaire est relativement concentré dans le pays et les banques étrangères ne détiennent qu'une petite part du total des prêts sur le marché intérieur. Bien qu'il n'existe aucune disposition législative empêchant des entreprises étrangères de s'établir elles-mêmes dans le pays, des obstacles administratifs – par exemple, participation au système de paiement commun pour les banques et restrictions liées à la loi d'urbanisme sur l'ouverture de succursales dans les centres-villes – constituent des freins importants pour les nouveaux acteurs sur le marché.

### Encadré 4.6. Priorités d'action

#### Améliorer le cadre législatif

Réduire les seuils pour les fusions et améliorer le programme de clémence. Abolir soit le Conseil de la concurrence, soit le Tribunal d'appel; ainsi, le tribunal pourrait être remplacé par un tribunal commercial spécialisé, à l'instar du système européen. S'ils doivent toutefois être conservés, le Conseil devrait être allégé et il devrait transférer sa responsabilité des décisions sur les fusions à l'Autorité, et le Tribunal devrait être renforcé en le dotant d'une plus grande expertise économique. Confier à un arbitre indépendant (par exemple, l'Autorité de concurrence), la décision de savoir si des restrictions sur la concurrence sont nécessaires pour réaliser les objectifs d'une réglementation donnée.

#### Ouvrir les marchés du secteur public

Dans les domaines où il existe des marchés privés bien développés, ceux-ci devraient être davantage utilisés par le secteur public, par exemple par un recours plus important aux appels d'offres et à des mécanismes de liberté de choix. Il conviendrait également de faire en sorte que les conditions de concurrence sont égales pour les prestataires des secteurs public et privé en améliorant les systèmes d'information sur la comptabilité et la gestion et en alignant les règles fiscales, et de renforcer les programmes d'évaluation des coûts et de la qualité.

Imposer aux administrations locales une obligation d'appel d'offres (au-delà d'un seuil raisonnable). Améliorer les règles sur le droit de contestation en supprimant la possibilité de refus d'une offre raisonnable; une telle offre devrait soit être acceptée, soit déboucher sur un appel d'offres ouvert.

Clarifier les conditions dans lesquelles les acteurs publics peuvent opérer sur les marchés concurrentiels et faire en sorte que les conditions de concurrence soient toujours égales. Se limiter aux opérations essentielles de service public. Intensifier les efforts de privatisation et se préoccuper davantage du fonctionnement des marchés concurrentiels que de la génération de recettes.

#### Concurrence dans les industries de réseau

Dans le secteur de l'électricité, le nouvel opérateur du réseau devrait faire pression pour la création de capacités plus importantes sur les interconnecteurs à l'extérieur du pays. Restructuration du système de tarification afin qu'une plus grande proportion de la facture d'électricité des ménages dépende des prix de l'électricité sur le marché.

Sur le *marché gazier*, s'assurer qu'il n'y a pas d'obstacles à l'entrée de fournisseurs étrangers sur le marché. Privatiser l'opérateur historique, avant de le laisser se diversifier dans d'autres secteurs (la diversification ne devrait être approuvée que si des gains synergiques importants peuvent être démontrés).

Dans l'*approvisionnement en eau*, ouvrir l'accès aux réseaux et permettre aux consommateurs de choisir leur fournisseur.

Dans les *télécommunications*, modifier la réglementation des tarifs afin que les utilisateurs de lignes partagées ne paient qu'une fois la location de la ligne nue. Envisager l'introduction d'une réglementation des tarifs pour la terminaison des appels sur le réseau mobile.

Dans le *transport ferroviaire de passagers*, s'assurer que les exigences contractuelles sont les mêmes pour les prestataires privés et publics.

Encadré 4.6. **Priorités d'action** (suite)**Ajuster ou éliminer les réglementations inutiles dans d'autres industries**

Dans le secteur du bâtiment, supprimer la séparation stricte entre professions et éliminer les exigences spéciales d'agrément sur les matériaux de construction de l'UE.

Dans le logement locatif et coopératif, éliminer les contrôles des loyers et taxer parallèlement toute rente économique induite dont bénéficient les bailleurs du fait des prix plus élevés des logements. Taxer les plus-values produites par la dissolution des coopératives immobilières et ajuster les prix d'acquisition sur ceux en vigueur pour les logements neufs coopératifs ou occupés par leur propriétaire; le traitement fiscal préférentiel et les autres aides au logement coopératif devrait également être éliminés.

Dans le secteur du commerce de détail, éliminer les éléments basés sur les besoins dans la Loi d'urbanisme régissant l'autorisation de création de commerces. Libéraliser les heures d'ouverture des commerces. Supprimer la dispense pour les prix fixes sur le marché du livre. Faire en sorte que le système de consigne des bouteilles ne soit plus dépendant des intérêts du secteur. Remplacer le système des prix fixes par un ensemble de prix maximaux et autoriser l'accès libre sur le marché de détail pour les produits pharmaceutiques.

Dans les services professionnels et financiers, modifier les réglementations sur les tarifs des soins dentaires afin que le barème actuel de prix fixes soit remplacé par des prix plafonds; supprimer les restrictions sur la propriété dans un certain nombre de services professionnels et persuader les partenaires sur le marché du travail de laisser aux employés le choix du gestionnaire de leurs cotisations de retraite.

Ouvrir davantage le marché des taxis à la concurrence sur les prix et la qualité.

**Des mécanismes de partage de clientèle et des barrières à l'entrée empêchent la concurrence sur le marché des taxis**

Le marché des taxis est fortement réglementé, sans pratiquement aucune concurrence sur les prix ou la qualité. Les prix plafonds et le nombre des opérateurs sont déterminés par chaque municipalité et les propriétaires de taxis doivent être affiliés à un centre d'appel qui répartit les clients de façon égale entre les propriétaires de taxis; la loi interdit même aux clients de demander une société plutôt qu'une autre. Les avantages que pourraient retirer les clients d'une plus grande diversité dans les prix ou la qualité sembleraient appréciables. Le secteur bénéficierait également d'une modification des avantages fiscaux associés à la revente de taxis d'occasion, car de nombreux acteurs opèrent dans ce secteur uniquement pour exploiter cette faille.

**Notes**

1. Ces indicateurs sont les suivants : réglementation; concentration; concentration corrigée des importations; entrée; mobilité des parts de marché; écarts de productivité; avantages de salaires; taux de profit; taux de profit par rapport à UE9; et niveaux de prix.
2. L'avantage de salaire mesure les salaires relatifs dans un secteur, compte tenu des qualifications et d'autres facteurs; il peut dénoter un partage de rente entre les entreprises et les syndicats.
3. La concentration se révèle élevée (taux de concentration des quatre premières entreprises supérieur à 80 %) dans l'extraction pétrolière et gazière, les produits alimentaires, boissons et tabacs, les produits chimiques, certains segments du marché des matériaux de construction, la distribution de gaz, le transport aérien, les banques, les activités immobilières et locatives et un

certain nombre d'autres services. Dans une industrie au moins (produits laitiers), la forte concentration reflète des regroupements opérés avant la mise en œuvre du contrôle des fusions; la structure coopérative de cette branche contribue aussi à la concentration, du fait de l'intégration horizontale.

4. D'après une étude récente, au Danemark l'intensité du commerce extérieur est relativement faible, du fait principalement du bas niveau des importations (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003a). Cette conclusion concerne à peu près tous les secteurs et branches d'activité. Le Danemark se situe dans le tiers supérieur des pays de l'OCDE en ce qui concerne les entrées et sorties d'IDE en pourcentage du PIB, et les restrictions de l'IDE se révèlent généralement relativement faibles. Dans une étude comparative de 79 pays, le volume des entrées d'IDE au Danemark est apparu voisin du niveau prévisible compte tenu de ses caractéristiques économiques et institutionnelles (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003b).
5. L'entente des électriciens a donné lieu à l'action antitrust la plus complète et la plus efficace menée dans le cadre de la loi sur la concurrence. Quelque 360 entreprises étaient impliquées, et beaucoup d'entre elles ont coopéré avec les enquêteurs. Les tribunaux ont retenu les arguments fondés sur la clémence lorsqu'ils ont fixé les amendes. Les entreprises se sont vu infliger des amendes pouvant atteindre 400 000 euros, mais jusqu'ici aucun client n'a intenté une action en dommages. Parmi les clients figurent de grosses entreprises et des municipalités, qui ont sans doute estimé que des dommages et intérêts incertains ne justifieraient pas les frais d'avocat.
6. À noter que les achats externes ne comprennent pas les activités des entreprises privées dans des secteurs exemptés de TVA, par exemple les soins de santé et l'éducation. Par ailleurs, cet indicateur dénote seulement la part des services produits par des entreprises privées, et non la part des activités effectivement ouvertes à la concurrence.
7. Par exemple, les prestataires privés de certains services sociaux exonérés de TVA doivent acquitter une taxe sur les salaires qui n'est pas prélevée sur les prestataires publics. En outre, les entreprises privées peuvent se trouver désavantagées face à un prestataire public dans des secteurs exemptés de TVA, par exemple les services de santé, puisqu'elles ne peuvent pas déduire la TVA acquittée sur leurs achats de biens intermédiaires. Les prestataires publics, en revanche, bénéficient d'un remboursement à ce titre par le Fonds municipal de la TVA, ce qui leur permet de fournir des services à un coût moindre que les producteurs privés. En principe, l'incitation à choisir la production publique interne est contrée par une compensation spéciale au titre de la TVA si un prestataire privé est choisi. Cependant, cette compensation est fondée sur une estimation des coûts de TVA du prestataire privé et est, dans certains cas, insuffisante pour couvrir totalement les différences de prix induites par la TVA. Le gouvernement a récemment été invité par le Bureau de la sous-traitance à engager des pourparlers avec les associations commerciales afin de réfléchir à la façon de régler ces problèmes.
8. A peine 50 % des Danois appuient sans réserves la sous-traitance du ramassage des ordures et de la gestion/de l'entretien des bâtiments publics, même si les entreprises privées sont en mesure de fournir le même niveau de service pour un prix plus bas (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003b). Ce pourcentage décroît pour les services les plus proches de l'activité publique de base. Un cinquième de la population est favorable à la gestion privée des hôpitaux.
9. Auparavant, toutes les recettes nettes (recettes moins injection initiale de capital) issues des ventes par les municipalités faisaient en principe l'objet d'une réduction équivalente de la dotation globale de l'État, bien que l'application exacte de la législation soit incertaine. Avec la nouvelle réforme, 40 % du produit des ventes de compagnies de service public par les municipalités ou de la distribution de dividendes feront l'objet d'une réduction équivalente de la dotation globale de l'État, et les sommes devront être mises en dépôt et libérées d'un dixième par an sur une période de dix ans. La réduction de la dotation globale sera de 60 % des sommes si les municipalités ne souhaitent pas mettre en dépôt le produit des ventes (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003b).
10. La séparation implique que les différentes activités sont transférées à des entreprises indépendantes, même si celles-ci peuvent toutes être détenues par une même société holding. Le secteur de l'électricité est globalement détenu par des municipalités et des coopératives de consommateurs, par le biais de leurs participations directes dans les compagnies de distribution (sur le réseau basse tension), dont chacune bénéficie d'un monopole dans sa propre zone de desserte. Ces entreprises elles-mêmes possèdent une part importante de l'ensemble des autres entreprises du secteur : entreprises de transport d'électricité et opérateurs du réseau haute tension (il existe deux opérateurs de réseau bénéficiant d'un monopole dans les parties orientale et occidentale du Danemark, respectivement) entreprises de production, détaillants et entreprises de service public.

11. Les mesures proposées comprennent notamment la suppression du statut d'entreprise sans but lucratif et son remplacement par un système incitant à une production plus efficiente et l'introduction de principes comptables faisant apparaître toute péréquation tarifaire. Dans la distribution d'eau, l'accès des tiers aux réseaux d'alimentation ainsi qu'aux réserves des distributeurs historiques (à l'intérieur d'un réseau ou pour des réseaux pouvant être interconnectés) devrait être établi, l'opérateur assurant la non-discrimination, ainsi que le libre choix du fournisseur par les consommateurs. L'introduction d'obligations de service public pour les gros distributeurs garantirait l'approvisionnement de tous les citoyens. Dans le traitement des eaux usées, il serait possible d'instaurer de meilleures possibilités pour les entreprises et institutions souhaitant mettre en place leur propre traitement des eaux, tandis que des périodes de contrat fixes ou des pénalités en cas de retrait garantiraient que des incitations sont proposées pour l'expansion des installations de traitement existantes.
12. La portabilité des numéros fixes a été introduite en 1999 et celle des numéros mobiles en 2001. La portabilité totale (ou croisée) entre mobile et fixe devait être mise en œuvre le 1<sup>er</sup> avril 2004 mais elle a été reportée jusqu'à fin 2005 (Konkurrencestyrelsen, 2004a).
13. La position dominante de TDC ne semble pas résulter d'un comportement illicite; de fait, au printemps 2004, le Tribunal d'appel de la concurrence a confirmé la décision du Conseil de la concurrence selon laquelle le TDC n'avait pas écrasé les marges sur les raccordements ADSL. Le Conseil de la concurrence a considéré que TDC ne proposait pas de raccordements ADSL à des prix inférieurs à ses coûts et donc n'abusait pas de sa position dominante. L'enquête de l'Autorité de concurrence a montré que TDC poursuivait une politique de prix agressive, mais qu'il avait couvert l'intégralité de ses coûts tout en augmentant sa part de marché. Ainsi, il avait réalisé des économies d'échelle que ses concurrents n'étaient pas en mesure d'égaliser (OCDE, 2004d).
14. Actuellement, un installateur qui monte une nouvelle cuisine n'est pas autorisé à installer à cette occasion un nouveau robinet mitigeur, même si son client, en tant que personne privée, a le droit de le faire lui-même (Finansministeriet et autres, 2004b).
15. Les producteurs ont des listes de prix différentes selon les clients et les réductions et systèmes de bonus individualisés sont fréquents, ce qui rend particulièrement difficiles les comparaisons de prix. Un certain nombre de sous-branches sont dominées par un très petit nombre de producteurs nationaux et le marché de gros est également très concentré avec, par exemple, trois grossistes/chaînes alimentant 90 % du marché des professionnels en produits du bois (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003b).
16. Les commerces de détail sont généralement tenus de fermer entre 17 heures le samedi et 6 heures le lundi. Pour certains jours fériés, les règles applicables sont moins restrictives. Les magasins sont également libres d'ouvrir huit dimanches par an. Les petits supermarchés et commerces situés dans des zones spécifiques (en général touristiques) sont déjà dispensés des réglementations en vigueur. Les boulangeries et un certain nombre d'autres commerces sont également exemptés.
17. L'épargne placée dans des fonds de pension étrangers est – à la différence des placements au Danemark – non déductible de l'impôt, de crainte qu'il ne soit pas possible de collecter le produit de la fiscalité sur les placements et les cotisations de retraite. Toutefois, les cotisations de retraite peuvent ne pas non plus être taxées si une personne ayant effectué des placements dans un fonds danois déménage à l'étranger et s'il n'existe pas de conventions fiscales avec ce pays. La Commission de l'Union européenne prépare actuellement une procédure contre le Danemark sur cette question.

## Bibliographie

- Blomgren-Hansen, N. et P. Møllgaard (2004), « Kampen om mælken – Konkurrenceråd vs. monopol- og ankenævnet », *Økonomi og Politik*, 77(2), juin.
- Christoffersen, H. et M. Paldam (2000), « Markets and Municipalities », [www.econ.au.dk/vip\\_html/MPaldam/papers/M&M.pdf](http://www.econ.au.dk/vip_html/MPaldam/papers/M&M.pdf).
- Christoffersen, H. et M. Paldam (2004), « Privatization in Denmark, 1980-2002 », CESifo Working Paper n° 1127.
- Danish Energy Authority (2003), *Energy Policy Statement 2003*, mai.
- Det Økonomiske Råd (2004), *Dansk Økonomi, Forår 2004*, [www.dors.dk](http://www.dors.dk).
- Finansministeriet (2004), *Statens selskaber 2004*, juin.
- Finansministeriet, Trafikministeriet and Økonomi- og Erhvervsministeriet (2004a), *Staten som aktionær*, janvier.

- Finansministeriet, Miljøministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet (2004b), *Udkast til rapport fra arbejdsgruppen vedr. konkurrencebegrænsende love og regler på byggeområdet*, [www.ks.dk](http://www.ks.dk).
- Jean, S. et G. Nicoletti (2002), « Product Market Regulation and Wage Premia in Europe and North America: An Empirical Investigation », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 318.
- Joumard, I., P.M. Kongsrud, Y.-S. Nam et R. Price (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 380.
- Kommunernes Landsforening (2001), *Udbud og udlicitering i kommunerne: Fakta og tendenser*, Copenhague.
- Konkurrencestyrelsen (2003), *Konkurrenceredegørelse 2003*, mai.
- Konkurrencestyrelsen (2004a), *Konkurrenceredegørelse 2004*, juin.
- Konkurrencestyrelsen (2004b), *Fusionen mellem Elsam og NESA*, mars.
- Lundsgaard, J. (2002), « Competition and Efficiency in Publicly Funded Services », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 331.
- Meggison, W.L. et J M. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization », *Journal of Economic Literature*, juin.
- Munksgaard, J., J. Ramskov, A. Larsen et P. Fristrup (2003), *Gasmarkedet i Danmark – fra monopol til konkurrence*, AKF forlag.
- NESA (2004), *Årsrapport 2003*, [www.nesa.dk](http://www.nesa.dk).
- Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ernst, S. Jean, P. Santiago et P. Swaim (2001), « Product and Labour Markets Interactions in OECD countries », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 312.
- Nordic Competition Authorities (2003), *A Powerful Competition Policy*, Copenhague, Oslo, Stockholm.
- OCDE (1999), *Étude économique du Danemark*, Paris.
- OCDE (2000), *Étude économique du Danemark*, Paris.
- OCDE (2002a), *Concurrence sur les marchés de produits et performance économique : Cadre d'analyse pour les examens du Comité EDR*, ECO/CPE/WP1(2002)11, Paris.
- OCDE (2002b), *Étude économique du Danemark*, Paris.
- OCDE (2003), *Étude économique du Danemark*, Paris.
- OCDE (2004a), *Étude économique de la Suède*, Paris.
- OCDE (2004b), *Étude économique de la Finlande*, Paris.
- OCDE (2004c), « Comparaison des prix de l'accès large bande dans les pays de l'OCDE », DSTI/ICCP/TISP(2003)8/REV1, Paris.
- OCDE (2004d), « Rapport annuel sur les développements en matière de la politique de la concurrence au Danemark », DAFFE/COMP(2004)12/5, Paris.
- OCDE (2004e), « Roundtable on regulation and competition in health professions », DAF/COMP/WP2/WD(2004)32.
- Outsourcing Board (2004), *Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser – Udliciteringsrådets anbefalinger*, septembre, [www.udliciteringsraad.dk](http://www.udliciteringsraad.dk).
- Pedersen, S. L. (2002), *Danish CO<sub>2</sub> cap&trade scheme – Function and experiences*, Paper for the SERC Workshop, [www.energistyrelsen.dk](http://www.energistyrelsen.dk).
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2002), *Liberalisering af energimarkedene – baggrundsrapport*, septembre.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003a), *Vækst gennem globalisering – handlingsplan og baggrundsanalyse*, septembre.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003b), *Structural Reforms of the Danish Product and Capital Markets*, novembre.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003c), *Vækstredøgørelse 03 – Analyser*, décembre.

## ANNEXE 4.A1

*Participation de l'État au capital et privatisations*

Au cours des 15 dernières années, les pouvoirs publics ont vendu plusieurs de leurs participations dans les entreprises, récupérant des recettes d'environ 42 milliards de couronnes danoises au total (3 % du PIB). Dans la plupart des cas, les actions ou les actifs ont été vendus directement, mais des appels d'offres ouverts ont aussi été utilisés pour une minorité d'entreprises (tableau 4.A1.1). La vente la plus importante a été celle de l'ancien monopole des télécommunications, TeleDanmark (aujourd'hui TDC), en 1998, qui a rapporté plus de 30 milliards de couronnes danoises.

Tableau 4.A1.1. **Privatisation des participations de l'État**  
1989-2002

Société	Année	Part du capital	Méthode	Produit, millions DKK
Junker industries (transformation du bois)	1989	37/0	Vente directe	52.2
Byggeeksportrådet A/S (conseil à l'exportation sur la construction)	1989	51/0	Vente directe	0.1
Byggeriets Maskinstation A/S (engins de chantier)	1990	68/0	Vente en bloc	44.7
Statsanstalten for Livsforsikring (assurance-vie des fonctionnaires)	1990	100/0	Vente directe	4 276.3
GiroBank A/S (banque postale)	1993	100/49	Appel d'offres ouvert	730.1
	1996	49/0	Vente directe	745.0
TeleDanmark A/S (télécommunications)	1993	94/90	–	82.0
	1994	90/*	Réorganisation	901.5
	1998	*/0	Vente directe	31 565.7
Københavns Lufthavne A/S (aéroport de Copenhague)	1994	100/75	Appel d'offres ouvert	707.8
	1996	75/51	Appel d'offres ouvert	1 102.6
	2000	51/34	Appel d'offres ouvert	983.4
EKR Kreditforsikring A/S (assurance crédit à l'exportation)	1995	100/75	Vente directe	74.5
	1997	–	Vente d'actifs	275.7
Datacentralen A/S (traitement de données)	1996	100/25	Vente directe	342.7
	1999	25/0	Vente directe	126.7
DEMKO (normes et essais)	1996	100/0	Vente directe	29.8
Skandinavisk Reisebüro GmbH (agence de voyages)	1998	100/0	Vente directe	6.7
Banestyrelsen Rådgivning (service de conseil des chemins de fer)	2001	100/0	Vente directe	74.5
<b>Total</b>				<b>42 121.7</b>

Source : Christoffersen et Paldam (2004), « Privatization in Denmark, 1980-2002 », CESifo Working Paper n° 1127.

Les pouvoirs publics ont pour objectif de faire en sorte que les entreprises appartenant à l'État soient gérées de façon à rendre possible aussi la participation du secteur privé, et



ils évaluent en permanence le bien-fondé de la participation de l'État au capital. Lorsque ce bien-fondé n'est pas vérifié, ils optent pour la privatisation de l'entreprise (partielle ou totale) (Finansministeriet, 2004). Actuellement, les pouvoirs publics préparent la vente de (certaines de) ces actions dans Post Danmark A/S, TV 2/DANMARK (la deuxième chaîne nationale de télévision) et dans DONG A/S (compagnie de gaz). Ces trois sociétés représentent ensemble les deux tiers de la valeur des actifs restants de l'État dans les entreprises (tableau 4.A1.2).

Tableau 4.A1.2. **Participations de l'État**

Au 31 décembre 2003

	Activité principale	Part du capital	Fonds propres, millions de DKK	Valeur des avoirs
<i>Entreprises publiques</i>				
AB Carl Gram	Service de transbordeurs	100	0	0
Aktieselskabet Stekua (en liquidation)	Assurance crédit à l'exportation	100	26	26
Dansk Jagtforsikring A/S	Assurance-chasse	51	27	14
Dansk Tipstjeneste A/S	Services de paris	80	197	158
Det Danske Klasselotteri A/S	Loterie	100	128	128
DONG A/S	Société d'énergie	100	16 794	16 794
ETA-Danmark A/S	Homologation des matériaux de construction	100	7	7
Københavns Havn A/S	Administration des ports	100	2 113	2 113
Post Danmark A/S	Services postaux	100	2 080	2 080
Statens Ejendomssalg A/S	Ventes immobilières	100	636	636
Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S	Services d'achat	55	10	6
Sund & Bælt Holding A/S	Administration des ponts	100	-4 877	-4 877
TV2/DANMARK A/S	Télévision	100	805	805
<i>Sociétés publiques indépendantes</i>				
DSB	Transport ferroviaire	100	7 852	7 852
<i>Autres sociétés où l'État détient une participation</i>				
Air Greenland A/S	Services de transport aérien	25	228	57
Beijing Danhua Highway Consultants C., Ltd.	Construction de routes	13	-	-
Bella Center A/S	Centre de conférences	15	314	47
Dansk Bibliotekscenter A/S	Bibliothèque	29	31	9
Danske Telecom A/S	Services de télécommunications	22	65	7
Københavns Lufthavne A/S	Administration des aéroports	34	3 136	1 066
NORDUnet A/S	Services de réseau à large bande	22	13	3
Orange Holding A/S	Services de télécommunications	10	-1 830	-183
SAS AB	Services de transport aérien	14	10 773	1 508
Scandlines AG	Service de transbordeurs	50	2 891	1 446
<b>Total</b>		-	-	<b>29 702</b>

Source : Finansministeriet (2004), *Statens selskaber* 2004, juin.

## ANNEXE 4.A2

*Redynamisation de la réforme du marché de l'énergie*

En juin 2004, une nouvelle loi a été adoptée par le Parlement impliquant plusieurs changements dans le cadre réglementaire du secteur de l'électricité. Il s'agissait de la première série majeure de mesures faisant suite à la réforme de 1999. L'objectif est notamment de renforcer la concurrence dans le secteur de l'électricité, beaucoup des actions prévues à cet égard étant conformes aux recommandations précédentes de l'OCDE (OCDE, 2003). On citera notamment les suivantes :

- Séparation totale de la propriété du capital entre les activités de gestion du système et les autres activités de marché. Une entreprise d'État reprendra le transport haute tension et la gestion du système actuellement aux mains de deux opérateurs à l'Est et à l'Ouest du Danemark, appartenant tous deux à des entreprises de distribution d'électricité faible tension. Le nouvel opérateur du système élabore un plan pour le développement de l'infrastructure électrique.
- En compensation du transfert à l'État des activités de transport d'électricité haute tension et de gestion du système, les sociétés de distribution auront pleinement accès à leurs capitaux gelés (capitaux accumulés du fait de l'impossibilité pour les propriétaires de récupérer les excédents d'exploitation et les plus-values depuis l'introduction du principe « pas de bénéfices » en 1977 et du plafonnement des recettes en 2000). Ces capitaux devaient jusqu'ici bénéficier aux consommateurs soit en étant conservés comme fonds de roulement par la société, soit en permettant une réduction des tarifs du réseau. Une nouvelle réglementation concernant le plafonnement des recettes vise à garantir que cette nouvelle mesure ne conduise pas à une hausse des tarifs\*. En effet, elle implique un transfert de ces actifs, d'une valeur de plusieurs milliards de couronnes danoises, des consommateurs aux propriétaires. Cependant, étant donné que les propriétaires sont tous des communes ou des coopératives de consommateurs, la redistribution se fera essentiellement au sein du groupe de consommateurs, de sorte que c'est l'utilisation qui sera finalement faite des ressources en question qui déterminera son orientation.

\* Les tarifs du réseau pourraient s'accroître à partir du moment où les compagnies de distribution et les sociétés régionales de transport sont autorisées à rentabiliser les capitaux jusqu'ici gelés. Cependant, les plafonds de recettes ne seront pas relevés pour autant et une nouvelle régulation sera introduite de façon à assurer que les tarifs de réseau n'augmenteront pas plus que les autres prix à la consommation. Dans ces conditions, le capital aura un rendement inférieur en attendant que (dans un délai de cinq ans environ selon les estimations) les améliorations de l'efficacité et l'évolution des prix ne constituent la base d'un rendement égal au taux d'intérêt sur les obligations danoises à long terme, majoré de 1 %.

- Diverses restrictions pesant sur la propriété dans le secteur seront levées. Les centrales électriques ne devront plus être aux mains des compagnies de distribution et les compagnies de production et de commercialisation seront autorisées à détenir plus de 15 % des compagnies de production, avec des concessions sur les opérations de distribution ou de transport. En outre, ce sont les propriétaires et non les consommateurs qui auront désormais la majorité effective dans les compagnies de distribution.
- L'approbation des extensions et des restructuration du réseau de transport sera désormais fondée sur d'autres critères que la simple adéquation de l'offre, notamment l'effet sur la concurrence du renforcement des possibilités de transport et de la réduction des goulets d'étranglement.
- Tout chevauchement entre les membres de la direction et les membres du Conseil d'administration des sociétés en position de monopole et des sociétés opérant sur les marchés concurrentiels sera désormais interdit. Toutes les sociétés en situation de monopole doivent élaborer des programmes de surveillance interne afin de supprimer tout favoritisme.
- La réglementation des prix pour les sociétés ayant des obligations de service public sera fondée sur le prix du disponible de l'électricité plus un supplément fixé administrativement, ce qui empêchera des subventions croisées entre les groupes de consommateurs. Suite de cette mesure, les sociétés ayant des obligations de service public seront autorisées à offrir d'autres services et à opérer dans d'autres zones géographiques que les zones qui leur sont concédées actuellement.
- L'obligation d'acheter l'électricité produite par les éoliennes et les centrales de cogénération décentralisées sera abolie. Cette production sera désormais vendue par l'opérateur du système sur le marché concurrentiel (Nord Pool). Une restructuration des subventions assurera des prix inchangés pendant une importante période de transition pour les éoliennes et les installations qui sont encore couvertes par ces systèmes. Les autres installations de production recevront un supplément fixe en plus du prix du marché du disponible ou verront leurs subventions ajustées sur la base des moyennes mensuelles des prix du disponible et non plus des prix horaires. Dans les deux cas, les producteurs seront incités à ajuster la production aux prix horaires du disponible, réduisant ainsi le pouvoir de marché des producteurs dominants. À mesure que le temps passe, davantage de producteurs seront donc incités à réagir aux signaux de prix donnés par le marché.
- Le ministère des Affaires économiques et des Entreprises est autorisé à imposer des règles sur la facturation des consommateurs, de façon à ce que ceux-ci ne reçoivent qu'une facture et non deux s'ils changent de fournisseur.

## ANNEXE 4.A3

*La concurrence sur le marché de gros de l'électricité*

Le commerce de gros est totalement libéralisé sur le marché nordique de l'électricité, qui comprend le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède. Le Danemark est lié à la fois au marché nordique, par le biais des lignes de transport vers la Norvège et la Suède, et avec le marché allemand. L'électricité sur le marché de gros est commercialisée soit dans le cadre d'accords bilatéraux (marché de gré à gré) entre fournisseurs et acheteurs soit sur le marché nordique du disponible, Nord Pool.

Sur le marché Nord Pool, un prix « spot » de l'électricité (ou prix du système) est déterminé en rapprochant les offres de prix et de quantité à la vente et à l'achat. Nord Pool est divisé en six zones de prix, l'Ouest du Danemark et l'Est du Danemark en constituant deux. S'il y a un excédent de l'offre ou de la demande dans une zone pour un prix spot déterminé, le prix de la zone diverge du prix du système et Nord Pool s'efforcera d'atténuer les écarts de prix entre les différentes zones en envoyant de l'électricité par le biais des lignes de transport des zones à bas prix vers les zones à prix élevé. Si les lignes de transport ne sont pas encombrées, le prix du système s'appliquera dans l'ensemble de la zone. Mais si elles deviennent encombrées, un prix élevé peut être maintenu dans la zone d'importation et un prix faible dans la zone d'exportation. Les producteurs réalisant des exportations recevront le prix plus faible dans leur zone de prix pour l'ensemble de leur production, alors que les acheteurs dans la zone de prix à l'importation paieront le prix élevé applicable dans leur zone de prix.

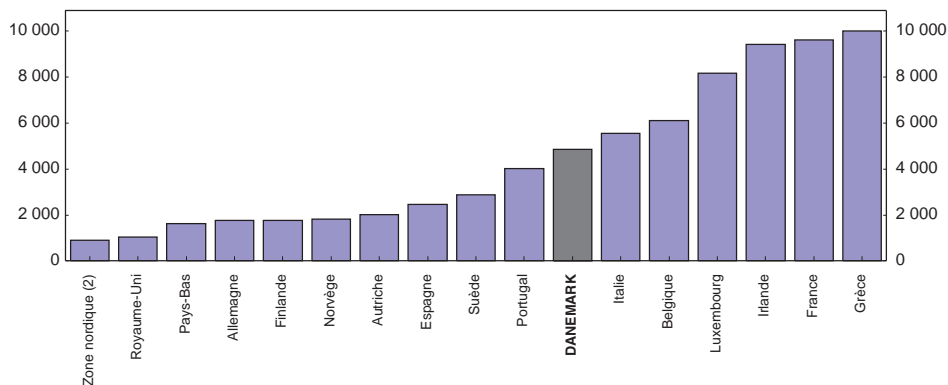
Du fait de la capacité limitée des interconnecteurs, les producteurs ayant une position dominante dans une zone de prix seront bien placés pour manipuler le prix dans la zone au moyen de leurs offres sur Nord Pool. Dans une situation où le producteur dominant s'attend à ce que l'électricité parte de sa zone, c'est en réduisant l'offre de façon que les interconnecteurs ne soient pas totalement – mais seulement légèrement – encombrés (ce qui empêche la passage à une zone à faible prix) que l'on assure le prix le plus élevé. De même, réduire l'offre de façon que les interconnecteurs deviennent encombrés est un moyen d'assurer le prix le plus élevé si le producteur s'attend à ce que sa zone de prix importe de l'électricité.

Au Danemark, la majeure partie de la production est contrôlée par deux groupes et nombre des autres producteurs ne peuvent pas, pour des raisons techniques, varier la production en réaction au prix. L'électricité pour le marché concurrentiel est produite dans des grandes centrales électriques, alors que l'électricité prioritaire non commercialisée (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005) est produite dans des installations de cogénération décentralisées et dans des éoliennes recevant des prix à la production fixés

administrativement. Mesurée par l'indice traditionnel Herfindahl-Hirschman, la concentration n'est pas parmi les plus fortes de la zone de l'OCDE (graphique 4.A3.1), mais étant donné que les acheteurs sont obligés d'acheter toute l'électricité prioritaire avant de se tourner vers le marché concurrentiel (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005), la possibilité qu'ont les deux producteurs Elsam et Energi E2 opérant respectivement à l'ouest et à l'est du Danemark d'exercer un pouvoir de marché est plus grande que ne l'indique l'indice, surtout lorsque les interconnecteurs vers les pays voisins sont encombrés. À l'heure actuelle, l'Est et l'Ouest du Danemark ne sont pas interconnectés et les parts de marché de ces compagnies sont donc pratiquement de 100 % (IHH d'environ 10 000) sur leurs marchés locaux respectifs. La forte concentration locale n'est pas un problème proprement dit lorsque Elsam et Energi E2 participent à la concurrence avec les producteurs des autres zones de prix de Nord Pool. Mais les deux compagnies sont fortement incitées à exercer un pouvoir de marché lorsque les interconnecteurs vers la Norvège et la Suède sont encombrés, et elles ont les moyens de le faire. De fait, leur stratégie déclarée est de faire sur Nord Pool les offres propres à leur assurer un prix parmi les plus élevés des zones avoisinantes, et l'Autorité de la concurrence a mis en évidence plusieurs cas où elles avaient réussi à le faire (Konkurrencestyrelsen, 2004b). En 2002 et 2003, le pourcentage des heures où les divers interconnecteurs ont été encombrés a varié entre 0 (pour l'exportation entre l'Est du Danemark et la Suède) et 46 (pour l'exportation entre l'Ouest du Danemark et la Norvège).

Graphique 4.A3.1. **Concentration du marché dans la production d'électricité**

Indice Herfindahl-Hirschman<sup>1</sup>



1. Défini comme la somme des carrés des parts de marché en pourcentage de toutes les entreprises du marché considéré. Plus un marché est concentré, plus l'indice se rapproche de sa valeur maximale de 10 000.
2. Danemark, Finlande, Norvège et Suède.

Source : Autorités nordiques de la concurrence (2003).

La fusion récemment approuvée entre Elsam et NESAs, la société d'électricité dominante dans la partie orientale du Danemark et détenant 36 % environ des parts d'Energi E2, aggraverait vraisemblablement la situation. Alors qu'elles opèrent actuellement dans deux zones de prix séparées, Elsam et Energi E2 ne seront guère incitées à se concurrencer dans la situation qui prévaudra vraisemblablement à l'avenir, à savoir la connexion des deux zones de prix via un câble empruntant le Great Belt et le renforcement la capacité des interconnecteurs vers les autres pays nordiques et l'Allemagne. La fusion a été approuvée par le Conseil de la concurrence à condition que plusieurs mesures correctrices soient mises en œuvre. Compte tenu des cas d'abus de position dominante

identifiés précédemment pour Elsam et Energi E2, l'obligation la plus évidente aurait été la cession des parts de NESA dans Energi E2. Au lieu de cela, les négociations entre les deux sociétés et l'Autorité de la concurrence (en tant que secrétariat du Conseil) ont abouti à l'engagement d'Elsam de vendre une partie de ses installations de cogénération\* et de mettre aux enchères la capacité virtuelle (enchères des options d'achat d'électricité à une centrale électrique, par lesquelles l'acheteur peut décider sur une base quotidienne la quantité de la capacité achetée qui doit être mise sur le marché). En outre, Elsam s'abstiendra d'acheter de nouvelles centrales de cogénération décentralisées ou de passer des accords avec d'autres producteurs exploitant ce type d'installations.

Les opérations de gré à gré ne sont pour l'essentiel possibles qu'entre fournisseurs et acheteurs dans une zone de prix, car tous les interconnecteurs sur le marché nordique sont à la disposition de Nord Pool. Néanmoins, cette forme de commerce représente toujours la plus grande partie du marché de gros malgré une diminution de sa part relative. En effet, l'intégration sur le marché allemand ne fonctionnant pas de la même façon que sur Nord Pool, faute d'organismes s'efforçant d'éliminer les écarts de prix. La majeure partie du commerce avec l'Allemagne se fait sous la forme d'opérations de gré à gré, les enchères étant utilisées pour la distribution de la capacité sur les lignes de transport. L'effet bizarre de cette pratique est que les flux nets sont parfois inversement liés aux différences de prix à court terme.

Les préoccupations d'environnement jouent un grand rôle dans presque tous les aspects du marché de l'énergie et les diverses taxes écologiques sont la raison pour laquelle les ménages danois acquittent l'un des tarifs les plus élevés pour l'électricité des pays de l'OCDE. Les prélèvements écologiques consistent en des prélèvements au titre du CO<sub>2</sub> et du SO<sub>2</sub> et en des contributions à la recherche et à d'autres efforts de réduction de la consommation de l'électricité. En outre, le système de prix pour la consommation d'électricité résulte d'une politique de promotion de l'énergie renouvelable et de la cogénération, qui s'est appuyée sur d'importantes subventions aux éoliennes et aux petites entreprises utilisant des biocombustibles. D'après certaines études, cette stratégie, en tant que moyen de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, a été coûteuse et inefficace, la facture étant payée par l'utilisateur final obligé d'acheter de l'énergie auprès de ces sources (voir, par exemple, la précédente *Étude économique* de l'OCDE et les Autorités nordiques de la concurrence, 2003).

La réforme de 1999 du marché de l'électricité prévoyait en principe une réorganisation des subventions pour la production d'énergie renouvelable en faveur d'un système fonctionnant sur la base des critères du marché grâce à l'octroi de certificats d'énergie renouvelables échangeables. Ces certificats devaient être alloués aux producteurs d'énergie renouvelable et les consommateurs auraient été obligés d'en acheter proportionnellement à leur consommation. Cependant, l'introduction de ce système a été quasiment abandonnée, car l'investissement de la capacité de production d'énergie renouvelable a bondi en réaction au versement de subventions, ce qui a permis de réaliser beaucoup plus rapidement les objectifs de l'État. Le Danemark s'est ainsi retrouvé avec une importante capacité inutilisée et le pays est un important exportateur net vers les pays voisins.

\* Elsam possède 17 % de la capacité de cogénération dans la partie occidentale du Danemark, alors que NESA et Energi E2 détiennent environ la moitié de la capacité dans la partie orientale (Konkurrencestyrelsen, 2004b). Les sociétés gèrent aussi un grand nombre d'éoliennes.

En revanche, les quotas d'émissions de CO<sub>2</sub> échangeables et économisables sont en place depuis 2000. Jusqu'ici, le marché a été trop petit pour qu'un échange effectif de droits d'émissions de CO<sub>2</sub> ait lieu et les opérations ont eu lieu sur une base bilatérale : en 2001 et 2002, seulement 1 % environ des quotas alloués ont été échangés (Pedersen, 2002). Cependant, à compter de 2005, il y aura un système d'échange européen, ce qui devrait assurer des réductions des émissions de CO<sub>2</sub> plus efficaces par rapport au coût.

## ANNEXE 4.A4

*Concurrence sur le marché du livre*

Les éditeurs et les libraires étaient auparavant autorisés à commercer avec leurs homologues respectifs seulement si ceux-ci respectaient certaines réglementations spécifiques et les libraires étaient obligés de vendre aux prix fixés par l'éditeur. Le résultat a été des niveaux de prix de 15 à 20 % supérieurs à ceux des autres pays de l'UE (OCDE, 2000).

Les éditeurs ont maintenant le droit de fixer les prix (l'exemption à la loi sur la concurrence est maintenue pour des raisons culturelles), établissant des prix de détail recommandés ou ne donnant pas d'indications de prix du tout. Plusieurs restrictions s'appliquent aux droits de fixation des prix par les éditeurs : i) les prix ne peuvent être fixés que sur les nouveaux livres ou les nouvelles versions de livres; ii) ils ne peuvent être fixés qu'au cours de l'année civile de la publication initiale et l'année suivante; iii) ils ne peuvent être fixés ni sur les livres importés d'éditeurs étrangers ni sur les livres qui sont exportés; et iv) les prix ne peuvent pas être fixés pour les livres vendus aux bibliothèques, écoles et autres institutions.

Bien que l'établissement de plusieurs nouveaux points de vente de livres (essentiellement les supermarchés, les magasins de jouets et les sites web) ait sans doute contribué à faire grimper les ventes, ces nouveaux acteurs n'ont pas obtenu d'importantes parts de marché (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003b), car de nombreux éditeurs ont maintenu une forme ou l'autre d'indications de prix, limitant ainsi la concurrence à ce niveau.

En 2004, le Conseil de la concurrence a conclu que l'un des principaux groupes d'édition, Gyldendal, s'était rendu coupable d'utilisation abusive de sa position dominante en exigeant des libraires qu'ils vendent à des prix fixes, tout en vendant dans le même temps des versions en livres de poche meilleur marché par le biais de son propre club. Étant donné que d'autres éditeurs ont utilisé des pratiques similaires, le Conseil de la concurrence a retiré partiellement l'exemption en matière de fixation des prix (à compter de 2005), de façon qu'elle cesse dès lors qu'une version meilleur marché en format libre de poche est offerte.





## Chapitre 5

# Renforcer la croissance de la productivité

*Ce chapitre porte sur les moyens de renforcer la croissance de la productivité et de mettre en place une économie plus innovante, davantage fondée sur le savoir. Il est axé sur l'amélioration du système d'enseignement danois, dont le coût est élevé alors que ses résultats sont seulement moyens. Ce chapitre examine également les mesures envisageables pour rendre les universités plus flexibles et plus orientées vers le marché du travail, les moyens de favoriser une commercialisation accrue des fruits de la recherche-développement (R-D), et la manière d'améliorer la rentabilité du système de financement de la recherche. Enfin, il passe en revue des mesures destinées à stimuler l'entrepreneuriat et le développement du marché du capital-risque.*

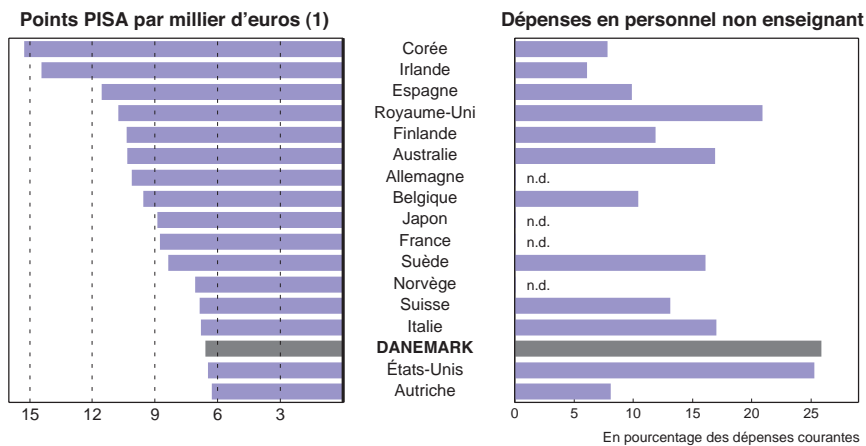
Comme indiqué au chapitre 1, la croissance de la productivité danoise est décevante depuis une dizaine d'années. Si la tendance récente devait se confirmer, le Danemark reculerait de cinq places environ dans le classement par revenu des pays de l'OCDE au cours de la prochaine décennie. Il est essentiel d'entretenir la progression du niveau de vie pour préserver le système de protection sociale, mais le pays va se trouver confronté à divers obstacles dans l'avenir. Le vieillissement démographique, en particulier, va entraîner un transfert d'activité économique vers les services publics, dans lesquels le niveau et le taux de croissance de la productivité tendent à être faibles. En conséquence, même si le taux de productivité du secteur des entreprises est maintenu, le recul des activités du secteur privé freinera la croissance du revenu. Le précédent chapitre examinait un moyen de surmonter ce problème, à savoir stimuler la croissance de la productivité par un renforcement de la concurrence. Le présent chapitre aborde deux autres facteurs de progrès : le capital humain et l'innovation. Nombres de réformes importantes dans ces deux domaines ont été mises en œuvre ces quelques dernières années et ont été décrites dans les études antérieures. On ne trouvera pas une étude complète de ces questions dans le présent chapitre qui se concentre sur les principaux problèmes qui persistent. Premièrement, la formation de la population active doit être améliorée. Le système de scolarité obligatoire ne produit pas les résultats attendus, tandis que l'enseignement supérieur a encore bien du chemin à parcourir pour fournir les compétences nécessaires à une économie moderne fondée sur le savoir. Deuxièmement, il existe des moyens d'encourager l'innovation et l'entrepreneuriat, ainsi que d'accroître les avantages retirés de la recherche financée sur fonds publics.

### Les résultats du système scolaire ne sont pas satisfaisants

En termes de comparaisons internationales, les résultats des élèves danois sont seulement moyens et nettement inférieurs à ceux de leurs homologues des autres pays nordiques. Comme l'indique le chapitre 1, les résultats obtenus par les jeunes Danois de 15 ans dans le cadre de l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de 2000 se situaient aux alentours de la moyenne de l'OCDE en compréhension de l'écrit, ils étaient légèrement supérieurs à la moyenne en culture mathématique, mais inférieurs à la moyenne en culture scientifique. Le niveau des élèves semble s'être dégradé au cours des années 90. Ces résultats passables sont d'autant plus décevants que le Danemark dépense davantage par élève de l'enseignement primaire et secondaire que la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE. En conséquence, la rentabilité du système scolaire est faible (graphique 5.1, partie de gauche).

Les raisons de ce niveau de dépenses élevé sont on ne peut plus claires. Le Danemark a davantage de personnel par élève que tout autre pays de l'OCDE. Néanmoins, cela ne se traduit pas par des classes de taille plus réduite. En fait, les enseignants passent très peu d'heures en classe : en moyenne, seul 37 % environ de leur temps sont consacrés au contact direct avec les élèves, soit une proportion beaucoup plus faible que dans d'autres pays<sup>1</sup>. Les dépenses consacrées au personnel non enseignant sont également

Graphique 5.1. La rentabilité du système scolaire est décevante



1. Les points PISA sont calculés par la note PISA moyenne pour la compréhension de l'écrit, les mathématiques et les sciences. Les dépenses d'éducation sont les dépenses cumulées par élève durant la scolarité primaire et secondaire, mesurées en euros (correction faite des PPA).

Source : OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*; PISA 2000.

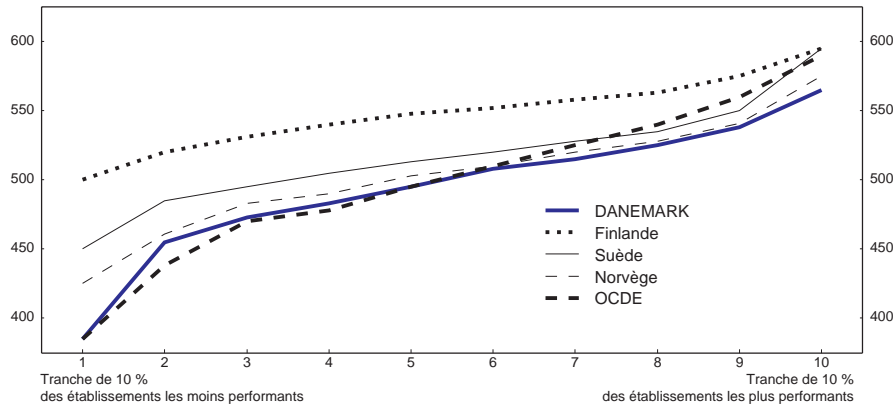
extrêmement importantes (graphique 5.1, partie de droite), encore que cela puisse être du en partie aux activités extra-scolaires organisées dans les établissements d'enseignement.

Il est plus difficile d'expliquer pourquoi l'exploitation de ces ressources ne produit pas de meilleurs résultats. Cette situation est peut-être liée en partie aux mesures destinées à égaliser les performances dans l'ensemble du système. Comme dans tous les pays nordiques, les établissements sont relativement similaires, au sens où la variation des résultats moyens entre établissements est moindre que d'ordinaire dans les pays de l'OCDE. En compréhension de l'écrit au moins, les établissements danois les mieux classés sont plus proches de la moyenne que dans les autres pays nordiques, ce qui tire vers le bas la performance globale (en d'autres termes, les résultats moyens des élèves des meilleurs établissements danois sont loin d'atteindre ceux des meilleurs établissements des autres pays, tandis que les résultats relevés au bas de l'échelle ne sont pas meilleurs). La Finlande, par contre, – qui était un des pays les mieux classés dans le cadre de l'étude PISA 2000 – a réussi à maintenir le niveau des résultats dans ses meilleurs établissements, tout en les améliorant dans les moins performants (graphique 5.2).

Cette médiocrité des performances du système a été soulignée dans l'examen des politiques nationales d'éducation consacré par l'OCDE au système scolaire danois (OCDE, 2004). Cette étude a également permis d'établir que l'objectif d'équité du système n'était pas atteint. Le milieu familial est un déterminant important des résultats de chaque élève dans tous les pays, mais le système danois est moins efficace que ses voisins nordiques sur le plan de l'atténuation de ces disparités. Ainsi, l'incidence de la situation socioéconomique sur les résultats des élèves au Danemark est similaire à la moyenne de l'OCDE, alors qu'elle est sensiblement moindre dans les autres pays nordiques. Cela vaut également pour d'autres facteurs contextuels, tels que la présence ou l'absence de livres ou d'autres ressources d'apprentissage au foyer, la mesure dans laquelle les enfants ont accès à des activités culturelles, et la fréquence avec laquelle les parents s'entretiennent avec leurs enfants de questions sociales, ou même de livres et de programmes télévisés (Jensen et Turmo, 2001).

## Graphique 5.2. L'insuffisance des résultats scolaires est particulièrement manifeste dans les meilleurs établissements

Notes moyennes PISA des établissements scolaires sur l'échelle de compréhension de l'écrit



Source : Välijärvi, Jouni et Antero Malin (2001), « The Two-Level Effect of Socio-Economic Background », Chapter 10 of Northern Lights on PISA: Unity and Diversity in the Nordic Countries in PISA (2000), sous la direction de Svein Lie, Pirjo Linnakylä et Astrid Roe, Department of Teacher Education and School Development, Université d'Oslo.

Le système danois a plusieurs points forts, toutefois, notamment le rôle actif réservé aux parents, l'autonomie locale, des équipements et un personnel de qualité, de faibles différences de résultats entre filles et garçons, et une large place accordée à l'innovation. Néanmoins, l'étude de l'OCDE a mis en exergue un certain nombre de domaines dans lesquels des progrès s'imposent :

- **Instaurer une culture de l'évaluation.** L'évaluation systématique des travaux des élèves est rare. Exception faite des examens nationaux qui se déroulent au terme des neuvième et dixième années, les enseignants disposent de peu d'outils pour évaluer objectivement le niveau de leurs élèves, ou cerner les causes de résultats insuffisants. Le retour d'informations à destination des élèves et des parents est donc limité et se fait généralement à l'oral, et non par écrit. L'évaluation des établissements d'enseignement est tout aussi limitée, mais la situation est en train de changer à cet égard. Depuis 2002, chaque établissement est tenu de publier sur son site Web les résultats moyens obtenus aux examens qui marquent la fin de la neuvième année. Davantage d'épreuves diagnostiques et un contrôle plus fréquent des résultats s'imposent toutefois, même s'ils ne doivent pas nécessairement prendre une forme aussi grossière que la publication de « palmarès » des établissements.
- **Proposer aux élèves des tâches plus stimulantes.** Le développement social et émotionnel des enfants est jugé hautement prioritaire au Danemark. Pour important qu'il soit, sa mise en avant se traduit par une sous-estimation préjudiciable du développement intellectuel. Ce déséquilibre rejaillit à la fois sur la qualité et l'équité du système d'enseignement. Cela explique en partie pourquoi le Danemark produit moins de « brillants sujets ». En outre, un système qui ne met pas les élèves à l'épreuve davantage les enfants issus de milieux favorisés sur le plan socioéconomique, car leurs familles sont plus aptes à jouer le rôle stimulant que ne remplissent pas les établissements.
- **Laisser les enseignants se spécialiser davantage.** Les enseignants reçoivent une formation générale et sont censés être capables d'enseigner n'importe quelle matière à des enfants de tous âges. Il est encore courant que des élèves aient le même enseignant tout au long de leur scolarité, même si certains établissements sont en train d'abandonner ce mode

de fonctionnement. De surcroît, il est fréquent que les enseignants ne dispensent pas de cours correspondant aux matières dans lesquelles ils se sont spécialisés au cours de leur formation, notamment en science<sup>2</sup>.

- *Améliorer la formation des enseignants.* Des lacunes doivent être comblées, notamment en matière de formation des enseignants sur le soutien aux enfants bilingues ou ayant des besoins spéciaux, ainsi que sur la manière d'évaluer les élèves et d'interpréter les résultats de ces évaluations. Étonnamment, un cours spécialisé sur l'apprentissage de la lecture n'est pas obligatoire. La question de savoir si les possibilités de formation continue sont suffisantes se pose également.
- *Augmenter le temps passé en classe.* La faiblesse du nombre d'heures passées en classe par les enseignants est en partie imputable à la rigidité de leurs contrats, ainsi qu'au processus de négociation desdits contrats, qui se déroule à trois échelons : au niveau national, au niveau municipal et au niveau des établissements. En principe, les contrats des enseignants leur permettent de passer jusqu'à deux tiers de leur temps en classe, mais les négociations locales réduisent généralement ce seuil à 37 % environ de la durée totale de travail des enseignants en moyenne. Par ailleurs, différents types de pratiques de travail allant à l'encontre du but recherché se sont développées dans le système d'enseignement danois. Ainsi, si des enfants d'immigrants ont besoin d'un enseignement renforcé en langue danoise, les heures de classe correspondantes sont souvent assurées au détriment de certains cours normaux, au lieu de revêtir la forme d'heures supplémentaires.

À la suite du rapport de l'OCDE, le gouvernement a mis sur pied quatre groupes de travail chargés de formuler des recommandations pratiques sur la manière dont ces objectifs pourraient être concrètement atteints. Les délais impartis à ces groupes de travail sont courts, car le gouvernement souhaite vivement commencer à mettre en œuvre les réformes nécessaires dans les mois à venir. Certaines réformes ont déjà été mises en place, notamment une réforme générale du système de scolarité obligatoire visant une amélioration des acquis fondamentaux en lecture et en mathématique et l'octroi d'une plus grande priorité à l'évaluation. Plus récemment, une enveloppe supplémentaire de 600 millions de couronnes danoises (81 millions d'euros) a été réservée à la relance de l'enseignement scientifique et le ministère de l'Éducation s'emploie à remédier aux pratiques de travail contre-productives visées plus haut.

### **Le système universitaire doit être davantage tourné vers les compétences demandées sur le marché du travail**

L'enseignement supérieur peut également être amélioré. Les universités en particulier « ont un potentiel relativement important qui n'a pas encore été exploité » (OCDE 2003, p. 8). Des réformes essentielles ont été adoptées en 2003, dans le but d'améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche. Les domaines prioritaires dans lesquels de nouveaux progrès s'imposent sont au nombre de trois : renforcer les taux de fréquentation, réorienter l'enseignement, axé aujourd'hui sur les compétences en recherche, vers la préparation des étudiants à l'exercice d'un emploi dans une économie fondée sur le savoir, et faire preuve de davantage de flexibilité et d'innovation pour satisfaire aux besoins des étudiants adultes. Il est notamment nécessaire de :

- *Donner aux universités une plus grande latitude pour innover, en supprimant les réglementations superflues.* Les réformes de 2003 ont contribué dans une large mesure à renforcer

l'autonomie des établissements, qui sont maintenant placés sous la surveillance d'un conseil constitué d'une majorité de membres externes. Cela étant, les questions de propriété, l'approbation des nouveaux programmes universitaires (quoique dans une moindre mesure qu'auparavant) et le nombre d'enseignants et de membres du personnel administratif (déterminé en concertation avec le syndicat compétent) relèvent toujours de l'autorité du ministère.

- *Mettre davantage l'accent sur les formations autonomes débouchant sur une licence* qui offrent des compétences à caractère professionnel. La plupart des universités considèrent encore les licences comme de simples tremplins vers les masters. Cela explique en partie les problèmes de faible fréquentation, de taux d'abandon élevés et de durée prolongée des études.
- *Renforcer la cohérence du secteur.* Il existe trois filières distinctes d'enseignement supérieur, qui relèvent de trois ministères différents : la filière universitaire dépend du ministère de la Science, de la Technologie et de l'Innovation, la filière de la formation professionnelle relève du ministère de l'Éducation, tandis que 20 établissements spécialisés dans des disciplines artistiques et de conception sont placés sous l'autorité du ministère de la Culture. Cette scission des responsabilités entrave l'élaboration d'une politique cohérente d'enseignement supérieur, et la séparation entre la filière universitaire et celle de la formation professionnelle est susceptible d'atténuer les pressions qui s'exercent pour que les universités dispensent des formations correspondant aux besoins du marché du travail.
- *Améliorer le processus d'affectation des budgets de recherche*, qui est davantage fondé sur les antécédents des établissements que sur la qualité de leurs travaux (la part des financements reçus par les principaux établissements est plus ou moins identique depuis de nombreuses années).
- *Renforcer les transferts de connaissances et de technologie* entre les secteurs public et privé (ce point est abordé plus en détail ci-après).

## Le cadre de l'innovation s'améliore

Le rapport de l'OCDE sur la croissance a démontré l'importance de la recherche et de l'innovation pour l'expansion économique. Ses analyses empiriques ont notamment mis en évidence l'existence d'un lien fort entre la R-D et la croissance de la productivité multifactorielle (OCDE, 2001a). Ce rapport a également montré que les petits pays ne pouvaient se contenter de « resquiller », en tirant avantage sans contrepartie des innovations réalisées à l'étranger, et que les activités de recherche du secteur public ne constituaient pas un substitut parfait à la R-D privée. Si la diffusion internationale des connaissances est beaucoup plus importante pour la croissance que la recherche nationale, en particulier dans le cas des petits pays, la capacité à exploiter les activités de R-D fondamentale réalisées ailleurs passe par un solide potentiel de recherche local. En outre, la recherche effectuée par le secteur privé n'est pas seulement importante en soi, mais aussi parce qu'elle renforce l'efficacité des dépenses publiques de R-D<sup>3</sup>.

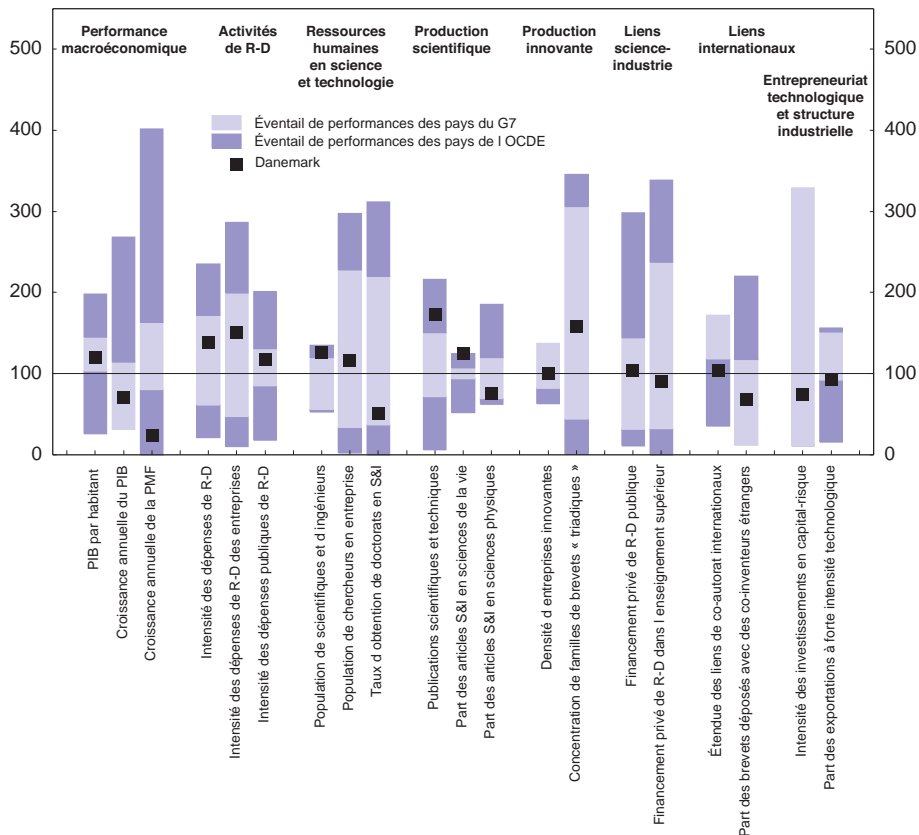
Après s'être laissé distancer par de nombreux pays de l'OCDE sur le plan de l'innovation, en particulier par ses dynamiques voisins suédois et finlandais, le Danemark a enregistré un regain d'activité dans ce domaine au cours de la seconde moitié des

années 90. Les indicateurs de l'innovation révèlent un mélange de points forts et de faiblesses (graphique 5.3). Ils font notamment ressortir les points suivants :

- Les dépenses de R-D du secteur privé ont décollé au cours de la seconde moitié des années 90 et sont maintenant supérieures à la moyenne de l'OCDE (graphique 5.4). La croissance de ces dernières années a été enregistrée pour une bonne part dans le secteur des services et dans l'industrie pharmaceutique. Les dépenses publiques de R-D sont légèrement supérieures à la moyenne.
- Le Danemark a également rattrapé son retard en matière de brevetage. Le nombre de familles de brevets par habitant déposés auprès des trois principaux offices de brevets du monde s'est hissé progressivement au-dessus de la moyenne de l'OCDE à la fin des années 90.
- Des mesures établies à partir d'enquêtes laissent à penser que la quantité d'innovations de produits réalisées par les entreprises est relativement importante pour l'Europe. Étonnamment pour un petit pays, l'invention l'emporte sur la diffusion de nouveaux produits (ce qui signifie que le taux d'imitation de produits est faible – voir le chapitre 1).
- La qualité de la recherche danoise est élevée, à en juger par les taux de publication et de citation dans la presse internationale.

Graphique 5.3. Indicateurs de l'innovation

Moyenne OCDE = 100



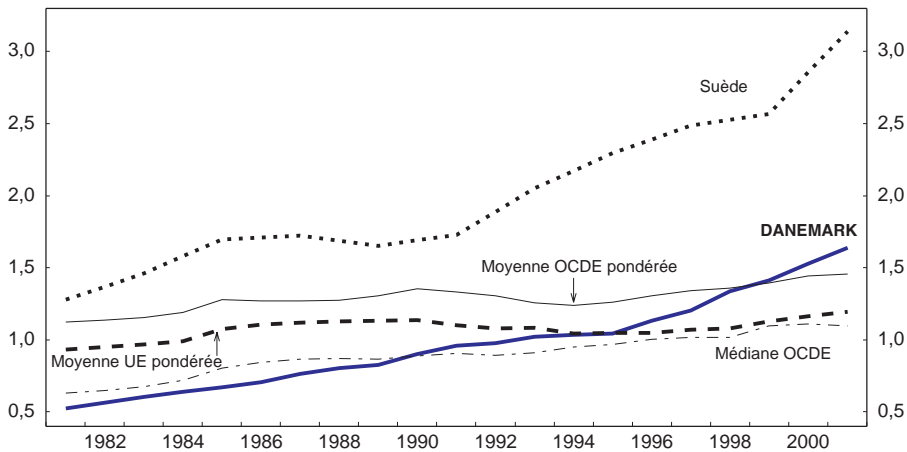
Note : S&I = sciences et ingénierie ; les familles de brevets triadiques sont celles enregistrées dans les trois principaux offices de brevets du monde.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Indicateurs de la science et de la technologie.



**Graphique 5.4. Les dépenses de R-D sont reparties à la hausse**

Dépenses du secteur des entreprises, hors défense, en pourcentage du PIB

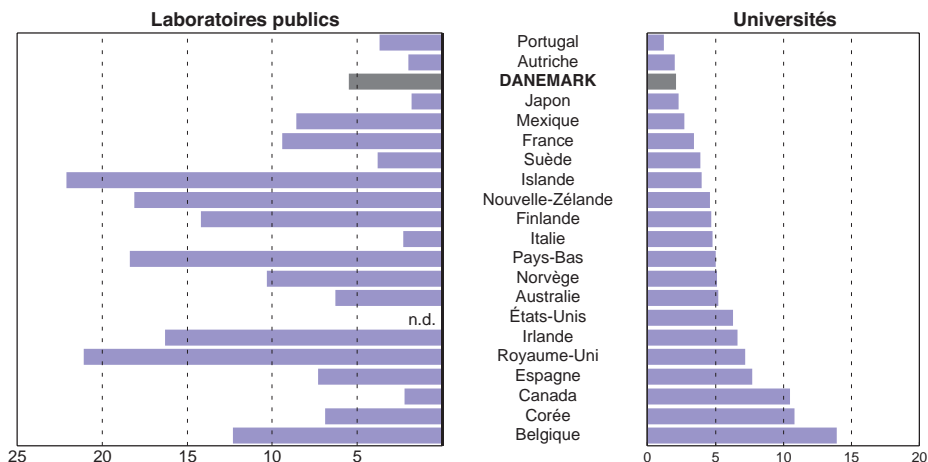


Source : OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

- Le Danemark est peut-être un peu à la traîne en matière de commercialisation des fruits de la recherche. Plusieurs indicateurs – tels que le nombre d’entreprises issues de la recherche, de pépinières d’entreprises et de brevets exploités commercialement – tendent à indiquer que la transformation des connaissances en bénéfices commerciaux constitue une faiblesse relative.
- La coopération et la diffusion des connaissances entre l’État et les entreprises semblent laisser à désirer. Des enquêtes ont mis au jour de nombreux liens informels entre ces deux secteurs, mais ces contacts ne s’accompagnent pas d’un appui pécuniaire de la part des entreprises. Il est en effet rare que celles-ci cofinancent la recherche effectuée par les universités ou par d’autres entités publiques (graphique 5.5).
- L’environnement des entreprises et le marché de l’emploi sont relativement dynamiques. Le taux de renouvellement des entreprises (égal à la somme des taux d’entrée et de sortie) est assez élevé, en particulier dans le secteur des services. Nombre

**Graphique 5.5. La collaboration entre universités et entreprises est limitée**

Pourcentage de la recherche publique et universitaire financée par les entreprises, fin des années 90



Source : OCDE, Science, technologie et industrie : Tableau de bord 2001.

de ces entreprises n'ont cependant pas d'employés. Il est donc difficile de savoir s'il s'agit de « véritables » entreprises ayant pour objectif de se développer et d'embaucher, ou des sociétés créées uniquement pour des raisons fiscales ou autres. Exception faite de ces entreprises individuelles, les taux d'entrée et de sortie sont proches de la moyenne dans les services, et légèrement inférieurs dans l'industrie manufacturière (Brandt, 2004). La fluidité du marché du travail, en revanche, est incontestable. En moyenne, environ un quart des Danois exerçant une activité professionnelle changent d'emploi dans l'année, ce qui constitue un des taux de rotation les plus élevés d'Europe (Stimpson, 2000).

### **Le Danemark ne tire pas le meilleur parti de sa R-D publique**

La commercialisation des fruits de la recherche universitaire est modeste en raison de l'insuffisance des incitations en la matière et du poids des formalités administratives. C'est seulement depuis 2000 que les universités peuvent revendiquer la propriété des inventions de leurs employés, et donc les commercialiser. Cette réforme, inspirée de la Loi Bayh-Dole en vigueur aux États-Unis, peut stimuler les transferts de technologie, les établissements étant généralement mieux placés que les inventeurs « d'un jour » pour commercialiser la propriété intellectuelle, et ce d'autant plus que de nombreux chercheurs préféreraient se soustraire aux tracas et aux risques que représente cette tâche. La plupart des universités se sont dotées de politiques et de règles internes en matière de brevets pour le partage des redevances d'exploitation (généralement réparties à parts égales entre l'inventeur, le département et l'établissement). Toutefois, les progrès accomplis en quatre ans ont été modestes. Les activités de brevetage ont connu un regain, mais les concessions de licences demeurent limitées : la Belgique, la Suisse, l'Allemagne et les Pays-Bas produisent quatre à quinze fois plus de contrats de licence, correction faite des différences de budget (Inside Consulting, 2004). D'après les établissements, les principaux obstacles à la commercialisation résident dans le déficit de financement des activités de « validation de concept », et dans le fait que leurs services de brevets sont trop modestes. Pendant une période liminaire de quatre années (2000-2003), l'État a offert des cofinancements pour encourager la commercialisation des fruits de la recherche. Mais le montant de ces financements a été limité à environ 20 000 euros par invention afin d'obliger les institutions à fournir les ressources supplémentaires nécessaires pour mener à terme le processus de brevetage et mettre le produit sur le marché.

En outre, certaines restrictions réglementaires n'ont été levées que récemment. L'obstacle le plus important tient peut-être aux difficultés qu'ont eu les universités à mettre sur pied des sociétés de transfert de technologie. Celles-ci étaient formellement interdites jusqu'à l'adoption d'un projet de loi par le Parlement en 2004 permettant aux universités de créer des sociétés à responsabilité limitée, quoique à des conditions très strictes<sup>4</sup>. Cette loi permet à des institutionnels de participer au capital de parcs scientifiques et d'incubateurs d'innovations afin de favoriser le transfert de connaissances. Mais la législation sur la propriété intellectuelle dans la recherche publique ne s'applique qu'aux formes de propriété intellectuelle pouvant être brevetées; les autres (telles que les logiciels ou les bases de données) sont réglementées par la loi sur les droits d'auteur. Les universités elles-mêmes pourraient contribuer à améliorer les incitations à l'intention des chercheurs, par exemple en accordant davantage de priorité aux brevets, parallèlement aux publications, pour l'avancement professionnel.

En vue de stimuler la collaboration entre les entreprises et le secteur public, les autorités ont testé en 2002 un mécanisme de crédit d'impôt qui permettait à une entreprise de bénéficier d'une déduction correspondant à 150 % des sommes versées à un établissement public dans le cadre d'un projet de recherche mené en collaboration. La participation initiale au dispositif a été faible, si bien que ce crédit d'impôt a été étendu cette année (uniquement pour les petites entreprises) aux coûts salariaux assumés par l'entreprise pour le projet de recherche, et non plus simplement aux montants versés à l'organisme public. Ce programme n'a pas encore été évalué. Un des risques est qu'il confère un avantage concurrentiel aux organismes publics au détriment des établissements privés. L'objectif du programme est d'encourager la collaboration en matière de recherche, et non de stimuler les activités de R-D en général. On ne peut que s'en féliciter. Alors que les avantages fiscaux sont utilisés dans de nombreux pays pour encourager la recherche dans le secteur privé, des données internationales laissent à penser que leur efficacité est limitée. Les allègements fiscaux n'incitent généralement pas les entreprises à s'engager dans un programme de R-D si elles n'en avaient pas déjà un ; par contre, ils tendent à entraîner l'extension et l'accélération des programmes existants. Ces allègements n'incitent pas non plus les entreprises à se lancer dans des projets ayant un rendement social plus élevé ou des retombées plus importantes (OCDE, 2001b).

### **Les modalités d'attribution des fonds destinés à la recherche devraient être améliorées**

Le système de financement de la recherche a été simplifié à la suite de la publication du rapport de la Commission de la recherche en 2001, mais de nouveaux progrès peuvent être accomplis. La majorité des fonds sont toujours attribués par établissement et non par projet, sans guère de lien explicite avec des critères de qualité ou de performance. En conséquence, la part de chaque établissement dans le budget public de la recherche est restée assez stable au fil du temps. Depuis 2003, l'attribution des dotations publiques à la recherche se fait selon le principe de la libre concurrence (exception faite des montants affectés aux établissements à titre de financement de base), et elles sont réparties par le biais d'une structure de conseils d'attribution notablement simplifiée<sup>5</sup>. Malgré tout, la part des financements attribuée par mise en concurrence reste limitée à 15 % du total, et deux organismes – la Fondation nationale de la recherche danoise et le Fonds pour la recherche en haute technologie – ont été laissés en dehors de cette structure de financement plus intégrée. Il serait judicieux de renforcer le caractère concurrentiel du système d'attribution des financements, même s'il convient qu'une partie au moins de ces fonds s'inscrive toujours sur le long terme et soit, peut-être, attribuée par établissement, afin de maintenir à un niveau adéquat la recherche fondamentale. Permettre aux entreprises privées de solliciter des fonds publics dans des conditions de concurrence équitables peut également constituer un moyen efficace de renforcer leurs activités de R-D. Après tout, l'objectif essentiel est de financer la science en tant que bien public, et la question de savoir si cet objectif est réalisé par un établissement public ou privé devrait être secondaire. Une réforme en ce sens a été mise en œuvre avec un grand succès en Nouvelle-Zélande.

Il serait utile de renforcer le lien entre financements et performances. Deux options méritent d'être étudiées : le recours à des indicateurs de résultats, utilisés par exemple en Australie et en Israël, et la méthode de l'examen par les pairs, employée en Grande-Bretagne et à Hong-Kong (Chine). La méthode des indicateurs de résultats consiste à lier les financements à des facteurs mesurables, tels que les taux de publication et de

citation, le nombre d'étudiants préparant un doctorat, et le volume de financements externes qu'un établissement parvient à attirer. Ce système présente l'avantage d'être objectif, mais les indicateurs ne sont pas parfaits, si bien qu'il peut conduire à négliger des activités non mesurées dans la méthode d'attribution des fonds. Le Danemark utilise déjà certains éléments de cette approche, quoique dans une mesure très limitée. La méthode de l'examen par les pairs fait également appel à ces facteurs mesurables, en y ajoutant une évaluation qualitative subjective effectuée dans le cadre d'exercices périodiques d'évaluation de la recherche. Ce type d'exercice peut être particulièrement utile lorsque le groupe d'évaluation comprend des chercheurs étrangers.

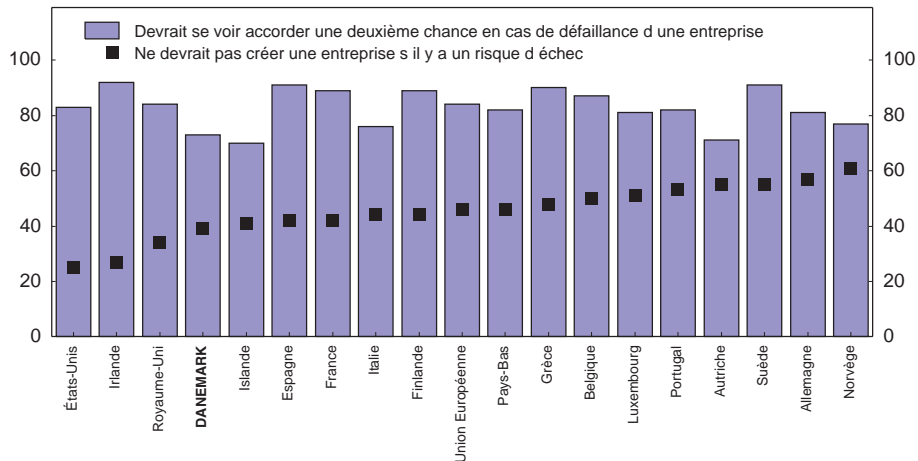
### **Le marché du capital-risque reste étroit**

Il est également possible que l'innovation et le changement structurel soient entravés par une pénurie de capital-risque (le marché danois étant l'un des plus étroits de l'OCDE, mesuré en pourcentage du PIB). Les pouvoirs publics ont tenté à plusieurs reprises de faire décoller ce secteur au cours des années 90. Ils ont notamment assoupli les règles applicables aux investisseurs institutionnels, offert des financements par capitaux propres et des garanties aux petites entreprises, et créé un second marché boursier. Néanmoins, ces tentatives ont dans une large mesure échoué. Les banques et les investisseurs institutionnels continuent à fournir une proportion inhabituellement élevée des financements par capitaux propres, tandis que les organismes de retraite et les compagnies d'assurance-vie ne sont guère enclins à s'engager sur ce terrain. Depuis peu, l'État joue un rôle accru par le biais du *VækstFonden* (Fonds d'investissement) danois, qui apporte un financement de démarrage aux petites entreprises. Il n'est cependant pas certain que la faiblesse des investissements en capital-risque constitue un frein financier aux activités entrepreneuriales à haut risque. Une part significative du capital-risque collecté au Danemark est en effet investie dans d'autres pays, tandis que les fonds étrangers de capital-risque fournissent des quantités croissantes de capitaux. Il est donc possible que l'étroitesse du marché du capital-risque s'explique par une faible demande pour ce type de financement, et non par une insuffisance de l'offre. Néanmoins, si tel est le cas, force est de se demander pourquoi le champ des activités entrepreneuriales à haut risque est aussi limité au Danemark.

Le manque d'enthousiasme des organismes de retraite et des compagnies d'assurance-vie en matière de financement des entreprises est surprenant. Bien que la proportion de fonds qu'ils peuvent investir dans des sociétés non cotées soit plafonnée, ces limites ont été progressivement relevées et ont rarement revêtu un caractère obligatoire. En 2001, ces établissements ont investi 1 % seulement de leurs capitaux dans des titres non cotés, soit un pourcentage nettement inférieur à la limite légale de 14 %<sup>6</sup>. Les règles de placement ont été assouplies à la fin des années 90 afin que puissent être créées de nouvelles catégories d'actifs, tels que les fonds communs de placement (FCP), mais seuls quelques uns ont vu le jour. Une aversion extrême pour le risque et un manque de culture entrepreneuriale dans le secteur de la gestion de fonds ont été parfois montrés du doigt, mais une telle explication est incompatible avec les enquêtes qui montrent que les Danois ont en général une attitude assez ouverte à l'égard de la prise de risques – même s'ils sont moins disposés que d'autres Européens à donner une seconde chance aux entrepreneurs ayant fait faillite (graphique 5.6). Il est également possible que le caractère restrictif de la réglementation fiscale pèse dans la balance. Le gouvernement s'efforce actuellement de

### Graphique 5.6. Les Danois sont prêts à prendre des risques mais ils sont moins tolérants à l'égard des entrepreneurs qui font faillite

Pourcentage de réponses, 2001

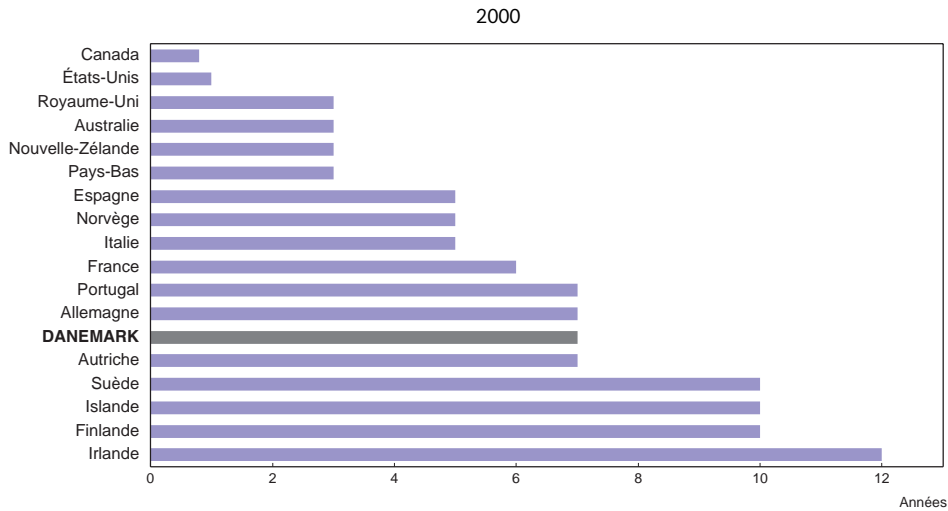


Source : Gallup Europe (2002).

déterminer si cette réglementation doit être simplifiée pour encourager les organismes de retraite à s'engager dans le secteur du capital-risque<sup>7</sup>.

Dans la plupart des pays, les investisseurs en capital-risque – qu'il s'agisse d'organismes de retraite ou d'« investisseurs providentiels » – tendent à réclamer une stratégie de sortie claire avant de s'engager vis-à-vis d'une entreprise. Cela peut consister aussi bien à vendre les parts d'une entreprise couronnée de succès en engrangeant des profits, qu'à mettre fin à l'existence d'une entreprise défaillante. Au Danemark, ces deux voies de sortie sont plus difficiles à emprunter qu'ailleurs. Premièrement, les possibilités de vente des entreprises couronnées de succès sont limitées, les introductions en bourse étant rares (sept opérations de ce type seulement ont eu lieu en 2002). Cela peut s'expliquer par le développement insuffisant du marché d'actions, qui est modeste en pourcentage du PIB et se caractérise par un faible taux de rotation et des écarts relativement importants entre cours vendeurs et acheteurs (Elkins/McSherry, 2000). L'étroitesse du marché d'actions est peut-être liée au fait que les actionnaires minoritaires sont moins bien protégés au Danemark que dans de nombreux autres pays (La Porta et autres, 1998), encore que les éléments fournis à l'appui de cette hypothèse soient trop fragiles pour étayer des conclusions solides<sup>8</sup>.

Sortir d'une entreprise en faillite est également difficile. Pour l'essentiel, le Danemark offre des procédures de restructuration des entreprises très similaires à celles d'autres pays européens : il a intégralement, ou presque, mis en œuvre la majorité des *Principes et directives régissant le traitement de l'insolvabilité et la protection des droits des créanciers* de la Banque mondiale (Commission européenne, 2003). Le point où le bât blesse par rapport aux autres pays, c'est le cadre des arrangements informels et des restructurations d'entreprises, dans lequel une entreprise et ses créanciers peuvent élaborer ensemble un plan de sauvetage. En outre, le droit des faillites est plus strict au Danemark qu'ailleurs. En règle générale, le délai de remboursement des dettes est de sept ans (graphique 5.7), et il peut aller dans certains cas jusqu'à 20 ans. De surcroît, toute remise de dette est subordonnée à l'approbation de l'ensemble des créanciers; l'Italie est le seul autre État membre de l'Union européenne (UE) qui applique une règle similaire. Il est assurément

Graphique 5.7. **Durée des droits des créanciers d'une entreprise ayant fait faillite sur son patrimoine**

Source : OCDE (2001), *La nouvelle économie : Mythe ou réalité – Le rapport de l'OCDE sur la croissance*, Paris.

### Encadré 5.1. **Résumé des recommandations**

Les principales recommandations de ce chapitre sont résumées ci-dessous. Les recommandations qui figuraient dans la précédente *Étude* sont reproduites dans l'annexe 3.A1.

#### **Améliorer le système d'enseignement**

*Établissements scolaires* : Procéder à davantage d'épreuves diagnostiques et contrôler plus fréquemment les résultats des élèves et des établissements. Accorder une importance accrue au développement intellectuel. Permettre aux enseignants de se spécialiser davantage. Comblent les lacunes qui caractérisent la formation des enseignants, notamment sur le plan des possibilités de formation continue. Augmenter le temps passé en classe par les enseignants. Réorienter les ressources du personnel non enseignant vers le personnel enseignant.

*Universités* : Continuer à renforcer l'autonomie des universités. Mettre davantage l'accent sur les formations autonomes débouchant sur une licence qui offrent des compétences à caractère professionnel. Envisager de placer l'ensemble du système d'enseignement supérieur sous la responsabilité d'un seul ministère.

#### **Améliorer le cadre de l'innovation et de la recherche**

Continuer à réorienter le système d'affectation des fonds vers des financements par projet, en lieu et place des dotations par établissement. Mettre sur pied une structure unique regroupant les fonds publics destinés à la recherche, et attribuant ses financements par mise en concurrence. Permettre aux entreprises privées de solliciter des fonds publics dans des conditions de concurrence équitables. Lier les financements à des critères de qualité. Éliminer les restrictions qui limitent encore la création de sociétés de transfert de technologie et de parcs scientifiques. Encourager les universités à mettre en place un service de brevets commun, au lieu d'avoir chacune le leur.

#### **Promouvoir le capital-risque**

Revoir les règles fiscales si elles dissuadent les organismes de retraite d'entrer sur le marché du capital-risque. Assouplir le droit des faillites et élargir le champ des possibilités de plans de sauvetage informels pour les entreprises.

difficile de trouver la formule optimale en la matière, mais les dispositions en vigueur au Danemark ont probablement atteint le point où elles nuisent à l'entrepreneuriat au lieu de le soutenir. Le gouvernement a présenté une proposition au Parlement à la fin de 2004 afin d'assouplir ces règles et de faire en sorte que les entrepreneurs ayant fait faillite puissent prendre plus aisément un nouveau départ. La mise à exécution de ce projet de réforme stimulerait sans doute la croissance et l'innovation, car certains éléments indiquent que les entrepreneurs tirent les leçons de leurs échecs (le taux de réussite des personnes dont l'entreprise a fait faillite est relativement élevé).

## Notes

1. Voir le chapitre 14 de gouvernement danois (2000) pour de plus amples informations.
2. Selon une (petite) enquête réalisée par le syndicat des enseignants danois en 2004, moins de la moitié des enseignants donnant des cours de danois et de sciences générales (nature et technologie) étaient spécialisés dans ces matières. De même, un tiers des enseignants de physique et de chimie ne s'étaient pas spécialisés dans ces matières au cours de leur formation.
3. Des données économétriques indiquant qu'une plus forte intensité de R-D locale renforce la capacité à exploiter les activités de recherche étrangères sont présentées dans Guellec et van Pottelsberghe de la Potterie (2001). D'autres données empiriques sont examinées dans OCDE (2001b).
4. Une université ne peut créer qu'une seule société de portefeuille, et si elle se trouve en cessation de paiements, une nouvelle société ne peut être constituée qu'avec l'approbation des autorités bailleuses de fonds. L'investissement de l'université dans la société est limité à 5 millions de couronnes danoises (environ 670 000 euros), ou à 3 % de son budget de recherche si ce montant excède 5 millions de couronnes, et tous les bénéfices doivent être intégralement reversés à l'université.
5. Le nombre de conseils de financement a été ramené de 11 à 4, et tous les crédits budgétaires attribués par le Parlement à des programmes de recherche spécifiques transitent maintenant par un de ces conseils.
6. Depuis 1998, les compagnies d'assurance et les organismes de retraite peuvent investir jusqu'à 70 % de leurs capitaux en actions, dont 20 % peuvent être non cotées. Ce régime est sensiblement plus souple que celui de 1994 (qui fixait un plafond de 35 à 40 % d'actions, dont 10 % pouvaient être non cotées).
7. Comme toujours en matière de législation fiscale, il serait complexe d'entrer dans le détail. Le point essentiel est la mesure dans laquelle les règles comptables permettent aux investisseurs d'intégrer leurs investissements en capital-risque avec d'autres actifs, et les implications fiscales de cette consolidation.
8. La protection des droits des actionnaires au Danemark semble médiocre comparée à celle assurée dans d'autres pays de l'OCDE. Il n'est en effet pas possible de voter par correspondance lors des assemblées générales, il n'existe pas de règles sur la représentation proportionnelle des actionnaires minoritaires au sein des conseils d'administration, et les actionnaires ne bénéficient d'aucun droit d'acquisition préférentiel en cas d'émission de nouvelles actions. Toutefois, les sociétés cotées sont assujetties à une clause impérative de « non-discrimination », ce qui signifie que la protection des actionnaires de ces sociétés est peut-être plus étoffée que ne le suggère l'étude de La Porta et autres.

## Bibliographie

- Brandt, Nicola (2004), « Business Dynamics in Europe », OECD STI Working Paper 2004/1, Paris.
- Commission européenne (2003), *Projet BEST : Restructuration, dépôt de bilan et nouveau départ*, Rapport final du Groupe d'experts, Commission européenne, septembre 003 ([http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support\\_measures/failure\\_bankruptcy](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/failure_bankruptcy)).
- Elkins/McSherry (2000), *Special opgørelse til Københavns Fondsbørs for 3. kvartal*.
- gouvernement danois (2000), *Structural Monitoring: International Benchmarking of Denmark*, Copenhagen.

- Guellec, Dominique et Bruno van Pottelsberghe de la Potterie (2001), « Recherche-développement et croissance de la productivité : analyse des données d'un panel de 16 pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE* n° 33, 2001/II.
- Inside Consulting (2004), *Evaluation of the Danish Act of Inventions at Public Research Institutions*, Consulting Report to the Ministry of Science, Technology and Innovation, Copenhagen.
- Jensen, Torben Pilegaard et Are Turmo (2001), « Reading Literacy and Home Background », chapitre 7 de la publication *Northern Lights on PISA: Unity and Diversity in the Nordic Countries in PISA 2000*, dirigée par Svein Lie, Pirjo Linnakylä et Astrid Roe, Department of Teacher Education and School Development, University of Oslo.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Salines, Andrei Shleifer et Robert Vishny (1998), « Law and finance », *Journal of Political Economy*, 106, 1113-1155.
- OCDE (2001a), *La nouvelle économie : mythe ou réalité? – Le rapport de l'OCDE sur la croissance*, Paris.
- OCDE (2001b), *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie 2001*, Paris.
- OCDE (2003), *Examens des politiques nationales d'éducation : le système universitaire au Danemark*, Paris.
- OCDE (2004), *Examens des politiques nationales d'éducation – Danemark : Les enseignements de PISA 2000*, Paris.
- PISA (2001), *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie – Premiers résultats de PISA 2000*, OCDE, Paris.
- Stimpson, Alex (2000), *Preliminary Results from the HRST Mobility Analysis*, OCDE ([www.oecd.org/dataoecd/37/52/2751215.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/37/52/2751215.pdf)), Paris.



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2005 01 2 P) ISBN 92-64-00804-7 – n° 53916 2005

# Danemark

Thème spécial : Dynamiser la croissance en stimulant la concurrence

## Études économiques

### *Dernières parutions*

Allemagne, septembre 2004

Australie, février 2005

Autriche, juillet 2005

Belgique, mai 2005

Canada, décembre 2004

Corée, juin 2004

### **Danemark, mars 2005**

Espagne, avril 2005

États-Unis, mai 2004

Finlande, décembre 2004

France, septembre 2005

Grèce, septembre 2005

Hongrie, juillet 2005

Irlande, juillet 2003

Islande, avril 2005

Italie, août 2003

Japon, mars 2005

Luxembourg, septembre 2003

Mexique, septembre 2005

Norvège, juin 2004

Nouvelle-Zélande, janvier 2004

Pays-Bas, juillet 2004

Pologne, juin 2004

Portugal, novembre 2004

République slovaque, mars 2004

République tchèque, janvier 2005

Royaume-Uni, mars 2004

Suède, août 2005

Suisse, janvier 2004

Turquie, décembre 2004

Zone euro, septembre 2005

## Économies des pays non membres

### *Dernières parutions*

Brésil, février 2005

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2003

Chine, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, septembre 2004

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,

janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2005  
(18 NUMÉROS)

