



**Études économiques
de l'OCDE**

Danemark



OCDE 
ÉDITIONS OCDE

Volume 2006/7 – Mai 2006

Études économiques de l'OCDE

Danemark

2006



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.

Publié également en anglais

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Les réformes peuvent contribuer à soutenir la croissance	21
Le risque de surchauffe à court terme s'accroît	22
Les perspectives à moyen et long terme sont relativement médiocres	39
Une croissance de la productivité médiocre, mais une amélioration tendancielle des termes de l'échange	46
Tirer pleinement profit de la mondialisation	49
Notes	53
Bibliographie	56
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles	59
Annexe 1.A2. Les principales propositions de réforme de la Commission des affaires sociales	64
Annexe 1.A3. Analyse de la transmission monétaire	69
Chapitre 2. Accroître l'offre de main-d'œuvre pour préserver la protection sociale ...	71
Accroître l'emploi des travailleurs intégrés	72
Mieux intégrer les catégories en marge du marché du travail	79
Tirer parti de l'arrivée de travailleurs des nouveaux États membres de l'UE.	87
Conclusions	89
Notes	91
Bibliographie	92
Annexe 2.A1. Les intentions du gouvernement en matière de réforme de la protection sociale	94
Chapitre 3. Accroître le capital humain et mieux l'utiliser	99
Améliorer les services d'enseignement	100
Mieux faire coïncider les incitations individuelles avec les besoins de la société en matière d'enseignement supérieur	103
Conclusions	114
Notes	115
Bibliographie	116
Annexe 3.A1. La stratégie du gouvernement pour l'adaptation à la mondialisation	118
Chapitre 4. Logement – moins de subventions et plus de souplesse	123
Principales caractéristiques institutionnelles	125
Libérer des ressources en réduisant les aides	128
Rendre le marché locatif plus ouvert et plus flexible	137
Réactivité de l'offre et évolution du marché hypothécaire dans le secteur des logements occupés par leur propriétaire	148
Conclusion	158

Notes	159
Bibliographie	162
Annexe 4.A1. Bilan des réformes de la politique du logement	165
Annexe 4.A2. La politique danoise du logement dans une perspective historique ..	167
Annexe 4.A3. Les associations de logement	170
Annexe 4.A4. Évolution de la réglementation des loyers au Danemark	173
Annexe 4.A5. La fiscalité de l'immobilier	176
Annexe 4.A6. Les déterminants des prix réels des logements	178
Annexe 4.A7. Aménagement du territoire, urbanisme et zonage	179
Annexe 4.A8. Le marché hypothécaire	181

Encadrés

1.1. La validité des statistiques nationales dans un contexte de mondialisation – Comment les exportations d'énergie et les transports maritimes contribuent à la balance des opérations courantes	25
1.2. Évolution récente des rendements obligataires au Danemark	31
1.3. Impôts fonciers et instabilité des prix des logements	38
1.4. Éoliennes – La fourniture d'une aide n'est désormais plus justifiée, compte tenu de la hausse des prix de l'énergie	52
2.1. Prérétraite volontaire – régime actuel et propositions de réforme	77
2.2. Résumé des recommandations sur la réforme de la protection sociale et sur l'offre de main-d'œuvre	90
3.1. Comment concilier la participation financière des étudiants avec une structure fiscale nordique	111
3.2. Résumé des recommandations relatives au capital humain	114
4.1. Initiatives prises par le gouvernement pour renforcer l'intégration et résorber les ghettos	146
4.2. Recommandations pour la politique du logement	157

Tableaux

1.1. Demande, production et prix	27
1.2. Solde budgétaire effectif et structurel	36
1.3. Instabilité des prix réels des logements	38
2.1. Affections mentales parmi les titulaires de la pension d'invalidité	81
2.2. Travailleurs migrants en provenance des nouveaux États membres de l'UE ..	88
3.1. Taux de rendement interne privé de l'enseignement supérieur	104
4.1. Segments du marché et offre de logements	127
4.2. Synthèse de la réglementation du marché du logement au Danemark et des aides accordées dans ce domaine	128
4.3. Aides publiques au logement directes et indirectes	130
4.4. Taxe foncière : taux requis pour garantir la neutralité par rapport à un placement financier	132
4.5. Réglementation des loyers dans différents pays	138
4.6. Déterminants des avantages d'un logement locatif, pour l'occupant	140
4.7. Durée d'occupation prévue des logements dans le secteur locatif privé	141
4.8. Composition de la population du parc locatif social des zones urbaines défavorisées, 2004	145
4.9. Impact sur les finances municipales en cas d'installation d'une famille	152

4.A4.1. Nombre de locations privées relevant des différents régimes de réglementation	174
4.A6.1. Un modèle à correction d'erreur des prix réels des logements	178

Graphiques

1.1. Principaux indicateurs macroéconomiques	23
1.2. Contribution des transports maritimes et des exportations de pétrole à l'excédent de balance courante	25
1.3. Tensions sur le marché du travail	28
1.4. Taux de change de la couronne vis-à-vis de l'euro	29
1.5. Écart de taux d'intérêt entre le Danemark et l'Allemagne	31
1.6. Taux d'intérêt indiqués par la règle de Taylor pour le Danemark et les pays de la zone euro.	32
1.7. Réaction du PIB à une augmentation des taux d'intérêt	33
1.8. Prix des logements	34
1.9. Corrélacion entre le coin fiscal et la variabilité des prix des logements	39
1.10. La croissance est soutenue, mais elle va se ralentir à moyen terme.	40
1.11. Taux d'activité : comparaisons internationales	42
1.12. La durée du travail est faible parce que les impôts sont élevés.	45
1.13. Productivité	47
1.14. Différents concepts de PIB	48
1.15. Les dépenses de R-D continuent d'augmenter	50
1.16. Services à forte intensité de connaissances	51
1.A3.1. Danemark : réaction du PIB à une hausse des taux d'intérêt ¹	70
2.1. Liens des personnes âgées avec le marché du travail	73
2.2. Impôt implicite sur la poursuite de l'activité	75
2.3. Dans les pays où les personnes âgées sont sur le marché du travail, elles obtiennent généralement un emploi.	75
2.4. Chômage des personnes âgées dans les pays nordiques	76
2.5. Couverture et générosité des pensions d'invalidité des personnes d'âge actif par rapport au nombre de bénéficiaires	80
2.6. Effets sur l'emploi des propositions de la Commission des affaires sociales	89
3.1. Niveau de formation par rapport aux autres pays nordiques	101
3.2. Les jeunes commencent leurs études supérieures tardivement	105
3.3. Taux marginaux d'imposition	107
4.1. Structure d'occupation en fonction de l'âge du parc de logements	126
4.2. Budget des aides au logement dans les pays nordiques	131
4.3. Distribution des avantages de la réglementation des loyers pour les occupants	139
4.4. Logements sociaux vacants	143
4.5. Proportion de locataires issus d'une minorité ethnique	144
4.6. Investissement résidentiel et parc de logements	149
4.7. Évolution régionale des prix des maisons individuelles et investissement résidentiel	149
4.8. Investissement dans les maisons individuelles	150
4.9. Prix des logements par rapport aux coûts de la construction	151
4.10. Situation financière des ménages	154
4.11. Endettement hypothécaire par type de crédit	155
4.A4.1. Évolution des loyers	174
4.A8.1. Recours aux liquidités hypothécaires	182

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.

La situation économique et les politiques du Danemark ont été évaluées par le Comité le 20 avril 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 4 mai 2006.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jens Lundsgaard, Felix Hüfner et Espen Erlandsen sous la direction de Andreas Wörgötter.

L'étude précédente de la Suède a été publiée en mars 2005.

STATISTIQUES DE BASE DU DANEMARK

LE PAYS

Superficie (km ²)	43 560	Principales agglomérations, 2004, en milliers	
Superficie agricole (km ²)	28 900	Copenhague	1 087
		Århus	229
		Odense	146
		Ålborg	122

LA POPULATION

Population, janvier 2006, milliers	5 427	Emploi total, 2005, en milliers	2 710
Nombre d'habitants au km ²	126	Par secteur :	
Accroissement naturel net (moyenne 2000-2004, milliers)	7.5	Agriculture	92
Taux d'accroissement naturel net, 2004 (pour 1 000 habitants)	1.8	Industries manufacturières	401
		Construction	170
		Services marchands	1 069
		Services fournis à la collectivité, services sociaux et personnels	980

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2005		Formation brute de capital fixe, 2005	
Milliards de couronnes	1 551.5	Milliards de couronnes	322.4
Par habitant (en dollars US)	47 842	En pourcentage du PIB	20.8
		Par habitant (en dollars US)	9 942

LE SECTEUR PUBLIC

Consommation publique, 2005		Composition du Parlement	Nombre de sièges
En pourcentage du PIB	25.9	(résultats préliminaires du 10 février 2005)	
Recettes courantes des administrations publiques		Libéraux	52
En pourcentage du PIB	56.4	Sociaux-démocrates	47
Formation brute de capital fixe des administrations publiques		Parti populaire danois	24
En pourcentage du PIB	1.8	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, 2005		Importations, 2005	
Exportations de biens et services		Importations de biens et services	
En pourcentage du PIB	48.6	En pourcentage du PIB	43.9
Principales exportations de marchandises		Principales importations de marchandises	
En pourcentage du total		En pourcentage du total	
Produits agricoles	9.0	Biens intermédiaires pour l'agriculture	2.1
Produits manufacturés	73.5	Autres biens intermédiaires	39.1
Dont : Machines et instruments	26.6	Combustibles et lubrifiants	6.6
Autres produits manufacturés	46.9	Biens d'équipement	14.1
Combustibles, etc.	17.5	Matériel de transports	6.9
		Biens de consommation	28.4

LA MONNAIE

Unité monétaire : Couronne		Unités monétaires par dollar	
		Moyenne, 2005	6.003
		2 mai 2006	5.898

Résumé

L'économie danoise est en excellente forme, récoltant les fruits de 25 années d'une réforme bien gérée. En 2005, la croissance s'est accélérée à 3 %. Bien que le chômage soit tombé à un niveau exceptionnellement bas, l'inflation reste muselée et il n'y a pas encore de signes d'accélération des salaires. L'écart de production s'est résorbé et la croissance devrait rester supérieure au potentiel dans le court terme, les stabilisateurs automatiques du budget étant pratiquement les seuls facteurs à ralentir une économie qui pourrait risquer la surchauffe. Pour la période à venir, une forte diminution tendancielle de l'offre de main-d'œuvre s'annonce, qui tendra à réduire le taux de croissance potentiel. Sur le moyen terme, une contraction de la population active et une augmentation des dépenses liées au vieillissement compromettent la viabilité du système actuel de protection sociale. Bien que le taux d'activité soit élevé, le nombre d'heures travaillées est faible, à cause surtout du niveau élevé des taux d'imposition marginale. L'un des domaines où les réformes n'ont pas encore fait suffisamment de progrès est celui du logement, qui est trop réglementé et absorbe trop de subventions et de dépenses fiscales.

Éviter un risque de surchauffe dans le proche avenir. Le système de taux de change fixes continue de bien servir le Danemark. Cependant, dans des situations comme celle d'aujourd'hui, où le cycle économique danois diffère sensiblement de celui de la zone euro, les autres instruments d'action gouvernementale doivent faire preuve d'une plus grande flexibilité. Les conditions monétaires importées de la zone euro par le biais du régime de changes fixes resteront vraisemblablement trop expansionnistes dans le proche avenir du fait que les principaux moteurs de l'économie (investissements, exportations, augmentation de la consommation induite par l'accroissement de la richesse immobilière) restent puissants. Des mesures sont donc nécessaires pour freiner la demande et promouvoir l'offre. Les autorités budgétaires doivent maintenir une politique rigoureuse et poursuivre les réformes structurelles. Toutes les sources d'accroissement de l'offre de main-d'œuvre devraient être désormais exploitées – notamment la réduction de l'emploi public, rendue possible par les gains d'efficacité résultant de la réforme des structures municipales, la réduction de la durée des prestations de chômage et une plus large ouverture du marché du travail aux chercheurs d'emploi des autres pays de l'UE.

Augmenter l'offre de main-d'œuvre pour assurer la viabilité budgétaire. La tension du marché du travail crée des conditions favorables à la mise en œuvre de réformes destinées à renforcer l'offre de main-d'œuvre. Les propositions visant à relever de trois ans l'âge minimal de départ en préretraite et de deux ans l'âge d'ouverture des droits à pension pour les personnes ayant aujourd'hui moins de 50 ans, puis à indexer l'âge de la retraite sur l'espérance de vie, sont louables et représentent une étape majeure vers la viabilité des finances publiques. Il serait cependant préférable de supprimer totalement le régime de départ en préretraite volontaire, et cela dépendra pour beaucoup des modalités de mise en place de l'indexation. Le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité est élevé et justifie la poursuite des efforts visant à maintenir sur le marché de l'emploi un plus grand nombre de ceux qui ont une capacité de travail résiduelle. Il faudrait, par ailleurs, revoir la stratégie budgétaire à moyen terme en procédant à des allègements fiscaux programmés,

ciblés et intégralement financés, qui sont vraiment indispensables pour valoriser davantage le travail.

Renforcement et meilleure utilisation du capital humain. La formation n'est pas suffisamment efficace pour un pays à haut revenu et il est urgent de prendre des mesures pour lutter contre la tendance à retarder les études tertiaires. La proposition du gouvernement visant à réduire les bourses d'études pour ceux qui diffèrent de plus de deux ans leur entrée dans l'enseignement supérieur est bienvenue. Pour le moyen terme, il faudrait élaborer un système dans lequel les frais de scolarité et les bourses seraient remboursables après l'obtention du diplôme, ces remboursements venant en déduction de l'impôt sur le revenu. Cela pourrait réduire les incitations à travailler peu d'heures ou à quitter le pays une fois le diplôme obtenu. Cela permettrait aussi de dynamiser le secteur de l'enseignement supérieur.

Réduction des subventions et des dépenses fiscales pour le logement et assouplissement de la réglementation du marché locatif. Le Danemark dispose d'un parc de logements abondant et ses vastes programmes d'aide ne sont pas très bien ciblés. Les allègements fiscaux au titre du logement devraient être abandonnés, ce qui laisserait la possibilité de réduire d'autres taxes qui créent des distorsions plus importantes. Il faudrait supprimer progressivement la réglementation des loyers et améliorer la flexibilité de l'offre de nouveaux logements.

Évaluation et recommandations

La performance économique est impressionnante...

L'économie danoise est en excellente forme, récoltant les fruits de 25 années de réforme bien gérée qui ont assuré des politiques macroéconomiques saines, un marché du travail flexible et un environnement réglementaire favorable à la concurrence. Des facteurs temporaires, comme les recettes tirées de l'exploration pétrolière, ont aussi contribué à la bonne santé des finances publiques. Après quelques années de faible croissance, l'économie a commencé de se redresser à la fin de 2003 et s'est accélérée pour atteindre un taux de croissance du PIB de 3 % en 2005. La consommation privée, les exportations et l'investissement sont en expansion. La confiance des consommateurs frôle son plus haut niveau depuis les records enregistrés il y a trois décennies. Le chômage est tombé à un creux historique et les entreprises s'attendent encore à embaucher davantage dans la plupart des secteurs de l'économie. Jusqu'ici, l'inflation des salaires a été remarquablement faible, mais cette situation pourrait changer rapidement, car des pénuries de main-d'œuvre sont manifestes dans la construction et pourraient s'étendre à d'autres secteurs.

... mais on peut craindre une situation de surchauffe à court terme...

Si l'économie danoise se porte bien, un PIB progressant à un rythme bien supérieur à son potentiel en 2005 et un écart de production nul exigent une vigilance immédiate face à un risque de surchauffe. Les prix des logements ont fortement progressé et ont majoré la croissance de la consommation d'environ un demi-point chaque année par le biais des effets de patrimoine et de la pratique de l'hypothèque rechargeable. Avec l'accélération récente des hausses des prix dans l'immobilier, la consommation privée et la construction de logements pourraient être très dynamiques jusqu'en 2007. En outre, ni le commerce mondial ni l'investissement ne donnent de signes d'affaiblissement. Les salaires devraient augmenter un peu plus rapidement que la productivité. L'an prochain et l'expérience observée dans d'autres petites économies montre qu'un scénario de surchauffe pourrait très vite s'instaurer. Il est impossible de resserrer la politique monétaire de façon autonome car, avec le régime de changes fixes, elle est *de facto* déterminée par la BCE, et elle continuera vraisemblablement de jouer un rôle d'entraînement. Dans ce contexte, les décideurs doivent être très attentifs à la façon dont l'économie évolue et se montrer prêts

à agir sans délai pour atténuer le risque de surchauffe. Les domaines ci-après devraient faire l'objet d'une attention particulière :

- En général, les stabilisateurs automatiques fonctionnent bien et la réaction conjoncturelle du solde budgétaire est la plus marquée des pays de l'OCDE, encore que, récemment, l'impôt foncier ait été gelé en termes nominaux pour chaque logement. Actuellement, seul l'impôt sur la propriété foncière non bâtie, moins élevé, évolue au gré des revalorisations, ne freinant que très légèrement l'envolée des prix de l'immobilier.
- Certains pays exportateurs de pétrole, comme la Norvège, lissent les recettes qu'ils tirent du pétrole en les versant dans des fonds spéciaux, qui font office de pare-feu entre l'économie et les fluctuations des cours. Le Danemark n'a pas établi de fonds de ce type et garde l'ensemble des recettes pétrolières dans le budget, ce qui cause d'amples variations du solde budgétaire. Il faudrait utiliser ces recettes temporaires pour réduire la dette publique et éviter une croissance excessive des dépenses publiques.
- Le marché du travail est plus flexible que dans la plupart des pays de l'OCDE, mais plusieurs facteurs freinent encore les ajustements. Les procédures administratives pour les entreprises souhaitant employer des étrangers des nouveaux États membres de l'UE ont été quelque peu assouplies, mais la réglementation reste pesante. Les lourds impôts marginaux sur le travail s'appliquent à partir de niveaux de revenu moyens et réduisent l'incitation à travailler davantage d'heures lorsque les salaires augmentent. La longue durée de versement des indemnités de chômage, en particulier pour les seniors, pourrait réduire l'intensité de la recherche d'emploi.

... et des problèmes se poseront à long terme

À terme, le vieillissement réduirait la croissance du PIB par habitant pour la ramener à moins de 1 % par an, contre une moyenne de 1¼ % durant les vingt années ayant précédé 2005. Au cours des 30 prochaines années, la population active devrait se contracter de 10 %, si les taux d'activité restent inchangés, amenant l'économie dans un régime tout à fait différent de celui des décennies récentes, qui était caractérisé par une croissance régulière de la population active. Les effectifs des enfants et des plus de 65 ans augmenteront d'un quart par rapport à ceux des actifs. Si les politiques actuelles sont maintenues, le solde du budget primaire se dégradera de 4 % du PIB au cours des trois prochaines décennies. Dans ce contexte, il faudra surmonter trois difficultés à moyen terme pour éviter un scénario de faible croissance :

- Il sera difficile de maintenir la société de bien-être d'aujourd'hui sans réformes profondes visant à augmenter l'offre de main-d'œuvre. L'accroissement des effectifs d'actifs améliore grandement les finances publiques dans les pays où les impôts sont élevés et les prestations sociales généreuses.
- Pour doper les niveaux de vie, il est capital que le Danemark continue de tirer pleinement parti de la mondialisation, le capital humain et l'innovation jouant un rôle central à cet égard.
- Des réformes sont nécessaires également dans les domaines qui sont à l'abri de la concurrence internationale, mais où les inefficiences freinent néanmoins le développement, entraînent des coûts inutiles pour les budgets publics et limitent la mobilité et la flexibilité. Un de ces domaines est celui du logement – thème traité dans le

chapitre spécial de la présente *Étude* où, malgré un certain progrès, il faut réduire encore les subventions et la réglementation.

La politique monétaire pourrait rester trop expansionniste dans le proche avenir

Le régime de changes fixes, qui reflète l'orientation monétaire de la Banque centrale européenne, reste favorable au Danemark. Il est très crédible, comme en témoignent les fluctuations modérées de la couronne autour de sa parité centrale par rapport à l'euro ainsi que les écarts minimes de taux d'intérêt. Le fait que la politique budgétaire a été maintenue jusqu'ici sur les rails, évitant la déstabilisation de l'économie, a aussi joué un rôle. Au stade actuel, avec une forte expansion au Danemark et une sous-utilisation considérable des capacités dans la zone euro, les taux directeurs de la BCE sont bien inférieurs au niveau qui serait approprié pour le Danemark et ils devraient le rester dans le proche avenir, exerçant une stimulation qui ne sera pas nécessaire durant les deux prochaines années. En outre, au cours de la dernière décennie, les modifications structurelles du marché hypothécaire ont progressivement modifié le fonctionnement de la politique monétaire. En particulier, l'incidence des taux d'intérêt à court terme sur l'économie réelle a été plus marquée. Cela tient vraisemblablement au recours accru à des prêts à taux variable, qui a accru l'exposition des ménages aux variations des taux d'intérêt à court terme, ainsi qu'à la formule de l'hypothèque rechargeable, favorisée par l'augmentation des prix des logements en période de faibles taux d'intérêt. Le bas niveau actuel des taux devrait donc avoir un effet plus important sur la demande globale et l'activité économique que cela n'a été le cas précédemment. Partant, afin d'équilibrer les politiques économiques, il sera indispensable de durcir la politique budgétaire et de prendre des mesures pour accroître l'élasticité de l'offre dans l'économie afin de contrebalancer l'impulsion monétaire, actuellement excessive.

Il faut en priorité assurer la viabilité budgétaire et ensuite alléger les impôts

Le Danemark a beaucoup progressé sur la voie de la réduction de la dette et a enregistré un excédent budgétaire de près de 4 % du PIB en 2005. La dette nette des administrations publiques était revenue à juste 10 % du PIB à la fin de 2005, contre environ 30 % du PIB il y a dix ans, et elle sera probablement éliminée d'ici à 2010. La résorption des dettes anciennes permet d'aborder dans une position plus favorable le problème du vieillissement. À terme, il faudra s'attacher à mettre en œuvre de véritables réformes pour prolonger la durée du travail. *Il conviendrait de revoir la stratégie budgétaire à moyen terme en visant de légers excédents, sous réserve que les initiatives en cours parviennent à atténuer les pressions budgétaires à moyen terme. Cette stratégie devra être mise en œuvre avec vigilance. Il faudrait ensuite poursuivre les réformes afin de permettre les réductions d'impôts nécessaires à la valorisation du travail.* Cependant, le choix du moment est important afin d'éviter une surchauffe de l'économie. Malgré l'excédent actuel, un assouplissement de la politique budgétaire n'est pas possible dans le court terme. Le gel des impôts a réussi à mettre fin à l'envolée des taux d'imposition sur le revenu à l'échelon municipal, et il est important, en parallèle, de brider la croissance des dépenses des communes.

L'offre de main-d'œuvre doit être augmentée rapidement pour empêcher la surchauffe

Outre une politique budgétaire restrictive, pour freiner la demande excédentaire, toutes les options doivent être utilisées pour libérer rapidement l'offre de main-d'œuvre, augmentant ainsi le potentiel de croissance. La tension du marché du travail crée des conditions favorables à la mise en œuvre de réformes visant à renforcer l'offre de main-d'œuvre. À cet égard, les priorités spécifiques sont les suivantes :

- Premièrement, *exploiter les gains d'efficience potentiels des fusions municipales prenant effet à compter de 2007. Les communes devraient réduire l'emploi autant que possible. Cela donnerait un coup de pouce bienvenu à l'offre de main-d'œuvre pour le secteur privé.*
- Deuxièmement, *améliorer les incitations à la recherche d'un emploi en ramenant de quatre à un ou deux ans la durée maximale de versement des indemnités de chômage, comme dans les autres pays nordiques. Par ailleurs, comme le propose le gouvernement, abolir toutes les exemptions concernant les règles applicables au versement des indemnités de chômage et à l'activation pour les plus de 50 ans.*
- Troisièmement, *utiliser plus intensément la main-d'œuvre étrangère : lever les obstacles à l'entrée de travailleurs qualifiés venant de l'étranger; accélérer les procédures administratives pour la délivrance de permis de séjour et de permis de travail aux ressortissants des nouveaux États membres de l'UE et aider les entreprises à prendre contact avec les travailleurs au chômage dans ces pays ainsi que dans d'autres parties de l'UE, où se trouvent des travailleurs qualifiés mais non employés. Certaines améliorations ont fait récemment l'objet d'un accord au Parlement.*

Mais accroître l'offre de main-d'œuvre n'est pas seulement une priorité à court terme. Il s'agit d'un enjeu à long terme et les paragraphes ci-après mettent l'accent sur les politiques nécessaires à cet égard.

Il est indispensable de relever l'âge de la retraite afin d'assurer la viabilité budgétaire

Depuis 1960, le nombre moyen d'années passées à la retraite s'est accru de moitié pour atteindre actuellement 19 et 23 ans, respectivement pour les hommes et les femmes. Cela tient notamment aux distorsions que les généreuses subventions budgétaires entraînent dans les décisions de départ en retraite anticipée. En réalité, la baisse du taux d'activité parmi les travailleurs âgés s'explique pour l'essentiel par l'extension du régime de préretraite volontaire offert aux personnes de 60-64 ans. Ce régime a été mis en place en 1979 afin de réduire le chômage et de permettre aux travailleurs usés par de longues années de travail manuel pénible de prendre une retraite anticipée; mais aujourd'hui, les bénéficiaires types sont des travailleurs qui quittent tout simplement leur emploi et qui n'ont pas de problèmes de santé particuliers. De plus, l'expérience observée dans différents pays montre que, si la demande et l'emploi globaux peuvent fluctuer temporairement, le nombre d'emplois est déterminé principalement, sur le long terme, par le nombre de personnes qui cherchent activement du travail. La récente proposition du gouvernement de relever de trois ans l'âge minimum d'accès à la retraite anticipée volontaire (qui passerait ainsi de 60 à 63 ans) et de deux ans l'âge normal de la retraite (qui passerait de 65 à 67 ans) est donc bienvenue. Ces changements s'appliqueraient aux

personnes qui ont moins de 50 ans aujourd'hui et, après une période de mise en œuvre progressive entre 2017 et 2025, l'âge de la retraite serait indexé sur l'espérance de vie. Conjugées aux autres éléments des propositions gouvernementales de réforme du système de protection sociale, ces mesures permettraient de faire face au défi de la viabilité budgétaire pendant de nombreuses années. Cependant, compte tenu des incertitudes liées à l'évolution démographique et aux autres pressions sur les dépenses, les gouvernements futurs devront être prêts à prendre les mesures nécessaires, notamment l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie. Toujours est-il que l'option la plus souhaitable serait de supprimer totalement le système de préretraite, comme l'a proposé la Commission de la protection sociale.

Faire en sorte que les individus actuellement en marge du marché du travail bénéficient du mouvement de reprise

Pour dix personnes pourvues d'un emploi, on dénombre un prestataire de pension d'invalidité, soit près de deux fois plus que de chômeurs. Assurer un revenu à ceux qui ne peuvent véritablement pas se débrouiller eux-mêmes est une grande réalisation de la société de bien-être même si le nombre de bénéficiaires de prestations paraît élevé en comparaison des autres pays. Des mesures ont été prises afin de réduire le flux de personnes admises à bénéficier de ce régime, mais il faudrait chercher des moyens d'éviter que le statut d'invalidité permanente ne soit accordé à des personnes ayant une capacité de travail résiduelle. À cet égard, une orientation encore plus active doit être imprimée à la politique sociale, en commençant par la prévention et la réinsertion précoce. Les bénéficiaires de pensions d'invalidité sont, dans une grande mesure, exclus de la vie active et il faudrait leur offrir davantage de possibilité de reprendre le travail. Des subventions salariales permanentes sont versées pour les emplois flexibles, qui sont populaires chez les travailleurs, les autorités sociales au niveau municipal et les employeurs. Le système a été modifié en 2006 mais il est encore trop généreux et devrait être mieux aligné sur le niveau des programmes de prestations connexes de façon qu'une expansion ne soit pas trop coûteuse budgétairement. En outre, les dispositifs d'emplois flexibles devraient être revus sur une base régulière et ajustés pour tenir compte des variations dans l'aptitude au travail et les mesures de réinsertion.

La reprise actuelle est aussi une chance unique pour les groupes marginalisés comme les migrants inactifs de s'insérer sur le marché du travail. Il faudrait commencer par le grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale qui sont sans travail, mais ne sont pas enregistrés comme demandeurs d'emploi auprès du service public de l'emploi. La réforme du secteur public devrait être l'occasion de coordonner les efforts des services de l'emploi et des communes. Il importe aussi de s'assurer que ceux qui participent à des programmes d'activation soient disponibles pour un emploi à bref délai.

Le Danemark a bénéficié énormément de l'ouverture

Les niveaux de vie d'aujourd'hui n'auraient guère pu être atteints si l'on n'avait pas tiré parti des avantages procurés par les nouvelles technologies et de la spécialisation découlant de l'ouverture du pays et de la division internationale du travail. S'il veut

continuer d'exploiter pleinement les avantages de l'ouverture, le Danemark doit redynamiser son système d'enseignement et susciter de plus grandes interactions entre les universités et les entreprises dans le domaine de la R-D. Les autres politiques, comme les réglementations du marché du travail et des produits, sont déjà plus favorables à l'ajustement que dans la plupart des pays de l'OCDE, et l'essentiel est donc de rechercher des moyens d'améliorer le capital humain et d'augmenter l'offre de main-d'œuvre qualifiée. La R-D du secteur des entreprises a enregistré une hausse tendancielle depuis le milieu des années 90, atteignant 2 % du PIB en 2004 et des subventions spéciales ou des crédits d'impôt ne sont pas justifiés. Selon les récentes propositions du gouvernement, la R-D publique devrait représenter 1 % du PIB en 2010, des aides supplémentaires étant accordées sur une base concurrentielle.

Mobiliser les talents des jeunes

Une faiblesse essentielle est le progrès étonnamment lent de la formation de capital humain. Parmi les 25-34 ans, seuls 86 % ont achevé au moins le deuxième cycle du secondaire, contre 89 %, 91 % et 95 %, respectivement, en Finlande, en Suède et en Norvège. Malgré d'importants investissements publics dans les structures d'accueil de la petite enfance et dans l'enseignement obligatoire, le Danemark semble rencontrer de grandes difficultés pour mobiliser les talents de l'ensemble des jeunes et une grande partie d'entre eux – y compris un grand nombre de migrants de la deuxième génération – semblent ne pas s'intégrer au système scolaire et le quitter avec seulement un savoir de base limité. Certaines mesures sont prises actuellement. Une évaluation plus fréquente et plus systématique des résultats des étudiants contribuera à détecter les problèmes d'apprentissage à un stade précoce. Permettre aux enseignants de se spécialiser davantage améliorera les résultats de l'éducation, surtout dans des disciplines comme les sciences, où le niveau de formation au Danemark figure parmi les plus médiocres de l'OCDE. *Les efforts faits pour améliorer l'enseignement obligatoire devraient se poursuivre, notamment en renforçant le contenu pédagogique de l'année préparatoire pour les enfants de 6 ans et en ciblant ou en supprimant la dixième classe facultative. Davantage de possibilités d'apprentissage devraient être offertes, éventuellement en augmentant le remboursement pour les entreprises prenant des apprentis grâce à des contributions plus élevées de tous les employeurs.* Le gouvernement et les partenaires sociaux sont convenus d'augmenter les ressources consacrées à l'apprentissage tout au long de la vie, qui est déjà très développé.

Renforcer l'incitation à acquérir des connaissances et à les utiliser de manière productive

Une imposition sur le revenu élevée et progressive réduit la rentabilité des études et affaiblit l'incitation à choisir des disciplines où les perspectives d'emploi et de gain sont prometteuses. Malgré ces facteurs et une distribution étroite du revenu, le rendement économique privé des études est améliorée par le financement public intégral des frais de scolarité et de généreuses subventions aux étudiants au titre du coût de la vie. Ainsi, une proportion relativement forte de la cohorte de jeunes poursuit des études universitaires, encore que le revers de la médaille soit la tendance à retarder de plus en plus les études. Les étudiants entrant généralement dans le troisième cycle à 23 ans et ayant tendance à prolonger leurs études, il reste trop peu d'années pour tirer les fruits des qualifications sur

le marché du travail. Pour remédier à cette situation, les bourses d'études devraient être ajustées de façon à encourager les jeunes à ne pas différer leurs études, comme le propose le gouvernement. Pour le moyen terme, un dispositif par lequel les frais de scolarité et les subventions au coût de la vie sur l'ensemble de l'enseignement tertiaire seraient traités comme un prêt à rembourser une fois le diplôme obtenu devrait être mis en place afin d'améliorer l'efficacité des choix d'éducation et d'accroître la réactivité des universités aux besoins des étudiants. En accordant des déductions d'impôt au titre du remboursement, ce système de prêts peut remédier aux incitations actuellement négatives qui amènent les diplômés à quitter le pays ou à travailler peu d'heures, sans réduire le rendement économique individuel des études.

La réforme fiscale devrait encourager l'offre de main-d'œuvre, notamment de travailleurs qualifiés

Les Études précédentes ont noté que le niveau élevé des impôts marginaux pèse sur la durée horaire du travail et pourrait encourager le travail « informel » surtout dans des secteurs comme la construction. Les allègements fiscaux mis en place en 2004 pour les personnes ayant un revenu faible ou intermédiaire allaient dans le bon sens mais le problème reste particulièrement prononcé pour les revenus moyens ou juste supérieurs à la moyenne, pour lesquels le taux supérieur de l'impôt sur le revenu, associé aux cotisations sociales et aux impôts sur le revenu et la consommation, aboutit à un taux d'imposition marginal de plus de 70 % pour quatre salariés à plein temps sur dix. La première priorité de la réforme fiscale visant à accroître l'offre de main-d'œuvre devrait donc être d'augmenter le seuil de revenu à partir duquel s'applique le taux supérieur d'imposition, ce qui devrait, à coût égal, renforcer davantage les incitations au travail que les réductions d'impôts à l'extrémité inférieure de l'échelle des revenus. Cette mesure améliorerait aussi le niveau moyen de compétences de la main-d'œuvre, car ce sont les travailleurs ayant des qualifications intermédiaires qui en bénéficieraient le plus. En outre, les contre-incitations à l'accumulation de capital humain seraient réduites du fait que le rendement après impôt de l'éducation serait plus élevé.

Bien que l'objectif du gel des impôts – à savoir mettre un terme à la spirale à la hausse des dépenses et des recettes publiques – soit tout à fait louable, le fait qu'il soit interprété de façon étroite deviendra de plus en plus problématique car il empêche une véritable restructuration de l'ensemble du régime d'imposition. Par exemple, il faudrait faire en sorte que l'imposition sur le revenu entraîne moins de distorsions grâce à une réforme neutre sur le plan des recettes qui viserait à augmenter l'impôt immobilier, tout en diminuant les taux d'imposition sur le revenu, au niveau intermédiaire ou supérieur. Cela améliorerait considérablement les incitations à travailler, tout en ne modifiant que de façon marginale la distribution des revenus. Cette réforme devrait être envisagée dans le cadre d'une réforme plus large de l'imposition du capital, avec laquelle les taux d'imposition effectifs sur le rendement réel varient de 25 à 100 % pour deux titres identiques, le premier étant détenu dans un régime de pension et l'autre étant détenu sous forme d'investissement liquide. En particulier l'écart entre le taux de 33 % applicable à la déductibilité des intérêts (élevé par rapport aux autres pays) et l'impôt de 15 % sur le produit des placements des fonds de pension semble encourager la planification fiscale. Tôt ou tard, une réforme de l'impôt sera fort probablement nécessaire face à l'évolution de la mobilité, des marchés financiers et

d'autres facteurs. L'actuel plafonnant de la taxe immobilière pour chaque logement au taux nominal où elle se situait en 2001 et 2002 ne saurait être une solution appropriée à long terme, car l'éloignement de l'objectif de neutralité s'accroît progressivement.

Les politiques du logement doivent être réformées

Plusieurs mesures ont progressivement libéralisé le marché du logement mais il faut poursuivre la réforme, pour deux raisons : les subventions et les dépenses fiscales sont substantielles et mal ciblées et la réglementation excessive du marché locatif pourrait empêcher la mobilité sur le marché du travail et encourager les paiements parallèles illégaux. En outre, l'offre devrait être plus réactive à la demande afin de freiner la hausse excessive des prix des logements. Une réforme de grande ampleur s'impose, mais des mesures graduelles sont aussi possibles et de toute façon préférables à l'inaction.

Libérer des ressources en réduisant les subventions au logement

En 2005, les subventions publiques directes pour le logement ont représenté 1.1 % du PIB, à quoi s'ajoutent des coûts indirects considérables sous la forme de recettes fiscales perdues. C'est là un pourcentage beaucoup plus important qu'en Suède, pays voisin, et énorme aussi en comparaison des autres pays. Ces subventions devraient être réduites puisque l'offre de logement est élevée par rapport aux autres pays et l'incidence sur la distribution n'est pas bien ciblée. La réforme pourrait comporter différents aspects :

- *Accroître l'impôt foncier pour les logements occupés par leur propriétaire de façon à le rendre neutre par rapport à la valeur de la déductibilité fiscale des intérêts, de préférence en liaison avec une réforme plus générale de l'imposition du revenu du capital.*
- *Supprimer progressivement les exemptions fiscales pour les coopératives.*
- *Mettre fin aux aides fiscales accordées aux placements des fonds de pension dans les logements neufs privés à vocation locative ainsi qu'à l'exemption fiscale pour le rendement tiré par les fonds de pension des biens immobiliers achetés antérieurement.*
- *Remplacer les aides générales aux coopératives de logement par une aide ciblée à l'intention de ceux qui sont considérés par les services sociaux municipaux ou de toute autre manière comme ayant véritablement besoin d'une aide publique au logement. Accroître le rôle des communes dans l'allocation de logements. D'un point de vue budgétaire global, le Fonds national pour la construction de logements devrait être intégré dans le budget de l'administration centrale.*
- *Reconsidérer le montant et le ciblage des aides au logement individuelles afin de réduire le niveau élevé des taux effectifs d'imposition marginale que suppose leur retrait. Réformer le système en le reliant au niveau approprié des loyers dans une région, et non au loyer effectivement acquittés.*

Rendre le marché locatif plus ouvert et plus flexible

Un marché locatif fonctionnant bien est important car il permet à la population de faire des choix non biaisés en ce qui concerne à la fois le logement et la structure de leurs actifs. La distribution du revenu résultant de la réglementation actuelle des loyers dans la partie

ancienne du secteur locatif privé et dans le logement social n'est pas bien ciblée et réduit la mobilité, avec des effets négatifs sur le marché du travail. Les mesures devraient viser la libéralisation des loyers, la pleine prise en compte des coûts et la libéralisation des prix des parts de coopératives :

- *Permettre de fixer librement les loyers dans le secteur locatif privé eu égard aux conditions du marché en allégeant progressivement la réglementation des loyers.*
- *Laisser les locataires de logements sociaux payer des loyers qui reflètent mieux les différences du point de vue de la qualité, du site et de la demande.*
- *Supprimer la réglementation des prix pour les parts de coopératives de logement – comme en Norvège. Une telle libéralisation génère des plus-values et la part correspondant aux subventions publiques à la construction ou aux subventions au titre de la rénovation urbaine pourrait être reversée à l'État et aux communes.*

*Rendre l'offre plus réactive à la demande
dans le secteur des logements occupés par leur
propriétaire*

Actuellement, les prix des logements sont élevés par rapport aux coûts de la construction, ce qui incite à construire des logements neufs. Dans la plupart des régions du pays où les prix augmentent, la construction progresse rapidement. Mais cette évolution est moins marquée dans la région de Copenhague. Il existe des zones rurales non construites dans un périmètre de 30 km autour du centre-ville mais, du fait de réglementations de zonage sévère associées à des procédures administratives lourdes et à des réticences locales, un grand nombre de petites communes entourant Copenhague ne se sont pas suffisamment développées pour répondre à l'augmentation de la demande dans l'ensemble de la région de la capitale. *Les communes pourraient se voir accorder davantage de marge de manœuvre pour emprunter afin de financer l'infrastructure, les écoles et d'autres services du même type lorsque de nouveaux terrains sont ouverts à la construction. Des mécanismes comme le péage routier permettraient peut-être aussi à l'investissement dans les infrastructures de mieux répondre aux besoins, tout en évitant dans le même temps les problèmes d'encombrement.*

Chapitre 1

Les réformes peuvent contribuer à soutenir la croissance

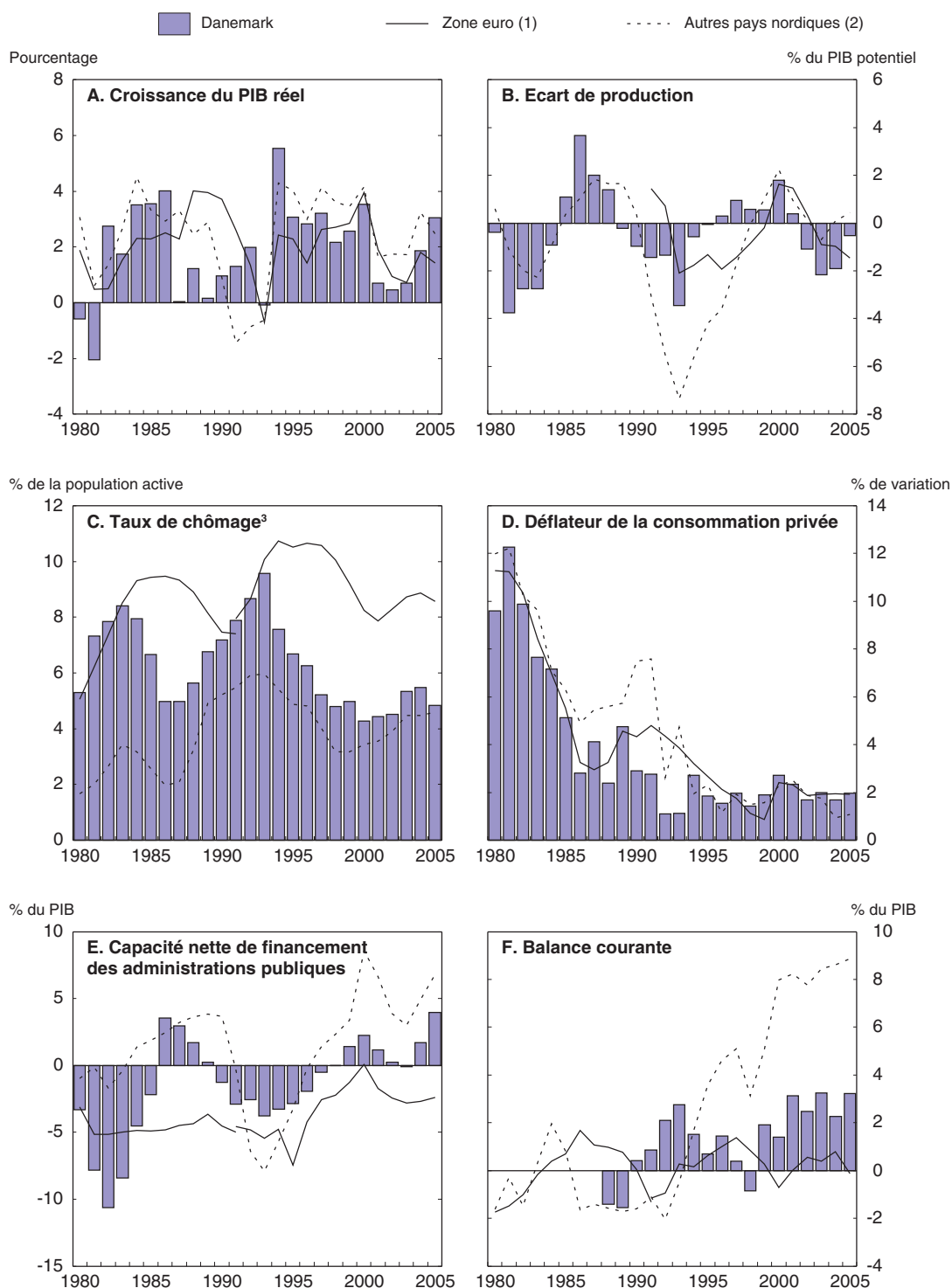
L'économie danoise a enregistré au cours de la période récente des résultats remarquables, se caractérisant par une croissance du PIB supérieure à la tendance, un recul du chômage et des excédents budgétaires et de balance courante élevés. Cependant, comme on le verra dans le présent chapitre, il y a aujourd'hui un risque de surchauffe, notamment dans la mesure où l'orientation monétaire que le Danemark « importe » de la zone euro par le biais de son régime de taux de change fixe est relativement expansionniste compte tenu de la conjoncture. Ce risque est d'autant plus grand que les mouvements des taux d'intérêt se répercutent plus fortement sur l'économie réelle que durant les cycles précédents. L'augmentation rapide des prix des logements – qui ne semblent plus en rapport avec les paramètres fondamentaux – stimule davantage encore la consommation privée. Le présent chapitre examine les options qui devraient permettre d'atténuer les contraintes de capacité à court terme, à savoir la poursuite d'une politique budgétaire prudente et un renforcement de l'offre de main-d'œuvre. Ces orientations sont également nécessaires pour assurer la viabilité des finances publiques. Le chapitre s'achève par une analyse de la croissance de la productivité et du rôle de l'évolution des termes de l'échange, qui est un aspect de l'influence de la mondialisation sur l'économie.

Le risque de surchauffe à court terme s'accroît

À l'instar des autres pays nordiques, le Danemark enregistre des résultats remarquables dans l'ensemble sur le plan macroéconomique depuis quelques années, notamment par comparaison avec la zone euro. La croissance du PIB, qui s'est notablement accélérée après avoir fléchi au début des années 2000, demeure plus rapide que la croissance potentielle, très légèrement inférieure à 2 %, si bien que l'écart de production est devenu positif. L'emploi s'est sensiblement raffermi, le taux de chômage tombant au-dessous de 5 %, chiffre nettement inférieur à la moyenne de la zone euro. Parallèlement, l'inflation reste faible même si l'on observe certains signes de tension sur le marché du travail. Les prix des logements accusent de fortes hausses depuis quelque temps, en raison notamment des faibles taux d'intérêt que le Danemark « importe » de la zone euro en appliquant un strict régime de parité fixe avec l'euro. En outre, la structure du crédit au logement, se caractérisant par une forte proportion d'emprunts à taux variable et le poids généralement important des emprunts hypothécaires, amplifie l'influence des taux d'intérêt sur l'activité économique.

Le budget des administrations publiques est excédentaire depuis 2004 et contribue ainsi à l'excédent de balance courante, qui reste supérieur à 2 % du PIB. Il est assez inhabituel qu'un pays se trouvant dans une position conjoncturelle aussi forte continue de dégager un large excédent de balance courante. L'augmentation des importations et la croissance limitée des exportations, due à des contraintes de capacité, entraînent généralement une dégradation du solde commercial et de la balance des opérations courantes. Cependant, dans le cas du Danemark, cette relation traditionnelle s'est un peu estompée car la balance des opérations courantes est de plus en plus influencée par les transports maritimes et les exportations pétrolières (encadré 1.1), largement à l'abri des contraintes de capacité affectant le marché intérieur. Abstraction faite de la contribution de ces deux composantes, le solde des opérations courantes serait sans doute légèrement déficitaire depuis 2004. Par conséquent, l'économie pourrait se heurter à des contraintes de capacité plus tôt que ne le donnent à penser les indicateurs avancés habituels.

L'expansion semble devoir se poursuivre à un rythme soutenu, de 3 % en 2006, avant de ralentir quelque peu (tableau 1.1). L'écart de production, déjà positif, devrait atteindre près de 2 % du PIB à la fin de 2007. Les indicateurs conjoncturels laissent entrevoir des perspectives favorables dans plusieurs branches d'activité, et si la reprise a été principalement alimentée, dans un premier temps, par la consommation des ménages, l'investissement des entreprises et les exportations ont maintenant pris de l'élan. À en juger par les carnets de commande à l'exportation, notamment, l'expansion devrait se poursuivre encore un certain temps. Dans le secteur du bâtiment, le taux de chômage a considérablement diminué et les pénuries de main-d'œuvre sont maintenant manifestes (graphique 1.3). Cependant, l'évolution des salaires a été jusqu'ici remarquablement modérée. Cela tient peut-être au fait que l'économie est devenue structurellement moins sujette à des spirales salaires-prix en période d'expansion. Mais il pourrait aussi ne s'agir

Graphique 1.1. Principaux indicateurs macroéconomiques¹

1. Avec une rupture de série en 1991 pour l'Allemagne, les données se rapportent à l'Allemagne occidentale jusqu'en 1990 et à l'Allemagne réunifiée à partir de 1991.

2. Finlande, Norvège et Suède.

3. D'après les données de l'enquête sur la population active.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

que d'un phénomène temporaire, et la situation pourrait s'inverser rapidement. Étant donné la hausse des prix constatée depuis quelque temps sur le marché de l'immobilier, la construction de logements est en effet de plus en plus attrayante et il est donc probable que la demande de main-d'œuvre restera très soutenue dans ce secteur pendant encore un certain temps.

L'économie s'approchant de ses limites de capacité, le principal risque pour la période à venir est celui d'une surchauffe de l'activité. Deux facteurs fondamentaux susceptibles de contribuer à un tel scénario sont la politique monétaire expansionniste et la hausse des prix des logements. Ils ont tous deux pour effet de stimuler davantage encore la consommation privée et l'activité économique globale à un moment où cela n'est pas nécessaire. Si les signes de saturation de l'offre, sur le marché du travail par exemple, n'ont pour l'instant qu'une valeur indicative, l'expérience de petites économies ouvertes de la zone euro révèle qu'un phénomène de surchauffe peut apparaître assez rapidement (Hoeller, Giorno, de la Maisonnette, 2002) – le cas des Pays-Bas au début des années 2000 en étant un exemple récent (OCDE, 2006b). Les autorités devront donc rester vigilantes et ajuster rapidement les politiques dans le contexte du régime de parité fixe.

Les conditions monétaires sont expansionnistes

La politique macroéconomique s'appuie sur un mécanisme de parité fixe depuis plus de deux décennies. Comme ce régime jouit d'une grande crédibilité auprès des agents économiques, la couronne n'a accusé que des fluctuations très limitées de part et d'autre de sa valeur centrale et l'écart de rendement entre les obligations d'État danoises et allemandes a diminué (graphique 1.4 et encadré 1.2). Ce régime protège le Danemark des mouvements de change déstabilisants qui pourraient venir de la zone euro, mais il le prive aussi d'une partie des options dont disposent les pays qui ont une politique monétaire autonome pour stabiliser l'économie. Alors que le Danemark se trouve dans une position conjoncturelle différente de celle de la zone euro – situation qui semble devoir persister jusque dans le courant de 2007 – les taux d'intérêt fixés par la Banque centrale européenne (BCE) vont sans doute rester trop faibles eu égard à l'état de l'économie danoise.

Le taux d'intérêt effectif de la BCE est légèrement inférieur à celui qu'indique une simple règle de Taylor pour le Danemark (graphique 1.6)¹ depuis 2001, mais néanmoins assez proche de celui-ci. En outre, le Danemark reste largement dans les limites de la fourchette de taux d'intérêt que la règle de Taylor implique pour les pays de la zone euro, ce qui signifie que la politique monétaire de la BCE convient mieux à l'économie danoise qu'à certains membres de l'union monétaire. Depuis quelque temps, cependant, le taux d'intérêt danois tel qu'il est défini par la règle de Taylor a commencé à s'écarter sensiblement du taux effectif de la BCE – et il est fort probable que la conjoncture relativement plus favorable au Danemark va accentuer cet écart à l'avenir. D'après la règle de Taylor, le taux d'intérêt le plus approprié pour le Danemark serait actuellement de l'ordre de 4 %.

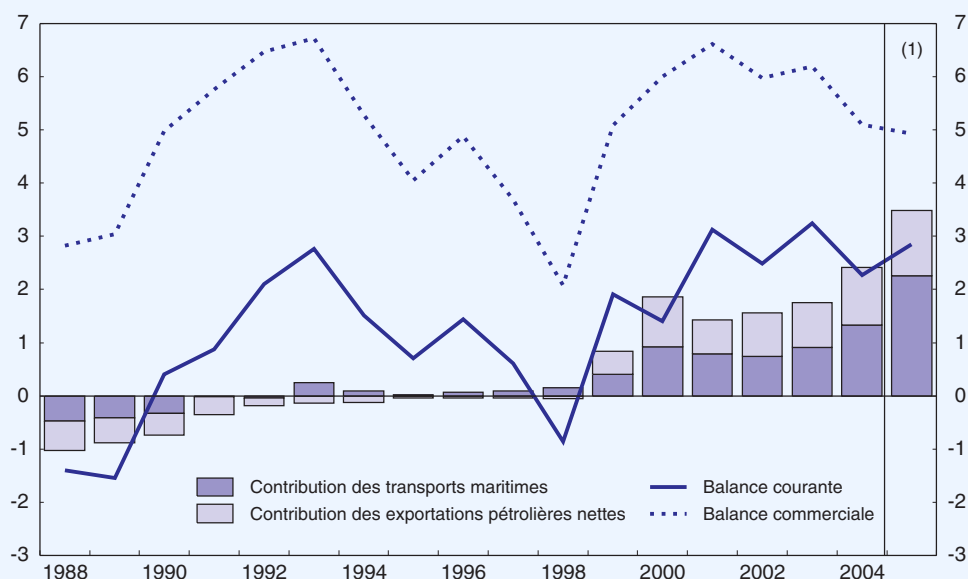
Par ailleurs, l'influence des taux d'intérêt à court terme sur l'économie danoise semble s'être accentuée depuis quelques années. Une simple analyse économétrique des effets des variations des taux d'intérêt sur l'économie réelle met en évidence le changement important qui s'est produit depuis le milieu des années 90 (annexe 1.A3). Les résultats de cette analyse donnent à penser qu'au cours de la période 1982-93, une augmentation de 1 point des taux d'intérêt à court terme était suivie en moyenne d'un recul du PIB réel de

Encadré 1.1. La validité des statistiques nationales dans un contexte de mondialisation – Comment les exportations d'énergie et les transports maritimes contribuent à la balance des opérations courantes

Contrairement à ce qui s'était passé au cours des cycles précédents, la balance des opérations courantes est nettement excédentaire alors que l'économie intérieure connaît une forte expansion. L'excédent courant a atteint 2.9 % du PIB en 2005, principalement grâce à un excédent commercial de 4.9 % (les autres postes étant déficitaires en raison des versements d'intérêts et des transferts à l'étranger). Cette situation reflète essentiellement deux évolutions fondamentales : l'impact croissant des services de transport maritime et des exportations pétrolières sur le solde¹. En 2005, l'excédent commercial a été attribuable pour moitié aux recettes nettes au titre des transports maritimes et pour un quart environ aux exportations pétrolières nettes (graphique 1.2)². Il s'agit là d'un changement structurel considérable, puisque jusqu'en 1999, ces deux postes étaient à peu près équilibrés. Si l'on remonte plus loin encore, ils exerçaient même une influence négative sur la balance des opérations courantes. Les transports maritimes aussi bien que les exportations pétrolières sont relativement indépendants de la situation économique intérieure et il est donc probable que la relation entre l'excédent courant et certains indicateurs comme la croissance de l'économie intérieure ou l'écart de production est moins synchronisée aujourd'hui qu'elle ne l'était précédemment. Par conséquent, il ne faut pas voir dans l'excédent de balance courante l'indice d'une réserve de capacité encore considérable au sein de l'économie.

Graphique 1.2. Contribution des transports maritimes et des exportations de pétrole à l'excédent de balance courante

En pourcentage du PIB



1. Les données pour 2005 reposent sur une nouvelle méthode d'établissement des comptes qui affecte particulièrement le poste des transports maritimes et rend donc les comparaisons rétrospectives sujettes à caution.

Source : Statistiques Danemark.

Les services de transport maritime sont comptabilisés dans la balance des opérations courantes si l'entreprise qui les rétribue est située à l'étranger. Avec l'une des plus grandes flottes marchandes du monde, de porte-conteneurs en particulier, le Danemark bénéficie tout spécialement de la forte expansion des échanges mondiaux et de la demande de services de transport qui en découle. Maersk (Groupe A.P. Moller) est la plus grande société mondiale de transport maritime par conteneurs, avec 12 % du marché mondial. Son acquisition

Encadré 1.1. La validité des statistiques nationales dans un contexte de mondialisation – Comment les exportations d'énergie et les transports maritimes contribuent à la balance des opérations courantes (suite)

de Sealand en 1999 a encore accru l'importance de cette branche d'activité pour le commerce extérieur, contribuant depuis cette date à l'excédent commercial. Une proportion notable des services de transport maritime prend la forme de services logistiques, comme par exemple l'organisation de transports entre la Chine et les États-Unis, souvent au moyen de navires affrétés. Les transports maritimes se distinguent à plusieurs égards des autres activités d'exportation. En particulier, ils sont plus tributaires de la situation mondiale, comme l'évolution du commerce international et des tarifs de fret. Contrairement aux exportations de marchandises, qui ont pour principale destination les pays de l'UE, les services de transport maritime sont plus exposés aux fluctuations du dollar (monnaie de règlement). En outre, ils n'emploient qu'une proportion limitée de travailleurs danois (environ 1 % de l'ensemble des salariés danois) et le marché intérieur est peu important, les transports maritimes à destination et en provenance du Danemark ne représentant qu'environ 5 % du chiffre d'affaires total.

Comme les transports maritimes, les exportations d'énergie sont devenues excédentaires à la fin des années 90, après une phase initiale de mise en place des installations nécessaires à la production pétrolière de mer du Nord (Pedersen, 2003). En 2005, les exportations brutes de pétrole ont représenté 2.8 % du PIB, contre 0.7 % en 1998. Cette augmentation s'explique dans une large mesure par la hausse des prix du pétrole, mais la production a également progressé d'environ 30 % au cours de la même période. Comme celui des transports maritimes, l'excédent des échanges de pétrole dépend principalement de l'offre et de la demande mondiales et il est largement indépendant des capacités danoises (les salariés du secteur pétrolier sont nettement moins nombreux que ceux des transports maritimes).

Il est intéressant d'essayer de déterminer dans quelle mesure l'excédent de la balance des opérations courantes « appartient » au Danemark ou à des étrangers détenant des participations dans ces deux secteurs. On ne retiendra à cet égard que les bénéfices restant entre les mains des sociétés (étant donné que les dividendes versés à l'étranger entraînent automatiquement une diminution du solde des opérations courantes en neutralisant une partie de l'excédent commercial). Dans le cas d'un placement (réalisé par un non-résident et représentant moins de 10 % du capital d'une société), ces bénéfices représentent la partie de l'excédent de balance courante qui appartient à l'étranger. Ils sont compensés par les placements danois à l'étranger, lesquels sont plus importants que les placements étrangers dans des sociétés danoises³. Dans le cas d'un investissement direct étranger (représentant plus de 10 % du capital de la société), l'excédent du solde des opérations courantes ne comprend pas les bénéfices non distribués, car ils sont comptabilisés comme une entrée d'investissement direct étranger. Certaines données d'observation incitent à penser que l'investissement direct étranger occupe une place prédominante dans le secteur pétrolier. Par exemple, les deux tiers du consortium Dansk Undergrunds (DUC) appartiennent à deux sociétés étrangères⁴. Ainsi, seules les recettes pétrolières nettes qui « appartiennent » au Danemark sont comptabilisées dans la balance des opérations courantes.

1. Beier et Pedersen (2005). En dépit des recettes d'exportation considérables qu'ils engendrent, les transports maritimes contribuent dans une moindre mesure à la création de valeur (seulement 2 % de la valeur ajoutée par l'ensemble de l'économie – production moins consommation intermédiaire – sont attribuables aux transports maritimes).
2. En raison d'une modification de la méthode de compilation de la balance des paiements à compter de 2005, les chiffres concernant les transports maritimes font apparaître une contribution nettement plus élevée en 2005 qu'en 2004 (principalement parce que le niveau des importations est plus bas qu'avec l'ancienne méthode).

Encadré 1.1. La validité des statistiques nationales dans un contexte de mondialisation – Comment les exportations d'énergie et les transports maritimes contribuent à la balance des opérations courantes (suite)

3. La position extérieure globale du Danemark est créditrice au titre des actions, mais débitrice au titre des obligations : les étrangers détiennent davantage d'obligations danoises que les Danois ne détiennent d'obligations étrangères.
4. Lorsque Maersk s'est vu attribuer la concession exclusive pour l'exploration du pétrole et du gaz en 1962, Le consortium Dansk Undergrunds (DUC) a été créé afin d'aider Maersk dans ses activités d'exploration pétrolière en mer du Nord. Aujourd'hui, le consortium appartient à Maersk (39 %), Shell (46 %) et Texaco (15 %), et sa part de marché dans le secteur de la production pétrolière dépasse 75 %.

Tableau 1.1. Demande, production et prix

Prévisions au 5 mai 2006

	2003	2003	2004	2005	2006	2007
	Prix courants en milliards de couronnes	Pourcentage de variation, en volume				
Consommation privée	675.6	1.6	3.4	3.8	2.3	2.7
Consommation des administrations publiques	371.1	0.2	1.5	1.3	1.3	0.8
Formation brute de capital fixe	276.1	2.0	4.5	9.0	8.7	5.8
Demande intérieure finale	1 322.9	1.3	3.1	4.2	3.4	2.9
Variation des stocks ^{Note :}	0.7	-0.6	0.2	-0.1	0.1	0.0
Demande intérieure totale	1 323.5	0.6	3.3	4.0	3.4	2.9
Exportations de biens et services	634.7	-1.2	2.7	7.9	6.2	4.9
Importations de biens et services	549.1	-1.7	6.4	10.8	8.1	6.1
Exportations nettes ^{Note :}	85.6	0.1	-1.3	-0.8	-0.5	-0.4
PIB aux prix du marché	1 409.2	0.7	1.9	3.1	3.0	2.4
Déflateur du PIB	-	1.9	2.2	2.6	2.0	2.9
<i>Pour mémoire :</i>						
Indice des prix à la consommation	-	2.1	1.2	1.8	1.7	2.6
Taux de chômage ¹	-	5.3	5.5	4.8	4.2	3.9
Solde financier des administrations publiques ²	-	-0.1	1.7	4.0	3.3	3.8
Solde de la balance courante ²	-	3.2	2.3	3.2	2.7	2.5
Écart de production ³	-	-2.1	-1.9	-0.6	0.7	1.6

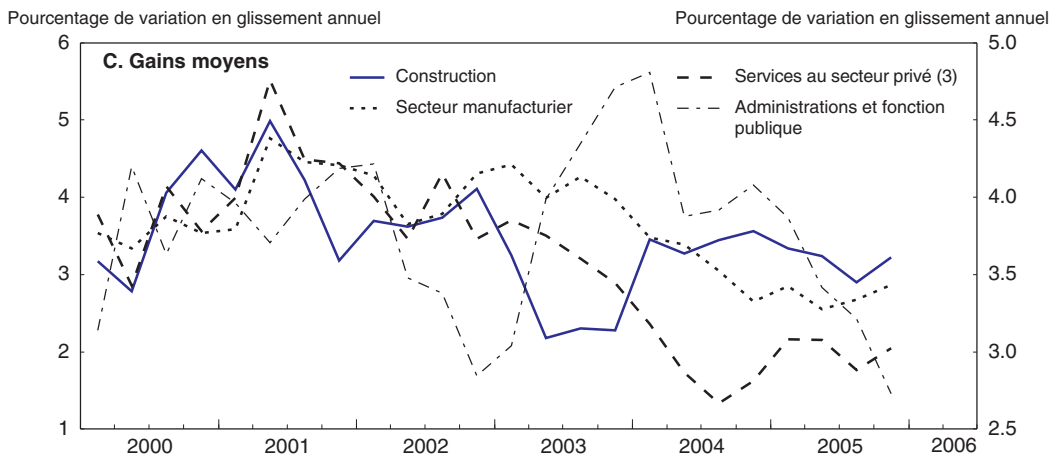
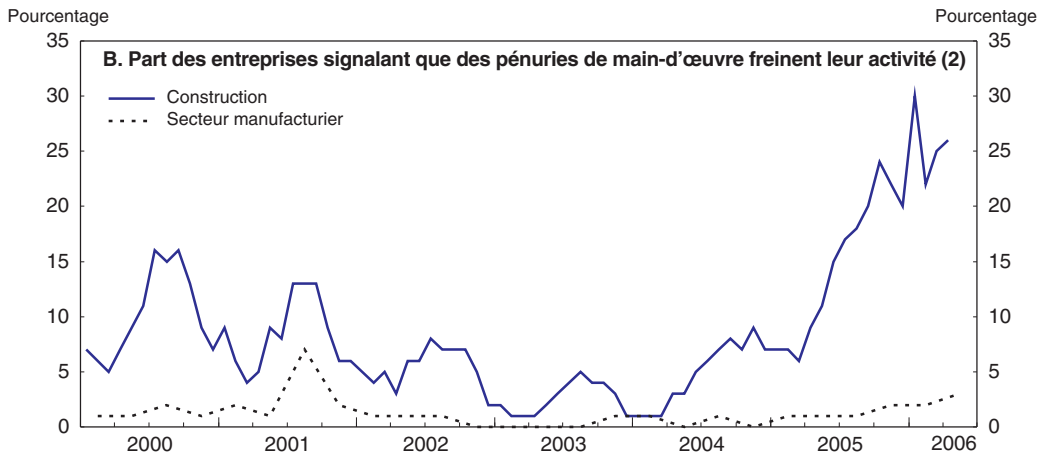
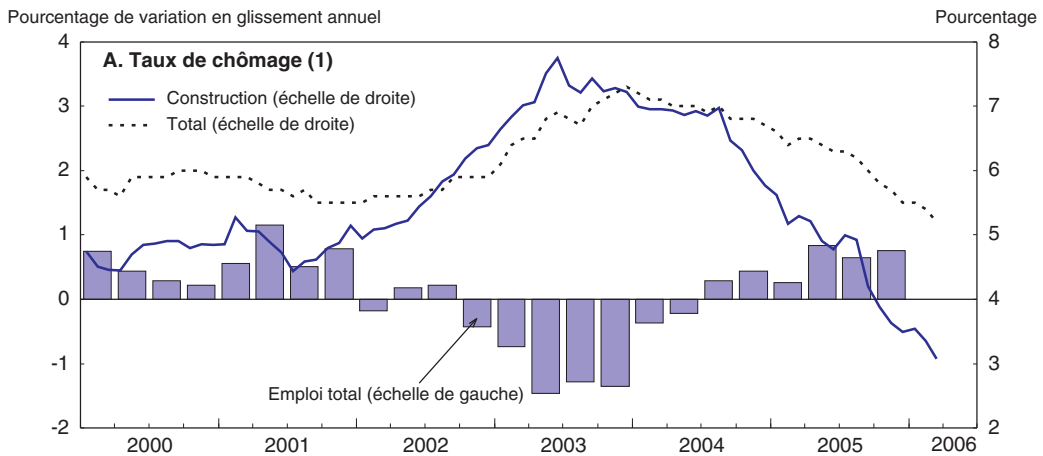
Note : Les comptes nationaux étant basés sur des indices-chaîne officiels, il existe un écart dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Pour plus de détails, voir *Perspectives économiques de l'OCDE : Sources et méthodes* (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

1. Contributions aux variations du PIB réel; montant effectif dans la première colonne.
2. D'après les données de l'enquête sur la population active.
3. En pourcentage du PIB.
4. En pourcentage du PIB potentiel.

0.2 %. Depuis 1993, en revanche, l'effet d'une variation du taux d'intérêt sur le PIB est plus de deux fois plus importante.

Cet effet de transmission plus prononcé reflète sans doute les changements qui se sont progressivement produits sur les marchés hypothécaires au cours de la dernière décennie (chapitre 4). Si les options de financement offertes aux ménages sont devenues plus nombreuses, ce qui a permis une meilleure répartition des ressources, la mise en place d'une structure de financement du logement plus diversifiée et fondée sur les mécanismes du marché a aussi davantage exposé les ménages aux fluctuations des taux d'intérêt à court terme². Les emprunts hypothécaires des ménages, déjà relativement élevés, ont augmenté au cours de la décennie, passant d'environ 50 % à 80 % du PIB. En

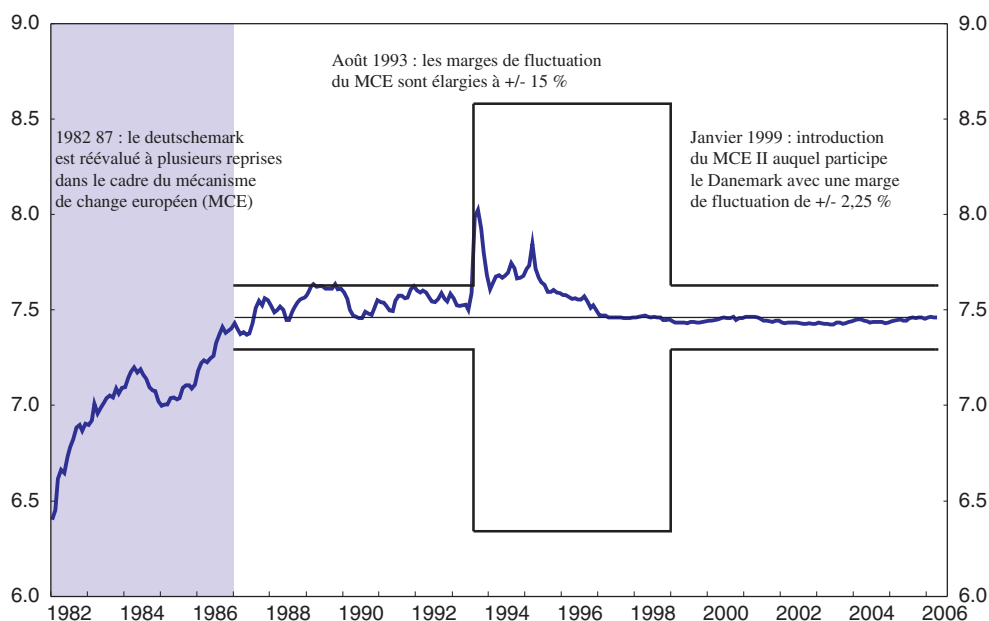
Graphique 1.3. Tensions sur le marché du travail



1. Parmi les personnes bénéficiant d'une couverture d'assurance-chômage à temps plein ou à temps partiel. Dans le secteur de la construction, le chômage correspond à la moyenne pondérée des taux enregistrés par les organismes d'assurance-chômage des plombiers, des électriciens et des peintres, ainsi que des marins et des ouvriers du bois, de l'industrie et du bâtiment. Les ajustements saisonniers sont de l'OCDE.
2. Les contraintes signalées se rapportent à la fin de la période précédente.
3. Approvisionnement en électricité, gaz et eau, construction, commerce de gros et de détail, hôtellerie, restauration, transports, stockage et communication, intermédiation financière, activités commerciales.

Source : Statistiques Danemark et calculs de l'OCDE.

Graphique 1.4. Taux de change de la couronne vis-à-vis de l'euro



Source : Nationalbanken, OCDE et Abildgren (2004).

outre, de nouveaux produits hypothécaires ont commencé à être proposés au milieu des années 90 : les hypothèques rechargeables permettant l'extraction de liquidités sont autorisées depuis 1993 et des prêts hypothécaires à taux variable sont offerts depuis 1995. Si les prêts à taux variable n'ont joué qu'un rôle limité pendant la deuxième partie des années 90, ils représentent aujourd'hui la moitié de l'encours de l'ensemble des prêts. L'augmentation de la part des prêts à taux variable est particulièrement importante du point de vue de la transmission de la politique monétaire, car des variations des taux à court terme entraîneront une plus grande sensibilité des paiements d'intérêts sur le crédit au logement (et une répercussion plus rapide sur les taux d'intérêt du crédit à la consommation), qui influent sur le revenu disponible et, partant, sur la consommation³. D'un autre côté, cependant, une proportion croissante de prêts à taux variable sont désormais assortis de taux plafond (empêchant le taux hypothécaire de dépasser un certain niveau). Cela devrait quelque peu limiter la sensibilité des ménages à la hausse des taux d'intérêt⁴.

Le mécanisme de transmission de la politique monétaire n'a pas seulement été modifié par les effets de revenu engendrés par les variations des paiements d'intérêts. Des effets de patrimoine jouent probablement un rôle de plus en plus important dans le temps, notamment avec les nouvelles possibilités d'emprunt hypothécaire offertes depuis 1992. Étant donné que les variations des taux d'intérêt ont un impact sur les prix des logements, la possibilité d'extraire des liquidités d'une hypothèque permet aux ménages d'accroître leur consommation (Catte *et al.*, 2004), ce qui amplifie l'effet de revenu engendré par les variations des taux d'intérêt⁵. Une analyse plus approfondie dans le cadre économétrique évoqué plus haut incite à penser que l'influence accrue des taux d'intérêt sur la consommation constitue la principale modification du mécanisme de transmission monétaire au Danemark, ce qui tend à confirmer que des effets de revenu et de patrimoine contribuent, à terme, à accroître l'impact des taux d'intérêt sur le PIB.

Les mécanismes de transmission monétaire se sont également renforcés dans plusieurs pays de la zone euro, sans doute en raison d'un recours accru à des dispositifs de financement fondés sur le marché qui exposent plus directement les ménages et les entreprises aux fluctuations des taux du marché. Cela étant, l'effet de transmission semble aujourd'hui un peu moins prononcé, en moyenne, dans les grands pays (Allemagne, France et Italie) que dans des petits pays comme le Danemark et les Pays-Bas (graphique 1.7)⁶. Les grands pays ont des structures de financement du logement qui sont assez différentes de celles du Danemark et des Pays-Bas (Mercer Oliver Wyman, 2003) : le niveau des emprunts hypothécaires est moins élevé, l'offre de produits hypothécaires est moins diversifiée et le remboursement anticipé (ou renégociation en vue d'obtenir un prêt à un taux plus favorable) et les hypothèques rechargeables sont moins courants. D'après des estimations effectuées par la BCE, les emprunts hypothécaires à taux fixe à échéance minimum de 10 ans sont les plus courants dans la zone euro (BCE, 2004)⁷.

Durant la seconde moitié des années 80 et au début des années 90, l'économie danoise était peut-être plus désynchronisée encore par rapport à celle de l'Allemagne qu'elle ne l'est actuellement vis-à-vis de la zone euro. Ce n'est donc pas la première fois que le Danemark se trouve confronté à un taux d'intérêt fixé par la Bundesbank/BCE à un niveau qui n'est pas idéal pour le pays et dont il doit trouver le moyen de compenser les effets. Entretemps, cependant, la transmission de la politique monétaire s'est accentuée, amplifiant ainsi l'impact d'une politique monétaire excessivement expansionniste et contribuant au risque de surchauffe. La vieille leçon qui fait de la prudence une règle d'or en matière budgétaire comme dans d'autres domaines de la politique intérieure est donc aussi pertinente aujourd'hui qu'elle l'était dans les premiers temps du régime de parité fixe. L'impact du faible niveau des taux d'intérêt et sa transmission à l'économie réelle par le biais des marchés hypothécaires sont particulièrement visibles dans l'évolution des prix des logements.

L'augmentation rapide des prix des logements suscite des préoccupations

Depuis 1995, les prix des logements ont fortement augmenté, à un rythme moyen de 8 % par an (6 % en termes réels)⁸. En proportion du revenu disponible, ils ont augmenté de 70 % sur la même période. Cette évolution a soutenu la croissance de la consommation, notamment parce que la plus grande souplesse du marché hypothécaire a permis d'emprunter plus facilement sur la base des plus-values immobilières. La hausse des prix des logements a été particulièrement rapide en 2005, atteignant des taux annuels à deux chiffres et jusqu'à 21 % au quatrième trimestre – augmentation la plus forte observée depuis près de 20 ans – et cette tendance se poursuivait au début de 2006. S'il paraît normal que les prix des logements soient plus élevés aujourd'hui qu'ils ne l'étaient en 1995, leur augmentation semble être devenue de plus en plus excessive au cours de la période récente et de nouvelles hausses aboutiraient sans doute à des valeurs largement supérieures à celles que justifierait l'évolution des paramètres fondamentaux.

Pour déterminer la valeur des logements, on utilise souvent une méthode d'évaluation des actifs reposant sur le rapport entre les prix des logements et les loyers (OCDE, 2005a). Plus ce rapport est élevé, moins il est lucratif d'acheter un logement et plus il est intéressant d'en prendre un en location⁹. Cela étant, une augmentation du rapport peut aussi être due à une diminution du coût de détention du logement (coût d'utilisation). Des coûts d'utilisation plus bas justifient des prix plus élevés. On peut mesurer ces coûts en faisant simplement la somme des taux d'intérêt nominaux sur les emprunts hypothécaires

Encadré 1.2. Évolution récente des rendements obligataires au Danemark

L'écart de rendement entre les obligations publiques à long terme émises par le Danemark et par l'Allemagne a diminué au cours de la dernière décennie, revenant de plus de 1 point à un niveau proche de zéro, pratiquement le plus bas depuis près de 45 ans. Même certains pays de la zone euro ont des écarts de rendement plus importants vis-à-vis de l'Allemagne. Théoriquement, l'écart de rendement (positif) des obligations danoises devrait refléter un risque de dévaluation de la monnaie, une différence de notation du risque de défaillance de l'État ou un degré de liquidité différent des obligations en circulation¹. Le fait que l'écart diminue en longue période peut donc être considéré comme le signe, pour les marchés financiers, que le différentiel de risque, aussi bien pour ce qui est de la défaillance que de l'ajustement du taux de change, a diminué en raison de la grande crédibilité du régime de parité fixe et de la politique responsable menée par les autorités budgétaires (en revanche, les obligations allemandes semblent toujours se caractériser par une plus grande liquidité). Effectivement, la situation du Danemark sur le plan budgétaire et sur celui de l'endettement est beaucoup plus favorable que celle de la plupart des pays de la zone euro.

Graphique 1.5. Écart de taux d'intérêt entre le Danemark et l'Allemagne¹



1. Sur la base des obligations d'État à 10 ans.

Source : base de données analytiques de l'OCDE; Riksbank.

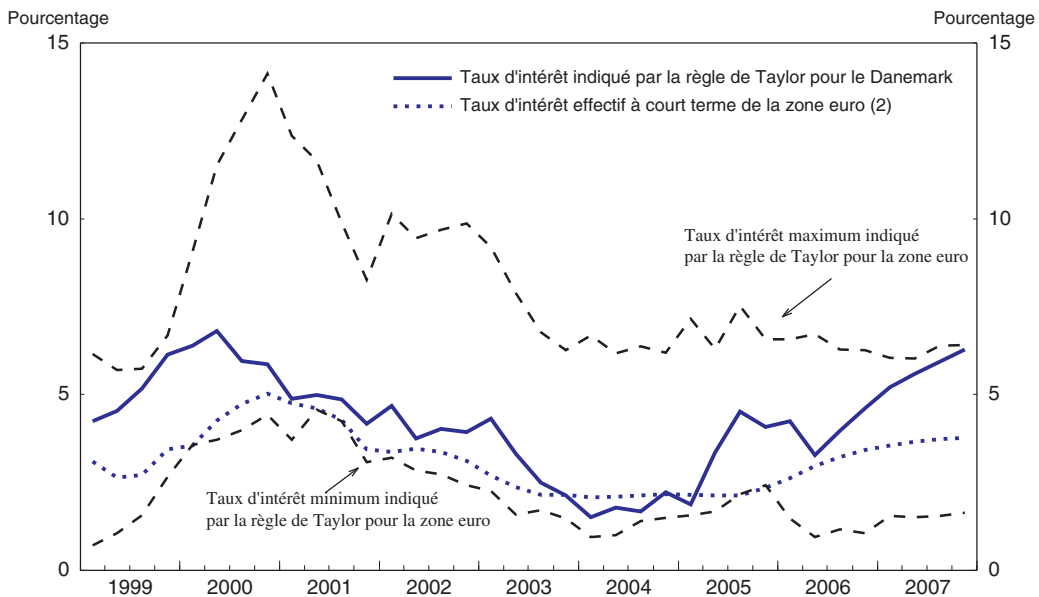
Au printemps 2005, les taux d'intérêt danois sont même tombés plus bas que les taux allemands et l'écart de rendement à long terme est devenu négatif. Un écart négatif est relativement inhabituel pour un petit pays qui rattache sa monnaie à une zone monétaire plus grande, car les investisseurs exigent généralement une prime pour couvrir le risque de dévaluation. Deux facteurs temporaires ont peut-être joué dans ce cas (Nationalbanken, 2005). Le premier tient à une offre moins abondante d'obligations hypothécaires à long terme au Danemark ces dernières années, en raison d'une augmentation de la proportion d'obligations à court terme destinées à financer des prêts à taux variable. Par ailleurs, la durée des obligations hypothécaires remboursables avant l'échéance a diminué en raison du remboursement anticipé d'emprunts hypothécaires compte tenu du faible niveau actuel des taux d'intérêt. Les investisseurs institutionnels ont ainsi accru leur demande

Encadré 1.2. Évolution récente des rendements obligataires au Danemark (suite)

d'obligations publiques à long terme afin d'allonger l'échéance moyenne des obligations qu'ils détiennent en portefeuille. Le deuxième facteur tient à l'augmentation de la demande émanant des compagnies d'assurance vie et des fonds de pension danois, qui délaissent de plus en plus les actions au profit des obligations d'État à long terme afin d'assurer la congruence des échéances de leurs avoirs et de leurs engagements au titre des retraites (des opérations analogues ont été observées au Royaume-Uni et ont sans doute contribué au très faible rendement des obligations d'État à long terme).

1. Temporairement, l'écart peut aussi s'expliquer par l'émission de nouvelles obligations de référence danoises (Abildgren, Lindewald et Nielsen, 2005). Alors qu'au Danemark, les obligations d'État à 10 ans sont généralement émises tous les deux ans, les obligations allemandes équivalentes sont émises tous les six mois. Au moment où de nouvelles obligations danoises sont émises, l'écart entre les deux catégories d'obligations peut s'être fortement creusé du fait de la différence d'échéance résiduelle. Cela explique les pointes observées en juillet 2004 et septembre 2002.

Graphique 1.6. Taux d'intérêt indiqués par la règle de Taylor pour le Danemark et les pays de la zone euro¹

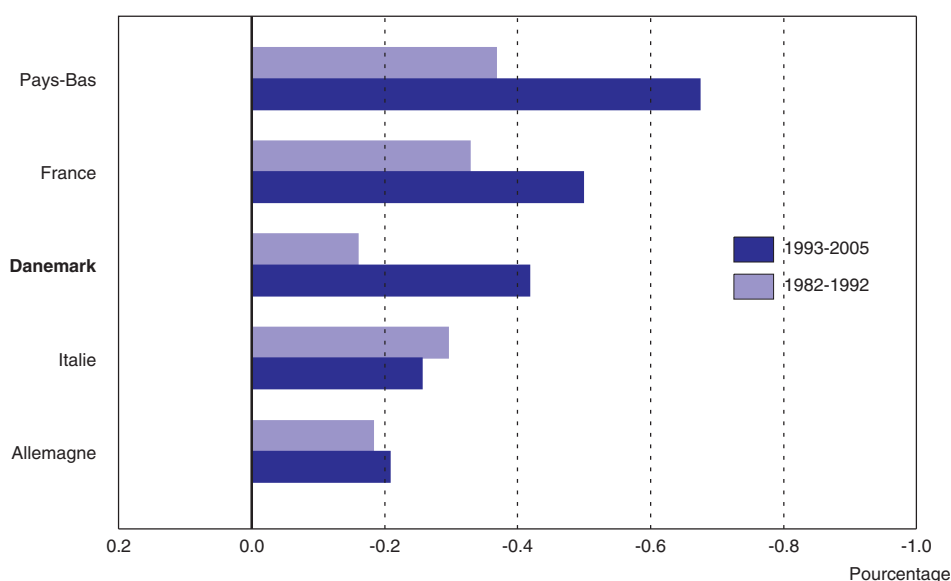


1. Le taux d'intérêt indiqué par la règle de Taylor se calcule comme suit : $i = 2 + \text{inflation} + 0.5 * \text{écart de production} + 0.5 * (\text{inflation} - 2)$.
2. Prévisions du marché à partir du deuxième trimestre 2006.

Source : Calcul et base de données analytiques de l'OCDE.

(après impôts), des taux des impôts fonciers et des coûts de détention, et les comparer ensuite aux plus-values escomptées¹⁰.

Comme le montre le graphique 1.8, le rapport entre les prix des logements et les loyers, qui avait fluctué autour de sa moyenne entre 1970 et 2000, a fortement augmenté depuis pour atteindre un niveau sans précédent. Une grande partie de cette augmentation récente est attribuable à une amélioration des paramètres fondamentaux, à savoir la diminution du coût de détention d'un logement¹¹. Celle-ci tient principalement à la baisse des taux d'intérêt à long terme, de l'ordre de deux points depuis 2000. Par ailleurs, les coûts

Graphique 1.7. Réaction du PIB à une augmentation des taux d'intérêt¹

1. Sur la base d'une auto régression vectorielle à trois variables : PIB, IPC et taux d'intérêt à court terme. Le graphique illustre la réaction du PIB à une augmentation des taux d'intérêt à court terme de 1 point au bout de 4 trimestres.

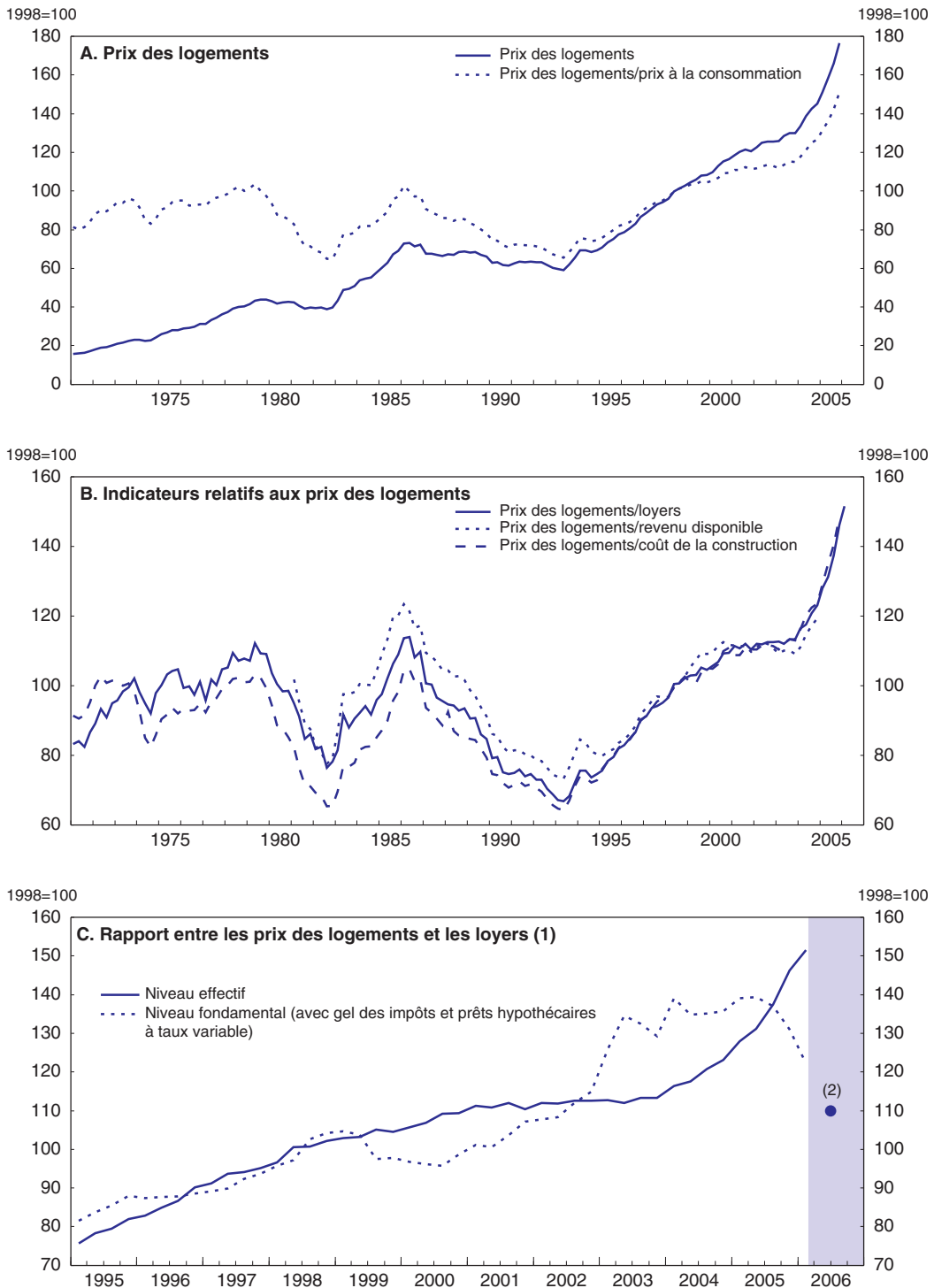
Source : Calculs de l'OCDE.

de financement effectifs ont encore plus diminué que les taux à long terme du fait d'un recours croissant à des emprunts à taux variable depuis 2000. De surcroît, le gel des impôts depuis 2001-02 a réduit le montant effectif des impôts fonciers à la charge des ménages¹². Cependant, même si l'on tient compte de ces facteurs, les prix semblent néanmoins surévalués, surtout depuis 2005¹³. Il est très difficile de dire à quel niveau les prix des logements devraient normalement se situer – en particulier dans la mesure où l'on ne sait pas ce à quoi s'attendent les ménages en termes de plus-values –, mais les augmentations récentes, largement supérieures à 10 %, sont difficiles à justifier par l'évolution des paramètres fondamentaux¹⁴.

Par delà la moyenne nationale, on observe de fortes disparités dans l'évolution des prix des logements suivant les régions. La région de la capitale affiche les plus fortes hausses et les évolutions sont moins prononcées ailleurs. On peut donc penser que des contraintes – naturelles ou imputables à l'intervention humaine – au niveau de l'offre contribuent dans une large mesure à expliquer l'évolution des prix, car les facteurs qui influent sur la demande, comme l'évolution des revenus, sont beaucoup moins variables d'une région à une autre (chapitre 4).

Certes, les prix des logements peuvent s'écarter de leurs valeurs fondamentales pendant un temps relativement long. Mais les données dont on dispose sur la valorisation des prix des logements sont néanmoins inquiétantes. Si la hausse des prix observée sur l'ensemble de la dernière décennie semble dans une large mesure justifiée par l'évolution des paramètres fondamentaux, notamment la baisse des taux d'intérêt, les augmentations récentes, largement supérieures à 10 %, sont incontestablement préoccupantes. Les prix des logements ne peuvent pas continuer à s'accroître au même rythme pendant des années sans s'écarter sensiblement de la trajectoire justifiée par les paramètres fondamentaux.

Graphique 1.8. Prix des logements



1. Les niveaux effectif et fondamental du rapport prix des logements/loyers prennent la valeur 100 pour l'année la plus récente au cours de laquelle le rapport effectif est proche de sa moyenne sur les 35 dernières années. Les variations des prix des logements entre le quatrième trimestre 2005 et le premier trimestre 2006 reposent sur les statistiques de l'Association des établissements danois de crédit foncier.

2. Simulation supposant une augmentation des taux d'intérêt de 1 point à partir de la fin du premier trimestre 2006.

Source : Statistiques Danemark et base de données analytiques de l'OCDE.

Une augmentation progressive et mesurée de taux d'intérêt serait souhaitable, car elle contribuerait à freiner la hausse des prix des logements et réduirait par là même le risque de surchauffe au niveau macroéconomique. S'il est difficile de prédire l'évolution future des taux d'intérêt à long terme, l'application des méthodes d'évaluation habituelles laisse penser qu'ils pourraient augmenter quelque peu par rapport à leur niveau exceptionnellement bas de 2005. En outre, les perspectives d'évolution des taux d'intérêt européens à court terme semblent s'inscrire à la hausse et, de fait, les taux à court terme ont déjà commencé à augmenter depuis le quatrième trimestre de 2005. On peut donc penser que les taux d'intérêt vont cesser de soutenir la hausse des prix des logements et que les coûts de détention d'un logement vont sans doute augmenter. Une augmentation des taux d'intérêt à long et à court terme de 1 point par rapport à leur niveau de la fin du premier trimestre 2006 ferait baisser d'environ 10 % le prix justifié par les paramètres fondamentaux¹⁵. Un arrêt de la hausse des prix des logements ralentirait probablement la croissance de la consommation ainsi que l'investissement résidentiel, ce qui contribuerait à atténuer le risque de surchauffe, notamment dans le secteur de la construction. Pour l'instant, le scénario de l'atterrissage en douceur reste la référence, mais si les prix continuent d'augmenter au rythme exceptionnellement rapide de ces dernières années, alors une correction à la baisse ne sera pas à exclure.

La politique économique doit réagir aux risques de surchauffe

Compte tenu de la fixité du taux de change, les deux principaux moyens d'action permettant d'éviter une surchauffe de l'économie sont un resserrement de la politique budgétaire et l'adoption de mesures destinées à stimuler l'offre de main-d'œuvre. Les autorités doivent être vigilantes et utiliser efficacement ces deux instruments de stabilisation. Idéalement, il faudrait qu'elles les utilisent d'une manière qui ait un effet direct immédiat sur la demande globale, tout en renforçant la flexibilité en général et en permettant ainsi à l'économie de mieux s'adapter à l'évolution future de la conjoncture.

La rigueur budgétaire est indispensable et les dépenses publiques doivent être strictement maîtrisées. La prudence budgétaire a été l'un des aspects importants du régime de parité fixe dans le passé et elle a vraisemblablement contribué aux évolutions favorables enregistrées au niveau macroéconomique¹⁶; il est indispensable qu'elle continue de jouer ce rôle à l'avenir. Le Danemark est l'un des pays de l'OCDE où le jeu des stabilisateurs automatiques est le plus important (Girouard et André, 2005). Il faut au minimum qu'ils puissent pleinement jouer leur rôle, ce qui semble d'ailleurs être le cas actuellement. Compte tenu de la grande instabilité des recettes tirées des activités d'extraction pétrolière en mer du Nord et des impôts sur le produit des placements des fonds de pension, il est difficile de déterminer l'orientation de la politique budgétaire d'après le solde financier effectif des administrations publiques, car celui-ci est très tributaire des prix du pétrole et des prix des actifs. En 2004 et 2005, ces deux facteurs ont chacun majoré de près d'un point de PIB le solde budgétaire effectif (tableau 1.2)¹⁷. D'après des calculs effectués par le ministère des Finances, alors que les réductions d'impôts ont stimulé l'activité économique en 2004, la politique budgétaire aurait une incidence à peu près neutre en 2005 et 2006. Depuis le bilan de décembre présenté dans le tableau, les chiffres de 2005 ont été révisés et font désormais ressortir un excédent de 3.9 points de PIB. Ce chiffre plus élevé que prévu est essentiellement le reflet de facteurs conjoncturels, en particulier d'un rendement accru de l'impôt sur le produit des placements des fonds de pension. Les estimations du ministère concernant l'orientation de la politique budgétaire restent donc globalement identiques à celles qui figurent dans le tableau. On notera que depuis la révision

méthodologique du système de comptabilité nationale effectuée à l'été 2005, le régime de retraite professionnelle complémentaire du deuxième pilier n'apparaît plus dans les finances des administrations publiques. L'application des anciennes méthodes porterait l'excédent budgétaire d'environ 1 point de PIB en 2003 à environ 5 points en 2005.

Tableau 1.2. **Solde budgétaire effectif et structurel**

En pourcentage du PIB

	2003	2004	2005	2006	2007
Solde effectif (besoin ou capacité de financement des administrations publiques à l'exclusion du régime de retraite du deuxième pilier)	-0.1	1.7	3.3	2.3	2.1
<i>Comprenant les contributions suivantes :</i>					
Conjoncture économique	-0.3	-0.5	-0.1	0.5	0.7
Impôt sur les sociétés et éléments spéciaux, y compris les recettes des activités pétrolières en mer du Nord	0.0	0.7	0.9	0.7	0.2
Impôt sur le produit des placements des fonds de pension	-0.4	0.7	0.8	-0.5	-0.3
Paiements d'intérêts nets et effet de la suspension des cotisations spéciales de retraite depuis 2004	-0.1	0.3	0.4	0.5	0.4
Solde structurel	0.7	0.5	1.3	1.1	1.2
Effet stimulant de la politique budgétaire sur l'activité économique ¹	-0.2	0.8	0.1	-0.1	
Consommation publique, croissance réelle en pourcentage	0.3	2.0	0.6	0.3	0.5

1. Ces chiffres montrent dans quelle mesure la croissance du PIB est imputable à l'effet stimulant ou restrictif (mesuré en points de pourcentage) de la politique budgétaire.

Source : Ministère des Finances (2005a); Økonomisk Redegørelse, décembre.

Cela étant, pour que la politique budgétaire reste neutre en 2006, il faut que les collectivités territoriales respectent l'accord qu'elles ont passé avec l'État, afin que la consommation publique totale n'augmente pas de plus de 0.3 %. En fait, les communes et les comtés dépensent souvent plus que prévu et, comme ils représentent plus de la moitié des dépenses publiques totales et assurent la plus grande partie des services publics, ce manque de coordination est l'une des principales faiblesses du cadre budgétaire (OCDE, 2002). Tout dérapage de la consommation publique serait particulièrement problématique dans les circonstances actuelles, car il aurait sur l'activité économique un impact plus direct que des mesures fiscales, qui peuvent être compensées par un ajustement de l'épargne privée (Hoeller, Giorno et de la Maisonnette, 2002). Une importante réforme structurelle va prendre effet en janvier 2007 : le nombre de communes sera ramené de 271 à 98, tandis que les 14 comtés seront remplacés par 5 régions. Ce sera là une excellente occasion d'améliorer l'efficacité du secteur public, et si la réforme est vigoureusement appliquée, elle devrait permettre aux communes de maîtriser leurs dépenses, si bien que l'augmentation de la consommation publique pourra être limitée comme prévu à 0.3 % en 2006 et 0.5 % en 2007. Il devrait être possible d'aider les agents à trouver des emplois ailleurs dans les cas où les nouvelles communes pourront s'acquitter de leurs tâches avec des effectifs plus réduits. La libération d'une partie de ces ressources en personnel contribuera très directement à éviter une surchauffe de l'économie, car les personnes employées par les communes, très qualifiées en moyenne, seront probablement recherchées par les entreprises privées ayant des difficultés de recrutement. Un « double dividende » du même ordre pourrait être obtenu en réduisant les effectifs des organismes d'assurance chômage, dont les coûts administratifs sont beaucoup plus élevés que dans les autres pays de l'OCDE¹⁸. Les responsables politiques ont indiqué il y a quelque temps, dans le contexte d'une situation macroéconomique assez différente, que les employés

municipaux ne perdraient pas leur emploi à la suite de la réforme structurelle. Il conviendrait de réexaminer la question.

Il serait possible de renforcer le jeu des stabilisateurs automatiques en rétablissant le lien entre l'évolution des prix des logements et les impôts fonciers, qui ont été gelés il y a cinq ans. En fait, le Danemark est considéré comme un modèle sur le plan des impôts fonciers parce qu'il s'est doté d'un système très élaboré, qui fournit une évaluation officielle, mise à jour chaque année, de la valeur de chaque logement aux fins du calcul des impôts (Muellbauer, 2005). Le fait de laisser les impôts fonciers évoluer en fonction de la valeur de chaque logement constitue un stabilisateur automatique des prix des logements, car les fluctuations de la demande de logements sont amorties par l'augmentation des impôts lorsque les prix des logements montent, et par la baisse des impôts lorsque la demande et les prix diminuent. Étant donné que les perspectives de plus-values seraient également plus modérées, l'ampleur des investissements à caractère spéculatif serait peut-être aussi réduite. Mais en 2001, les autorités ont décidé de geler tous les impôts et droits d'accise en termes nominaux, tout en plafonnant l'impôt foncier pour chaque logement à son niveau nominal de 2002 ou à celui de 2001 majoré de 5 %. Actuellement, seul l'impôt sur la propriété foncière non bâtie, moins élevé, augmente un peu en fonction de la valeur des terrains (chapitre 4), ce qui ne freine guère l'envolée des prix des logements. Une application plus souple du gel des impôts et le maintien d'un taux d'imposition constant, tout en laissant le montant des impôts varier en fonction de la valeur des logements, permettraient d'atténuer les fluctuations des prix des logements. Mais il serait encore plus utile de relever le taux des impôts fonciers, étant donné que la subvention indirecte représentée par le faible taux d'imposition actuel amplifie très probablement l'instabilité des prix (encadré 1.3). L'application immédiate de ces mesures exercerait aussi un effet de freinage direct sur la demande globale. Contrairement aux mesures budgétaires, les mesures réglementaires destinées à produire une détente sur le marché du logement n'ont pas que des avantages¹⁹. En particulier, il faut éviter de réduire la flexibilité offerte aux ménages par la libéralisation du marché du crédit hypothécaire.

Une réduction de l'offre de logements sociaux et, peut-être, un report de projets approuvés qui n'ont pas encore été mis en chantier permettraient de réduire très directement et probablement dans une large mesure le manque de capacité du secteur de la construction, étant donné que ces logements représentent environ un tiers de l'ensemble des mises en chantier²⁰. Dans le contexte de mesures visant à réduire les aides directes et indirectes au logement, le chapitre 4 recommande de mettre un terme aux subventions en faveur des investissements des fonds de pension dans des logements locatifs neufs et de remplacer les dotations globales accordées aux coopératives de logement par des aides ciblées sur les ménages en difficulté. De telles initiatives et la levée du gel des impôts fonciers permettraient à la fois de réduire les distorsions qui affectent le marché du logement et d'atténuer les risques de surchauffe.

Un certain nombre de mesures pourraient être prises sur le marché du travail pour accroître directement et immédiatement l'offre de main-d'œuvre tout en renforçant la flexibilité du marché de l'emploi. On a en effet constaté qu'aux Pays-Bas, la récession qui a suivi la période d'expansion de la fin des années 90 s'est prolongée dans une large mesure à cause des rigidités du marché du travail (OCDE, 2006b). Le marché du travail danois est déjà très flexible, mais des rigidités subsistent. En particulier, la durée normale d'indemnisation du chômage, de 4 ans, et les règles spéciales qui peuvent porter celle-ci jusqu'à 9 ans pour les personnes de plus de 50 ans ne favorisent guère la recherche active d'un emploi et la mobilité géographique. De surcroît, les travailleurs étrangers ayant des qualifications demandées dans

les secteurs où il y a une pénurie de main-d'œuvre, comme la construction, doivent souvent se soumettre à de longues démarches lorsqu'ils viennent au Danemark. Le chapitre 2 analyse les réformes envisageables dans ces domaines qui pourraient avoir un effet immédiat sur l'offre de main-d'œuvre si elles étaient mises en œuvre rapidement.

Encadré 1.3. Impôts fonciers et instabilité des prix des logements

Les fluctuations cycliques qui se produisent sur le marché des logements occupés par leur propriétaire provoquent des variations du patrimoine des ménages qui amplifient à leur tour les fluctuations économiques (Boone et Girouard, 2002). Les cycles des prix des logements sont généralement imputables à une offre relativement inélastique qui, pour des raisons naturelles, ne peut pas répondre suffisamment vite aux variations de la demande de logements dues à l'évolution des revenus ou des perspectives de revenus, à celle des taux d'intérêt réels, de la démographie et des préférences ou à d'autres facteurs. Cette instabilité des prix des logements peut toutefois être exacerbée par des incitations fiscales en faveur de l'accession à la propriété (Van den Noord, 2005).

Les prix des logements ont été un peu plus instables au Danemark que dans la moyenne des autres pays au cours des trois dernières décennies (tableau 1.3). Cette instabilité tient très probablement aux avantages offerts par le système fiscal, notamment au fait que les propriétaires de logements peuvent déduire leurs intérêts hypothécaires de leur revenu imposable alors que les impôts fonciers sont peu élevés par comparaison avec les impôts qui frappent les autres actifs.

Tableau 1.3. **Instabilité des prix réels des logements**¹

	Variation annuelle de la hausse des prix des logements ¹	Écart entre les prix effectifs et les prix tendanciels (MCO) ²	Écart entre les prix effectifs et les prix tendanciels (filtre HP) ³
Pays-Bas	9.1	24.3	7.3
Espagne ⁴	10.1	19.2	8.0
Irlande	7.9	23.5	5.4
Finlande	9.8	16.8	8.7
Royaume-Uni ⁵	10.1	16.5	8.5
Italie	9.8	14.7	8.3
Danemark	7.7	15.0	7.0
Norvège	7.3	15.5	6.0
Nouvelle-Zélande	8.1	12.6	7.0
Suède	6.8	15.1	5.8
Japon	6.6	14.1	5.6
Suisse	6.3	13.8	5.5
Australie	6.2	10.8	5.1
Canada	6.4	9.8	5.6
France	4.8	9.0	3.7
États-Unis	3.2	6.3	2.6
Allemagne	2.7	4.9	2.2
Moyenne	7.2	14.2	6.0

1. Données annuelles pour 1970-2004 sauf indication contraire. L'instabilité est mesurée par l'écart type. Les pays sont classés dans l'ordre décroissant de l'instabilité des prix mesurée par une simple moyenne des écarts types des trois séries.

2. Moindres carrés ordinaires.

3. Filtre Hodrick-Prescott ($\lambda = 100$).

4. 1971-2004.

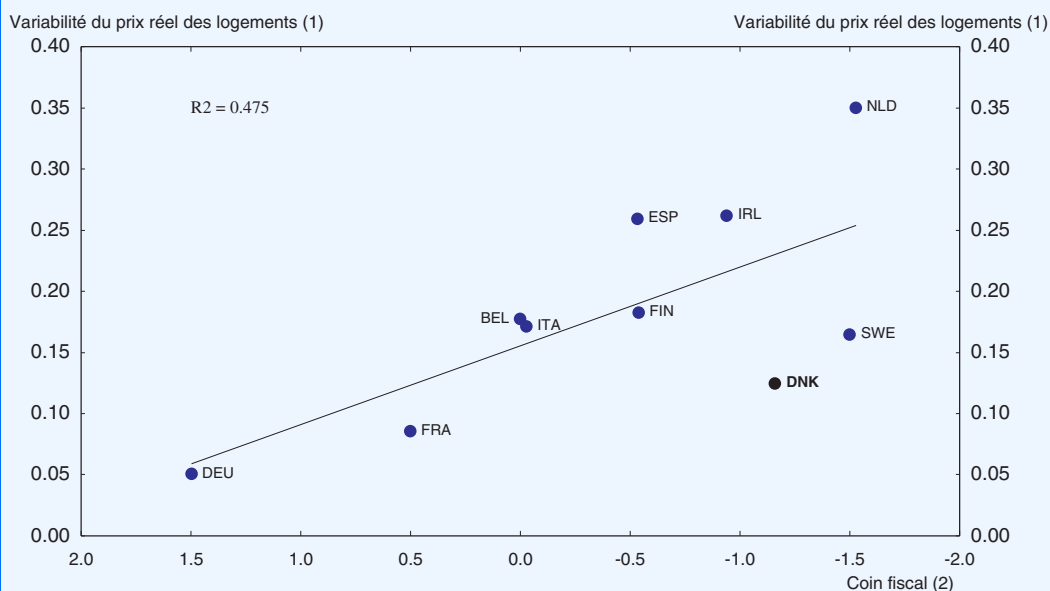
5. 1969-2004.

Source : Base de données de l'OCDE.

Encadré 1.3. Impôts fonciers et instabilité des prix des logements (suite)

C'est probablement dans les pays où les avantages fiscaux sont les plus importants que les prix des logements occupés par leur propriétaire sont le plus instables. D'après une analyse comparative portant sur plusieurs pays, près de la moitié de la variabilité des prix des logements pourrait s'expliquer par le coin fiscal sur le logement, dont l'exemple le plus frappant est donné par les Pays-Bas, où les avantages fiscaux aussi bien que la variabilité des prix sont les plus élevés (graphique 1.9).

Graphique 1.9. **Corrélation entre le coin fiscal et la variabilité des prix des logements**



1. Écart quadratique moyen du prix réel des logements par rapport à la tendance, 1970-2001.
2. Différence entre les taux d'intérêt réels sur les prêts hypothécaires après et avant impôts; régime fiscal, taux d'intérêt et inflation de 1999.

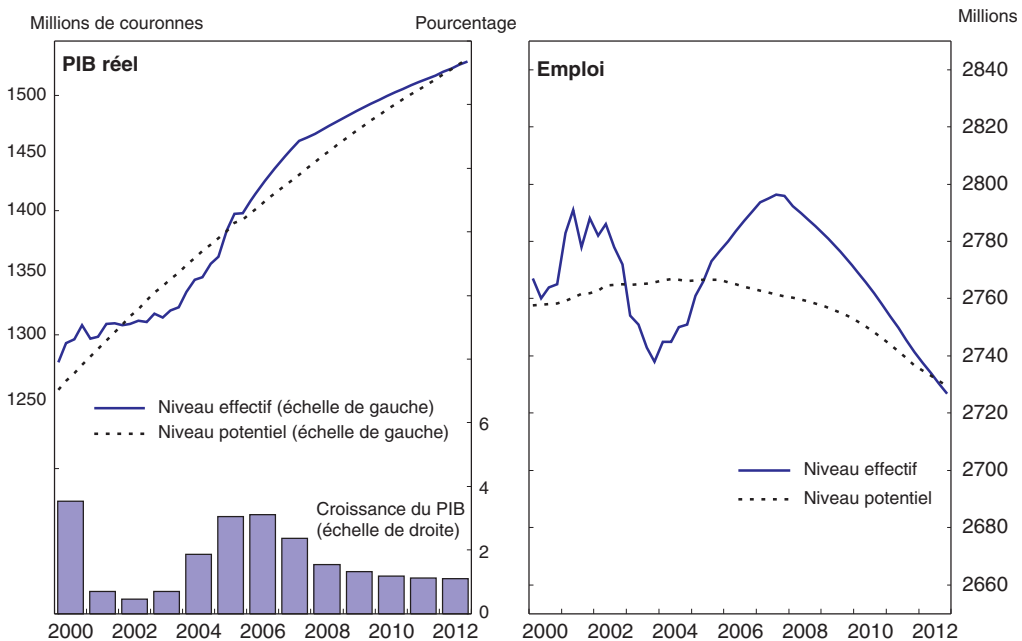
Source : Calculs de l'OCDE.

Les perspectives à moyen et long terme sont relativement médiocres

Au-delà des perspectives à court terme, l'activité semble devoir se ralentir. Premièrement, la forte expansion actuelle de la production et de l'emploi est en grande partie conjoncturelle. En 2005, le PIB a progressé de 3 %, soit un rythme bien supérieur à son potentiel, légèrement inférieur à 2 % par an. Avec la poursuite de l'expansion économique, l'OCDE prévoit donc que l'écart de production positif atteindra près de 2 % du PIB à la fin de 2007. D'une manière ou d'une autre, des contraintes de capacité forceront l'économie à marquer une décélération dans les années à venir, qu'il s'agisse d'un atterrissage en douceur, le PIB revenant progressivement à son niveau tendanciel, ou d'une surchauffe et d'une perte de compétitivité aboutissant à un ralentissement prolongé. En tout état de cause, la croissance ne peut pas se poursuivre longtemps au même rythme qu'en 2005. Dans le scénario de référence à moyen terme établi par l'OCDE, l'écart de production est censé se résorber, par construction, entre l'horizon des perspectives à court terme et la dernière année considérée, à savoir 2012. Suivant ce scénario, il faudrait que la croissance se limite à 1 % ou moins pendant cinq ans pour que le PIB retrouve son niveau

tendanciel (graphique 1.10). Deuxièmement, le vieillissement exerce progressivement une influence sur l'offre de main-d'œuvre et, par conséquent, sur l'emploi potentiel, ce qui freine à son tour la croissance potentielle du PIB. Par conséquent, l'expansion actuelle aura pour contrepartie, à un moment ou à un autre, une période de croissance lente. La meilleure option consiste donc à mener les réformes structurelles propres à accroître la production potentielle tout en veillant à ce que la phase d'expansion dure suffisamment longtemps pour attirer les groupes marginaux de travailleurs dans l'emploi. Ainsi, ces travailleurs pourraient suffisamment prendre pied sur le marché du travail pour que l'emploi potentiel soit supérieur au niveau retenu dans le scénario de référence.

Graphique 1.10. **La croissance est soutenue, mais elle va se ralentir à moyen terme**



Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78.

Dans une perspective à plus long terme, l'effet du vieillissement s'accroît. Dans l'*Étude de 2005*, on estimait que le taux de croissance annuelle du PIB par habitant tomberait à $\frac{3}{4}$ pour cent dans les années 2020 et 2030 – soit moins de la moitié de la moyenne de $1\frac{3}{4}$ pour cent enregistrée entre 1985 et 2005. D'après les estimations de la Commission des affaires sociales, la population active devrait se contracter de 10 % au cours des trois prochaines décennies, si bien que l'économie se trouvera dans une situation très différente de celle des dernières décennies, caractérisées par une croissance régulière de la population active. Le nombre d'enfants et de personnes de plus de 65 ans en proportion des actifs va commencer à augmenter régulièrement d'ici deux à trois ans pour dépasser de 25 à 30 % son niveau actuel dans les années 2030. Abstraction faite de quelques fluctuations limitées, le rapport de dépendance devrait alors se stabiliser. Compte tenu des politiques actuelles et du niveau des services offerts, le solde budgétaire primaire se détériorerait de l'équivalent de 4 % du PIB au cours des trois prochaines décennies. Le solde effectif (besoin ou capacité de financement des administrations

publiques) se dégraderait quant à lui de l'équivalent de 5 % du PIB (Commission des affaires sociales, 2006).

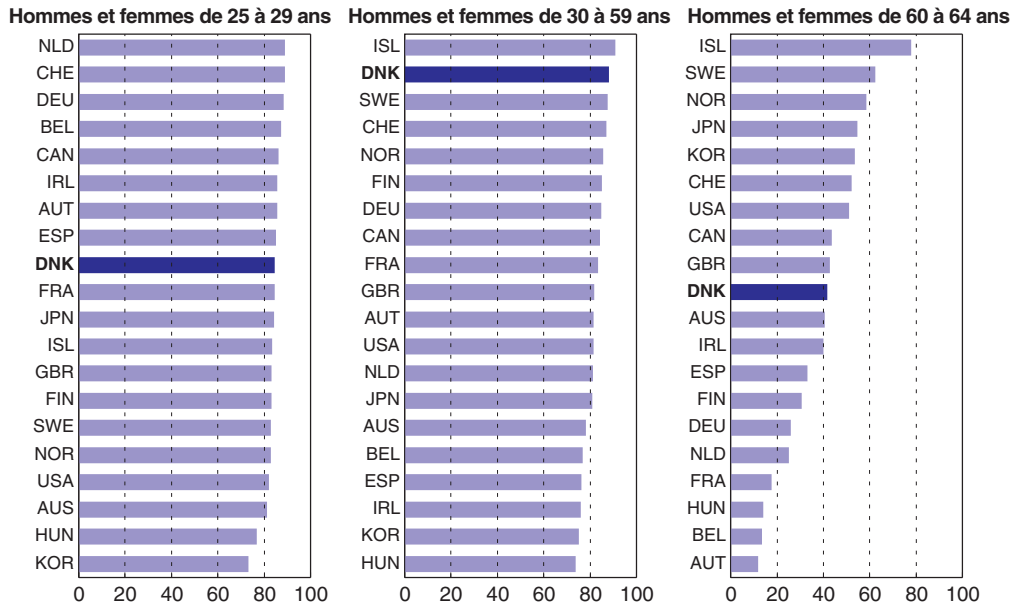
Grâce à un cadre budgétaire solide fermement ancré sur des objectifs à moyen terme, le Danemark a réussi à réduire fortement sa dette. L'endettement net des administrations publiques a été ramené à 10 % du PIB à la fin de 2005, contre environ 30 % du PIB il y a une décennie. Il devrait être entièrement résorbé d'ici à 2010, la dette publique au sens du traité de Maastricht revenant à 21 % du PIB (ministère des Finances, 2005b). La dette avait augmenté durant les années 70 et au début des années 80 en raison notamment d'une adaptation très difficile des politiques économiques face aux chocs pétroliers. En parvenant à effacer cet héritage du passé, le Danemark est dans une meilleure position pour s'attaquer au problème du vieillissement. Cela étant, la constitution d'une épargne provisionnelle n'est pas une réponse suffisante au problème du vieillissement, en partie en raison des incertitudes qui entourent la longévité (Commission des affaires sociales, 2005). Dans les années à venir, les autorités devront mettre l'accent sur de véritables réformes destinées à allonger la vie active.

Les principales options qui se présentent pour accroître l'offre de main-d'œuvre concernent les jeunes et les personnes âgées (graphique 1.11). Depuis 1960, le nombre moyen d'années de retraite a augmenté de moitié, pour s'établir actuellement à 19 ans et 23 ans respectivement pour les hommes et pour les femmes. Ainsi, les personnes âgées passent aujourd'hui, en moyenne, un peu plus d'un cinquième (pour les hommes) et d'un quart (pour les femmes) de leur vie en retraite²¹. La proposition récente du gouvernement visant à relever de trois ans l'âge minimum de départ en préretraite volontaire (qui passerait ainsi de 60 à 63 ans) et de deux ans l'âge normal de la retraite (qui passerait de 65 à 67 ans) est donc bienvenue. Ces changements seraient mis en œuvre progressivement entre 2017 et 2025 et ne s'appliquent donc pas aux personnes qui ont moins de 50 ans aujourd'hui.

Conjuguées aux autres éléments des propositions gouvernementales en matière de réforme de la protection sociale, on estime que ces mesures pourraient accroître de 125 000 le nombre d'actifs occupés en 2025 par rapport à ce que l'on observerait si les politiques restaient inchangées, cette augmentation provenant pour deux tiers du relèvement de l'âge de la retraite et pour un tiers d'une accélération des études, de la réforme du marché du travail et de l'intégration des migrants. Globalement, elles amélioreraient la viabilité budgétaire de l'équivalent de 1½ pour cent du PIB, dont deux cinquièmes doivent être affectés à des investissements dans l'enseignement et la recherche. Ces crédits supplémentaires augmenteront progressivement pour atteindre 13 milliards de couronne en 2015, c'est-à-dire avant que la principale réforme touchant l'âge de la retraite ne commence à être mise en œuvre à compter de 2017. Pour la période postérieure à 2025, le gouvernement propose de retenir le principe d'un alignement de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie à 60 ans, ce qui fait passer l'effet total sur l'emploi à 155 000 actifs supplémentaires en 2040. Si elle est appliquée sous sa forme actuelle, cette réforme ambitieuse devrait permettre de faire face pendant de nombreuses années au défi que représente l'évolution *démographique* pour la viabilité budgétaire. La capacité de financement des administrations publiques resterait comprise entre une position d'équilibre et un excédent de 1 point de PIB au cours de la période 2010-40, après avoir enregistré un excédent plus important en 2006-09.

Graphique 1.11. **Taux d'activité : comparaisons internationales**¹

En pourcentage de la population, 2004



1. D'après la situation au regard de l'activité, ce qui n'exclut par le fait que certaines personnes peuvent simultanément occuper un emploi et percevoir une pension.

Source : Base de données de l'OCDE sur la population active.

Compte tenu des incertitudes liées à l'évolution démographique et aux autres pressions sur les dépenses, les gouvernements futurs devront être prêts à prendre les mesures nécessaires, notamment l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie. En fait, l'hypothèse retenue par la Commission des affaires sociales selon laquelle l'espérance de vie des personnes de 65 ans n'augmentera pas de plus d'une demi-année par décennie sous-estime peut-être le problème démographique à venir. Cette hypothèse repose sur les données de la période 1960-2000, mais des statistiques de mortalité plus récentes montrent que l'espérance de vie à 65 ans s'est accrue de 1¼ année pour les hommes et de 1¼ année pour les femmes entre 1994-95 et 2004-05, tandis que l'écart de longévité traditionnellement constaté entre le Danemark et les autres pays s'estompait légèrement. Un relèvement de trois ans de l'âge de départ anticipé à la retraite, tel que le propose la réforme, apparaît donc comme un minimum d'autant plus nécessaire qu'il ne sera peut-être pas même suffisant compte tenu de l'évolution de la longévité au cours des deux prochaines décennies. On verra au chapitre 2 comment réformer les systèmes de préretraite et accroître l'emploi des personnes souffrant d'une affection de longue durée ou d'une invalidité relativement légère ainsi que d'autres groupes en marge du marché du travail. L'offre de main-d'œuvre pourrait également être accrue si les jeunes commençaient et achevaient leurs études plus tôt, ainsi qu'il est indiqué au chapitre 3. Les propositions de la Commission des affaires sociales, désignée par le gouvernement, sont énumérées à l'annexe 1.A2 et les propositions gouvernementales présentées par la suite, à l'annexe 2.A1.

S'ajoutant aux pressions démographiques, l'augmentation de la demande de services financés sur fonds publics pose un problème budgétaire tout aussi important. Si l'on examine les deux dernières décennies, la situation démographique n'a pas changé au

point de justifier une augmentation prononcée des dépenses au titre des services publics. Or, l'emploi public a progressé de ½ pour cent par an en moyenne depuis le milieu des années 80. Et il est peu probable que les usagers cessent de demander des améliorations de ces services. En outre, la plus grande partie de la pression sur les dépenses pourrait venir de domaines dans lesquels l'assurance et le financement publics sont relativement justifiés d'un point de vue économique, comme l'utilisation de nouvelles technologies médicales coûteuses dans le domaine des soins de santé. Il sera donc nécessaire de concentrer les dépenses publiques sur les postes réellement indispensables au bien-être des citoyens. Une question, en particulier, se pose de plus en plus : est-il vraiment nécessaire de consacrer 2.7 % du PIB à des subventions directes et indirectes en faveur du logement ? Cela représente plus d'un tiers du total des dépenses publiques de santé. Il semble raisonnable de penser que la plupart des adultes sont capables de déterminer eux-mêmes comment ils veulent vivre. Les aides publiques qui rendent le logement moins coûteux que les autres formes de consommation ne sont donc pas véritablement utiles. On verra au chapitre 4 comment réduire ces subventions et accroître la flexibilité du marché du logement.

Serait-il possible de réduire les impôts ?

Si de véritables réformes sont mises en œuvre pour accroître l'offre de main-d'œuvre, il sera moins nécessaire de constituer une épargne provisionnelle pour faire face aux pressions budgétaires liées au vieillissement. Avec les recettes exceptionnellement importantes engendrées par les activités pétrolières en mer du Nord, il est actuellement difficile de déterminer exactement la marge de manœuvre budgétaire compte tenu de la nécessité d'assurer la viabilité des finances publiques. Cela dépend notamment de l'évolution future des prix du pétrole. Dans ce contexte, il serait normal de réactualiser la stratégie dans une perspective allant au-delà de 2010, et une réduction de l'excédent budgétaire pourrait sembler un objectif naturel, comme le recommande d'ailleurs la Commission des affaires sociales (2006). Cela devrait permettre des réductions d'impôts, très nécessaires si l'on veut valoriser le travail. Cependant, le calendrier de ces mesures devra être choisi avec soin afin d'éviter une surchauffe de l'économie. En dépit d'un excédent supérieur à 3 points de PIB en 2005, il n'est pas possible d'assouplir la politique budgétaire à court terme.

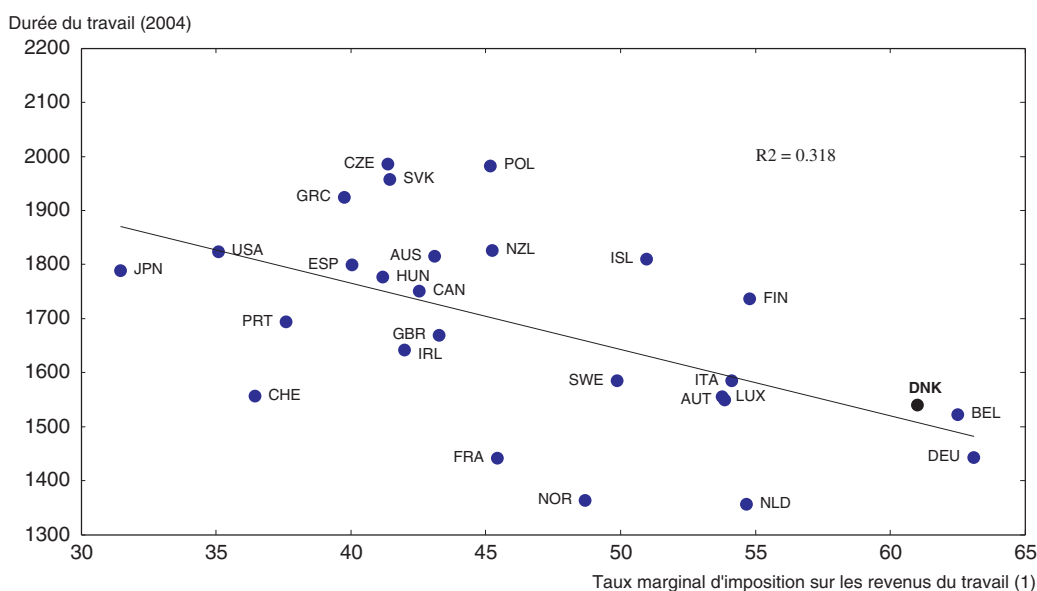
Les impôts frappant les revenus du travail sont ceux qu'il faudrait réduire en premier. Très peu d'autres pays de l'OCDE ont des impôts marginaux aussi élevés que le Danemark. Comme cela était indiqué dans l'*Étude* de 2005, la durée moyenne du travail est de ce fait relativement faible (graphique 1.12). Il convient de noter que quatre salariés à plein-temps sur dix sont désormais assujettis à l'impôt marginal sur le revenu le plus élevé, contre un sur dix dans les années 80. Le taux maximum d'imposition devient applicable à un niveau de revenu correspondant à celui de l'ouvrier moyen, ce qui signifie que, contrairement à ce qui était prévu, de nombreuses personnes sont aujourd'hui assujetties à un taux marginal d'imposition supérieur à 70 % (si l'on prend en compte les effets cumulés des cotisations sociales, des impôts sur le revenu et des impôts sur la consommation). Ainsi, dans de très nombreuses professions, les gens sont incités à travailler relativement peu. Une infirmière assurant un service de nuit supplémentaire, par exemple, verra son surcroît de revenu et de dépense imposé à plus de 70 %, contrairement à ses collègues qui auront choisi de ne pas faire de service supplémentaire. Il n'est donc pas surprenant que la plupart des gens « préfèrent » avoir des horaires de travail relativement courts. Des travailleurs comme les

électriciens, les maçons ou les charpentiers n'ont souvent guère d'intérêt à faire des heures supplémentaires pour répondre à la forte demande du secteur de la construction de logements. En 2004-05, le nombre total d'heures ouvrées dans le secteur de la construction a augmenté de 7.8 %, dont seulement 1.7 % du fait d'un accroissement de la durée du travail par personne occupée, ce qui signifie que le travail en heures supplémentaires, qui permet de procéder à des ajustements en cas de contraintes de capacité, est une soupape de sécurité qui n'est plus guère utilisable²². Simultanément, le « travail informel » constitue un problème. Dans le groupe des 16 à 24 ans, une personne sur dix trouve « normal » d'exercer une activité sans payer d'impôt sur le revenu ou d'employer quelqu'un dans cette situation, même si cette personne perçoit parallèlement des revenus de transfert. En revanche, dans le groupe des personnes de plus de 50 ans, qui ont grandi et ont acquis des habitudes à un moment où la pression fiscale était un peu moins grande, seule une sur cent a la même attitude²³. Comme cela était indiqué dans l'Étude de 2005, une réduction des taux marginaux d'imposition très élevés, par exemple par un relèvement du seuil d'application du taux maximum, aurait donc sans doute plus de chances de renforcer les incitations au travail, pour un coût identique, que des réductions d'impôts sur les bas revenus. De fait, c'est dans l'accroissement de la durée du travail que résident les avantages potentiels les plus importants d'une réforme fiscale, mais comme cet aspect a déjà été largement développé, la présente Étude se concentrera sur les effets qu'une réforme fiscale pourrait avoir sur les incitations en faveur de la formation du capital humain (chapitre 3).

Les revenus de l'épargne sont soumis à des taux d'imposition très variables suivant le type de placement. Par exemple, les mêmes obligations détenues dans le cadre d'un régime de retraite ou sous forme d'épargne ordinaire verront leurs intérêts nominaux imposés à 15 % seulement dans le premier cas, mais à 59.7 % dans le second, si leur détenteur se trouve dans la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu. Avec un taux d'intérêt nominal de 5 % et 2 % d'inflation, cela équivaut à des taux d'imposition réels de 25 % et 100 %, étant donné que l'imposition du nominal implique que l'investisseur paie également des impôts sur la partie du rendement du capital qui ne fait que compenser l'inflation. Depuis quelque temps, les règles fiscales applicables au produit des placements d'épargne ordinaire ont été simplifiées. Depuis janvier 2006, la différenciation en fonction de la durée de détention et du montant des avoirs a été supprimée, mais une certaine progressivité subsiste étant donné que les taux d'imposition restent inchangés à 28 % pour les revenus de valeurs mobilières jusqu'à concurrence de 43 300 couronnes par an et à 43 % au-delà de ce seuil. Cette simplification est une bonne chose, mais il serait encore possible d'harmoniser l'imposition des différents types de placement. La Commission des affaires sociales a proposé un taux d'imposition uniforme pour les placements d'épargne ordinaire, à un niveau égal aux 33 % applicables actuellement aux revenus versés sur le capital²⁴. Suivant la proposition de la commission, l'épargne retraite continuerait de bénéficier d'un taux légèrement inférieur, à savoir 15 %, tandis que l'impôt sur les sociétés serait ramené de 28 à 25 % (Commission des affaires sociales, 2006). Le Conseil économique avait précédemment présenté une proposition similaire visant à ramener uniformément l'impôt sur les revenus du capital à un taux de l'ordre de 20 à 25 %, qui aurait été applicable également à l'épargne retraite (Conseil économique, 2001).

Les impôts immobiliers méritent une attention particulière dans la mesure où, avec un taux effectif moyen de 0.55 % en 2005, ils sont beaucoup trop faibles pour garantir la neutralité par rapport aux autres placements, compte tenu du niveau actuel des intérêts

Graphique 1.12. La durée du travail est faible parce que les impôts sont élevés



1. Taux marginal d'imposition sur le revenu ajouté aux cotisations sociales et aux impôts indirects pour un célibataire sans enfants percevant le salaire moyen.

Source : OCDE (2004), *Les impôts sur les salaires* ; base de données analytiques.

déductibles. Cela constitue une subvention indirecte importante qui favorise une augmentation de la demande de logements, en accession à la propriété notamment, mais aussi dans d'autres segments du marché du logement, comme on le verra au chapitre 4. La valeur fiscale des intérêts déductibles a été ramenée par des réformes successives à 33 % pour tous les contribuables depuis 2002, après avoir atteint un maximum de 73 % en 1986 pour les contribuables situés dans les tranches supérieures de revenu²⁵. À son niveau actuel, la déductibilité fiscale des intérêts reste néanmoins plus importante que dans les autres pays. En Finlande et en Suède, les intérêts versés sur les emprunts hypothécaires peuvent être déduits à hauteur de 29 % et 30 % respectivement, alors qu'en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, les intérêts versés ne sont pas déductibles, mais il n'y a pas non plus d'imposition des loyers imputés, ou seulement dans de modestes proportions (Baunkjær, 2004; BCE, 2003). Les réformes fiscales danoises des années 80 et 90 ont eu lieu dans le contexte de déséquilibres macroéconomiques en termes d'épargne et de déficits de balance courante. Après avoir atteint un minimum de 12 % du PIB en moyenne pendant la première moitié des années 80, l'épargne totale s'est établie à 21 % du PIB en moyenne sur la période 2000-05, et il n'est pas jugé nécessaire d'encourager son accroissement (ministère des Finances, 2004). Cependant, l'écart entre les intérêts déductibles à concurrence de 33 % et le taux d'imposition de 15 % sur le produit de l'épargne retraite risque de favoriser certaines formes de planification fiscale qui n'étaient guère possibles au moment de la réforme fiscale « Whitsun » de 1998. Les prêts remboursables *in fine*, introduits en 2003, représentent déjà aujourd'hui près d'un quart de l'encours des emprunts hypothécaires. Le recours à ce type d'emprunt à la place d'un emprunt normal favorise fortement, sur le plan fiscal, un accroissement de l'épargne retraite. Maintenant que les prix des logements atteignent des niveaux que personne n'aurait imaginés dans les années 90, la valeur actualisée nette de la moins-value de recettes fiscales provoquée par un prêt de ce type peut facilement dépasser 100 000 couronnes pour un logement moyen,

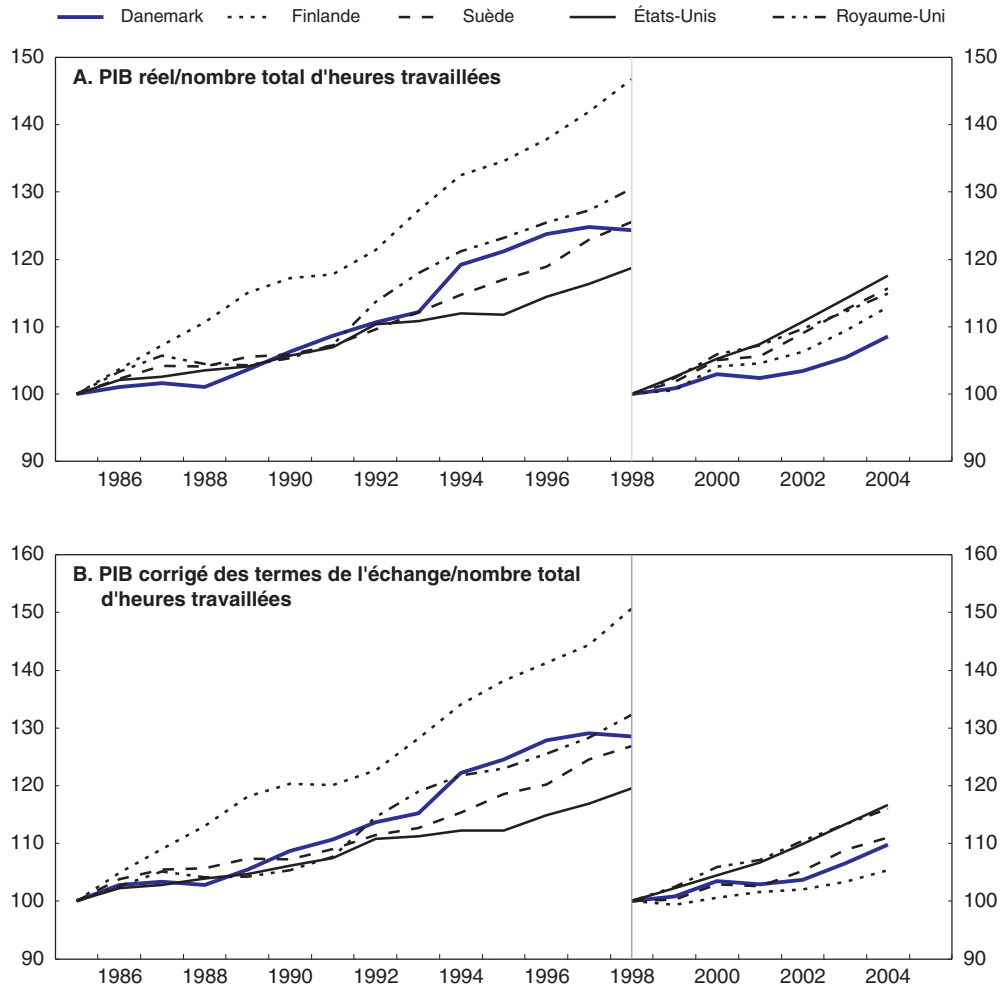
dont une partie finit entre les mains des intermédiaires financiers²⁶. Le développement des marchés financiers et la libéralisation du crédit au logement sont une bonne chose, mais il faut prendre garde de créer des distorsions par le biais d'avantages fiscaux.

Une croissance de la productivité médiocre, mais une amélioration tendancielle des termes de l'échange

En termes de revenu, le Danemark est encore dans le peloton de tête des pays de l'OCDE, avec un PIB par habitant supérieur de 14 % à la moyenne OCDE en 2004. Bien qu'inférieur d'environ 20 % à celui des États-Unis, le PIB par habitant du Danemark dépassait d'environ 3 % celui de la Suède et 10 % celui de la Finlande. Cela étant, le Danemark a progressivement perdu du terrain et l'écart de revenu avec les deux autres pays nordiques s'est rétréci. La croissance du PIB par habitant a été de seulement 1.7 % par an en moyenne au cours de la dernière décennie, c'est-à-dire nettement plus lente qu'en Finlande et en Suède (2.9 %) et que dans l'ensemble de la zone OCDE (2.4 %). Ce fléchissement est dû en particulier aux faibles gains de productivité enregistrés depuis 1998 (graphique 1.13). Auparavant (durant la décennie 1988-98), la croissance de la productivité du travail (PIB par heure travaillée) était à peu près comparable à celle enregistrée dans d'autres économies de l'OCDE comme la Suède et les États-Unis. Entre 1998 et 2004, en revanche, la croissance de la productivité est tombée à 1.4 %, contre 2.1 % en Finlande, 2.5 % en Suède, 2.2 % dans l'ensemble de la zone OCDE et 1.7 % dans la zone euro²⁷. Étant donné que les pays nordiques, mais aussi la moyenne des pays de l'OCDE, se trouvaient dans la même position conjoncturelle que le Danemark en 1998, la croissance moins soutenue de la productivité danoise n'est probablement pas un phénomène cyclique, d'autant qu'il s'accompagne d'une amélioration tendancielle des termes de l'échange²⁸.

Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays, notamment la Suède et la Finlande, la croissance de la productivité au Danemark a été due à une augmentation du coefficient d'intensité de capital, la productivité multifactorielle (PMF) ne jouant pratiquement aucun rôle à l'échelle macroéconomique. On observe naturellement des différences suivant les branches, étant donné que les secteurs des produits TIC occupent une place beaucoup plus importante en Finlande et, dans une moindre mesure, en Suède (où ils représentent respectivement 8.3 % et 6.5 % du PIB), en raison de la présence de deux des premiers groupes mondiaux de télécommunications²⁹. Les évolutions technologiques rapides qui caractérisent ces branches sont généralement considérées comme l'un des principaux facteurs de croissance de la PMF et, effectivement, la croissance de la productivité du travail en Suède et en Finlande peut leur être attribuée en grande partie (Annenkov et Madaschi, 2005). Le poids moins important des produits TIC au Danemark (4.6 % du PIB), plus proche de celui que l'on observe dans la zone euro, explique donc en partie le manque de croissance de la PMF. En revanche, les secteurs utilisateurs de TIC, qui se caractérisent davantage par une augmentation du coefficient d'intensité de capital que par une croissance de la PMF, occupent une place plus importante au Danemark que dans les deux autres pays nordiques. Globalement, le retard du Danemark en termes de productivité globale du travail (et en particulier de PMF), du moins par comparaison avec la Finlande et la Suède, reflète dans une certaine mesure le poids moins important des secteurs de haute technologie.

Cela étant, un vaste secteur de la production de TIC est une arme à double tranchant pour une économie, car il se caractérise non seulement par des progrès technologiques

Graphique 1.13. **Productivité**

1. PIB corrigé des termes de l'échange = $TDDV + XGSV * (PXGS/PMGS) - MGSV$, où TDDV est la demande intérieure réelle, XGSV et MGSV, respectivement, le volume des exportations et le volume des importations, et PXGS et PMGS, les indices implicites des prix à l'exportation et à l'importation.

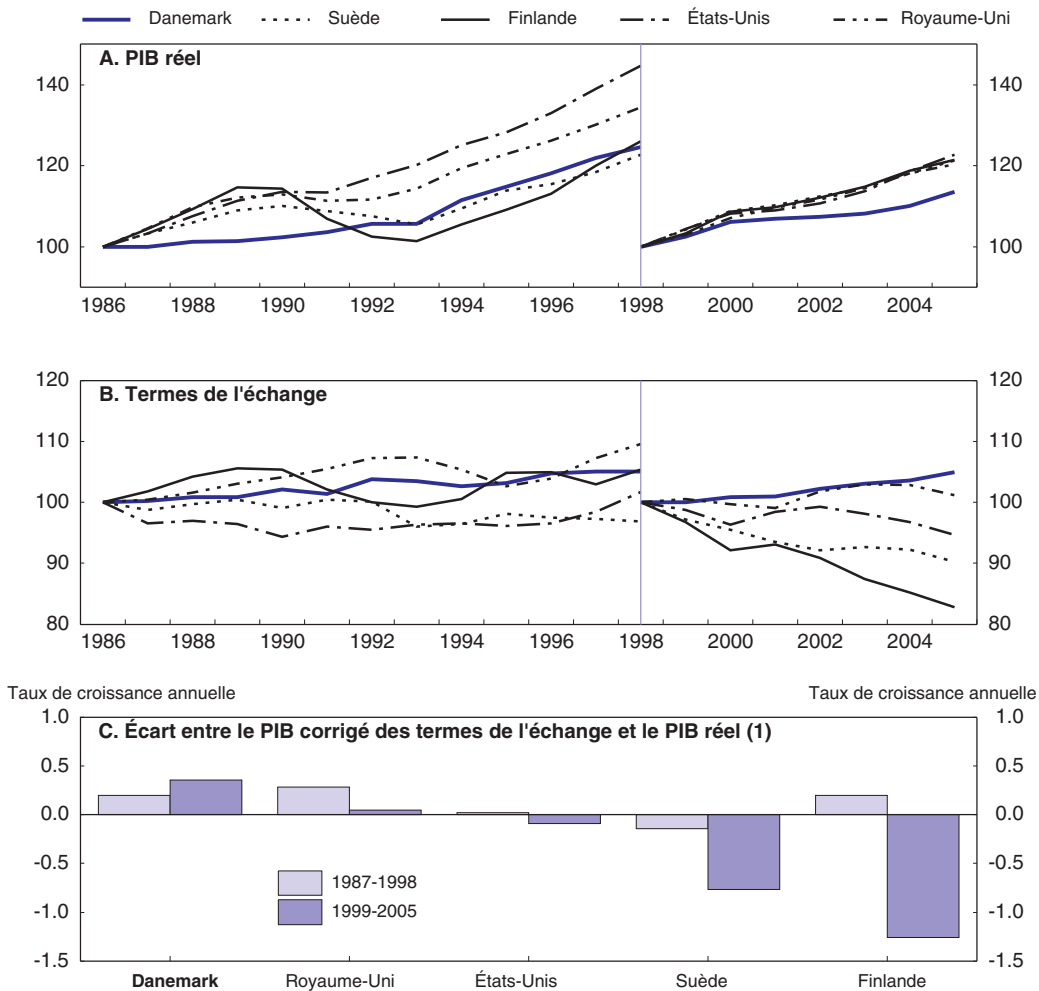
Source : OCDE, base de données sur la productivité et calculs.

rapides, une concurrence intense et une forte productivité du travail, mais aussi par des baisses de prix importantes. Les grands pays producteurs et exportateurs de TIC voient donc leurs prix à l'exportation diminuer et, par conséquent, leurs termes de l'échange se dégrader. Les pays utilisateurs de TIC, en revanche, peuvent améliorer régulièrement leurs termes de l'échange grâce à la baisse des prix à l'importation. Il est donc probable que les utilisateurs de TIC seront plus avantagés que les producteurs (Bayoumi et Haacker, 2002).

De fait, cette distinction a été illustrée dans les pays nordiques. Les différences de composition des exportations et des importations se traduisent par des évolutions très divergentes des termes de l'échange, en particulier depuis la fin des années 90. Entre 1986 et 2005, les termes de l'échange du Danemark se sont globalement améliorés de 8 %, contrairement à ceux de la Suède et de la Finlande qui se sont respectivement détériorés de 13 % et 14 %³⁰. Étant donné qu'avant 1986, on observait des évolutions à peu près comparables dans les trois pays, la structure des échanges s'est modifiée au fil des ans. Une partie de l'amélioration des termes de l'échange au Danemark peut être attribuée aux

exportations nettes de pétrole depuis la fin des années 90. Cela étant, même si l'on fait abstraction de l'impact du pétrole, on observe une amélioration d'environ 5 % depuis 1986.

Graphique 1.14. Différents concepts de PIB



1. PIB corrigé des termes de l'échange = $TDDV + XGSV * (PXGS/PMGS) - MGSV$, où TDDV est la demande intérieure réelle, XGSV et MGSV, respectivement, le volume des exportations et le volume des importations, et PXGS et PMGS, les indices implicites des prix à l'exportation et à l'importation.

Source : OCDE, base de données analytiques.

L'amélioration des termes de l'échange a des effets économiques positifs qui doivent être pris en compte et qui relativisent quelque peu la croissance plus lente de la productivité au Danemark. Une augmentation des termes de l'échange signifie que davantage de produits peuvent être importés pour un volume équivalent d'exportations, c'est-à-dire que le pouvoir d'achat du revenu national s'accroît. La comptabilisation traditionnelle du PIB ne tient pas compte de ces mouvements des prix relatifs, car tous les postes sont exprimés aux prix d'une année de référence. Pour se faire une idée approximative des effets de l'évolution des termes de l'échange sur le pouvoir d'achat du revenu national, on peut corriger les exportations nominales à l'aide de l'indice implicite des prix à l'importation, pour obtenir un indicateur du PIB corrigé des termes de l'échange. D'après cet indicateur des possibilités globales de consommation d'une économie, la

croissance annuelle du PIB du Danemark corrigé des termes de l'échange a dépassé en moyenne de 0.4 point la croissance du PIB réel depuis 1998 (graphique 1.14). On observe un écart identique au Royaume-Uni, alors qu'en Suède et en Finlande, on constate l'effet inverse (OCDE, 2004).

La prise en compte de l'amélioration des termes de l'échange relativise aussi l'écart de productivité observé depuis 1998 par rapport à la Suède et à la Finlande, comme on peut le voir dans la partie inférieure du graphique 1.13, qui retrace l'évolution du PIB corrigé des termes de l'échange par heure travaillée. Bien que toujours en retrait par rapport aux États-Unis et au Royaume-Uni, le Danemark se place au même niveau que la Suède et largement devant la Finlande, dont les termes de l'échange se sont le plus dégradés. Ainsi, si la productivité du travail est moins élevée au Danemark que dans un pays nordique comme la Finlande, où le poids des hautes technologies est plus important, le Danemark produit et exporte des articles qui se vendent à des prix plus élevés et par conséquent accroissent le pouvoir d'achat de l'économie en général.

Cela ne signifie pas que le Danemark ne pourrait pas avoir une meilleure productivité, même sans s'orienter davantage vers la production de TIC. À cet égard, il serait certainement possible d'accroître la productivité du travail dans les secteurs de services en tirant davantage profit de l'utilisation accrue d'équipements TIC (OCDE, 2005b).

Tirer pleinement profit de la mondialisation

Le Danemark n'aurait pas pu atteindre le niveau de vie qu'il connaît aujourd'hui sans la mondialisation et l'intégration économique avec l'Union européenne, car un petit pays ne peut pas tirer pleinement parti des nouvelles technologies et de la spécialisation sans être ouvert aux échanges et aux investissements étrangers. L'intégration de nouveaux États membres dans l'UE et celle de grands pays en développement comme la Chine et l'Inde dans les marchés mondiaux offrent à un grand nombre de travailleurs à bas salaire de ces pays la possibilité d'améliorer leur niveau de vie en fabriquant des produits qui étaient jusqu'ici manufacturés dans des pays riches de l'OCDE, pour un coût plus élevé. Mais cela signifie que pour pouvoir tirer un maximum de profits de la mondialisation, l'économie danoise doit être capable de s'adapter et doit s'orienter vers des activités à plus forte intensité de connaissances.

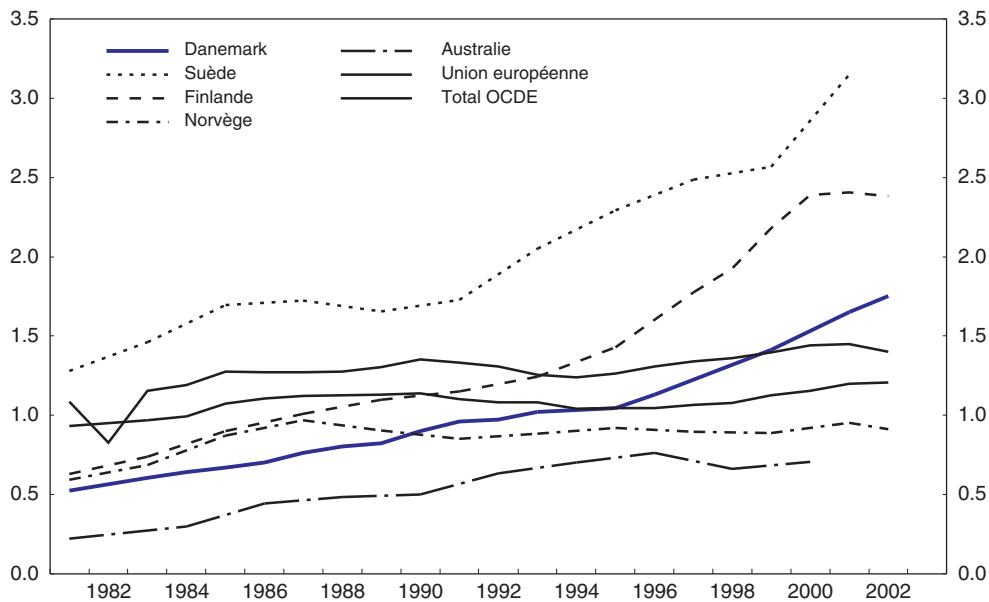
Grâce à un marché du travail flexible, l'économie a pu absorber de façon relativement satisfaisante les évolutions qui se sont produites. Par exemple, des études concernant les travailleurs du secteur des textiles révèlent que la quasi-totalité d'entre eux avaient trouvé de nouveaux emplois au bout de quelques années (Olsen *et al.*, 2004). La réglementation des marchés est relativement favorable à la concurrence, mais les changements structurels sont encore lents et la part relative des différentes branches d'activité évolue moins vite que dans d'autres pays. Comme le recommandaient la précédente *Étude* et la publication *Objectif croissance*, la politique de concurrence en général pourrait encore être renforcée, notamment grâce à des mesures de clémence plus adaptées et à une réduction des seuils des fusions entre entreprises locales (OCDE, 2005b et 2005d, 2006a; annexe 1.A1). Le changement structurel se heurte aussi au niveau élevé et à la forte progressivité des impôts sur le revenu, qui réduisent les incitations à rechercher des emplois plus rémunérateurs³¹.

Dans le contexte de la mondialisation, le plus important est sans doute de remédier à l'insuffisance du capital humain. D'une manière générale, les Danois ont un bon niveau d'instruction par comparaison avec les habitants des autres pays de l'OCDE, mais ils

n'occupent plus une place de premier plan en termes de qualifications. Et pourtant, les dépenses publiques consacrées à l'enseignement atteignent 8½ % du PIB, pourcentage plus élevé que dans aucun autre pays de l'OCDE³². On analysera au chapitre 3 comment améliorer les services d'enseignement et renforcer les incitations individuelles à améliorer les compétences et les qualifications.

Graphique 1.15. Les dépenses de R-D continuent d'augmenter

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



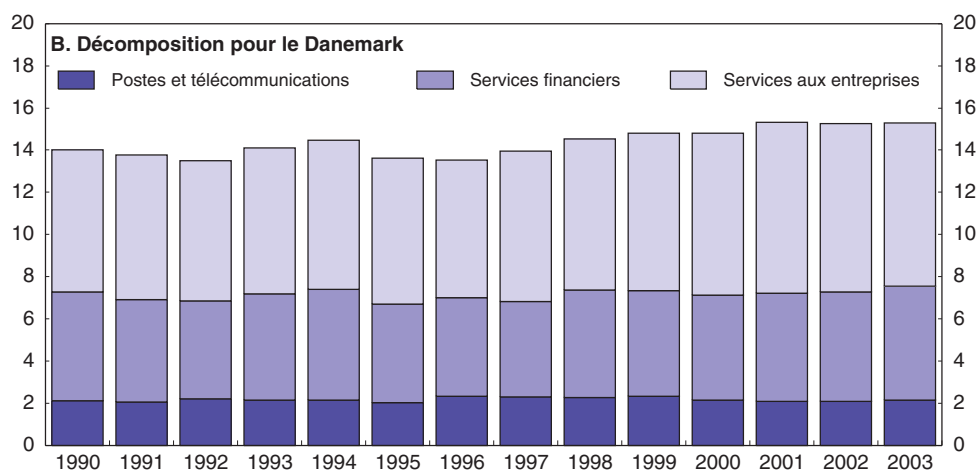
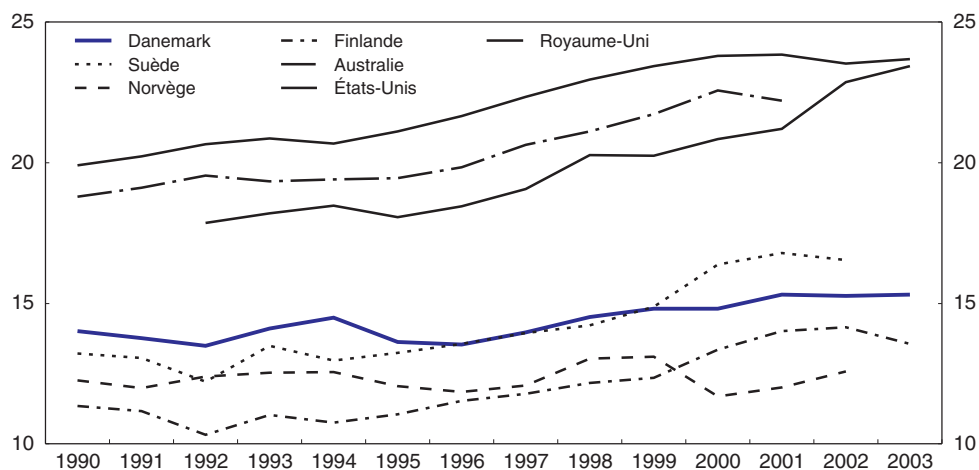
Source : OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

La R-D du secteur des entreprises a fortement augmenté ces dernières années (graphique 1.15). Cette augmentation a eu lieu sans subventions spéciales ni crédits d'impôt, ce qui signifie que de telles mesures ne sont pas nécessaires. Cependant, il serait sans doute souhaitable de favoriser une plus grande interaction entre les entreprises et les universités, car le financement limité de la recherche universitaire par les entreprises témoigne peut-être d'un manque de contacts entre les deux secteurs. Il faudrait peut-être, dans ce but, attribuer une plus grande partie des fonds consacrés à la recherche publique sur une base concurrentielle et permettre à des entités privées et semi-privées de bénéficier également de ces fonds. Une réduction du taux d'imposition du revenu des parts de société détenues en dehors des dispositifs d'épargne retraite pourrait améliorer l'accès au capital-risque en stimulant les apports de fonds des investisseurs providentiels (OCDE, 2006a).

Il importe de veiller à éliminer les obstacles réglementaires pour permettre aux services à forte intensité de connaissances de se développer plus librement. Les services financiers et les services aux entreprises ne représentent qu'une part de la valeur ajoutée à peine plus grande aujourd'hui qu'il y a dix ans (graphique 1.16). À cet égard, le Danemark et les autres pays nordiques se démarquent nettement d'un certain nombre de pays de langue anglaise où les secteurs de services à forte intensité de connaissances sont très développés et continuent de croître. Les restrictions concernant la propriété des cabinets juridiques, des agences immobilières, etc., font obstacle à la concurrence, comme l'indiquait l'Étude de 2005 (annexe 1.A1). Favoriser le

Graphique 1.16. **Services à forte intensité de connaissances**

En pourcentage de la valeur ajoutée brute



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

développement d'un secteur de l'enseignement supérieur plus dynamique, en permettant notamment aux universités de faire payer des droits d'inscription (chapitre 3) pourrait jouer un rôle important en encourageant les partenariats entre les universités, des sociétés de conseils et d'autres acteurs de « l'économie du savoir ». Enfin et surtout, l'ouverture des services financés sur fonds publics à une plus large concurrence permettrait de créer un marché où les prestataires privés pourraient se développer et acquérir une expérience professionnelle utilisable à l'étranger. Cette remarque ne concerne pas seulement les soins de santé, mais aussi les services d'accueil des enfants, marché qui présente un potentiel de croissance important en Europe.

Étonnamment, le Danemark consacre encore $\frac{1}{2}$ point de son PIB à des aides publiques, se plaçant à cet égard au quatrième rang des États de l'UE15³³, dont la moitié environ est affectée à la réalisation d'objectifs environnementaux et d'économies d'énergie. L'important secteur des aérogénérateurs en est l'un des bénéficiaires, mais son soutien est beaucoup moins justifié maintenant que les prix de l'énergie ont

Encadré 1.4. **Éoliennes – La fourniture d’une aide n’est désormais plus justifiée, compte tenu de la hausse des prix de l’énergie**

Soutenir la production d’énergie à partir de sources renouvelables, en particulier les éoliennes, est un élément central des politiques environnementales du Danemark, qui a fait l’objet d’une attention considérable dans les *Études précédentes*. Non seulement l’énergie éolienne couvre aujourd’hui 20 % environ de la consommation d’électricité nationale, mais la fabrication d’éoliennes est une activité industrielle majeure, représentant 5 % environ de l’emploi dans le secteur manufacturier au Danemark et s’adjugeant une part de 40 % du marché mondial. Aujourd’hui, 90 % des aérogénérateurs qui sont fabriqués sont vendus à l’étranger, représentant 3 % environ des exportations totales du Danemark.

Le subventionnement de l’énergie éolienne faisait partie de la politique visant à assurer une plus grande compétitivité du secteur par rapport aux centrales électriques plus traditionnelles dans les années 80. Les subventions versées aux propriétaires d’aérogénérateurs pour la production de l’électricité éolienne ont permis au secteur d’accumuler de l’expérience et de renforcer sa position sur le marché mondial de ce type d’énergie renouvelable. Les études montrent en outre que les éoliennes deviennent avec le temps plus productives (Madsen, Jensen et Hansen, 2003). Cependant, ces subventions ont été très coûteuses et les analyses coûts-avantages indiquent que les coûts supplémentaires de la production d’électricité à partir du vent et non de combustibles fossiles ont dépassé les avantages tirés de la réduction des émissions de CO₂ et de l’accumulation d’un savoir faire dans la fabrication d’éoliennes (Conseil économique, 2002). Il ressort de la même analyse, toutefois, que les subventions accordées par l’État à la recherche-développement dans la technologie des éoliennes ont été un bon investissement, en particulier du fait de l’adoption d’une norme officielle de qualité qui a favorisé la vente d’éoliennes.

Les aides à la production d’électricité éolienne ont tout d’abord pris la forme d’un tarif d’achat fixe, mais celui-ci a été ensuite abandonné au profit d’un système de majoration par rapport au prix du marché. Aujourd’hui, les vieux modèles d’aérogénérateurs ont droit à une subvention qui vient s’ajouter au prix du marché de manière à leur assurer un tarif de 80 €/MWh ou de 57 €/MWh suivant le volume de production et la puissance, pendant les dix premières années de service. La majoration accordée passe ensuite à 13 €/MWh pour une nouvelle période de dix années, mais elle varie en fonction du prix du marché puisque le tarif composé de ces deux éléments ne peut dépasser 48 €/MWh. Pour les aérogénérateurs construits depuis 2003, c’est ce dernier système qui s’applique pendant les 20 premières années de service. Les nouvelles centrales éoliennes en mer sont subventionnées par le biais d’un système d’enchères, plus compétitif et donc davantage axé sur le marché que l’ancien tarif d’achat fixe. Les tarifs fixés à un niveau supérieur au prix du marché pour la production d’électricité renouvelable sont répercutés sur les consommateurs au titre d’une obligation de service public, moyennant un prélèvement sur le prix unitaire du kWh vendu au Danemark.

Le nouveau système qui fait baisser la subvention accordée lorsque les prix de l’électricité augmentent représente une étape positive sur la voie d’une meilleure prise en compte du marché dans le dispositif de tarification. Cela étant, les subventions encore versées en faveur de la production intérieure sont difficiles à justifier et devraient être éliminées rapidement. Premièrement, si, les premières années, presque toutes les éoliennes produites étaient vendues au niveau national, aujourd’hui, la plus grande partie de la production est exportée. La demande intérieure d’électricité venant des éoliennes ne joue pas un grand rôle dans le secteur. Deuxièmement, un environnement de prix pétroliers

Encadré 1.4. Éoliennes – La fourniture d’une aide n’est désormais plus justifiée, compte tenu de la hausse des prix de l’énergie (suite)

élevés et en hausse conduira naturellement à un recentrage de la demande d’énergie vers les sources renouvelables. La demande d’éoliennes devrait donc dans tous les cas augmenter, rendant de plus en plus difficile la justification d’une aide supplémentaire de l’État. Troisièmement, le marché des permis d’émissions de CO₂, mis en place en 2005, est un instrument destiné à assurer le niveau souhaité d’émissions de CO₂. Dans ces conditions, les subventions ou les objectifs de parts de marché spécifiques en faveur de l’énergie renouvelable ne constitueront plus un instrument efficace pour réduire le CO₂ et conduiront vraisemblablement à favoriser de façon excessive l’utilisation de l’énergie renouvelable.

augmenté et que les marchés s’attendent à ce qu’ils augmentent encore à l’avenir. La demande de technologies permettant d’exploiter les sources d’énergie renouvelables va donc probablement s’accroître, même en l’absence de subventions (encadré 1.4).

Notes

1. Comme le fait Taylor (1993), on suppose que la Banque centrale attache un poids égal à l’écart du taux d’inflation par rapport à son objectif et à l’écart de production. Un objectif d’inflation de 2 % et un taux d’intérêt réel neutre de 2 % sont retenus pour ce calcul.
2. Giuliadori (2005) montre que l’impact des impulsions monétaires sur la consommation (par le biais des prix des logements) varie suivant les pays de l’UE en fonction de leur degré de libéralisation financière.
3. Les variations des taux d’intérêt ont des effets inverses pour les emprunteurs et pour les créanciers, les bénéfiques que ces derniers tirent d’une hausse des taux annulant dans une certaine mesure les effets négatifs qui en découlent pour les premiers. Cependant, étant donné que dans de nombreux cas, les obligations sont détenues par des établissements financiers et des non-résidents plutôt que par des ménages, une augmentation des taux d’intérêt aura globalement pour effet, en général, de freiner la consommation (Christensen et Kjeldsen, 2002).
4. L’augmentation de la part des prêts remboursables *in fine* (dont les intérêts sont payables annuellement) a peut-être aussi modifié la sensibilité des ménages à la hausse des taux d’intérêt. D’une part, parce que les paiements d’intérêts s’alourdissent lorsque les taux montent, en particulier dans le cas des prêts à taux révisables, mais aussi, d’autre part, parce que la valeur de marché des crédits hypothécaires à taux fixe remboursables *in fine* est plus sensible aux variations des taux d’intérêt que celle des crédits traditionnels, ce qui pourrait atténuer dans une plus large mesure la volatilité des actifs immobiliers.
5. D’après Iacoviello et Minetti (2003), les prix des logements réagissent plus fortement à la politique monétaire dans les pays où la structure du crédit au logement est relativement libéralisée.
6. On observe la même situation si l’on compare la réaction du PIB au bout de six à huit trimestres dans les différents pays.
7. Les différences de structure de financement du logement entre les grands pays de la zone euro et les pays n’appartenant pas à l’union monétaire ont été l’une des principales questions soulevées lors du débat concernant l’entrée du Royaume-Uni dans la zone euro (HM Treasury, 2003a, 2003b).
8. L’analyse qui suit se fonde sur l’indice des prix des habitations individuelles.
9. Cette approche repose sur l’idée qu’à l’équilibre, le coût prévisible d’un logement acheté doit être égal au coût de sa location. Lorsque les prix des logements sont trop élevés par rapport aux loyers, les acheteurs potentiels trouvent plus intéressant de louer, ce qui fait baisser les prix des logements, et vice versa. Pour calculer le rapport entre le prix du logement et le loyer, on divise les prix nominaux des logements par la composante loyer de l’indice des prix à la consommation. Au Danemark, la composante loyer comprend les loyers des logements locatifs privés et des logements sociaux. En dépit de l’encadrement des loyers, leur hausse est comparable à celle que

l'on observe dans d'autres pays où ils ne sont pas encadrés, ce qui incite à penser que le contrôle des loyers n'a qu'un effet de niveau, et qu'il n'influe pas sur les taux d'augmentation.

10. Les taux d'intérêt hypothécaires nominaux, empruntés à Abildgren (2005) et Danmarks Statistik, sont ceux des obligations hypothécaires à 20 et 30 ans remboursables avant l'échéance. La déductibilité des taux d'intérêt est prise en compte et les taux d'intérêt après impôts sont calculés par application des taux marginaux d'imposition sur les revenus du capital. Les coûts de détention, qui comprennent l'amortissement, l'entretien et une prime de risque sur la propriété résidentielle, sont maintenus constants à 4 %. La moyenne mobile sur cinq ans de la hausse des prix à la consommation est utilisée pour obtenir une estimation approchée des plus-values escomptées sur les logements.
11. Wagner (2005), estimant un modèle économétrique des prix des logements sur la période allant du dernier trimestre 1984 au premier trimestre 2005, constate également que la plus grande partie de l'augmentation à long terme est justifiée par l'amélioration des paramètres fondamentaux, sauf pour la période la plus récente.
12. Les taux d'intérêt à long et à court terme sont pondérés en fonction de l'augmentation de la part des emprunts à taux variable depuis 2000. Le taux effectif des impôts fonciers a diminué de façon linéaire, passant de 0.75 % en 2001 à 0.55 % en 2006, du fait de son maintien à un niveau constant (en raison du gel des impôts) malgré l'augmentation des prix des logements.
13. On cite souvent comme facteur ayant contribué à la hausse des prix des logements depuis 2003 l'introduction de prêts remboursables *in fine*, qui ont peut-être favorisé une spéculation accrue dans la perspective de plus-values. Étant donné que ces emprunts se traduisent par de plus faibles mensualités pendant un certain temps, leur plus large utilisation a peut-être aussi permis d'éviter des ventes forcées de biens immobiliers en cas de divorce, réduisant ainsi l'offre de biens à la vente.
14. Une autre source d'incertitude tient à la question de l'amélioration de la qualité et à sa prise en compte dans les indices de prix. Ces derniers ne sont pas ajustés en fonction des variations de la qualité (ce qui signifie que, dans certains cas, une augmentation de prix peut refléter uniquement une amélioration des aménagements), alors que le composante loyer de l'IPC est ajustée en fonction de la qualité. Ainsi, le numérateur et le dénominateur du rapport entre les prix et les loyers reposent sur des concepts différents. Le rapport surestime donc quelque peu l'ampleur effective des hausses de prix (McCarthy et Peach, 2004). D'après des données concernant les États-Unis, la différence entre un indice des prix des logements ajusté en fonction de la qualité et un indice non ajusté peut atteindre environ 1.3 point de pourcentage par an.
15. Pour des raisons conjoncturelles, des taux d'intérêt à court terme nettement plus élevés seraient en fait souhaitables, comme le révèle la règle de Taylor appliquée dans le graphique 1.6. Néanmoins, cela entraînerait probablement de sérieuses révisions de prix sur le marché du logement. De façon purement hypothétique, si le Danemark avait mené une politique monétaire autonome dans le passé, les taux d'intérêt à court terme auraient déjà été relevés – à un niveau plus proche de celui que prescrit la règle de Taylor –, ce qui aurait probablement évité les fortes hausses des prix des logements. Cependant, maintenant que les prix des logements se sont ajustés au faible niveau des taux d'intérêt, ils se ressentiraient d'un relèvement de ces derniers.
16. La politique budgétaire danoise repose principalement sur le jeu des stabilisateurs automatiques, de préférence aux mesures discrétionnaires, et elle sert ainsi à amortir les chocs que subit l'économie au lieu d'être elle-même une source de déstabilisation. On considère souvent que cet aspect est l'une des principales raisons du succès du régime de parité fixe et qu'il a contribué à l'instabilité relativement faible de l'écart de production et de l'inflation au cours de la dernière décennie (Christensen et Hansen, 2003).
17. Le solde des administrations publiques corrigé des fluctuations conjoncturelles, tel qu'il est calculé par l'OCDE, a augmenté de 2 points de PIB entre 2003 et 2005, mais dans le cas du Danemark, cet indicateur ne donne pas une idée exacte des mesures budgétaires à caractère discrétionnaire, car il ne tient pas compte de l'effet des prix du pétrole et des prix des actifs sur les recettes tirées des activités d'extraction pétrolière en mer du Nord et des impôts frappant le produit des placements des fonds de pension.
18. A plus de 0.23 % du PIB, les coûts de fonctionnement des caisses d'assurance chômage sont beaucoup plus élevés que les dépenses consacrées par les autres pays de l'OCDE à l'administration des prestations d'assurance chômage, même si l'on tient compte du fait que les caisses d'assurance danoises administrent également les pensions de préretraite volontaire. En Finlande et en Suède, les coûts de fonctionnement des caisses d'assurance chômage ne représentent que 0.05 % du PIB (OCDE, 2005c). Ces caisses sont privées, mais la plupart des coûts sont couverts par

des subventions publiques. Il y aurait donc lieu d'examiner comment redéployer le personnel administratif des caisses afin d'économiser les fonds publics.

19. Il serait possible, par exemple, de réduire le rapport entre le montant du prêt et la valeur du bien pour les prêts remboursables *in fine*, afin de donner un coup de frein aux achats de logements réalisés dans la perspective de plus-values rendues possibles par une poursuite des hausses de prix. Ce moyen pourrait se révéler efficace, mais le montant total des nouveaux emprunts, limité à 80 % de la valeur du bien, est déjà largement dans la norme par comparaison avec les autres pays. Par ailleurs, son abaissement pourrait engendrer d'autres distorsions, car il rendrait plus difficile l'accès aux prêts remboursables *in fine*, lesquels pourraient amortir un retournement potentiel du marché du logement en permettant aux ménages en difficulté d'éviter de se trouver en défaut de paiement.
20. D'après les premières données communiquées, 23 000 logements au total auraient été mis en chantier en 2005. Comme ces données sont en général fortement révisées à la hausse, le nombre effectif de logements mis en chantier pourrait être de l'ordre de 30 000 ou un peu moins. Pour la même année, 10 500 logements sociaux devaient être mis en chantier. Un peu plus de la moitié de ce chiffre correspond à des coopératives de logement (logements individuels et logements adaptés pour les personnes âgées, principalement), le reste étant essentiellement composé de logements locatifs privés subventionnés. En 2006, le nombre total de mises en chantier de logements sociaux devrait tomber à 7 400, avant de remonter à 8 500 en 2007 (ministère des Finances, 2005a).
21. En 1960, les hommes qui atteignaient l'âge de 65 ans pouvaient espérer vivre jusqu'à 79 ans. Avec 12 années après l'âge effectif de la retraite (67 ans), les hommes passaient 15 % de leur vie en retraite. Comme les femmes vivent plus longtemps et prennent leur retraite plus tôt, elles pouvaient compter passer 15 ans (19 % de leur vie) en retraite. À l'heure actuelle, les hommes qui atteignent l'âge de 65 ans peuvent espérer vivre jusqu'à 81 ans, ils prennent leur retraite en moyenne à 62 ans et passent ainsi 19 ans (23 % de leur vie) en retraite. Quant aux femmes, elles peuvent actuellement espérer passer 23 ans (27 % de leur vie) en retraite.
22. Entre 2001 et 2005, en moyenne, l'ajustement annuel du nombre total d'heures ouvrées dans le secteur de la construction était dû pour 19 % à l'évolution de la durée moyenne du travail et pour le reste à des variations d'effectifs. Entre 1997 et 2000, la proportion atteignait 49 %.
23. Sondage Gallup pour le compte du ministère des Impôts, réalisé sur un échantillon de 1 000 Danois âgés de 16 ans ou plus (www.skm.dk; Tænk hvis alle arbejdede sort).
24. La Commission des affaires sociales propose également de réduire les disparités géographiques. À l'heure actuelle, les intérêts (perçus aussi bien que versés) sont soumis à des impôts locaux, si bien que le taux global varie de 8 points de pourcentage suivant les régions en fonction du taux des impôts locaux sur le revenu. Selon la proposition de la Commission des affaires sociales, il y aurait un taux d'imposition uniforme des revenus du capital à l'échelle nationale, de 33 %, ce qui équivaut à peu près à la moyenne de 33.3 % applicable aux revenus versés sur le capital. Avec un taux d'intérêt nominal de 5 % et une inflation de 2 %, un taux d'imposition nominal de 33 % équivaut à un taux d'imposition réel de 55 %.
25. L'imposition des revenus de placements s'applique au solde des intérêts perçus et des intérêts versés, et les couples sont considérés comme un foyer fiscal à cet égard. Si le solde des intérêts perçus est positif, il est ajouté au revenu du travail et imposé suivant un barème progressif. Celui-ci est le même aujourd'hui que dans les années 80. En revanche, si le solde des intérêts perçus est négatif, il est désormais déductible jusqu'à concurrence de 33 %, quel que soit l'impôt marginal auquel est assujéti l'intéressé sur ses revenus du travail. Pour être précis, la valeur fiscale de la « première couronne » d'intérêts versés est encore égale au taux marginal d'imposition de l'intéressé sur ses revenus du travail, tant qu'il y a des intérêts perçus à déduire, mais pour la plupart des propriétaires de logements, cela n'est pas important à la marge, car les intérêts hypothécaires versés sont beaucoup plus importants que les intérêts perçus sur des avoirs détenus en dehors de l'épargne retraite. Les intérêts perçus dans le cadre de l'épargne retraite ne sont pas pris en compte dans le calcul des intérêts nets aux fins de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
26. Prenons un couple âgé de 45 ans qui achète une maison ou un appartement de 2½ millions de couronnes. Les acquéreurs utilisent leur épargne liquide et doivent contracter un emprunt pour financer le solde, soit 1½ million de couronnes. Une option consiste à contracter un emprunt à remboursement linéaire sur 30 ans, soit 50 000 couronnes par an. Leur revenu est suffisant pour payer un tel montant, et comme cela se fait couramment, l'établissement de crédit immobilier est donc prêt à leur offrir à la place un prêt remboursable *in fine*. Avec un tel prêt, ils peuvent affecter les 50 000 couronnes à leur plan d'épargne retraite individuel. Si (par souci de simplicité) ils achètent au titre de l'épargne retraite la même obligation que celle qui est émise pour leur

emprunt hypothécaire, ils recevront le même taux d'intérêt que celui qu'ils versent, disons 5 %. Les intérêts de 5 % versés sur 50 000 couronnes s'élevant à 2 500 couronnes, leurs impôts sur le revenu seront réduits de $33.3\% \times 2\,500 = 833$ couronnes, alors que l'impôt sur les intérêts perçus au titre de l'épargne retraite sera seulement de 15 % sur 2 500 = 375 couronnes. Ils bénéficient donc d'une subvention fiscale de 458 couronnes la première année, et si 50 000 couronnes supplémentaires sont affectées à l'épargne retraite chaque année, la subvention fiscale cumulée dépassera 15 000 couronnes lorsqu'ils atteindront 65 ans. Elle diminuera ensuite progressivement lorsqu'ils prendront leur retraite et commenceront à rembourser la somme empruntée avec les revenus supplémentaires procurés par leur pension. En valeur actualisée nette, le couple réalise une économie d'impôts de 100 à 200 000 couronnes, suivant notamment la manière dont il liquide son épargne retraite et son emprunt une fois atteint l'âge de la retraite. Cela équivaut à peu près à un an de revenu net d'impôt sur le revenu et la consommation, pour un ouvrier moyen. Les frais prélevés par les établissements financiers absorberont certes une partie des économies réalisées, mais pas la totalité : le coût d'emprunt supplémentaire des prêts hypothécaires (ce qu'on appelle le taux de contribution) équivaut généralement à 0.5 % du surcroît d'endettement, ce qui correspond à peu près à la moitié des impôts économisés si les taux d'intérêt nominaux s'établissent à 5 %; par ailleurs, il n'est pas coûteux de détenir une obligation dans le cadre d'un plan d'épargne retraite. Par souci de simplicité, ce calcul ne tient pas compte du fait que les cotisations de retraite sont déductibles des revenus imposables lorsqu'elles sont versées, alors que les pensions servies sont imposées comme des revenus, étant donné que l'incidence de ces deux facteurs est neutre tant que la personne concernée est assujettie au même taux marginal d'imposition lorsqu'elle travaille et lorsqu'elle est à la retraite. Dans la pratique, beaucoup de gens voient leur taux marginal d'imposition diminuer lorsqu'ils prennent leur retraite, auquel cas la réduction d'impôt découlant du dispositif décrit ici est encore plus importante.

27. Il s'agit de la moyenne non pondérée de la zone euro; la moyenne pondérée est de 1.4 %. Les comparaisons internationales de la productivité peuvent être faussées par des divergences dans les estimations des apports de main-d'œuvre et du stock de capital, ainsi que par le traitement de la production du secteur public, difficile à mesurer.
28. Les périodes ont été choisies de manière à éviter que les évolutions conjoncturelles faussent l'analyse de la productivité. En 1988 comme en 1998, la plupart des pays avaient un écart de production pratiquement inexistant. L'évolution de la productivité corrigée des fluctuations conjoncturelles (filtre HP) est similaire.
29. La part du secteur dans le PIB représente la moyenne annuelle sur la période 1996-2002 (Annenkov et Madaschi, 2005).
30. Les termes de l'échange se sont sensiblement améliorés en Norvège, mais ce pays n'est pas pris en compte dans les comparaisons car les prix à l'exportation y sont influencés par la hausse des prix du pétrole.
31. En particulier, il arrive souvent qu'il ne soit pas intéressant de déménager dans une autre région du pays pour prendre un emploi mieux rémunéré, si l'on tient compte des effets cumulés des frais de déménagement et de l'impôt sur le revenu. Même si le revenu brut total du couple augmente, son revenu net peut diminuer si le conjoint qui a le revenu le plus élevé trouve un emploi mieux rémunéré alors que l'autre voit son salaire diminuer.
32. Les « rivales » les plus proches sont la Norvège et la Suède, qui consacrent chacune 7½ % de leur PIB à l'éducation. Ces chiffres comprennent les dépenses au titre des établissements d'enseignement et des bourses d'études pour l'enseignement primaire, secondaire et tertiaire (OCDE, 2005e).
33. Il s'agit du montant total des aides hors agriculture, pêche et transport, d'après le Tableau de bord des aides d'État établi par la DG Concurrence de la Commission européenne.

Bibliographie

- Abildgren, K. (2004), « A Chronology of Denmark's Exchange-rate Policy 1875-2003 », *Nationalbanken Working Paper*, n° 2.
- Abildgren, K. (2005), « A Historical Perspective on Interest Rates in Denmark 1875-2003 », *Nationalbanken Working Paper*, n° 24.
- Abildgren, K., J. Lindewald et M.C. Nielsen (2005), « The 10-year Yield Spread between Denmark and Germany », *Nationalbanken Monetary Review*, n° 1.

- Annenkov, A. et C. Madaschi (2005), « Labour Productivity in the Nordic Countries – A Comparative Overview and Explanatory Factors 1980-2004 », *ECB Occasional Paper*, n° 39.
- Baunkjær, CF. (2004), « Housing Taxation », in M. Lujanen (s.l.d.), *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7, Nordic Council of Ministers.
- Bayoumi, T. et M. Haacker (2002), « It's Not What You Make, It's How You Use IT: Measuring the Welfare Benefits of the IT Revolution Across Countries », *Document de travail du FMI*, n° 02/117.
- Beier, N.C. et E.H. Pedersen (2005), « Sea Freight and the Danish Economy », *Nationalbanken Monetary Review*, n° 4.
- Boone, L. et N. Girouard (2002), « La bourse, le marché de l'immobilier et le comportement des consommateurs », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 35, OCDE, Paris.
- Catte, P., N. Girouard, R. Price et C. André (2004), « Housing Markets, Wealth and the Business Cycle », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 394, OCDE, Paris.
- Christensen, A.M. et N.L. Hansen (2003), « Volatility in Inflation and Economic Activity in the Nordic Countries », *Nationalbanken Monetary Review*, n° 4.
- Christensen, A.M. et K. Kjeldsen (2002), « Adjustable-Rate Mortgages », *Nationalbanken Monetary Review*, n° 2.
- De Grauwe, P. et C. Costa Storti (2005), « Is Monetary Policy in the Eurozone Less Effective Than in the US? », *CESifo Working Paper*, n° 1606.
- BCE (2003), « Structural factors in the EU Housing Market », mars 2003.
- BCE (2004), Bulletin mensuel, novembre 2004.
- Commission des affaires sociales (2005), *Befolkningsudvikling, velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier* (Tendances démographiques, dilemmes de la protection sociale et stratégies macroéconomiques), www.verlfaerd.dk.
- Commission des affaires sociales (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* (L'avenir de la protection sociale – Notre choix), www.verlfaerd.dk.
- Conseil économique (2001), « Dansk Økonomi – Forår 2001 » (Économie danoise, printemps 2001), juin, www.dors.dk.
- Conseil économique (2002), « Dansk Økonomi – Forår 2002 » (Économie danoise, printemps 2002), juin, www.dors.dk.
- Girouard, N. et C. André (2004), « Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434, OCDE, Paris.
- Giuliodori, M. (2005), « Monetary Policy Shocks and the Role of House Prices Across European Countries », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 52, n° 4, p. 519-543.
- HM Treasury (2003a), *EMU and the Monetary Transmission Mechanism*, Londres.
- HM Treasury (2003b), *Housing, Consumption and EMU*, Londres.
- Hoeller, P., C. Giorno et C. de la Maisonnette (2002), « Overheating in Small Euro Area Economies: Should Fiscal Policy React? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 323, OCDE, Paris.
- Iacoviello, M. et R. Minetti (2003), « Financial Liberalization and the Sensitivity Of House Prices to Monetary Policy: Theory And Evidence », *Manchester School*, vol. 71(1), p. 20-34.
- Knudsen, U. et M. Sand (2004), « Developments in the Danish Bond Market Since 1970 », *Nationalbanken Monetary Review*, n° 1.
- Madsen, E.S., C. Jensen et J.D. Hansen (2003), « Scale in Technology and Learning-by-Doing in the Windmill Industry », *Journal of International Business & Entrepreneurship*, vol. 1, n° 2, p. 27-35.
- McCarthy, J. et R.W. Peach (2004): « Are Home Prices the Next 'Bubble'? », *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, décembre.
- Mercer Oliver Wyman (2003), *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets*, octobre, www.merceroliverwyman.com.
- Ministère des Finances (2004), *Finansredøgørelse 2004*, juin, www.fm.dk.
- Ministère des Finances (2005a), *Økonomisk Redøgørelse* (Étude économique), décembre.

- Ministère des Finances (2005b), *Convergence Programme for Denmark, Updated Programme for the Period 2005-2010*, novembre.
- Muellbauer, J. (2005), « Property Taxation and the Economy after the Barker Review », *The Economic Journal*, vol. 155, n° 502, p. 99-117.
- Nationalbanken (2003), *MONA – Quarterly Model of the Danish Economy*.
- Nationalbanken (2005), *Monetary Review*, n° 2.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE: Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE: Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE: Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Objectif croissance 2005*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005e), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Objectif croissance 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- Olsen, K., R. Ibsen, et N. Westergaard-Nielsen (2004), « Does Outsourcing Create Unemployment? – The Case of the Danish Textile and Clothing Industry », Aarhus School of Business' Department of Economics Working Paper, n° 04-5, www.hha.dk/nat/wper/04-5_kbrinwn.pdf.
- Pedersen, E.H. (2003), « The Balance of Payments – from Sustained Deficit to Sound Surplus », *Nationalbanken Monetary Review*, n° 2.
- Ramaswamy, R. et T. Slok (1998), « The Real Effects of Monetary Policy in the European Union: What are the Differences? », *Études des services du Fonds*, vol. 45, n° 2, p. 374-396.
- Taylor, J.B. (1993), « Discretion Versus Policy Rules in Practice », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 39, p. 195-214.
- Van den Noord, P. (2005), « Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area », *Économie internationale*, n° 101.
- Wagner, R. (2005), « En model for de danske ejerboligpriser », *Økonomi- og Erhvervsministeriets arbejdsrapport*, n° 1.

ANNEXE 1.A1

Bilan des réformes structurelles

Le présent tableau passe en revue les mesures prises par les pouvoirs publics depuis la dernière *Étude* ou depuis le printemps 2005. Il indique lorsque les recommandations correspondent à la dernière *Étude* ou au numéro du printemps 2005 de *Réformes économiques, Objectif croissance* (Objectif croissance 2005). Les autres recommandations sont encore plus anciennes, mais un grand nombre d'entre elles ont aussi été reprises dans la dernière étude. La politique du logement est couverte séparément dans l'annexe 4.A1.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation en cours
Offre de main-d'œuvre	
Participation au marché du travail, maladie et congé	
Réduire les possibilités de cessation anticipée de l'activité. Réformer le régime de préretraite volontaire (<i>efterløn</i>). La meilleure option serait de supprimer ce régime.	Suite au rapport de la Commission des affaires sociales de décembre 2005, le gouvernement a annoncé une série d'initiatives visant à relever l'âge effectif de départ à la retraite (annexe 2.A1).
Encourager l'intégration au marché du travail. Assurer une évaluation plus rigoureuse de l'admissibilité pour le système d'emplois flexibles. Objectif croissance 2005. Faciliter l'exercice d'une activité à temps partiel pour les bénéficiaires de prestations d'invalidité et réexaminer périodiquement tous les dossiers de personnes dont l'invalidité n'est pas permanente.	En février 2006, un accord politique a été conclu pour réformer le système d'emplois flexibles (chapitre 2).
<i>Étude 2005</i> . Rendre le certificat d'un médecin obligatoire pour pouvoir bénéficier des indemnités de maladie publiques, par exemple après deux semaines. Introduire une période de carence de quelques jours pour le système d'assurance-maladie. Appliquer la limite actuelle de versement de 12 mois.	Les examens médicaux doivent désormais viser avant tout à déterminer l'aptitude au travail mais ne sont plus requis après 8 semaines – c'est aux communes qu'il appartient alors de demander un examen. Pas de mesures.
Se demander si le système de congé parental 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.	Pas de mesures concernant le congé maternité/parental, mais les charges au titre de l'accueil des enfants ont été réduites grâce à une augmentation des subventions publiques.
Chômage structurel	
Réduire la générosité et la durée des prestations de chômage, notamment en diminuant le taux de remplacement le plus élevé et en faisant en sorte que les prestations diminuent tout au long de la période de chômage. Rallonger le délai de carence pour les prestations.	Pas de mesures concernant la générosité des prestations, mais le gouvernement vient de proposer de ramener à sa durée ordinaire de 4 ans le versement des indemnités de chômage pour les travailleurs âgés (annexe 2.A1). Pour les couples dont les deux membres reçoivent une aide sociale, les conditions ont été durcies en 2005.
Efficacité des programmes actifs du marché du travail	
Veiller à ce que la plus grande flexibilité ne réduise pas l'impulsion en faveur d'un retour dans la population active. <i>Étude 2005</i> : Introduire les programmes de remise au travail plus tôt et faire en sorte qu'ils durent moins longtemps.	Le gouvernement vient de proposer l'adoption de mesures d'activation à temps plein au bout de 2½ ans d'indemnisation du chômage (annexe 2.A1).
Introduire la concurrence dans le service d'emploi public pour les services de placement et les programmes d'activation liés à l'enseignement.	Les prestataires extérieurs sont de plus en plus impliqués dans les activités de placement ainsi que dans les contacts réguliers avec les chômeurs.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation en cours
Intégration des immigrants	
<p>Suivre la mise en œuvre par les communes des politiques d'intégration. Encourager les partenaires sociaux à diminuer le salaire minimum pour les immigrants peu qualifiés. Étendre à tous les immigrants la pratique d'une période transitoire pour l'admissibilité à l'indemnisation du chômage à plein-temps. Envisager d'introduire une prestation temporaire liée à l'emploi visant expressément les groupes d'immigrants les moins incités économiquement à rechercher un travail.</p>	<p>Le programme « Une nouvelle chance pour tous » de juin 2005 prévoyait d'inciter davantage les communes à aider les immigrants à rechercher un travail ainsi que plusieurs autres initiatives. Les propositions du gouvernement en matière de réforme de la protection sociale en sont le prolongement (annexe 2.A1). Pas de mesures concernant la diminution des salaires pour les migrants peu qualifiés, pour le moment.</p>
Capital humain	
<p>Envisager de rendre obligatoire l'année introductive avant l'école primaire (<i>børnehaveklasse</i>) et renforcer son contenu pédagogique. Envisager d'abolir la dixième classe facultative dans le premier cycle du secondaire.</p> <p><i>Étude 2005.</i> Contrôler plus fréquemment les résultats des étudiants et des établissements dans l'enseignement obligatoire. Accorder une plus grande priorité au développement intellectuel. Permettre aux enseignants de se spécialiser davantage. Combler les lacunes dans la formation des enseignants, notamment en offrant des possibilités de formation continue. Accroître le nombre d'heures de classe des enseignants. Transférer des ressources du personnel non enseignant au personnel enseignant.</p> <p>Améliorer les programmes de rattrapage pour les immigrants prenant du retard à l'école.</p>	<p>Le gouvernement se propose de rendre obligatoire l'année introductive et de faire en sorte que la dixième classe soit davantage axée sur l'apprentissage et sur l'acquisition des connaissances, mais les propositions législatives ne sont pas encore présentées.</p> <p>Une législation visant à introduire des tests nationaux en lecture, mathématique, science et anglais a été présentée en décembre 2005. Une législation visant à clarifier l'objectif de l'enseignement obligatoire et à renforcer les enseignements de base, comme le danois, a été présentée en mars 2006. Un accord politique concernant la formation des enseignants a été conclu en mars 2006.</p> <p>Le programme « Une nouvelle chance pour tous », mis en œuvre en juin 2005, prévoyait une stimulation linguistique précoce pour les étudiants bilingues ainsi que de meilleures orientations et conseils pour le travail à domicile, etc.</p>
<p>Réduire la durée excessive des études : introduire des droits de scolarité, assortis d'un système de prêts dont le remboursement est assujéti 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). Durcir les règles de façon que les étudiants ne puissent pas prendre une année de « congé payé » au milieu de leurs études. Fixer des délais plus stricts pour l'achèvement des études supérieures.</p>	<p>Le gouvernement se propose d'ajuster l'aide aux étudiants et le financement des universités de façon à encourager un début plus précoce des études et une progression plus rapide (chapitre 3).</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Continuer à renforcer l'autonomie des universités. Mettre davantage l'accent sur les formations autonomes débouchant sur une licence qui offre des compétences à caractère professionnel. Envisager de placer l'ensemble du système d'enseignement supérieur sous la responsabilité d'un seul ministère.</p> <p>Renforcer la qualité et l'efficacité-coût de la formation des adultes. Introduire des redevances d'utilisation conséquentes pour l'éducation et la formation des adultes salariés et réduire les financements publics pour les cours ayant un contenu spécifique à une entreprise.</p>	<p>La stratégie d'adaptation à la mondialisation adoptée par le gouvernement donne aux universités davantage de flexibilité pour attirer des enseignants de haut niveau. Elle vise aussi à développer l'enseignement tertiaire avec de nouveaux programmes au niveau de la licence (chapitre 3).</p> <p>Un comité mixte composé de représentants du gouvernement et des partenaires sociaux a proposé en février 2006 une réforme de la formation des adultes et de son financement (chapitre 3).</p>
Innovation, recherche et création d'entreprises	
<p><i>Étude 2005.</i> 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 de financement unique attribuant ses financements par mise en concurrence. Permettre aux entreprises privées de solliciter des fonds dans des conditions de concurrence équitables. Lier les financements à des critères de qualité. Supprimer les restrictions faisant encore obstacle à l'établissement de sociétés de transfert de technologies et de parcs scientifiques.</p> <p><i>Étude 2005.</i> Revoir les règles d'imposition si elles dissuadent les organismes de retraite d'entrer sur le marché du capital-risque.</p>	<p>La Stratégie pour le Danemark dans l'économie mondiale de mars 2006 implique un passage à un financement de la recherche plus contestable et l'octroi d'une plus grande priorité aux évaluations de la qualité pour l'allocation des aides à la recherche.</p> <p>La fiscalité des organismes de retraite a été simplifiée depuis janvier 2006. En outre, ces organismes bénéficieront d'un crédit d'impôt temporaire de 5 % pour les investissements réalisés sur le marché des PME en 2005-08.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Assouplir le droit des faillites et élargir le champ des possibilités de plans de sauvetage informels pour les entreprises.</p>	<p>Le droit des faillites a été assoupli en octobre 2005. Un comité envisage des ajustements de façon à permettre davantage de plans de sauvetage informels.</p>

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation en cours
Concurrence	
Cadre législatif et institutions	
<p><i>Étude 2005.</i> 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 de l'UE. Cependant, si ces deux organismes doivent être maintenus, 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 de façon à le doter d'une plus grande expertise économique. Confier à un arbitre indépendant (par exemple, l'Autorité de la concurrence) la décision de savoir si des restrictions sur la concurrence sont nécessaires pour réaliser les objectifs d'une réglementation donnée.</p>	<p>Pas encore de mesures, mais un amendement à la loi sur la concurrence est prévu, introduisant un programme de clémence et éventuellement des modifications dans la composition du Conseil de la concurrence.</p>
Industries de réseau	
<p><i>Étude 2005.</i> 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. Accroître la séparation verticale dans le secteur de la distribution de l'énergie. Supprimer les contre-incitations financières au désinvestissement par les collectivités locales.</p>	<p>Le nouvel opérateur du réseau se propose de mettre en place un interconnecteur entre Funen et Zealand et envisage un lien avec la Norvège ainsi que l'amélioration du lien entre Jutland et Schleswig-Holstein. Le système de tarification a été restructuré comme recommandé. 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.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Sur le marché gazier, s'assurer qu'il n'y a pas d'obstacles à l'entrée des fournisseurs étrangers. Privatiser l'opérateur historique (DONG) avant de le laisser se diversifier dans d'autres secteurs (la diversification ne devrait être approuvée que si des gains de synergie importants peuvent être démontrés).</p>	<p>Le réseau de transport du gaz a été transféré à une entité publique indépendante. DONG doit fusionner avec plusieurs compagnies d'électricité danoises, et une introduction en Bourse est prévue pour 2007.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Dans l'approvisionnement en eau, ouvrir l'accès aux réseaux et permettre aux consommateurs de choisir leur fournisseur.</p>	<p>Pas de mesures, car les autorités considèrent que le libre choix du fournisseur n'est pas rentable dans l'approvisionnement en eau.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> 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 d'introduire une réglementation des tarifs pour la terminaison des appels sur le réseau mobile. Faire en sorte que la totale portabilité des numéros puisse intervenir.</p>	<p>Des solutions alternatives sont étudiées. La totale portabilité des numéros entre les réseaux mobiles et les réseaux fixes devait intervenir en avril 2002, mais on a conclu en 2005 que cela n'était pas techniquement possible.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Dans le transport ferroviaire de passagers, faire en sorte que les obligations contractuelles soient les mêmes pour les prestataires privés et publics.</p>	
Autres secteurs	
<p><i>Étude 2005.</i> Dans le secteur du bâtiment, supprimer la stricte séparation entre les professions et éliminer les exigences spéciales d'agrément sur les matériaux de construction de l'UE.</p>	<p>Un groupe de travail ministériel travaille sur la question.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Dans le secteur du commerce de détail, éliminer les éléments fondés sur les besoins dans la loi d'urbanisme régissant l'autorisation de création de 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. Libéraliser les heures d'ouverture des magasins.</p>	<p>Une libéralisation considérable du marché du livre devrait intervenir à compter de juillet 2006. Une nouvelle législation permettant un assouplissement progressif des restrictions sur les heures d'ouverture des magasins de détail, en particulier les dimanches, est entrée en vigueur en juillet 2005. Aucune action majeure n'a été engagée dans les autres domaines.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Supprimer les restrictions à la propriété dans plusieurs services professionnels. Modifier les réglementations sur les tarifs des soins dentaires afin que le barème actuel soit remplacé par des prix plafonds. Persuader les partenaires sur le marché du travail de laisser aux employés le choix du gestionnaire de leurs cotisations de retraite.</p>	<p>Pas de mesures.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Ouvrir davantage le marché des taxis à la concurrence sur les prix et la qualité.</p>	<p>Pas de mesures.</p>

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation en cours
Mécanismes du marché dans le secteur public	
<i>Étude 2005.</i> 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 soient égales pour les prestataires privés et publics en améliorant le système 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.	Depuis le milieu de 2005, la législation permet à des entités privées de gérer des centres d'accueil des enfants. A compter de janvier 2007, les patients ayant attendu plus d'un mois auront la possibilité de choisir eux-mêmes un hôpital privé ou une clinique, tout en bénéficiant d'un financement public, alors que le délai est de deux mois actuellement.
<i>Étude 2005.</i> Imposer aux collectivités locales l'obligation de recourir à des appels d'offres (au-delà d'un seuil raisonnable). Améliorer les règles sur le droit de contestation en supprimant la possibilité de refuser une offre raisonnable; une telle offre devrait soit être acceptée, soit déboucher sur un appel d'offres ouvert.	Pas de mesures.
<i>Étude 2005.</i> 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.	Plusieurs privatisations ont eu lieu en 2005, y compris la vente de 25 % des parts dans l'opérateur historique des services postaux.
Secteur public	
Le processus budgétaire	
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 mesure. Le gel des impôts introduit à compter de 2002 contribue à maîtriser la croissance des dépenses publiques, à condition qu'il y ait une coordination suffisante entre l'État et les communes.
Introduire 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.
Collectivités locales	
Donner aux comtés et aux communes davantage de responsabilités dans la fixation des taux de l'impôt immobilier et leur donner davantage de possibilités d'utiliser les redevances d'utilisation.	Pas de mesures.
Encourager une plus grande coopération et des regroupements entre les communes.	Une grande restructuration des collectivités locales est en cours. Le nombre de municipalités est ramené à 98 et le système de santé sera géré par cinq régions. Des élections pour les nouveaux conseils municipaux et régionaux ont été tenues en novembre 2005 et les 271 anciennes communes et 14 comtés cesseront d'exister à la fin de 2006.
Clarifier les responsabilités entre les différents niveaux d'administration et assurer la compatibilité entre les responsabilités et les compétences en matière fiscale.	La réforme de la structure fédérale a clarifié les responsabilités. Toutefois, les régions n'auront pas de compétences fiscales propres.
Efficience administrative	
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.	Le recours au financement fondé sur l'activité s'est accru dans les soins de santé.
Continuer à développer la stratégie de l'administration électronique, et faire en sorte que les économies soient réalisées en vue d'une réallocation déterminée au niveau central.	L'unité sur l'administration électronique a récemment été intégrée au ministère des Finances, de façon à accroître la priorité accordée à l'épargne.
Financement et redevances d'utilisation	
Accroître ou améliorer la structure des redevances d'utilisation dans le domaine de l'aide domestique, de l'accueil des enfants et de l'éducation des adultes et tertiaire. Donner aux communes une plus grande marge de manœuvre dans la fixation de ces redevances.	Le maximum que les communes peuvent demander aux utilisateurs des structures d'accueil des enfants a été réduit de 33 % à 25 % des coûts totaux.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation en cours
Politiques fiscales et de distribution	
<i>Objectif croissance</i> 2005. Revoir le gel des impôts de manière à ce que des modifications sans incidence sur les recettes puissent intervenir, par exemple un allègement de la fiscalité sur les revenus du travail et une hausse des impôts immobiliers.	Le gel des impôts est toujours en vigueur.
Réduire les taux marginaux de l'impôt sur le revenu, en particulier le taux le plus élevé. Accroître le seuil de revenu pour le paiement du taux d'imposition supérieur ou réduire ce taux. Élargir la base de l'impôt sur le revenu pour permettre des réductions de taux (par exemple la déduction au titre des intérêts est élevée par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays).	Les impôts sur le revenu ont été réduits en 2004, diminuant les taux marginaux pour les revenus moyens. Le gouvernement a déclaré que des réductions d'impôts supplémentaires seront opérées si la situation budgétaire à long terme le permet.
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.	La fiscalité des portefeuilles de titres est simplifiée depuis janvier 2006 (chapitre 1).
Environnement	
<i>Étude</i> 2005. Transformer les engagements de tarifs fixes consentis aux propriétaires d'aérogénérateurs en une subvention de l'État de durée déterminée et en diminution.	Cette recommandation a été mise en œuvre (chapitre 1).
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'émissions 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.	Depuis janvier 2005, un crédit d'impôt est accordé pour les biocarburants. Depuis janvier 2006, les véhicules diesel ayant des filtres à particules paient un droit d'enregistrement réduit.
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.	Un groupe de travail ministériel travaille sur la question.

ANNEXE 1.A2

Les principales propositions de réforme de la Commission des affaires sociales

La Commission des affaires sociales a été mise en place par le gouvernement en 2003. Elle devait étudier les conséquences du vieillissement pour les finances publiques et faire des propositions de réforme en vue d'accroître l'offre de main-d'œuvre et l'emploi de manière à assurer la viabilité du système de protection sociale sans augmenter les impôts. Son rapport final a été présenté le 7 décembre 2005 et publié avec les commentaires des groupes intéressés au mois de janvier 2006.

I. Une société robuste qui peut faire face à l'allongement de l'espérance de vie

Commencer plus tôt

1. Faire débiter l'école obligatoire plus tôt et réserver la dixième année d'études (année facultative qui suit la scolarité obligatoire) aux élèves qui risquent d'avoir des difficultés dans la suite de leur parcours scolaire.
2. Instituer une prime pour les jeunes qui commencent leurs études sans délai après avoir terminé le cursus nécessaire pour entrer à l'université. Cette prime pourrait être de 1 000 couronnes par mois pendant deux ans pour ceux qui commencent leurs études immédiatement et de même montant mais pendant un an seulement pour ceux qui laissent s'écouler une année avant de commencer leurs études.
3. Supprimer les bourses d'études pendant la période supplémentaire de 12 mois prévue par rapport à la durée de la formation envisagée et les remplacer par des prêts pour les jeunes qui commencent leurs études plus de trois ans après avoir terminé le cursus nécessaire pour entrer à l'université.
4. Accorder une prime correspondant à la bourse d'études non utilisée, versée en espèces ou imputée sur les emprunts à rembourser au titre des études, aux étudiants qui terminent leurs études dans les délais prévus ou avant.

Partir plus tard

5. Relever l'âge de la retraite publique (actuellement de 65 ans) à raison d'un mois par an à partir de 2013.
6. Supprimer progressivement le régime de préretraite volontaire (*efterløn*) en relevant l'âge d'accès à la pension de quatre mois chaque année à partir de 2009. Les admissions au bénéfice du régime devraient cesser en 2028.

II. Une société plus active qui facilite et encourage la participation au marché du travail

Les jeunes doivent être actifs

7. Étendre jusqu'à l'âge de 30 ans les dispositions spéciales applicables aux chômeurs de moins de 25 ans. Les jeunes au chômage devraient achever leurs études secondaires pour ceux qui ne l'ont pas fait ou bien participer rapidement à un programme d'activation. Dans le premier cas, les prestations de chômage devraient être remplacées par une nouvelle prestation, de montant plus faible, correspondant à la bourse d'études.

S'insérer plus vite dans l'emploi

8. Ramener la durée de versement des indemnités de chômage de 4 ans à 2½ ans. La réouverture des droits aux indemnités de chômage devrait toujours être subordonnée à la condition d'avoir exercé un emploi pendant une année entière ou d'avoir suivi et achevé une formation, alors qu'une reprise d'activité de six mois est aujourd'hui suffisante.
9. Créer une nouvelle prestation de base pour les personnes sans emploi qui n'ont pas droit aux indemnités d'assurance chômage. Cette prestation devrait être égale à 60 % du montant maximum des indemnités de chômage.
10. La prestation de base devrait être versée sans tenir compte des ressources du conjoint afin qu'il soit plus intéressant financièrement de prendre un emploi dans le cas d'un couple marié.
11. Supprimer les dispositions spéciales qui permettent à l'heure actuelle aux travailleurs âgés de 55-59 ans de percevoir des indemnités de chômage pendant une période extrêmement longue et à ceux de 58-59 ans d'être exemptés du dispositif d'activation.
12. A défaut de possibilité d'emploi, proposer au chômeur une formation de reconversion dans un secteur où la main-d'œuvre manque.
13. Dans le cadre du programme d'emplois flexibles, aligner les critères de recherche d'emploi et la durée de versement des indemnités de chômage sur ceux qui s'appliquent aux emplois ordinaires. La subvention salariale versée pour les personnes bénéficiant de ce dispositif devrait être plafonnée, par exemple au niveau maximum des indemnités de chômage.

Aider les plus faibles

14. Conférer aux allocataires de l'aide sociale le droit et l'obligation de participer à titre permanent à un programme d'activation comportant des mesures de formation aussi bien que des prestations sociales et de santé.
15. Offrir une prime de retour à l'emploi d'une durée de deux ans à ceux qui ont bénéficié de mesures d'aide passives pendant de nombreuses années.
16. Offrir une prime d'insertion aux nouveaux immigrés qui prennent un emploi et cessent de percevoir des aides à caractère passif.

Réduire les impôts sur le travail

17. Alléger l'impôt sur le revenu des personnes physiques en supprimant le taux intermédiaire, en relevant le seuil à partir duquel s'applique le taux le plus élevé et

étendre le crédit d'impôt sur les revenus du travail – et financer en partie ces mesures en relevant progressivement le taux de l'impôt foncier pour le porter à 1.5 % en 2030.

Donner davantage de responsabilités aux partenaires sociaux

18. Amener l'État, les communes et les partenaires sociaux à trouver un accord pour créer un nombre suffisant de places d'apprentissage et de formation à l'intention des chômeurs, des immigrés et des travailleurs faiblement qualifiés.
19. Créer des postes spécialement destinés à ceux qui maîtrisent très mal le danois, assortis d'une rémunération en rapport avec leurs qualifications.
20. Si les partenaires sociaux ne parviennent pas au cours des prochaines années à améliorer l'intégration des immigrés, imposer l'obligation aux entreprises d'employer des travailleurs qui maîtrisent mal la langue danoise.

III. Une société davantage tournée vers l'avenir où il est intéressant d'étudier, de travailler, d'investir et de créer des entreprises

Renforcer l'éducation

21. Recourir plus activement au système de remboursement de cotisations dont bénéficient les employeurs qui prennent des apprentis.
22. Les enfants de trois à cinq ans qui ont des difficultés d'apprentissage du danois devraient pouvoir bénéficier d'un soutien linguistique spécifique et entrer à l'école plus tôt. La lecture devrait être renforcée et l'école à temps complet rendue obligatoire pour les enfants de 6 à 9 ans.

Favoriser l'investissement et la création d'entreprises

23. Ramener l'impôt sur le revenu des sociétés de 28 % à 25 %. Tous les revenus des investissements réalisés par des particuliers ou des entreprises devraient être imposés à 33 %, à l'exception des revenus de l'épargne retraite.

Migrations

24. Instaurer des droits d'inscription à l'université au niveau du master et donner la possibilité aux étudiants de financer leurs frais de scolarité par l'emprunt. Pour les étudiants en master, remplacer la bourse publique d'études par des prêts. Ceux qui restent au Danemark après avoir achevé leurs études seront intégralement défrayés de leurs remboursements par le biais de crédits d'impôt, tandis que ceux qui partent à l'étranger devront rembourser eux-mêmes leurs emprunts.
25. Instituer un nouveau barème de points dont dépendra le droit pour les immigrés de travailler et de s'installer au Danemark avec leur famille.
26. Exiger des candidats à l'immigration qu'ils produisent une garantie bancaire avant leur entrée au Danemark.
27. Pour le regroupement familial, calculer la garantie bancaire exigée sur la base d'un système de points.
28. Faire passer un examen d'intégration aux nouveaux arrivants et, en cas de succès, leur accorder un permis de séjour à durée illimitée ainsi que le droit de bénéficier de l'aide sociale.

IV. Une société plus solidaire où les aides publiques vont en priorité aux citoyens qui ont des problèmes de santé et des moyens limités

Un système de retraite moderne

29. Rendre l'épargne retraite obligatoire également pour les chômeurs et les inactifs en leur imposant une cotisation individuelle minimale de 6 % à un régime de pension privé.
30. Une part minimum des pensions au titre des régimes professionnels devrait être versée jusqu'au décès du bénéficiaire.
31. Augmenter le taux de base, la part versée sous condition de ressources et la pension complémentaire du régime de retraite public à partir de 2010.
32. Supprimer progressivement un certain nombre de prestations spéciales destinées aux personnes âgées.

Un marché du logement sans subventions à la construction

(Voir la liste détaillée des propositions de la Commission des affaires sociales en matière de logement à l'annexe 4.A1.)

33. Mettre en évidence toutes les subventions directes et indirectes au logement et les supprimer progressivement.
34. Réserver l'allocation de logement (*boligsikring*) aux familles avec enfants, aux retraités et aux titulaires d'une pension d'invalidité disposant de faibles revenus.

Des allocations familiales ciblées

35. Réduire les allocations familiales (*børnechecken*) et instaurer un taux unique pour tous les enfants quel que soit leur âge. Les services d'accueil des enfants après l'école devraient être gratuits.

Une meilleure coordination entre systèmes d'assurance publics et privés

36. Faire en sorte que les paiements versés par les régimes d'assurance-dommages obligatoire du secteur privé aient la priorité sur les revenus de remplacement versés par les systèmes publics et soient par conséquent entièrement déductibles des prestations publiques.
37. Il ne devrait pas être possible de percevoir, dans le cadre d'un régime de retraite professionnel ou d'un régime d'assurance invalidité professionnelle, une pension ou des indemnités sous forme de versement unique, et d'obtenir ensuite un revenu de remplacement versé par un régime public.

V. Une société qui peut faire face à une demande accrue de services sociaux financés par la collectivité dans un contexte de rigueur budgétaire

Un secteur public plus efficace

38. Soumettre les services financés sur fonds publics à des examens périodiques.
39. Mettre au point des mesures quantitatives en vue d'accroître la transparence des activités, des résultats et de l'emploi des ressources dans tous les organismes assurant des services financés sur fonds publics.
40. Imposer des obligations de résultat aux responsables de tous les organismes publics et subordonner leurs conditions d'emploi et de rémunération à des critères d'efficacité.

41. Aménager le système de subventions et de péréquation des ressources communales de manière à promouvoir plus largement l'efficacité, par exemple en réduisant progressivement la subvention générale de l'État.

Une participation financière un peu plus élevée pour les usagers

42. Augmenter légèrement la participation financière des patients dans le domaine des soins de santé.

43. Demander une modeste contribution financière aux assurés pour les services d'aide à domicile, hormis les soins à la personne.

Source : Commission des affaires sociales (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* (L'avenir de la protection sociale – Notre choix), www.velfaerd.dk.

ANNEXE 1.A3

Analyse de la transmission monétaire

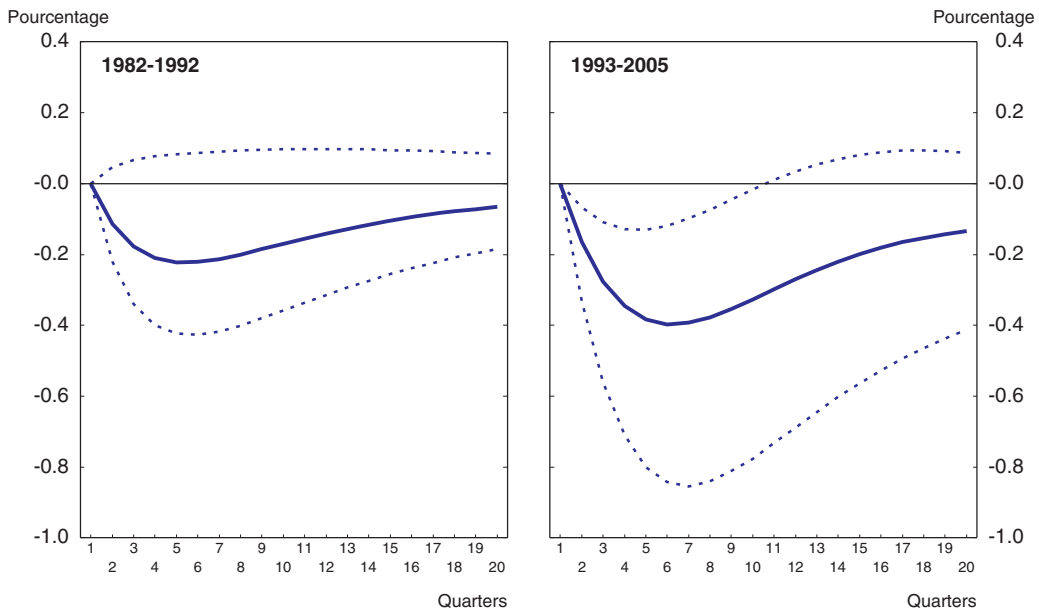
L'analyse de la transmission monétaire reprend la spécification économétrique de Ramaswamy et Slok (1998). On a donc estimé un modèle vectoriel autorégressif (VAR) dont la forme est la suivante :

$$x_t = A_1 x_{t-1} + \dots + A_i x_{t-i} + u_t$$

où x_t est un vecteur de variables à la date t , A_i est une matrice des coefficients et des innovations u_t . Les variables prises en compte sont le niveau de la production, le niveau des prix et un taux d'intérêt à trois mois avec un décalage d'ajustement i de 1 (selon le critère de Schwarz). Les données sont trimestrielles et proviennent de la base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* (séries GDPV, CPI, IRS). Suivant la pratique courante dans les travaux sur la transmission de la politique monétaire, un modèle VAR non contraint est estimé en niveaux, même si les tests de racine unitaire concluent à la non-stationnarité des variables¹. L'identification du choc de politique monétaire est effectuée en utilisant une décomposition classique de Cholesky et en supposant que les variations des taux d'intérêt à court terme n'ont pas d'effet instantané sur le revenu : le taux d'intérêt est introduit en dernier ce qui fait que l'économie réelle et les prix ne réagissent au choc des taux d'intérêt qu'avec un décalage (on retient en outre que les prix n'ont pas d'effet instantané sur le revenu). L'effet récessif d'une hausse des taux d'intérêt mis en évidence par le modèle est d'ampleur comparable aux estimations d'autres études².

La période d'observation a été subdivisée en deux sous-périodes (1982t1-1992t4 et 1993t1-2005t3) pour voir si la transmission de la politique monétaire à l'économie réelle s'est modifiée dans le temps (graphique 1.16). Le choix de l'année 1993 comme ligne de partage se justifie par les évolutions qui se sont produites sur le marché hypothécaire au Danemark au début des années 90, en particulier l'accès plus large aux hypothèques rechargeables autorisé par la modification de la loi sur le crédit hypothécaire en 1992 et les nouveaux produits comme les prêts à taux révisable qui ont vu le jour par la suite en 1995 (Knudsen et Sand, 2004). Le point de départ, 1982, s'imposait naturellement dans la mesure où il correspond à l'adoption du régime de change fixe. D'un point de vue plus technique, les sous-périodes sont longues pour que les résultats de l'estimation aient un sens.

Pour affiner l'analyse, nous avons ensuite ajouté d'autres variables au modèle de base, notamment la consommation privée. Les estimations sur les deux sous-périodes montrent que la réaction de cette variable additionnelle à une hausse des taux d'intérêt varie de façon analogue à celle de la variable du PIB, ce qui confirme l'idée que l'exposition des

Graphique 1.A3.1. Danemark : réaction du PIB à une hausse des taux d'intérêt¹

1. À partir d'un modèle vectoriel autorégressif (VAR) à 3 variables (PIB, IPC et taux d'intérêt à court terme). Le graphique illustre la réaction du PIB à une hausse de 1 point des taux d'intérêt à court terme; les lignes en pointillé représentent les écarts-types +/- 2.

Source : Calculs de l'OCDE.

ménages aux variations des taux d'intérêt s'est accrue au fil du temps. Pour tenir compte de l'importance du taux de change dans la plupart des pays pendant la période du MCE, nous avons par ailleurs inclus le taux de change nominal vis-à-vis du deutschemark pour tester la robustesse des résultats, mais ceux-ci n'ont pas été affectés de façon significative.

Notes

1. Pour une analyse détaillée de cette question, voir Ramaswamy et Slok (1998). En bref, ces auteurs estiment qu'un modèle VAR spécifié en différence donnera des estimations utiles, mais laissera de côté des informations potentiellement importantes sous forme de relations de long terme. S'il existe des relations de co-intégration (comme dans le cas de nos variables), une autre solution consisterait à estimer un modèle vectoriel à correction d'erreur. Cependant, Ramaswamy et Slok sont d'avis que si les véritables relations de co-intégration sont inconnues et ne sont pas non plus l'objet de l'analyse, il peut être préférable de recourir à une modélisation VAR en niveaux sans imposer aucune restriction. (Ils démontrent également que la courbe de la réponse ne change pas lorsque la co-intégration est imposée.) En outre, les sous-périodes distinctes que nous étudions ne sont probablement pas assez courtes pour permettre une analyse de co-intégration.
2. Estimés sur la période 1979-2005, les effets sur le PIB se chiffrent à -0.18 % par rapport au scénario de base au bout de deux ans. Ce résultat est proche de celui qu'obtient la banque centrale avec son modèle MONA, à savoir une réaction de -0.13 % du PIB (Nationalbanken, 2003). Résumant les conclusions de plusieurs études économétriques, De Grauwe et Costa Storti (2005) font état d'un effet moyen sur la production de -0.16 % pour le Danemark.

Chapitre 2

Accroître l'offre de main-d'œuvre pour préserver la protection sociale

Afin de préserver le système de protection sociale, il faut stimuler l'offre de travail à partir d'un large éventail de sources étant donné que, dans l'avenir, une proportion croissante de la population se trouvera à la retraite. Ce chapitre examine d'abord la situation des travailleurs intégrés. Les Études précédentes ont préconisé des réformes substantielles pour prévenir les départs à la retraite anticipée, et les initiatives étudiées actuellement sont évaluées dans cette optique. En même temps, il conviendrait de faciliter la réinsertion d'un plus grand nombre de personnes qui se trouvent en marge du marché du travail, notamment celles qui sont atteintes d'une maladie de longue durée relativement peu invalidante, qui ont des qualifications limitées ou qui sont issues de l'immigration. Enfin, on examine comment le Danemark pourrait mettre à profit la levée des obstacles à l'entrée de travailleurs des nouveaux États membres de l'UE. Le chapitre 3 aborde deux questions connexes : comment les allègements fiscaux pourraient favoriser un accroissement de l'offre de main-d'œuvre et quelles mesures prendre pour inciter les jeunes à commencer et achever leurs études plus rapidement.

Les *Études* précédentes ont souligné à plusieurs reprises la nécessité d'augmenter l'offre de travail pour préserver le système de protection sociale en dépit du vieillissement démographique. Depuis la publication de la dernière *Étude*, en mars 2005, la Commission des affaires sociales nommée par le gouvernement et plusieurs autres organismes ont présenté leurs recommandations pour une réforme de la protection sociale. Tout récemment, dans la première semaine d'avril 2006, le gouvernement a présenté ses intentions en la matière en vue de parvenir à un accord avec les autres partis politiques au cours de ce printemps (annexe 2.A1). Parallèlement, la vigueur de la croissance économique en 2005 s'est traduite par un marché du travail de plus en plus tendu, avec un chômage très bas et une forte augmentation du nombre des entreprises de construction signalant que des pénuries de main-d'œuvre freinent leur activité (premier chapitre). L'occasion est donc propice de prendre des mesures pour stimuler l'offre de travail : les personnes encouragées à intensifier leur recherche d'emploi trouveront plus aisément du travail en ce moment que si les réformes sont lancées dans une période de basse conjoncture, tandis que pour les groupes marginalisés, la situation actuelle offre une chance unique de prendre pied sur le marché du travail. Ce chapitre accorde donc une place particulière aux ajustements susceptibles d'accroître l'emploi des migrants et des personnes peu qualifiées ou présentant un handicap relativement léger. Apparemment, on estime dans les milieux politiques que les réformes de la préretraite ne sauraient être mises en place que dans un certain temps, de façon que les travailleurs âgés sachent longtemps à l'avance dans quelles conditions ils peuvent cesser leur activité. Si tel est le cas, il faut prendre sans tarder d'autres mesures pour atténuer le danger d'une surchauffe de l'économie.

Accroître l'emploi des travailleurs intégrés

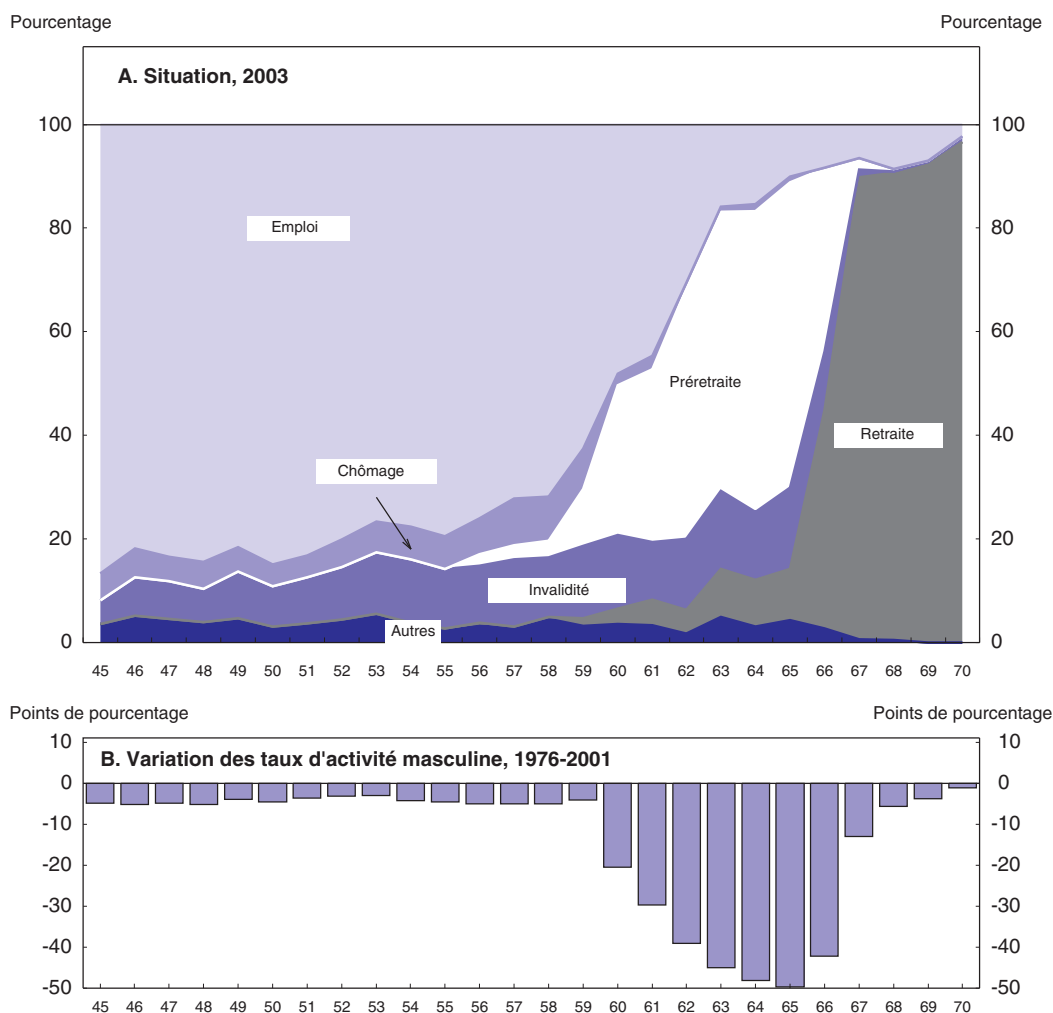
L'emploi des travailleurs intégrés pourrait être renforcé à plusieurs égards. Comme indiqué au chapitre 3, il serait souhaitable que les jeunes commencent et achèvent leurs études plus rapidement. Il conviendrait de voir si les coûts liés à la longue durée du congé de maternité et du congé familial ultérieur ne l'emportent pas sur les avantages correspondants, comme le laissaient entendre les *Études* précédentes. L'absentéisme pour maladie représente une autre source d'érosion de l'offre de travail, un travailleur étant absent huit jours par an en moyenne. À cet égard, les précédentes *Études* ont préconisé notamment l'obligation de présenter un certificat médical pour avoir droit aux prestations publiques de maladie après les deux premières semaines d'arrêt maladie (annexe 1.A1). Rééquilibrer la fiscalité en allégeant les prélèvements sur les revenus du travail serait également utile à plusieurs titres, car à l'heure actuelle les taux d'imposition marginaux très élevés qui frappent même les travailleurs dont le revenu est tout juste supérieur à la moyenne incitent à augmenter les plages de loisirs en réduisant la durée hebdomadaire du travail et en prenant davantage de vacances; de surcroît, ces dispositions fiscales renforcent les incitations à la retraite anticipée et aux périodes de congé prolongées.

S'il est décidé isolément, le relèvement de l'âge légal de la retraite n'aura qu'un effet positif limité, car beaucoup de travailleurs partent bien avant l'âge légal actuel de 65 ans. Aussi, la principale priorité concernant les travailleurs âgés est de s'attaquer aux dispositifs de préretraite et aux privilèges spéciaux inhérents aux régimes d'indemnisation du chômage et d'activation, qui sont analysés dans la section suivante.

Retraite anticipée

Le taux d'emploi relativement bas des personnes de plus de 60 ans est surtout imputable à la pension de préretraite volontaire (*efterløn*). Plus de la moitié des personnes âgées de 63, 64 et 65 ans ont quitté le marché du travail pour entrer dans ce régime, d'où une forte baisse du taux d'activité masculine par rapport à la situation observée avant l'entrée en vigueur de ce dispositif à la fin des années 70 (graphique 2.1).

Graphique 2.1. **Liens des personnes âgées avec le marché du travail**
Par année d'âge

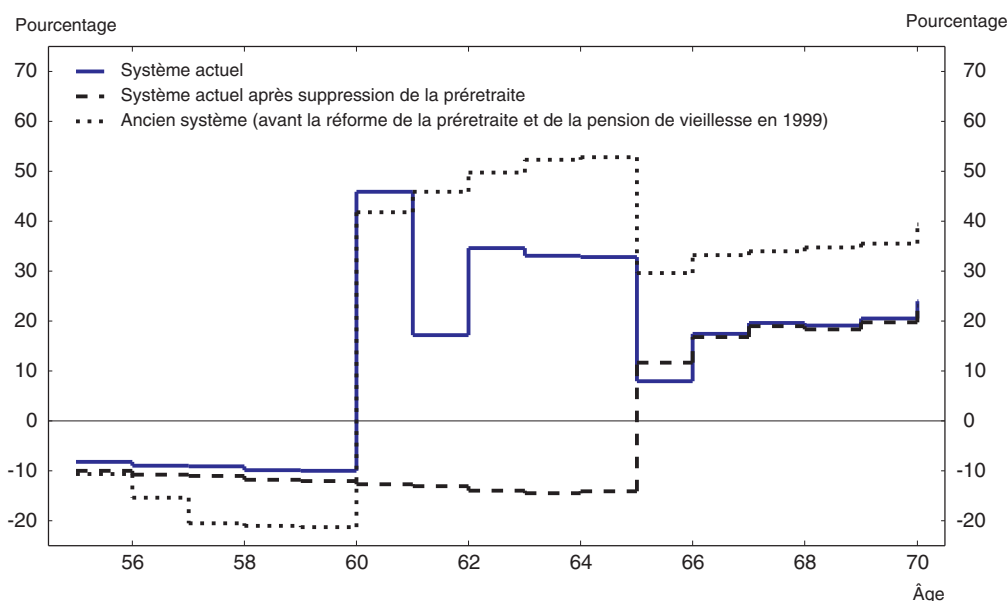


Source : Statistiques Danemark, registre statistique de la population active, et Confédération danoise des employeurs (2003), Travailleurs âgés et marché du travail.

L'une des intentions initiales était de favoriser le départ en préretraite de travailleurs âgés usés par de nombreuses années de tâches manuelles pénibles; mais aujourd'hui, la personne-type qui sollicite une pension de préretraite volontaire vient directement de l'emploi et ne présente pas de problèmes de santé particuliers. Les travailleurs peu qualifiés sont un plus susceptibles d'utiliser le dispositif de préretraite volontaire que les travailleurs moyennement et hautement qualifiés, mais cette surreprésentation est beaucoup plus marquée pour la pension d'invalidité (*førtidspension*). La préretraite volontaire ne profite pas particulièrement aux groupes marginalisés, puisque moins d'un tiers des personnes qui y font appel sont en chômage immédiatement avant d'entrer dans le dispositif. À peine un allocataire sur huit déclare avoir pris une retraite anticipée parce qu'il avait été licencié, et seulement un sur vingt indique avoir été poussé à quitter l'entreprise par la direction ou par des collègues. De fait, le départ est le plus souvent motivé par le désir de consacrer plus de temps aux loisirs, à la famille et aux amis. Les données tirées des dossiers médicaux personnels permettent une analyse comparative du recours aux traitements médicaux, et là encore les résultats sont révélateurs : la personne âgée moyenne titulaire d'une pension d'invalidité dépense presque quatre fois plus en médicaments, séjourne cinq fois plus longtemps à l'hôpital et consulte plus souvent les généralistes et les spécialistes qu'une personne âgée en activité. En revanche, la consommation de ces services médicaux est pratiquement la même pour les bénéficiaires de la préretraite volontaire et pour les travailleurs âgés encore en activité (Commission des affaires sociales, 2006).

Dans ces conditions, il est difficile de justifier l'ampleur des aides publiques à la retraite anticipée. Les dépenses publiques au titre de la préretraite volontaire représentent 1¼ % du PIB, les cotisations individuelles couvrant moins d'un quart des prestations totales. Compte tenu de ces subventions, les travailleurs âgés n'ont pas intérêt, dans bien des cas, à rester en activité après 60 ans, et sont même pénalisés financièrement s'ils le font car leurs prestations de retraite totales prévues se trouvent diminuées (graphique 2.2). Le régime actuel n'offre donc pas aux travailleurs âgés un choix neutre, et il est probable que beaucoup d'entre eux partent plus tôt qu'ils n'auraient souhaité le faire en l'absence d'un financement public de la préretraite volontaire. Le mieux serait donc d'abolir ou de supprimer progressivement la pension de préretraite volontaire, comme l'ont également recommandé la précédente *Étude* et le récent rapport *Vieillesse et politiques de l'emploi* (OCDE, 2005a et 2005b).

Des données internationales font apparaître qu'une suppression progressive de la préretraite ne laisserait pas les personnes âgées au chômage. À l'origine, le régime de préretraite volontaire avait été créé dans l'espoir que le retrait de certains travailleurs permettrait de « redistribuer » les emplois en faveur d'autres personnes, et aujourd'hui on affirme parfois qu'une réduction des possibilités de retraite anticipée entraînera tout simplement une montée du chômage. Or, une comparaison entre pays démontre de façon frappante que le concept de « réservoir d'emplois limité » n'est pas valide. Dans les pays où les personnes âgées sont sur le marché du travail, elles obtiennent généralement un emploi (graphique 2.3). Il est vrai que le chômage est plus élevé dans les années précédant le seuil de 60 ans fixé pour l'accès à la préretraite. Mais les comparaisons avec les autres pays nordiques indiquent clairement que le taux de chômage un peu plus élevé chez les 58-59 ans représente une réponse endogène à l'option de préretraite. En Suède et en Norvège, où la préretraite est moins répandue qu'au Danemark et en Finlande, l'augmentation des taux de chômage se produit plus tardivement (graphique 2.4).

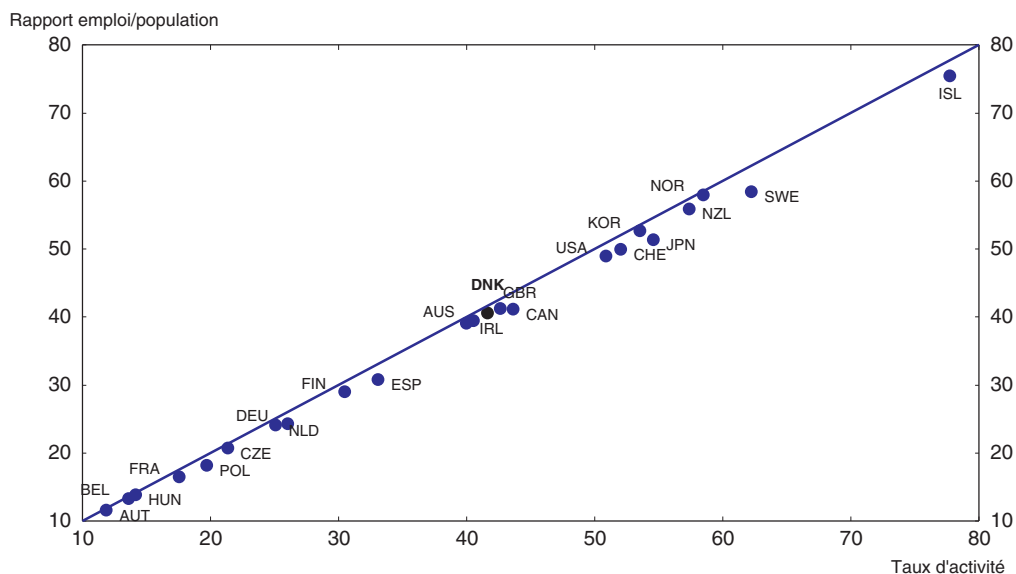
Graphique 2.2. **Impôt implicite sur la poursuite de l'activité**¹

1. L'impôt implicite est égal à la variation, affectée du signe moins, du patrimoine-retraite net correspondant à une année d'activité supplémentaire. Les chiffres illustrent le cas d'une personne qui percevait l'équivalent du salaire moyen avant de prendre sa retraite.

Source : Calculs de l'OCDE.

Graphique 2.3. **Dans les pays où les personnes âgées sont sur le marché du travail, elles obtiennent généralement un emploi**

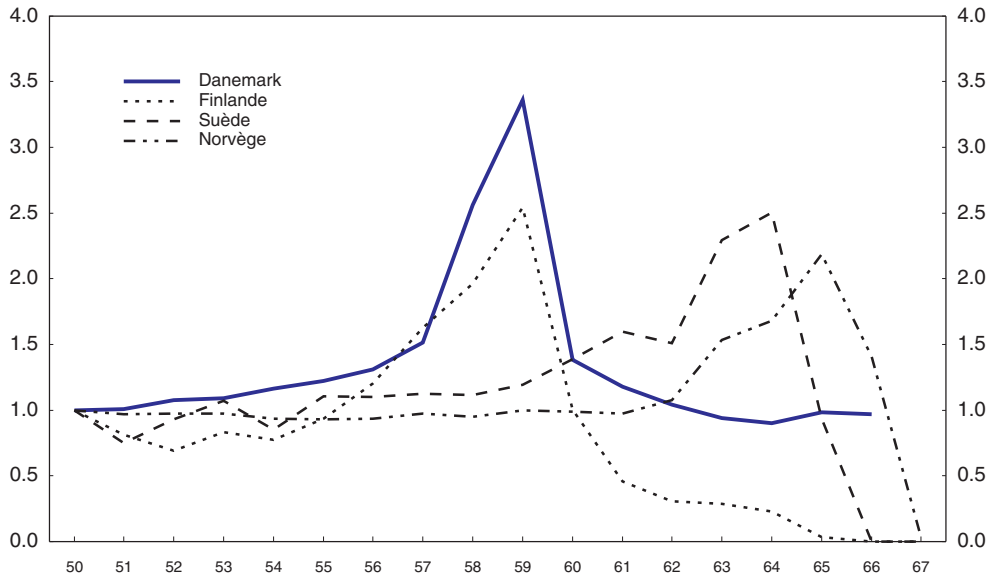
Hommes et femmes âgés de 60 à 64 ans, en pourcentage, 2004



Note : Les calculs tiennent compte de la situation au regard du marché du travail, ce qui n'exclut pas que certains actifs puissent aussi percevoir une pension. La distance verticale par rapport à la diagonale correspond au chômage.

Source : Base de données de l'OCDE sur la population active.

Graphique 2.4. **Chômage des personnes âgées dans les pays nordiques**¹
 Indice du taux de chômage des personnes âgées par rapport à celui des personnes âgées de 50 ans



1. Danemark : moyenne des années 2000-03; Suède : moyenne des années 2001-04; Finlande : 2001; Norvège : 2004.
 Source : Commission des affaires sociales (2006), sur la base des statistiques nationales, OCDE et Eurostat.

Plusieurs propositions visant à relever l'âge de la préretraite volontaire sont actuellement à l'étude, mais les changements qu'elles préconisent ne seraient mis en œuvre progressivement que dans une décennie. La pension de préretraite volontaire est aujourd'hui accessible à partir de 60 ans et continue d'être versée jusqu'à 65 ans, âge auquel tous les citoyens ont droit à la pension de vieillesse du système public (encadré 2.1). La proposition du gouvernement de relever ces seuils à 63 et 67 ans est une bonne chose, mais elle ne concerne que les personnes qui ont moins de 50 ans aujourd'hui. De plus, même si la réforme est menée à son terme, le montant net d'impôt des prestations perçues pendant les quatre années de préretraite sera trois fois plus élevé que celui des cotisations versées, ce qui signifie que les deux tiers des coûts devront être supportés par l'État. Pour une personne qui resterait en activité et qui toucherait ensuite une pension de préretraite volontaire pendant deux des quatre années prévues, la part des subventions publiques serait de moitié. La réforme envisagée laisse donc en place un système encore très avantageux pour ceux qui choisissent la retraite anticipée plutôt que la poursuite de l'activité.

Une plus grande flexibilité du système de retraite et du marché du travail aiderait aussi les personnes âgées à rester plus longtemps en activité, comme le soulignait déjà le rapport *Viellissement et politiques de l'emploi* publié par l'OCDE à l'automne 2005. La pension de vieillesse actuelle, versée à tous les citoyens à partir de l'âge de 65 ans, peut être différée, avec un montant revalorisé, si la personne continue de travailler. Toutefois, cette option est assortie d'une condition très rigide, à savoir que l'intéressé doit travailler au moins 1 500 heures par an, soit un peu plus que la durée moyenne du travail de la population active dans son ensemble. Cette règle pourrait être assouplie pour permettre un départ progressif dans le cadre d'un emploi à temps partiel. On pourrait aussi envisager d'instaurer une pension de vieillesse actuariellement réduite avant l'âge de 65 ans pour les personnes qui souhaitent passer au temps partiel avant l'âge officiel de la retraite. Tous ces

Encadré 2.1. **Préretraite volontaire – régime actuel et propositions de réforme**

La pension de préretraite volontaire (*efterløn*) a été mise en place en 1979 pour les personnes âgées de 60-66 ans. Sous sa forme actuelle, elle peut être versée aux personnes âgées de 60-64 ans et représente 91-100 % de l'indemnité maximum de chômage, soit environ la moitié du salaire de l'ouvrier moyen.

Au début, il n'y avait guère de critères d'entrée, sinon l'obligation de cotiser à un organisme d'assurance-chômage. Depuis la réforme de 1998, il faut avoir cotisé à un organisme d'assurance-chômage agréé pendant au moins 25 des 30 années précédentes. Parallèlement, une cotisation spéciale à la pension de préretraite volontaire a été instaurée, et à partir de 2024 il faudra avoir acquitté cette cotisation pendant 25 des 30 années précédentes pour avoir droit à la pension.

Afin d'inciter les travailleurs âgés à rester plus longtemps en activité, la réforme de 1998 a institué une prime non imposable, à taux progressif, pour les travailleurs qui diffèrent leur départ au moins jusqu'à 62 ans. Cette mesure a fait baisser quelque peu le nombre d'entrants âgés de 60 et 61 ans, mais au total, l'âge moyen de départ en retraite anticipée n'a pas augmenté, car les personnes qui auparavant demandaient la préretraite volontaire à 63 et 64 ans tendent désormais à entrer dans le régime à 62 ans (Confédération des employeurs, 2006).

La recommandation de la Commission des affaires sociales, présentée en décembre 2005, consistait à supprimer progressivement le régime de préretraite volontaire en relevant l'âge d'entrée de quatre mois par an. La proposition que le gouvernement a présentée dans la première semaine d'avril maintient la préretraite volontaire, mais elle en relève l'âge d'accès d'un an à trois reprises, en 2017, 2019 et 2021, le portant ainsi de 60 à 63 ans. Comme l'âge d'ouverture des droits à la pension de vieillesse doit lui-même être repoussé d'un an en 2023 et d'un an en 2025, passant de 65 à 67 ans, la durée maximum de la préretraite se voit ramenée dans le même temps de cinq à quatre ans. À partir de 2025, il est prévu d'indexer ces seuils sur l'espérance de vie à 60 ans, ce qui permet de maintenir constant le nombre d'années de retraite. Le régime de préretraite volontaire reste un régime contributif, mais la durée de cotisation passe de 25 à 30 ans et les premiers versements doivent intervenir avant l'âge de 30 ans, cela afin de réduire l'ampleur de la subvention publique. De plus, la cotisation annuelle augmente légèrement, de 667 couronnes (90 euros), mais cette hausse est compensée par une réduction de même montant de la cotisation à l'assurance-chômage. Personne ne peut être admis automatiquement au bénéfice de la préretraite et ceux qui souhaiteraient quitter le régime à la suite de la réforme se voient offrir la possibilité de transférer le solde de leurs cotisations sur leur plan d'épargne retraite avant 2009, avec une prime de 65 %. Par ailleurs, la prime non imposable versée à ceux qui restent en activité pendant au moins deux ans après l'âge d'ouverture des droits à la préretraite serait augmentée de 50 %.

Au début de l'automne 2005, le parti d'opposition social-démocrate avait proposé de son côté que l'âge de versement de la pension de préretraite volontaire et de la pension de vieillesse du système public soit relevé de deux ans, mais de façon très progressive, entre 2015 et 2026. Les sociaux-démocrates proposaient également que la cotisation spéciale de préretraite volontaire soit supprimée, que la pension versée soit diminuée et que les moins de 24 ans soient tenus de cotiser pendant 38 ans à un organisme d'assurance-chômage avant de toucher la pension de préretraite, l'objectif étant de cibler cette prestation sur les personnes qui ont une formation insuffisante et une vie active très longue.

dispositifs doivent toutefois être soigneusement conçus de manière à ne pas alourdir les dépenses publiques. Les conventions collectives entre les syndicats et les employeurs appellent aussi l'attention, étant donné que certaines prévoient un départ à la retraite obligatoire avant même l'âge de 65 ans. En Suède, une loi promulguée en 2003 stipule que les conventions collectives ne peuvent pas exiger un départ à la retraite avant l'âge de 67 ans. Dans le cas du Danemark, où la législation sur la protection de l'emploi permet assez facilement à l'employeur de licencier un salarié pour insuffisance professionnelle, on ne voit guère la raison d'être des clauses prévoyant un âge obligatoire de départ à la retraite. Dans le cadre des propositions avancées par le gouvernement pour la réforme de la protection sociale, il semble d'ailleurs qu'une série de mesures soient sur le point d'être appliquées pour supprimer toute obligation de mise en préretraite. Un aménagement continu des pratiques de travail en fonction des besoins spéciaux des travailleurs âgés peut aussi s'avérer important dans certains cas, mais il est remarquable que parmi les personnes de plus de 50 ans interrogées, à peine 1 % déclarent qu'elles-mêmes ou d'autres collègues sur leur lieu de travail font l'objet d'une discrimination liée à l'âge – ce taux de réponses positives est le plus bas parmi tous les pays européens¹.

Prestations d'assurance-chômage et dispositions spéciales en faveur des personnes âgées

Le taux de remplacement des prestations d'assurance-chômage est parmi les plus élevés de la zone OCDE pour les personnes à bas revenu. Pour les catégories à revenu moyen ou élevé, les taux de remplacement sont un peu plus bas, étant donné que les indemnités de chômage ne peuvent pas excéder un plafond équivalent à 51 % du salaire de l'ouvrier moyen. Un taux de remplacement élevé représente un important filet de sécurité mais, associé à une longue durée de versement, il affaiblit l'incitation à rechercher activement un nouvel emploi. Cet effet est particulièrement prononcé chez les travailleurs âgés, qui peuvent continuer de percevoir des prestations de chômage pendant neuf ans. La durée maximale de versement est de quatre années, mais une disposition spéciale stipule que les indemnités de chômage ne peuvent pas être suspendues pour les personnes âgées de 55-59 ans qui auront droit à la préretraite volontaire à l'âge de 60 ans. Par conséquent, une personne qui se retrouve au chômage à 51 ans peut toucher des indemnités de chômage sans interruption pendant neuf ans. Dans le cas extrême d'un travailleur qui se retrouve au chômage à 46½ ans, qui trouve un emploi à 50½ ans et qui le perd de nouveau six mois plus tard en ayant recouvré ses droits à prestations, les indemnités de chômage peuvent être perçues pendant 13 ans au cours d'une période de 13½ ans (ministère de l'Emploi, 2005a). De plus, les personnes âgées de 58 et 59 ans ne sont pas soumises au programme d'activation. L'importance de la durée de versement des indemnités apparaît clairement si l'on considère ce qui s'est produit quand les règles applicables aux personnes âgées ont été ajustées à partir de 1999, de manière à ne plus couvrir les 50-54 ans. La croissance économique s'étant ultérieurement ralentie, le nombre de personnes sans emploi depuis plus d'un an a augmenté de 18 % chez les 55-59 ans entre 2001 et 2004, mais il a diminué de 27 % chez les 50-54 ans (ministère de l'Emploi, 2005b).

Compte tenu de cette réussite, il conviendrait de supprimer les privilèges spéciaux restants des travailleurs âgés et de réduire la durée normale de versement des indemnités de chômage. Celle-ci atteint actuellement quatre ans, contre environ deux ans en Finlande et en Norvège et à peine un peu plus d'un an en Suède². Une durée normale d'un à deux ans devrait être recommandée pour le Danemark également. De la sorte, les chômeurs

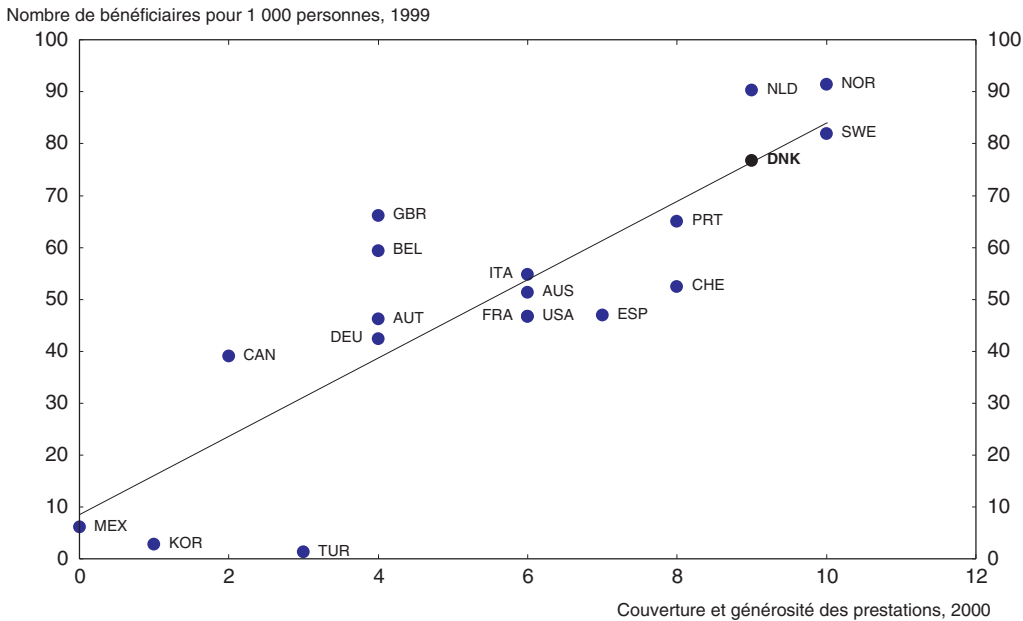
participant à des programmes d'activation seraient disponibles pour un emploi à bref délai, car ils seraient davantage incités à poursuivre une recherche active d'emploi en attendant de suivre une formation ou de participer à d'autres mesures d'activation. Dans la conjoncture actuelle, les effets de rétention seraient particulièrement dommageables, c'est pourquoi il faut réduire la durée de versement des prestations le plus rapidement possible. Les propositions de réforme du gouvernement prévoient de mettre fin aux avantages spéciaux dont bénéficient les travailleurs âgés en matière d'assurance-chômage, mais elles n'envisagent pas de raccourcir la durée normale de versement des indemnités. Au lieu de cela, il est prévu d'appliquer le dispositif d'activation à plein-temps au bout de 2½ années de chômage, mais l'efficacité de cette mesure dépendra largement de la façon dont elle sera mise en œuvre.

Mieux intégrer les catégories en marge du marché du travail

Personnes en longue maladie et ne souffrant pas d'un handicap trop sévère

Le nombre de titulaires d'une pension d'invalidité permanente (*førtidspension*) a augmenté rapidement : de 100 000 en 1960, il est passé au milieu des années 70 à un pic légèrement supérieur au niveau actuel de 250 000 allocataires. Le nombre de nouveaux bénéficiaires a diminué depuis le milieu des années 90, les personnes de plus de 60 ans étant désormais moins susceptibles de percevoir la pension d'invalidité, mais plus susceptibles de recourir à la préretraite; dans les groupes d'âge plus jeunes, les entrées en invalidité ont également diminué, mais de façon moins marquée. Ventilé par âge, le nombre moyen de nouveaux entrants enregistré entre 2001 et 2004 correspond sur longue période à un effectif de quelque 210 000 à 240 000 bénéficiaires³. La pension publique d'invalidité est toujours versée à taux plein et à titre permanent et prend fin lorsque la pension de vieillesse du système public devient accessible à l'âge de 65 ans. Suite à une réforme adoptée en 2003, le montant de la pension est égal au montant maximum de l'indemnité de chômage (soit la moitié du salaire de l'ouvrier moyen avant impôt) et à 85 % de cette somme pour les personnes vivant en couple. Une déduction est appliquée au titre des revenus du conjoint et, si le titulaire de la pension d'invalidité perçoit des revenus d'activité, de pensions privées ou d'investissements supérieurs à un certain seuil, la pension publique d'invalidité est réduite de 30 %. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, la pension d'invalidité a une couverture assez large et s'avère relativement généreuse; son attrait financier explique sans doute en partie le nombre relativement élevé des titulaires de pensions d'invalidité (graphique 2.5). Verser une pension assez généreuse permet naturellement d'assurer un niveau de vie satisfaisant aux personnes handicapées, mais il faut en limiter strictement l'accès aux personnes qui sont réellement dans l'incapacité de travailler. Dans le contexte actuel de réforme de la préretraite, il importe particulièrement de veiller à l'efficacité du mécanisme de filtrage du régime d'invalidité.

À partir des années 90, les autorités ont donné une orientation active à la politique sociale afin de maintenir au travail un plus grand nombre de personnes grâce à des mesures de réadaptation plus énergiques, mais il semble que l'on puisse faire davantage encore pour atteindre cet objectif louable. Depuis 1998, des dispositions prévoient que toutes les possibilités d'activation et de réadaptation doivent être épuisées avant qu'une pension d'invalidité puisse être envisagée. Et depuis janvier 2003, l'évaluation ne se fonde plus sur le critère d'« inaptitude » mais sur celui d'« aptitude résiduelle », de sorte que l'on examine à la fois la situation présente de la personne et ses possibilités d'acquérir des aptitudes professionnelles. Pourtant, un peu plus d'un quart des Danois qui perçoivent des

Graphique 2.5. **Couverture et générosité des pensions d'invalidité des personnes d'âge actif par rapport au nombre de bénéficiaires**

Source : OCDE (2003a), *Transformer le handicap en capacité*.

prestations d'invalidité ne se considèrent pas comme des handicapés, et un tiers seulement d'entre eux déclarent souffrir d'un gros handicap (OCDE, 2003a) – il s'agit d'un problème que l'on retrouve dans d'autres pays.

Réorientation vers les problèmes de santé mentale

Une proportion croissante des personnes qui entrent dans le régime d'invalidité permanente sont enregistrées comme souffrant de problèmes de santé mentale, mais cette tendance peut refléter une évolution des pratiques administratives aussi bien qu'une modification de la prévalence des troubles mentaux et comportementaux. Les services sociaux des communes peuvent décider en dernier ressort d'accorder une pension d'invalidité sans faire appel aux professionnels de la santé. Bien que ceux-ci soient en fait consultés dans la plupart des cas, il peut en résulter qu'un nombre accru de personnes sont caractérisées comme ayant des problèmes mentaux et des troubles du comportement et – point plus préoccupant – que les personnes en question ne bénéficient pas d'une aide appropriée en termes de traitement et de réadaptation. De fait, les professionnels comme les associations de familles de malades mentaux dénoncent un déficit de compétences spécialisées chez les travailleurs sociaux municipaux, de sorte que les possibilités de réinsertion ne sont pas toujours mises à profit et que les pensions d'invalidité permanente sont accordées dans des cas où elles ne sont pas réellement nécessaires. Le regroupement des communes qui devrait commencer en janvier 2007 devrait améliorer la situation à cet égard. Au demeurant, les professionnels de la santé et la société en général tendent à se focaliser davantage sur les problèmes mentaux⁴. En 2004, pour 37 % des nouveaux titulaires d'une pension d'invalidité, le diagnostic principal faisait état d'un problème mental ou d'un trouble du comportement, contre un pourcentage de 27 % à peine cinq ans plus tôt, et aujourd'hui quatre des cinq principales affections motivant une pension d'invalidité permanente sont des affections mentales. À l'inverse, l'importance relative des

troubles musculo-squelettiques a diminué (tableau 2.1). Dans les autres pays de l'OCDE, on observe également une proportion élevée et croissante de titulaires de pensions d'invalidité souffrant de problèmes de santé mentale.

Tableau 2.1. **Affections mentales parmi les titulaires de la pension d'invalidité**

Proportion de personnes atteintes d'affections mentales parmi les nouveaux bénéficiaires de la pension d'invalidité, 1999, en pourcentage	Affection principale motivant l'admission dans le régime d'invalidité au Danemark, par ordre d'importance décroissante, en pourcentage des entrées ¹	1999	2004	
Suisse	34	Syndrome de stress post traumatique	1.8	5.7
Pays-Bas	33	Maladie vasculaire cérébrale	4.0	4.2
<i>Régime non contributif</i>	52	Dépression récurrente	1.8	3.7
Australie	32	Schizophrénie	3.8	3.6
Allemagne	28	Troubles de la personnalité et du comportement, à l'exception de : personnalité dyssoziale et émotionnellement labile	2.1	3.4
Danemark	27			
France	27	Lumbago causé par déplacement du disque intervertébral	2.8	3.0
Royaume-Uni	26	Arriération mentale	3.1	3.0
<i>Régime non contributif</i>	35	Polyarthrose	1.9	2.3
Canada	25	Traumatismes de la colonne vertébrale	2.1	1.6
Norvège	25	Alcool-dépendance	0.8	1.5
Suède	24	Anxiété, à l'exception de : phobies, troubles obsessionnels et		
		Autres anxiétés spécifiques	0.8	1.4
États-Unis	22	Fibromyalgie et autres affections rhumatismales analogues	2.0	1.4
<i>Régime non contributif</i>	40	Usage nocif de l'alcool	1.4	1.4
Autriche	17	Sclérose en plaques	1.8	1.3
		Personnalité agressive, borderline et autres troubles de la personnalité caractérisés par une instabilité émotionnelle	1.0	1.3
		Toutes catégories de troubles mentaux et comportementaux	27	37
		Toutes catégories de maladies musculo-squelettiques et du tissu conjonctif	25	22

1. Sont énumérées ici les 15 catégories les plus récurrentes sur les 275 que compte la classification utilisée pour l'attribution des pensions d'invalidité au Danemark. À chaque élément de cette classification correspond une entrée spécifique dans la classification plus détaillée CIM-10.

Source : OCDE (2003a), *Transformer le handicap en capacité* ; Confédération des employeurs danois, sur la base des données administratives de la Commission nationale de recours et de ses propres calculs.

Lorsqu'on examine de plus près chaque affection mentale, on est frappé de constater que celles qui se multiplient le plus rapidement sont les affections pour lesquelles un régime de pension d'invalidité permanente ne semble pas la meilleure solution. Pour les personnes souffrant de dépression récurrente, par exemple, un traitement approprié associé à une forme d'activité est souvent plus bénéfique qu'une mise à l'écart avec pension permanente (Layard, 2004 et 2005). Il se peut que le seuil à partir duquel on décrète qu'une personne souffre d'une affection mentale ait baissé. Si cette tendance reflète une moindre stigmatisation des problèmes de santé mentale, il s'agit alors d'une évolution positive, et l'on peut estimer que dans le passé des troubles mentaux réels ont pu souvent être occultés. Mais même si tel est le cas, une pension d'invalidité permanente est rarement la bonne réponse – il vaut mieux un traitement et une réadaptation améliorés

ainsi que des actions de prévention. À cet égard, on doit saluer la série d'initiatives annoncées en mars 2006 pour mieux aider les malades mentaux dans leur activité professionnelle et sensibiliser davantage les collègues de travail et les entreprises (ministère de l'Emploi, 2006).

Les programmes de réadaptation et de subventions salariales sont utiles, mais demandent à être ajustés

Plusieurs programmes visent à maintenir ou à réintégrer sur le marché du travail des personnes souffrant d'incapacité ou d'insuffisances similaires. Le programme de réadaptation (*revalidering*) offre un ensemble d'actions d'orientation, de stages en entreprise ou de formations, tandis que le dispositif « emplois flexibles » offre un emploi assorti d'une subvention salariale permanente. De même que la pension d'invalidité, ces deux régimes sont non contributifs et le principal critère d'éligibilité est la limitation de l'aptitude professionnelle du candidat. Ces dispositifs vont probablement dans le bon sens, même si le programme d'emplois flexibles en particulier demande à être ajusté. À la suite d'un accord politique conclu en février, plusieurs aspects de ce programme seront modifiés à compter de juillet 2006. Dans la conjoncture actuelle, il importe tout particulièrement que les dispositifs de ce type ne retiennent pas des personnes qui ont de réelles chances de trouver un travail normal si elles continuent de chercher, et l'on devrait donc envisager de durcir les conditions d'application de ces deux programmes. Le programme d'emplois flexibles a vu sa taille quintupler en cinq ans à peine et comptait 45 000 bénéficiaires à la fin de 2005, tandis que le nombre de participants au programme de réadaptation est relativement constant, aux environs de 25 000. En conséquence, le nombre total des bénéficiaires des programmes de pension d'invalidité, d'emplois flexibles et de réadaptation s'est accru de 15 % au cours de la décennie écoulée, pour représenter 9 % de la population d'âge actif.

Dans le cadre du programme de réadaptation, les participants perçoivent une allocation uniforme égale à la prestation maximale d'assurance-chômage (ou à la moitié de cette prestation pour les moins de 25 ans) pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, mais qui est supposée être la plus courte possible. La durée moyenne de versement est de deux ans, et plus d'un tiers des participants sont aptes à gagner leur vie par la suite, ce qui dénote une certaine réussite du programme (Conseil économique, 2005). Toutefois, il est curieux de constater qu'environ la moitié des personnes en cours de réadaptation ont des revenus plus élevés qu'avant leur entrée dans le programme, et qu'un quart d'entre elles enregistrent un gain de revenu supérieur à 25 000 couronnes, soit 9 % du salaire de l'ouvrier moyen (ministère des Finances, 2003). Cet accroissement des ressources est coûteux pour le budget, mais le plus grave est qu'il risque de créer un phénomène de rétention : d'un point de vue financier, les bénéficiaires n'ont pas intérêt à quitter le programme de réadaptation si un emploi leur est offert, car ils ne peuvent généralement pas obtenir un salaire très supérieur à l'allocation de réadaptation. Il faudrait donc réduire celle-ci pour que les participants aient intérêt à accepter les emplois qui leur seraient offerts. Les participants au programme de réadaptation devraient percevoir une prestation d'un montant similaire à celui qu'ils percevaient auparavant, le taux uniforme actuel devenant un plafond, comme c'est le cas aujourd'hui durant la phase initiale du programme de réadaptation. Le cas échéant, ceux qui avaient des revenus très bas pourraient percevoir un petit complément destiné à couvrir les frais de transport et d'autres dépenses.

Dans le cadre du programme d'emplois flexibles, un employeur privé ou public peut obtenir une subvention permanente égale à la moitié ou aux deux tiers du salaire, suivant le degré de limitation des aptitudes professionnelles de la personne recrutée. Cette subvention est calculée sur la base de la rémunération à plein-temps, conformément au minimum prévu par la convention collective applicable, ou du salaire normalement versé pour un emploi analogue. En règle générale, cependant, la durée de travail prévue pour l'emploi flexible est inférieure à un temps complet et, dans la pratique, un tiers environ des participants à ce programme gagnent plus dans leur emploi flexible que dans leur dernier emploi ordinaire. Cela s'explique en partie par le fait que, jusqu'à présent, il a été possible de passer d'un emploi à temps partiel ordinaire à un emploi flexible avec une rémunération similaire à celle d'un emploi à temps plein⁵. Mais le plus frappant est que, en l'absence d'un plafonnement de la subvention, des personnes exerçant un emploi flexible peuvent gagner plus de 800 000 couronnes par an. L'une des principales mesures qui entreront en vigueur en juillet prévoit que la subvention maximale sera calculée sur un salaire de 387 000 couronnes, montant encore supérieur à ce que gagnent 80 % des Danois. Étant donné que les deux taux de subvention resteront fixés à 67 % et 50 %, la subvention maximum atteindra un montant supérieur de 50 % à celui de la pension d'invalidité. Cette modification est tout à fait opportune, mais on voit mal quelles sont les raisons sociales ou budgétaires qui justifient le paiement d'une subvention publique supérieure au coût de la pension d'invalidité. Tout en suivant l'application du programme d'emplois flexibles à la suite des réformes aujourd'hui mises en œuvre, les autorités devraient envisager de réduire encore la subvention maximum pour la ramener à un montant égal ou inférieur à celui de la pension d'invalidité⁶. Même avec cette limite, un emploi flexible serait plus rémunérateur qu'une pension d'invalidité, car le salaire serait supérieur de 50 % ou de 100 % à la pension d'invalidité.

Un autre problème tient à ce que le niveau de la rémunération ne reflète pas le nombre d'heures ouvrées, l'intéressé n'étant pas incité à accroître son offre de travail. Il vaudrait mieux que le participant touche un salaire pour les heures ouvrées et une indemnité de chômage pour les heures non ouvrées, comme l'a proposé la Commission des affaires sociales, mais le récent accord politique n'en a pas tenu compte. Cette question devrait aussi être réexaminée pour les personnes qui exercent déjà un emploi flexible. Enfin, il semble exister des effets d'interaction avec les paiements de caisses privées d'assurance invalidité professionnelle qui complètent les ressources au titre du programme d'emplois flexibles, ce qui augmente le gain de revenu réalisé en passant d'un emploi ordinaire à un emploi flexible. Les prestations complémentaires des organismes d'assurance privés se justifient pour les titulaires d'une pension d'invalidité, mais pas pour les titulaires d'emplois flexibles, puisque ceux-ci perçoivent un salaire à temps plein. Pour remédier à ce problème, les autorités devraient engager un dialogue avec les compagnies d'assurance, lesquelles ont d'ailleurs intérêt à éviter tout phénomène d'aléa moral.

Étant donné leur expansion rapide, les emplois flexibles risquent de devenir un « droit acquis » pour de trop larges segments de la population active, aussi convient-il d'examiner avec soin les critères d'éligibilité, l'administration et l'utilisation de ce programme. Premièrement, les pratiques administratives des municipalités peuvent être largement améliorées : en effet, dans 80 % des dossiers d'emplois flexibles il n'apparaît pas clairement que l'on a utilisé toutes les possibilités de maintenir la personne concernée dans un emploi non subventionné. C'est donc très opportunément que les autorités ont décidé que, à partir de juillet, les municipalités *ne bénéficieront pas* du remboursement par

l'État de 65 % de la subvention salariale lorsque la documentation justificative fait défaut. Mais il importe aussi de vérifier périodiquement si la personne aidée a encore besoin de la forte subvention salariale accordée au départ. Ce sera vrai dans certains cas, dans d'autres non. Chaque dossier d'emploi flexible devrait être réévalué à intervalles réguliers, par exemple tous les deux ans, la subvention salariale prenant fin à moins d'être renouvelée. Si l'aptitude au travail de la personne s'améliore, il conviendra de réduire progressivement la subvention salariale, et à cet effet les communes devraient avoir plus de latitude qu'elles n'en ont à l'heure actuelle – il n'existe que deux taux de subvention, de 50 % et 67 %⁷. De fait, l'un des problèmes mis en évidence par une étude récente est le fait que, une fois qu'ils ont trouvé un emploi flexible, les bénéficiaires reviennent rarement à un emploi ordinaire, même quand leur handicap professionnel diminue (Jørgensen et al., 2006).

N'accepter que les personnes les plus handicapées : la pension d'invalidité permanente ne devrait être accordée qu'en tout dernier ressort

La gestion des nouveaux dossiers est entièrement confiée aux communes, parce qu'on a voulu que la décision finale d'accorder ou non une pension d'invalidité soit prise en tenant compte de l'ensemble des ressources de l'intéressé, et non pas uniquement sur la base d'un critère de santé. Au niveau communal, le responsable chargé des dossiers a en effet la possibilité de rassembler et de pondérer toutes les informations pertinentes, et il dispose en outre d'une assez grande latitude pour décider s'il convient de demander l'avis de professionnels de la santé et, dans l'affirmative, si l'on doit faire appel tout simplement au médecin de famille ou à un spécialiste. En contrepartie, le financement a été largement décentralisé. Le remboursement par l'administration centrale a été ramené de 100 % à 50 % en 1992; il a été encore réduit en 1998, de sorte qu'aujourd'hui les communes prennent en charge 65 % de la pension d'invalidité. Toutefois, une analyse comparative des pratiques municipales fait apparaître de fortes variations (Commission nationale de recours, 2005a). Cela montre apparemment que l'on peut améliorer encore la fonction de filtrage. Il est obligatoire de vérifier l'aptitude au travail de tous les candidats, sauf si la personne examinée a des problèmes de santé très graves qui l'empêchent manifestement de travailler. Dans la pratique, 60 % seulement des demandeurs sont contrôlés, alors qu'à peine 20 % d'entre eux, estime-t-on, seraient réellement dans l'incapacité d'exercer une activité.

Malgré les avantages indéniables du système actuel, il serait peut-être utile d'examiner les procédures appliquées aux Pays-Bas. Dans ce pays, il s'est révélé efficace de faire appel à un groupe externe de spécialistes de la médecine professionnelle, de sorte que la décision finale d'accorder ou de refuser des prestations d'invalidité ne peut pas être prise uniquement par des personnes qui ont pu naturellement nouer une relation étroite avec le demandeur. Dans le contexte du Danemark, on pourrait ajouter une phase d'approbation à la fin de la procédure actuelle : la décision de la commune d'octroyer une pension d'invalidité permanente devrait être validée par une équipe de spécialistes «anonymes» de la médecine du travail à l'issue d'un examen du dossier, qui comprendra à la fois une analyse de la documentation écrite et un entretien avec la personne concernée. Si l'évaluation médicale n'est pas concluante, il conviendra de ne pas accorder de pension permanente mais de poursuivre les programmes de réadaptation et les autres actions visant à intégrer la personne dans un emploi aidé.

Lorsqu'il devient clair que le titulaire d'une pension d'invalidité est apte au travail, il faut l'aider à sortir du régime de pension

Dès lors qu'une personne bénéficie d'une pension d'invalidité, en règle générale son aptitude au travail ne s'améliore pas. Néanmoins, cela arrive pour certains, qui ne sont peut-être pas suffisamment aidés dans le système actuel. Fait remarquable, de nombreux titulaires de pensions d'invalidité réalisent des gains nettement supérieurs à un tiers du salaire de l'ouvrier moyen (100 000 DKK par an) qui s'ajoutent à leur pension. Par ailleurs, en 2005 une personne titulaire d'une pension d'invalidité est devenue maire d'une commune de 62 000 habitants. Cela semblerait indiquer que tous les allocataires ne sont pas incapables de travailler et que les mécanismes de réinsertion des personnes ayant retrouvé leur aptitude ne fonctionnent pas correctement. S'agissant des bénéficiaires de la nouvelle prestation mise en place en 2003, les municipalités sont censées examiner si ces allocataires devraient être exclus du régime d'invalidité, alors que l'ancien système prévoyait une obligation plus tangible de supprimer la pension d'invalidité de toute personne qui gagne plus de 35 % du salaire de l'ouvrier moyen. Or, sur les 10 000 personnes qui ont obtenu une pension d'invalidité en 2003, moins d'une dizaine l'ont perdue en 2005.

D'une manière générale, l'OCDE préconise de définir les droits à prestations de telle sorte que les personnes handicapées ne soient pas pénalisées si elles prennent un emploi dans la mesure de leurs possibilités (OCDE, 2003a). Plus précisément, l'Étude de 2003 recommandait que l'on facilite l'exercice d'un emploi « à l'essai » par les titulaires d'une pension d'invalidité tout en suspendant le versement de leur pension pendant quelque temps, ce qui est désormais devenu possible. En outre, il était préconisé que tous les dossiers d'invalidité soient soumis à un réexamen périodique en fonction notamment des progrès médicaux et des possibilités de réadaptation ayant pu apparaître depuis l'octroi de la pension d'invalidité (OCDE, 2003b). Il convient d'adopter la stratégie de la carotte et du bâton. La « carotte » est importante pour surmonter les risques financiers et psychologiques associés à une reprise de l'activité : que penseront les collègues de moi ? que ferai-je si je perds de nouveau mon emploi ? Au Royaume-Uni, un mécanisme de crédit pour retour à l'activité prévoyant un versement supplémentaire de 40 livres sterling par semaine durant six mois a été expérimenté dans le cadre du programme *Pathways to Work*, et fera désormais partie du dispositif normal prévu pour les personnes qui quittent le régime d'invalidité (OCDE, 2005c ; UK Department of Work and Pensions, 2006).

Avec le programme d'emplois flexibles, le Danemark dispose apparemment de l'instrument idoine pour aider les titulaires de pensions d'invalidité à reprendre une activité, mais il est rarement utilisé à cette fin. En 2003, sur 1 000 titulaires d'une pension d'invalidité, un seul a pris un emploi flexible (Conseil économique, 2005), ce qui représente à peine 2 % du total des entrées dans le programme d'emplois flexibles, et quelque 6 000 pensionnés seulement ont un emploi protégé (*skånejob*). Les communes pourraient se montrer beaucoup plus actives pour réviser les dossiers de pension d'invalidité ; afin de faciliter ce processus, il faudrait instaurer l'obligation pour les pensionnés d'accepter les emplois flexibles que la municipalité peut leur offrir. Étant donné le montant élevé de la subvention salariale dans le contexte du programme d'emplois flexibles, cette disposition serait financièrement intéressante pour les personnes concernées. Le bénévolat est un autre moyen pour un individu de prendre confiance et d'acquérir des compétences professionnelles très utiles ; les expériences individuelles relatées dans les médias montrent que de nombreux titulaires d'une pension d'invalidité s'impliquent dans des associations locales. Il appartient aux services sociaux des communes de réagir en

conséquence et d'aider ceux qui le peuvent à passer progressivement du bénévolat à un véritable emploi.

Recherche d'emploi et mesures d'activation pour les bénéficiaires de l'aide sociale

Les personnes sans emploi qui n'ont pas droit aux indemnités de chômage sont prises en charge par leur commune. Si, de l'avis des services municipaux, la personne en question n'a pas d'autres problèmes que le chômage, elle doit s'inscrire auprès des services de l'emploi, mais dans les autres cas, elle n'en a pas l'obligation. De ce fait, beaucoup de chômeurs sont peu connus des employeurs. L'obligation de s'inscrire auprès des services de l'emploi devrait donc être étendue.

Pour les moins de 25 ans, les mesures renforcées d'activation et de formation instaurées en 1996 ont été une grande réussite, et elles devraient servir de base pour une extension de cette approche à toutes les personnes de moins de 30 ans. De fait, le taux de chômage des moins de 25 ans est nettement inférieur à la moyenne de tous les groupes d'âge – situation inverse de celle observée dans les années 80 et au début des années 90, mais aussi de ce qu'on constate dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Depuis 2001, les nouvelles mesures d'activation et de formation sont également proposées aux personnes âgées de 25 à 29 ans, mais les règles spéciales d'attribution des prestations ne s'appliquent encore qu'au groupe des 18-24 ans. L'extension de ces règles à toutes les personnes de moins de 30 ans est une mesure qui figure aussi bien dans les propositions de la Commission des affaires sociales que dans celles du gouvernement.

Intégration des migrants sur le marché du travail

À l'heure actuelle, de nombreux migrants sont inactifs et absents du marché du travail. À 50 % en 2002, le taux d'emploi des ressortissants des pays non membres de l'UE qui vivent au Danemark n'atteint pas les deux tiers de celui des nationaux de l'UE. À titre de comparaison, en Allemagne, le taux d'emploi des nationaux hors UE (51 % en 2002) représente plus des deux tiers de celui des nationaux de l'UE. Cette simple comparaison montre que, s'il existe une différence marquée de taux d'emploi entre les Danois de souche et les migrants, en général les migrants qui s'établissent dans d'autres pays européens ont aussi des taux d'emploi bas. Le phénomène tient en partie à la modification de la composition des flux migratoires qui s'est produite ces deux dernières décennies : les demandeurs d'asile et le regroupement familial sont devenus une source majeure d'immigration au Danemark. Aujourd'hui, les trois quarts des résidents nés à l'étranger viennent de pays peu développés et beaucoup sont dépourvus des compétences de base (OCDE, 2003b). Plus de 70 % des migrants d'âge actif en provenance de l'Afghanistan, de l'Irak et de la Somalie perçoivent des transferts publics de revenu, contre 25 % à peine pour les migrants en provenance de la Chine et de la Thaïlande – pourcentage voisin de celui des Danois de souche. La maîtrise de la langue est une question cruciale; des études montrent qu'une bonne connaissance du danois et l'acquisition d'une formation professionnelle au Danemark augmentent considérablement les chances d'emploi (Tranæs et Zimmermann, 2004).

Les politiques devraient privilégier l'acquisition de compétences et l'activation précoce ainsi que les incitations économiques. Dans le cadre du programme *Une nouvelle chance pour tous*, en vigueur depuis mai 2005, diverses initiatives sont mises en œuvre pour consolider les compétences linguistiques et assurer une activation précoce et une formation professionnelle à l'intention des migrants de seconde génération. L'efficacité

des mesures d'activation dépend largement de la façon dont elles sont appliquées localement, et les pratiques semblent très variables à cet égard. Dans certaines communes, la moitié des migrants en chômage sont inscrits auprès des services de l'emploi, alors que dans d'autres on n'en compte pas un seul (ministère de l'Emploi, 2005a).

Avec la mise en place de prestations initiales spéciales et de prestations de départ durant les sept premières années, les trappes à chômage ont été atténuées. Toutefois, pour que les incitations renforcées à rechercher un emploi soient efficaces, il faut que les partenaires sociaux acceptent d'élargir les possibilités d'ajustement des salaires, car il existe un décalage considérable entre les salaires prévus par les conventions collectives et les aptitudes professionnelles de nombreux migrants. Au nombre des propositions gouvernementales avancées dans ce domaine figurent notamment des subventions salariales ciblées et des mesures d'intégration prévoyant un accompagnement renforcé sur le lieu de travail.

Tirer parti de l'arrivée de travailleurs des nouveaux États membres de l'UE

L'économie danoise ne peut que bénéficier de l'augmentation des entrées de travailleurs en provenance des nouveaux États membres de l'UE, notamment parce que cela permet d'assouplir les contraintes de capacité dans le secteur de la construction. Tout citoyen de l'Union européenne a le droit de travailler dans un autre État membre de l'Union. Toutefois, pour les nouveaux États membres qui ont adhéré à l'Union en mai 2004, il existe une période de transition de sept ans au maximum. Durant cette période, les travailleurs en provenance des États baltes, de la République tchèque, de la Hongrie, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Slovénie font l'objet de restrictions d'accès sur les marchés du travail de la plupart des 15 « anciens » États membres, à l'exception de l'Irlande, de la Suède et du Royaume-Uni. La première phase de l'accord prendra fin le 30 avril 2006, mais le Danemark et quelques autres États membres ont déjà informé la Commission de l'UE qu'ils entendent prolonger leurs accords transitoires jusqu'à fin avril 2009. Au Danemark, en vertu de l'« Accord avec l'Est » (*Østaføtal*), les citoyens des nouveaux États membres sont autorisés à travailler au Danemark sous réserve d'être employés à plein-temps à des conditions conformes aux conventions collectives entre les syndicats et les entreprises. Il y a toutefois d'autres moyens d'entrer sur le marché du travail danois, notamment en créant une entreprise au Danemark ou en y étant détaché par une société étrangère qui assure des services au Danemark, auquel cas il n'existe pas de dispositions transitoires spéciales⁸.

Jusqu'ici, l'afflux de travailleurs des nouveaux États membres de l'UE a été assez limité. Fin janvier 2006, on ne comptait que 3 655 permis en vigueur, soit moins de 0.2 % de l'emploi total. La plupart des travailleurs viennent de la Pologne (48 %) et de la Lituanie (31 %); ils travaillent essentiellement dans l'agriculture (38 %), la construction (13 %) et les services aux entreprises (10 %) (tableau 2.2). Leur emploi est souvent saisonnier ou temporaire, car la plupart des permis ont une validité inférieure à un an et un tiers d'entre eux sont délivrés pour une durée de moins de quatre mois⁹. Néanmoins, on a des raisons de penser que dans des secteurs tels que la construction qui accueillent un certain nombre de travailleurs étrangers, ces derniers ont eu un effet modérateur sur la hausse des salaires. De fait, dans le cas de la Norvège, où le nombre de permis de travail a quadruplé depuis l'élargissement de l'UE, les chiffres récents indiquent que cette évolution a eu un effet de freinage significatif sur les salaires en dépit d'un niveau d'activité élevé¹⁰.

Tableau 2.2. **Travailleurs migrants en provenance des nouveaux États membres de l'UE**

Permis en vigueur en janvier 2006, par branche d'activité

	% du total des permis en vigueur	% de l'emploi à temps plein
Agriculture, maraîchage et foresterie	38	4.6
Pêche	2	4.3
Santé	7	0.6
Hôtellerie et restauration	5	0.4
Construction	13	0.3
Textiles et cuir	1	0.3
Alimentation, boissons et tabac	4	0.2
Services aux entreprises	10	0.2
Associations, culture et collecte des ordures	4	0.2
Autres activités ¹	17	N/A

1. Regroupe les branches dans lesquelles le nombre de permis en vigueur représente moins de 0.2 % de l'emploi à temps plein.

Source : Statistiques Danemark; l'Agence nationale pour le marché du travail; calculs de l'OCDE.

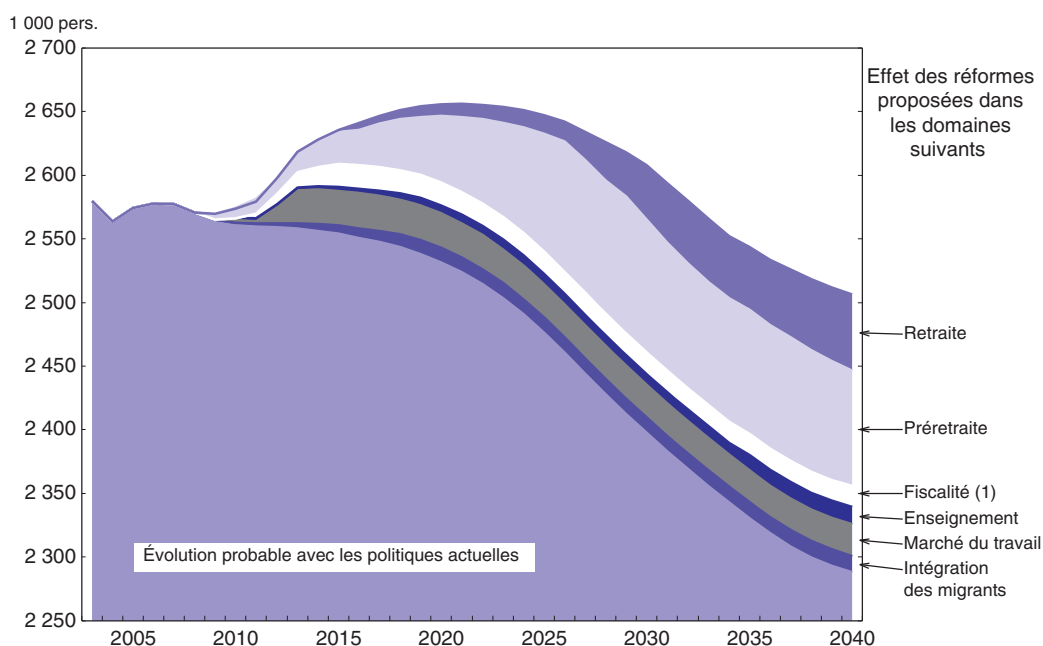
Les entrées de travailleurs étrangers peuvent atténuer les goulets d'étranglement, notamment dans le secteur de la construction, mais les délais de traitement des demandes et de délivrance des permis constituent un important obstacle à cet égard (Rambøll Management, 2005). Pour les travailleurs ayant reçu une offre d'emploi d'une entreprise liée par une convention collective, la procédure demande 24 jours en moyenne. En revanche, s'il s'agit d'une entreprise qui n'a pas conclu de convention collective, le délai de traitement du dossier atteint 63 jours, notamment parce qu'il faut consulter au préalable la Commission régionale du marché du travail qui vérifie que les conditions de salaire et de travail en vigueur au Danemark sont respectées. Afin de réduire ces délais administratifs, un accord politique conclu à la fin du mois de mars a institué une procédure d'approbation préalable pour les entreprises liées par une convention collective qui veulent recruter des travailleurs étrangers.

Étant donné que le marché du travail devient de plus en plus tendu, il convient d'examiner les ajustements susceptibles d'aider le Danemark à mieux tirer parti de l'entrée de travailleurs des nouveaux États membres de l'UE, comme l'ont fait des pays tels que l'Autriche, l'Irlande et la Norvège. Tout d'abord, on pourrait accélérer les formalités de délivrance des permis de séjour et de travail pour toutes les entreprises, y compris celles qui n'ont pas signé de convention collective. Les services publics de l'emploi devraient s'efforcer d'aider les entreprises à entrer en contact avec des travailleurs au chômage dans les nouveaux États membres de l'UE, mais aussi en Allemagne orientale et dans d'autres pays de l'UE où des ouvriers du bâtiment très compétents sont dépourvus d'emploi. Pour beaucoup de ceux qui viennent – ou qui pourraient venir –, le séjour au Danemark n'est pas simplement un moyen de gagner de l'argent, mais aussi l'occasion d'acquérir une expérience professionnelle utile. Il est probable que bon nombre des Polonais et des Lituaniens qui viennent travailler à la campagne espèrent se former dans un secteur agricole danois où les qualifications sont très élevées, puis rentrer au pays et y créer leur propre exploitation. Cela pourrait inspirer un modèle plus général selon lequel il est admis que les travailleurs de ces pays touchent des salaires assez bas en comparaison de leurs homologues danois, tout en acquérant des compétences professionnelles et en se familiarisant avec les caractéristiques institutionnelles du marché du travail danois, notamment avec le rôle des syndicats.

Conclusions

Pour que le système de protection sociale reste viable en termes budgétaires, il faut accroître l'emploi, à plus ou moins brève échéance. Comme le montrent les effets estimés des propositions de la Commission des affaires sociales, un large éventail de sources peut contribuer à cet accroissement, mais pour obtenir des effets de grande ampleur, il faut mettre en œuvre des réformes visant l'âge de départ à la retraite, et en particulier le régime de préretraite volontaire (graphique 2.6). Des actions insuffisantes dans ce domaine ne peuvent pas être compensées par des efforts accrus pour intégrer les migrants; certes, une meilleure intégration des migrants est nécessaire, mais sa contribution à l'emploi global ne peut être que limitée. S'agissant des réformes de la retraite, une décision rapide aurait l'avantage de laisser un délai de préparation raisonnable aux travailleurs âgés actuels. En revanche, il n'est pas nécessaire de différer ou d'annoncer à l'avance les réformes concernant la durée d'indemnisation du chômage, les emplois flexibles et les pensions d'invalidité, car on peut penser que personne n'envisage à l'avance de recourir à ces dispositifs.

Graphique 2.6. **Effets sur l'emploi des propositions de la Commission des affaires sociales**¹



1. L'effet illustré par le graphique consiste en un accroissement du nombre de personnes pourvues d'un emploi, à quoi il faut ajouter un plus grand nombre d'heures travaillées par personne. Au total, la réforme fiscale augmente l'offre de main-d'œuvre de l'équivalent de 40 000 personnes employées à temps plein.

Source : Commission des affaires sociales.

Encadré 2.2. **Résumé des recommandations sur la réforme de la protection sociale et sur l'offre de main-d'œuvre**

Cet encadré résume uniquement les recommandations formulées dans le présent chapitre. Les chapitres 1 et 3 examinent les moyens d'aider les jeunes à entamer et achever leurs études plus rapidement et de stimuler l'offre de travail par des réductions d'impôts.

Préretraite et pensions

- Supprimer progressivement la pension de préretraite volontaire (*efterløn*).
- Faciliter le départ progressif à la retraite par l'exercice d'un travail à temps partiel avant et après l'âge officiel de versement de la pension, tout en rendant la pension publique de vieillesse plus flexible et plus neutre sur le plan actuariel.
- Supprimer les clauses de départ obligatoire à la retraite inscrites dans les conventions collectives.

Indemnités d'assurance-chômage

- Étendre le dispositif d'activation aux personnes âgées de 58-59 ans, et abolir l'exemption qui fait que les indemnités de chômage peuvent être perçues sans interruption entre l'âge de 51 ans et le départ en préretraite à 60 ans.
- Réduire la durée normale de versement des indemnités de chômage, actuellement de quatre ans, pour la ramener aux alentours de la durée en vigueur dans les autres pays nordiques, soit entre 1 et 2 ans.

Personnes en longue maladie et ne souffrant pas d'un handicap trop sévère

- Réduire la prestation perçue pendant le programme de réadaptation, de façon que les participants trouvent un intérêt financier à accepter les emplois qui leur seraient offerts.
- Réduire encore le montant maximum de la subvention salariale aux emplois flexibles, jusqu'à un niveau égal ou inférieur à celui de la pension d'invalidité. En outre, les emplois flexibles devraient donner lieu à un salaire pour les heures travaillées et à une prestation de chômage pour les heures non travaillées.
- Revoir chaque dossier d'emploi flexible à intervalles réguliers, par exemple tous les deux ans, la subvention salariale venant à expiration à moins d'être reconduite. Si l'aptitude au travail s'améliore, la subvention salariale devrait être réduite progressivement.
- Les services sociaux municipaux devraient s'employer beaucoup plus activement à réexaminer les dossiers de pension d'invalidité, afin notamment de prendre en compte les nouvelles possibilités de traitement médical et de réadaptation. Les titulaires de pensions d'invalidité devraient être tenus d'accepter les offres d'emplois flexibles que la commune peut leur proposer.

Allocataires de l'aide sociale en chômage

- Veiller à ce que tous les allocataires de l'aide sociale ne souffrant pas de problèmes graves hormis le chômage soient inscrits auprès des services de l'emploi de façon à être plus visibles par les employeurs.
- Étendre les règles d'octroi des prestations applicables aux jeunes de moins de 25 ans, de manière à ce qu'elles couvrent toutes les personnes de moins de 30 ans, afin de compléter le programme renforcé d'activation et de formation déjà mis en œuvre pour ce groupe d'âge.

Encadré 2.2. **Résumé des recommandations sur la réforme de la protection sociale et sur l'offre de main-d'œuvre** (suite)

Migrants inactifs

- Continuer d'améliorer les compétences linguistiques et professionnelles des migrants. Dans les communes où les migrants ne sont pas actuellement considérés comme prêts à exercer un emploi, veiller à ce que les autorités municipales révisent leurs pratiques d'activation.

Travailleurs des nouveaux États membres de l'UE

- Accélérer les formalités administratives pour la délivrance des permis de séjour et de travail en faveur des personnes qui cherchent un emploi dans des entreprises qui ne sont pas couvertes par un accord douanier.
- Les services publics pour l'emploi pourraient s'efforcer d'aider les entreprises à se mettre en rapport avec les travailleurs en chômage dans les nouveaux États membres de l'UE ainsi qu'en Allemagne orientale et dans d'autres pays de l'UE où des ouvriers du bâtiment chevronnés sont toujours en chômage.

Notes

1. Dans une enquête effectuée en 2000 par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, les personnes interrogées devaient répondre aux questions suivantes : « au cours des 12 mois écoulés, avez-vous fait l'objet d'une discrimination liée à l'âge dans le cadre de votre travail? » et « dans l'établissement où vous travaillez, êtes-vous au courant de l'existence de discriminations liées à l'âge? ». En Autriche, en Finlande et aux Pays-Bas, plus de 10 % des personnes interrogées ont répondu « oui » à l'une de ces questions. Le taux moyen de réponses positives pour les pays de l'UE15 a été de 5 %, contre 1 % à peine au Danemark.
2. En Suède, la durée de versement des indemnités de chômage peut être prolongée jusqu'à un an et huit mois environ si le prestataire est couvert par la garantie d'activation. Mais cette période reste néanmoins beaucoup plus courte que la durée de quatre ans observée à l'heure actuelle au Danemark.
3. Cette estimation résulte d'une simulation dans laquelle les taux actuels d'entrée par groupes d'âge de cinq ans sont maintenus constants indéfiniment et associés à une simple série d'hypothèses quant à la durée moyenne qui s'écoule entre l'entrée dans le régime et le basculement sur la pension publique de vieillesse ou tout autre type de sortie.
4. Ces évaluations ont été citées dans *Arbejdsmarkedspolitisk Agenda*, publié par la Confédération des employeurs danois le 26 janvier et le 9 février 2006.
5. Cette possibilité prendra fin en juillet 2006, sauf s'il peut être établi que le travailleur était initialement passé d'un emploi ordinaire à temps plein à un emploi à temps partiel en raison du handicap ou d'une autre limitation d'aptitude professionnelle qui lui permet d'accéder au programme d'emplois flexibles.
6. La Commission des affaires sociales a proposé un plafond encore plus bas, à 154 700 couronnes (91 % de l'indemnité maximum de chômage) qui correspondrait à la prestation versée à ceux qui participent au programme d'emplois flexibles mais qui n'ont pas encore obtenu un emploi flexible.
7. De surcroît, il serait alors politiquement plus aisé d'appliquer les ajustements futurs du dispositif à l'ensemble du stock d'emplois flexibles. Il est à remarquer que l'accord politique de février exempte les participants actuels au régime d'emplois flexibles de certains des ajustements les plus importants, en particulier du plafonnement de la subvention salariale. Si le droit à un emploi flexible expirait tous les deux ans, les anciens bénéficiaires seraient automatiquement transférés à des emplois flexibles régis par les nouvelles conditions sans qu'il puisse y avoir de débat sur une expropriation de droits.
8. Les entreprises établies dans les nouveaux États membres mais assurant des services au Danemark par l'intermédiaire de travailleurs détachés sont soumises aux mêmes réglementations que les entreprises établies dans les « anciens » États membres de l'UE. Contrairement à la plupart

des autres pays de l'UE, le Danemark n'applique de législation sur le salaire minimum ni aux nationaux danois, ni aux travailleurs étrangers détachés, car cette question relève des négociations entre les syndicats et les employeurs. Le régime applicable dans chaque entreprise dépend donc de son affiliation éventuelle à une association d'employeurs et des accords qu'elle passe avec les syndicats.

9. Selon un rapport récent de la Commission de l'UE, les déplacements de travailleurs des nouveaux États membres vers les pays de l'UE15 ont été jusqu'ici assez limités, sauf en Autriche et en Irlande (Commission de l'UE, 2006). Toutefois, il ne semble pas y avoir de lien direct entre la mobilité et les accords transitoires spécifiques en vigueur, ce qui montre que les entrées de travailleurs étrangers dans l'UE15 reflètent plus probablement les conditions de la demande et de l'offre.
10. Évaluation faite par Øystein Olsen, président du Comité technique des accords salariaux (TBU), dans un entretien accordé au journal *Dagens Næringsliv*, 22 février 2006.

Bibliographie

- Commission des affaires sociales (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* (L'avenir de la protection sociale – Notre choix), janvier, www.velfaerd.dk.
- Commission européenne (2006), *Rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires visées au traité d'adhésion de 2003 (période du 1^{er} mai 2004 au 30 avril 2006)*, communication de la Commission, COM(2006).
- Confédération des employeurs (2006), *Arbejdsmarkedspolitisk Agenda* (Bulletin d'information sur le marché du travail), 9 mars, www.da.dk.
- Confédération des employeurs (2005), *Arbejdsmarkedsrapport 2005* (Rapport sur le marché du travail 2005), décembre, www.da.dk.
- Confédération des employeurs (2003), *Seniors & the Labour Market*.
- Confédération des industries danoises (2005), *Danmark i vækst – veje til fremtidens velstand og velfærd* (Le Danemark en croissance – La santé et la protection sociale sur la voie de l'avenir), septembre, www.di.dk.
- Confédération des syndicats (2005), *I arbejde for velfærd* (Travail et protection sociale), novembre, www.lo.dk.
- Conseil économique (2005), *Dansk Økonomi* (Économie danoise), printemps, www.dors.dk.
- Jørgensen, M., H. Holt, P. Hohnen et G. Schimmell (2006), *Job på særlige vilkår* (Des emplois sous conditions spéciales), The Danish National Institute of Social Research, SFI, www.sfi.dk.
- Layard, R. (2004), *Mental Health: Britain's Biggest Social Problem?*, document présenté à un séminaire du gouvernement du Royaume-Uni, décembre.
- Layard, R. (2005), *Happiness – Lessons from a New Science*, Penguin.
- Ministère de l'Emploi (2005a), *Serviceeftersyn af Flere i arbejde* (suite du projet Accroître l'activité et l'emploi), octobre, www.bm.dk.
- Ministère de l'Emploi (2005b), *Ledighed blandt de 50-65-årige* (Le chômage chez les 50-65 ans), suite du projet Accroître l'activité et l'emploi, *Analytical Paper*, n° 4, www.bm.dk.
- Ministère de l'Emploi (2006), *Nye veje til arbejde – Hjælp til sindslidende og andre grupper*, (Nouvelles passerelles vers l'emploi – Aider les personnes souffrant d'affections mentales et d'autres groupes vulnérables), mars 2006, www.bm.dk.
- Ministère des Finances (2003), *Budgetredøgørelse 2003* (Examen du budget 2003), février, www.fm.dk.
- Ministère de l'Intégration (2005), *En ny chance til alle* (Une nouvelle chance pour tous), www.inm.dk.
- Ministère des Affaires sociales (2002), *Vejledning om førtidspension fra 1. januar 2003* (Guide administratif des pensions d'invalidité à compter du 1^{er} janvier 2003), www.social.dk.
- Commission nationale de recours (2005a), *Analyser af førtidspensionsområdet* (Analyse du régime d'invalidité), juin, <http://cms.ast.dk/>.
- Commission nationale de recours (2005b), *Førtidspensioner: Årsstatistik 2004* (Régime d'invalidité : statistiques annuelles 2004), juin, <http://cms.ast.dk/>.

- Commission nationale de recours (2006), *Førtidspensioner: Kvartalsstatistik 2005:4* (Régime d'invalidité : statistiques trimestrielles, 4ème trimestre 2005), février, <http://cms.ast.dk/>.
- OCDE (2003a), *Transformer le handicap en capacité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/surveys/denmark.
- OCDE (2005b), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- Rambøll Management (2005), *Analyse af EU-udvidelsens betydning for det danske arbejdsmarked* (Incidence de l'élargissement de l'UE sur le marché du travail danois), novembre.
- Tranæs, T. et K.F. Zimmermann (2004), *Migrants, Work, and the Welfare State*, University Press of Southern Denmark.
- UK Department of Work and Pensions (2006), *Welfare Reform Green Paper*, janvier, www.dwp.gov.uk/aboutus/welfarereform/

ANNEXE 2.A1

Les intentions du gouvernement en matière de réforme de la protection sociale

Le 4 avril 2006, le gouvernement danois a exposé ses intentions de réforme du système de protection sociale, et des négociations ont ensuite été entamées avec les autres partis au sein du Parlement en vue de dégager la majorité requise pour modifier la législation. Ce train de mesures, intitulé *La prospérité et la protection sociale de demain : réformes du système de protection sociale et investissement pour l'avenir*, rassemble divers éléments émanant de la Commission des affaires sociales, du Conseil de la mondialisation et du Comité mixte pour la formation des adultes. Il reprend donc un certain nombre de réformes déjà énoncées dans la *Stratégie pour le Danemark dans l'économie mondiale* et décrites à l'annexe 3.A1, sur lesquelles nous ne reviendrons pas ici.

Investissements pour l'avenir

- Afin de renforcer les incitations à faire des études ou à travailler, la règle spéciale d'octroi des prestations qui s'applique aux jeunes âgés de 18 à 24 ans sera étendue au groupe des 25-29 ans. En dessous de l'âge de 30 ans, les indemnités de chômage diminueront de moitié au bout de six mois pour toute personne sans formation professionnelle, et l'aide sociale, pour ceux qui la touchent, sera réduite aux deux tiers du montant versé aux adultes; les personnes qui ont des enfants continueront de percevoir les indemnités et prestations complémentaires prévues pour les adultes. Pour avoir droit à une aide, il faudra accepter les formations offertes et ne pas les abandonner en cours de route sans raison valable. De plus, l'État cessera de rembourser aux communes les dépenses qu'elles consacrent aux aides passives en faveur des moins de 30 ans, mais il leur versera une prime égale à 17 % du PIB par habitant pour chaque entrée en formation supplémentaire d'un jeune de 18 ans, par rapport aux effectifs de l'année précédente; une pénalité de même montant sera appliquée en cas de diminution de ces effectifs.

Augmenter le nombre d'années d'activité sur le marché du travail

Raccourcir la durée des études

- Ceux qui commenceront leurs études supérieures plus de deux ans après avoir terminé le cursus secondaire requis pour l'entrée à l'université verront leur bourse mensuelle de subsistance diminuée de 1 000 couronnes (135 euros), mais ils auront accès à des prêts plus importants. Pour tous les étudiants, une somme de 1 000 couronnes sera retenue chaque mois sur la bourse d'études et versée sous forme de prime à la fin du semestre, à condition de justifier de progrès satisfaisants. Il ne sera plus possible de prolonger la

bourse d'études pour une période supplémentaire de 12 mois au-delà de la durée prévue du cursus suivi, mais l'accès aux prêts étudiants sera élargi. De même, il ne sera plus possible d'épargner les sommes perçues au titre des bourses pour les utiliser après la fin prévue du cursus, mais le plafond de revenu au-delà duquel intervient le retrait de la bourse sera relevé. Ces changements doivent entrer en vigueur à l'été 2008.

- Les mémoires de master devront être remis au bout d'un semestre. Les universités seront tenues d'offrir un soutien pédagogique actif aux étudiants qui risquent de prendre du retard et d'abandonner en cours de route. Le financement des universités, dont le versement dépend déjà des résultats aux examens et non du nombre d'inscriptions, sera strictement limité à la durée prévue des cursus plus un an, et une partie des fonds ne sera débloquée qu'en fin de scolarité, lorsque l'étudiant aura obtenu la totalité de son diplôme. Ces changements sont également programmés pour l'été 2008.

Retarder la sortie du marché du travail

- L'âge d'ouverture des droits à la pension de vieillesse du régime public sera relevé d'un an à deux reprises, en 2023 et en 2025, et passera ainsi de 65 à 67 ans. La préretraite volontaire sera maintenue, mais l'âge à atteindre pour y prétendre sera porté de 60 à 63 ans, après avoir été repoussé trois fois d'un an, en 2017, en 2019 et en 2021, et sa durée maximale sera ramenée de 5 à 4 ans. À partir de 2025, ces seuils seront indexés sur l'espérance de vie à 60 ans, de sorte que le nombre d'années de retraite demeure constant.
- Le régime de préretraite volontaire restera un régime contributif, mais la durée de cotisation passera de 25 à 30 ans et les premiers versements devront intervenir avant l'âge de 30 ans, afin de réduire la part de la subvention publique. De plus, la cotisation annuelle augmentera légèrement, de 667 couronnes (90 euros), tandis que la cotisation d'assurance-chômage diminuera dans les mêmes proportions. Personne ne pourra être admis de façon automatique et ceux qui souhaiteraient quitter le régime après cette réforme auront la possibilité de le faire, la totalité de leurs cotisations étant alors transférées sur leur plan individuel d'épargne retraite avant 2009, avec une prime de 65 %. Par ailleurs, la prime non imposable versée à ceux qui continuent à travailler pendant au moins deux ans après l'âge d'ouverture des droits à la préretraite sera augmentée de 50 %. Tous ces changements ne concernent cependant que les personnes aujourd'hui âgées de moins de 50 ans. De plus, même si la réforme est menée à son terme intégralement, le montant net d'impôt des prestations perçues pendant les quatre années de préretraite sera trois fois plus élevé que celui des cotisations versées, ce qui signifie que les deux tiers des coûts seront supportés par l'État. Pour une personne qui resterait en activité et qui opterait pour la préretraite volontaire pendant deux des quatre années prévues, le financement serait réparti à parts égales entre les cotisations et l'État.
- L'âge à partir duquel l'épargne retraite privée peut être perçue à des conditions fiscales favorables sera relevé parallèlement à celui de la préretraite volontaire, sauf pour les plans de retraite déjà ouverts aujourd'hui. D'autres limites d'âge applicables au système de prestations ou à la retraite des fonctionnaires sont également alignées sur les seuils en vigueur pour la préretraite et la pension de vieillesse publique, et seront ajustées en même temps qu'eux. Quant au régime de préretraite à temps

partiel (déjà très modeste puisqu'il ne concerne que 1 200 personnes, contre 256 000 pour la préretraite volontaire complète), il sera progressivement supprimé.

- Toutes les exceptions aux règles d'attribution des indemnités de chômage et aux mesures d'activation pour les quinquagénaires et sexagénaires seront progressivement supprimées à compter de janvier 2007. Par ailleurs, les dispositions qui visent à prévenir les discriminations liées à l'âge sur le marché du travail seront étendues à toutes les personnes jusqu'à l'âge de 70 ans, au lieu de 65 ans aujourd'hui. Dans le secteur de la police et de la défense, les conventions collectives qui imposent le départ à la retraite à 60 ans seront renégociées. Enfin, des aides publiques sont prévues pour faire évoluer les pratiques de travail de manière à éviter l'épuisement des travailleurs.

Intensifier la lutte contre le chômage

- La durée de versement des indemnités de chômage reste fixée à quatre ans, mais des mesures d'activation très énergiques, en matière de recherche d'emploi ou d'emplois aidés, sont appliquées au bout de 2 ans et demi d'indemnisation. D'autre part, la période de travail requise pour pouvoir bénéficier à nouveau des indemnités de chômage à l'expiration de la période de quatre ans passe de six mois à un an. Les obligations de disponibilité et les sanctions en cas de travail au noir sont renforcées.

Améliorer l'intégration

Accroître l'emploi des migrants et de leurs descendants

- Le gouvernement va inviter les partenaires sociaux à participer aux négociations sur les conditions particulières à prévoir pour le recrutement des migrants, notamment en matière de salaires, par dérogation aux conventions collectives ordinaires. Ces mesures seront complétées par un dispositif de subventions salariales temporaires et d'accompagnement, et des partenariats seront proposés aux grandes entreprises. Les bénéficiaires de l'aide sociale ayant d'autres problèmes que le chômage se verront offrir une période d'activation d'au moins un mois tous les six mois. Des sanctions financières sont prévues à l'encontre des communes qui n'offriraient pas ces mesures d'activation en temps voulu. Les dix communes qui comptent le plus grand nombre d'immigrés au chômage bénéficieront d'un soutien financier pour recruter des consultants spécialisés dans le domaine de l'emploi.

Attirer des migrants plus qualifiés

- Un permis de séjour sera accordé à toute personne ayant reçu une offre d'emploi assortie d'une rémunération supérieure à 105 % du salaire de l'ouvrier moyen. Tous les étrangers qui ne peuvent pas faire état d'une offre d'emploi spécifique mais qui ont de bonnes chances de trouver du travail, notamment ceux qui préparent un diplôme d'études supérieures au Danemark, se verront délivrer une carte verte leur permettant de séjourner six mois dans le pays.
- Pour obtenir un permis de séjour de *durée illimitée*, les immigrés devront passer un test de danois et prouver qu'ils ont exercé un emploi régulier pendant deux années au moins, cette obligation s'ajoutant au critère actuel qui fixe à sept ans la présence minimale exigée dans le pays. Enfin, le regroupement familial ne sera possible que pour les candidats qui auront passé avec succès dans leur pays d'origine un examen

destiné à vérifier qu'ils possèdent une connaissance suffisante de la langue et de la société danoises.

Source : Gouvernement (2006), *Fremtidens velstand og velfærd – velfærdsreformer og investeringer i fremtiden*, résumé en anglais sous le titre *Future Prosperity and Welfare – Welfare Reforms and Investment for the Future* (La prospérité et la protection sociale de demain – Réformes du système de protection sociale et investissement pour l'avenir), www.fm.dk.

Chapitre 3

Accroître le capital humain et mieux l'utiliser

Une des principales faiblesses qui limitent la capacité de l'économie danoise à tirer parti de la mondialisation réside dans le rythme étonnamment lent des progrès réalisés en matière de formation de capital humain. Quatre-vingt-six pour cent seulement des personnes âgées de 25 à 34 ans ont au moins achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, soit le taux le plus faible parmi les pays nordiques. La proportion d'une cohorte de jeunes qui suit des études supérieures est relativement élevée. Toutefois, étant donné que ces études commencent généralement à l'âge de 23 ans et qu'elles s'étalent sur une longue période, le nombre d'années restant pour récolter les fruits de ces qualifications sur le marché du travail est insuffisant. Dans ce chapitre sont examinées les initiatives prises par les autorités en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement, puis étudiés de manière approfondie les moyens pouvant être mis en œuvre pour renforcer les incitations à l'acquisition de capital humain et à son utilisation.

Globalement, le Danemark affiche des résultats comparables à d'autres pays de l'OCDE en termes de niveau de formation, mais son image de pays en pointe sur le plan des qualifications ne correspond plus à la réalité. Tous les groupes d'âge disposent d'un bagage relativement satisfaisant en matière d'enseignement général, mais le Danemark se distingue des autres pays nordiques par une plus grande homogénéité entre les différents groupes d'âge en ce qui concerne la proportion d'individus ayant au moins achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (graphique 3.1).

Par ailleurs, les écarts de gains entre individus en fonction de leur niveau de formation sont moins marqués que dans d'autres pays. Cela peut s'expliquer par le fait que même les personnes n'ayant pas un niveau moyen ou supérieur d'enseignement formel ont peut-être davantage bénéficié de formations pour adultes que dans d'autres pays. Une autre explication possible tient à la proportion plus importante de diplômés en sciences humaines, généralement moins bien payés, qui va de pair avec un pourcentage de diplômés en sciences naturelles et en technologie plus faible que dans des pays comme la Finlande ou la Suède. En outre, l'étroitesse de la distribution des gains entre les différents niveaux de formation est renforcée par la baisse tendancielle du nombre d'individus peu qualifiés, dans la mesure où les actifs qui partent en retraite ont en moyenne un niveau d'instruction plus faible que les jeunes cohortes qui arrivent sur le marché de l'emploi. Malgré la diminution de la demande relative de travailleurs peu qualifiés, leur rémunération relative a donc bien résisté. Au cours des dix prochaines années, toutefois, les individus prenant leur retraite auront un niveau de qualification plus proche de la moyenne de la population active, de sorte que si le recul de la demande se poursuit, il commencera à tirer les salaires vers le bas, à moins que des mesures ne soient prises pour dynamiser les activités de formation (Conseil économique des travailleurs, 2005).

Compte tenu de ces futures évolutions, il sera crucial de stimuler les activités de formation et d'enseignement, tant pour des motifs de productivité que pour l'égalité des revenus. Nous examinerons dans la partie qui suit les politiques mises en œuvre pour améliorer les services d'enseignement, avant de se demander comment mieux faire coïncider les incitations individuelles à l'acquisition de capital humain avec les besoins de la société en matière d'enseignement supérieur.

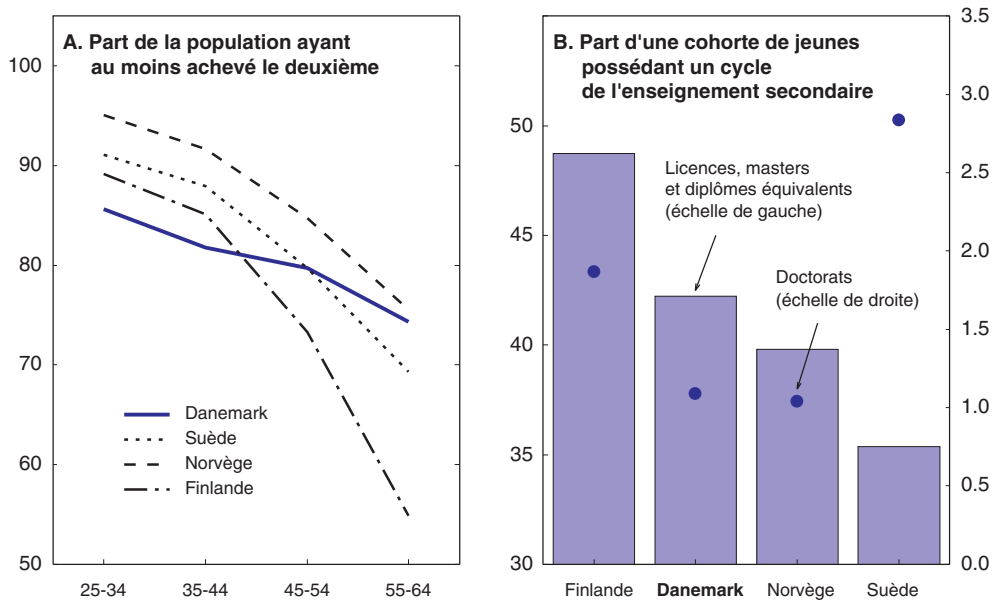
Améliorer les services d'enseignement

L'ambition du gouvernement est d'améliorer les services d'enseignement, ambition qui constitue un élément central de sa récente *Stratégie pour le Danemark dans l'économie mondiale*. L'objectif est qu'en 2015, au moins 95 % de chaque cohorte de jeunes aient achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, et qu'au moins 50 % aient un diplôme de l'enseignement supérieur, à l'âge de 25 ans en règle générale. Pour concrétiser cette ambition, la *Stratégie* prévoit une multitude d'initiatives (annexe 3.A1).

L'enseignement obligatoire a suscité une attention considérable ces dernières années, notamment parce que l'enquête du programme international pour le suivi des acquis des

Graphique 3.1. Niveau de formation par rapport aux autres pays nordiques

Pourcentage, 2003

Source : OCDE, base de données de la publication *Regards sur l'éducation*.

élèves (PISA) a révélé que les résultats scolaires des jeunes de 15 ans laissent fortement à désirer, surtout au vu des dépenses publiques effectuées dans ce domaine. S'agissant des mathématiques et de la résolution de problèmes, les résultats sont légèrement supérieurs à la moyenne de l'OCDE, mais tel n'est pas le cas en matière de lecture, tandis que le Danemark se classe tout au bas de l'échelle des pays membres de l'Organisation pour ce qui est des sciences. Il se peut que les enfants danois acquièrent à l'école d'autres compétences, notamment des capacités de communication et de travail en équipe – telle est du moins l'opinion d'une grande partie de la population – mais il devrait être possible de transmettre ces compétences sans sacrifier pour autant les matières scientifiques et la lecture. À cet égard, les conclusions de l'enquête PISA réalisée à Copenhague sont préoccupantes, puisqu'elle a révélé qu'un grand nombre d'immigrés de deuxième génération semblaient perdus en cours, et qu'ils quittaient l'école avec des capacités de lecture et d'écriture très limitées. L'enquête PISA a débouché sur une étude de l'enseignement obligatoire, dans laquelle l'OCDE recommandait, entre autres, d'améliorer l'évaluation des élèves, de renforcer la fonction de direction au sein des établissements, et de permettre une plus grande spécialisation dans le cadre de la formation des enseignants (OCDE, 2004a). Les suites données à ces recommandations ont été examinées dans l'*Étude* de 2005, ainsi que dans l'édition 2006 de la publication *Objectif croissance*, où il a été souligné qu'une évaluation systématique plus fréquente des résultats scolaires permettrait un dépistage précoce des problèmes d'apprentissage, tandis qu'une spécialisation accrue des enseignants devrait permettre de consolider leurs compétences professionnelles et d'améliorer notamment les connaissances scientifiques des jeunes (OCDE, 2005a et 2006). Des accords politiques ont été conclus récemment tant sur l'évaluation systématique des élèves que sur la formation des enseignants, et les dispositions législatives correspondantes sont actuellement examinées par le Parlement (annexe 1.A1). Les autorités doivent maintenant poursuivre les efforts déployés pour

améliorer l'enseignement obligatoire, notamment en renforçant le contenu éducatif de l'année préparatoire à l'enseignement primaire destinée aux enfants de six ans, et en recentrant ou en supprimant la dixième année d'études, facultative, qui suit la scolarité obligatoire.

Pour que les politiques d'éducation et de formation permettent de développer le potentiel de tous les jeunes, de sérieux efforts s'imposent dans l'enseignement post-obligatoire à vocation professionnelle. Pour remédier au problème fondamental que constitue le manque de places d'apprentissage, une solution évidente pourrait consister à alourdir les prélèvements sur les entreprises qui ne prennent pas d'apprentis. Les mécanismes administratifs nécessaires sont déjà en place, puisque les cotisations patronales obligatoires sont restituées sous forme de subventions salariales aux entreprises qui emploient des apprentis. Augmenter un peu le taux de cotisation et le taux de remboursement constituerait une manière simple de rendre l'apprentissage plus attractif.

S'agissant de l'enseignement supérieur, la stratégie d'adaptation à la mondialisation adoptée par le gouvernement implique une réorganisation institutionnelle significative et un doublement du nombre d'étudiants en doctorat, sachant que la plupart de ces inscriptions supplémentaires devraient concerner les domaines des sciences naturelles, des technologies, notamment des technologies de l'information (TI), et de la santé. Les fonds publics affectés à la recherche, qui devraient atteindre 1 % du PIB d'ici la fin de la décennie, seront de plus en plus alloués suivant une logique concurrentielle. Dans une étude spéciale publiée l'année dernière, l'OCDE a souligné, entre autres, que le fait de remédier aux problèmes d'ordre qualitatif pouvait entraîner un redressement des taux de réussite, et que les universités pouvaient apporter davantage à la société et à l'économie, en resserrant leurs liens avec les entreprises en matière de recherche et en jouant un plus grand rôle dans la formation des adultes (OCDE, 2005b; Université d'Øresund, 2006).

Parallèlement à cette stratégie d'adaptation à la mondialisation, un Comité mixte réunissant l'État et les partenaires sociaux a préparé une réforme de la formation des adultes. Chaque année, plus de 60 % des actifs prennent part à des formations de types divers, qui sont dispensées soit par leur employeur soit par les pouvoirs publics, ce qui correspond à un taux de participation déjà élevé par rapport à ceux observés dans d'autres pays de l'OCDE (ministère des Finances, 2006; OCDE, 2005d). D'après les conclusions du Comité mixte sur la formation tout au long de la vie, l'État et les partenaires sociaux se sont accordés sur un ensemble d'initiatives destinées à favoriser le développement progressif de la formation des adultes. Les pouvoirs publics développeront leur effort d'information et de conseil à l'intention des individus et des entreprises, et ils mettront en place un système de validation des compétences acquises en dehors du système d'enseignement formel. Ils renforceront également la formation préparatoire pour adultes, et adapteront les programmes d'instruction élémentaire à l'environnement concret de chaque lieu de travail. D'autres initiatives ont trait à la formation linguistique des immigrés, aux possibilités de formation professionnelle diplômante pour les adultes sans qualifications, ainsi qu'à l'organisation du système de formation en général, passant notamment par l'utilisation des plages de temps libre. Pour leur part, les partenaires sociaux conviennent qu'il leur incombe de mener des actions de sensibilisation et de promouvoir la formation des adultes, notamment parmi les personnes menacées de chômage, qui manquent souvent de qualifications mais aussi de motivation pour se former. Sur le plan de l'organisation et du financement, le Comité a conclu que le cadre actuel devrait permettre

de prendre en charge une certaine augmentation des activités, mais que le développement du système ne devrait pas se heurter aux limites fixées par les crédits publics. Plusieurs autres instruments de financement sont envisageables. L'un d'eux est déjà en place : il s'agit du fonds utilisé pour rembourser aux employeurs les salaires versés aux travailleurs qui suivent certaines formations. Ce fonds est alimenté par des cotisations patronales obligatoires prévues par la loi. D'autres instruments, tels que des comptes d'épargne, pourraient voir le jour, ceux-ci étant financés par des cotisations arrêtées d'un commun accord entre syndicats et employeurs dans le cadre des conventions collectives. Dans le cadre de la réforme de la protection sociale actuellement à l'étude (chapitres 1 et 2), le gouvernement propose de créer une réserve exceptionnelle de 1 milliard de couronnes pour financer le développement de la formation des adultes, sous réserve que les partenaires sociaux augmentent eux aussi leur contribution financière, ce qui pourrait être décidé au cours des négociations du printemps 2007. En ce qui concerne le système de financement, le Comité a également recommandé aux autorités de veiller à ce que l'offre de formation soit plus sensible à l'évolution de la demande, en modulant davantage les taux de subvention et en mettant à contribution les participants.

Mieux faire coïncider les incitations individuelles avec les besoins de la société en matière d'enseignement supérieur

Malgré l'étroitesse de la distribution des gains bruts, l'incitation économique à poursuivre des études supérieures n'est pas particulièrement faible par rapport à d'autres pays. La lourdeur de la fiscalité des revenus et sa forte progressivité réduisent encore le rendement privé de l'enseignement, mais ce phénomène est contrebalancé par le fait que les bourses d'État destinées à couvrir les frais de subsistance des étudiants sont plus généreuses que dans tout autre pays de l'OCDE. Globalement, les taux de rendement interne privé de l'enseignement supérieur mesurés au Danemark se situent à un niveau intermédiaire par rapport aux autres pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données (tableau 3.1). Cela concorde avec le fait que la proportion d'une cohorte de jeunes poursuivant des études supérieures n'a rien de faible comparée à la situation observée dans d'autres pays.

Cependant, la conjonction d'impôts élevés et de bourses généreuses incite de manière regrettable les jeunes à faire une large pause entre le secondaire et le supérieur, et à prolonger leurs études une fois celles-ci commencées. Naturellement, le fait de terminer son cursus plus tardivement réduit les gains perçus durant la vie active, puisque les compétences acquises servent moins longtemps sur le marché du travail, mais une grande partie de cette perte est en fait un manque à gagner pour les finances publiques, tandis que l'intéressé, lui, bénéficie de tous les avantages immatériels de la « vie étudiante » qui, pour des raisons évidentes, ne sont pas imposés¹.

Le jeune qui achève ses études supérieures ou qui sort d'un établissement professionnel du second degré a cinq ans de plus en moyenne que s'il avait directement continué ses études au terme de la scolarité obligatoire. L'essentiel de ce décalage de 5 ans est dû aux longues périodes d'interruption qui précèdent le début des études, étant donné que de nombreux jeunes optent pour la dixième année de cours facultative, travaillent dans un café, partent à l'étranger ou profitent de la vie d'une autre manière tout en s'interrogeant sur leurs projets d'existence. Pour les formations supérieures longues, ces périodes d'interruption ne sont « que » de 2½ ans, mais les étudiants passent en moyenne 1¼ année de plus à l'université que la durée théorique de leur formation. En outre, le temps

Tableau 3.1. **Taux de rendement interne privé de l'enseignement supérieur**
1999-2000, pourcentage

	A. Hommes								
	Royaume-Uni	États-Unis	France	Pays-Bas ¹	Danemark	Suède	Allemagne	Canada	Japon
Rendement mesuré sur la base des gains avant impôts	18.1	18.9	13.3	11.7	7.9	9.4	7.1	8.4	8.0
<i>Impacts (points de pourcentage) :</i>									
Impôts	-2.1	-2.3	-1.6	-2.0	-2.1	-1.5	-1.5	-0.5	-0.3
Risque de chômage	1.6	0.9	2.4	0.0	1.0	1.2	1.1	1.3	0.9
Droits d'inscription	-2.7	-4.7	-1.1	-0.6	-0.2	-0.7	-0.3	-2.3	-2.0
Aides publiques aux étudiants	3.6	2.1	1.3	2.9	4.8	3.0	2.7	1.8	1.3
Taux global	18.5	14.9	14.3	12.1	11.5	11.4	9.1	8.7	7.9
	B. Femmes								
	Royaume-Uni	France	États-Unis	Pays-Bas ¹	Danemark	Suède	Canada	Allemagne	Japon
Rendement mesuré sur la base des gains avant impôts	16.4	12.1	18.8	9.4	6.0	7.4	10.6	7.0	8.0
<i>Impacts (points de pourcentage) :</i>									
Impôts	-2.3	-1.7	-2.0	-1.0	-1.1	-0.7	-1.3	-1.6	-0.2
Risque de chômage	1.3	4.8	1.4	0.7	0.7	1.6	1.2	0.6	0.5
Droits d'inscription	-2.5	-1.7	-6.0	-0.7	-0.1	-0.8	-2.9	-0.6	-2.4
Aides publiques aux étudiants	3.2	1.9	2.7	4.1	5.6	3.3	2.4	3.0	1.3
Taux global	16.1	15.4	14.7	12.5	11.1	10.8	9.9	8.4	7.2

Note : Les taux de rendement de l'enseignement supérieur sont calculés par comparaison des avantages et des coûts avec ceux du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Le taux de rendement mesuré sur la base des gains avant impôts tient également compte de la durée des études. En Suède, la durée théorique des études correspond au cursus ordinaire et non à la durée théorique moyenne des différentes formations.

1. 1997.

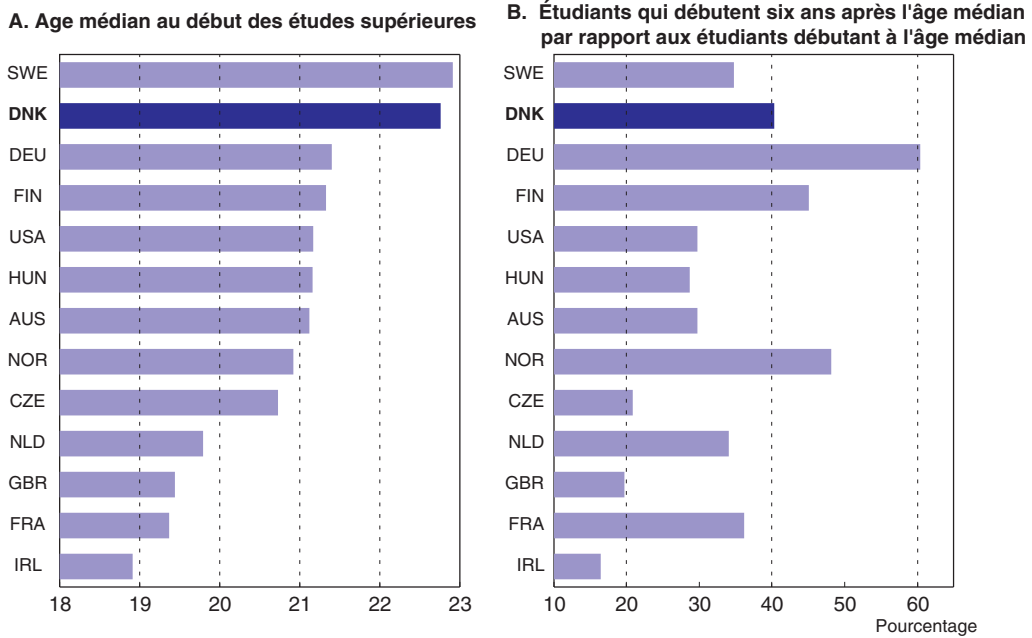
Source : Blöndal et al. (2002).

consacré à des études abandonnées en cours de route représente $\frac{1}{2}$ - $\frac{3}{4}$ année en moyenne. Seule une petite part de ces reports peut s'expliquer par des caractéristiques individuelles, ce qui indique qu'une véritable « culture de l'atermoiement » s'est instaurée petit à petit parmi les jeunes (Commission des affaires sociales, 2006)². De fait, par rapport à d'autres pays, le problème du commencement tardif des études revêt une acuité extrême au Danemark, alors que la durée prolongée des études est un phénomène que l'on observe également ailleurs (graphique 3.2).³

Il semble d'autant plus important de réduire le délai précédant le début des études que cela contribuerait également à faire baisser les taux d'abandon. Près d'un tiers des jeunes qui entrent dans l'enseignement supérieur le quittent sans avoir obtenu leur licence, et un début tardif a pour corollaire une propension à l'abandon nettement plus forte dans les formations supérieures longues, dans la mesure où les capacités d'analyse acquises dans le secondaire, notamment en mathématiques, risquent de se dégrader si elles ne sont pas utilisées pendant plusieurs années avant le début des études supérieures. La probabilité qu'un individu donné abandonne une formation supérieure longue augmente de 25 points de pourcentage si cet individu prend trois « années sabbatiques » ou plus entre la fin du secondaire et le supérieur, au lieu de continuer ses études sans interruption. Pour les formations supérieures de durée intermédiaire (enseignants, éducateurs de jeunes enfants, personnel infirmier, etc.), on ne retrouve cependant pas cet écart, ce qui tient peut-être au fait qu'une plus grande expérience vécue compense la déperdition éventuelle des capacités d'analyse évoquée précédemment (Conseil économique, 2003).

Graphique 3.2. **Les jeunes commencent leurs études supérieures tardivement**

2003



Source : OCDE, base de données de la publication *Regards sur l'éducation*, et calculs internes.

Il est difficile de déterminer précisément dans quelle mesure les incitations économiques influent sur les choix de formation. En général, d'après les études réalisées, les jeunes Danois indiquent qu'ils déterminent bien davantage leur orientation en fonction de leurs intérêts personnels que de leurs perspectives d'emploi et de gains (Conseil de la mondialisation, 2005). Cela étant, les jeunes savent peut-être fort bien que les gains nets ne varient pas beaucoup suivant le niveau de formation, ce qui expliquerait dans une certaine mesure pourquoi ils privilégient d'autres aspects dans leur réponse. L'analyse qui suit est donc fondée sur l'hypothèse que les incitations économiques ont au moins une certaine incidence sur l'acquisition de capital humain, et que tout effet manifestement préjudiciable devrait être évité dans toute la mesure du possible.

Ajuster les bourses d'études destinées à couvrir les frais de subsistance

Certaines des incitations préjudiciables résultant du niveau élevé des impôts et des bourses d'études pourraient être compensées par des ajustements ciblés en faveur des individus qui entament rapidement leurs études supérieures et les terminent dans les délais prévus. L'idéal serait que les jeunes ne repoussent pas la poursuite de leur cursus de plus d'un an, voire qu'ils commencent leurs études supérieures directement à la sortie du secondaire. Cela contribuerait largement à la viabilité des finances publiques, puisque pour tout individu moyen qui avance d'un an le début et la fin de sa formation supérieure longue, l'État engrange un surplus de recettes budgétaires équivalant au moins à 40 % du PIB par habitant⁴. Le système d'enseignement devrait certes rester ouvert à tous ceux qui souhaitent entreprendre des études supérieures à un stade ultérieur de leur existence, mais il faudrait que les jeunes qui sortent du secondaire et qui souhaitent poursuivre leurs études soient clairement encouragés à le faire sans prendre d'abord plusieurs années sabbatiques. Les ajustements que le gouvernement propose d'apporter au système de

bourses publiques d'études dans le cadre de son projet de réforme de la protection sociale actuellement en discussion (chapitres 1 et 2) s'inscrivent dans cette optique : pour ceux qui commencent leurs études supérieures plus de deux ans après avoir terminé la formation secondaire requise, la bourse mensuelle destinée à couvrir les frais de subsistance sera diminuée de 1 000 couronnes (135 euros), mais elle pourra être complétée par des prêts plus importants; pour tous les étudiants, une somme de 1 000 couronnes sera retenue chaque mois sur la bourse d'études et versée sous forme de prime à la fin du semestre, à condition de justifier de progrès satisfaisants; il ne sera plus possible de percevoir une bourse d'études pour une période supplémentaire de 12 mois par rapport à la durée prévue de la formation suivie, mais, là encore, les prêts aux étudiants seront plus facilement accessibles; enfin, il ne sera plus possible de reporter les paiements dus au titre d'une bourse d'études au-delà de la fin prévue du cursus, mais le revenu maximum que les étudiants sont autorisés à cumuler avec une bourse sera revalorisé.

Pour que ces mesures produisent pleinement leurs effets et qu'elles ne désavantagent pas les étudiants issus de milieux moins aisés, il est essentiel qu'elles s'accompagnent de conseils dispensés à la fois au terme de l'enseignement secondaire et après les inscriptions dans le supérieur. Ainsi que le prévoient les propositions du gouvernement, les universités seraient donc tenues d'offrir un soutien pédagogique actif aux étudiants qui risquent de prendre du retard et de décrocher. En outre, l'aide aux étudiants, dont le versement dépend déjà des résultats aux examens et non de l'inscription, serait strictement limitée à la durée prévue des études, prolongée d'un an, et ferait l'objet d'une retenue qui ne serait versée qu'en fin de scolarité, une fois le diplôme obtenu.

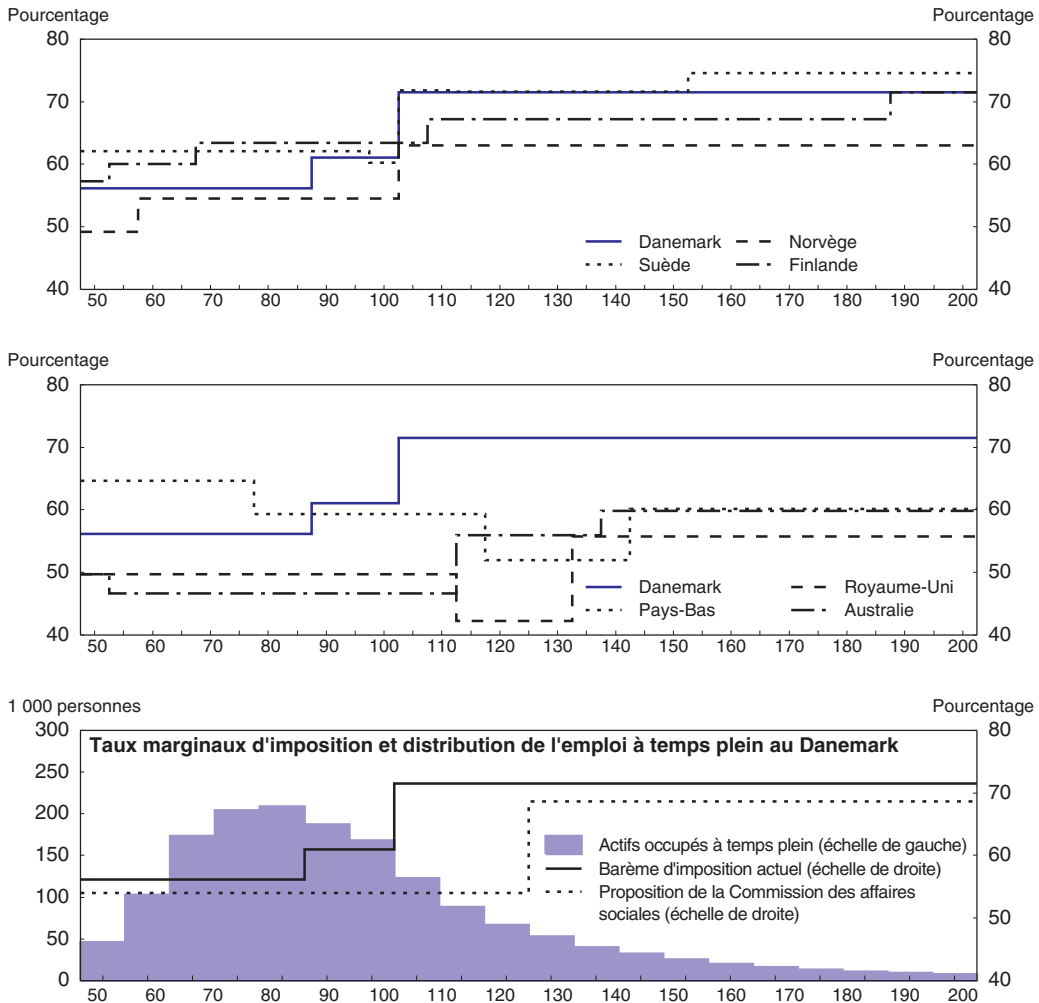
Réformer la fiscalité dans une perspective à moyen terme

Même par rapport aux autres pays nordiques, le Danemark se caractérise par un système d'imposition exceptionnellement progressif. Près de 40 % des salariés à temps plein sont assujettis au taux d'imposition maximal, celui-ci s'appliquant aux revenus des personnes physiques supérieurs à 103 % des gains de l'ouvrier moyen. Au-delà de ce seuil, le taux marginal d'imposition (calculé sur la base des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu) s'établit à 63 %. Des taxes sur la consommation plus lourdes que dans d'autres pays accentuent ce phénomène : le taux marginal d'imposition atteint 70.4 % lorsque l'on prend en compte la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 25 %, et 86 % en cas d'acquisition d'un véhicule automobile assujetti à un droit d'accise spécifique de 105-180 % en sus de la TVA⁵. Le niveau élevé de la pression fiscale ampute le rendement social des efforts déployés pour utiliser de manière productive le capital humain acquis⁶, et la forte *progressivité* des impôts sur le revenu signifie qu'avec des gains faibles pendant les études et élevés par la suite, un individu est plus lourdement imposé que si ses gains sont répartis plus uniformément tout au long de sa vie, ce qui l'incite moins à opter pour des filières offrant de bonnes perspectives de rémunération.

Rapprocher le barème danois d'imposition des revenus de ceux appliqués en Norvège et en Finlande renforcerait donc les incitations à l'acquisition de capital humain. Si elle était mise en œuvre, la proposition de la Commission des affaires sociales constituerait une avancée significative dans cette direction, puisqu'elle porterait le seuil d'application du taux maximal d'imposition à 122 % du salaire de l'ouvrier moyen, abolirait le taux intermédiaire et relèverait légèrement le taux maximal (graphique 3.3)⁷. Une telle réforme aurait un double effet sur l'offre de main-d'œuvre : elle renforcerait l'incitation à l'acquisition de compétences, tout en encourageant de nombreux actifs ayant un niveau de

qualification intermédiaire à accroître leur temps de travail. Lorsque la situation budgétaire et macroéconomique le permettra, un relèvement du seuil d'application du taux maximal de l'impôt sur le revenu sera donc la première mesure à prendre pour commencer à alléger la fiscalité, ainsi qu'il est indiqué dans le premier chapitre et comme les précédentes *Études* l'ont déjà recommandé.

Graphique 3.3. Taux marginaux d'imposition¹
Sur les revenus compris entre 50 et 200 % des gains moyens, 2005



1. Taux marginal d'imposition sur le revenu, plus cotisations salariales et patronales, et impôts indirects moyens pour un célibataire sans enfants.

Source : OCDE, base de données sur la fiscalité des salaires; Commission des affaires sociales.

Les autorités pourraient mettre en place une structure fiscale plus uniforme en relevant le taux de l'impôt foncier et en abaissant parallèlement le taux maximal ou intermédiaire de l'impôt sur le revenu, ce qui serait sans incidence sur les recettes. En fait, porter le taux de l'impôt foncier à 1½ %, comme il est recommandé dans le chapitre 4, permettrait d'engranger un surplus de recettes supérieur à la totalité du produit de l'impôt sur le revenu dans la tranche supérieure. En outre, réduire le poids relatif de la fiscalité progressive des revenus pour accroître celui des impôts sur le patrimoine produirait des

effets positifs en termes d'incitations tout en ne modifiant que marginalement la distribution des revenus. Cela se traduirait par un rééquilibrage entre la fiscalité des logements et l'imposition des autres formes de consommation, et par une amélioration des incitations au travail. En termes de capital humain et de mobilité, une telle réforme présenterait également l'avantage de rendre le Danemark plus attrayant pour les experts qui viennent vivre un certain nombre d'années dans le pays, mais qui n'envisagent généralement pas d'y acquérir un logement. Même en cas de fortes baisses des taux intermédiaire et maximal de l'impôt sur le revenu, celui-ci serait encore plus progressif que dans des pays comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni (graphique 3.3).

Le renforcement de l'attrait financier du travail par rapport au chômage et à l'inactivité compte également pour la formation de capital humain au sens large, si les individus ont la vue courte et sous-estiment les possibilités de formation et d'accroissement de leurs gains une fois qu'ils ont commencé à travailler. Pour ceux qui travaillent et qui gagnent entre 50 et 100 % du salaire de l'ouvrier moyen, les taux marginaux d'imposition effectifs ne sont pas particulièrement élevés par rapport aux autres pays, même si l'on prend en compte la réduction des prestations⁸. Néanmoins, le gain net de revenu que représente l'exercice d'une activité par rapport aux allocations de chômage n'est que de 10 % environ pour une personne en mesure d'obtenir les deux tiers des gains de l'ouvrier moyen. Dans la mesure où la durée de versement des allocations de chômage est en outre plus longue que dans d'autres pays, cela risque fort d'engendrer une trappe à chômage, car c'est seulement au bout de quatre ans, avec le passage à l'aide sociale, que le gain lié à l'exercice d'un emploi à temps plein serait un peu plus important. Bien que cette situation n'ait rien d'extrême, le gain de revenu immédiat d'une prise d'activité est manifestement plus modeste que dans la plupart des autres pays, et les autorités devraient donc y prêter attention en vue de renforcer l'emploi (OCDE, 2005c). Une expansion du dispositif existant de crédit d'impôt sur les revenus du travail (*bekæftigelsesfradrag*) accroîtrait ce gain, et cette solution a d'ailleurs été proposée (Commission des affaires sociales, 2006). Néanmoins, elle aurait un coût budgétaire très élevé, car même avec une formule fortement dégressive, de nombreux individus en bénéficieraient étant donné l'étroitesse de l'éventail des revenus. Les effets sur la formation de capital humain dépendraient de l'équilibre entre l'acquisition graduelle de connaissances par ceux qui prendraient un emploi et l'obstacle à l'amélioration des qualifications que constituerait le taux d'imposition marginal plus élevé résultant de la dégressivité du crédit d'impôt.

Réformer la fiscalité et le financement des études dans une optique à long terme

Dans une perspective à long terme, une réforme plus ambitieuse du financement des études, associant des dispositions fiscales et la mise en place de droits d'inscription, devrait être envisagée. On peut considérer que le système actuel repose sur un contrat social implicite, en vertu duquel les étudiants n'acquittent pas de frais de scolarité et bénéficient de bourses généreuses destinées à couvrir leurs frais de subsistance, mais « remboursent » ensuite ces aides par le truchement des impôts sur le revenu, qui sont plus élevés et plus progressifs que dans d'autres pays. Ce modèle a pour avantage de supprimer les contraintes de crédit en lissant l'évolution des revenus individuels tout au long de la vie, et d'offrir une garantie substantielle aux personnes relativement moins performantes à l'université ou, ultérieurement, sur le marché du travail. Son inconvénient réside dans un déséquilibre : alors que la gratuité de la scolarité et les bourses d'études sont des droits

dont peut se prévaloir toute personne admise dans l'enseignement supérieur, l'ampleur des « remboursements » dépend fortement des choix effectués par les diplômés au cours de leur vie professionnelle. En fait, ce modèle ne fonctionne que si les diplômés travaillent suffisamment longtemps et qu'ils restent au Danemark. Il se heurte donc à deux écueils :

- les diplômés peuvent chercher à accroître leur temps libre en réduisant leur durée de travail hebdomadaire, en prenant davantage de vacances et autres congés et en optant pour une retraite anticipée. Ce phénomène n'est pas nouveau, mais l'évolution progressive des normes et des coutumes est susceptible d'exacerber le problème ;
- compte tenu de son caractère extrême par rapport à d'autres pays, le modèle danois ne favorise guère la mobilité internationale. Pour un individu ayant étudié au Danemark, il est avantageux de partir à l'étranger et de travailler dans un pays où les hauts revenus sont moins lourdement imposés, comme le Royaume-Uni ou les États-Unis. L'émigration nette de personnes hautement qualifiées reste assez modeste, la plupart des Danois qui séjournent à l'étranger préférant rentrer au Danemark au bout de quelques années, mais elle existe. Un point moins débattu, mais tout aussi important, est celui de l'attrait exercé par le Danemark sur les étrangers hautement qualifiés, dont certains se sont considérablement endettés pour financer leurs études dans les meilleures universités des États-Unis.

Enfin, dans le cadre du système actuel, les universités sont dans l'impossibilité de proposer des formations financées dans des proportions substantielles par des droits d'inscription, car les étudiants auraient des difficultés à amortir ces coûts, compte tenu des taux marginaux d'imposition élevés auxquels seraient assujettis les gains supplémentaires liés aux compétences qu'ils auraient acquises. Le marché de ces formations reste donc de taille très limitée, et se caractérise par quelques formations en gestion des entreprises de type MBA, payées par des employeurs à leurs salariés.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il semblerait logique de rechercher des méthodes permettant de faire assumer plus directement aux étudiants le coût de leur formation, ce qui consoliderait le système de financement. Le constat de départ est que la redistribution effectuée par le biais des impôts et des transferts de revenu correspond plus à un simple lissage des revenus individuels tout au long de la vie qu'à un véritable rééquilibrage entre individus dont les revenus diffèrent. Fonder ce lissage des revenus sur des prêts ou des comptes individuels administrés par l'État peut sensibiliser davantage à la question des coûts, sans affaiblir pour autant les garanties fournies, ni le réel effet redistributif assuré aujourd'hui par l'État providence (Barr, 2001; Conseil économique, 2005 et Feldstein, 2005). Une solution consisterait à réduire *sensiblement* le poids et la progressivité des impôts sur le revenu, auquel cas des frais de scolarité seraient naturellement acquittés en sus des impôts, sous la forme d'une contribution financière des diplômés payable en fonction de leurs revenus, comme au Royaume-Uni (OCDE, 2004b et 2005e). Une réforme en ce sens pourrait certainement donner de bons résultats, mais elle déboucherait sur un éventail de revenus un peu plus large que celui observé aujourd'hui au Danemark. Présumant que la société danoise ne souhaite pas aller aussi loin, nous nous attachons ci-après à déterminer comment les autorités pourraient *substituer* le remboursement des coûts induits par les formations supérieures à une partie des prélèvements fiscaux actuels sur les revenus, tout en conservant globalement des impôts sur le revenu relativement élevés et progressifs. Concrètement, les bourses accordées aujourd'hui aux étudiants pour couvrir leurs frais de subsistance seraient

converties en prêts, auxquels s'ajouteraient d'autres crédits destinés à financer leurs droits d'inscription. Une fois le diplôme obtenu, la situation fiscale des intéressés se caractériserait par deux éléments : le remboursement de ces prêts, d'une part, et l'impôt normal sur le revenu, d'autre part. En permettant aux individus concernés d'imputer ces remboursements sur le montant de leur impôt ou de les déduire de leur base d'imposition, il serait possible de renforcer les incitations au travail de diverses manières (encadré 3.1).

La Commission des affaires sociales a proposé un système correspondant globalement au premier modèle décrit dans encadré 3.1, mais limité aux formations débouchant sur un *candidatus* (approximativement équivalent à un master). Les diplômés seraient tenus de rembourser les bourses qui leur sont aujourd'hui versées pour couvrir leurs frais de subsistance, ainsi qu'une somme de 30 000 couronnes par an à titre de droits d'inscription. Ces remboursements se feraient sous la forme de 15 versements annuels au cours des 20 années consécutives à l'obtention du diplôme. Au moment de leur remboursement, ces sommes seraient intégralement imputées sur l'impôt prélevé sur les revenus du travail. Cela inciterait les individus concernés à rester au Danemark plutôt qu'à partir travailler dans un pays où les revenus sont moins imposés. Et cela les inciterait aussi à limiter à cinq ans les périodes d'absence du marché du travail (pour cause de maternité, d'inactivité, etc.). Ce modèle est intéressant, mais il est possible de l'étoffer de manière à accroître ses retombées positives.

- Les problèmes évoqués précédemment peuvent être tout aussi importants au niveau des licences et des doctorats, et il serait donc logique d'élargir ce système à l'ensemble de l'enseignement supérieur. La somme plus importante à rembourser pourrait ensuite être divisée en montants égaux à verser chaque année jusqu'à l'âge d'ouverture des droits à la pension publique de retraite. Un tel dispositif aurait également pour avantage de réduire l'attrait exercé par la retraite anticipée sur ceux qui ont fait des études supérieures longues – qu'il s'agisse de prendre une préretraite au Danemark en faisant jouer les dispositifs publics, ou de se retirer du marché du travail pour aller s'installer à l'étranger (généralement dans le sud de l'Europe) en utilisant la pension versée par un régime de retraite professionnel ou d'autres formes d'épargne.
- A la place d'un régime de crédit d'impôt *non plafonné* au titre des remboursements de prêts (ce qui revient à faire assumer ces coûts par la collectivité), il vaudrait mieux faire porter la déduction sur la base d'imposition (deuxième modèle décrit dans l'encadré 3.1). Cela réduirait un peu l'impôt marginal moyen, tout en faisant supporter aux étudiants une partie des frais de scolarité et des bourses, ce qui les sensibiliserait davantage à la question des coûts.
- Afin d'attirer des étrangers hautement qualifiés, un crédit d'impôt spécifique pourrait être créé pour les frais de scolarité, sur justificatifs, qui seraient déductibles de la fraction de l'impôt sur le revenu correspondant aux taux *intermédiaire* et *maximal* (troisième modèle décrit dans l'encadré 3.1). Un crédit d'impôt similaire pourrait être instauré pour les Danois ayant étudié dans des universités prestigieuses dont les frais de scolarité sont supérieurs aux montants couverts par le système de base. Ainsi, les Danois ayant grandi avec leurs parents aux États-Unis, ou déménagé dans ce pays ultérieurement pour y préparer un master ou un doctorat dans une université renommée, seraient incités à rentrer au Danemark. De leur côté, les universités danoises auraient la possibilité de devenir plus sélectives en pratiquant des frais de scolarité plus élevés, que les étudiants nationaux ambitieux seraient probablement disposés à payer.

Encadré 3.1. **Comment concilier la participation financière des étudiants avec une structure fiscale nordique**

Premier modèle : les remboursements sont entièrement déductibles des impôts sur les revenus du travail, et ils sont appelés par tranches annuelles de montant fixe

Dans le cadre de ce modèle, les remboursements sont en fait pris en charge par l'État, puisqu'ils sont entièrement déductibles des impôts sur les revenus du travail. Pour les personnes qui ont au moins certains revenus d'activité au Danemark, la situation est la même qu'aujourd'hui. En revanche, pour celles qui partent à l'étranger après l'obtention de leur diplôme, la situation change sensiblement, puisqu'elles doivent rembourser leurs prêts sans bénéficier du crédit d'impôt susmentionné. Les impôts marginaux restent inchangés.

Deuxième modèle : les remboursements sont déduits de l'assiette de l'impôt sur le revenu



Dans le cadre de ce modèle, l'impôt sur le revenu ne serait perçu que sur la fraction du revenu excédant les remboursements liés aux investissements en capital humain, à l'image du mécanisme d'amortissement des investissements dans le régime d'imposition des sociétés. L'avantage de ce dispositif est qu'il permet de réduire les distorsions fiscales dans la mesure où la déduction des sommes remboursées abaisse dans certains cas le taux marginal d'imposition, ainsi que l'illustre le graphique ci-après. En outre, ce résultat ne s'accompagne pas nécessairement d'un accroissement global des inégalités de revenu. Si les autres paramètres du système d'imposition restent inchangés, les diplômés, indépendamment de leur réussite professionnelle, verseront en fait à la collectivité une plus grande part des revenus qu'ils auront engrangés tout au long de leur vie, puisqu'ils prendront partiellement en charge le coût d'une scolarité qui est aujourd'hui gratuite, ainsi que des bourses. La manière dont ces marges budgétaires sont utilisées détermine les effets de ce modèle sur la répartition des revenus. Si le dispositif s'accompagne de remboursements annuels de montant fixe, il aura les mêmes effets sur les flux migratoires que le premier modèle.

Ce modèle reprend l'idée de compte citoyen avancée récemment sous une forme plus générale (Conseil économique, 2005) : les étudiants peuvent prélever de manière anticipée une part de leurs futurs revenus via leur compte individuel (prêt), et la redistribution entre individus ne porte que sur la fraction des écarts de revenus qui n'est pas uniquement imputable au fait que les personnes considérées se trouvent à des stades différents de leur existence. Sous une forme pure, ce modèle n'influe aucunement sur les choix individuels en termes d'études, mais il incite moins à commencer et à achever ses études tardivement.

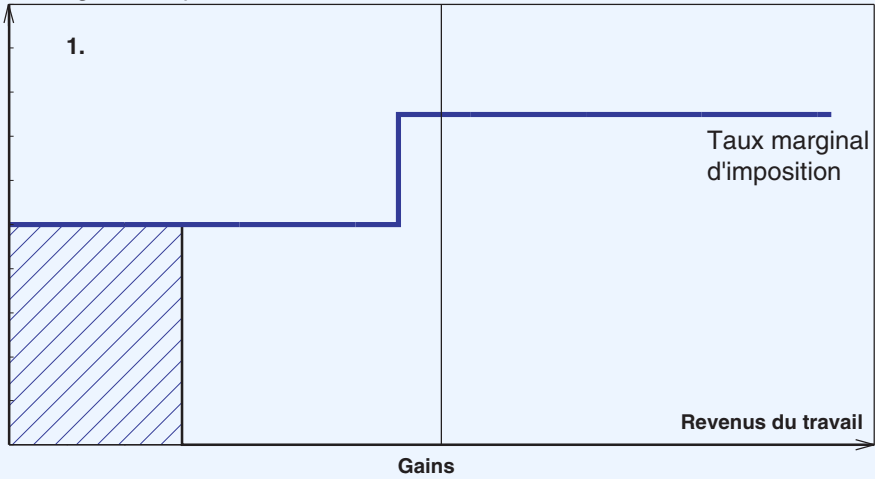
Troisième modèle : les remboursements sont déductibles des éléments progressifs de l'impôt sur les revenus du travail

Ce modèle permet de réduire au maximum les impôts marginaux dans la mesure où les éléments progressifs de l'imposition des revenus du travail ne sont payés qu'après déduction du crédit au titre des remboursements (sachant que ce crédit peut correspondre à la totalité ou à une fraction seulement de ces remboursements). Comme indiqué dans le corps du texte, ce modèle offre un instrument de financement pour des formations élitistes qui ne donnent droit actuellement à aucune aide de l'État. Il met à la charge de la collectivité une partie des frais de scolarité encourus à condition que l'étudiant concerné travaille ensuite au Danemark et y paye des impôts sur des revenus d'activité élevés. Le bilan reste donc positif pour les finances publiques même si le montant du crédit d'impôt est fixé à 100 % des sommes remboursées.

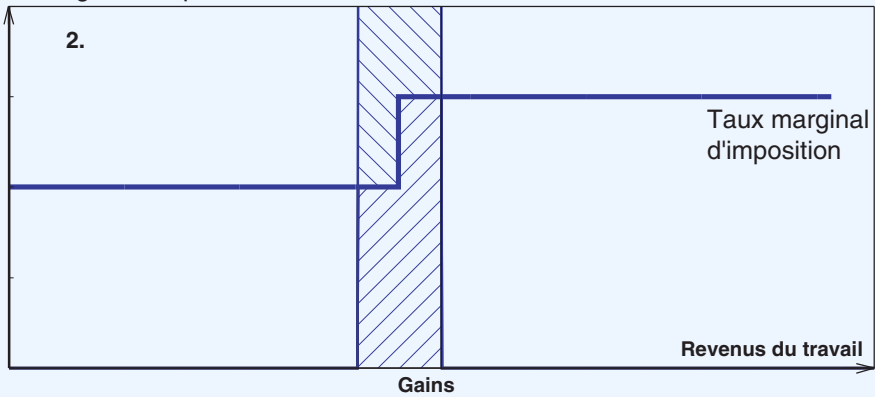
Encadré 3.1. Comment concilier la participation financière des étudiants avec une structure fiscale nordique (suite)

-  Coûts supportés en dernier ressort par la collectivité
-  Coûts supportés en dernier ressort par l'individu concerné

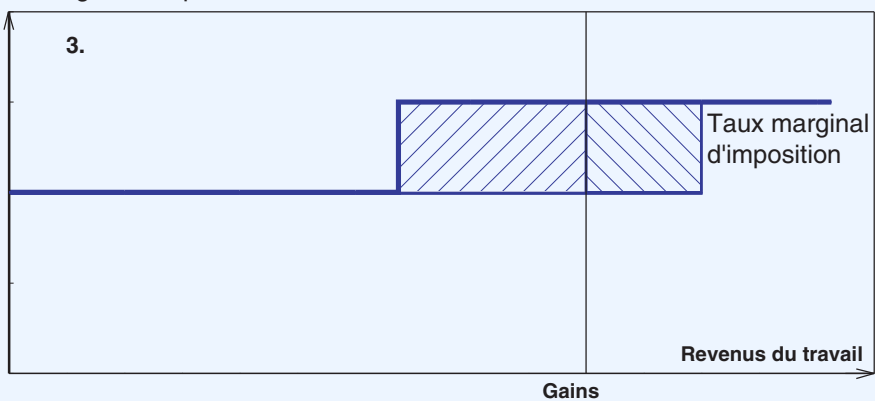
Taux marginal d'imposition



Taux marginal d'imposition



Taux marginal d'imposition



Autre avantage, les personnes qui occupent déjà un emploi seraient aussi en mesure d'entreprendre des formations, de type MBA ou autre, qu'elles pourraient financer elles-mêmes, au lieu de dépendre pour cela de leur employeur, comme c'est presque toujours le cas à présent. Enfin, les étrangers venant travailler au Danemark devraient eux aussi bénéficier d'un tel système : à leur arrivée ils contacteraient les autorités fiscales et leur fourniraient les justificatifs des frais de scolarité qu'ils ont acquittés pendant leurs études, afin que ceux-ci puissent ensuite être imputés sur les sommes dues en application des taux *intermédiaire* et *maximal* de l'impôt sur le revenu. Pour autant qu'ils aient des frais de scolarité déductibles, leur taux marginal serait ramené à 43 %, soit un niveau intermédiaire entre le taux de 63 % qui s'appliquent actuellement aux individus *non couverts* par le régime spécial des expatriés et donc assujettis au taux maximal de l'impôt sur le revenu, et le taux de 25 % dont bénéficient les personnes *couvertes* par ce régime⁹.

Pour savoir s'il y aurait vraiment avantage à engager de telles réformes, il faut s'interroger, entre autres, sur l'évolution de la mobilité internationale. En termes nets, les mesures envisagées se traduiraient par une augmentation de la bureaucratie, compte tenu de la nécessité de tenir des comptes et de collecter des fonds à l'étranger, même si tout allègement des impôts sur le revenu réduirait naturellement les incitations à l'évasion fiscale et, par conséquent, les moyens nécessaires pour contrôler les déclarations de revenus. En tout état de cause, il faudrait que le dispositif soit conçu de manière à respecter l'égalité de traitement obligatoire entre les citoyens danois et les ressortissants des autres pays de l'UE. Cela devrait être possible, semble-t-il, si l'on en juge par l'exemple de la Finlande où il existe déjà un crédit d'impôt au titre du remboursement des prêts accordés avec la garantie de l'État pour couvrir les frais de subsistance des étudiants : depuis l'été 2005, tout étudiant qui s'inscrit en troisième cycle et achève ses études sans retard excessif peut en effet bénéficier d'un crédit de 30 % du montant des prêts qu'il doit rembourser, dans la limite de 300 euros par mois d'étude. À condition d'avoir été achevées dans les délais voulus, les études à l'étranger peuvent également ouvrir droit à un traitement analogue (Institut des assurances sociales de Finlande, 2005)¹⁰.

Conclusions

Un certain nombre de mesures appréciables ayant amélioré la qualité de l'offre de services d'enseignement ont déjà été prises au cours des deux dernières années, et de nombreuses autres initiatives sont en cours dans le cadre des travaux du Conseil de la mondialisation. Elles sont on ne peut plus louables et devraient être mises en œuvre avec détermination. Néanmoins, il est également nécessaire d'inciter les individus à poursuivre des études et à mieux utiliser leurs qualifications sur le marché du travail, tant par des mesures à effet immédiat et que par des initiatives s'inscrivant sur le long terme (encadré 3.2).

Encadré 3.2. **Résumé des recommandations relatives au capital humain**

Améliorer les services d'enseignement

- Les autorités doivent poursuivre les efforts déployés pour améliorer l'enseignement obligatoire, notamment en renforçant le contenu éducatif de l'année préparatoire à l'enseignement primaire destinée aux enfants de six ans, et en recentrant ou en supprimant la dixième année d'études, facultative, qui suit la scolarité obligatoire.
- Les pouvoirs publics devraient veiller à l'augmentation du nombre de places d'apprentissage disponibles, éventuellement en alourdissant les prélèvements sur les entreprises qui ne prennent pas d'apprenti.

Inciter davantage les individus à poursuivre des études et à utiliser leurs qualifications sur le marché du travail

- Les autorités devraient ajuster les bourses d'études de manière que les étudiants n'en bénéficient pour une période supplémentaire de 12 mois que s'il ne s'écoule pas plus d'une année entre la fin de leur scolarité dans le secondaire et leur entrée dans l'enseignement supérieur. Ceux qui interrompraient leur cursus durant plusieurs années devraient financer toute prolongation de leurs études au moyen de prêts.
- Il conviendrait de relever le seuil d'application du taux maximal de l'impôt sur le revenu dès que la situation macroéconomique le permettra. En outre, les pouvoirs publics devraient mettre en place un barème d'imposition des revenus plus uniforme en abaissant le taux intermédiaire ou maximal, et en compensant éventuellement le manque à gagner fiscal par un relèvement du taux de l'impôt foncier.
- Dans une perspective à long terme, les autorités devraient envisager une réforme du financement des études associant des dispositions fiscales et la mise en place de droits d'inscription, dans le cadre de laquelle les frais de scolarité et les bourses destinées à couvrir les frais de subsistance constitueraient des prêts remboursables après obtention d'un diplôme. Ces remboursements se substitueraient en partie aux impôts sur le revenu prélevés aujourd'hui, ce qui encouragerait un allongement du temps de travail et inciterait les personnes hautement qualifiées à venir travailler au Danemark.

Notes

1. En moyenne, les revenus d'activité bruts d'une personne âgée de 35 à 60 ans qui a fait de longues études supérieures se montent environ à 420 000 couronnes – soit 128 % du salaire de l'ouvrier moyen – ce qui correspond à 229 200 couronnes après cotisations sociales et impôt sur le revenu. S'il raisonne un tant soit peu à courte vue, les étudiants sont susceptibles de déterminer la durée de leurs études en fonction de la rémunération qu'ils peuvent escompter au cours de leur 3 à 5 premières années d'activité, soit en général un gain brut d'environ 350 000 couronnes (107 % du salaire de l'ouvrier moyen), ou 203 700 couronnes en termes nets. Par ailleurs, un étudiant dispose généralement d'un revenu net de 75 000 couronnes, composé de bourses et de revenus professionnels. L'écart est donc considérable, mais il est nettement plus faible que dans d'autres pays de l'OCDE, où les bourses d'études sont soit inexistantes, soit moins généreuses. De même, si un individu travaille entre la fin du secondaire et le supérieur et gagne un revenu brut de 200 000 couronnes (61 % du salaire de l'ouvrier moyen), son revenu net sera de 123 300 couronnes. Ou, dans de nombreux cas, le revenu net que peuvent obtenir des jeunes séjournant à l'étranger et travaillant dans la restauration n'est que légèrement inférieur, et ils peuvent échapper de fait à l'attention des autorités fiscales locales. Par contre, lorsqu'une personne change de commune sur le territoire danois, les autorités locales s'informent mutuellement de ce déplacement, ce qui fait qu'il est difficile d'échapper au fisc. Ce type d'échange d'informations n'existe pas entre les pays à l'heure actuelle. Une coopération plus étroite avec les administrations fiscales étrangères (au moins au sein de l'UE) pourrait donc atténuer ce problème, mais dans une mesure probablement limitée.
2. Ces moyennes dissimulent toutefois de fortes disparités. Dans l'enseignement supérieur, 2 % seulement des effectifs terminent leurs études dans les délais prévus. La durée du retard médian s'établit à 3 ans, mais la distribution est très allongée.
3. Le ratio qui figure dans la partie B du graphique donne une indication de la durée des études, mais ce n'est pas une mesure parfaite, car elle ne prend pas en compte la durée prévue des formations. Un ratio faible pourrait donc être lié à des abandons d'études, et un ratio élevé, à un grand nombre de doctorants.
4. Si l'on prend comme base de calcul les gains moyens d'un individu ayant achevé une formation supérieure longue (420 000 couronnes par an), les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu perçus par l'État se montent à 190 800 couronnes, ce qui constitue l'estimation haute du gain budgétaire possible dans le cas où l'individu considéré séjourne à l'étranger ou est économiquement inactif au cours de l'année pendant laquelle il interrompt sa scolarité, entre la fin du secondaire et le supérieur. Par contre, si ce même individu travaille au Danemark au cours de l'année en question, gagnant la somme de 200 000 couronnes et versant à l'État 76 700 couronnes sous forme de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu, le gain budgétaire net dû au fait de commencer et d'achever ses études supérieures un an plus tôt est ramené à 114 100 couronnes (soit 40 % du PIB par habitant).
5. Le droit d'accise qui s'ajoute à la taxe sur la valeur ajoutée est égal à 105 % de la valeur du véhicule jusqu'à concurrence de 62 700 couronnes (8 400 euros) et à 180 % au-delà de ce seuil. Comme l'illustre un exemple calculé par le ministère des Impôts, la taxe sur la valeur ajoutée et les droits d'accise atteignent ensemble 165 % du prix hors taxes d'une berline familiale type (www.skm.dk/tal_statistik/afgiftsberegning/2287.html). Sur 100 couronnes versées, 63 sont payées au titre des cotisations sociales et des impôts sur le revenu, et 23 au titre de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'accise, ce qui laisse seulement 14 couronnes pour le vendeur.
6. Il est vrai que des taux d'imposition élevés ont également une incidence sur le revenu net des personnes n'ayant pas fait d'études. Le phénomène de désincitation évoqué s'en trouve atténué, puisque si l'on considère l'augmentation relative de la consommation, une hausse des impôts proportionnels prélevés sur les revenus ne réduira pas l'incitation à étudier.
7. La Commission des affaires sociales propose également d'étendre le crédit d'impôt au titre des revenus du travail, ce qui abaisserait les taux marginaux d'imposition y compris pour ceux qui ne sont pas assujettis au taux intermédiaire. La réduction du taux marginal d'imposition dont bénéficieraient ceux qui gagnent plus de 122 % du salaire de l'ouvrier moyen reflète la suppression du taux intermédiaire de 6 % qui frappe également à l'heure actuelle les revenus soumis au taux maximal. Pour les revenus élevés, toutefois, la réduction des taux marginaux d'imposition est inférieure à 6 points de pourcentage, puisque la Commission propose par ailleurs de relever le taux maximal de 2 points.
8. Pour un revenu inférieur à environ 50 % du salaire de l'ouvrier moyen, les taux marginaux d'imposition cumulés dépassent 90 % du fait de la forte diminution de l'aide sociale. Cependant, au-dessus de la moitié environ du salaire moyen, la réduction des prestations sociales ne se traduit

par des taux marginaux d'imposition réellement élevés que lorsque s'y ajoutent les taux intermédiaire et maximum de l'impôt sur le revenu. Cette situation peut se présenter en particulier dans le cas des parents isolés ou des couples à revenu unique avec enfants qui perdent leurs allocations de logement. Pour un parent isolé avec deux enfants correspondant au profil type utilisé dans les modèles impôts-prestations de l'OCDE, le taux marginal d'imposition global en 2004, qui cumule les cotisations sociales, les impôts sur le revenu, la réduction des prestations et les taxes indirectes (TVA, etc.), tombe de 96 à 56 % à la moitié du salaire moyen, puis remonte progressivement pour atteindre un pic de 84 % dans la tranche de revenu comprise entre le seuil de 103 % du salaire moyen, à partir duquel s'applique le taux maximal, et celui de 130 % du salaire moyen, au-delà duquel il n'y a plus d'allocations de logement. Pour le même parent isolé au Royaume-Uni, le taux marginal d'imposition global est de 91 % sur un revenu allant jusqu'aux deux tiers du salaire moyen, après quoi il tombe à 75 % puis à 44 % au-dessus du salaire moyen (OCDE, 2006b).

9. Ce régime spécial est ouvert pour une durée de trois ans aux titulaires de hauts revenus et aux chercheurs qui viennent au Danemark. Créé en 1992, il comptait au total 1 664 bénéficiaires au 1^{er} janvier 2006. Le traitement de faveur cesse de s'appliquer au-delà des trois années prévues et le contribuable qui reste au Danemark relève alors de la fiscalité ordinaire.
10. Lorsque le crédit d'impôt est approuvé, on calcule le montant total susceptible d'être récupéré de cette façon sur l'ensemble du prêt à rembourser. Le crédit accordé est ensuite appliqué au fur et à mesure que le contribuable rembourse son prêt, ce qui signifie que les échéances sont effectivement prises en charge par l'État pendant les deux ou trois premières années, après quoi le débiteur assure intégralement le reste des paiements. L'incitation à rester en Finlande ne joue donc que pendant une période assez limitée après l'obtention du diplôme.

Bibliographie

- Asplund, R. et E. Barth (2005), *Education and Wage Inequality in Europe*, ETLA, Helsinki.
- Barr, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank – Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « L'investissement en capital humain : le rôle de l'enseignement secondaire du 2^e cycle et de l'enseignement supérieur », *Revue économique de l'OCDE*, n° 34, OCDE, Paris.
- Commission des affaires sociales (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* [L'avenir de la protection sociale – Notre choix], janvier, www.velfaerd.dk.
- Conseil de la mondialisation (2005), *Den økonomiske tilskyndelse til uddannelse* [Les incitations économiques à la formation], note préparée pour la réunion du Conseil des 10 et 11 novembre, www.globalisering.dk.
- Conseil économique (2003), *Dansk Økonomi* [Économie danoise], printemps.
- Conseil économique (2005), *Dansk Økonomi* [Économie danoise], printemps.
- Conseil économique des travailleurs (2005), *Økonomiske Tendenser* [Tendances économiques], www.ae-dk.dk.
- Feldstein, M. (2005), *Rethinking Social Insurance*, discours destiné à l'American Economic Association, prononcé le 8 janvier.
- Institut finlandais des assurances sociales (2005), *Statsborgen för studielån, räntebidrag och studielånsavdrag i beskattningen för högskolestuderande*, note d'information sur les aides financières destinées aux étudiants, www.kela.fi/in/internet/svenska.nsf/NET/080605154238L?openDocument
- Malchow-Moller, N. et J.R. Skaksen (2005), « How to Finance Education – Taxes or Tuition Fees? », *CEBR Discussion Paper*, n° 2003-28, janvier.
- Ministère des Finances (2006), *Livslang opkvalificering of uddannelse for alle på arbejdsmarkedet* [La formation tout au long de la vie pour tous les participants au marché du travail], rapport d'un comité mixte réunissant l'État et les partenaires sociaux, février.
- OCDE (2004a), *Examens des politiques nationales d'éducation – Danemark : les enseignements de PISA 2000*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.

- OCDE (2005b), *Reviews of National Policies for Education: University Education in Denmark* [à paraître en français sous le titre *Examens des politiques nationales d'éducation : L'enseignement universitaire au Danemark*] OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Perspectives de l'emploi*, « Chapitre 3 – Renforcer les incitations financières au travail : le rôle des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi », OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Promouvoir la formation des adultes*, OCDE, Paris, novembre.
- OCDE (2005e), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Réformes économiques : Objectif croissance-2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Prestations et salaires : fichiers spécifiques par pays et modèles impôts-prestations*, site Internet de l'OCDE, mars, www.oecd.org/document/0/0,2340,fr_2649_34633_34061145_1_1_1_1,00.html
- Université d'Øresund (2006), « *Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development* », *Self-evaluation Report for the Øresund Region to the OECD/IMHE-project*, janvier, www.oecd.org/dataoecd/28/51/35996176.pdf.

ANNEXE 3.A1

La stratégie du gouvernement pour l'adaptation à la mondialisation

Au début de l'année 2005, le gouvernement a mis sur pied un Conseil de la mondialisation, présidé par le Premier ministre. S'appuyant sur les contributions d'un grand nombre d'orateurs invités, il a examiné les défis liés à la mondialisation. À partir de ces travaux, le gouvernement a rédigé l'esquisse d'une *Stratégie pour le Danemark dans l'économie mondiale*, qui a été dévoilée le 16 mars 2006 et dont l'objectif est de renforcer la compétitivité ainsi que la cohésion sociale du pays. Ses principaux éléments figurent ci-après. Sur les 300 initiatives et plus que contient le projet, certaines ont déjà fait l'objet d'accords politiques avec l'opposition (concernant l'enseignement obligatoire, par exemple), tandis que d'autres n'ont été annoncées pour le moment que sous forme d'intitulé, sans aucune précision concernant leurs modalités de mise en œuvre (en matière de recherche, notamment).

Enseignement obligatoire

L'énoncé des missions de l'école publique obligatoire (*Folkeskolen*) devrait mettre l'accent sur l'acquisition de compétences fondamentales dans les matières essentielles. L'enseignement de la lecture, des mathématiques, des sciences et de l'anglais devrait être orienté par des programmes nationaux plus clairs, précisant les progrès attendus à chaque étape, et s'appuyer sur des tests normalisés au niveau national. Tous les enfants devraient être soumis à des tests linguistiques à l'âge de trois ans, puis au début de l'année préparatoire qui précède l'école primaire. Cette année préparatoire devient obligatoire, ce qui signifie que les enfants entreront à l'école l'année de leurs six ans. Les établissements doivent définir des normes pour réduire le bruit et renforcer le respect des enfants à l'égard des enseignants à titre de condition préalable à tout apprentissage. En cas d'absentéisme prononcé, les communes peuvent suspendre le versement des allocations familiales. L'enseignement doit s'inscrire dans une perspective mondiale, sensibilisant davantage les enfants aux cultures étrangères. Les enseignants devraient se spécialiser dans le cadre de leur formation, et n'enseigner à terme que les matières faisant partie de leurs spécialités. Il y aurait lieu de définir plus clairement dans la législation la responsabilité des conseils municipaux concernant la qualité de l'enseignement primaire, et de renforcer le rôle dévolu aux chefs d'établissements scolaires.

Tous les jeunes devraient achever le deuxième cycle de l'enseignement secondaire

Au moins 85 % de chaque cohorte de jeunes devrait avoir achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire en 2010, et au moins 95 % en 2015.

Les conseils municipaux seront chargés de veiller à ce que les jeunes commencent et terminent le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. À cette fin, les communes bénéficieront de mesures d'incitation financière et seront tenues d'aller au-devant des jeunes qui ne s'inscrivent pas dans le secondaire ou abandonnent leur scolarité. L'accompagnement des élèves en difficulté devrait commencer dès trois ans avant la fin de l'enseignement obligatoire. Les jeunes qui n'ont pas de relations suffisantes avec les adultes devraient bénéficier d'une mesure de tutorat à partir de la dernière année d'enseignement obligatoire. La dixième année d'études, facultative, qui suit la scolarité obligatoire devrait être remplacée par un programme de six mois à un an préparant l'entrée dans l'enseignement secondaire professionnel. Si le nombre de places d'apprentissage offertes par le secteur privé n'augmente pas, des incitations économiques renforcées seront mises en place pour chaque entreprise. En tant qu'employeur, l'État accroîtra de 25 % en 2007 le nombre de places d'apprentissage qu'il propose. Les formations professionnelles devraient être plus pratiques dès le départ, afin de réduire les taux d'abandon. Les établissements d'enseignement devraient rendre publics les résultats des mesures prises en vue de faire reculer l'abandon scolaire. L'enseignement secondaire professionnel devrait permettre aux élèves doués d'opter pour des parcours plus exigeants, tout en n'excluant aucun jeune.

Au moins la moitié de chaque cohorte de jeunes devrait avoir un diplôme de l'enseignement supérieur

Au moins 50 % de chaque cohorte de jeunes devrait avoir un diplôme de l'enseignement supérieur en 2015. À terme, les jeunes devraient généralement terminer leurs études à l'âge de 25 ans.

Les jeunes devraient se spécialiser davantage dans le secondaire pour préparer leurs études supérieures. L'attrait des sciences naturelles, des technologies, notamment des technologies de l'information (TI), et de la santé devrait être renforcé, notamment par un resserrement des liens entre les établissements d'enseignement secondaire et les universités. Celles-ci devraient faire davantage d'efforts pour retenir les étudiants sur le point d'abandonner leur cursus. Il conviendrait d'adapter des formations supérieures courtes pour qu'elles s'inscrivent dans le prolongement naturel des filières d'enseignement secondaire professionnel. Un site Internet national fournissant des informations sur les perspectives d'emploi et de rémunération, entre autres, devrait être mis sur pied afin d'améliorer l'orientation des futurs étudiants. Dans les domaines où les candidats remplissant les conditions requises ne sont pas tous admis, ceux qui attendent plus de deux ans après la fin de l'enseignement secondaire verront leur candidature rattachée à un quota distinct, plus limité. Les bourses de subsistance devraient être ajustées de manière à inciter les jeunes à commencer leurs études plus tôt et à limiter les périodes d'interruption (la Stratégie ne fournit aucune précision sur ce point). Les universités devraient ajuster leurs programmes de manière à permettre l'achèvement des cursus dans les délais prévus.

Enseigner dans une perspective mondiale

L'anglais devrait être enseigné davantage dans l'enseignement secondaire et des documents en anglais devraient être plus fréquemment utilisés dans toutes les matières. L'État devrait financer des bourses d'études à l'étranger qui couvriraient les frais de scolarité jusqu'à concurrence du montant dépensé par étudiant pour une formation danoise similaire. Les universités devraient fixer des objectifs en matière d'échanges internationaux, d'utilisation de l'anglais, etc. Un nouveau barème de notation, plus comparable aux normes étrangères, sera introduit. Une stratégie devrait être définie en vue d'attirer des enseignants et des étudiants étrangers hautement qualifiés dans des domaines prioritaires. Elle passerait par une augmentation du nombre de bourses publiques accordées à des étudiants originaires d'États non membres de l'Union européenne.

Garantir un enseignement de toute première qualité dans les formations supérieures courtes et intermédiaires

Les établissements d'enseignement supérieur des filières intermédiaires (formation des enseignants, du personnel infirmier, etc.) devraient être regroupés en six à huit écoles supérieures professionnelles, dont chacune fournirait tout l'éventail des formations disponibles dans sa région. Les établissements dispensant des formations supérieures courtes devraient être regroupés au sein d'un nombre plus réduit d'académies professionnelles de grande envergure. Les liens entre ces établissements et les entreprises, ainsi que les universités, devraient être resserrés. De nouvelles formations devraient être proposées dans des domaines comme les médias, l'alimentation et les services financiers. Les enseignants devraient avoir accès à la formation continue.

Garantir un enseignement de toute première qualité dans les universités

Les financements affectés à la recherche fondamentale devraient être accordés dans une plus large mesure sur la base d'une évaluation globale de la qualité des activités de recherche, d'enseignement et de diffusion des connaissances. Les instituts de recherche sectoriels seront intégrés dans les universités de manière à renforcer l'enseignement. Le dialogue avec les employeurs des diplômés universitaires devrait revêtir un caractère plus systématique. Le nombre d'étudiants en doctorat devrait être multiplié par deux, sachant que la plupart de ces inscriptions supplémentaires devraient concerner les domaines des sciences naturelles, des technologies, notamment des TI, et de la santé. Les universités devraient mettre en place des masters d'élite et disposer d'une plus grande latitude pour attirer des chercheurs hautement qualifiés, y compris en leur proposant un supplément de rémunération.

Renforcer la dimension concurrentielle et la qualité de la recherche financée sur fonds publics

Les dépenses publiques de R-D et les dépenses totales de R-D (publiques et privées) devraient atteindre respectivement 1 % et 3 % du PIB en 2010.

La moitié des fonds publics destinés à la recherche devraient être alloués sur appel d'offres en 2010. Certains de ces financements compétitifs seraient réservés à de grands programmes de recherche ancrés dans la stratégie de chaque université. Les besoins des entreprises et de la société en termes de recherche devraient faire l'objet d'une évaluation

tous les quatre ans, sur laquelle se fonderait l'attribution de bourses de recherche stratégique. Des bourses de recherche devraient également être octroyées pour financer la participation à des projets internationaux.

Instaurer des conditions-cadre favorables à la R-D et à l'innovation dans les entreprises

Les exigences de qualité imposées aux pépinières d'entreprises financées sur fonds publics devraient être plus strictes. L'attribution des financements publics destinés aux instituts de services technologiques devrait suivre une logique concurrentielle. Les entreprises menant d'importantes activités de recherche devraient être autorisées à participer aux procédures d'appels d'offres pour l'attribution des subventions de recherche publiques. Un programme de recherche relatif à l'innovation axée sur la demande devrait voir le jour.

Renforcer la concurrence et l'ouverture pour favoriser l'innovation

Un programme de clémence devrait être élaboré en faveur des personnes et des entreprises qui aident l'autorité de la concurrence à lutter contre les ententes. Toutes les affaires de concurrence devraient être confiées au tribunal commercial spécialisé. L'approvisionnement en eau, le chauffage urbain, le ramassage des ordures ménagères, les transports ferroviaires et les services postaux devraient faire l'objet d'une réglementation plus efficace et davantage axée sur le marché. Les communes et les régions devraient être tenues d'attribuer certains marchés par voie d'appels d'offres, comme c'est actuellement le cas pour l'administration centrale. S'agissant des chantiers de construction, la possibilité d'un partenariat public-privé devrait être systématiquement envisagée. Des cartes de travail et de séjour devraient être délivrées aux étrangers susceptibles de trouver aisément un emploi au Danemark. Les ressortissants étrangers fortement rémunérés devraient bénéficier d'une procédure de traitement accélérée de leurs demandes de permis de séjour et de travail.

Une forte interaction avec les autres pays et cultures

Les fonctions des ambassades danoises devraient être réorganisées, notamment *via* la création d'incubateurs dans les pays où une présence locale est essentielle à la réussite d'une entreprise commerciale. Les pouvoirs publics devraient faire mieux connaître et apprécier les cultures étrangères en créant des centres de recherche, ainsi qu'en mettant à profit les compétences des entreprises et des individus qui disposent de connaissances spécialisées sur des pays particuliers.

Renforcer l'entrepreneuriat

L'esprit d'entreprise devrait être renforcé à l'école et dans le cadre de la formation des enseignants. Les entrepreneurs devraient bénéficier d'un crédit d'impôt de 100 000 couronnes par an au cours des trois premières années où leur société enregistre un chiffre d'affaires imposable. Les entreprises innovantes devraient pouvoir se financer plus facilement grâce à la privatisation partielle du Fonds de croissance, destinée à attirer les investissements des fonds de pension. Les procédures de faillite devraient être accélérées.

La formation tout au long de la vie devrait bénéficier à tous

L'offre de formation tout au long de la vie devrait être plus transparente et s'accompagner de services d'orientation plus étoffés. Les compétences informelles acquises sur le lieu de travail devraient être validées officiellement. Les adultes qui en ont besoin devraient pouvoir suivre des programmes d'instruction élémentaire dans un environnement proche de leur lieu de travail, et les migrants qui résident au Danemark depuis plusieurs années et qui ont encore des difficultés à maîtriser la langue devraient se voir proposer une formation plus adaptée. Les prestataires de services de formation devraient disposer d'une plus grande latitude pour fixer les droits d'inscription aux formations pour adultes.

Source : gouvernement (2006), *Fremgang, fornyelse og tryghed – strategi for Danmark i den globale økonomi* [Progrès et renouveau dans une société sûre – Stratégie pour le Danemark dans l'économie mondiale], www.globalisering.dk.

Chapitre 4

Logement – moins de subventions et plus de souplesse

Ce chapitre s'intéresse aux moyens permettant de remplacer l'intervention coûteuse de l'État sur le marché danois du logement par des mécanismes davantage axés sur le marché et d'atteindre ainsi les objectifs des pouvoirs publics de manière plus efficace et plus ciblée. Il décrit tout d'abord les caractéristiques institutionnelles du secteur du logement, puis évalue l'ensemble des aides dont celui-ci bénéficie sous forme de dépenses publiques directes et d'avantages fiscaux indirects. On y examine notamment comment des ressources publiques pourraient être dégagées à d'autres fins plus déterminantes pour préserver l'État providence dans une société vieillissante. Le chapitre analyse ensuite le régime d'encadrement des loyers applicable aux logements locatifs privés et sociaux et examine les moyens de lui conférer davantage de souplesse. La dernière partie du chapitre traite des logements occupés par leur propriétaire, et en particulier des améliorations pouvant être apportées au plan d'occupation des sols et aux incitations municipales afin d'accroître l'élasticité de l'offre de logements. Elle analyse également les innovations intervenues dans le financement hypothécaire.

Le principal objectif de la politique danoise en matière de logement est de veiller à ce que les citoyens puissent se loger correctement à des prix abordables et prévisibles, sur différents segments du marché (ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Commerce, 2002). Les pouvoirs publics n'ayant pas pour seul objectif de procurer un logement à ceux qui sont réellement dans le besoin, le marché du logement est fortement réglementé et subventionné. Si l'intervention de l'État peut s'expliquer par la mauvaise qualité des logements disponibles par le passé (source de problèmes de santé publique), de tels arguments sont moins probants aujourd'hui. En favorisant le marché du logement par le biais d'avantages fiscaux indirects, d'aides à la construction, d'allocations de logement et d'un mécanisme d'encadrement des loyers, les pouvoirs publics risquent de nuire à la flexibilité requise pour offrir des logements conformes aux attentes des ménages, laquelle joue de fait un rôle croissant dans la mobilité de la main d'œuvre nécessaire pour soutenir la croissance économique. Bien que l'intervention des pouvoirs publics reste indispensable dans certaines circonstances, comme lorsqu'il s'agit de garantir une urbanisation adéquate et de fournir un logement (provisoirement, du moins) aux plus démunis, les arguments en faveur d'une intervention massive de l'État sur le marché du logement ont probablement perdu de leur vigueur, car le niveau de vie des Danois est, depuis plusieurs décennies, parmi les plus élevés des pays de l'OCDE et les logements globalement abondants dans le pays. Le fait d'adopter des politiques de logement moins onéreuses en pareille situation ne risque donc pas d'entraîner une pénurie de logements, mais pourrait plutôt contribuer sensiblement à améliorer le fonctionnement du marché et à libérer des ressources pour répondre à des préoccupations sociales jugées plus opportunes.

La politique du Danemark en matière de logement s'est développée progressivement jusqu'en 1980 environ. Depuis lors, certaines mesures de réforme ont été prises dans différents domaines (annexe 4.A2), mais elles n'ont pas été aussi loin que dans d'autres pays, nordiques notamment, où les pouvoirs publics ont largement abandonné ces dernières années le rôle prédominant qu'ils jouaient sur le marché du logement (OCDE, 1999; Lind, 2001; Skifter Andersen, 2002; BCE, 2003; Lujanen, 2004) :

- la Finlande a renoncé à l'encadrement des loyers au milieu des années 90, ce qui a entraîné un accroissement du parc de logements locatifs ;
- la Norvège a supprimé la réglementation du prix des parts dans les coopératives de logement au début des années 90, mettant ainsi ce segment sur un pied d'égalité avec celui des logements occupés par leurs propriétaires ;
- la Suède a considérablement diminué les aides au logement au cours des années 90, libérant ainsi des ressources inscrites aux budgets publics.

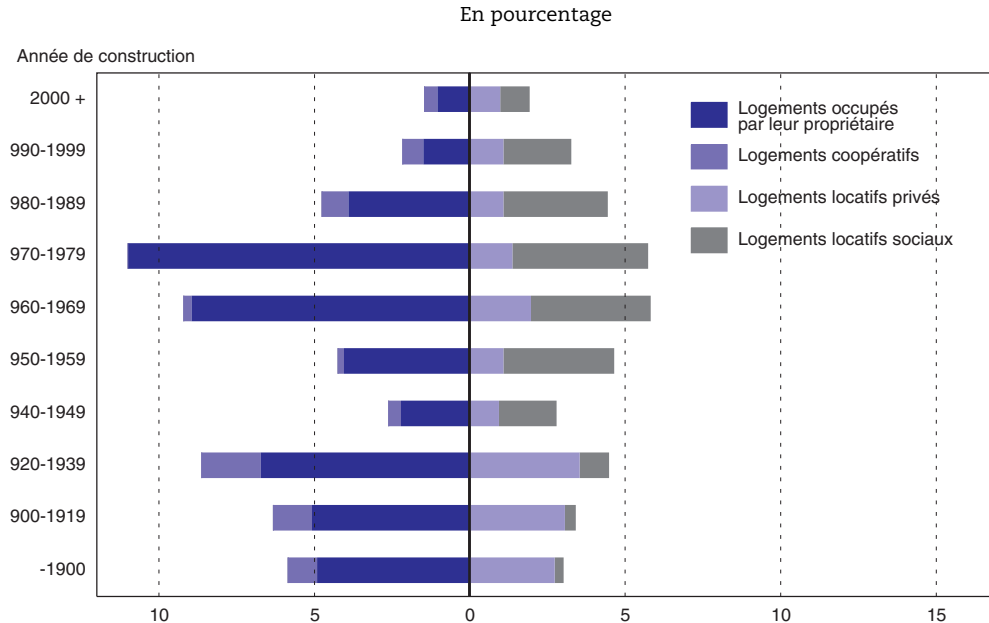
Le Danemark pourrait tirer parti d'une réforme plus fondamentale de sa politique du logement, à l'image peut-être des évolutions observées chez ses voisins – notamment parce qu'à l'heure actuelle, ces politiques pèsent lourdement sur les finances publiques.

Principales caractéristiques institutionnelles

La structure de l'habitat danois diffère quelque peu de la moyenne des autres pays nordiques et européens, avec une proportion moindre de logements occupés par leur propriétaire et une proportion plus importante de logements locatifs, et notamment sociaux (tableau 4.1). En comparaison, le nombre des logements est supérieur au Danemark à celui des ménages, du fait, entre autres facteurs, du fort taux de subventions du secteur. Le parc de logements se répartit entre les principaux segments suivants :

- *Les logements occupés par leur propriétaire*, composés de maisons individuelles ou multifamiliales et d'immeubles en copropriété, sont traditionnellement considérés comme le « *nec plus ultra* » en matière de logement. En raison de la forte activité enregistrée sur ce segment au cours des dernières décennies (graphique 4.1), la proportion des logements appartenant à cette catégorie s'est accrue progressivement, pour s'établir aujourd'hui à 52 % du total. Sur le plan économique, les logements occupés par leur propriétaire représentent une part importante de l'accumulation du patrimoine.
- *Les logements coopératifs* sont une forme indirecte de propriété, institutionnalisée en 1979. Leur contribution au parc de logements, égale à 2 % en 1980, s'inscrit aujourd'hui à 7 %, du fait notamment du rythme des mises en chantiers et de la législation permettant aux locataires du secteur privé d'acheter le logement qu'ils occupent dès lors que celui-ci est mis en vente.
- *Les logements locatifs privés* du secteur à but lucratif constituent généralement la principale option pour ceux qui ne sont pas propriétaires de leur logement. Cependant, par suite du changement de statut d'un grand nombre de ces logements, vendus en copropriété ou au secteur coopératif, et d'interventions de l'État qui ont soit été défavorables aux investissements dans l'habitat locatif privé, soit conféré des avantages financiers à d'autres segments, la proportion du parc résidentiel appartenant à cette catégorie a reculé progressivement et s'établit actuellement à 17 %.
- *Les logements sociaux* sont proposés par des associations à but non lucratif (annexe 4.A3) et ont été construits pour la plupart après la guerre. En raison des avantages financiers associés à ce secteur, la proportion de logements sociaux a doublé depuis 1960, et atteint à l'heure actuelle 20 % de l'ensemble du parc résidentiel.
- Les autres types de logement et les logements vacants représentent 4 % du parc. Il s'agit pour une faible part de logements de fonction et, pour la majorité, de logements laissés temporairement vacants par le départ de l'occupant.

Au Danemark, le logement est généralement favorisé par rapport à d'autres formes de consommation, en raison principalement des allocations de logement, des aides à la construction et des avantages fiscaux indirects. Les avantages découlant des politiques du logement prennent différentes formes selon les réglementations applicables aux différents segments du marché (tableau 4.2); les propriétaires sont assujettis à un impôt sur la propriété foncière bâtie moins élevé que celui qui serait considéré neutre au regard de la déductibilité des intérêts. Les détenteurs de parts dans des coopératives sont exonérés de l'impôt sur la propriété foncière bâtie. De plus, les fonds de pension qui investissent dans le logement locatif bénéficient d'allègements fiscaux. Ceux qui ont réussi à se procurer un logement dans le segment réglementé du secteur locatif sont privilégiés, puisqu'ils paient un loyer nettement inférieur à ce que d'autres seraient prêts à acquitter s'ils avaient la chance d'obtenir un logement similaire. De plus, le secteur du logement social est subventionné, l'État prenant à sa charge une partie des prêts hypothécaires souscrits pour

Graphique 4.1. **Structure d'occupation en fonction de l'âge du parc de logements**¹

1. Répartition du parc résidentiel total (nombre de logements) suivant la décennie de construction et le régime de propriété actuel. Les autres formes de logements non loués comme les logements de fonction ne sont pas prises en compte.

Source : Données communiquées par le ministère des Finances.

financer la construction de nouveaux logements. Des aides publiques sont également accordées par le biais du programme de rénovation urbaine, principalement au secteur locatif privé et, dans une moindre mesure, en faveur des coopératives et de l'accession à la propriété. Enfin, le logement est subventionné au moyen d'allocations de logement, destinées aux locataires notamment. Les écarts de traitement considérables entre les différents secteurs, en termes de fiscalité et de subventions, conduisent à une absence de neutralité elle-même à l'origine de déséquilibres notables sur le marché danois du logement (Lunde, 2002, 2004).

Les droits de propriété sont principalement conférés aux propriétaires, de sorte que les logements peuvent se négocier librement et servir de nantissement, les gains (ou pertes) en capital revenant intégralement au propriétaire. En ce qui concerne les membres des coopératives, les droits de propriété sont moins clairement définis dans la mesure où le prix des parts est réglementé, ce qui limite les possibilités de plus-values¹. En revanche, les membres d'une coopérative ont une responsabilité limitée en cas de faillite, puisque (dans la pratique) seule la part qu'ils détiennent servira à couvrir la dette, tandis que le locataire aura le droit de rester en tant que tel. Certaines mesures ont été prises dernièrement pour renforcer les droits de propriété au sein des coopératives, les parts pouvant désormais servir à garantir des emprunts. Le logement social ne confère pas de droits de propriété individuelle aux locataires, même si ces derniers disposent d'une grande latitude concernant l'appartement dans lequel ils vivent et pèsent fortement sur les décisions économiques générales de leur association par le biais de leur représentation au conseil d'administration (annexe 4.A3). Depuis le 1^{er} juillet 2004, une mesure adoptée à l'essai pour une période de trois ans permet aux locataires du secteur social de faire l'acquisition de leur logement, et depuis mars 2006, le ministère des Affaires sociales a

Tableau 4.1. **Segments du marché et offre de logements**
En pourcentage du parc total de logements

	2004				Nombre de logements pour 1 000 habitants, 2003	Superficie moyenne par logement (en m ²), 2001
	Logements occupés par leur propriétaire	Logements sociaux	Logements locatifs privés	Autres ¹		
Danemark	52	20	17	11	476	109
<i>Autres pays nordiques :</i>						
Finlande	58	17	15	10	509	77 ⁴
Islande ⁴	81	4	10	5		
Norvège	61	5	18	16	438	122
Suède ²	39	24	19	19	486	90 ³
Moyenne	60	13	16	13		
<i>Autres pays européens⁵ :</i>						
Autriche	42	20	19	20	408	85
Belgique	71	5	19	5	456 ⁵	88 ⁶
France	56	17	21	6	477 ⁵	88 ⁷
Allemagne	43	6	45	6	474	87 ⁸
Irlande	78	9	9	4	358 ⁵	88
Italie ²	67	6	8	19	459 ⁵	90 ⁹
Pays-Bas	54	34	10	2	421	98 ⁴
Espagne	82	2	9	7	510 ⁵	
Suisse ⁴	35	14	43	8	504	
Royaume-Uni	69	21	10	0	433 ⁵	85 ⁷
Moyenne	60	13	19	8		
<i>Autres pays :</i>						
Australie ⁵	70	4	21	5		
États-Unis	68	32 ¹⁰	0	0	435	

1. Logements coopératifs et de fonction.
2. 2003.
3. 1997.
4. 2000.
5. 2001.
6. 1994.
7. 1996.
8. 1998.
9. 1991.
10. Il est impossible de subdiviser le secteur locatif en logements privés et sociaux.

Source : Statistiques Danemark; Statistiques Norvège; Statistiques Suède; Statistiques Finlande (2005); Karlberg et Victorin (2004); RICS (2005); Conseil économique (2001); Bureau australien des statistiques; Census Bureau des États-Unis; Statistiques sur le logement dans l'Union européenne (2002); OCDE (2005a).

approuvé la cession de 820 appartements situés dans neuf districts différents. Les ventes ont été plus lentes que prévu, mais cette mesure pourrait étendre les droits de propriété dans ce secteur de l'immobilier.

Les administrations centrales et locales se partagent la formulation et la mise en œuvre des politiques du logement. Bien que l'administration centrale définisse les grands objectifs et moyens et, plus particulièrement, la part de ses dépenses qui sera attribuée aux aides au logement, les administrations locales financent une partie des coûts de la construction des nouveaux logements sociaux, sont responsables de leur attribution et distribuent aussi des aides au logement pour les démunis. Les collectivités locales jouent également un rôle important dans la mise en œuvre des politiques du logement via la supervision du logement associatif. Les comtés sont responsables de l'attribution de logements aux personnes âgées gravement handicapées².

Tableau 4.2. **Synthèse de la réglementation du marché du logement au Danemark et des aides accordées dans ce domaine**

Instruments réglementaires	Segments du marché			
	Logements occupés par leur propriétaire	Logements locatifs privés	Logements locatifs sociaux	Logements coopératifs
Impôt sur le revenu	Non	Le revenu locatif excédentaire est imposé à 28 % ³	Exonération	Exonération
Impôt sur la propriété foncière bâtie ¹	Oui	Exonération	Exonération	Exonération
Impôt sur la propriété foncière non bâtie ²	Oui	Oui	Oui	Oui
Encadrement des loyers		Oui, pour les logements anciens	Oui	Oui
Nature de l'aide au logement	Taxe foncière modique sur les propriétés bâties	Privilèges liés à l'encadrement des loyers	Exonération de l'impôt sur la propriété foncière bâtie	Exonération de l'impôt sur la propriété foncière bâtie et non-imposition des plus-values ⁴
	Aides accordées dans le cadre du programme de rénovation urbaine (sous forme de prêts)	Aides accordées dans le cadre du programme de rénovation urbaine	Privilèges liés à l'encadrement des loyers	Les prix de cession des parts de coopératives sont plafonnés
			Aides à la construction	Le financement des nouveaux logements coopératifs est garanti par les communes Aides accordées dans le cadre du programme de rénovation urbaine
Allocations de logement				
– Allocations de logement pour les familles à faible revenu (boligsikring)	Non	Oui	Oui	Non
– Complément logement inclus dans les retraites publiques (boligydelse)	Oui, sous forme de prêt	Oui	Oui	Oui, 40 % sous forme d'allocation et 60 % sous forme de prêt

1. Un impôt sur la propriété foncière bâtie frappe l'immobilier résidentiel à hauteur de 1 % de la valeur estimée du bien imposable (3 % pour les propriétés d'une valeur supérieure à 3 040 000 couronnes, soit 407 500 euros). En vertu du gel des impôts actuellement en vigueur, cette taxe est plafonnée à son niveau nominal de 2002 ou à celui de 2001 majoré de 5 %.
2. Les communes prélèvent un impôt sur la propriété foncière non bâtie compris entre 0,6 % et 2,4 % de la valeur estimée du bien imposable et les comtés prélèvent une taxe équivalente de 1 %.
3. Pour les fonds de pension, le taux d'imposition des placements immobiliers est de 15 %.
4. Aucune propriété ne peut être vendue dans les cinq années suivant son acquisition par une coopérative.

Source : Ministère des Finances; Conseil économique (2001).

Libérer des ressources en réduisant les aides

Bien que les aides au logement restent substantielles, leurs modalités ont considérablement évolué dans le passé (annexe 4.A2). Les principaux changements survenus au cours des dix dernières années résident dans la baisse de la valeur fiscale des déductions d'intérêts, le remplacement de l'impôt sur les loyers imputés par un impôt sur la propriété foncière bâtie (même si le gel ultérieur des impôts a entraîné une augmentation des aides implicites), un début de réforme du système de financement du logement social qui fait notamment une plus large place à l'autofinancement (depuis 2002, le secteur du logement social a remboursé plus de la moitié des subventions qu'il a reçues de l'État pour la construction de nouveaux logements), l'introduction d'un allègement fiscal pour les particuliers et les fonds de pension qui investissent dans l'immobilier locatif, la réforme du programme de rénovation urbaine et un léger assouplissement de la réglementation des loyers (annexe 4.A4).

Une politique du logement coûteuse pour les budgets publics

En termes de méthode, le Danemark est passé progressivement d'une politique de soutien de l'offre de logements à une politique de soutien des ménages en ayant davantage recours aux allocations de logement et moins aux aides à la construction (OCDE, 1999). Bien que les allocations de logement représentent le poste de dépenses directes le plus important, les aides à la construction restent considérables, notamment par le biais du cofinancement public des crédits hypothécaires qui servent à financer les nouveaux logements sociaux (tableau 4.3). Malgré les mesures prises en 2004 pour réduire les subventions directes, comme la suppression des aides à la construction de nouveaux logements coopératifs et la réforme remarquable du programme de rénovation urbaine, les aides pèsent encore lourdement sur le budget des administrations publiques : les aides directes au logement représentaient à elles seules 1.1 % du PIB en 2005 (les allocations de logement, 0.7 % et les aides à la construction, 0.4 %).

Le coût des subventions fiscales indirectes est plus important encore que celui des aides directes, ce qui s'explique surtout par le fait que les logements occupés par leur propriétaire sont moins taxés que d'autres actifs. En outre, ces subventions devraient encore augmenter avec le gel de l'impôt sur la propriété foncière bâtie en termes nominaux, comme on l'a signalé plus haut. La moins-value de recettes fiscales s'est élevée à 1.6 % du PIB en 2005 (en comptant les avantages fiscaux accordés aux occupants de logements coopératifs, mais sans compter les abattements fiscaux sur les investissements locatifs des fonds de pension)³. Si on les ajoute aux dépenses directes, le budget public total consacré au logement a représenté près de 2.7 % du PIB en 2005. Par rapport au nombre de personnes recensées dans chaque catégorie, les locataires de logements coopératifs bénéficient du taux de subvention le plus élevé, tandis que les propriétaires occupants sont les moins subventionnés (tableau 4.3).

Au total, les aides directes et indirectes au logement sont donc beaucoup plus importantes qu'en Suède et en Norvège (graphique 4.2). Bien que les comparaisons internationales soient difficiles compte tenu des différentes approches méthodologiques, les données disponibles montrent que les aides au logement au Danemark sont également importantes par rapport à d'autres pays de l'OCDE (BCE, 2003). La réduction de ces subventions permettrait de dégager des ressources publiques pour répondre à d'autres préoccupations sociales jugées plus opportunes. Elle procurerait également une certaine marge de manœuvre pour réduire les impôts comme il en est question dans les chapitres 1 et 3.

Des subventions fiscales indirectes importantes pour les logements occupés par leur propriétaire et les logements coopératifs

Les propriétaires qui occupent leur maison ou leur appartement bénéficient d'une aide fiscale indirecte importante. L'impôt sur la propriété foncière bâtie (*ejendomsværdiskat*) a un taux nominal de 1 % (3 % au-dessus d'un certain seuil), mais son taux effectif moyen n'a été que de 0,55 % en 2006, du fait des réductions spéciales prévues pour les maisons et appartements achetés avant juillet 1998 et pour les retraités, ainsi que du gel des impôts (annexe 4.A5)⁴. Ce dernier plafonne la taxe foncière nominale due par toute personne propriétaire de son logement à son niveau de 2002, ce qui se traduit en fait par un allègement puisque l'assiette de l'impôt ne reflète pas l'augmentation des prix des logements observée ces dernières années. Cela étant, la taxe locale sur les propriétés non bâties (*grundskyld*), dont le taux se situe dans une fourchette de 1.6 % à 3.4 % de la valeur du

Tableau 4.3. **Aides publiques au logement directes et indirectes**

	1995	1999	2005	2005			
				Aides au logement par habitant ⁴ , en couronnes			
				Logements occupés par leur propriétaire	Logements locatifs privés	Logements sociaux	Logements coopératifs
	En pourcentage du total des aides au logement						
Dépenses	37.2	40.0	40.5				
Aides individuelles au logement	22.1	24.0	25.4		6 200	6 400	
Logements sociaux et coopératifs	11.5	12.0	10.2		100	4 000	1 700
Rénovation urbaine ¹	3.6	4.0	4.9		1 900		2 000
Moins-value de recettes	62.8	60.0	59.5				
Faible loyer imputé ²	58.3	60.0					
Taux d'imposition spécial pour les retraités, etc.	4.5						
Faible impôt sur la propriété foncière bâtie ²			48.8	6 200			
Exonération fiscale pour les coopératives ³			10.7				14 800
	En milliards de couronnes						
Total	35.7	35.0	41.0	6 200	8 200	10 400	18 500
	En % du PIB						
Total	3.5	2.9	2.7				
Dépenses	1.3	1.2	1.1				
Moins-value de recettes	2.2	1.7	1.6				

1. Étant donné le délai qui s'écoule généralement entre l'octroi d'une subvention publique et son décaissement, dans le cadre du programme de rénovation urbaine, les chiffres englobent des opérations lancées quelques années avant la date indiquée.
2. Calculé par différence entre l'impôt prélevé sur un placement financier et l'impôt prélevé sur un placement identique au titre de l'accession à la propriété, autrement dit comme si l'on imposait intégralement les revenus nominaux issus du capital. Pour 2005, les détails du calcul sont les suivants : le taux courant effectif de l'impôt sur la propriété foncière bâtie est estimé à 0,55 % alors que le taux neutre serait légèrement supérieur à 1½ % (tableau 4.4).
3. Nombre de logements coopératifs (174 745 au 1^{er} janvier 2005) multiplié par le taux neutre de l'impôt sur la propriété foncière bâtie multiplié par le prix moyen estimé d'un logement coopératif en 2005 (1 527 716 couronnes).
4. Le nombre d'habitants est tiré de Statistiques Danemark, *Boligopgørelsen*, 1^{er} janvier 2005.

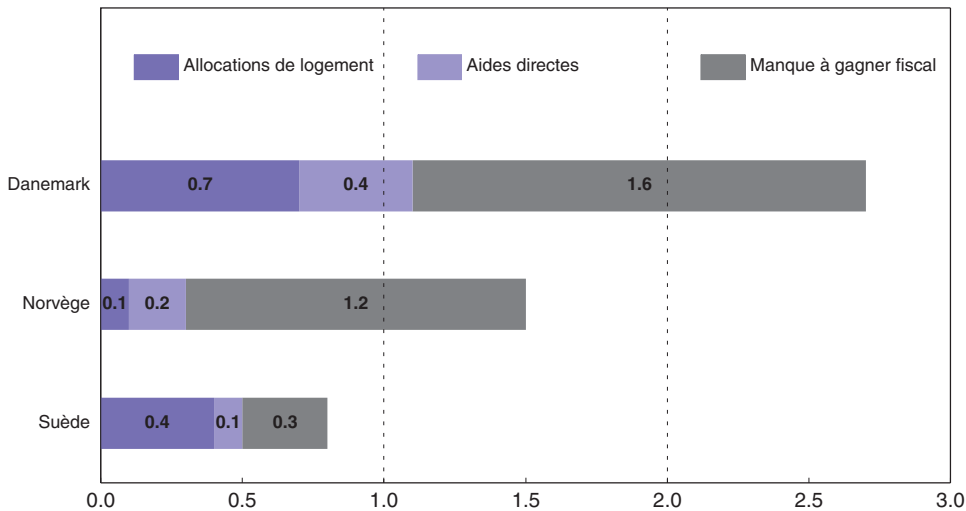
Sources : Ministère des Affaires sociales; OCDE (1999); Conseil économique (2001, 2005); calculs de l'OCDE.

terrain pour tous les types de logement, repose encore sur des valorisations à jour et le gel de l'impôt sur la propriété foncière bâtie se trouve dans une certaine mesure capitalisé dans les prix des terrains. Malgré le gel des impôts décidé en 2002, le produit global des taxes foncières, sur les propriétés bâties et non bâties, n'a pas diminué : il s'établissait à 1.86 % du PIB en 2005, contre 1.89 % en 2002 et 1.7 % en 2000 (ministère des Impôts, 2006).

L'impôt sur la propriété foncière bâtie devrait être nettement supérieur à son niveau actuel pour être neutre vis-à-vis d'autres éléments de la fiscalité du capital. Le niveau exact d'une taxe foncière neutre sur les propriétés bâties dépend du type d'investissement financier qui serait effectué à la place de l'achat d'un logement, car les taux d'imposition du capital varient considérablement selon les actifs. Il dépend aussi du taux d'intérêt qui prévaut sur les marchés financiers. Si l'on prend pour référence un taux d'intérêt nominal de 5 % et une inflation de 2 %, le taux de l'impôt sur la propriété foncière bâtie devrait être légèrement supérieur à 1½ % pour être neutre par rapport aux déductions d'intérêts (tableau 4.4). Cependant, si l'on prend le taux d'intérêt et l'inflation de la fin des années 90, il aurait dû être proche de 2 %, contre un peu moins de 1½ % dans les conditions

Graphique 4.2. **Budget des aides au logement dans les pays nordiques**

En % du PIB, 2005



Source : Ministère des Affaires sociales (Danemark); St.meld. nr. 1 (2005-06) Nasjonalbudsjettet et St.prp. nr. 1 (2005-06) Kommunal- og regionaldepartementet (Norvège); Prop. 2005/06:1 Budgetpropositionen for 2006 (Suède); calculs de l'OCDE.

de 2003-04. Si les propriétaires de logements bénéficient effectivement d'une aide fiscale indirecte, celle-ci a donc perdu de son ampleur au cours des dix dernières années étant donné la baisse des taux d'intérêt et de la valeur fiscale des intérêts déductibles. En 1980, l'aide fiscale indirecte dont bénéficiaient les propriétaires occupants atteignait pratiquement 10 % de la valeur moyenne des logements, alors qu'elle n'en représentait plus que 2.2 % en 1995 et moins de 1 % en 2005 (ministère des Impôts, 2006).

À première vue, on pourrait penser que le faible impôt sur la propriété foncière bâtie constitue une aide à l'investissement dans le logement, alors qu'il s'agit en fait d'une subvention de la consommation, puisque la seule façon d'en bénéficier passe par le développement de l'accession à la propriété. Une telle aide favorisant le logement par rapport à d'autres produits de consommation n'est pas justifié et devrait être supprimée. Les pouvoirs publics devraient donc envisager d'augmenter le taux de l'impôt sur la propriété foncière bâtie, pour le porter éventuellement à 1½ %, même si la définition précise du taux approprié dépend de tout changement qui pourrait être apporté à l'imposition du capital dans son ensemble comme on l'a vu au chapitre 1. De telles propositions ne sont jamais accueillies favorablement et, par le passé, un des arguments généralement avancés en faveur d'une réduction de l'imposition du logement a été que « la construction ne se mange pas ». Par exemple, dans le cas de retraités propriétaires d'une maison estimée à un prix élevé, un problème de liquidité peut survenir si on leur demande de payer des impôts supplémentaires de façon permanente parce que la valeur marchande de leur logement a augmenté. Avec la libéralisation du marché hypothécaire, néanmoins, ce problème n'aurait pas autant d'importance car des accords pourraient être conclus pour que l'impôt sur la propriété foncière bâtie (comme d'ailleurs l'impôt sur la propriété foncière non bâtie) puisse même être versé automatiquement par l'établissement de crédit hypothécaire moyennant un mécanisme d'hypothèque rechargeable à mesure que les prix des logements augmentent. La réglementation devra peut-être être modifiée pour autoriser les établissements de crédit hypothécaire à proposer aux propriétaires un service

Tableau 4.4. **Taxe foncière : taux requis pour garantir la neutralité par rapport à un placement financier**

En %

	Taux d'intérêt et d'inflation moyens sur la période 1995-99		Référence		Taux d'intérêt et d'inflation moyens sur la période 2003-2004		
	Taux d'intérêt nominal	Taux d'inflation	Taux d'intérêt nominal	Taux d'inflation	Taux d'intérêt nominal	Taux d'inflation	
	5.94	2.15	5.00	2.00	4.12	1.63	
	3.71		2.94		2.45		
Autre type de placement	Taux d'imposition nominal, 2006	Taux d'imposition réel	Taux neutre de l'impôt foncier	Taux d'imposition réel	Taux neutre de l'impôt foncier	Taux d'imposition réel	Taux neutre de l'impôt foncier
Obligations – taux d'imposition maximum	59.7	94	3.55	100	2.99	99	2.46
Obligations – taux d'imposition minimum	38.8	61	2.30	65	1.94	64	1.60
Remboursement d'emprunt	33.3	52	1.98	56	1.67	55	1.37
Actions – taux supérieur	43.0	67	2.55	72	2.15	71	1.77
Actions – taux inférieur	28.0	44	1.66	47	1.40	46	1.15
Épargne retraite	15.0	24	0.89	25	0.75	25	0.62

Note : Pour les revenus d'actions, le taux d'imposition inférieur s'appliquait jusqu'à concurrence de 43 300 couronnes et le taux supérieur au-delà de ce seuil en 2005. Les taux d'intérêt moyens sont calculés à partir du taux de l'obligation hypothécaire à 10 ans rapportant 5 % pour la période 1995-99 et du taux de l'obligation hypothécaire à 10 ans rapportant 4 % pour la période 2003-04.

Sources : Calculs de l'OCDE d'après les données du Conseil économique (2005); Commission des affaires sociales (2006); ministère des Impôts (2006); Statistiques Danemark (www.statbank.dk/MPK22).

de paiement automatique des taxes sur la propriété foncière bâtie et non bâtie. La Commission des affaires sociales, qui recommande une augmentation progressive sur vingt ans de l'impôt sur la propriété foncière bâtie, a estimé que cela entraînerait une réduction du prix des logements d'environ 10 % en moyenne (Commission des affaires sociales, 2006). Cela ne représente qu'environ la moitié de la hausse moyenne des prix observée pour la seule année 2005.

D'autres mesures destinées à réduire les aides aux logements occupés par leur propriétaire pourraient consister à associer une augmentation de l'impôt sur la propriété foncière bâtie et un impôt sur les plus-values immobilières, comme le propose le Conseil économique (Conseil économique, 2005). On estime que l'introduction d'un impôt sur les plus-values produirait d'importantes recettes fiscales (dans l'hypothèse où les prix des logements continuent d'augmenter de 1-2 % par an en termes réels comme cela a été le cas ces 50 dernières années), ce qui pourrait servir à limiter d'autres impôts générateurs de distorsions. Pour éviter les effets d'immobilisation et pour que les propriétaires de leur logement ne se voient pas privés de liquidités, une méthode spéciale (*saldometoden*) est prescrite qui prévoit une imposition des plus-values uniquement lorsqu'elles sont consommées ou en cas d'extraction hypothécaire. Or ci cette méthode peut améliorer l'imposition des logements, car elle se fonde sur les véritables valeurs marchandes plutôt que sur de vagues estimations (comme dans l'évaluation fiscale), et peut aussi résoudre les effets d'immobilisation potentiels associés à l'imposition des plus-values, elle peut être coûteuse d'un point de vue administratif. En outre, une imposition des plus-values peut contribuer à accentuer la volatilité des prix des logements (Fuest *et al.*, 2004), même si la méthode proposée devrait éliminer une partie de ce risque⁵.

Le logement coopératif est un autre secteur qui bénéficie d'aides substantielles. Si la suppression en 2004 des aides à la construction de nouveaux logements coopératifs est une bonne initiative, les détenteurs de parts de coopératives continuent de bénéficier d'avantages importants sous la forme d'une exonération de l'impôt sur la propriété foncière bâtie. Bien que les associations coopératives puissent en principe déduire les charges d'intérêts, elles ne disposent pas en pratique des revenus leur permettant de profiter de cette possibilité. Le résultat net équivaut cependant à une aide car les occupants bénéficient quant à eux de déductions d'intérêts sans être soumis à la taxe foncière. En outre, les anciennes associations coopératives qui se sont dissoutes pour réaliser leurs plus-values ont été exonérées d'impôt. Pour remédier à cette lacune de la législation, des dispositions ont été prises en juin 2005 qui interdisent la vente d'une propriété à une autre coopérative pendant les cinq années suivant son acquisition par une association coopérative⁶. Comme le traitement fiscal préférentiel des coopératives est difficile à justifier, les détenteurs de parts de coopératives devraient être soumis à l'impôt sur la propriété foncière bâtie, au moins en ce qui concerne la fraction de la valeur du logement qui ne correspond pas un emprunt dans le cadre de la coopérative.

Les allocations de logement constituent un part importante des dépenses directes

Les allocations de logement représentaient 0.7 % du PIB en 2005, ce qui est élevé par rapport à d'autres pays de l'OCDE (graphique 4.2 et OCDE, 2004b). Cela reflète la large couverture des allocations de logement, qui sont accordées à plus de 530 000 ménages dans des logements sociaux et des logements locatifs privés, soit plus d'un cinquième de l'ensemble des ménages danois. Environ 58 % et 36 % des occupants de ces deux segments, respectivement, reçoivent des allocations de logement qui en moyenne couvrent 47 % et 38 % des loyers effectivement payés⁷.

Il existe deux principaux régimes d'allocations de logement au Danemark; le régime destiné aux ménages à faible revenu et aux titulaires d'une pension d'invalidité (*boligsikring*) et le régime destiné aux retraités (*boligyldelse*). Le montant des allocations de logement versées en vertu de ces deux régimes correspond en général à une fraction donnée des dépenses de logement, déduction faite d'une somme à la charge du locataire en fonction de son revenu. Dans le cadre du premier régime, l'administration centrale rembourse 60 % des dépenses de logement individuelles, moins l'équivalent de 18 % du revenu au-delà d'un seuil fixé proportionnellement au nombre d'enfants (les paramètres du second régime sont respectivement de 75 % et 22.5 %) ⁸.

Le montant des allocations de logement dépendant du loyer effectivement payé, les ménages peuvent augmenter l'allocation perçue, dans les limites fixées par le régime, en déménageant dans un logement de meilleure qualité. Bien que le système en tant que tel permette de promouvoir les objectifs visés par la politique du logement en assurant des logements de bonne qualité, il renforce les incitations à déménager dans des appartements plus chers, ce qui pose la question de la pertinence des plafonds en vigueur. Si, au lieu de dépendre du loyer effectif, l'allocation de logement était une somme forfaitaire calculée en fonction de la moyenne des loyers pratiqués dans une région donnée, des revenus et de la taille du ménage, le choix du logement, en termes qualité et de prix, serait moins faussé. Ainsi, les ménages pourraient choisir soit de payer un loyer supérieur à l'allocation et de vivre dans un logement relativement cher, soit de vivre dans un logement moins cher et de consacrer la différence à des dépenses plus urgentes. Dans ces conditions, les locataires pourraient choisir leur logement en toute neutralité et le niveau des aides au logement

baisserait. Il est généralement supposé que les subventions en nature sont moins coûteuses que les transferts monétaires. Une réforme en ce sens a été entreprise en 2004 au Royaume-Uni dans le cadre d'un projet pilote⁹.

Les allocations de logement versées aux ménages à faible revenu pourraient aussi être mieux ciblées. À l'heure actuelle, plus de la moitié des allocataires (du régime *boligsikring*) sont des ménages sans enfants, alors même que la préoccupation sociale qui sous-tend le versement d'allocations de logement est surtout d'assurer un logement décent aux familles avec enfants. À titre d'exemple, les allocations de logement pourraient être ciblées vers les ménages ayant des besoins particuliers, notamment les familles avec enfants, le loyer minimum que les ménages doivent payer eux-mêmes pourrait être augmenté, le montant de base intervenant dans la dégressivité des allocations en fonction des revenus pourrait être relevé de même que la part du paiement à la charge du locataire lui-même (Commission des affaires sociales, 2006).

Alors que les allocations de logement peuvent constituer une source importante de revenu pour les ménages à faible revenu, leur dégressivité en fonction du revenu aboutit, comme d'autres aspects du régime d'avantages fiscaux en place, à un taux marginal effectif d'imposition élevé. Cela peut enfermer les personnes concernées dans le chômage et la pauvreté. En effet, elles sont peu incitées à quitter leur statut de chômeur pour un emploi à plein-temps ou à augmenter le nombre d'heures travaillées, dès lors que l'augmentation de leur revenu net est relativement faible par rapport à l'effet cumulé de la hausse des versements fiscaux et du retrait des avantages sociaux calculés en fonction du revenu comme les allocations de logement. L'effet cumulé de la réduction, en fonction du revenu, des allocations de chômage et de logement contribue à porter le taux marginal effectif d'imposition de certaines catégories de ménages à plus de 100 % (OCDE, 2004b). Il conviendrait donc de mieux coordonner la réduction progressive, en fonction du revenu, des allocations de logement avec d'autres dispositifs de transfert de façon à réduire le taux marginal effectif d'imposition élevé induit par leur retrait. Une proposition en ce sens a été récemment faite par la Commission des affaires sociales en vue d'harmoniser les allocations de logement versées aux retraités et les transferts de revenus plus généraux liés à la retraite (Commission des affaires sociales, 2006).

Le secteur du logement social est aussi fortement subventionné

Les aides directes au logement social sont considérables : elles ont représenté 0,3 % du PIB en 2005. Dans les années 90, la responsabilité du logement social a été décentralisée au niveau des communes qui décident désormais de la construction de tous les logements sociaux et qui en attribuent au moins 25 %. Cela étant, la principale responsabilité financière revient toujours à l'administration centrale qui finance une large part des coûts de la construction des nouveaux logements. À l'heure actuelle, les communes sont tenues de payer d'avance 7 % (14 % à compter de 2007) de ces coûts (cette fraction doit être prélevée sur leurs recettes effectives et ne peut être financée par l'emprunt), tandis que les locataires effectuent un dépôt de principe de 2 %, le solde des coûts, soit 91 %, étant financé par des prêts hypothécaires. Les loyers versés par les locataires sont actuellement fixés à 3,4 % du total des coûts et sont ajustés tous les ans à hauteur des trois quarts du taux d'inflation (ou du taux de progression des salaires, si celui-ci est inférieur). L'excédent du service des prêts hypothécaires par rapport aux loyers est couvert par des transferts de l'administration centrale.

Au moment de la création du logement social, après la guerre, les associations de logement ont perçu d'importantes aides de l'État et des municipalités. Cependant, l'un des objectifs visés de longue date était de rendre ces associations financièrement indépendantes, comme en témoigne la législation des années 30 qui prévoyait déjà que les excédents de trésorerie devaient être réinvestis dans le secteur¹⁰. En 1999, un nouveau système de financement du logement social a été adopté dans cette optique, qui a consisté à dissocier les loyers versés par les locataires des paiements hypothécaires, y compris après amortissement du prêt. C'est ainsi qu'une fois le prêt hypothécaire remboursé, les loyers sont versés à différents fonds coopératifs (annexe 4.A3). Le patrimoine qui s'accumulera dans ces fonds au cours des prochaines décennies devrait se substituer aux aides de l'administration centrale au secteur du logement social¹¹. Cependant, comme les emprunts hypothécaires n'ont pas tous le même calendrier d'amortissement, il existe un écart important entre les recettes actuelles et futures des associations de logement alors même qu'il n'y a pas de lien clair entre leurs recettes et les investissements nécessaires à la rénovation des bâtiments.

Pour que le logement social puisse s'autofinancer, il faut que les locataires actuels contribuent à financer la construction au profit des locataires futurs. Alors que les décisions concernant la construction de logements sociaux sont prises par les autorités locales, les coûts qui ne sont pas pris en charge par les remboursements de prêts des futurs locataires seront de plus en plus à la charge du fonds national pour la construction de logements en vertu des politiques actuelles¹². Cela étant, le recours à des fonds extrabudgétaires pour financer la construction fait courir le risque de voir le secteur du logement social échapper aux contrôles ordinaires de l'administration centrale. À moins de les maintenir sous la stricte supervision des pouvoirs publics, les dépenses consacrées au logement social pourraient ainsi être déterminées davantage en fonction des besoins perçus du secteur que d'une analyse coûts-avantages de l'emploi des ressources par rapport à d'autres priorités sociales. Du point de vue général des finances publiques, il y aurait donc lieu d'intégrer le fonds national pour la construction de logements dans le budget de l'administration centrale, ce qui permettrait d'exercer un contrôle normal sur le financement de la construction, les mesures de résorption des ghettos et d'autres initiatives similaires.

De plus, comme le secteur du logement social est désormais solide, les subventions générales accordées aux associations de logement devraient être remplacées par des aides sélectives en faveur des personnes considérées par les services sociaux des communes, ou d'une autre manière, comme ayant véritablement besoin d'une aide publique au logement. Il est entendu cependant qu'il conviendrait de prêter attention à l'incidence de cette mesure sur les taux marginaux effectifs d'imposition, comme on l'a signalé plus haut. D'autre part, il faudrait aussi accroître le rôle des communes dans l'attribution des logements.

Pour tenir compte des problèmes rencontrés dans le passé du fait de la construction de logements sociaux trop coûteux, le gouvernement a décidé de plafonner les coûts de la construction en 2004¹³. Selon le ministère des Affaires sociales, les faits montrent que l'introduction des plafonds a renforcé la sensibilisation aux coûts dans le secteur et que l'on évite désormais de construire des logements sociaux trop coûteux. Tout en étant susceptible d'améliorer l'efficacité du dispositif, le plafonnement des coûts de la construction induit le risque que la limite maximale fixée ne devienne au fil du temps une limite minimale, ce qui entraînerait une hausse globale des coûts de la construction. Pour

renforcer la sensibilisation aux coûts, des mesures doivent être prises pour assurer que les plafonds reflètent les coûts des constructeurs les plus performants.

Le programme de rénovation urbaine a été réformé récemment

Le programme de rénovation urbaine lancé dans les années 80 pour réhabiliter les bâtiments mal entretenus ou qui manquaient de confort est monté en puissance dans les années 90. Par voie de conséquence, les dépenses publiques de rénovation urbaine ont explosé, reflétant une maîtrise insuffisante des coûts (OCDE, 1999), bien que les dépenses annuelles d'équipement aient été plafonnées. En 2004, ce programme a fait l'objet d'une réforme dans le sens d'un allègement de la réglementation publique, d'une réduction des aides publiques et d'un relèvement de la part de financement incombant aux propriétaires. À l'heure actuelle, ce programme s'applique à la rénovation de bâtiments (*byggningsfornyelse*) et de quartiers (*områdefornyelse*)¹⁴. Les communes sont tenues de couvrir les dépenses de planification et de relogement temporaire pendant la durée des travaux, dont la moitié leur est remboursée par l'administration centrale. En outre, les dépenses liées à la réhabilitation et à la démolition sont financées par des aides de l'administration centrale et des collectivités locales, ainsi que par les locataires et les propriétaires. Dans sa forme actuelle, le programme de rénovation ne prévoit toutefois pas de subventions pour la construction de logements neufs. La qualité des logements s'améliorant généralement par suite de ces rénovations, il s'ensuit logiquement une augmentation des loyers. Durant une période transitoire de dix ans, les communes sont tenues de couvrir les deux tiers de ces augmentations au-delà d'un certain seuil (155 couronnes, soit 20 euros par m² en 2004). Après évaluation des nouveaux loyers, elles ont également la possibilité si elles le souhaitent de financer jusqu'aux deux tiers des augmentations pratiquées en deçà du seuil. Ces dépenses leur sont remboursées à hauteur de 50 % par l'administration centrale.

La réforme récente du programme de rénovation urbaine introduit des mesures visant à renforcer le contrôle des coûts et la transparence tout en simplifiant les procédures administratives. Dans le système actuel, les dépenses de rénovation urbaine sont soumises au plafonnement des dépenses publiques annuelles (et font donc l'objet d'une subvention dans le budget de l'État). De façon générale, il s'écoule un assez long délai entre le moment où les subventions sont octroyées et leur décaissement sous forme d'aides publiques. C'est pourquoi les chiffres présentés dans le tableau 4.3 tiennent compte d'opérations ayant vu le jour plusieurs années avant les dates indiquées et ne reflètent pas entièrement les économies budgétaires réalisées depuis la réforme. Lorsque l'on aura assez de recul pour évaluer les effets de cette réforme, il conviendra de se demander si de nouveaux efforts de rationalisation se justifient, dans la mesure où les aides au titre de la rénovation urbaine ne sont pas toujours accordées, semble-t-il, aux groupes les plus défavorisés (Commission des affaires sociales, 2006), même si l'on peut admettre que les subventions publiques à la rénovation des quartiers contribuent sans doute à briser certains «cercles vicieux» dans des zones urbaines matériellement et socialement déshéritées.

Les fonds de pension bénéficient d'exonérations fiscales lorsqu'ils investissent dans le logement locatif privé

Les fonds de pension payent un impôt proportionnel de 15 % sur le rendement de leurs placements (annexe 4.A5). Ils bénéficient toutefois d'une exonération pour les biens immobiliers acquis avant le 12 mars 1986 et pour certains investissements immobiliers réalisés en vertu du système de quotas en vigueur dans les années 80 et 90. En outre, un

dispositif adopté en 2003 a permis aux fonds de pension et aux entreprises privées de déduire de leur revenu imposable les coûts liés à la construction de nouveaux logements locatifs, dans la limite d'un plafond global d'investissement (ce dispositif a été remplacé par un système de subventions en 2004). Si ces mesures peuvent permettre d'accroître le parc locatif privé en vue d'améliorer le fonctionnement global du marché du logement, d'autres dispositifs, tel qu'un assouplissement des règles visant le marché locatif, permettraient également d'atteindre cet objectif. Les fonds de pension bénéficiant déjà d'avantages fiscaux généreux, l'introduction de nouvelles exonérations fiscales n'est pas justifiée¹⁵. Le gouvernement devrait donc cesser de subventionner les investissements réalisés par les fonds de pension dans la construction de nouveaux logements locatifs privés et lever l'exonération fiscale des revenus tirés des biens immobiliers acquis avant mars 1986 et des investissements réalisés en vertu du système de quotas en vigueur dans les années 80 et 90.

Rendre le marché locatif plus ouvert et plus flexible

Le bon fonctionnement du marché locatif est important car il permet aux gens de faire des choix non biaisés en ce qui concerne à la fois le logement et la structure de leurs actifs. Il renforce donc la mobilité globale en permettant à la population de se reloger plus facilement en fonction de l'évolution de ses besoins. Malheureusement, le marché locatif danois ne joue pas ce rôle correctement dans la mesure où dans le parc social comme dans une bonne partie du parc privé, les loyers sont réglementés (annexe 4.A4). Donner une flexibilité suffisante au secteur immobilier locatif doit donc être considéré comme un élément important des politiques structurelles destinées à améliorer le potentiel de croissance pour l'avenir.

L'effet redistributif de l'encadrement des loyers n'est pas bien ciblé

L'encadrement des loyers peut être considéré comme un moyen d'atteindre des objectifs de redistribution, dans la mesure où il implique un transfert des ressources des propriétaires vers les locataires. On peut donc estimer dans un premier temps qu'il s'agit d'une forme de redistribution autre que celle consistant à imposer les revenus locatifs et à subventionner les locataires grâce au produit de cet impôt. De plus, la réglementation peut être considérée comme une protection contre un propriétaire en situation de monopole, un moyen de prévenir les abus éventuels en contrôlant l'augmentation des loyers. Si la plupart des pays ont adopté une législation limitant les hausses de loyer pour les locataires en place, les pratiques divergent davantage en ce qui concerne les nouveaux locataires (tableau 4.5). Dans le cadre du régime actuel d'encadrement des loyers, les locataires danois sont protégés du fait que le contrat type de location impose un bail à durée indéterminée qui ne peut être résilié par le propriétaire que dans un petit nombre de cas bien précis. Les locataires ont également le droit de sous-louer ou d'échanger leur logement. Ils peuvent de ce fait tirer une valeur économique accrue du bail conclu du fait de la hausse générale des valeurs immobilières (OCDE, 1999)¹⁶. Bien que cet effet concerne principalement les logements locatifs pour lesquels l'encadrement en vigueur est lié aux coûts et les appartements construits avant 1973, plus de 80 % du parc locatif privé danois sont encore soumis à la réglementation des loyers.

Si l'encadrement des loyers était un mécanisme de redistribution efficace, il devrait en principe bénéficier aux ménages les plus modestes. Or, en réalité, ce dispositif ne paraît pas être bien ciblé dans la mesure où ce sont les locataires à revenus élevés qui semblent

Tableau 4.5. **Réglementation des loyers dans différents pays**

	Encadrement des loyers	Révision du loyer une fois le logement occupé	Garantie du bail
Danemark	Les nouveaux contrats de location sont libres pour les logements construits après 1991, mais les immeubles plus anciens sont soumis à la réglementation des loyers, en particulier ceux construits avant 1973. Dans ce cas, le bailleur a néanmoins la possibilité d'augmenter le loyer à un niveau plus proche de celui du marché s'il réalise des travaux de rénovation importants.	Soit en fonction d'une clause d'augmentation par paliers (montant) soit en fonction de l'évolution générale des prix (pourcentage).	En ce qui concerne les baux à <i>durée indéterminée</i> , le propriétaire ne peut donner congé au locataire que pour des motifs particuliers et bien précis (s'il doit faire personnellement usage du bien, en cas de démolition ou de rénovation du bâtiment, s'il s'agit d'un logement de fonction et que le locataire ne travaille plus pour l'entreprise ou en cas de comportement particulièrement indélicat de sa part). Les baux à <i>durée déterminée</i> sont généralement résiliés sans préavis.
Suède	En principe, aucune réglementation particulière ne s'applique lorsque les locataires entrent dans le logement. Mais on ne peut appliquer un loyer supérieur de 5 % au loyer pratiqué par la compagnie municipale de logement pour un appartement comparable. Les loyers des compagnies municipales de logement sont établis dans le cadre de négociations avec les syndicats locaux de locataires, souvent sur la base des coûts répartis entre les différents appartements.	Il n'y a aucune distinction entre les nouveaux baux et les révisions de loyers applicables aux locataires en place.	
Norvège	Les nouveaux baux sont libres.	Un loyer convenu ne peut être révisé qu'en fonction de l'évolution de l'indice général des prix durant les trois premières années du contrat. Durant la troisième année, le propriétaire comme le locataire peut exiger une révision du loyer pour tenir compte de l'évolution des conditions du marché.	En ce qui concerne les baux à <i>durée indéterminée</i> , le propriétaire ne peut donner congé au locataire que pour certains motifs particuliers et bien précis (voir ci-dessus). Les baux à <i>durée déterminée</i> sont généralement résiliés sans préavis.
Finlande	Les loyers ne sont le plus souvent soumis à aucun contrôle public.	Selon la nature du bail, le loyer peut être révisé en fonction de l'évolution d'un indice donné ou le bail peut stipuler que le propriétaire peut relever le loyer, en s'abstenant de procéder à une augmentation «excessive» (au sens juridique du terme).	En ce qui concerne les baux à <i>durée indéterminée</i> , le propriétaire peut résilier le bail en donnant un préavis de trois mois si le locataire a occupé les lieux moins d'un an et avec un préavis de six mois dans les autres cas. Les baux à <i>durée déterminée</i> ne peuvent être résiliés que pour certains motifs précis.
Allemagne	Les nouveaux baux sont libres.	Le loyer des locataires en place ne peut être augmenté de plus de 20 % au cours d'une période de trois ans. Les clauses d'augmentation du loyer et les contrats de location sont liés à l'évolution d'un indice de prix agréé.	
France	Les nouveaux baux sont libres.	Les loyers sont révisés conformément à un indice.	

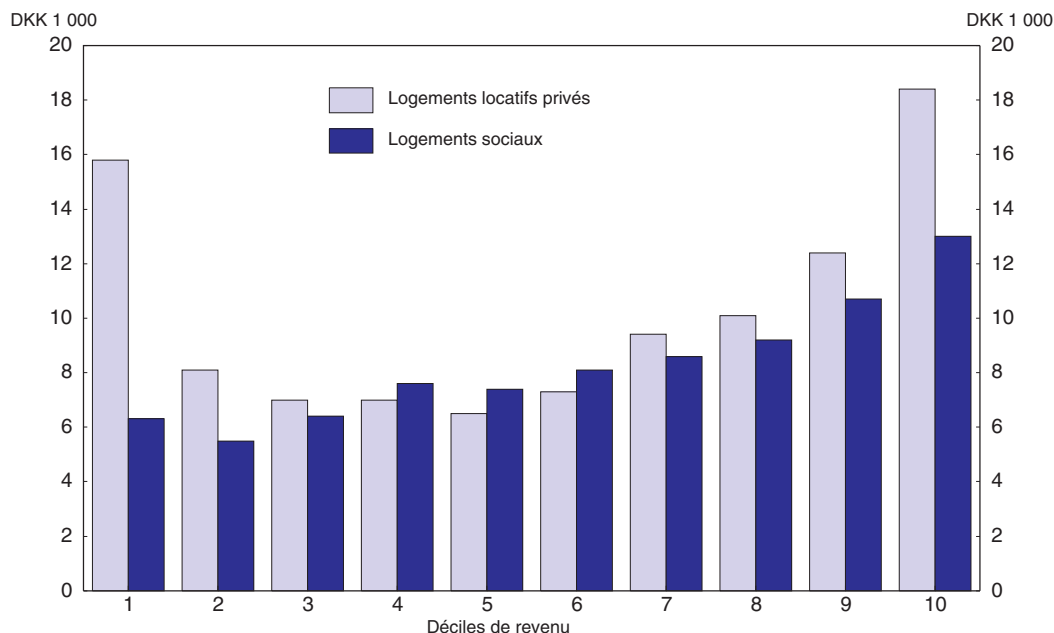
Source : Turner et Malpezzi (2003), Lind (2003), Karlberg et Victorin (2004).

en retirer le plus d'avantages (graphique 4.3)¹⁷. Cela est d'autant plus vrai que de nombreux locataires à faible revenu sont en fait des étudiants qui auront dans l'avenir des revenus supérieurs à la moyenne¹⁸. De plus, l'avantage moyen absolu de la location subventionnée, pour l'occupant, augmente le plus souvent avec les revenus, le patrimoine, l'âge et l'éducation et il est moins élevé pour les préretraités et les chômeurs de longue durée (tableau 4.6 ainsi que Jespersen et Munch, 2001a). Bien qu'il convienne d'interpréter avec prudence ces données, la conclusion selon laquelle les avantages de l'encadrement des loyers ne sont pas efficacement ciblés est considérée comme relativement bien étayée dans différents pays (Ellingsen et Englund, 2003)¹⁹. Elle signifie que la réglementation des

loyers, de manière générale, ne semble pas avoir d'effet redistributif systématique. On estime en outre que ses fondements théoriques sont assez faibles et, de manière générale, que les objectifs d'équité et d'efficacité seraient atteints plus efficacement par des modes d'intervention moins onéreux²⁰.

Graphique 4.3. Distribution des avantages de la réglementation des loyers pour les occupants

Par locataire, 1999



Note : L'avantage pour l'occupant est égal à la différence entre le loyer non encadré estimé pour un appartement donné et le loyer effectivement payé. Le calcul du loyer non encadré estimé s'effectue à l'aide du modèle établi par l'administration fiscale danoise en 1999 pour les logements occupés par leur propriétaire.

Source : Conseil économique (2001).

Le régime d'encadrement des loyers constitue un obstacle potentiellement important à la mobilité des ménages sur le marché du logement et sur le marché du travail. Alors que le système de listes d'attente peut contribuer à une mobilité coûteuse pour les ménages qui cherchent à accéder au logement, le phénomène inverse se produit pour les ménages en haut de l'échelle, qui ont obtenu un logement de bonne qualité pour un loyer nettement inférieur au prix d'équilibre du marché. À première vue, la mobilité dans le parc locatif privé semble être plus forte que dans d'autres secteurs du marché, mais environ la moitié des mouvements observés s'effectuent à l'intérieur du même segment, illustrant le mécanisme d'ascension des ménages dans la hiérarchie des logements. De plus, cette forte mobilité s'explique principalement par le recours accru aux baux de courte durée pour les logements auxquels sont attachés les avantages les plus faibles pour l'occupant, ce qui révèle l'existence d'une relation entre degré de réglementation et durée d'occupation (Conseil économique, 2001). En tenant également compte d'autres facteurs, les locataires qui bénéficient des avantages les plus importants ont des revenus plus élevés et sont moins susceptibles de déménager que les autres locataires (Munch et Svarer, 2002). En ce qui concerne les locataires des appartements les plus fortement réglementés, la durée d'occupation prévue est plus longue de près de 6 ans que pour les logements moins

Tableau 4.6. **Déterminants des avantages d'un logement locatif, pour l'occupant**

En couronnes

	Logement social	Logement locatif privé
18-34 ans	0	0
35-44 ans	3 659	1 971
45-54 ans	5 230	4 430
55-64 ans	7 574	5 409
Plus de 65 ans	5 176	-1 104
Homme célibataire	-2 382	1 799
Femme célibataire	0	1 744
Au moins trois adultes dans le ménage	0	3 548
Nombre d'enfants de moins de 18 ans	368	1 526
Nationalité hors OCDE	-4 575	4 039
Étudiant	0	1 003
Sans qualifications	-2 074	0
Études supérieures courtes	2 997	3 908
Études supérieures intermédiaires	0	2 234
Études supérieures longues	3 765	11 288
Préretraités	-3 005	-7 523
Chômeurs de longue durée	-3 719	0
Revenus du ménage, 100 000 couronnes	4 037	1 218
Revenus du ménage, au carré	186	265
Patrimoine du ménage, 100 000 couronnes	256	196
Copenhague	-2 293	9 170
Grande ville de province	8 554	6 624
Commune rurale	-5 451	-8 965
Terme constant	3 317	6 740

Note : L'avantage pour l'occupant est calculé par ménage sur la base des chiffres de 1999 (voir la note 17 pour une description de la méthode de calcul utilisée). Les caractéristiques personnelles concernent le chef de famille, choisi de manière aléatoire dans les ménages comptant plus d'un adulte. Le ménage de référence compte deux adultes et vit dans une ville de province de taille moyenne. Le chef de famille a entre 25 et 34 ans et a fait des études. On entend par revenu le revenu total disponible du ménage. Une valeur différente de 0 indique que le facteur est significatif au niveau de 5 %.

Source : Conseil économique (2001).

encadrés (tableau 4.7), ce qui indique que l'encadrement des loyers a un effet de distorsion sur la mobilité des ménages et réduit l'efficacité du marché du logement et de l'économie²¹.

Ce qui est grave dans l'inefficacité du marché du logement, c'est qu'elle peut aussi gagner le marché du travail. Étant donné que l'encadrement des loyers augmente les coûts de relogement et crée un effet d'immobilisation, les chômeurs bénéficiant des avantages liés à l'occupation d'un logement réglementé seront moins enclins à chercher un emploi hors du marché local et plus prompts à en accepter un sur ce marché. L'analyse des micro-données danoises montre que la probabilité de trouver un emploi localement augmente proportionnellement au degré de réglementation des loyers (mesuré par l'ampleur relative de l'avantage pour l'occupant), alors que la probabilité de trouver un emploi en dehors du marché local décroît (Svarer et al., 2005). L'encadrement des loyers peut donc freiner la mobilité géographique des travailleurs et compliquer la tâche de recrutement des entreprises, entraînant ainsi un déséquilibre potentiel entre l'offre et la demande d'emploi. L'existence d'une proportion élevée de propriétaires de logement peut également contribuer à réduire la mobilité, même si dans le cas du Danemark, les données observées sur ce point ne sont pas très concluantes²².

Tableau 4.7. Durée d'occupation prévue des logements dans le secteur locatif privé

en nombre d'années

Distribution en déciles de l'avantage pour l'occupant	Ménage moyen (MM)	MM, homme célibataire sans enfant
1	12.8	7.1
2	13.6	7.7
3	14.4	8.5
4	15.2	9.2
5	16.0	10.3
6	16.7	10.8
7	17.4	11.6
8	18.1	12.4
9	18.8	13.2
10	19.5	14.0
Moyenne	16.3	10.5

Note : Le ménage se compose d'un couple avec enfants. Il dispose d'un revenu annuel de 200 000 couronnes et d'un patrimoine de 40 000 couronnes. Il vit dans une grande ville de province et occupe 60 m² par personne. Le chef de famille est âgé de 35 à 44 ans, a fait des études et occupe un emploi qualifié. Les déciles renvoient au classement de l'avantage pour l'occupant divisé par le loyer non encadré estimé.

Source : Munch et Svarer (2002).

Du fait de l'encadrement des loyers, les propriétaires sont également peu incités à entretenir et rénover les bâtiments, dans la mesure où leur investissement immobilier est moins rentable que d'autres placements lorsque le loyer perçu est inférieur au prix d'équilibre du marché. Cela entraîne une détérioration et, partant, à plus long terme, une réduction du parc immobilier ou une diminution des efforts déployés pour l'affecter à d'autres utilisations ou à d'autres segments du marché. La législation danoise autorise le bailleur à augmenter le loyer d'un logement s'il y réalise des travaux d'amélioration et à inclure un élément de rendement dans la hausse nette applicable. En cas de gros travaux de rénovation (désignés sous le terme de « conversions au sens du paragraphe 5.2 » dans la législation), les loyers peuvent être fixés en fonction de la « valeur du logement loué » (*det lejedes værdi*). En outre, la loi prévoit l'affectation obligatoire d'une certaine part du loyer à l'entretien du bâtiment, dont le montant est généralement considéré comme suffisant. Quoi qu'il en soit, les programmes publics de rénovation urbaine qui ont été lancés dans les grandes villes dans les années 80 et 90 sont peut-être le signe que ces incitations ne sont pas aussi fortes qu'elles pourraient l'être si les loyers étaient déterminés par le marché.

Faire davantage coïncider les loyers et la qualité des logements contribuerait à assouplir le marché du logement, renforcerait la mobilité et permettrait d'augmenter la rentabilité des investissements liés à l'amélioration du parc locatif privé. Il faudrait donc que les loyers perçus dans ce secteur puissent être fixés librement selon les conditions du marché et que la réglementation des loyers soit progressivement supprimée. La décision des autorités danoises de laisser fixer les loyers en fonction de la « valeur du logement loué », c'est-à-dire à un niveau plus proche de celui du marché, en cas de gros travaux d'amélioration a contribué dans une certaine mesure à accélérer ce processus. Cependant, la « valeur du logement loué » est une notion juridique qui se traduit souvent dans la pratique par un loyer inférieur au niveau d'équilibre du marché. La révision en baisse du montant des dépenses de rénovation requises pour pouvoir passer à un régime de loyer moins strictement réglementé serait un moyen de ménager une transition plus en douceur. Les pouvoirs publics devraient aussi utiliser la procédure réglementaire de

manière plus rigoureuse pour effectuer des analyses en amont et en aval afin de s'assurer que les objectifs sociaux sont atteints de la manière la plus économique (OCDE, 2000b). Ces dernières années, les prix de l'immobilier locatif privé ont considérablement augmenté²³. Si l'on peut voir dans cette évolution le signe d'un assouplissement général de la réglementation des loyers, les hausses de prix s'expliquent aussi probablement dans une large mesure par la réduction des taux d'intérêt ainsi que par les anticipations et par l'engouement des accédants à la propriété pour le centre des villes, facteurs qui font aussi grimper les prix des appartements. Sans compter le rôle éventuel des exonérations fiscales accordées aux fonds de pension.

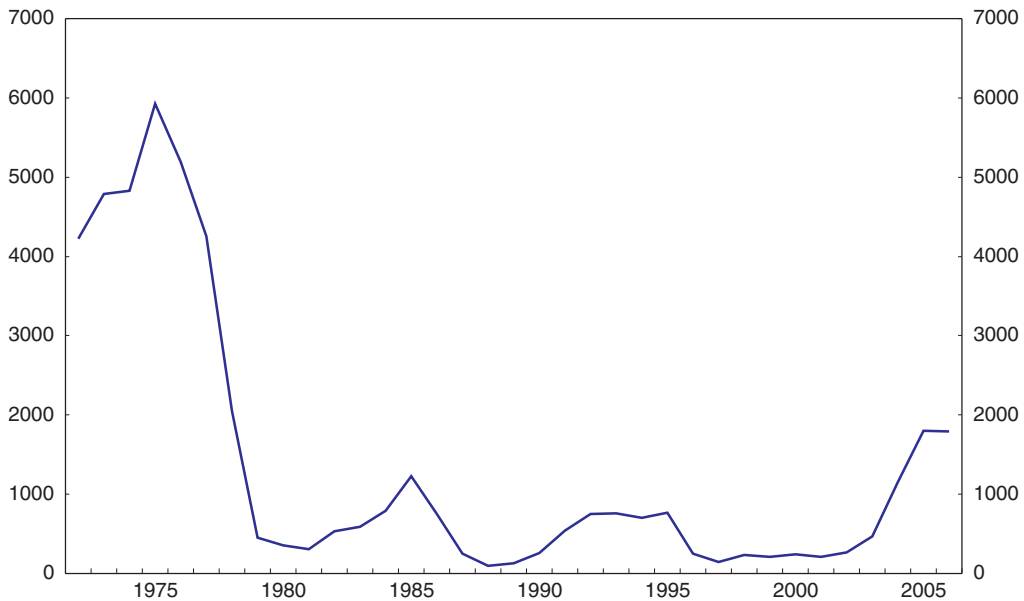
Le fonctionnement du secteur du logement social doit être amélioré

Le Danemark figure parmi le petit nombre de pays de l'OCDE où il existe une proportion assez forte de logements loués par des associations de logement à but non lucratif (tableau 4.1). Bien que la création d'un vaste secteur locatif public puisse avoir des effets bénéfiques, par exemple en permettant de mieux lutter contre la ségrégation grâce à la diversification du peuplement, elle induit aussi le risque de créer des effets de verrouillage en réduisant la mobilité globale et en procurant des logements subventionnés à des ménages qui pourraient se loger par ailleurs de façon satisfaisante sur d'autres segments du marché.

L'effet redistributif de la politique de logement social illustre ces risques, car il semble y avoir une discordance entre les objectifs de l'action publique et les résultats obtenus. D'après une analyse effectuée par le Conseil économique en 2001, l'avantage absolu pour l'occupant (de la réglementation des loyers) tend à augmenter avec le revenu (graphique 4.3) et les locataires les plus privilégiés sont aussi généralement ceux qui jouissent d'une bonne situation socio-économique (tableau 4.6). De plus, les locataires originaires de pays non membres de l'OCDE, les personnes sans qualification, les préretraités ou les chômeurs de longue durée ne bénéficient que d'avantages réduits (bien qu'ils soient proportionnellement plus nombreux à recevoir des allocations de logement). Comme la composition des ménages dans le parc locatif social est déjà un peu biaisée au départ (il s'agit généralement de ménages à faible revenu et les groupes socialement défavorisés y sont fortement représentés), les données économétriques montrent que les associations de logement semblent effectuer une sorte de tri, puisque ces locataires se voient généralement attribuer les logements les moins attrayants (Conseil économique, 2001).

La réglementation des loyers en vigueur dans le logement social, qui se fonde sur des critères de coût, implique que les loyers peuvent s'écarter de part et d'autre du prix d'équilibre du marché, en fonction de l'attrait de la localité, de la qualité du logement et d'autres facteurs. Toutefois, comme les loyers comprennent des éléments qui peuvent induire une redistribution à l'intérieur du parc, l'éventail des loyers pratiqués est forcément limité par rapport aux prix demandés pour les logements sociaux neufs. D'après les estimations, les loyers perçus par les associations de logement sont largement inférieurs, en moyenne, au prix d'équilibre du marché (Jespersen et Munch, 2001b)²⁴, ce qui entraîne notamment des listes d'attente pour les appartements agréables. Il y a aussi des appartements vacants, dont le nombre a nettement augmenté récemment : on en compte 1 800 à l'heure actuelle (soit tout de même moins de 0.5 % du parc total), notamment en raison du taux de vacance élevé enregistré dans le Jutland (graphique 4.4).

Graphique 4.4. **Logements sociaux vacants**
nombre de logements



Source : Boligselskabernes Landsforening (Confédération des associations de logement); ministère des Affaires sociales.

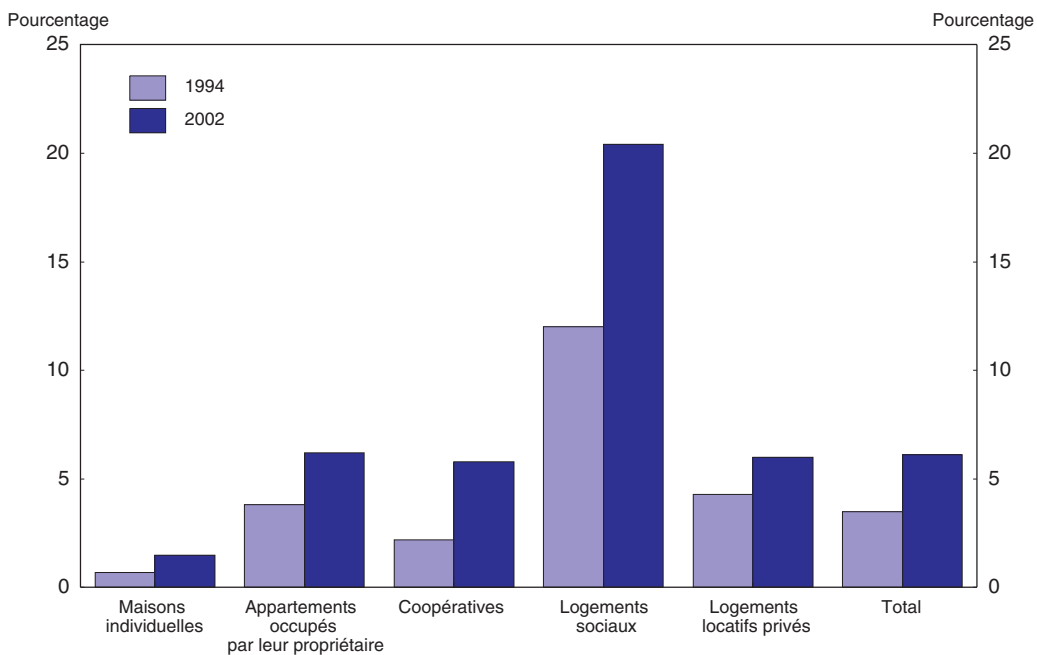
Le manque de compétitivité face à d'autres segments du marché du logement apparaît comme un facteur important pour expliquer cette évolution (*Boligselskabernes Landsforening*, 2004). En raison des innovations intervenues sur le marché des prêts hypothécaires, les coûts de financement mensuels des logements occupés par leur propriétaire sont dans certaines régions inférieurs aux loyers des logements sociaux récents. Face à ce problème, des propositions ont été faites pour que les associations de logement puissent accéder plus facilement à des modes de financement souples, ce qui leur permettrait de baisser les loyers. Cependant, des financements plus souples risquent d'entraîner une plus forte variabilité des recettes au titre des loyers dans la mesure où il s'agit de prêts hypothécaires davantage corrélés aux taux d'intérêt à court terme et donc plus volatils²⁵. Cela n'apparaît donc pas désirable, dans la mesure où il est primordial que les pouvoirs publics puissent prévoir leurs dépenses de logement.

Le problème de la ségrégation et des ghettos est une autre source de préoccupations dans le secteur du logement social. Ce problème reflète dans une certaine mesure les politiques du logement qui ont été menées dans les années 60 à 80 pour remédier à la pénurie de logements par la construction de tours d'habitation à faible coût (OCDE, 1999). La plupart de ces immeubles ayant été construits à la périphérie des grandes villes, dans des zones souvent sous-équipées et peu accueillantes pour les entreprises, ils sont à l'origine dans bien des cas des problèmes urbains et sociaux qui caractérisent les quartiers défavorisés aujourd'hui. Ces dernières années, la ségrégation s'est accentuée dans toutes les villes danoises d'une certaine importance, et ce d'autant plus que les communes qui accueillent déjà une forte proportion de groupes sociaux défavorisés se sont vues obligées de loger aussi des réfugiés (OCDE, 2003a). Entre 1994 et 2002, la part des minorités ethniques dans le secteur locatif social est ainsi passée de 12 % à un peu plus de 20 % (graphique 4.5), étant donné le fort courant d'immigration enregistré ces années-là (Skifter

Andersen, 2005). A l'intérieur du parc locatif social, cependant, la ségrégation ethnique a diminué entre 1998 et 2003, car la part des minorités ethniques s'est surtout accrue là où elle était faible en 1998. C'est à Copenhague que la ségrégation interne est la moins forte et dans les petites villes de province qu'elle est la plus prononcée (Institut danois de recherche sur le bâtiment, 2005).

La ségrégation peut également résulter, jusqu'à un certain point, du dispositif de financement du logement social. Dans les associations de logement, le calcul des loyers en fonction des coûts a pour effet que les logements neufs peuvent avoir des loyers très élevés et sont donc susceptibles d'être attribués à des personnes qui perçoivent des allocations de logement – ce qui contribue à la ghettoïsation – alors que les logements plus anciens (qui peuvent être en outre situés dans des quartiers plus attrayants) se caractérisent par de faibles loyers et donc par une faible mobilité. Cependant, dans plusieurs zones urbaines défavorisées, les immeubles ont été construits entre le milieu des années 60 et la fin des années 70 et financés au moyen de prêts hypothécaires assortis de taux d'intérêt élevés, ce qui se traduit aussi par des loyers relativement élevés, parfois renchérissés de surcroît par le coût des réparations consécutives à des défauts de construction.

Graphique 4.5. **Proportion de locataires issus d'une minorité ethnique**¹



1. Immigrants de première et deuxième générations issus de pays situés hors d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord.

Source : Danish Building Research institute (2005), Skifter Andersen (2005).

Les communes ayant le droit d'attribuer 25 % des logements vacants gérés par les associations, cela se répercute dans une certaine mesure sur la répartition des minorités ethniques entre les différents districts de logement. Dans certaines communes, il y a des districts qui ne sont occupés que par des Danois de souche tandis que dans d'autres, certains districts sont occupés à plus de 50 % par des Danois issus de l'immigration (tableau 4.8), dont beaucoup sont peu intégrés à la société danoise (Programbestyrelsen, 2005), ce qui a contribué à accentuer la ségrégation scolaire. Nombre de ces districts sont

situés dans des zones urbaines défavorisées où une proportion importante des locataires est sans emploi et dépendent des transferts de revenu. La ségrégation au sein du parc géré par les associations de logement étant relativement forte, tout rééquilibrage de la répartition des minorités ethniques présentes dans les différents districts de logement impliquerait de reloger un tiers des locataires (Danish Building Research institute, 2005).

Tableau 4.8. **Composition de la population du parc locatif social des zones urbaines défavorisées, 2004**

Commune	Quartier	Nombre de locataires	Proportion de locataires sans emploi ¹	Proportion d'immigrants	Proportion d'enfants de moins de 15 ans	Revenus moyens	Proportion de nouveaux locataires ²	Proportion de nouveaux locataires sans emploi ³
Copenhague	Mjølnerparken	2 193	62.3	91.3	46.8	11 7239	7.9	39.4
Odense	Vollsmose	9 717	57.9	64.4	34.0	12 4752	19.9	55.9
Horsens	Sundparken	1 584	59.5	60.1	34.1	12 8448	17.8	52.3
Aarhus	Gellerupparken mv.	7 777	59.5	82.8	37.8	116 121	21.1	50.4
Svendborg	Byparken/Skovparken	1 615	55.5	52.4	26.3	126 353	22.9	53.3
Copenhague	Aldersrogade	2 622	54.7	78.6	39.2	130 832	10.8	37.7
Randers	Gl. Jennumpark	1 373	56.7	37.7	34.1	135 715	19.6	53.9
Esbjerg	Stengårdsvej-kvarteret	1 918	54.7	61.1	30.9	132 907	19.9	53.9
Copenhague	Akacieparken	1 324	52.6	72.3	40.7	139 155	12.7	52.4
Soenderborg	Kærhaven/Nørager	1 337	53.1	58.1	31.9	139 679	16.6	42.1
Aarhus	Bispehaven	2 455	55.3	72.4	31.6	125 271	22.4	47.6
Slagelse	Ringparken	2 188	50.6	54.3	30.7	139 829	16.0	40.5
Holbæk	Agervang mv.	1 448	49.4	43.9	26.9	139 963	19.6	50.3
Esbjerg	Kvaglund	2 543	48.6	26.4	23.1	141 473	25.7	43.5
Korsoer	Motalavej	1 991	47.0	31.4	27.3	144 935	24.3	47.6
Kolding	Skovparken/Skovvejen	2 350	46.2	41.8	24.6	135 600	23.4	42.4
Aabenraa	Høje Kolstrup	1 777	44.0	27.7	22.1	148 192	22.3	40.9
Haderslev	Varbergparken	1 077	49.0	56.8	28.2	130 333	20.1	50.4
Aarhus	Århus Vest	3 712	43.0	40.4	26.9	140 594	25.4	34.0

1. Proportion de personnes de plus de 17 ans bénéficiant de l'aide sociale, à la retraite ou sans emploi.

2. Nombre de nouveaux locataires par rapport au nombre total des locataires.

3. Nombre de nouveaux locataires de plus de 17 ans sans emploi en pourcentage du nombre total des nouveaux locataires de plus de 17 ans.

Source : Programbestyrelsen (2005).

Les inquiétudes liées à la concentration des immigrants sont apparues il y a déjà 10 ou 15 ans, conduisant à l'instauration d'une commission des Affaires métropolitaines en 1993 pour réfléchir aux moyens de prévenir la constitution d'enclaves ethniques. Cette commission a proposé plusieurs mesures pour lutter contre les problèmes sociaux dans les zones urbaines défavorisées. En 1996, elle a changé d'orientation et mis l'accent, dans le cadre d'un programme de régénération urbaine (*kvarterløft*), sur une nouvelle stratégie visant à rendre ces zones plus attractives sans chercher à influencer directement sur la composition sociale de leur population (OCDE, 2003a). En 2003, un programme de réforme à plus long terme visant les zones urbaines défavorisées (*områdebaseret byfornyelse*) a été intégré dans la loi sur le renouvellement urbain. Plus récemment, le gouvernement a reconnu que la composition de la population locative pouvait aussi avoir un impact important et a donc lancé de nouvelles mesures pour améliorer l'intégration des immigrants et remédier au problème des ghettos (encadré 4.1).

Les initiatives prises par le gouvernement pour lutter contre le problème de la ségrégation et des ghettos, comme l'amélioration de l'habitat et les mesures visant à

Encadré 4.1. Initiatives prises par le gouvernement pour renforcer l'intégration et résorber les ghettos

Le gouvernement a récemment pris plusieurs mesures pour remédier aux problèmes de l'intégration et des ghettos (Regeringen, 2004, 2005) :

- Amélioration des conditions d'habitat grâce à la rénovation et à la modernisation du parc de logements sociaux. En vertu d'un accord politique de 2002 (dont le champ d'application a été élargi en 2005), les coûts de rénovation des immeubles qui ne peuvent pas être financés par les résidents ou par les associations de logement peuvent être pris en charge par le fonds coopératif *landsbyggefonden* (annexe 4.A3).
- En 2006, le fonds coopératif *landsbyggefonden* affectera une somme de 600 millions de couronnes à des mesures sociales et à des actions de prévention : création d'emplois, intégration, prévention de la délinquance, etc. Ces initiatives doivent s'inscrire dans le cadre d'un plan général comportant un programme de financement destiné à assurer la coordination des interventions au plan local. Des subventions pourront également être accordées dans ce cadre, pour un montant total de 200 millions de couronnes, afin de réduire les loyers.
- Promotion de l'accession à la propriété et diversification des résidents, en permettant par exemple aux locataires en place et aux nouveaux venus d'acquérir un logement. Les communes et les associations de logement ont la possibilité de décider des critères de vente, afin d'induire un effet positif à long terme sur la composition des catégories d'occupants. Le fonds coopératif *landsbyggefonden* peut donner son accord pour que le produit de ces ventes soit destiné à des actions et des initiatives au sein des districts concernés, sous réserve que celles-ci s'inscrivent dans le cadre d'un plan général. Toute vente suppose l'accord préalable de l'association de logement, de la municipalité et du district concerné. La loi concernant la vente de logements dans les zones urbaines défavorisées n'étant en place que depuis le 1^{er} janvier 2006, aucune vente d'appartement n'a encore eu lieu à ce jour.
- Adoption d'une nouvelle législation favorisant une plus grande mixité des résidents dans les zones urbaines défavorisées. Du fait de la modification des règles relatives au droit des communes en matière d'attribution des logements vacants, les associations de logement peuvent refuser certains demandeurs inscrits sur des listes d'attente s'ils s'avèrent qu'ils bénéficient de transferts sociaux depuis au moins six mois. Les demandeurs se verront alors proposer un logement dans un quartier moins défavorisé où la commune pourra exercer son droit d'attribution en puisant dans les 25 % de logements vacants gérés par les associations. Le nouveau dispositif permet en outre aux communes d'instaurer un droit de réquisition des logements vides dans le secteur locatif privé, puisqu'il prévoit un taux de remboursement plus élevé de leurs dépenses par l'État si elles arrivent à négocier ce type d'opération. Malgré les multiples relèvements du taux de remboursement qui ont eu lieu jusqu'à son niveau actuel de 30 000 couronnes (4 020 euros) par logement, les accords passés à ce jour avec des propriétaires privés sont toutefois très peu nombreux.

modifier la composition des résidents, doivent être saluées. Cependant, une vigilance particulière s'impose pour s'assurer que ces mesures seront mises en œuvre de façon efficace et économique. Cela pourrait passer, par exemple, par des instructions précises de l'administration centrale ou par la définition de critères objectifs pour l'attribution des ressources. Si elles sont correctement mises en œuvre, ces initiatives peuvent contribuer à

Encadré 4.1. **Initiatives prises par le gouvernement pour renforcer l'intégration et résorber les ghettos (suite)**

- Création du *Programbestyrelsen*, une cellule publique chargée de suivre l'évolution des zones urbaines défavorisées et de conseiller les pouvoirs publics à ce sujet. Cette cellule est composée de représentants des associations de logement, des communes et des entreprises. Dans son premier rapport publié en novembre 2005, elle recommandait notamment que les locataires des zones urbaines défavorisées occupant un emploi stable soient récompensés par une remise de loyer ou un crédit d'impôt sur les revenus de leur travail (*Programbestyrelsen*, 2005). Le *Programbestyrelsen* s'est également penché sur les problèmes sociaux et scolaires. De plus, des propositions ont été faites pour réhabiliter le parc de logements, modifier la composition des résidents dans les quartiers les plus défavorisés et améliorer la sécurité et les relations de voisinage.
- Dans le cadre du programme adopté au printemps 2004, 100 millions de couronnes ont été consacrées à la rénovation urbaine des zones urbaines défavorisées et 27 millions de couronnes au titre du *Satspuljeaftalen* ont été affectées à des mesures destinées à promouvoir l'emploi et l'intégration des enfants d'immigrés.

briser l'enchaînement automatique des mécanismes qui caractérisent généralement les zones urbaines défavorisées (Skifter Andersen, 2005). De plus, la prise en charge des problèmes sociaux et des problèmes scolaires que propose le *Programbestyrelsen* pourrait aussi améliorer les chances de réhabilitation des zones défavorisées au bénéfice des jeunes qui y grandissent.

L'évolution récente du secteur du logement social souligne néanmoins les risques inhérents à l'existence d'un important secteur locatif public. Les effets redistributifs ne sont pas ciblés, l'utilisation du parc de logements est en baisse (même si les logements vacants ne représentent encore qu'une faible part du total et se concentrent essentiellement dans certaines régions du Jutland) et le problème des ghettos est devenu une préoccupation de premier plan dans de nombreux quartiers. Si les efforts récents pour lutter contre la ségrégation et le problème des ghettos peuvent induire une dynamique positive dans ce secteur, le Danemark tirerait néanmoins avantage d'une réforme plus radicale. Pour résoudre le paradoxe qui fait qu'il y a des logements vacants dans certaines régions et des listes d'attente dans d'autres (en particulier dans la région de Copenhague), les locataires au sein des associations de logement devraient être tenus de payer un loyer qui reflète mieux les différences en termes de qualité, de situation géographique et de demande. Ainsi, les locataires qui ont réussi à obtenir un logement particulièrement avantageux (parce que construit à une époque où les terrains étaient bon marché, par exemple) paieraient plus cher que ceux vivant dans des quartiers moins favorisés. Ce serait une façon d'imposer les avantages que retirent les locataires du logement qu'ils occupent.

La flexibilité est également entravée par l'encadrement du prix des parts de coopératives

Certaines données d'observation témoignent de problèmes liés à la pratique illégale de la sous-location et des dessous-de-table dans le cadre des coopératives, du fait du manque de clarté des droits de propriété et de l'écart grandissant entre le prix général du logement et les prix encadrés des coopératives²⁶. Ces problèmes risquent d'être plus prononcés dans des villes comme Copenhague et Aarhus où les coopératives représentent

environ un tiers du parc de logements. Clarifier les droits de propriété réduirait probablement l'ampleur de ces pratiques. Le gouvernement devrait envisager de déréglementer le régime de participation dans les coopératives de logement, comme cela a été fait en Norvège. Les coopératives seraient ainsi placées dans des conditions de concurrence plus équitables vis-à-vis du secteur des logements occupés par leur propriétaire. À l'heure actuelle, les personnes qui détiennent une part de coopérative bénéficient, pour la plupart, d'une importante plus-value. On pourrait faire en sorte que la fraction de cette plus-value qui correspond de manière identifiable aux aides publiques que la coopérative a perçues, au titre de la construction ou de la rénovation urbaine, soit restituée à l'État et à la commune.

Réactivité de l'offre et évolution du marché hypothécaire dans le secteur des logements occupés par leur propriétaire

Avec plus de 52 % du parc résidentiel, le secteur des logements occupés par leur propriétaire revêt une grande importance tant pour le fonctionnement du marché du logement que pour la mobilité de l'emploi et pour l'efficacité macroéconomique en général, compte tenu des retombées que les prix des logements ont sur la consommation et les investissements résidentiels. Le système de financement du logement joue à l'évidence un rôle très important à cet égard, le Danemark ayant mis en place un marché hypothécaire parmi les plus sophistiqués du monde. Néanmoins, la réactivité de l'offre d'investissements résidentiels aux variations de la demande ne paraît pas particulièrement forte par comparaison avec les autres pays, ce qui est préoccupant.

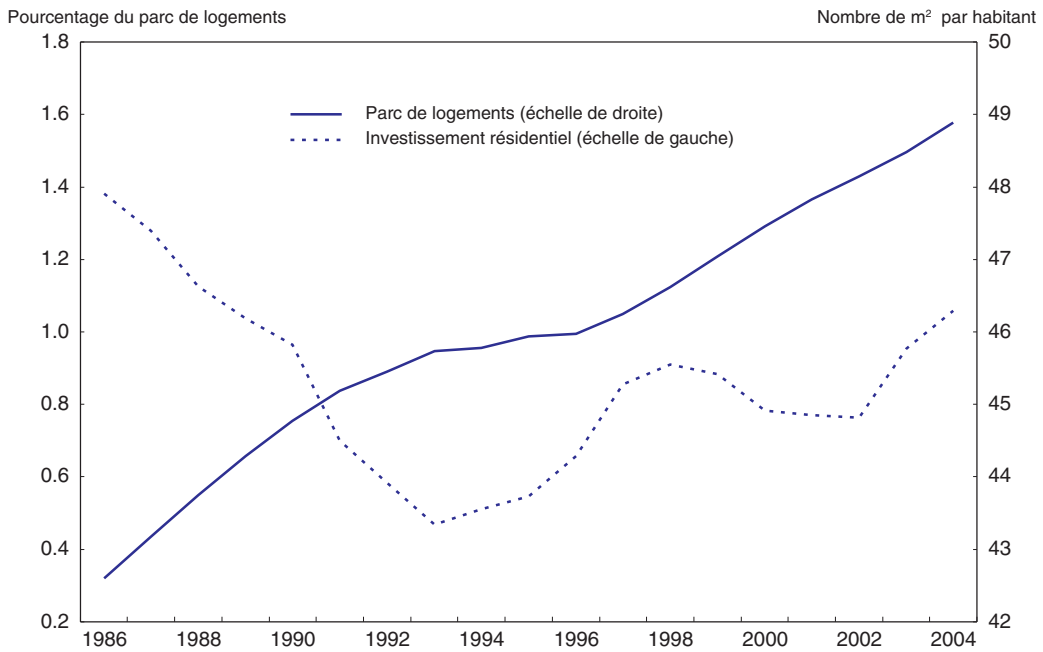
L'offre de logements doit être plus réactive

Dans l'ensemble, l'investissement résidentiel au Danemark se redresse progressivement depuis 1993, atteignant actuellement près de 1 % du total du parc de logements, même si cette évolution reflète en partie les aides publiques à la construction de logements sociaux (graphique 4.6). Par ailleurs, une forte croissance des revenus allant généralement de pair avec une demande accrue de superficie, le nombre moyen de mètres carrés par habitant a augmenté de 15 % ces deux dernières décennies.

Cela étant, les données empiriques montrent que la réactivité de l'offre sur le marché danois du logement n'est pas particulièrement forte. Durant la dernière décennie, la réaction de l'investissement résidentiel à la hausse du ratio Q (rapport des prix des logements aux coûts de la construction) a été proche de la moyenne des pays de l'OCDE (OCDE, 2005d), mais d'autres éléments indiquent que le nombre de nouveaux permis de construire n'est que modérément corrélé aux variations des prix de l'immobilier résidentiel (Swank et al., 2002)²⁷. Par conséquent, le manque d'élasticité de l'offre de logements a contribué à amplifier la hausse des prix de l'immobilier résidentiel au cours de la dernière décennie (annexe 4.A6). De fait, l'évolution des prix des logements au cours de la dernière décennie varie fortement d'une région à l'autre, cette divergence reflétant en partie les différences de réactivité de l'investissement résidentiel face aux hausses de prix (graphique 4.7). Dans l'agglomération de Copenhague où les prix de l'immobilier résidentiel ont de loin connu la plus forte hausse, l'investissement résidentiel est resté pratiquement constant (graphique 4.8).

Les prix des logements sont actuellement élevés par rapport aux coûts de la construction, mais pas particulièrement par comparaison avec d'autres pays (graphique 4.9). Il est donc rentable de faire construire de nouveaux logements étant donné

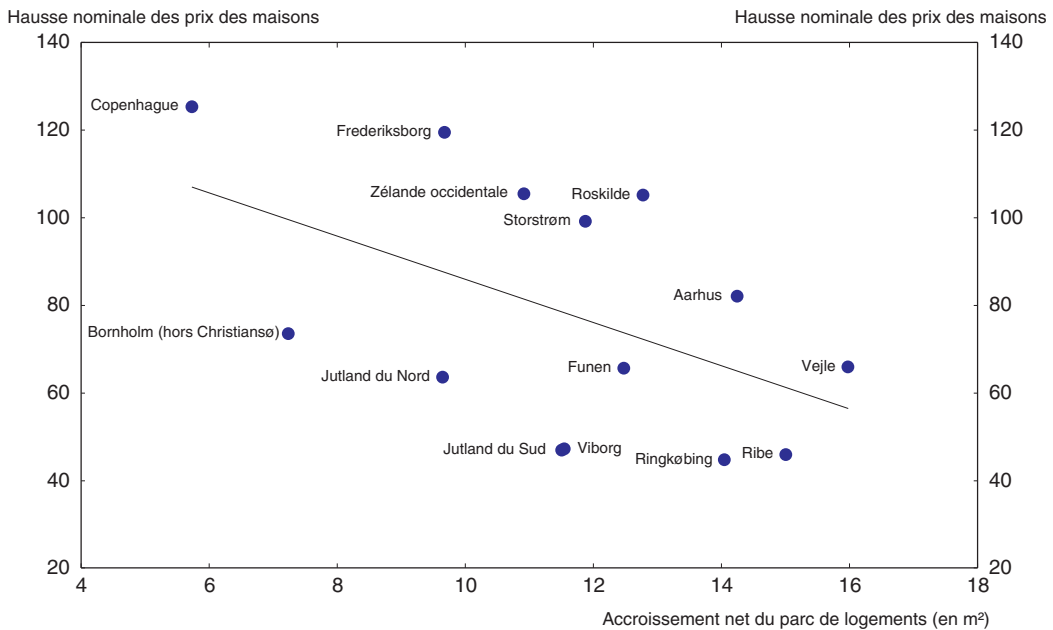
Graphique 4.6. Investissement résidentiel et parc de logements



Sources : Statistiques Danemark.

Graphique 4.7. Évolution régionale des prix des maisons individuelles et investissement résidentiel

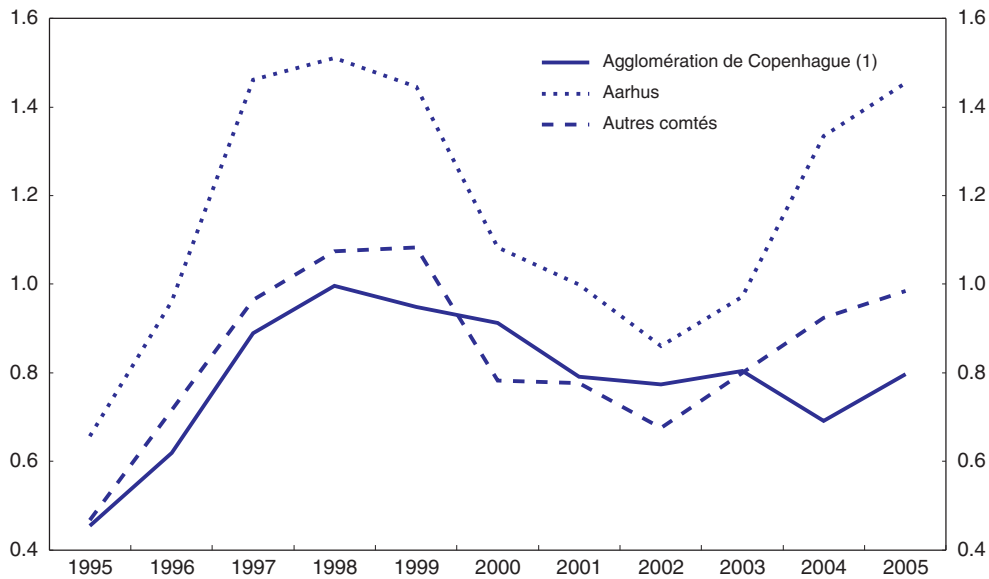
Hausse en pourcentage de 1995 à 2004



Sources : Statistiques Danemark, (série EJEN9 pour les prix des maisons et série BYGB3 pour la superficie du parc de logements).

Graphique 4.8. Investissement dans les maisons individuelles

Accroissement net du parc total



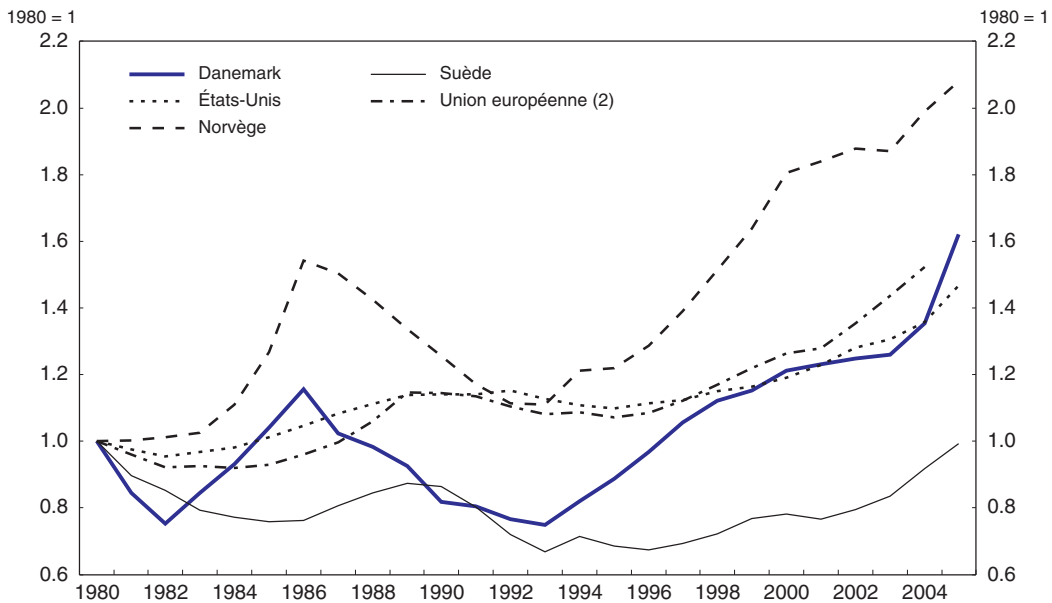
1. L'agglomération de Copenhague comprend les comtés de Copenhague, Fredriksborg et Roskilde.

Sources : Statistiques Danemark (série BYGV1 pour les investissements mesurés en mètres carrés et série BYGB3 pour le parc de logements).

le prix auquel ils peuvent être vendus. En principe, sur un marché efficient, le ratio de Tobin devrait être égal à un à la périphérie des zones urbaines où des terrains sont disponibles, mais des écarts peuvent se produire en raison du coût lié à l'acquisition du terrain ou à l'obtention du permis de construire (Glaeser *et al.*, 2005).

Les règles de zonage et les démarches administratives à accomplir pour l'obtention des permis de construire sont des facteurs qui peuvent expliquer le manque de réaction de l'offre de logements. Localement, la faiblesse des incitations à aménager de nouveaux terrains est également importante sur ce plan. Enfin, l'offre de logements a peut-être été freinée par des contraintes de capacité dans le bâtiment, comme on l'a vu au chapitre 1 et comme l'a fait remarquer le ministère des Finances (2005), ainsi que par la faiblesse de la productivité dans ce secteur (OCDE, 2005b).

Le système d'aménagement du territoire est un aspect important des conditions générales de l'offre. Au Danemark, la responsabilité de l'aménagement est dans une large mesure décentralisée et relève des administrations régionales et locales (annexe 4.A7)²⁸. Au niveau national, l'administration centrale arrête les grandes orientations ou les dispositions spécifiques qui déterminent les règles d'aménagement aux niveaux inférieurs. Dans ce cadre, les conseils municipaux et les conseils des comtés sont chargés de l'aménagement régional, municipal et local, notamment en ce qui concerne les permis de construire et les plans d'occupation des sols. Malgré l'influence considérable dont jouissent les communes sur la taille et la composition des programmes de construction de logements, le ministre de l'Environnement peut mettre son veto aux décisions d'aménagement local pour protéger les intérêts nationaux. Les projets d'aménagement local peuvent aussi faire l'objet de recours de la part des parties concernées, comme les

Graphique 4.9. **Prix des logements par rapport aux coûts de la construction**¹

1. Indice des prix nominaux du logement divisé par le déflateur de l'investissement fixe brut dans le logement résidentiel.
2. Indice moyen calculé pour l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

voisins, les organisations non gouvernementales, les autorités publiques et les personnes vivant dans les environs.

La mise en valeur de nouvelles zones qui nécessite une modification du plan d'occupation des sols (par exemple, la conversion d'une zone agricole en une zone urbaine) doit être approuvée par une autorité régionale. Dans plusieurs régions du pays où les prix des logements ont augmenté, la construction a connu une expansion rapide (graphique 4.8). Mais cette évolution est moins marquée dans la région de Copenhague, où il existe pourtant des terres agricoles disponibles en assez grand nombre dans un périmètre de 30 kilomètres autour du centre-ville. Si l'offre de logements y est atone, c'est donc peut-être qu'à de plus hauts niveaux d'administration on n'a pas voulu accorder de tels permis. En outre, le système de recours prévu dans le cadre du processus d'aménagement et les résistances locales habituellement fortes que rencontrent les nouveaux projets ont probablement contribué à freiner la réaction de l'offre. Enfin, la fragmentation des structures municipales dans la région de la capitale pourrait aussi être un obstacle; les regroupements prévus sont donc sans doute de nature à favoriser une conception plus large des règles de zonage.

L'offre de logements peut aussi être accrue grâce à une meilleure utilisation de l'espace et du parc immobilier existant, c'est-à-dire avec des constructions plus denses et de plus grande hauteur. La conversion de friches industrielles en zones résidentielles pourraient aller dans le même sens, mais cette option n'a guère été utilisée jusqu'à présent, en particulier à Copenhague (sauf en ce qui concerne la zone du port où les terrains sont aménagés pour de nouvelles installations commerciales et dans la région en pleine expansion de Ørestad). Cela tiendrait apparemment au fait qu'il incombe

principalement aux propriétaires d'assainir les sites avant d'ériger de nouveaux bâtiments, ce qui est bien souvent jugé non rentable étant donné le coût élevé du nettoyage et les taxes à payer sur la mise en décharge des sols pollués. Par ailleurs, les immeubles de grande hauteur ne font pas partie du paysage urbain au Danemark, et cela constitue un autre frein, semble-t-il, à l'offre de logements. Les pouvoirs publics ont récemment pris quelques mesures pour limiter et simplifier les règles administratives en matière d'aménagement, ce qui devrait permettre de mieux utiliser le parc de logements existant (ministère des Finances, 2004b)²⁹.

L'urbanisation de nouvelles zones requiert souvent des investissements dans l'infrastructure technique (voirie, réseau de distribution d'eau et d'assainissement) et sociale (écoles, crèches, etc.). Compte tenu du système actuel de financement des collectivités locales, si une famille emménage dans une commune, celle-ci enregistrera une *dépense* nette à court terme étant donné les investissements qu'elle devra réaliser dans l'infrastructure sociale (tableau 4.9)³⁰. En dehors de l'infrastructure technique, qui peut être financée par des redevances d'utilisation, des restrictions s'appliquent aux emprunts que les collectivités locales peuvent souscrire pour leurs investissements sociaux³¹. Bien que ces restrictions puissent se justifier pour des raisons de discipline budgétaire, elles limitent la marge de manœuvre des autorités locales et peuvent les faire hésiter à urbaniser de nouvelles zones dans la mesure où les investissements devront être financés sur les recettes courantes. Auparavant, les communes percevaient un droit de conversion (*frigørelsesafgift*) quand une zone rurale était convertie en zone urbaine. Mais cette incitation a été abolie en 2004. Pour renforcer les incitations à l'urbanisation de nouveaux terrains, il faudrait envisager de donner au moins un peu plus de latitude aux communes qui s'agrandissent pour qu'elles puissent emprunter afin de financer des équipements sociaux comme les écoles et autres services du même type³².

Tableau 4.9. **Impact sur les finances municipales en cas d'installation d'une famille**

Impact la première année, en couronnes

	Logement social	Coopératives	Logements occupés par leur propriétaire
Frais de financement	4 800	0	0
École maternelle, hors redevances d'utilisation	92 300	92 300	92 300
Allocations de logement	0	0	0
Dépenses totales	97 100	92 300	92 300
Impôt municipal sur le revenu	75 400	71 400	60 500
Dotation globale et péréquation	11 800	13 600	9 900
Impôt foncier	0	0	7 200
Revenu total	87 200	85 000	77 600
Charges nettes	9 900	7 300	14 700

Note : Les calculs reposent sur des hypothèses identiques concernant la taille des logements (92 m²), les coûts de la construction (1 077 800 couronnes, soit 11 715 couronnes le m²), la famille (un couple avec deux enfants de 2 et 5 ans) et le revenu du ménage (un salaire de 494 000 couronnes) dans une commune en dehors de Copenhague. Ils tiennent également compte du régime de péréquation budgétaire en vigueur depuis 1996.

Source : KommuneInformation (2003).

Dans l'agglomération de Copenhague, le manque de réaction de l'offre s'explique peut-être aussi par la trop faible capacité des infrastructures (perceptible dans les embouteillages quotidiens des autoroutes), car de cette capacité dépend en effet le rythme

auquel il convient d'aménager de nouvelles zones. Développer les infrastructures permettrait donc d'envisager de nouveaux axes d'aménagement en dehors de la capitale (où les terrains sont moins rares) plutôt qu'à l'intérieur de la ville (où les terrains sont plus rares et où le plan d'occupation des sols est plus strict). Toutefois, ces dernières années, les contraintes de capacité sur les autoroutes en direction de Copenhague semblent être devenues un problème croissant. Cela traduit sans doute le fait que ces autoroutes fonctionnent en fait comme des routes régionales (pour les trajets domicile-travail). Or, du point de vue administratif, toutes les autoroutes relèvent de la compétence de l'État qui affecte les moyens en fonction des besoins du trafic national (et international). Des initiatives récentes visant à accroître la capacité du métro dans la ville de Copenhague proprement dite et à développer dans le même temps l'une des autoroutes pourraient atténuer une partie des problèmes d'encombrement. Et un plus grand recours à des solutions reposant sur les mécanismes du marché, comme les péages routiers, devrait permettre de lier plus étroitement les investissements dans les infrastructures aux besoins.

Suivre l'évolution du marché hypothécaire

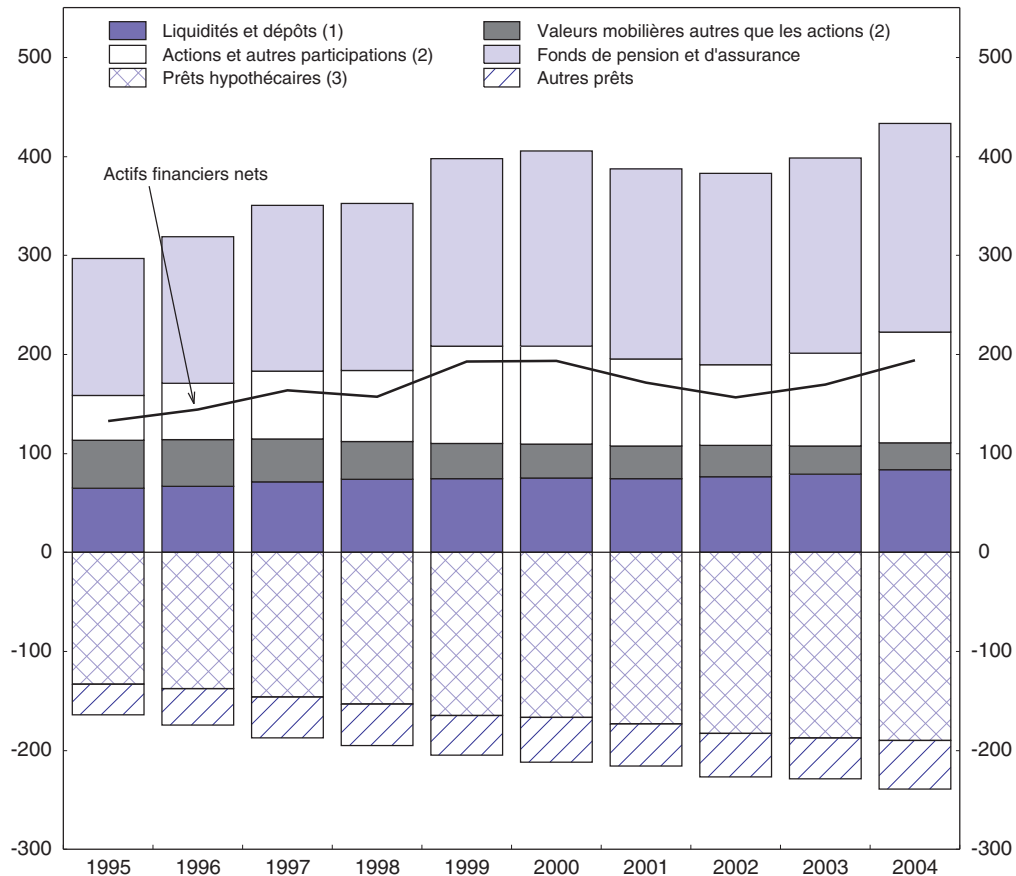
Le marché hypothécaire est très développé, comme en témoigne le volume considérable des crédits consentis aux ménages et aux entreprises. Si l'on prend en compte tous les types de prêts hypothécaires, l'encours de la dette hypothécaire représente 104 % du PIB (à la fin de 2004), soit nettement plus que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. La dette hypothécaire résidentielle équivaut à 80 % du PIB (soit 60 % au titre des logements occupés par leur propriétaire, 8 % pour la location privée et 12 % pour les associations de logement, etc.) le reste étant constitué par des prêts destinés à l'agriculture et à d'autres fins commerciales, chacune de ces deux composantes représentant 12 % du PIB.

L'ampleur du marché traduit une large intégration financière dans le cadre de laquelle les crédits hypothécaires sont facilement accessibles, y compris pour des propriétaires de logement à faible revenu. Cela tient notamment au fait que les établissements de crédit hypothécaire peuvent facilement et rapidement réaliser les sûretés. Ils ne sont pas tenus, par exemple, de trouver une solution de relogement pour les personnes concernées, cette mission étant dévolue aux services sociaux. Il est intéressant de noter que ces caractéristiques sont avantageuses en particulier pour les ménages modestes dans la mesure où les revenus et la situation financière personnelle ne jouent qu'un rôle limité dans l'évaluation des dossiers de prêts hypothécaires. Utilisant leur logement comme sûreté réelle, les ménages dont le revenu brut est inférieur à 82 % de celui de l'ouvrier moyen réussissent à emprunter trois fois leur revenu annuel brut alors que le ratio moyen de l'endettement hypothécaire par rapport aux revenus pour les catégories de revenus moyens ou supérieurs n'est que de deux environ (Nationalbanken, 2005)³³. De plus, comme les prêts hypothécaires sont le reflet des obligations sur lesquelles ils sont adossés, les emprunteurs paient les mêmes taux d'intérêt quel que soit leur revenu, ce qui permet aux ménages modestes de financer à moindre coût un logement en vue de l'occuper que ce ne serait le cas dans la plupart des pays de l'OCDE.

Les ménages danois ont un endettement hypothécaire plus important qu'il y a dix ans, mais leur situation financière nette (hors patrimoine immobilier) s'est améliorée. L'encours total des prêts aux ménages, composés pour près de 80 % d'emprunts hypothécaires, est passé de 160 % du revenu disponible en 1995 à 240 % en 2004. Durant la même période, les crédits à la consommation garantis par hypothèque sont devenus plus

courants, représentant d'après les estimations quelque 2-5 % du revenu brut par an sur l'ensemble de la dernière décennie (sauf en 2000). Parallèlement, cependant, le patrimoine retraite et les portefeuilles d'actifs non liés à la retraite ont augmenté encore plus (graphique 4.10), ce qui traduit un gonflement de l'épargne et des cotisations de retraite, mais aussi la hausse des cours des actions (pour près de la moitié, l'augmentation correspond à des changements de valorisation).

Graphique 4.10. **Situation financière des ménages**
en % du revenu disponible



1. Dont autres comptes nets.
2. Hors régimes de retraite.
3. Somme des emprunts hypothécaires pour l'accès à la propriété, l'agriculture et les associations de logement et de la moitié des emprunts hypothécaires destinés au logement locatif privé.

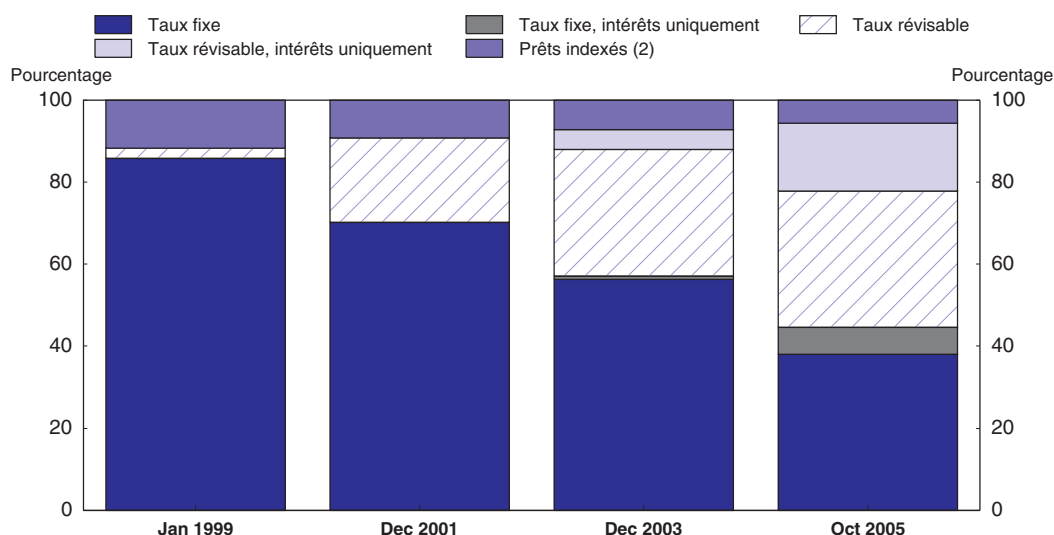
Source : Statistiques Danemark.

Ces dix dernières années, un certain nombre d'innovations ont paru élargir les possibilités offertes aux ménages pour adapter leur profil de risque et de remboursement à leur situation spécifique. Grâce à ces innovations, le marché hypothécaire danois est devenu plus complet que la plupart des systèmes européens de financement du logement, en dehors de ceux des Pays-Bas et du Royaume-Uni (annexe 4.A8; Frankel *et al.*, 2004). En conséquence, la structure de l'endettement a sensiblement évolué. En 1999 encore, pratiquement tous les emprunts hypothécaires étaient des crédits à taux fixe, mais désormais ces derniers ne représentent que 40 % environ de l'encours total de

l'endettement hypothécaire. En revanche, la part des prêts à taux révisable a sensiblement augmenté, la plupart d'entre eux étant assortis d'un différé d'amortissement (graphique 4.11). Les nouveaux instruments hypothécaires ont aussi accru les possibilités de financement des ménages en leur permettant d'utiliser leur bien comme sûreté réelle pour des prêts qui ne sont pas nécessairement liés à leurs investissements dans le logement. Cela peut expliquer une partie de l'encours des crédits à la consommation garantis par hypothèque.

Graphique 4.11. **Endettement hypothécaire par type de crédit**

Ventilation de l'encours de la dette hypothécaire¹



1. Les prêts remboursables *in fine* n'ont été introduits qu'en 2003. Sur la base de l'ensemble du marché hypothécaire, y compris les prêts destinés à l'accession à la propriété, au logement locatif, à l'agriculture et aux activités commerciales.
2. Les prêts hypothécaires indexés sont réservés aux associations de logement et à quelques autres emprunteurs, mais ne sont pas accessibles aux ménages.

Source : Statistiques Danemark.

Outre ses avantages, la mise en place d'un marché hypothécaire plus complet a aussi davantage exposé les ménages à l'instabilité des taux d'intérêt. Au Danemark, les taux à court terme sont inférieurs aux taux longs depuis 1994, avec un écart moyen de 2 points. À première vue, les prêts hypothécaires à taux révisable paraissent donc très bon marché et sont devenus un moyen prisé par les ménages pour réduire leurs charges d'intérêts. Toutefois, les taux courts sont plus instables que les taux longs et, rétrospectivement, les taux courts ont été sensiblement supérieurs aux taux longs durant les périodes de tensions du régime de changes fixes, comme en 1992-93. Après les taux d'intérêt d'une faiblesse exceptionnelle en 2005, l'augmentation des charges d'intérêts hypothécaires pourrait avoir un impact sensible pour de nombreux ménages, en particulier pour les propriétaires de logement jeunes et moins solidement établis. Certains pourraient devoir réduire sensiblement leur consommation, de sorte que les mouvements des taux d'intérêt se répercuteront plus fortement sur l'activité économique qu'auparavant (chapitre 1). Néanmoins, même si les risques macroéconomiques liés à l'endettement des ménages se sont accrus, ils semblent encore limités. Les simulations de la banque centrale indiquent que les charges d'intérêts des propriétaires de logement s'alourdissent en moyenne de 1 %

du revenu brut si les taux courts augmentent d'un point (Nationalbanken, 2005)³⁴. La force de l'impact de la hausse des taux à court terme va aussi dépendre des possibilités qu'auront les propriétaires de logement de trouver des crédits hypothécaires à taux fixe. Les évolutions récentes sont encourageantes, puisque la part des nouveaux prêts à taux fixe a augmenté sous l'effet de la hausse des taux enregistrée depuis la mi-2005. Il convient en outre de noter que les établissements de crédit hypothécaire proposent désormais des prêts à taux révisable assorti d'un plafond. Ces prêts à taux révisable plafonné, introduits fin 2004, viennent un peu gommer la ligne de démarcation entre prêts à taux fixe et à taux variable, car le prêt devient de fait un crédit à taux fixe lorsque les taux dépassent un certain seuil. Ces instruments sont de plus en plus prisés : d'après les observations des deux principaux établissements de crédit hypothécaire, environ la moitié de l'encours des prêts à taux révisable est désormais assortie d'une forme ou une autre de plafonnement.

Il est encore trop tôt pour évaluer à leur juste mesure ces innovations hypothécaires bienvenues, car les prêts remboursables *in fine* et les prêts à taux révisable n'ont pas encore subi le test d'une augmentation soudaine des taux d'intérêt, d'une chute des prix des logements ou d'une détérioration générale de l'activité économique. La façon dont les ménages utilisent les nouveaux instruments hypothécaires semblerait indiquer que la plupart d'entre eux savent ce qu'ils font³⁵. Il est encourageant de constater que les ménages à faible revenu sont ceux qui choisissent proportionnellement le plus les prêts à taux fixe, ce qui tend à montrer qu'ils sont parfaitement conscients du risque financier plus important qu'ils prennent compte tenu du rapport entre leur endettement et leur revenu. Cela étant, le fait que les différés d'amortissement soient le plus fréquemment utilisés par des propriétaires de logement présentant la quotité de prêt la plus élevée pourrait indiquer que certains primo-accédants à la propriété prennent des positions excessivement tendues et risquées pour entrer sur le marché du logement, en espérant sans doute profiter d'une hausse persistante des prix. Les différés d'amortissement (prêts à remboursement *in fine*) peuvent aider les ménages à affronter des changements dans leur vie lorsque des pénuries de liquidité surgissent temporairement comme dans des périodes de chômage ou de maladie. Toutefois, s'ils sont utilisés de façon prédominante à de telles fins, il ne faut pas s'attendre que des ménages présentant une quotité de prêt élevée soient ceux qui aient le plus fréquemment recours aux différés d'amortissement puisqu'ils peuvent moins facilement se le permettre. En théorie, il serait judicieux d'accorder aux ménages plus de souplesse quant à leur profil et leurs options de remboursement de façon à tirer parti de la faiblesse des taux à court terme. Mais les éléments dont on dispose sur le parti que l'on tire de ces gains d'efficience dans la pratique sont encore fragmentaires.

Il conviendra de surveiller dans les années à venir la façon dont les consommateurs utilisent les nouveaux instruments hypothécaires et dont ils comprennent les risques financiers supplémentaires qu'ils comportent. À cet égard, l'information la plus intéressante concerne les schémas d'endettement des ménages qui ne peuvent pas être évalués sur la base des chiffres agrégés actuellement publiés par l'Association danoise des établissements de crédit hypothécaire. Le rapport 2005 sur la stabilité financière a permis d'avoir un aperçu des schémas individuels d'endettement hypothécaire grâce aux données communiquées par un établissement de crédit hypothécaire (Nationalbanken, 2005). En y ajoutant les données individuelles sur les antécédents de gains et d'autres facteurs enregistrés par Statistiques Danemark ainsi que d'autres informations sur le patrimoine et l'épargne retraite de particuliers, on pourrait effectuer une analyse beaucoup plus poussée. Il serait administrativement facile et peu coûteux d'établir de tels liens puisque les

établissements financiers identifient déjà leurs clients au moyen du numéro de chaque particulier au Registre personnel central. Il conviendrait donc d'habiliter la banque centrale, l'autorité de surveillance financière ou un organisme analogue à collecter des informations précises sur les particuliers auprès des établissements de crédit hypothécaire et d'analyser l'évolution du marché innovant des crédits hypothécaires sous l'angle de la stabilité financière et de l'efficacité du marché. Cela ne devrait pas donner lieu à la divulgation de renseignements personnels sensibles, mais cela pourrait éventuellement servir à mettre en garde le grand public dans des situations où l'évolution du marché semble déraiser. La mise en place d'un tel ensemble de données pourrait aussi faire progresser l'étude des marchés de capitaux et par là même permettre d'envisager en meilleure connaissance de cause une future réforme de l'imposition du capital (chapitre 1).

Encadré 4.2. **Recommandations pour la politique du logement**

Subventions directes et indirectes

- Augmenter l'impôt sur la propriété foncière bâtie pour les logements occupés par leur propriétaire afin de le rendre neutre par rapport à la valeur fiscale des intérêts déductibles. La possibilité de déduction au titre des intérêts étant de 33 %, le taux neutre de cet impôt devrait se situer à environ 1½ % de la valeur du bien. S'assurer que la réglementation permet aux établissements de crédit hypothécaire de proposer des produits dans le cadre desquels les impôts sur la propriété foncière bâtie et non bâtie sont acquittés automatiquement par le biais d'un mécanisme d'hypothèque rechargeable. En outre, il convient d'assujettir les détenteurs de parts de coopératives à l'impôt sur la propriété foncière bâtie, au moins pour la fraction de la valeur de leur appartement qui ne correspond pas à un emprunt dans le cadre de la coopérative.
- Mettre fin aux aides fiscales dont bénéficient les placements des fonds de pension dans l'immobilier locatif neuf du secteur privé, ainsi qu'à l'exonération fiscale du produit des placements réalisés par ces fonds dans des biens immobiliers acquis avant mars 1986 ainsi que du produit de leurs investissements immobiliers réalisés sous le régime des quotas des années 80 et 90, qui sont encore défiscalisés.
- Remplacer les subventions générales aux associations de logement par des aides ciblées en faveur des personnes considérées par les services sociaux des communes, ou d'une autre manière, comme ayant véritablement besoin d'une aide publique au logement. Accroître le rôle des communes dans l'attribution des logements. Du point de vue général des finances publiques, le fonds national pour la construction de logements devrait être intégré au budget de l'État de façon à ce que le financement de la construction, les mesures de lutte contre les ghettos et autres mesures analogues soient soumis au contrôle budgétaire public normal. En outre, le plafonnement des coûts de la construction dans le secteur du logement social devrait refléter les coûts des constructeurs les plus performants.
- Réexaminer le montant et le ciblage des allocations individuelles de logement afin de réduire le niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition que suppose leur retrait. Réformer le système en le reliant non plus aux loyers effectivement acquittés, mais au niveau approprié des loyers dans la région considérée.

Ouverture et flexibilité dans le logement locatif

- Laisser les bailleurs fixer librement les loyers aux conditions du marché dans le secteur locatif privé, en démantelant progressivement la réglementation actuelle. La révision en

Encadré 4.2. Recommandations pour la politique du logement (suite)

baisse du seuil de dépenses à partir duquel les loyers sont moins strictement encadrés, en cas de travaux de rénovation, serait un moyen de favoriser une transition en douceur.

- Faire en sorte que les loyers pratiqués dans le secteur du logement social reflètent mieux les différences en termes de qualité, d'emplacement et de demande.
- Supprimer la réglementation des prix applicable aux parts de coopératives de logement. Une telle mesure de libéralisation engendrerait des plus-values dont une partie, correspondant de manière identifiable aux aides publiques perçues au titre de la construction ou de la rénovation urbaine, pourrait être reversée à l'État et aux communes.

Réactivité de l'offre et évolutions du crédit hypothécaire dans le secteur des logements occupés par leur propriétaire

- Envisager de donner aux communes qui se développent une plus grande marge de manœuvre pour emprunter afin de financer les équipements sociaux requis lorsque de nouveaux terrains sont ouverts à la construction. Envisager des mécanismes comme les péages routiers de manière à mieux faire correspondre les dépenses d'infrastructure aux besoins. Les regroupements de communes dans la zone actuellement fragmentée qui entoure Copenhague pourraient aussi aider à concilier les points de vue en matière de zonage.
- Envisager d'habiliter la banque centrale, l'autorité de surveillance financière ou un organisme analogue à collecter des informations personnelles détaillées auprès des établissements de crédit hypothécaire et rapprocher ces informations des données sur les revenus et d'autres données individuelles provenant de Statistiques Danemark en vue de leur analyse. Cela faciliterait une évaluation plus précise de la stabilité financière et de l'efficacité du marché innovant du crédit hypothécaire.

Conclusion

Alors que le Danemark est doté de marchés assez flexibles, à bien des égards, pour ce qui est du travail et des produits, son marché du logement se caractérise au contraire par des subventions directes et indirectes considérables à tous les types de logement et par un secteur locatif fortement réglementé, qui entrave la mobilité et aboutit probablement à un décalage entre besoins de logement et utilisation des logements. Dans le dispositif actuel de la politique du logement, le contraste est frappant entre le bon fonctionnement du marché de l'accession à la propriété (favorisé par un marché hypothécaire largement libéralisé) et un marché du logement locatif fortement réglementé. Bien que la politique actuelle du logement soit souvent portée aux nues par ceux qui en bénéficient déjà (les bailleurs comme les propriétaires de logement qui assistent actuellement à une forte hausse des prix), la vie de ceux qui en sont exclus (ceux qui ont besoin de déménager pour trouver un emploi ou les jeunes ménages entrant pour la première fois sur le marché du logement) est inutilement compliquée par des mécanismes informels et parfois même par des dessous-de-table illégaux. En outre, les mesures prises dans ce domaine semblent avoir peu d'effets du point de vue de la distribution des revenus. Le Danemark aurait avantage à revoir de fond en comble son dispositif en matière de logement.

Notes

1. Dans les coopératives, le prix des parts est réglementé en fonction du patrimoine de l'association. La réglementation prévoit quatre méthodes d'estimation de ce patrimoine, même si le dispositif d'encadrement des loyers implique que le patrimoine soit moins élevé que sur un marché libre.
2. En 2007, après la mise en œuvre de la réforme de l'administration locale, la responsabilité de l'attribution d'un logement aux personnes âgées gravement handicapées sera transférée aux municipalités. La plupart des responsabilités des comtés dans le domaine de l'occupation physique des sols seront aussi transférées aux municipalités, même si les nouvelles régions seront responsables de la planification des zones rurales. Les municipalités au sein de la nouvelle structure municipale peuvent décider de transférer la tâche de construire et de gérer les logements sociaux pour les personnes âgées gravement handicapées aux nouvelles régions (voir ministère de l'Intérieur et de la Santé, 2005, pour plus de précisions sur les changements de responsabilités pour les missions ne relevant pas du logement).
3. Le manque à gagner fiscal dans le cadre du système précédent fondé sur l'imposition des loyers imputés s'élevait à 1.8 % du PIB en 1999. Si l'impôt sur la propriété foncière bâtie (introduit en 2000) avait été en vigueur en 1999, cette aide fiscale indirecte aurait été réduite d'un demi-point à 1.2 % du PIB (Conseil économique, 2001). Un règlement temporaire, introduit en 2000 parallèlement à l'impôt sur la propriété foncière bâtie, entraîne une réduction de l'impôt sur les logements achetés avant le 1^{er} juillet 1998 et pour les retraités. L'élimination progressive de ces mesures transitoires pourrait réduire davantage les moins-values de recettes fiscales, de 0.2-0.3 % du PIB. L'aide fiscale indirecte a donc été réduite en 2000 par l'introduction de l'impôt sur la propriété foncière bâtie. La diminution du taux obligataire moyen, qui est revenu d'environ 6 % en 1997 à 3-4 % en 2005, a contribué à réduire l'aide indirecte aux logements occupés par leur propriétaire, même si ce phénomène a été, dans une certaine mesure, contrebalancé par le gel des impôts décidé en 2001.
4. Voir ministère des Impôts (2006).
5. L'argument est le suivant : si les prix des logements sont supérieurs à leur valeur d'équilibre, une imposition des plus-values avec une compensation intégrale des pertes réduit les moins-values du propriétaire d'un logement qui a acheté son logement au prix fort s'il vend ce logement plus tard à un prix inférieur. De même, le propriétaire d'un logement qui a acheté son logement à un prix inférieur au prix d'équilibre vendra ultérieurement et enregistrera une plus-value. La valorisation du logement du propriétaire recule si l'on introduit une imposition des plus-values. Par conséquent, l'imposition des plus-values augmente le prix d'un logement lorsque le prix est élevé et elle le réduit lorsque le prix est déjà bas, autrement dit les prix deviennent plus instables.
6. À partir de septembre 2005, des sanctions ont été introduites (notamment des peines de prison) pour les personnes qui vendent une part de coopérative privée en enfreignant la réglementation sur le plafonnement des prix. Il est généralement admis que ces mesures ont réduit l'ampleur des dessous de table.
7. Estimations du ministère des Affaires sociales.
8. Pour les ménages sans enfants (et les titulaires d'une pension d'invalidité, qui relève du régime *boligsikring*), l'allocation de logement couvre tout au plus 15 % des dépenses de logement. En outre, elle est limitée à l'équivalent de 45 + 20 (x le nombre de personnes que compte le ménage) m². Cela implique une dégressivité des prestations pour les appartements d'une certaine taille. Sauf cas particuliers, les dépenses de logement sont plafonnées pour le calcul des prestations. Selon le nombre d'enfants, ce plafond varie entre 65 400 couronnes (8 770 euros) et 78 480 couronnes (10 520 euros) par an. L'allocation de logement peut s'élever au maximum à 34 536 couronnes (4 630 euros) par an pour les ménages sans enfants et au maximum à 43 170 couronnes (5 790 euros) pour les ménages avec quatre enfants ou plus. Les ménages qui touchent l'allocation du régime *boligsikring* sont tenus de financer eux-mêmes leurs dépenses de logement à hauteur d'au moins 19 700 couronnes (2 640 euros) par an. Tous les montants sont exprimés aux prix de 2005.
9. Voir www.dwp.gov.uk/housingbenefit/lha/
10. Bien qu'énoncé dans la législation de 1933, ce principe figurait déjà dans les statuts des associations de logement en 1918.
11. En vertu d'un accord conclu le 4 novembre 2005, l'excédent du service des prêts hypothécaires sur les loyers payés par l'administration centrale en 2005 et 2006 sera remboursé à hauteur de 50 % par des transferts de fonds en provenance du *Landsbyggefonden*. Cet accord politique prévoit également de mener une réflexion sur les moyens d'accroître l'autonomie financière du logement social, qui devrait être achevée d'ici le 1^{er} juillet 2006.

12. Les autorités locales affectent les subventions publiques aux nouveaux programmes de logements sociaux pour leur propre compte et pour celui de l'administration centrale. C'est donc la commune qui décide seule du nombre de logements à construire et de l'association qui se chargera de leur construction. Le marché doit obligatoirement faire l'objet d'un appel d'offres auquel peuvent participer toutes les associations de logement. La commune possède en outre une assez grande latitude pour fixer les conditions d'exécution des programmes immobiliers sur son territoire. En général, la construction de nouveaux logements est subordonnée aux dispositions d'un plan d'occupation des sols qui fixe les règles d'aménagement de l'espace communal.
13. Le plafonnement des coûts de construction est respectivement fixé à 17 000 couronnes (2 280 euros) et à 14 500 couronnes (1 940 euros) par m² pour les logements situés dans l'agglomération de Copenhague et dans les provinces (chiffres de 2004). Pour les logements sociaux destinés aux jeunes et pour ceux qui s'adressent aux personnes âgées, ce plafond est majoré de 3 000 couronnes (400 euros) par rapport aux limites indiquées.
14. Le programme de rénovation urbaine doit faire l'objet d'une évaluation en 2006.
15. L'une des caractéristiques injustifiées de cette exonération fiscale est qu'elle a sans doute contribué à limiter la flexibilité du marché locatif et à exclure les nouveaux venus de certains pans de ce segment, les fonds de pension ayant eu tendance à réserver des appartements à leurs propres adhérents.
16. Le gouvernement travaille actuellement à la simplification de la réglementation des loyers, même s'il n'a pas prévu, dans le cadre de ces travaux, de modifier les règles de calcul des loyers.
17. L'avantage pour l'occupant est égal à la différence entre le loyer non encadré estimé pour un appartement donné et le loyer effectivement payé. Le calcul du loyer non encadré estimé s'effectue à l'aide du modèle établi par l'administration fiscale danoise en 1999 pour les logements occupés par leur propriétaire. Ce modèle est une fonction de prix hédonique qui permet de calculer les prix sur le marché libre des logements occupés par leur propriétaire, en fonction des ventes effectivement réalisées de 1996 à 1999 et de nombreuses caractéristiques retenues pour chaque unité. Il est appliqué à tous les logements locatifs pour calculer le prix non encadré estimé. Le loyer non encadré est ensuite calculé en multipliant le prix obtenu par une estimation des coûts d'utilisation au Danemark (pour plus de détails, voir Munch et Svarer, 2002).
18. La méthode d'estimation des avantages *absolus* pour l'occupant a donné lieu à un débat entre les économistes danois (voir Sørensen, 2004, Kærgård et Andersen, 2004). Sørensen montre que si on calcule ces avantages en pourcentage du revenu disponible, ils diminuent à mesure que le revenu augmente.
19. Selon Ellingsen et Englund (2003), les avantages pour l'occupant d'un logement à loyer encadré sont souvent nettement plus réduits (souvent de plus de moitié) que ce qui ressortirait d'une simple comparaison du loyer encadré et du loyer libre estimé, lorsque l'on tient compte des réactions comportementales.
20. Des arguments d'efficacité ont été avancés pour défendre l'encadrement du marché locatif privé, comme la nécessité de protéger les locataires étant donné le pouvoir de négociation plus important dont dispose le propriétaire au moment de la fixation du loyer (en raison d'une concurrence imparfaite). Un argument plus récent, qualifié de « révisionniste », va dans le même sens, en se fondant sur l'hypothèse que les marchés du logement sont des marchés hétérogènes caractérisés par une information imparfaite. Sur ces marchés, les propriétaires rationnels peuvent mettre à profit leur position de force pour exiger un loyer supérieur aux coûts marginaux, ce qui induit l'arrivée de nouveaux entrants. Comme cela conduit probablement à un équilibre caractérisé par un nombre de logements vacants plus important que le niveau optimal, certaines formes de réglementation des loyers peuvent alors paraître justifiées (Arnott, 1995).
21. Les mouvements internes sont fréquents non seulement dans le parc locatif privé, mais aussi dans d'autres secteurs du marché du logement. D'après une étude récente du ministère des Affaires sociales, en 2003, les mouvements internes ont été plus nombreux dans le secteur des logements occupés par leur propriétaire que dans le secteur locatif privé. En matière de logement, les ménages semblent donc préférer les ajustements intrasectoriels, aussi bien en termes de mobilité verticale que pour faire face à l'évolution de leurs besoins.
22. Selon Oswald (1996), il existe dans nombre de pays et de régions une corrélation positive entre le taux de chômage et la proportion de propriétaires de logement, en raison du mécanisme selon lequel les propriétaires sont nettement moins mobiles que les locataires occupant un logement locatif du fait des coûts importants liés à l'achat et à la vente d'un logement. D'où un manque de flexibilité relative des propriétaires sur le marché du travail, ce qui signifie qu'une proportion élevée de logements en propriété donne lieu à un immobilisme de la main-d'œuvre, qui est

susceptible d'entraîner une progression du chômage structurel. D'après les estimations d'Oswald, les pays (ou régions) dont le pourcentage de propriétaires est supérieur aux autres de 10 points ont généralement un taux de chômage plus élevé de 2 points. Munch *et al.* (2005) ont pu étayer ce mécanisme dans une certaine mesure à l'aide de données cumulées concernant le Danemark, mais leur conclusion infirme néanmoins l'hypothèse d'Oswald. Cela tient au fait que l'effet d'entrave de la propriété à la propension à déménager pour des raisons professionnelles est largement compensé par le fait que ce mode d'occupation renforce les chances de trouver un emploi localement.

23. D'après Statistiques Danemark (EJEN6-serie in « *Statistikbanken* »), les prix des immeubles locatifs privés ont augmenté de 27 à 105 % selon le nombre de logements par bâtiment, au cours de la période 2000-04.
24. Les estimations indiquent qu'en moyenne, les loyers des logements sociaux sont inférieurs de 34 % (d'après les chiffres recueillis en 1999) à ceux pratiqués sur le marché (Jespersen et Munch, 2001b).
25. Étant donné que le loyer initial payé par les locataires (de 3.4 % actuellement) est ajusté en conséquence.
26. Dans une enquête où on leur demandait si elles avaient dû payer un dessous-de-table pour acquérir une part dans une coopérative, 2 % environ des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative (Erhvervs-og Byggestyrelsen, 2006).
27. La construction théorique qui sous-tend ce résultat réside dans un petit modèle structurel d'entreprises de construction qui n'ont pas d'influence sur les prix et cherchent à maximiser leurs bénéfices. Les estimations se fondent sur des données trimestrielles allant du 2^e trimestre de 1980 au 4^e trimestre de 1999, pour lesquelles on régresse le nombre de permis de construire délivrés sur les prix des logements, les coûts salariaux, les coûts d'investissement et la confiance des constructeurs (Swank *et al.*, 2002).
28. On estime néanmoins que le Danemark exerce un contrôle plus centralisé sur l'aménagement des zones urbaines que d'autres pays nordiques (Blucher, 2004).
29. Plusieurs de ces mesures concernent les propriétaires et les coopératives et facilitent notamment la construction d'appartements sur le toit des immeubles et la surélévation des bâtiments existants, ainsi que les conversions de locaux en habitations. D'autres permettent aux communes de transformer les logements familiaux pour personnes âgées ou handicapées en logements sociaux pour personnes âgées et simplifient les réglementations applicables au secteur de la construction. Le gouvernement a aussi proposé de numériser le processus de traitement des demandes de permis de construire au niveau des communes, afin d'accélérer les décisions et de les rendre plus transparentes. En outre, un site web sera créé qui fournira des informations pertinentes dans le domaine foncier et sur la réglementation de la construction.
30. Si un adulte célibataire avec deux enfants ou un étudiant emménage dans la commune, il en résultera un excédent net à court terme pour les finances municipales (KommuneInformation, 2003).
31. Cela reflète probablement le système de financement des municipalités danoises, selon lequel les autorités publiques locales négocient leur budget général avec l'administration centrale tout en étant libres de fixer les taux d'imposition locaux (sous réserve, pour l'heure, du gel des impôts).
32. Faute de mieux, une autre solution serait de mettre à contribution les nouveaux habitants pour financer les équipements sociaux requis.
33. Cette différence est directement liée au fait que pour les ménages en question le logement représente une part plus importante dans la consommation, le ratio prêt/valeur étant même légèrement inférieur pour les catégories à faibles revenus que pour les catégories à revenus élevés dans le cas des logements occupés par leur propriétaire.
34. Cette moyenne vaut pour les propriétaires de logement à faible revenu comme à revenu élevé, parce que si les premiers sont plus endettés, les seconds ont contracté une plus forte proportion d'emprunts à taux révisable.
35. Les indications données dans ce paragraphe reposent sur Nationalbanken (2005); elles ont été collectées dans le cadre d'une analyse de la stabilité financière.

Bibliographie

- Arnott, R. (1995), « Time for Revisionism on Rent Control », *Journal of Economic Perspectives*, 9, 99-120.
- Banque centrale européenne (2003), Rapport « S », mars 2003.
- Baunkjaer, CF. (2004), « Housing Taxation », in M. Lujanen (s.l.d.) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7, Conseil des ministres des pays nordiques.
- Blucher, G. (2004), « Physical Planning », in M. Lujanen (s.l.d.) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7, Conseil des ministres des pays nordiques.
- Boligselskabernes Landsforening (2004), « Ledige Almene Boliger og Årsager Hertil » (Les phénomènes des logements sociaux vacants et ses causes), octobre.
- Commission des affaires sociales (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* (L'avenir de la protection sociale – Notre choix), janvier, www.velfaerd.dk.
- Conseil économique (2001), *Danish Economy, Spring 2001*, Copenhague.
- Conseil économique (2005), *Danish Economy, Autumn 2005*, Copenhague.
- Ellingsen, T. et P. Englund (2003), « Rent Regulation: An Introduction », *Swedish Economic Policy Review*, 10, 3-9.
- Erhvervs-og Byggestyrelsen (2006), « Analse af andelsboligsektorens rolle på boligmarkedet » (Une analyse du rôle des coopératives sur le marché du logement), Copenhague.
- Frankel, A.J. Gyntelberg, K. Kjeldsen et M. Persson (2004), « Le marché hypothécaire danois », *Rapport trimestriel de la BRI*, mars.
- Fuest, C., B. Huber et S.B. Nielsen (2004), « Capital Gains Taxation and House Price Fluctuations », *Working Paper n° 16-2004*, Département de l'économie, École de commerce de Copenhague.
- Glaeser, E. L., J. Gyourko et R.E. Saks (2005), « Why Have Housing Prices Gone Up? », *Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper*, n° 2061.
- Institut danois de recherche sur le bâtiment (2005), « Den Sociale og Etniske Udvikling i Almene Boligafdelinger » (Évolution sociale et ethnique dans les associations de logement), Rapport n° 2005:10.
- Jespersen, S. et J.R. Munch (2001a), « Hvem har Glæde av Huslejereguleringen? » (Qui bénéficie de la réglementation des loyers?), *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 139 (2001), 258-277.
- Jespersen, S. et J.R. Munch (2001b), « Hvem har Glæde av Huslejereguleringen? » (Qui bénéficie de la réglementation des loyers?), *Document de travail 2001 :4*, Conseil économique, Copenhague.
- Karlberg, B. et A. Victorin (2004), « Housing Tenures in the Nordic Countries », dans M. Lujanen (éd.) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7, Conseil des ministres des pays nordiques.
- Kjeldsen, K. (2004), « Mortgage Credit in the USA and Denmark », *Nationalbanken Monetary Review*, 2004/2.
- KommuneInformation (2003), « Håndbog om Støttet Boligbyggeri » (Manuel de l'investissement aidé dans le logement résidentiel), Copenhague.
- Konkurrencestyrelsen (2005), « Konkurrenceredegørelse 2005 » (Rapport sur la concurrence 2005), Copenhague.
- Kærgård, N. et P. Andersen (2004), « Replik » (Réponse), *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 142, p. 189-193.
- Lind, H. (2001), « Rent Regulation: A Comparative and Conceptual Analysis », *European Journal of Housing Policy*, 1, p. 41-57.
- Lind, H. (2003), « Rent Regulation and New Construction: With a Focus on Sweden 1995-2001 », *Swedish Economic Policy Review*, 10, p. 135-167.
- Lujanen, M. (2004), « Various forms of financial support » in M. Lujanen (s.l.d.) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7, Conseil des ministres des pays nordiques.
- Lunde, J. (2002), « Den nødvendige boligreform – en skitse » (La nécessaire réforme du logement – une esquisse), *Samfundsøkonomen*, 2002 :1, p. 49-55.
- Lunde, J. (2004), « Lack of balance in after-tax returns – lack of tenure neutrality. The Danish case », *Working paper 2004-3*, École de commerce de Copenhague.

- Meen, G. (2002), « The Time-Series Behaviour of House Prices: A Transatlantic Divide », *Journal of Housing Economics*, 11, p. 1-23.
- Mercer Oliver Wyman (2003), « Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets », octobre.
- Ministère de l'Économie et des Entreprises (2002), « Flere boliger – Vækst og fornyelse på boligmarkedet » (Plus de logements – Croissance et renouvellement sur le marché du logement), août, Copenhague.
- Ministère de l'Environnement (2002), « Spatial planning in Denmark », Copenhague.
- Ministère des Finances (2004a), « Fordeling og incitamenter » (Distribution et incitations), Copenhague.
- Ministère des Finances (2004b), « En Enklere Hverdag for Borgere og Virksomheder » (Simplifier la vie des citoyens et des entreprises), Copenhague.
- Ministère des Finances (2005), « Økonomisk Redegørelse » (Étude économique), décembre 2005, Copenhague.
- Ministère de l'Intérieur et de la Santé (2005), « Kommunalreformen – Kort foralt » (Aperçu de la réforme des communes), décembre, Copenhague.
- Ministère des Affaires sociales (2005), « Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler og indsatsen mod ghettoisering » (Accord politique sur l'utilisation future des financements coopératifs), Accord politique du 4 novembre 2005, Copenhague.
- Ministère des Impôts (2005), « Ejendomsværdiskat » (L'impôt sur la propriété foncière bâtie), www.skm.dk/ta/_statistik/skatter_og_afgifter/660.html?rel
- Ministère des Impôts (2006), *Ejendomsværdiskat, grundskyld, kommunale udligningsordninger og indkomstskatter for boliger* (L'impôt sur la propriété foncière bâtie, l'impôt sur la propriété foncière non bâtie, la taxe de péréquation communale et l'impôt sur le revenu pour les propriétaires de logement), à paraître.
- Moody's Investors Service (2002), « Danish Mortgage Bonds: Highly Secure Financial Instruments », Commentaire spécial.
- Munch, J.R. et M. Svarer (2002), « Rent Control and Tenancy Duration », *Journal of Urban Economics*, 52, p. 542-560.
- Munch, J.R., M. Rosholm et M. Svarer (2005), « Are Homeowners Really More Unemployed? », document de travail non publié, Université de Copenhague.
- Nationalbanken (2005), « Financial Stability 2005 ».
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000a), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000b), *La réforme de la réglementation au Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Prestations et salaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, OCDE, Paris.
- Office statistique de Finlande (2005), *Construction and Housing Yearbook*.
- Oswald, A. (1996), « A Conjecture of the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part I », *Warwick University Economic Research Paper*, n° 475.
- Programbestyrelsen (2005), « Programbetyrelsens strategi mot ghettoisering – Strategi 2005-2008 » (La stratégie du programme contre la ghettoisation 2005-2008), novembre 2005, Copenhague.

- Regeringen (2004), « Regeringens Strategi mod Ghettoisering » (La stratégie nationale de lutte contre la ghettoisation), mai 2004, Copenhague.
- Regeringen (2005), « En ny Chance til Alle » (Une nouvelle chance pour tous), mai, Copenhague.
- RICS (2005), « European Housing Review 2005 », par Micheal Ball, RICS.
- Skifter Andersen, H. (2002), « Erfaringer med Boligmarkedet og Boligpolitikken i Andre Lande » (Le marché et la politique du logement d'autres pays), *Samfundsøkonomen* n^o 1-2002, p. 12-20.
- Skifter Andersen, H. (2005), « Segregationen på Boligmarkedet – Kan den Påvirkes? » (Ségrégation sur le marché du logement – Comment y remédier?), Institut danois de recherche sur le bâtiment, document interne.
- Sørensen, C. (2004), « Boligmarkedet – Skævt og Ineffektivt – en Metodologisk Kritik » (Le marché du logement – Distorsions et inefficiences – une critique méthodologique), *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 142, p. 179-189.
- Statistiques du logement dans l'Union européenne (2002), <http://international.vrom.nl/Docs/internationaal/housingStats2002.pdf>
- Svarer, M., M. Rosholm et J.R. Munch (2005), « Rent Control and Unemployment Duration », *Journal of Public Economics*, 89, p. 2165-81.
- Swank, J., K. Kakes et A.F. Tieman (2002), « The Housing Ladder, Taxation, and Borrowing Constraints », De Nederlandsche Bank, document interne.
- Turner, B. et S. Malpezzi (2003), « A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control », *Swedish Economic Policy Review*, 10, p. 11-56.

ANNEXE 4.A1

Bilan des réformes de la politique du logement

La dernière analyse détaillée des politiques du logement remonte à l'Étude de 1998/99. Le tableau ci-dessous reprend les recommandations formulées à l'époque et celle qui sont venues s'y ajouter par la suite, et passe en revue les mesures prises par les pouvoirs publics depuis 1998. Les nouvelles recommandations résultant de la présente Étude sont énumérées dans l'encadré 4.2.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
Démanteler la réglementation des loyers et étendre les droits de propriété pour favoriser la mobilité et l'entretien	
Supprimer le contrôle des loyers sur le marché locatif privé en laissant les loyers refléter les différences sous-jacentes en termes de qualité et de préférences, afin de favoriser l'entretien et l'amélioration du confort.	Le loyer des appartements de type penthouse peut être fixé librement, même si la réglementation continue de s'appliquer au reste de l'immeuble. Pour stimuler la construction de nouveaux logements locatifs privés destinés aux catégories à revenu moyen, les fonds de pension et les investisseurs privés peuvent obtenir des subventions dans le cadre d'un système d'appel d'offres. Les loyers de ces logements pourra être fixé librement.
<i>Étude 2002.</i> Taxer toute rente économique induite dont bénéficient les bailleurs du fait de la hausse des prix des logements.	Pas de mesures.
<i>Étude 2002.</i> Instituer un impôt immobilier sur les logements locatifs.	Pas de mesures.
Modifier la réglementation des loyers dans le secteur social afin d'éliminer les écarts de loyer injustifiés entre logements d'une même génération et entre logements d'époques différentes.	Un nouveau système de financement introduit en 1999 prévoit qu'en cas d'excédent des paiements de loyer par rapport aux paiements hypothécaires, la différence peut être versée à un fonds qui doit servir à remplacer les subventions publiques à la construction de logements sociaux. À la longue, cela devrait permettre d'atténuer les écarts de loyer. La modification éventuelle du régime d'encadrement des loyers sera mise à l'étude dans le cadre d'une réflexion plus générale sur le secteur du logement social qui doit être conduite courant 2006.
Étendre les droits de propriété dans le logement social et le logement coopératif en autorisant la libre négociation des parts, afin d'égaliser les conditions de la concurrence avec le secteur des logements occupés par leur propriétaire pour les résidents situés dans toutes les tranches de revenu.	Pas de mesure en ce qui concerne le plafonnement des prix des parts. Depuis le 1 ^{er} février 2005, les parts de coopérative peuvent être utilisées pour garantir des emprunts.
<i>Étude 2002.</i> Permettre aux locataires du parc social de faire l'acquisition de leur logement.	Pendant une période d'essai de trois ans ayant débuté le 1 ^{er} juillet 2004, les communes et les bailleurs sociaux peuvent demander à faire bénéficier leurs locataires du droit d'acquérir leur logement. Depuis le 1 ^{er} janvier 2006, cette mesure est devenue automatique dans les zones urbaines défavorisées.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
<p><i>Étude 1999/2000.</i> Clarifier les structures de gouvernance dans le secteur du logement social. Élaborer une stratégie pour remédier à l'accumulation attendue de richesse dans ce secteur, afin d'éviter les effets de verrouillage du capital et un surinvestissement dans le logement.</p>	<p>Les fonds accumulés dans le secteur social sont affectés à la rénovation et à l'amélioration du parc de logements existant et ils vont aussi désormais servir à remplacer une partie des aides publiques auparavant accordées par l'administration centrale. Ces fonds ont servi à financer plusieurs initiatives gouvernementales dans le secteur social, telles que travaux de rénovation et de construction, et mesures visant à résorber les ghettos. Une réflexion plus large sur les moyens de renforcer l'indépendance financière du logement social sera menée courant 2006.</p>
<p>Poursuivre la réforme des systèmes d'imposition et de transferts afin d'améliorer l'affectation des ressources et l'équité</p>	
<p>Rééquilibrer les impôts et les subventions implicites aux logements occupés par leur propriétaire afin d'assurer la neutralité du traitement fiscal de ces investissements par rapport aux placements financiers.</p>	<p>Pas de mesures.</p>
<p>Unifier le traitement fiscal des logements occupés par leur propriétaire et celui des logements sociaux et coopératifs, avec une extension de l'impôt sur la propriété à ces deux secteurs et un ajustement des subventions directes afin de rétablir les parités passées si on le juge souhaitable.</p>	<p>Pas de mesures.</p>
<p>Supprimer progressivement les subventions à l'« objet » car elles ne semblent plus justifiées. Concentrer les autres mesures de soutien sur les aides individuelles.</p>	<p>Pas de mesures.</p>
<p>Réévaluer l'allocation de logement pour la rendre moins sensible aux hausses de loyers sur le marché locatif privé, renforcer son effet redistributif et réduire les contre-incitations à travailler et à épargner. <i>Étude 2002.</i> Aligner l'allocation de logement des retraités sur celle des autres catégories.</p>	<p>Le régime des allocations de logement a fait l'objet d'une vaste réforme entre 2000 et 2003. Une modification mineure des allocations destinées aux jeunes de 17 à 23 ans vivant avec leurs parents a été mise en œuvre récemment.</p>
<p>Améliorer les mécanismes de maîtrise des coûts des projets de rénovation urbaine, notamment en exigeant des propriétaires et des locataires une participation financière marginale plus élevée.</p>	<p>Une réforme du programme de rénovation urbaine adoptée en 2004 s'est traduite par un allègement de la réglementation, une réduction des aides publiques et une augmentation de la participation financière marginale des propriétaires privés et des fonds.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Éliminer le traitement fiscal préférentiel et les autres aides dont bénéficie le logement coopératif.</p>	<p>Pas de mesures.</p>
<p><i>Étude 2003.</i> Modifier le gel des impôts afin de laisser la valeur fiscale des logements évoluer en fonction des prix de l'immobilier.</p>	<p>Depuis le gel des impôts, l'impôt sur la propriété foncière bâtie est plafonné à un niveau nominal, de telle sorte qu'il ne peut pas augmenter même si la valeur foncière des logements augmente. Une baisse de la valeur foncière le ferait diminuer proportionnellement, mais en cas de hausses ultérieures, il ne pourrait dépasser le niveau correspondant à la valeur du bien imposable au 1^{er} janvier 2001 majorée de 5 % ou à sa valeur au 1^{er} janvier 2002, si celle-ci est plus basse. L'impôt foncier sur la propriété non bâtie que prélèvent les communes et les comtés n'est pas plafonné en termes nominaux, mais son taux moyen ne peut pas dépasser le niveau atteint en 2002.</p>
<p>Modifier le système fiscal pour réduire la contribution du marché du logement à l'instabilité macroéconomique</p>	
<p>Aligner l'imposition du revenu immobilier sur celle du revenu des placements financiers, tant en valeur nominale qu'en termes de plus ou moins-values latentes, de manière à associer l'État aux gains et aux pertes en capital, afin d'atténuer les fluctuations du patrimoine des ménages.</p>	<p>Les impôts sur le revenu ont été réduits en 2004, ce qui a fait baisser les taux marginaux pour les revenus moyens.</p>
<p><i>Étude 2005.</i> Taxer les plus-values produites par la dissolution des coopératives de logement, et ajuster les prix d'acquisition sur ceux en vigueur pour les logements neufs coopératifs ou occupés par leur propriétaire.</p>	<p>Les possibilités de dissolution des coopératives de logement par la vente de leurs actifs à des investisseurs extérieurs (en réalisant au passage les plus-values) ont été limitées par de nouvelles dispositions adoptées en juin 2005, qui interdisent désormais de vendre toute propriété appartenant à une coopérative dans les cinq années suivant son acquisition.</p>
<p>Poursuivre le processus de décentralisation</p>	
<p>Envisager une décentralisation complète de la politique du logement, ce qui obligera les municipalités à évaluer les dépenses de logement en regard des autres priorités.</p>	<p>À partir de 2007, la part des coûts de construction des nouveaux logements sociaux qui incombe directement aux communes devrait passer de son niveau actuel de 7 % à 14 %. Les communes seront donc davantage confrontées à la nécessité d'évaluer les dépenses de logement en regard des autres dépenses municipales.</p>

ANNEXE 4.A2

La politique danoise du logement dans une perspective historique

Les structures et les instruments actuels de la politique du logement ont été mis en place au début des années 1980, mais le contenu de cette politique a néanmoins fluctué au fil des ans, en fonction des priorités macroéconomiques, budgétaires et sociales et de leur articulation (OCDE, 1999).

1966-74 : l'échec d'une politique axée sur le marché

- Le train de mesures adopté en 1966 visait à supprimer l'encadrement des loyers dans le secteur social et dans le secteur privé moyennant le relèvement progressif des loyers jusqu'aux niveaux du marché, des transferts de l'État pour couvrir l'intégralité des charges d'intérêt au-delà d'un certain taux dans le parc social, le versement d'allocations individuelles de logement, le doublement du taux de rendement utilisé pour les loyers imputés et la possibilité de convertir les logements locatifs privés en copropriétés (appartements occupés par leur propriétaire).

1975-82 : la lutte contre une forte inflation et des taux d'intérêt élevés

- L'accélération de l'inflation et la hausse des taux d'intérêt ayant rendu politiquement impossible la libéralisation des loyers (telle que prévue par les mesures de 1966), un nouveau train de réformes adopté en 1975 a introduit le principe de la fixation des loyers en fonction des coûts aussi bien dans le secteur social que dans le secteur privé. C'est également à cette époque que les échanges de logements entre locataires ont été légalisés.
- La subvention au logement social a été étalée sur une période de quatre ans, avec prise en charge intégrale par l'État des charges d'emprunt au-dessus d'un taux de 6½ pour cent; il était prévu de supprimer progressivement cette aide par la suite.
- La valeur des loyers imputés, révisée à la baisse une première fois, a été de nouveau réduite en 1978.
- En 1976, la possibilité pour les locataires du secteur privé d'acquérir leur logement en copropriété a été limitée aux locations au-dessus d'une certaine norme et il est également devenu possible de convertir des logements locatifs privés en logements coopératifs
- Suite au retrait progressif des aides annoncé en 1975, la construction de logements sociaux a diminué et, en 1979, les pouvoirs publics ont décidé de plafonner la hausse

annuelle des loyers pratiqués dans ce secteur aux trois quarts du taux d'inflation sur l'année. Cette mesure s'est accompagnée du versement d'allocations individuelles de logement aux retraités. À partir de 1982, la construction de logements dans tous les secteurs du marché, ainsi que les investissements en structures des entreprises ont été financés par des obligations indexées. Les subventions accordées au logement social et coopératif ont été modifiées en conséquence.

1985-89 : des remèdes contre la surchauffe sur le marché du logement

- Le régime des loyers imputés a de nouveau été modifié en 1985, le taux utilisé étant fixé à 2.5 % (et 7.5 % au-dessus d'un certain seuil). En outre, suite à la réforme fiscale de 1987, le taux d'imposition marginale sur les dépenses en capital a été ramené aux environs de 52 %, ce qui équivalait, pour les contribuables dont le taux marginal d'imposition était auparavant supérieur à 70 %, à un doublement des taux d'intérêt après impôt. Parmi les principales mesures adoptées dans le cadre de la politique de rigueur introduite en 1987 (*kartoffelkuren*) figuraient une surtaxe de 20 % sur l'endettement des consommateurs et une stricte réglementation du marché hypothécaire.

1990-94 : la réactivation du marché du logement

- Les loyers des logements privés mis en location après 1991 ont été libéralisés.
- Après la longue période de dépression que venait de traverser le marché du logement, il a été décidé d'augmenter le quota annuel d'investissements prévu dans le cadre du programme de rénovation urbaine, qui est ainsi passé à plus de 3 milliards de couronnes en 1993, soit un doublement par rapport à la fin des années 1980. À cet effort est venu s'ajouter un programme quadriennal (1991-94), généreusement doté, de subventions publiques pour l'entretien et la rénovation du parc locatif.
- En 1994, la réglementation des loyers a été modifiée et les charges d'entretien ont été augmentées afin de résorber le retard pris dans la réfection du parc locatif ancien.
- En 1994, la responsabilité des décisions concernant la construction des logements sociaux a été transférée de l'administration centrale aux communes.
- La réforme fiscale de 1994-98 s'est traduite par un nouvel abaissement des taux marginaux d'imposition sur les revenus du capital, la valeur fiscale des paiements d'intérêts déductibles étant alors ramenée à environ 46 %. En conséquence, la valeur des loyers imputés a été abaissée à 2 % (6 % au-dessus d'un certain seuil) pour compenser la moindre valeur fiscale des intérêts déductibles et les effets de capitalisation sur les prix des logements.

1995-2005 : quelques pas sur la voie d'une moindre interventionniste

- Depuis 1997, les propriétaires de logements situés dans les communes appliquant la loi relative à la réglementation du logement sont autorisés à fixer leurs loyers en fonction de la «valeur du logement loué» (*det lejedes værdi*) dès lors qu'ils y ont réalisé de gros travaux d'amélioration. Cette mesure devrait permettre de faire remonter les loyers vers leur niveau d'équilibre sur le marché.
- La réforme fiscale de 1998-2002 (*pinsepakken*) a de nouveau réduit la valeur fiscale des intérêts déductibles, laquelle est passée d'un taux maximum d'environ 46 % en 1998 à 33 % en 2002, le but étant de faire baisser les taux marginaux d'imposition de manière à accroître l'épargne privée. Par ailleurs, la taxe sur les loyers imputés, très impopulaire, a

été supprimée en 2000, mais elle a été ensuite remplacée par un impôt foncier. Toutefois, en 2002, le gouvernement a décidé de geler les impôts, de telle sorte que les impôts fonciers ont été plafonnés à un niveau nominal et que la hausse de la valeur des terrains et des logements ne peut pas les faire augmenter.

- Depuis 2002, les fonds de pension et les compagnies d'assurance payent un impôt de 15 % sur le produit de leurs placements dans le secteur locatif privé, alors que le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés est actuellement de 28 %, cela afin d'encourager les investissements locatifs.
- En 2004, une réforme a été mise en œuvre dans le cadre du plan de rénovation urbaine, qui a permis d'alléger la réglementation, de réduire les aides publiques et d'augmenter la part de financement à la charge des propriétaires privés et des fonds.
- Depuis 2004, les propriétaires d'appartements neufs situés en dernier étage peuvent aligner leurs loyers sur ceux du marché même si ces appartements se situent dans des immeubles locatifs auxquels s'applique par ailleurs la réglementation des loyers.
- Depuis juin 2004, et pendant une période d'essai de trois ans, les locataires de logements sociaux sont autorisés à faire l'acquisition de leur logement, le but étant de développer l'accession à la propriété dans ce secteur du marché du logement.
- À compter de juin 2005, il est devenu possible d'utiliser une part détenue dans une coopérative comme garantie pour contracter un emprunt.

ANNEXE 4.A3

*Les associations de logement***Structures et organisation**

Le Danemark compte environ 760 associations de logement (*almene boligforeninger*) qui sont chargées de fournir des logements sociaux sous la supervision des communes. Concrètement, ces services sont assurés par les sections locales membres des associations¹. On dénombre environ 7 400 sections qui administrent au total 492 000 logements (pour la plupart des appartements) dont elles sont également propriétaires.

L'essentiel des décisions concernant l'offre de logements dans les différentes sections sont prises au sein des associations. L'*assemblée* décide des acquisitions, des ventes et des transformations physiques des bâtiments, et elle met en œuvre les nouveaux programmes de construction (en accord avec la commune), tandis que le *conseil d'administration* se charge de la gestion courante, y compris au niveau des sections. Outre les questions budgétaires et la comptabilité, c'est également lui qui est responsable de la détermination des loyers. Les locataires des sections locales disposent de la majorité à l'assemblée et au conseil de l'association. De plus, chaque section membre possède son propre conseil d'administration désigné par les locataires. Dans le cadre de leur fonction de supervision, les communes approuvent toutes les décisions importantes des associations de logement.

Les associations de logement sont des organismes sans but lucratif et les sections locales sont en principe indépendantes les unes des autres en ce qui concerne la propriété des logements et la fixation des loyers. Elles sont donc censées équilibrer leurs recettes et leurs dépenses, afin que la faillite de l'une d'elles ne puisse affecter l'association ni les autres sections. Au sein des sections, les loyers sont déterminés sur la base d'un *principe d'équilibre*, ce qui signifie qu'ils doivent couvrir les coûts. Cette disposition est considérée comme un signe important de l'influence des locataires puisque ce sont eux seuls qui décident des investissements et des opérations courantes, et qu'ils assument personnellement les conséquences financières de leurs décisions. Bien que le principe d'équilibre ait pour but d'assurer l'indépendance de chaque organisme, une certaine redistribution s'opère néanmoins entre les sections (redistribution interne) et entre les associations (redistribution externe) (Karlberg et Victorin, 2004)².

Les fonds coopératifs

En 1999, un nouveau système de financement mis en place pour le logement social a dissocié les loyers payés par les locataires des paiements hypothécaires, y compris après amortissement. C'est ainsi qu'une fois le prêt hypothécaire remboursé, les loyers sont versés à différents fonds coopératifs. Les excédents de trésorerie accumulés par chaque association de logement font partie des fonds (*dispositionsfond*) utilisables pour des travaux d'amélioration, de conversion, de reconstruction, etc. En vertu de ce nouveau système de financement, 50 % des excédents de trésorerie doivent être transférés au *Landsbyggefonden*. Pour les logements construits après 1998, la proportion est des deux tiers, dont 50 % sont ensuite reversés au *Nybyggerifonden* en vue de financer la construction de nouveaux logements sociaux. Les associations de logement ont un droit de tirage de 60 % sur les transferts au *Landsbyggefonden*, qu'elles peuvent mettre à profit pour l'amélioration des bâtiments gérés par les sections.

En 2005, les recettes totales du *Landsbyggefonden* se sont élevées à environ 500 millions de couronnes, à l'exclusion des droits de tirage, dont 260 millions au titre des prêts amortis. La même année, les dépenses du fonds se sont montées à environ 800 millions de couronnes, dont 200 millions ont été utilisés pour venir en aide à des associations de logement en difficulté financière, 300 millions pour divers dispositifs d'aide au paiement des loyers, et 300 millions pour financer des travaux d'amélioration et d'entretien des bâtiments. Les aides aux locataires sont appelées à disparaître, mais les mesures de soutien en faveur des associations en difficulté devraient en revanche être maintenues. On estime que les recettes liées à l'amortissement des prêts se monteront à 1.5 milliard de couronnes en 2010, et à 3 milliards en 2020 (aux prix de 2006).

Compte tenu de l'augmentation prévue des recettes dans les années à venir, un accord politique conclu le 4 novembre 2005 prévoit d'utiliser les ressources du *Landsbyggefonden* pour rembourser 50 % des aides publiques affectées à la construction de logements sociaux en 2005 et 2006, afin de réduire la charge pour le budget de l'État (ministère des Affaires sociales, 2005)³. Alors que la part des communes dans le financement des nouveaux programmes de logements sociaux devait passer à 14 % en 2006 (soit son niveau d'avant 2001), l'accord prévoit qu'elle sera maintenue à son niveau actuel de 7 % jusqu'en 2006. De plus, le plafond d'investissement du *Landsbyggefonden* doit être relevé de 40 %, à 2.1 milliards de couronnes en 2006, afin d'améliorer l'état du parc social et d'attirer de nouveaux locataires, en particulier dans les sections où les bâtiments sont dégradés. Pour lutter contre la ségrégation et la concentration géographique des groupes défavorisés, l'accord politique propose plusieurs initiatives : mobiliser les ressources du *Landsbyggefonden* pour mener des actions de prévention, réduire les loyers dans les quartiers en difficulté, vendre des logements pour favoriser la mixité sociale et distribuer des aides financières pour couvrir les frais de déménagement ; renforcer le droit des communes de réquisitionner les logements vacants afin de modifier la composition des résidents ; étendre le droit de démolition pour améliorer le cadre de vie ; accroître les possibilités de location aux entreprises commerciales locales ; création d'un site Internet dédié aux associations de logement afin de renforcer l'information et la transparence et d'attirer de nouveaux locataires. Enfin, il est prévu qu'une réflexion sur le rôle futur des associations de logement et sur la façon d'utiliser les fonds pour renforcer l'autonomie financière du secteur dans l'avenir sera conduite par un groupe de travail interministériel qui doit remettre son rapport le 1^{er} juillet 2006.

Notes

1. Les logements sociaux destinés aux personnes âgées peuvent également être gérés par les communes, les comtés ou des organismes indépendants.
2. S'agissant des recettes d'exploitation, la *redistribution interne* peut s'opérer par le biais d'une nouvelle répartition entre sections de la part des loyers qui doit couvrir les frais administratifs au sein de l'association. Les possibilités sont plus limitées, en revanche, pour ce qui est de modifier la répartition interne de l'épargne. À cet égard, la redistribution entre sections peut surtout avoir lieu par l'intermédiaire de l'emprunt, par le recours au *dispositionsfond* ou encore par la réaffectation d'un excédent apparu au sein de l'association. La *redistribution externe* est possible au travers du *Landsbyggefonden*.
3. Cet accord politique s'inscrit dans le prolongement de l'accord de 2002 sur le *Landsbyggefonden*, qui prévoyait que le fonds pouvait contribuer à la rénovation et à l'amélioration des bâtiments dégradés dans la limite d'un plafond d'investissement annuel de 1.5 milliard de couronnes sur la période 2003-05.

ANNEXE 4.A4

Évolution de la réglementation des loyers au Danemark

Le système actuel d'encadrement des loyers trouve son origine dans une réorientation de la politique du logement opérée au milieu des années 60 en vue d'aligner les loyers du secteur privé et du secteur social sur les prix d'équilibre du marché au cours de la période 1967-74. A l'époque, toutefois, le plan n'avait pas prévu la flambée d'inflation qui allait se produire au début des années 70, et il n'a pas été ajusté en conséquence. En 1974, le niveau des loyers – alors à peu près identique en termes réels à ce qu'il était en 1967 – était donc encore très éloigné des niveaux d'équilibre du marché, et on n'a pas cherché à poursuivre l'effort d'ajustement (OCDE, 1999).

Conformément à la loi sur les locations (*Lejeloven*), les loyers doivent correspondre aux niveaux d'équilibre du marché et ils sont calculés en fonction de la «valeur du logement loué» (*det lejedes værdi*), ce qui signifie que les ajustements sont opérés par comparaison avec des locations analogues en ce qui concerne l'emplacement, le type, la taille, la qualité et l'équipement du logement¹. À cette première règle de base est venue s'en ajouter une autre en 1975, avec l'adoption de la loi sur le logement (*Boligreguleringsloven*), qui prévoit quant à elle que les loyers doivent être fondés sur les coûts (la totalité des coûts, impôts fonciers compris, ainsi qu'une charge de montant prédéterminé pour couvrir les frais d'entretien). Ce nouveau système s'est traduit par une hausse des loyers de près de 30 % en termes réels au cours de l'année qui a suivi son adoption. À l'heure actuelle, environ 87 % du parc locatif se trouvent dans des communes qui appliquent la loi sur le logement (tableau 4.A4.1).

En vertu de la loi sur le logement, les propriétaires sont autorisés à répercuter la totalité des coûts d'exploitation ainsi qu'une charge prédéterminée pour couvrir les frais d'entretien et les améliorations². La charge récupérable au titre de l'entretien a été limitée à 7 % de la valeur nominale non ajustée de la propriété sur la base de l'évaluation fiscale de 1973 pour les bâtiments construits avant 1964. Pour les bâtiments construits entre 1974 et 1991, elle est égale à 14 % de la valeur de la construction, ce qui annule en pratique l'effet de la réglementation. Dans ces immeubles, les loyers semblent donc être au même niveau que s'ils étaient déterminés par le jeu de l'offre et de la demande, comme c'est le cas pour les logements construits à partir de 1992 (OCDE, 1999). Pour les logements datant de la période 1974-91, la charge pour frais d'entretien est comprise entre 8 % et 12 % de la valeur de la construction. Dans la mesure où d'autres éléments ont été pris en compte dans le calcul des coûts servant de base aux loyers (notamment un relèvement de près de 50 % des charges prescrites pour l'entretien futur), les loyers dans le secteur locatif privé ont

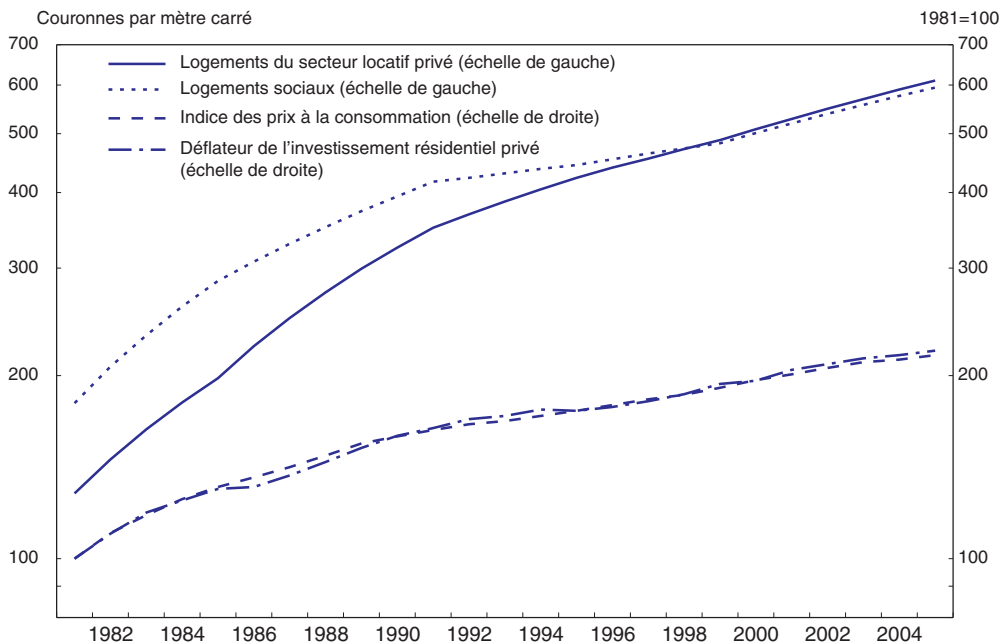
Tableau 4.A4.1. **Nombre de locations privées relevant des différents régimes de réglementation**

Parc de logements au début de 2003

	Loi sur le logement (<i>Boligreguleringsloven</i>)	Loi sur les locations (<i>Lejeloven</i>)
Loyer fondé sur les coûts		
– grands immeubles construits avant 1964	142 700	
– grands immeubles construits entre 1964 et 1991	48 700	
Loyer fondé sur la valeur du logement loué¹		
– petits immeubles (7 appartements ou moins) ²	142 000	
– biens immobiliers loués avant 1992		52 700
– conversions au sens du paragraphe 5.2	12 500	
– logements 80 %	3 500	
Loyer libre		
– biens immobiliers loués après 1991	17 400	2 500
– logements sous régime commercial au 31 décembre 1991	2 000	
Total	368 800	55 200

1. La valeur du logement loué est fonction du loyer moyen payé dans la région compte tenu de l'emplacement, du type, de la taille, de la qualité et de l'équipement du bien, ainsi que de son état d'entretien.
2. Le loyer est fonction de la valeur du logement loué, mais comme la comparaison est faite uniquement avec les grands immeubles soumis à la loi sur la réglementation du logement, il a en fait pour référence des loyers fondés sur les coûts.

Source : Données communiquées par le ministère des Affaires sociales.

Graphique 4.A4.1. **Évolution des loyers**

Source : Données communiquées par le ministère des Affaires sociales; base de données de l'OCDE.

fortement augmenté ces vingt dernières années, aussi bien en termes réels que par rapport aux loyers des logements sociaux, en particulier dans les années 80 (graphique 4.A4.1).

Bien que la réglementation des loyers s'applique aux immeubles construits avant 1991, près de 80 % de l'ensemble des loyers dans le secteur privé sont encore inférieurs aux prix du marché. Des efforts ont été faits pour faire monter les loyers vers leur

niveau d'équilibre, au moyen de mesures graduelles et indirectes comme l'octroi de crédits d'impôt aux fonds de pension et aux entreprises privées qui investissent sur le marché locatif privé et la libéralisation des loyers applicables aux appartements de type penthouse, neufs ou existants, mais la part des logements dont les loyers sont déterminés par le marché est encore assez faible (5 %).

Dans les communes qui appliquent la loi sur le logement, les propriétaires sont autorisés – s'ils réalisent des travaux d'amélioration importants – à pratiquer des loyers calculés en fonction de la « valeur du logement loué » (*det lejedes værdi*), c'est-à-dire un peu plus proche des niveaux d'équilibre du marché. Près de 3 % de l'ensemble des locations relèvent de ce régime dans le secteur privé. Étant donné l'intérêt financier que présente cette option pour les propriétaires, le nombre de logements à loyer réglementé devrait logiquement diminuer, même si cela doit prendre un certain temps³.

Notes

1. La « valeur du logement loué » est donc un facteur d'ajustement qui n'est pas comparable au loyer régi par le marché. Dans la pratique, il se peut par exemple qu'un loyer calculé de cette façon soit révisé à la baisse même s'il est considéré inférieur au niveau du marché. Mais dans certaines zones rurales où la loi sur les locations s'applique et où la demande de locations est en baisse, on peut supposer que le loyer déterminé par le marché est en fait plus bas que la « valeur du logement loué ». Dans ce cas, le loyer effectivement payé est donc celui du marché puisque la réglementation est sans objet.
2. D'après une enquête datant de 2002, le montant des frais récupérables au titre de l'entretien était de 131 couronnes par mètre carré (115 couronnes pour l'entretien du bâtiment et 16 couronnes pour l'entretien de l'appartement). Le montant moyen des charges facturées pour les améliorations s'élevait à 111 couronnes par mètre carré.
3. Selon une première estimation, 2 000 logements environ devraient faire l'objet de travaux d'amélioration importants chaque année. Le ministère des Affaires sociales prévoit de mener une nouvelle étude sur « les conversions au sens du paragraphe 5.2 » au printemps 2006.

ANNEXE 4.A5

La fiscalité de l'immobilier

L'impôt sur la propriété foncière bâtie

Jusqu'à l'exercice budgétaire 1999 inclusivement, la fiscalité des logements occupés par leur propriétaire consistait en un impôt sur les loyers imputés, calculé sur la base d'un rendement de 2 % de la valeur évaluée (et de 6 % au-dessus de 2 150 000 couronnes, soit 288 200 euros). Depuis 2000, ce système a laissé la place à un impôt foncier égal à 1 % de la valeur du logement évaluée chaque année et à 3 % pour les valeurs supérieures à 3 040 000 couronnes (407 500 euros). Cependant, comme le taux de cet impôt est plus bas pour les logements acquis avant le 1^{er} juillet 1998 ainsi que pour les retraités, on estime que son niveau effectif est à peine de 0.55 % d'après les évaluations officielles de la fin de 2005 (ministère des Impôts, 2006). Les recettes sont réparties entre les communes (2/3) et les comtés (1/3), et l'impôt est appelé en même temps que l'impôt sur le revenu. À compter de 2007, lorsque la nouvelle structure territoriale sera en place, toutes les recettes de l'impôt foncier seront perçues par les communes.

Depuis le gel des impôts décidé en 2001, l'impôt sur la propriété foncière bâtie est plafonné à un niveau nominal, de telle sorte que la hausse des prix des logements ne peut pas le faire augmenter. Une baisse de la valeur de l'immobilier le réduirait proportionnellement, mais en cas de hausses ultérieures, il ne pourrait dépasser le niveau correspondant à la valeur du bien au 1^{er} janvier 2001 majorée de 5 % ou à sa valeur au 1^{er} janvier 2002, si celle-ci est plus basse. Compte tenu de ces dispositions, le produit de l'impôt foncier est resté plus ou moins inchangé en termes nominaux depuis 2002. En 2005, il s'est élevé à 10.8 milliards de couronnes (environ 0.7 % du PIB). Il devrait augmenter légèrement en 2006 du fait de la construction de nouveaux logements et de la diminution graduelle de la part des propriétés acquises avant le 1^{er} juillet 1998 (ministère des Impôts, 2005). Si le gel des impôts avait été levé en 2005, on estime que l'impôt foncier aurait rapporté *grosso modo* 4 milliards de couronnes de plus, soit près de 0.3 % du PIB (Conseil économique, 2005).

L'impôt sur la propriété foncière non bâtie

Les communes prélèvent un impôt sur la quasi-totalité des propriétés foncières non bâties compris entre 0.6 % et 2.4 % de la valeur estimée des terrains et les comtés prélèvent un impôt équivalent de 1 % (qui sera transféré aux communes après la restructuration des collectivités locales). En 2004, l'impôt foncier perçu par les communes et les comtés a représenté en moyenne un peu moins de 2.4 % de la valeur des propriétés imposables et il a rapporté globalement 17.1 milliards de couronnes (1.2 % du PIB). Les communes sont tenues de proposer un prêt aux retraités et aux préretraités pour les aider à payer l'impôt foncier.

Du fait du gel des impôts, le taux moyen de l'impôt foncier prélevé par les collectivités locales est maintenu à un niveau constant, ce qui signifie que son produit peut augmenter si la valeur des terrains augmente. Depuis 2003, cependant, l'impôt foncier est plafonné en fonction de la valeur imposable de l'année précédente majorée d'un certain facteur d'ajustement égal à la hausse de la base d'imposition communale totale jugée nécessaire, elle-même majorée de 3 %, dans la limite d'un taux maximal de 7 %. Le facteur d'ajustement est déterminé par le ministère des Finances avec l'approbation du Parlement. Il a été fixé à 5.5 % pour 2006.

Allégements fiscaux accordés aux fonds de pension

Les fonds de pension bénéficient d'un régime spécial d'imposition. Ils sont assujettis à un impôt proportionnel de 15 % sur le rendement de leurs placements immobiliers locatifs, mais cette règle connaît quelques exceptions :

- Les placements réalisés dans biens immobiliers acquis avant le 12 mars 1986 sont exonérés d'impôt.
- Les placements réalisés dans certains types de biens immobiliers (immeubles neufs à usage commercial, constructions nouvelles ou réhabilitation de bâtiments existants dans les zones de rénovation urbaine) acquis au cours de la période 1986-98 étaient initialement exonérés d'impôt dans le cadre d'un quota annuel. Cependant, afin de stimuler l'activité dans le secteur du bâtiment, il a été décidé de suspendre les limitations du système de quotas visant les placements immobiliers exonérés, étant donné qu'un bâtiment commencé en 1993-94 était achevé au plus tard en 1997. Grâce à cette mesure, les fonds de pension ont donc également bénéficié de l'exonération fiscale, à l'époque, sur leurs investissements locatifs en dehors des zones de rénovation urbaine. À partir du 2 juin 1998, le système de quotas a été officiellement supprimé dans le cadre d'une réforme fiscale de grande envergure dont le but était de limiter l'activité dans le secteur du bâtiment. À la même époque, une disposition temporaire a été adoptée, stipulant que tous les revenus de placements dans des biens immobiliers acquis avant le 2 juin 1998 resteraient exonérés pour les fonds de pension, dès lors qu'ils faisaient déjà l'objet d'une exonération dans le cadre du système de quotas. D'autre part, les exonérations fiscales prévues pour les placements immobiliers réalisés avant 1986 et pendant la période 1993-94 ont également été maintenues.

Afin d'encourager la construction de logements neufs à usage locatif, une mesure adoptée en 2003 autorisait les entreprises privées et les fonds de pension à déduire de leur revenu imposable les coûts liés à la construction de nouveaux logements locatifs, dans la limite d'un plafond d'investissement global fixé à 1 milliard de couronnes par an pour la période 2003-07. Les fonds de pension ou les entreprises privées qui souhaitaient bénéficier de cette déduction devaient en faire la demande au ministère de l'Économie et du Commerce, qui accordait les droits correspondants conformément à certains critères objectifs.

En 2003, deux séries de déductions ont eu lieu et, dans chaque cas, les demandes ont dépassé de loin la limite globale d'investissement prévue. D'autre part, le système a été très critiqué car seuls les projets de construction situés dans les provinces ont été admis à en bénéficier. En 2004, les possibilités de déduction ont été remplacées par un système de subventions jugé mieux à même de répondre aux besoins les plus urgents en matière de logement locatif.

ANNEXE 4.A6

Les déterminants des prix réels des logements

Comme le fait Meen (2002), on suppose que les prix réels des logements (G) sont corrélés de façon positive avec le revenu disponible réel des ménages (RY) et de façon négative avec le parc réel de logements (H) et le taux d'intérêt réel (RR)¹. Lorsqu'on estime ces corrélations sous forme de modèle à correction d'erreur, toutes les variables explicatives sont affectées du signe attendu et sont statistiquement significatives. L'élasticité à long terme des prix réels des logements par rapport au revenu réel disponible est plus élevée au Danemark (3.02) que les chiffres obtenus par Meen (*ibid.*) pour le Royaume-Uni (2.51) et les États-Unis (2.71), et que les chiffres de l'OCDE (2003b, 2004a) pour le Luxembourg (2.55) et les Pays-Bas (1.94)². Comme le revenu disponible a crû plus lentement au Danemark que dans les autres pays pendant la période considérée, la forte hausse des prix réels des logements est probablement attribuable non seulement aux forces de la demande mais aussi aux réactions relativement faibles de l'offre. L'élasticité à long terme des prix réels des logements par rapport à l'offre de logements (-9.52) est élevée au regard des chiffres estimés pour le Royaume-Uni (-1.91), les Pays-Bas (-0.52) et le Luxembourg (-1.1), et également plus élevée que celle des États-Unis (-7.64). Cela signifie qu'un accroissement du parc de logements aurait sensiblement contribué à atténuer l'augmentation récente des prix des logements au Danemark, résultat qui confirme les données descriptives montrant l'existence d'une relation entre les différences de prix observées entre les régions et les conditions locales de l'offre (voir le graphique 4.7).

Tableau 4.A6.1. **Un modèle à correction d'erreur des prix réels des logements**

Constante	18.303	(2.5)
$\ln(G)_{-1}$	-0.308	(-2.5)
$\ln(RY)_{-1}$	0.93	(4.6)
$d \ln(RY)_{-1}$	-0.754	(-3.2)
RR_{-1}	-0.037	(-2.2)
ΔRR	-0.041	(-3.8)
$\ln(H)_{-1}$	-2.933	(-4.9)
R^2	0.843	
Erreur-type de la régression	0.033	
DW	1.71	

Note : La variable dépendante est $\Delta \ln(G)$; les valeurs t sont données entre parenthèses. L'estimation porte sur la période 1983-02 (données annuelles).

Notes

1. Les variables nominales autres que le parc de logements ont été corrigées de l'indice implicite des prix de la consommation privée afin d'obtenir des variables réelles. Les données relatives au parc de logements proviennent de Statistiques Danemark et sont calculées sur la base d'indices en chaîne à prix constants de 2000 (série NAT08). Les séries de taux d'intérêt sont établies sur la base des taux hypothécaires.
2. Les estimations de Meen portent sur la période 1969(3) à 1996(1) pour le Royaume-Uni et 1981(3) à 1998(2) pour les États-Unis; celles de l'OCDE portent sur la période 1970-2002 (données annuelles).

ANNEXE 4.A7

Aménagement du territoire, urbanisme et zonage

En matière d'aménagement du territoire, les responsabilités sont dans une large mesure décentralisées au niveau des collectivités locales, mais les plans adoptés à l'échelon des régions ou des communes doivent être compatibles avec les décisions prises aux niveaux supérieurs. Autrement dit, lorsque des décisions introduisant des modifications sont prises au niveau national, les dispositions arrêtées aux échelons inférieurs doivent être adaptées en conséquence. La loi relative à l'aménagement du territoire a pour but d'organiser la gestion générale de l'espace de façon à harmoniser les intérêts de la collectivité en ce qui concerne l'affectation et l'utilisation des sols. Elle contribue à protéger la nature et l'environnement de manière à garantir le développement durable de la société en tenant compte à la fois des conditions de vie des habitants et de la préservation de la faune et de la flore (ministère de l'Environnement, 2002).

L'aménagement du territoire au niveau national prend la forme de rapports, d'instructions contraignantes, de directives et d'interventions au niveau local sur des questions et des projets d'intérêt national, compte tenu des objectifs des politiques nationales. L'action des autorités régionales et des communes doit obligatoirement s'inscrire dans ce cadre. Le ministre de l'Environnement peut s'opposer à un plan d'aménagement régional au nom de l'ensemble du gouvernement si les dispositions qu'il contient sont contraires aux intérêts nationaux, et les autorités centrales peuvent s'opposer à un plan local dans leurs domaines de compétences respectifs. La loi relative à l'aménagement du territoire fait obligation aux autorités régionales compétentes de s'opposer aux plans locaux et communaux qui enfreindraient les règlements régionaux ou nationaux.

L'aménagement du territoire au niveau régional concrétise les objectifs nationaux en matière de développement régional et rural. Le plan d'aménagement régional définit les grands objectifs de développement des unités régionales – le plus souvent les comtés – pour une période de 12 ans. Il est généralement révisé lors de chaque mandature, c'est-à-dire tous les quatre ans. Le plan d'aménagement régional a pour principale fonction de planifier toutes les infrastructures et de délimiter l'espace en zones urbaines, zones destinées à l'habitat de loisir, zones agricoles et zones naturelles. Le schéma directeur régional fixe le cadre de l'aménagement territorial au niveau des communes et constitue la base de la réglementation de l'occupation des sols à la campagne. Le plan d'urbanisme stellaire adopté en 1947 pour l'agglomération de Copenhague a instauré un principe encore en vigueur aujourd'hui, selon lequel l'urbanisation doit être concentrée le long des axes créés par le chemin de fer et que les zones situées entre ces axes doivent rester inconstructibles.

Les communes sont responsables à la fois des *plans municipaux* et des *plans locaux*. Le *plan municipal* établit le lien nécessaire entre le plan régional et les dispositions des plans locaux en matière d'occupation des sols et d'urbanisme au niveau des districts, et détermine les grandes règles relatives à l'utilisation des sols dans la commune, notamment les nouvelles zones d'urbanisation et les changements de statut d'occupation. Le conseil municipal est tenu d'adopter un plan, et doit se réunir au moins une fois au cours de chaque mandature pour statuer sur la révision éventuelle du plan. Le *plan local* concrétise la stratégie et les objectifs politiques du plan municipal. Il détermine le zonage, les règles d'architecture et d'urbanisme, la taille et la division des parcelles, les voies et chemins, l'emplacement des édifices, la densité de construction, l'aménagement du paysage, etc. Le plan local permet en principe de prendre en compte et de concilier les divers intérêts en jeu dans un espace donné, en réglementant les aspects liés à l'utilisation, à la taille et à l'emplacement des bâtiments, à la voirie et aux caractéristiques des constructions. Les plans locaux d'aménagement sont juridiquement contraignants pour tous les propriétaires qui sont donc tenus d'en respecter les dispositions, même s'ils n'ont généralement droit à aucune indemnisation dans le cas où ils s'estiment de ce fait lésés dans leurs droits. Il est interdit de construire de nouveaux bâtiments, de changer l'affectation d'un terrain ou de réaliser toute opération qui serait autrement contraire aux règles du plan d'aménagement local.

Les citoyens sont encouragés à prendre part à l'élaboration des plans d'aménagement. La loi relative à l'aménagement du territoire prévoit l'information de tous les intéressés, y compris les voisins, les organisations non gouvernementales, les pouvoirs publics et les résidents. Avant de pouvoir être adopté, tout projet de plan d'aménagement détaillé doit faire l'objet d'annonces par voie de presse et d'une présentation publique d'une durée de huit semaines, ce qui est un peu plus long que dans les autres pays nordiques. Les comtés et les communes sont aujourd'hui nombreux à utiliser l'Internet pour publier leurs plans en projet ou adoptés. Tout projet d'aménagement susceptible d'avoir des effets non négligeables sur l'environnement doit préalablement faire l'objet d'une étude d'impact et d'une enquête publique. Les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire concernant les études d'impact intègrent la directive correspondante de l'Union européenne. En règle générale, les autorités régionales compétentes effectuent les audits nécessaires et préparent le cas échéant le document additionnel au plan d'aménagement qui doit être accompagné du rapport d'impact.

La loi relative à l'aménagement du territoire divise le territoire national en zones urbaines, zones destinées à l'habitat de loisir et zones rurales, dans lesquelles s'appliquent des règles spécifiques. Dans les zones rurales, où l'agriculture est la principale activité économique, seuls les bâtiments liés à l'activité agricole sont autorisés; les nouvelles constructions destinées à l'habitation ou à des activités économiques ainsi que les équipements doivent faire l'objet d'une autorisation spéciale, l'objectif étant de préserver la richesse et la valeur récréative des paysages naturels sans sacrifier le potentiel de production de l'agriculture. Dans les zones rurales, il faut généralement faire une demande de permis au conseil municipal pour les opérations de lotissement, la construction de bâtiments neufs ou la réaffectation de bâtiments existants et de terrains non bâtis. L'autorisation est subordonnée à une évaluation de la situation locale et elle n'est accordée par la commune que si l'opération considérée n'est pas jugée contraire aux objectifs de la réglementation applicable aux zones rurales. La délivrance des permis d'aménagement en zone rurale est soumise à obligation de publicité, le plus souvent par voie de publication dans la presse locale. En cas de contestation, c'est la commission de recours chargée de la protection de la nature qui examine la décision de la commune.

ANNEXE 4.A8

Le marché hypothécaire

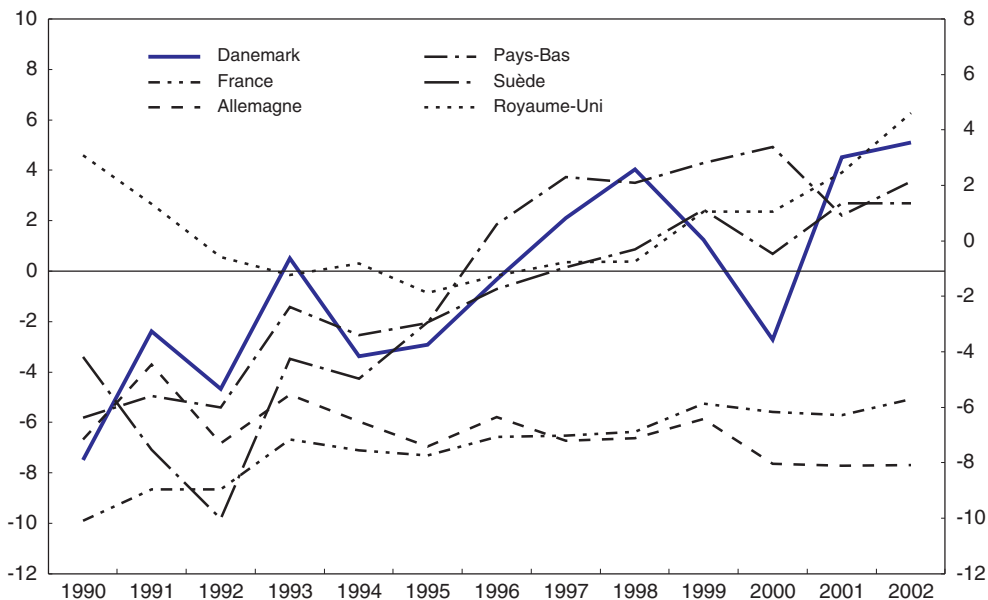
Le marché hypothécaire du Danemark est né d'un système coopératif extrêmement réglementé qui n'offrait au départ qu'un très petit nombre de produits¹. Au début des années 90, cependant, des mesures de déréglementation et de consolidation ont permis d'élargir la gamme des prêts proposés aux emprunteurs, dans la mesure où de faibles marges ont obligé les établissements de crédit hypothécaire à se démarquer principalement les uns des autres en inventant de nouveaux produits. Dans le système danois, le débiteur hypothèque un bien immobilier pour emprunter de l'argent à un établissement de crédit, qui finance ensuite ce prêt en émettant des obligations sur le marché. Le prêteur n'est pas exposé au risque de taux d'intérêt ni de remboursement anticipé, car les paiements qu'il reçoit d'un côté sont équivalents à ceux qu'il verse de l'autre. En règle générale, au Danemark, les prêts hypothécaires ont une durée de 30 ans et sont assortis de diverses options en matière de paiements d'intérêts, outre le taux fixe habituel. Dans le cas des crédits à taux variable, par exemple, les paiements d'intérêts sont ajustés en fonction des taux en vigueur sur le marché à certains intervalles de temps prédéterminés (ils peuvent aussi être plafonnés pendant une certaine période). Depuis l'introduction des prêts hypothécaires à taux variable au milieu des années 90, leur part dans l'encours des prêts a considérablement augmenté, passant de 6 % du total en 1999 à près de 50 % en 2005, étant donné le niveau de plus en plus faible des taux d'intérêt à court terme. Innovation plus récente, les prêts remboursables *in fine* offerts depuis 2003 permettent de différer l'amortissement du principal pendant un délai pouvant aller jusqu'à 10 ans, durant lequel l'emprunteur ne paye donc que les intérêts. En 2005, ce mécanisme d'amortissement différé concernait près d'un quart du volume des prêts en cours. La plupart de ces prêts (environ 75 %) sont assortis de taux variables. Les obligations indexées, qui étaient surtout utilisées autrefois pour financer le logement social, ne représentent plus qu'une part réduite et décroissante de l'encours des émissions obligataires hypothécaires (6 % en 2005)².

Contrairement à ce que l'on observe dans de nombreux autres pays européens, il est assez facile au Danemark de refinancer un prêt ou de le rembourser de manière anticipée. Étant donné le lien étroit qui existe entre les prêts et les obligations sur lesquelles ils sont adossés, les emprunteurs danois ont la possibilité d'acheter les obligations sur le marché afin de rembourser leur prêt (sans être pénalisés pour remboursement anticipé)³. Les consommateurs peuvent donc gérer activement leur endettement, et les renégociations de prêt sont d'ailleurs fréquentes en cas de variation des taux d'intérêt. Comme les opérateurs de marché, les emprunteurs danois peuvent tirer parti des fluctuations des

taux d'intérêt en faisant ajuster leurs conditions de prêt en fonction de l'évolution de la courbe des rendements, ainsi que cela s'est produit au printemps 2005, lorsque la perspective d'une hausse prochaine des taux d'intérêt à court terme a provoqué une augmentation de la demande de prêts à taux fixe. À la différence également des autres systèmes, il n'est pas nécessaire au Danemark de rembourser un prêt hypothécaire en cas de vente du bien hypothéqué (l'acquéreur peut reprendre à son compte le prêt en cours). De plus, avec les nouvelles possibilités d'emprunt hypothécaire offertes depuis 1992, le recours aux liquidités hypothécaires est plus fréquent au Danemark que dans les grands pays de la zone euro comme la France et l'Allemagne (graphique 4.A8.1). S'agissant du prix moyen des hypothèques, une analyse comparative montre que les produits danois, outre leur grande variété, sont aussi parmi les moins coûteux des marchés européens lorsque l'on tient compte des frais et du coût des options de remboursement anticipé (Mercer Oliver Wyman, 2003). Les obligations émises par les établissements danois de crédit hypothécaire se négocient généralement à un taux proche de celui des emprunts d'État étant donné leur faible risque de défaut et la notation favorable dont elles bénéficient (Moody's, 2002). On considère que ces obligations offrent une grande sécurité, notamment du fait de la protection légale de la garantie (en cas de défaillance de l'emprunteur, le délai de réalisation est de six mois et les créanciers hypothécaires sont prioritaires) et parce que le ratio prêt/valeur du bien des prêts hypothécaires est plafonné à 80 % (il est plus bas pour les résidences secondaires et les bâtiments industriels).

Graphique 4.A8.1. **Recours aux liquidités hypothécaires**

En pourcentage du revenu disponible



Source : Calculs de l'OCDE.

Notes

1. Le système hypothécaire danois est l'un des plus anciens du monde. Il a été établi en 1797 pour permettre aux propriétaires fonciers de se financer après le grand incendie de Copenhague.
2. Une obligation indexée est une obligation dont le principal augmente en fonction du taux d'inflation et qui verse au taux d'intérêt réel. C'est un instrument utilisé pour se protéger contre l'inflation.
3. Dans le cas des crédits hypothécaires classiques à taux fixe. Les prêts à taux variable peuvent être remboursés au pair au moment de la révision du taux d'intérêt (Kjeldsen, 2004).

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2006 07 2P) ISBN 978-92-64-02471-7 – n° 55164 2007

Danemark

Thème spécial : Le logement

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, mai 2006

Australie, juillet 2006

Autriche, juillet 2007

Belgique, mars 2006

Canada, juin 2006

Corée, juin 2007

Danemark, mai 2006

Espagne, janvier 2007

États-Unis, mai 2007

Finlande, mai 2006

France, juin 2007

Grèce, mai 2007

Hongrie, mai 2007

Irlande, mars 2006

Islande, août 2006

Italie, juin 2007

Japon, juillet 2006

Luxembourg, juillet 2006

Mexique, septembre 2007

Norvège, janvier 2007

Nouvelle-Zélande, avril 2007

Pays-Bas, décembre 2005

Pologne, juin 2006

Portugal, avril 2006

République slovaque, avril 2007

République tchèque, juin 2006

Royaume-Uni, septembre 2007

Suède, février 2007

Suisse, novembre 2007

Turquie, octobre 2006

Union européenne, septembre 2007

Zone euro, janvier 2007

Pays non membres

Dernières parutions

Brésil, novembre 2006

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2007

Chine, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Inde, octobre 2007

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, novembre 2006

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,

janvier 2003

Ukraine, septembre 2007

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

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2006
(18 NUMÉROS)



ISBN 978-92-64-02471-7
10 2006 07 2 P



Volume 2006/7 – Mai 2006