



**Études économiques
de l'OCDE**

DANEMARK



**Études économiques
de l'OCDE**

Danemark

2008



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.

Publié également en anglais

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

© OCDE 2008

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Principaux enjeux de la politique économique danoise	23
Le risque de surchauffe constitue un problème urgent	24
Évaluation structurelle de l'économie danoise	32
Perspectives à moyen terme et enjeux de la politique économique	37
Conclusions	50
Notes	51
Bibliographie	51
Annexe 1.A1. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles	54
Chapitre 2. Stratégie budgétaire : tenir les objectifs	61
Quels enseignements tirer de la gestion budgétaire efficace de ces 25 dernières années?	62
La nouvelle stratégie jusqu'à 2015	65
Les mécanismes censés garantir le respect des objectifs sont-ils assez puissants? ...	71
Comment gérer le bilan des administrations publiques?	75
Conclusions	81
Notes	81
Bibliographie	83
Chapitre 3. Promouvoir l'emploi sans exclusion	85
Que se passe-t-il sur le marché du travail au cours de la phase actuelle de forte expansion?	86
Le NAIRU et la courbe de Phillips	88
Comment soutenir l'expansion actuelle et atteindre le niveau d'emploi requis par la Stratégie 2015	96
Conclusions	106
Notes	107
Bibliographie	108
Annexe 3.A1. Statistiques du marché du travail : données du CRAM et enquête sur la population active	111
Annexe 3.A2. Estimation de la courbe de phillips	114
Annexe 3.A3. Estimation de l'équation de la part du travail	118
Chapitre 4. Réforme fiscale, durée du travail et croissance	123
Les baisses de l'impôt sur le revenu de 2004 et 2008-09	124
Quelle est l'influence de l'imposition du revenu sur la durée du travail?	127

Quelle importance a l'imposition du revenu pour les autres moteurs de la croissance économique et du bien-être social?	130
Entreprendre la réforme fiscale : financer l'allègement de l'impôt sur le revenu . .	134
Conclusions.	135
Notes	137
Bibliographie.	137
Chapitre 5. La santé : un défi budgétaire majeur	139
État de santé, hygiène de vie et accès aux soins	141
Dépenses de santé et soins de longue durée : quelles perspectives?	146
Recherche d'un meilleur équilibre entre financement public et financement privé . .	151
L'efficacité des soins : ressources humaines, incitations et coordination technologique	159
Santé et emploi.	173
Conclusions.	179
Notes	181
Bibliographie.	183
Annexe 5.A1. Modèle indicatif des tendances à long terme : les dépenses de santé sont-elles déterminées par les revenus ou par la technologie?	187
Annexe 5.A2. Initiatives concernant la main-d'œuvre dans l'accord tripartite de juin 2007 et dans la stratégie pour des services publics de qualité.	190
Chapitre 6. Épargne-retraite et fiscalité du capital	193
Évolution de l'épargne-retraite	194
Flexibilité et ouverture au marché	203
Fiscalité des pensions et des autres revenus du capital	207
Conclusions.	213
Notes	214
Bibliographie.	216
Annexe 6.A1. Que disent les frais de fonctionnement de l'efficacité des fonds de pension?	218
Encadrés	
2.1. L'indicateur danois de viabilité budgétaire	67
2.2. Objectifs opérationnels et prescriptions de la Stratégie 2015.	69
2.3. Règles et institutions budgétaires de la Suède	73
2.4. Gestion du risque de taux d'intérêt du portefeuille de titres de la dette	79
2.5. Recommandations concernant la stratégie budgétaire à moyen terme.	81
3.1. Estimations du NAIRU pour le Danemark	89
3.2. Part du travail et composition sectorielle	95
3.3. Le plan du gouvernement pour l'emploi	98
3.4. Les centres pour l'emploi dans la nouvelle structure municipale.	102
3.5. Recommandations concernant l'emploi et les contraintes de capacité	107
4.1. Les diminutions de l'imposition du revenu prévues pour 2008-09	125
4.2. Résultats d'estimations internationales concernant l'imposition et la durée du travail.	129
4.3. Le travail non déclaré présente des caractéristiques remarquables	133
4.4. Recommandations concernant la fiscalité et l'offre de main-d'œuvre.	136

5.1.	Bref aperçu du système de santé danois	140
5.2.	La participation financière des patients au Danemark	153
5.3.	Financement fondé sur l'activité, incitations et délais d'attente dans les soins de santé.	165
5.4.	Choix des utilisateurs entre les prestataires de services publics et privés	168
5.5.	Recommandations concernant la santé, les soins de santé et les problèmes d'emploi liés à la maladie	179
6.1.	La pension de préretraite volontaire après l'accord de 2006	197
6.2.	Mesures prises suite à l'arrêt de la Cour européenne de justice relatif à l'imposition des cotisations aux fonds de pension étrangers	203
6.3.	Taux d'imposition effectif des pensions en capital privées et d'une épargne de référence.	209
6.4.	Recommandations concernant l'épargne-retraite et la fiscalité du capital	214

Tableaux

1.1.	Perspectives économiques à court terme du Danemark	29
1.2.	Taille relative et croissance de la productivité des principaux secteurs de l'économie	36
1.3.	Scénario à moyen terme, en l'absence de nouvelles réformes	37
2.1.	Bilan consolidé des administrations publiques, 1994 et 2006, en fin d'année.	77
3.1.	Nombre total d'entrées de travailleurs migrants et de travailleurs en provenance des nouveaux États membres de l'UE	92
3.2.	Bénéficiaires de transferts sociaux, 2005.	98
3.3.	Bénéficiaires de programmes actifs du marché du travail	100
3.A2.1.	Estimation de la courbe de Phillips – résultats économétriques	116
3.A3.1.	Part du travail et part de la valeur ajoutée par secteur	119
3.A3.2.	Équations de la part du travail	121
4.1.	Effets des mesures fiscales sur l'offre de main-d'œuvre (estimations des autorités)	126
4.2.	Danemark : les 10 premiers pays d'immigration et d'émigration	132
5.1.	Scénarios d'évolution des dépenses publiques, 2005-2050.	151
5.2.	Les bénéficiaires de soins de longue durée au Danemark	157
5.3.	Scénarios d'évolution de l'offre et de la demande de main-d'œuvre dans certaines professions des services publics	161
5.4.	Prestations maladie et utilisation des soins de santé	174
5.5.	Problèmes médicaux motivant l'octroi de prestations d'invalidité	176
6.1.	Description du système de pension danois.	195
6.2.	Cotisations au titre des pensions	198
6.3.	Taux de remplacement bruts selon le niveau de rémunération – calculs à valeur indicative.	201
6.4.	Taux d'imposition nominaux et réels des revenus du capital	211
6.A1.1.	Allocation des actifs des fonds de pension, 2006	221

Graphiques

1.1.	Taux d'intérêt selon la règle de Taylor pour le Danemark et les pays de la zone euro	25
1.2.	Prix des logements et emprunts hypothécaires	26
1.3.	Niveaux effectif et structurel du solde budgétaire et des recettes budgétaires	31

1.4. Écarts de PIB par habitant et causes de ces différences entre pays	33
1.5. L'offre totale de main-d'œuvre est proche de la moyenne OCDE	34
1.6. Croissance de la productivité sur la période 1966-2006.	35
1.7. Décomposition de la croissance de la productivité : effet intrasectoriel et effets liés à la redistribution des ressources entre secteurs.	37
1.8. L'allègement de la dette a été plus marqué que prévu, mais la croissance de la consommation aussi	39
1.9. Adultes vivant d'aides passives au revenu ou participant à des programmes du marché du travail.	41
1.10. Coin fiscal marginal maximum sur le travail	42
1.11. Spécialisation commerciale.	44
1.12. Niveau de formation et taux d'emploi des personnes nées à l'étranger et des autochtones	46
1.13. Résultats scolaires obtenus dans l'enseignement obligatoire	47
1.14. Distribution par âge des effectifs employés dans les secteurs public et privé	48
1.15. Niveau relatif des revenus d'activité dans les secteurs public et privé	49
2.1. Assainissements et assouplissements budgétaires depuis les années 70	64
2.2. Évolution à long terme des finances publiques d'après la Stratégie 2015	66
3.1. Indicateurs du marché du travail	87
3.2. Goulets d'étranglement dans l'emploi.	87
3.3. Composition de la croissance des salaires	88
3.4. Taux de chômage effectif et structurel	89
3.5. Fréquence du chômage de longue durée	91
3.6. Part du travail dans les différents pays	94
3.7. Part du travail au Danemark	94
3.8. Variation du rapport emploi/population	97
3.A1.1. Comparaison des données du marché du travail provenant de l'Enquête sur la population active et du CRAM.	113
3.A2.1. Estimations du NAIRU	117
4.1. Coins fiscaux marginaux	127
4.2. Durée moyenne du travail et coins fiscaux marginaux au cours des décennies récentes	128
4.3. Effet simulé sur l'offre de main-d'œuvre féminine de l'abaissement des taux marginaux d'imposition au niveau australien	130
5.1. Indicateurs de santé	142
5.2. L'hygiène de vie joue un rôle important	144
5.3. Un accès très équitable à la médecine	145
5.4. Dépenses de santé	146
5.5. Composition des dépenses de santé et part du financement privé	154
5.6. Personnes âgées recevant des soins de longue durée	156
5.7. Personnes âgées recevant des soins de longue durée et relation avec l'emploi féminin.	158
5.8. Ressources du système de santé.	160
5.9. Rémunération des professionnels du secteur de la santé	163
5.10. Délais d'attente, dépenses et incitations.	166
5.11. Participation des prestataires non publics aux soins de santé et de longue durée.	167

5.12. Traitements institutionnels et traitements ambulatoires et longueur moyenne des séjours hospitaliers	171
5.13. Corrélation des variations de coût et de volume pour les produits pharmaceutiques	172
5.14. Fourniture de soins de santé et taux des prestations d'invalidité.	174
6.1. Produits de pension privés – cotisations, actifs et prestations versées	195
6.2. Épargne brute et cotisations de pension	199
6.3. Revenus de pension – projections	200
6.4. Décomposition entre les différents éléments du niveau de la pension et du taux de remplacement – calculs à valeur indicative	201
6.5. Classification des pays en fonction du traitement fiscal des pensions privées . . .	208
6.6. Taux effectif d'imposition des pensions privées et d'une épargne de référence . .	209
6.A1.1. Actifs de pension, 2006.	218

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 9 janvier 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 22 janvier 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jens Lundsgaard et David Turvey sous la direction de Stefano Scarpetta. La recherche statistique a été assurée par Lutécia Daniel.

L'Étude précédente du Danemark a été publiée en mai 2006.

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DU DANEMARK

LE PAYS

Superficie (km ²)	43 094	Principales agglomérations, 2007, en milliers	
Superficie agricole (km ²)	25 890	Copenhague	1 146
		Århus	228
		Odense	159
		Ålborg	101

LA POPULATION

Population, janvier 2007, en milliers	5 447	Emploi total, 2006, en milliers	2 808
Nombre d'habitants au km ²	125	Par secteur :	
Accroissement naturel net (moyenne 2000-2006, milliers)	8	Agriculture	83
Accroissement naturel net, 2006 (pour 1 000 habitants)	1.8	Industries manufacturières	404
		Construction	180
		Services marchands	1 140
		Services fournis à la collectivité, services sociaux et personnels	1 001

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2006		Formation brute de capital fixe, 2006	
Milliards de couronnes	1 642	Milliards de couronnes	355
Par habitant (en dollars US)	50 825	En pourcentage du PIB	21.6
		Par habitant (en dollars US)	10 985

LE SECTEUR PUBLIC

Consommation publique, 2006 (en pourcentage du PIB)	25.7	Composition du Parlement	Nombre de sièges
Recettes courantes des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	55.2	Libéraux	46
Formation brute de capital fixe des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	1.9	Sociaux-démocrates	45
		Parti populaire danois	25
		Parti populaire socialiste	23
		Conservateurs	18
		Sociaux-libéraux	9
		Socialistes populaires	5
		Nouvelle Alliance	4
		Atlantique du Nord	4
		Total	179
Dernières élections générales, 13 novembre 2007		Prochaines élections générales, 13 novembre 2011 (au plus tard)	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations, 2006		Importations, 2006	
Exportations de biens et services (en pourcentage du PIB)	51.9	Importations de biens et services (en pourcentage du PIB)	49.1
Principales exportations de marchandises, 2005 (% du total)		Principales importations de marchandises, 2005 (% 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		Janvier 2008, moyenne mensuelle du taux disponible	
		Couronne par dollar	5.06
		Couronne par euro	7.45

Résumé

L'économie danoise a réalisé une bonne performance au cours de la décennie écoulée, et conjugue un niveau de PIB par habitant relativement élevé avec un éventail des revenus resserré. La croissance vigoureuse de ces dernières années a porté l'économie à ses limites de capacité. Un important écart de production positif s'est formé : à la mi-2006, le chômage a atteint un point bas jamais observé depuis 30 ans, et il a encore diminué depuis lors. Il est urgent de prévenir la surchauffe. Les accords conclus dans le secteur privé depuis le printemps 2007 ont évité les hausses de salaire non soutenables, mais les accords locaux dénotent aujourd'hui une certaine accélération, et compte tenu de revendications plus élevées encore dans le secteur public, une spirale générale des salaires pourrait s'enclencher. Étant donné ces risques, la politique budgétaire ne doit pas exercer d'effets stimulants : les initiatives prioritaires devraient être compensées par des économies dans d'autres secteurs ; par ailleurs, il convient d'éviter une croissance excessive des salaires du secteur public et un dérapage continu des dépenses des autorités communales et régionales.

Au cours de la décennie écoulée, une part croissante du PIB a été affectée aux services publics, notamment la santé, l'éducation et les soins aux personnes âgées et aux enfants. Mais à plus longue échéance, les possibilités d'accroître les dépenses dans ces domaines sont limitées par les évolutions démographiques et la retraite anticipée. À l'heure actuelle, plus de la moitié des personnes âgées de 60 à 64 ans quittent le marché du travail dans le cadre du programme de préretraite volontaire ; or, ce programme de cinq ans sera maintenu même après 2019, lorsque l'âge général de la retraite sera progressivement relevé. Le Danemark est confronté à un choix stratégique : soit promouvoir des réformes axées sur l'emploi, soit développer des mécanismes de financement privé pour des services qui sont aujourd'hui financés par l'État. La première option est probablement la meilleure, car elle s'accorde avec les priorités ambitieuses – mais coûteuses – de la politique sociale danoise. La Stratégie 2015 du gouvernement s'oriente d'ailleurs dans cette direction puisqu'elle prévoit que l'emploi structurel sera plus élevé et qu'il n'y aura pas de réduction de la durée moyenne du travail alors que l'évolution démographique impliquerait une baisse de ces deux paramètres.

Veiller à ce que la situation budgétaire reste durablement saine. Les objectifs inscrits dans la Stratégie 2015 sont judicieux, mais des mécanismes plus précis s'imposent pour veiller à leur réalisation. En particulier, il est crucial de s'en tenir aux taux de croissance annuelle stipulés pour la consommation publique, car l'expérience montre qu'il est très difficile d'inverser la tendance après un dépassement des dépenses.

Aider les groupes marginaux à prendre pied sur le marché du travail. La vigueur de la demande ainsi que les réformes du dispositif d'activation et des prestations ont permis de réduire le chômage, mais plus d'un adulte sur cinq en âge de travailler vit encore de prestations de revenu passives – cette proportion est nettement plus élevée que dans d'autres pays. Le dispositif d'activation pourrait être plus efficace par rapport à son coût et il conviendrait d'ajuster les prestations de façon que les participants soient clairement incités à tirer le meilleur profit de l'activation.

Promouvoir l'offre de travail et l'acquisition de compétences par des réformes fiscales. Étant donné que son ratio impôts/PIB est l'un des plus élevés de la zone OCDE, le Danemark devrait rechercher en permanence les moyens d'affiner la structure d'imposition pour en atténuer les distorsions. Les cotisations de sécurité sociale et les impôts sur le revenu et sur la consommation engendrent un coin fiscal marginal supérieur à 70 % pour quatre salariés à plein-temps sur dix. Réduire le taux supérieur de l'impôt stimulerait l'offre de travail et serait relativement peu coûteux.

Le maintien d'un système généreux d'assurance-maladie est possible si des priorités claires sont fixées et si l'efficacité continue d'être améliorée. L'instauration du financement à l'activité, s'ajoutant à d'autres innovations, a fait que la forte croissance des dépenses s'est accompagnée d'une augmentation des activités de traitement. À terme, la poussée des dépenses exige l'adoption de technologies réduisant les coûts et de mécanismes destinés à éviter la surconsommation. Les services de santé et d'emploi pourraient être plus réactifs aux problèmes de santé qui interviennent dans les processus complexes aboutissant à priver d'emploi un nombre croissant de personnes.

Le régime de retraite professionnel est une réussite, mais l'imposition du capital appelle l'attention. Le principal problème réside dans l'imposition des revenus du capital hors fonds de pension : dans certains cas, les taux effectifs d'imposition des revenus réels avoisinent ou dépassent 100 % et l'écart entre la déductibilité des intérêts et les taux d'imposition des retraites encourage la planification fiscale.

Évaluation et recommandations

*Le niveau de vie du Danemark est élevé
et continuera de progresser à la faveur
de réformes anticipatrices*

Le citoyen danois moyen bénéficie d'un niveau de vie relativement élevé : le PIB par habitant est plus élevé que dans la plupart des autres pays européens, même si l'écart par rapport aux États-Unis se maintient à 15-20 % depuis plus de trois décennies. Un engagement résolu en faveur de l'ouverture des échanges et des réformes structurelles sur les marchés des biens et services, conjugué à une démarche cohésive visant à aider activement les demandeurs d'emploi à trouver ou retrouver du travail, a contribué à instaurer un environnement entrepreneurial compétitif, un faible chômage structurel et des finances publiques saines. À la faveur d'un consensus pour le maintien de ces bons résultats, une série d'accords sur des réformes anticipatrices a été conclue ces dernières années. L'Accord sur la protection sociale de 2006 – adopté à une écrasante majorité par le Parlement – établira un lien entre l'âge de la retraite et la longévité. La Stratégie pour la mondialisation de 2006 prévoit de donner un coup de fouet à la R-D et à l'enseignement supérieur; de plus, à la suite de négociations tripartites, les syndicats et les employeurs incorporent désormais le financement de l'apprentissage continu dans les conventions collectives. Par ailleurs, en 2007 a été mise en place une nouvelle structure d'administration locale qui, s'ajoutant à la récente réforme axée sur la qualité et au plan d'action pour l'allègement des formalités administratives, facilitera les efforts pour accroître le professionnalisme et l'efficacité des services publics. Du fait qu'elles sont axées sur les problèmes à long terme que devra affronter l'économie danoise, ces réformes permettront d'opérer des ajustements graduels et non des corrections brutales. Il faut garder ce cap et maintenir le rythme des réformes, car des défis subsistent dans un certain nombre de domaines d'action. Les taux d'emploi sont élevés, particulièrement chez les femmes, mais la durée moyenne du travail est faible. La croissance de la productivité a baissé de moitié à la fin des années 90, en partie sous l'effet d'un redéploiement des ressources entre secteurs et d'une plus large intégration des groupes marginaux dans le marché du travail. La progression du niveau de vie a été freinée, même si l'on tient compte de l'amélioration parallèle des termes de l'échange.

La situation budgétaire saine devrait être préservée : il s'agit de choisir entre des réformes axées sur l'emploi ou une réduction du financement public des services

Grâce à la vigueur actuelle des recettes fiscales et aux réformes récentes, le Danemark se prépare mieux au vieillissement que la plupart des autres pays de l'OCDE. Dans le cadre de l'Accord de 2006 sur la protection sociale, tous les seuils d'âge pour la préretraite volontaire et le versement de la pension régulière seront relevés de deux ans entre 2019 et 2027. Par la suite, les seuils d'âge pour le départ à la retraite augmenteront en fonction de la longévité, de sorte que l'espérance de vie moyenne au moment de la retraite sera maintenue constante à 19½ années. Il est crucial de s'en tenir à ce principe d'indexation, car il représente l'épine dorsale de la viabilité budgétaire : sans indexation, les services financés par l'État ne pourraient pas être maintenus à leurs niveaux actuels dans le contexte du vieillissement démographique. Toutefois, même dans le cadre de l'Accord sur la protection sociale, il sera difficile de répondre aux pressions grandissantes en faveur d'un relèvement des niveaux de service dans des secteurs tels que les soins de santé, simplement par une augmentation des dépenses publiques. De fait, le régime de préretraite volontaire (efterløn) subsistera sous la forme d'un programme de cinq ans, même après 2019, et freinera l'offre de travail des personnes âgées, d'où un coût élevé pour les finances publiques. Par conséquent, pour faire face à la demande croissante de services publics dans le long terme, il faudra tout à la fois engager de nouvelles réformes visant à accroître l'emploi, améliorer l'efficacité de la prestation des services et, à titre résiduel, opérer des ajustements du partage public-privé en matière de financement.

Les objectifs inscrits dans la stratégie budgétaire à moyen terme 2015 sont louables, mais des mécanismes plus précis s'imposent pour en assurer la réalisation

En août 2007, le gouvernement a présenté un nouveau cadre budgétaire à moyen terme : la Stratégie 2015. Érigeant d'emblée la viabilité budgétaire en finalité primordiale, elle fixe un ensemble d'objectifs qui orienteront la politique budgétaire. Dans le prolongement de la Stratégie 2010, la capacité de financement corrigée des influences conjoncturelles et d'autres facteurs temporaires devrait afficher un excédent de ¾-1¾ pour cent de PIB jusqu'en 2010. De 2011 à 2015, cet agrégat devrait être à tout le moins en équilibre. Par conséquent, une légère position créditrice apparaîtra tandis que la dette brute dans l'optique de Maastricht pourrait être ramenée aux environs de 15 % du PIB en 2015, même s'il ne s'agit pas là d'un objectif explicite. Le volume de la consommation publique pourra augmenter en moyenne de 1 % par an. Cela implique une légère progression de la part des dépenses de consommation publique dans le PIB corrigé des influences conjoncturelles, qui toutefois ne devra pas excéder 26½ pour cent en 2015. Enfin, pour la réalisation de ces objectifs, la stratégie prescrit des actions en vue de contrecarrer l'impact démographique négatif sur le temps de travail et d'augmenter l'emploi structurel non subventionné de 20 000 postes (0.7 %) d'ici à 2015. Ces trajectoires d'évolution de l'excédent structurel et de la dette nette impliquent un équilibre adéquat entre les mesures de préfinancement et les mesures axées sur l'offre pour faire face aux conséquences budgétaires du vieillissement.

L'accent mis sur les mesures en faveur de l'emploi contribue à créer des marges de manœuvre pour les priorités ambitieuses – mais coûteuses – de la politique sociale danoise.

Auparavant, la Stratégie 2010 a permis de dégager un consensus pour le maintien d'excédents budgétaires dans les périodes favorables. Le surcroît de recettes enregistré ces dernières années du fait de l'imposition des retraites et de la production pétrolière et gazière en mer du Nord a été dans une large mesure affecté à une réduction de la dette plus rapide que prévu. C'est là un résultat remarquable. Mais entre temps, le volume de la consommation publique a augmenté à un taux presque double de ce qui était envisagé initialement dans la Stratégie 2010, et cette pression va perdurer : selon la Stratégie 2015, l'objectif de croissance de la consommation publique est de 1¼ pour cent en 2008, puis redescend à 1 % par an jusqu'en 2012 et à ¾ pour cent en 2013-15. En conséquence, la capacité du cadre consensuel de résister aux pressions dans les périodes difficiles pourrait être renforcée par des mécanismes plus précis permettant de faire en sorte que les objectifs soient atteints. En particulier, le plafond de dépenses devrait s'appliquer chaque année : si les dépenses effectives et prévues montrent que la limite des dépenses de consommation publique en 2015 risque d'être franchie, des mesures devront être prises pour combattre les excédents de dépenses à un stade précoce. En effet, l'expérience danoise montre qu'il est extrêmement difficile d'inverser les hausses excessives cumulées de la consommation publique. Il est crucial de respecter strictement les objectifs annuels de dépense. Cela facilitera aussi la fixation de priorités plus claires en matière de dépenses publiques. Étant donné qu'une grande partie du dépassement des dépenses est traditionnellement imputable aux autorités locales et régionales, celles-ci devraient être mieux contrôlées, en particulier pour prévenir les augmentations de taxes municipales. La transparence pourrait être améliorée par la publication de statistiques plus précises et plus actuelles sur l'exécution du budget, s'ajoutant à une description plus claire des conséquences d'un dépassement des dépenses – de manière à rompre avec la tendance des dépenses publiques totales de consommation à dériver au-delà des objectifs annuels. Si les réformes récentes du marché du travail n'augmentent pas l'emploi structurel autant que prévu, les objectifs des nouvelles réformes devraient être relevés en conséquence. Dans ce contexte, il importe que la nouvelle commission du marché du travail présente des mesures spécifiques allant bien plus loin que les prescriptions de la Stratégie 2015 en matière d'offre de main-d'œuvre.

Les excédents actuels modifient le bilan de l'État

À moins que l'État n'ait des engagements plus coûteux que les obligations publiques, le remboursement de la dette devrait se poursuivre. La fixité du taux de change et la proximité de la zone euro font que les obligations publiques libellées en euros peuvent se substituer aux obligations en couronnes dans de nombreuses fonctions, par exemple la tarification des valeurs de référence et des instruments de gestion des risques d'intérêt liés à l'échéance. Mais le retour sur le marché pourrait s'accompagner de charges d'intérêt plus élevées après une période sans émission d'emprunts. En tant que producteur pétrolier, le Danemark est confronté à de fortes fluctuations de recettes : ainsi, les recettes au titre de la production pétrolière et gazière en mer du Nord ont augmenté de 1½ point de PIB depuis 2003. Si les prix du pétrole restent élevés, des achats d'actifs financiers peuvent se révéler nécessaires. Il serait alors important de disposer d'un cadre clair pour une gestion

prudente et efficiente des actifs. Ce cadre devrait aussi faire en sorte que les fonds soient utilisés de façon à préserver la viabilité budgétaire, conformément à la Stratégie 2015.

L'essor économique a abouti à une plus large intégration dans le marché du travail, mais cet avantage risque de disparaître si une spirale des salaires s'enclenche aujourd'hui

À la suite de la forte expansion économique enregistrée en 2005 et 2006, à la mi-2006 le chômage est tombé à un point bas sans précédent depuis 30 ans et il a encore baissé depuis lors. Les accords conclus dans le secteur privé au début de 2007 impliquaient une croissance relativement modérée des salaires, entre 4 et 4.5 % par an, mais les accords à l'échelon local ont commencé à réagir aux pénuries de main-d'œuvre. La croissance du PIB a récemment ralenti, mais compte tenu d'un important écart de production positif, les contraintes de capacité risquent de persister. Les pressions inflationnistes s'accroissent et le chômage, que les autorités sont parvenues à ramener à un très bas niveau, risque fort de repartir à la hausse dans les prochaines années. Les groupes marginaux, notamment les immigrants en provenance de pays non occidentaux, ont profité particulièrement du dynamisme récent du marché du travail, mais pour sortir de la précarité de l'emploi, ces groupes ont besoin de temps et de stabilité. Il est donc vital d'éviter les mesures qui mettraient en danger l'expansion actuelle. À cet égard, il est crucial de parvenir à un accord raisonnable lors de la reconduction des conventions salariales du secteur public au début de 2008. Les revendications formulées à l'heure actuelle impliquent une croissance des salaires beaucoup plus rapide que dans le secteur privé, et si elles sont acceptées, elles pourraient bien déclencher une spirale des salaires dans l'ensemble de l'économie, suivie d'une montée de l'inflation.

Pourquoi la baisse sans précédent du chômage n'a-t-elle pas engendré de pressions inflationnistes jusqu'à ces derniers temps?

Ces risques potentiels doivent être mesurés au regard des modifications du taux structurel de chômage (NAIRU) et des variations de la structure de l'emploi. Il apparaît de plus en plus que le NAIRU – taux de chômage non accélérateur de l'inflation – a baissé au Danemark, sous l'effet d'une combinaison de facteurs : les réformes des prestations et les politiques actives du marché du travail, y compris les efforts accrus pour mobiliser les personnes n'appartenant pas à la population active; un phénomène d'hystérèse, la longueur de la période d'expansion offrant aux anciens chômeurs des possibilités d'acquérir des compétences professionnelles; une offre accrue de travailleurs à bas salaire en provenance des nouveaux États membres de l'UE; enfin, des négociations salariales peut-être plus décentralisées.

Cependant, la baisse du NAIRU ne peut pas expliquer intégralement la modération des salaires observée jusqu'à ces derniers temps. En vérité, depuis quelque temps, le chômage effectif est inférieur à toutes les estimations empiriques du NAIRU, et l'écart de chômage est actuellement prononcé. La modération salariale observée au niveau global peut aussi s'expliquer en partie par des modifications substantielles de la structure industrielle au profit de secteurs à intensité de main-d'œuvre relativement faible. De fait, les

augmentations salariales contractuelles ont déjà commencé à dépasser les gains de productivité dans certains secteurs, mais cela n'apparaît pas encore au niveau global, en partie parce que les modifications de la structure industrielle ont contribué à contenir l'évolution générale des salaires par rapport à la productivité de la main-d'œuvre. En l'absence de nouvelles modifications majeures de la répartition par secteurs, il est probable que les conditions actuelles très tendues sur le marché du travail accentueront les risques d'un dérapage des salaires et des prix.

Les conditions monétaires sont simplement redevenues neutres...

La modération des pressions inflationnistes observée jusqu'à ces derniers temps tient aussi probablement au fait que les anticipations d'inflation ont été fermement ancrées à un niveau conforme à la définition de la stabilité des prix adoptée par la Banque centrale européenne, grâce à un taux de change fixe couronne/euro hautement crédible. Par ailleurs, les taux d'intérêt ont souvent été quelque peu décalés par rapport aux niveaux reflétant la position conjoncturelle de l'économie danoise. En dépit des augmentations des taux d'intérêt à court terme en 2006 et au début de 2007, les conditions monétaires resteront probablement trop expansionnistes pour le Danemark dans un proche avenir, les ajustements nécessaires incombant aux politiques budgétaire et structurelle.

... et compte tenu d'un sérieux risque de surchauffe, il faut éviter toute stimulation additionnelle de la demande par la politique budgétaire

Un atterrissage en douceur impliquerait une hausse progressive du chômage vers les niveaux structurels, avec une atténuation des pénuries de main-d'œuvre. Un scénario moins favorable se produirait si la croissance de la demande n'est pas maîtrisée à court terme. Dans ce contexte, il est regrettable qu'un assouplissement de la politique économique soit prévu en 2008, avec une nette augmentation de la consommation publique et des allègements fiscaux qui ne sont pas financés dans le court terme. Une stimulation additionnelle de la demande ne fera qu'accentuer les pressions inflationnistes, ce qui entraînera une perte de compétitivité et risque de compromettre les anticipations d'inflation; il pourrait en résulter une poussée du chômage bien au-delà des niveaux structurels. Les prix des logements étant supérieurs au niveau que justifieraient les taux d'intérêt et d'autres facteurs fondamentaux, cette évolution pourrait déclencher une correction douloureuse, avec des ventes forcées et de fortes baisses des prix immobiliers, ce qui déprimerait l'investissement et aggraverait l'effet direct de la hausse du chômage sur la consommation. Dans le pire des cas, cet engrenage pourrait aboutir à une récession prolongée. Il est urgent de parer à ce danger. Les initiatives prioritaires du gouvernement devraient être compensées par des économies dans d'autres secteurs et par d'autres mesures, de telle sorte que la politique budgétaire dans son ensemble ne stimule pas la demande globale. Il est crucial d'éviter une majoration excessive des salaires dans le secteur public et un dérapage des dépenses des autorités municipales et régionales durant l'année.

*L'offre de travail devrait être désormais stimulée –
selon des modalités également propices
à la viabilité budgétaire*

Compte tenu de la vigueur récente de la croissance de l'emploi, l'emploi effectif dépasse nettement les objectifs structurels envisagés dans la Stratégie 2015. Toutefois, cette hausse conjoncturelle ne sera soutenue que si elle est appuyée par des mesures destinées à augmenter durablement l'offre de main-d'œuvre et à réduire encore le chômage structurel. Le récent plan gouvernemental pour l'emploi reconnaît cet impératif et propose des mesures visant à renforcer l'activation ainsi que des initiatives pour réduire la dépendance à l'égard des prestations d'invalidité et de maladie. Un certain nombre de ces actions pourraient être prises rapidement. D'autres peuvent demander plus de temps, par exemple celles qui visent à accroître la capacité des bureaux de placement de mettre en œuvre des obligations d'activation plus strictes. En réalité, il faudrait prendre des mesures qui contribuent aussi à relever le défi à long terme de la viabilité budgétaire. Il s'agit notamment des actions suivantes :

- Privilégier la recherche d'emploi dès le début de la période de chômage. Cette action comprend l'évaluation immédiate de l'employabilité et la notification des postes disponibles.
- Affiner les programmes d'activation pour les rendre plus efficaces par rapport à leur coût. Il faudrait envisager d'offrir davantage de services d'orientation par le personnel du bureau de placement et de mieux adapter les programmes d'activation aux besoins de chacun, tout en affectant moins de temps et de ressources à des formations qui se sont révélées peu efficaces par rapport à leur coût. Dans la mesure où son rapport coût-efficacité est satisfaisant, on pourrait avancer la mise en route de l'activation obligatoire afin d'accélérer la transition à l'emploi. En outre, les programmes de formation devraient être structurés de telle sorte qu'ils permettent de poursuivre la recherche d'emploi. Une évaluation continue des programmes du marché du travail est indispensable, compte tenu de leur coût élevé.
- Les programmes d'activation devraient être plus étroitement ciblés sur les travailleurs âgés proches d'un départ en retraite anticipé. Mettre l'accent sur ces travailleurs dans les politiques d'activation, comme c'est le cas actuellement pour les jeunes, permettrait sans doute de réduire le chômage parmi les travailleurs âgés et peut-être même les flux d'entrées dans le programme de préretraite.
- Veiller à ce que les indemnités de chômage favorisent le retour à l'activité. Il importe que ces prestations soient versées à un stade précoce de façon que le chômeur puisse consacrer du temps à la recherche d'emploi. En même temps, si la période de chômage se prolonge, il est impératif que les critères d'ouverture des droits à prestations soient progressivement durcis, avec l'obligation de rechercher un emploi dans d'autres régions ou d'envisager une reconversion professionnelle. En particulier, les bénéficiaires d'une indemnité de chômage à temps plein qui avaient un revenu d'activité faible, et bénéficient donc d'un taux de compensation très élevé (jusqu'à 90 %) pendant quatre ans, ne sont guère incités à envisager un départ dans une autre région pour des raisons professionnelles, car ils auraient alors un revenu disponible inférieur à celui dont ils disposent s'ils restent chômeurs dans leur lieu de résidence actuel. Il faudrait envisager de réduire progressivement le taux de compensation de la prestation de chômage durant

la période de chômage, comme l'a fait récemment la Suède. En outre, une réduction de la durée de versement des indemnités de chômage à temps partiel favoriserait la recherche d'un emploi à temps plein.

Les mesures visant à promouvoir l'immigration de travailleurs, qui sont un autre élément essentiel du plan gouvernemental pour l'emploi, devraient contribuer à atténuer les pénuries actuelles de main-d'œuvre. Cependant, le Danemark ne présente pas un très bon bilan en matière d'intégration des immigrants dans le marché du travail, surtout pour ceux qui viennent de pays non occidentaux. L'écart de taux d'emploi entre les personnes nées au Danemark et les personnes nées à l'étranger est le plus important de la zone OCDE, en partie à cause des caractéristiques des immigrants, notamment leur pays d'origine. L'insuffisance de l'intégration et les caractéristiques redistributives des impôts, des prestations et des services financés par l'État font que l'entrée d'immigrants peu qualifiés n'améliore pas en général la viabilité budgétaire. En outre, le niveau élevé des taux de l'impôt sur le revenu peut dissuader les travailleurs très qualifiés de rester longtemps au Danemark. Des réformes d'accompagnement seraient donc nécessaires pour faire en sorte que l'accroissement des flux de migration ait aussi des retombées bénéfiques dans le long terme; il convient notamment de prendre des initiatives pour encourager les immigrants très qualifiés à rester au Danemark, mais aussi pour améliorer les qualifications et les perspectives d'emploi des immigrants peu qualifiés.

*Les réformes fiscales visant à promouvoir
l'offre de travail et de qualifications
devraient se poursuivre*

Le ratio impôts/PIB du Danemark étant l'un des plus élevés de la zone OCDE, il est très important d'examiner en permanence les moyens d'affiner la structure d'imposition pour atténuer les distorsions de l'offre et de l'allocation des facteurs de production, plus particulièrement du travail. De fait, la coexistence de taux d'emploi élevés et d'une faible durée moyenne du travail reflète aussi la structure du barème d'imposition des revenus : les cotisations au titre du marché du travail, les impôts sur le revenu et les taxes sur la consommation se conjuguent pour créer un coin fiscal marginal de plus de 70 % à partir d'un revenu à peine supérieur au salaire moyen à plein-temps. En 2008, l'application du crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi sera étendue, mais à titre de compensation pour les personnes qui ne travaillent pas, il y aura aussi une majoration ponctuelle de toutes les prestations de revenu, ce qui atténuera l'effet incitatif de l'extension de ce crédit d'impôt. Afin de renforcer les incitations à l'emploi, il faudrait au contraire que le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi s'accompagne d'une réduction des prestations, comme c'est le cas en Suède. En 2009, le seuil à partir duquel l'impôt intermédiaire est acquitté sera relevé de façon à être exactement le même que celui du taux d'imposition supérieur, ce qui améliorera les incitations à travailler pour un cinquième de la population active.

Par ailleurs, le taux supérieur d'imposition de 15 %, qui induit un coin fiscal marginal de 70 % pour quatre salariés à plein-temps sur dix, n'a pas été abaissé alors que son produit est faible (1 % du PIB). Selon une estimation des effets dynamiques d'une réduction du coin fiscal marginal le plus élevé, l'élargissement de la base d'imposition qui résulterait de choix moins faussés à la marge en matière de temps de travail permettrait de récupérer plus de la moitié des pertes initiales de recettes. Le taux d'autofinancement pourrait même être plus élevé dans le long terme si l'on considère toute la série de gains dynamiques qui

en découleraient : accroissement de l'effort de travail, amélioration de la formation qualifiante, début plus précoce des études et du travail chez les jeunes, moindre difficulté à attirer et conserver le personnel talentueux en provenance de l'étranger, diminution des activités de bricolage, réduction des avantages accessoires artificiels et possibilités connexes de rendre l'imposition du capital plus neutre. Par conséquent, si elle se focalise sur la réduction des taux marginaux élevés, une réforme fiscale financée est capable d'augmenter le bien-être économique individuel, en réduisant les distorsions, mais aussi en favorisant la viabilité budgétaire et en contribuant ainsi à financer la croissance de la consommation publique dans le long terme. Étant donné l'incertitude entourant l'ampleur et la date de réalisation des gains dynamiques, il convient d'adopter une approche prudente en matière de financement. Il faudrait donc en priorité abaisser le niveau élevé du taux supérieur marginal de l'impôt sur le revenu ou, à défaut, relever le seuil à partir duquel il est appliqué – mais à moins que ces allègements ne soient entièrement financés à court terme, avant d'agir on devrait attendre que le risque de surchauffe macroéconomique se soit atténué.

Les Danois vivent aujourd'hui plus longtemps, mais le mode de vie reste la clé d'une amélioration de la longévité et de l'état de santé

L'espérance de vie, quoique relativement faible par rapport à d'autres pays, s'est améliorée ces dernières années, et l'écart avec les autres pays nordiques est revenu à 2½ ans pour les femmes et à 2 ans pour les hommes en 2005. Cependant, les cancers provoquent des décès prématurés plus fréquemment que dans d'autres pays et cela pourrait refléter en partie des carences antérieures concernant l'attention portée aux soins de santé ou la qualité de ces soins. Par conséquent, il faut se féliciter de l'importance accrue accordée par les autorités à des diagnostics et traitements plus précoces, notamment pour le cancer. Cependant, un mode de vie sain est la clé de la longévité, et la stratégie de prévention attendue sera donc très salutaire : l'objectif avoué est de relever l'espérance de vie moyenne de trois ans sur une période de dix ans. En 1980, la moitié de la population adulte fumait de façon quotidienne, et le Danemark s'écartait manifestement de la norme à cet égard, mais aujourd'hui ce pourcentage est tombé à un quart, à peine un peu plus que la moyenne OCDE. En revanche, l'obésité gagne du terrain comme dans les autres pays, et la consommation excessive d'alcool, notamment chez les jeunes, demeure un problème. Les autorités ont donc raison de mettre davantage l'accent sur la nutrition et l'exercice physique, mais une autre priorité de la politique de santé publique devrait être de promouvoir une consommation d'alcool modérée et raisonnable.

Qui devrait prendre en charge la hausse des coûts de santé?

À près de 8 % du PIB, les dépenses publiques du Danemark au titre des soins de santé et de longue durée ne sont dépassées que par la France, l'Islande et l'Allemagne. De fait, la croissance de la consommation publique s'est portée en priorité sur les soins de santé, le nombre des médecins exerçant dans les hôpitaux publics ayant augmenté de près de 3 % par an ces cinq dernières années. Néanmoins, comme les dépenses privées sont plutôt limitées, les dépenses de santé totales sont proches de la moyenne OCDE, et très

inférieures à celles des États-Unis ou de la Suisse. À terme, les percées technologiques continues élargiront l'éventail des traitements efficaces et risquent d'intensifier les pressions sur les dépenses. En conséquence, les financements publics doivent être affectés en priorité aux secteurs où ils sont le plus nécessaires.

Pour les besoins en soins onéreux qui apparaissent de façon imprévisible, une assurance s'impose, et le modèle danois de soins financés par l'impôt est sans doute une solution relativement efficace et simple. À cet égard, la structure de participation aux frais pour les soins de santé apparaît judicieuse : la participation s'applique principalement aux médicaments, aux soins dentaires et à certains traitements tels que la physiothérapie. Pourtant, la part des dépenses privées a diminué ces dernières années. Il convient d'envisager un ticket modérateur pour les consultations de généralistes, comme c'est le cas dans les autres pays nordiques. Des plafonds annuels, tels ceux actuellement appliqués au ticket modérateur pharmaceutique, maintiendraient l'égalité d'accès et éviteraient de pénaliser les malades chroniques et les groupes à bas revenu. Toutefois, l'élément le plus difficile à justifier du point de vue de l'assurance sociale est le fait qu'un quart de la population âgée de 65 ans ou plus bénéficie d'une prise en charge de longue durée financés sur fonds publics, y compris pour des tâches pratiques telles que l'aide ménagère pendant quelques heures par semaine. La Norvège est le seul pays de l'OCDE offrant une couverture presque aussi large. En Suède, des soins de longue durée sont assurés à un nombre beaucoup plus restreint de personnes âgées – mais l'existence présumée d'obligations de soins informels n'empêche pas les femmes suédoises de 45-64 ans d'avoir des taux d'emploi beaucoup plus élevés que leurs homologues danoises. Un ciblage des fonds publics pour l'aide à domicile sur les personnes qui en ont réellement besoin libérerait des ressources considérables sans compromettre les objectifs d'équité. Ce serait une solution moins compliquée que de transférer une partie du financement des services de santé de base à des assureurs privés ou de mettre en place des comptes individuels d'épargne maladie. L'expansion rapide de l'assurance-maladie privée financée par l'employeur ne devrait donc pas être stimulée par une exonération complète de l'impôt sur le revenu. Financer la diversité contribue à favoriser l'innovation dans la prestation des soins, mais l'exonération d'impôt peut inciter à couvrir un large éventail de services de confort pour lesquels une assurance n'est pas indispensable, avec pour résultat une aggravation des pertes de recettes fiscales.

Il est impératif d'assurer une prestation plus efficiente des soins de santé

À la suite d'un doublement du nombre d'étudiants admis en médecine dans les années 90, le nombre de nouveaux diplômés a atteint 4 % de l'effectif des médecins en 2005. Ce chiffre est relativement élevé à l'aune internationale, et l'on peut penser que l'effectif des médecins va suivre une trajectoire de croissance plus forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En ce qui concerne les infirmières, il serait possible d'atténuer les pénuries actuelles et la demande croissante si un plus grand nombre d'entre elles travaillaient à plein-temps : à l'heure actuelle 6 infirmières sur 10 exercent à mi-temps. Il y a lieu également de redistribuer les tâches entre les professionnels de santé pour augmenter l'efficacité, développer la diffusion des technologies et faire face aux pénuries de personnel.

Le recours accru aux mécanismes de financement à l'activité semble être un facteur essentiel de la forte amélioration de la productivité dans les hôpitaux. De fait, la croissance soutenue des dépenses ces dernières années a été plus que compensée par une augmentation des activités de traitement. Les délais d'attente ont été réduits de six semaines (-20 %) entre 2002 et 2006. Le financement à l'activité peut être encore amélioré, mais le niveau des incitations pourrait être maintenu à peu près tel qu'il est aujourd'hui. Entre temps, le rôle des prestataires de soins du secteur privé pourrait être élargi via la sous-traitance et la liberté de choix de manière à garantir la contestabilité et à stimuler l'innovation. Le choix du prestataire de soins à domicile instauré il y a cinq ans a assuré efficacement la contestabilité vis-à-vis des organismes publics, même si l'effet est encore limité dans les régions où les prestataires privés ne détiennent qu'une faible part de marché. Enfin, les modalités de rémunération dans le secteur public de santé pourraient être davantage alignées sur celles du secteur privé, avec des éléments de flexibilité dans la rémunération des équipes et dans la rémunération individuelle, propres à favoriser le perfectionnement et l'effort.

*Pourrait-on rendre le système plus réactif
aux problèmes de santé qui altèrent l'aptitude
à rester sur le marché du travail?*

Un niveau d'activité élevé est nécessaire pour assurer la viabilité budgétaire et, partant, pour que des soins de qualité restent disponibles à un coût abordable. Le système de santé lui-même a un rôle à jouer à cet effet, en aidant les personnes qui souffrent de problèmes de santé à se maintenir si possible sur le marché du travail. De 2001 à 2007, la proportion de personnes de 15-64 ans percevant une prestation liée à la maladie ou à l'invalidité est passée de 9.6 % à 11.2 %. Entre-temps, la prestation de soins a augmenté principalement pour les personnes âgées de 65 ans ou plus. Une meilleure coordination entre les services de la santé et de l'emploi contribuerait à résoudre à un stade précoce les problèmes de santé qui font partie d'un ensemble complexe de facteurs susceptibles d'entraîner une rupture prolongée des liens avec le marché du travail. Plusieurs mesures pourraient être prises :

- Mettre en place une stratégie nationale pour définir et classer par ordre de priorité les mesures préventives et curatives qui aideront à maintenir les liens avec le marché du travail. Donner aux nouveaux comités de coordination, regroupant toutes les communes au sein de chaque autorité régionale, des responsabilités claires en ce qui concerne la coopération entre les prestataires de soins et les services municipaux de l'emploi qui administrent les prestations et assurent l'insertion des personnes malades ou handicapées.
- Ajuster les incitations en termes de financement pour faire avancer ces priorités : les communes pourraient prendre en charge une plus grande partie des coûts des prestations et des subventions aux emplois flexibles, à quoi s'ajouterait la mise en place d'instruments plus précis pour déterminer les besoins en matière de santé au travail.
- Développer l'utilisation de modèles – tels que la table ronde entre employeur, travailleurs sociaux des services de l'emploi, médecins et salarié – pour prendre sans tarder des mesures lorsque l'absence pour maladie se prolonge au point qu'elle risque de devenir un congé de longue durée et d'entraîner la rupture des liens avec le marché du

travail. Envisager de moduler le cofinancement des prestations maladie par l'employeur en fonction de la participation aux tables rondes ou à des formes de dialogue similaires. Une partie des prestations de maladie et d'invalidité devrait être ajustée de façon que le maintien ou le retour dans l'emploi non subventionné s'avère financièrement intéressant. Cela concerne en particulier le programme d'emplois flexibles, dans lequel la subvention publique couvre à l'heure actuelle la totalité de la perte de revenu liée à la réduction de la capacité de travail. De ce fait, les employeurs, de même que les bénéficiaires du programme, sont manifestement incités à rechercher un emploi flexible plutôt que de prendre un autre emploi qui serait plus aisé à assurer mais moins rémunérateur. Étant donné que l'état de santé est parfois difficile à évaluer de manière objective, un certain élément d'auto-assurance pourrait être justifié pour éviter la surutilisation du dispositif : le salaire correspondant à un emploi flexible devrait être plus bas que pour un emploi non subventionné normal. À titre d'exemple, dans le cadre d'un emploi flexible, un salaire pourrait être versé pour les heures travaillées et une indemnité de chômage pour les heures non travaillées. De manière générale, la subvention maximale au titre d'un emploi flexible devrait être encore abaissée jusqu'à ce qu'elle devienne égale ou inférieure aux prestations d'invalidité.

Le régime de retraite professionnel arrive à maturité...

Le système de retraite professionnel a atteint une large couverture au début des années 90. Fondé sur des accords entre syndicats et employeurs, il a pour but de compléter la pension publique. Les taux de cotisation ayant désormais atteint les niveaux initialement prévus, l'heure est venue de faire le bilan et d'évaluer le système et ses résultats. Conjugué à la composante de base et à la composante sous conditions de ressources de la pension publique, le régime professionnel s'est traduit par des actifs de fonds de pension, des taux de remplacement et des prévisions de patrimoine qui sont aujourd'hui parmi les plus élevés de la zone OCDE. Le système de retraite dans son ensemble assure une couverture complète et est presque le seul à obtenir des niveaux élevés de prestations privées de retraite sans pratiquement aucun recours à la contrainte réglementaire. Toutefois, les personnes qui n'ont que des liens marginaux avec le marché du travail risquent de ne pas profiter de ces gains. La meilleure façon de résoudre ce problème serait peut-être de mettre en œuvre des politiques du marché du travail destinées à accroître l'emploi parmi ces groupes. D'un autre côté, des travailleurs à bas revenu ayant des liens étroits avec le marché du travail sont susceptibles d'avoir un revenu à la retraite supérieur à leur revenu d'activité. À cet égard, il y a lieu de réduire le montant des avantages spéciaux et des prestations hors retraite en faveur des personnes âgées. On pourrait également envisager de développer les choix et la flexibilité pour différents aspects du système de retraite, notamment le profil des cotisations et l'étendue de la couverture d'assurance.

... mais l'imposition des revenus du capital hors pensions appelle l'attention

Il existe des différences sensibles entre les impôts perçus sur différents types de revenu du capital, le produit des fonds de pension étant taxé bien plus légèrement que les revenus des actifs détenus ailleurs. En outre, les allègements fiscaux en faveur des retraites

conjugués à une déductibilité fiscale généreuse des paiements d'intérêts peuvent encourager la planification fiscale, par exemple au moyen de nouveaux produits hypothécaires flexibles. Abaisser les taux d'imposition des revenus du capital hors du système de retraite, ainsi que la valeur fiscale des revenus du capital négatifs, aurait pour effet de réduire l'allègement d'impôt en faveur des pensions et, du même coup, d'atténuer les incitations à la planification fiscale.

Chapitre 1

Principaux enjeux de la politique économique danoise

L'économie danoise est arrivée à un tournant. Des progrès considérables ont été accomplis ces 25 dernières années grâce à des politiques macroéconomiques axées sur la stabilité et à des réformes progressives tournées vers l'avenir. Après une réduction rapide de la dette, les finances publiques sont mieux préparées au vieillissement de la population que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En outre, un marché du travail flexible, conjugué au soutien actif apporté aux personnes qui perdent leur emploi, constitue une bonne base pour tirer parti de la mondialisation. Néanmoins, cette stabilité économique pourrait être menacée : des hausses de salaires excessives pourraient compromettre la stabilité des anticipations d'inflation, de sorte que la vive expansion actuelle risquerait de se solder par une forte poussée du chômage, qui dépasserait de loin les niveaux d'équilibre structurel. Une forte correction pourrait s'ensuivre sur le marché du logement et déboucher sur une récession peut-être prolongée. Nous examinons d'abord dans ce chapitre le problème urgent de la surchauffe que doit éviter le gouvernement, et les objectifs de la politique budgétaire. Nous évaluons ensuite l'économie danoise d'un point de vue structurel et identifions les principaux enjeux de la politique économique à court et moyen terme.

À première vue, l'économie danoise se porte extrêmement bien : la croissance est vigoureuse, le chômage est tombé à un niveau sans précédent et le pays affiche les excédents budgétaires les plus volumineux de l'Union européenne (UE). Cela tient en partie à des réformes progressives qui ont contribué à renforcer l'offre potentielle dans l'économie, mais aussi dans une large mesure à une très forte demande consécutive à l'envolée du marché du logement, à des mesures de relance budgétaire, ainsi qu'au niveau élevé des prix des actifs et du pétrole, qui ont renforcé les finances publiques grâce à l'apport de recettes temporaires. Depuis la mi-2006, la croissance du produit intérieur brut (PIB) s'est tassée pour s'établir aux alentours de son taux potentiel, mais un large écart de production positif de quelque 1½ pour cent du PIB subsiste, sur fond de fortes tensions au niveau des capacités et de pénuries de main-d'œuvre. La précédente *Étude* relevait un risque de surchauffe macroéconomique (OCDE, 2006a). Depuis lors, ce problème a pris un caractère urgent : éviter cette surchauffe constitue probablement la tâche économique la plus délicate que doivent mener à bien les autorités aujourd'hui. En outre, un certain nombre de problèmes essentiels de nature plus structurelle devraient être traités :

- La réduction rapide de la dette ces dernières années est un acquis qui ne doit pas être dilapidé. Il est essentiel que soient respectés les objectifs définis dans la version révisée de la stratégie budgétaire à moyen terme (chapitre 2).
- Les fortes pénuries de main-d'œuvre actuelles constituent une raison supplémentaire d'engager des réformes en vue de ramener à l'emploi les groupes marginaux (chapitre 3), et une fois le risque de surchauffe atténué, il conviendrait d'abaisser le niveau élevé des taux marginaux d'imposition (chapitre 4). Cela renforcerait en outre la capacité du Danemark de tirer parti de la mondialisation.
- Satisfaire les attentes de la population, qui souhaite voir augmenter rapidement la qualité des services financés sur fonds publics, sans compromettre pour autant la viabilité des finances publiques, n'ira pas non plus de soi. Dans le secteur des soins de santé, en particulier, où les nouvelles technologies médicales et le vieillissement constituent les principaux facteurs d'augmentation des coûts, les autorités devront trouver un juste équilibre entre financements publics et privés, poursuivre les efforts déployés pour réaliser des gains d'efficacité, et s'interroger sur la manière dont le système de santé peut contribuer à empêcher les phénomènes d'exclusion du marché du travail (chapitre 5).
- Le système de retraite professionnel a franchi un cap décisif, puisque les taux de cotisation définis dans les conventions collectives sont maintenant au niveau qui avait été fixé initialement comme objectif. Par ailleurs, les pouvoirs publics doivent réexaminer la fiscalité du capital (chapitre 6).

Le risque de surchauffe constitue un problème urgent

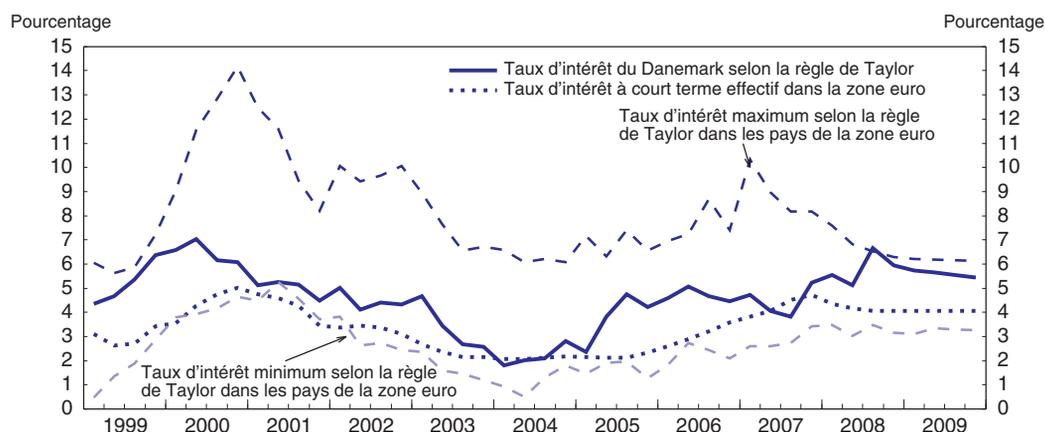
Après une augmentation progressive des taux d'intérêt, l'envolée des prix des logements a pris fin, et les crédits hypothécaires pèsent sur le revenu disponible. La croissance de la

consommation privée a fléchi, et la construction de logements a cessé de progresser. La confiance des consommateurs a reculé, mais elle reste supérieure à son niveau moyen antérieur. Par ailleurs, la demande a conservé toute sa vigueur à l'exportation; le rythme des commandes s'accélère, mais, compte tenu de l'intensification de l'utilisation des capacités et des pénuries de main-d'œuvre, les volumes effectifs d'exportations ont modérément augmenté dernièrement. Dans certaines professions – tant publiques que privées – le nombre de postes vacants est supérieur au nombre de chômeurs. La hausse des prix à la consommation est tombée temporairement à 1 % seulement à la mi-2007, mais elle a ensuite progressé rapidement pour dépasser 2 % à la fin de l'année. De plus, l'inflation endogène se renforce, et depuis le deuxième trimestre 2007 la croissance des salaires s'est redressée.

Les conditions monétaires ont déterminé l'évolution du marché du logement

L'orientation de la politique monétaire est maintenant redevenue neutre. Le taux de change étant fixe vis-à-vis de l'euro, la banque centrale danoise reproduit tous les mouvements des taux directeurs de la Banque centrale européenne. En conséquence, les taux d'intérêt à court terme ont augmenté progressivement en 2006 et jusqu'à l'automne 2007. Dernièrement, ils se sont stabilisés en raison des turbulences observées sur les marchés mondiaux de capitaux. Cette augmentation a contribué à contenir la demande, puisque, selon une analyse présentée dans la précédente *Étude*, une hausse d'un point de pourcentage des taux d'intérêt à court terme réduit le niveau du PIB de 0.4 % environ, sachant que plus de la moitié de cet effet se matérialise en l'espace de deux trimestres. Ces mécanismes de transmission monétaire semblent s'être renforcés par rapport à la manière dont ils fonctionnaient voilà quelques décennies, peut-être en raison de l'évolution des marchés hypothécaires (voir l'annexe 1.A3 dans OCDE, 2006a). Néanmoins, les taux d'intérêt seront sans doute nettement en deçà du niveau optimal calculé à partir d'une règle de Taylor simple pour l'économie danoise tout au long de la période 2008-09 (graphique 1.1)¹. L'appréciation de l'euro et, partant, de la couronne danoise face au dollar contribue à modérer la demande totale, mais comme les marchés

Graphique 1.1. Taux d'intérêt selon la règle de Taylor pour le Danemark et les pays de la zone euro¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/262745262813>

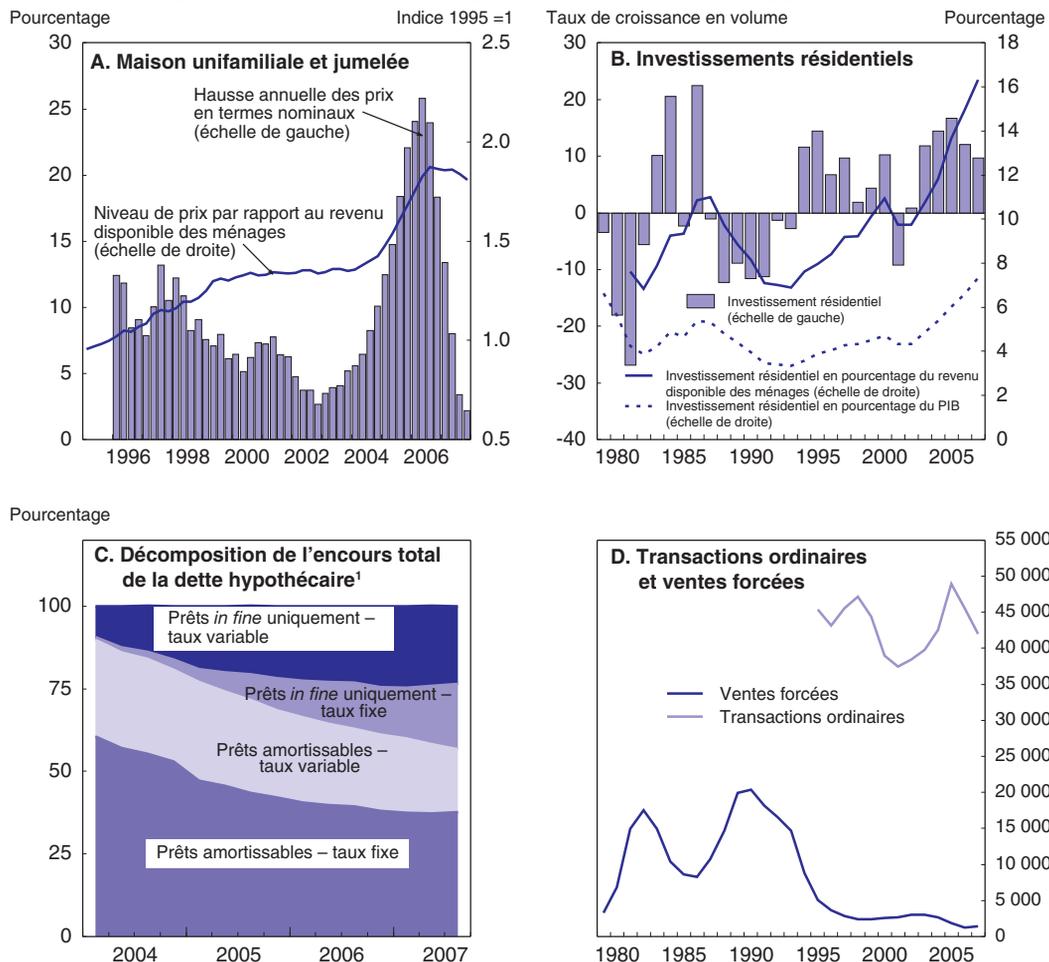
1. La formule de calcul du taux d'intérêt fondée sur la règle de Taylor se présente comme suit : $i = 2 + \text{inflation} + 0.5 * \text{écart de production} + 0.5 * (\text{inflation} - 1.9)$.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données des *Perspectives économiques* n° 82, actualisées en fonction des résultats de l'inflation en 2007 T4.

voisins tiennent une place prédominante dans les exportations du Danemark, l'appréciation effective de la couronne a été de 1-2 % par an à peine en 2006 et en 2007. Par conséquent, les conditions monétaires, c'est-à-dire les taux d'intérêt et les taux de change pris ensemble, sont simplement redevenues neutres.

L'évolution du marché du logement reflète celle des taux d'intérêt. Les prix moyens nationaux des logements sont restés constants en termes nominaux du deuxième au troisième trimestre et de nouveau au quatrième trimestre 2007, marquant ainsi la fin d'une période d'envolée spectaculaire au cours de laquelle les hausses de prix annuelles avaient atteint un sommet de 26 % au printemps 2006 (graphique 1.2). Toutefois, la correction qui suit fréquemment de tels épisodes n'a, jusqu'ici, pas eu lieu. Les ventes forcées sont devenues plus fréquentes durant le premier semestre 2007, mais elles se sont stabilisées au second semestre à moins d'un dixième du nombre auquel elles s'établissaient lors de la récession de la fin des années 80. Apparemment, les banques ont appliqué des critères d'octroi de prêts plus prudents au cours de cette phase d'expansion. Cette situation pourrait s'expliquer également par le fait que la progression rapide des

Graphique 1.2. **Prix des logements et emprunts hypothécaires**



1. Les premiers prêts à remboursement *in fine* ont fait leur apparition sur le marché hypothécaire danois à l'automne 2003.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, Statistiques Danemark et Association des établissements danois de crédit hypothécaire.

prêts à remboursement *in fine* permet aux ménages dont les ressources sont limitées de conserver une marge de liquidités. Contrairement aux États-Unis, le Danemark n'a été affecté que de manière limitée par les récentes turbulences financières, car les établissements de crédit hypothécaire conservent dans leurs comptes les prêts accordés et les financent avec des obligations ayant un coupon et une échéance identiques à ceux des créances considérées, ce qui implique qu'aucun refinancement *via* le marché interbancaire n'est nécessaire (Danske Bank, 2007). Néanmoins, dans la mesure où le niveau des prix est supérieur à celui que justifieraient les taux d'intérêt et d'autres facteurs fondamentaux, des risques subsistent.

La fin de l'envolée des prix des logements devrait bientôt déboucher sur une correction à la baisse dans le secteur de la construction. L'investissement résidentiel a enregistré des taux de croissance à deux chiffres au cours de la période 2003-06, et a représenté en 2007 plus de 7 % du PIB – soit un niveau nettement supérieur à la moyenne de 5¾ pour cent mesurée entre 1966 et 2006. Grâce au gel des impôts fonciers prélevés sur les logements en termes nominaux, introduit en 2001-02, et à la libéralisation du crédit hypothécaire en 2003-04, la demande de logements a indéniablement augmenté. En conséquence, l'investissement résidentiel a enregistré une hausse plus forte que celle à laquelle on pouvait s'attendre compte tenu du (bas) niveau des taux d'intérêt de ces dernières années, sur la base des relations observées antérieurement entre ces deux variables. L'activité devrait vraisemblablement rester dynamique dans le secteur de la construction jusqu'à ce que le parc de logements ait suffisamment augmenté pour satisfaire la demande. Par la suite, la construction résidentielle devrait se contracter et revenir à un niveau plus normal en proportion du PIB, comme indiqué dans le numéro 82 des *Perspectives économiques de l'OCDE* (OCDE, 2007a). Il est possible que l'économie s'approche de ce tournant, dans la mesure où le nombre de nouveaux permis de construire et les mises en chantier sont en diminution².

Les tensions s'accroissent sur le marché du travail

Malgré la situation du marché du logement et le ralentissement de la croissance du PIB, les employeurs renforcent leurs effectifs à un rythme rapide. L'emploi a enregistré un bond de près de 2½ pour cent en glissement annuel au troisième trimestre 2007. Le chômage a atteint son point le plus bas depuis 30 ans à la mi-2006 et continue de baisser. Toutefois, moins de la moitié de la progression de l'emploi est imputable au recul du chômage, dont le taux déclaré a connu une baisse régulière de l'ordre de 1 point de pourcentage par an, passant d'un sommet de 6.9 % au mois de décembre 2003 à un point bas record de 2.7 % en décembre 2007. Dans le même temps, le taux de chômage établi à partir de l'enquête sur la population active n'a baissé que de 2 points par rapport au pic de 5½ pour cent qu'il avait atteint en 2004. L'écart entre cette mesure du chômage et son taux déclaré pourrait s'expliquer par le fait que les personnes ne faisant pas partie de la population active ont intensifié leurs efforts de recherche d'emploi, en raison de l'augmentation du nombre de postes à pourvoir. De fait, les flux nets des programmes d'assistance sociale et de formation professionnelle des actifs vers l'emploi ont représenté près de 1 % de la population active au cours de la période de 12 mois allant jusqu'à octobre 2007. Il est possible que les immigrants venant travailler au Danemark et les travailleurs frontaliers aient renforcé l'offre de main-d'œuvre dans les mêmes proportions – soit nettement plus qu'au cours des précédents cycles.

Parallèlement, l'emploi ayant progressé beaucoup plus rapidement que la production, la productivité a diminué. Au deuxième trimestre 2007, les coûts unitaires de main-d'œuvre avaient augmenté en glissement annuel de 5.3 % dans le secteur industriel et de 5.1 % dans celui des services. Sachant que ces mêmes taux d'augmentation se sont établis respectivement à 0.4 % et 3.4 % seulement pour l'ensemble de la zone OCDE, il est clair que les exportations danoises deviennent moins compétitives. En 2007, ce phénomène a été exacerbé par l'appréciation de 2 % du taux de change effectif nominal de la couronne danoise, due notamment à la baisse de 20 % du dollar par rapport à l'euro au cours de l'année.

Perspectives à court terme

Après avoir eu une longueur d'avance sur d'autres pays dans le cadre de la reprise européenne, le Danemark devrait maintenant afficher une croissance inférieure à celle de ses voisins et de la zone euro tout au long de la période considérée (tableau 1.1). La composition de la croissance reflètera le degré d'exposition variable de ses différents constituants aux contraintes découlant de la raréfaction des capacités disponibles et aux pertes persistantes de compétitivité.

- La consommation privée a fléchi temporairement après la fin de l'envolée des prix des logements à la mi-2006, mais le dynamisme du marché du travail semble avoir depuis lors renforcé suffisamment le revenu disponible des ménages pour que la consommation redémarre, tandis que le taux d'épargne est revenu à son niveau moyen de long terme³. Les ventes d'automobiles, qui constituent un indicateur avancé fiable, se sont vigoureusement redressées à l'automne 2007, enregistrant un taux de croissance annualisé à deux chiffres. Cela laisse à penser que la consommation privée devrait être une composante stable de la demande tout au long de la période considérée, enregistrant une croissance légèrement plus rapide que celle du PIB.
- Comme indiqué plus haut, un reflux de la construction de logements constitue peut-être l'élément le plus prévisible des perspectives à court terme. L'investissement des entreprises devrait également se tasser : le taux d'utilisation des capacités reste élevé dans le secteur manufacturier, mais la confiance des chefs d'entreprise a reflué et s'est stabilisée aux alentours de son niveau moyen antérieur.
- Ces dernières années, le manque de moyens matériels a contraint les entreprises à décliner des commandes à l'exportation, mais on peut s'attendre à ce que l'accentuation de la pression des coûts sape la compétitivité des produits danois, réduise la demande étrangère et entraîne une perte marquée de parts de marché à l'exportation. Cela étant, l'affaiblissement progressif de la demande intérieure limitera la contribution négative du solde extérieur à la croissance.

Quelle sera l'ampleur de la surchauffe et quelles mesures faudrait-il prendre pour y faire face?

Malgré le ralentissement de la croissance du PIB, un volumineux écart de production positif devrait persister, et les tendances inflationnistes pourraient bientôt se renforcer. La forte réaction des salaires observée dans le secteur de la construction au cours de l'envolée du marché du logement du milieu des années 80 n'a pas eu lieu cette fois-ci. Cela pourrait bien s'expliquer par le fait que le secteur privé est désormais plus exposé à la concurrence internationale, notamment via l'immigration de travailleurs du bâtiment en provenance des nouveaux États membres de l'UE. Conjugué à d'autres facteurs, cet élément a réduit le

Tableau 1.1. Perspectives économiques à court terme du Danemark
Perspectives économiques de l'OCDE telles que publiées le 6 décembre 2007¹

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	T4-2008	T4-2009
		Variation en pourcentage par rapport à l'année précédente, en volume (aux prix de 2000)						
Consommation privée	708.5	4.2	3.1	1.9	1.7	1.5	1.5	1.5
Consommation publique	388.5	1.1	1.5	1.9	2.2	1.4	2.0	1.2
Formation brute de capital fixe (FBCF)	283.5	9.6	12.9	5.0	2.3	1.1	2.0	0.8
Construction de logements du secteur privé	78.4	16.7	12.0	9.6	-1.0	-4.3	-2.5	-5.2
FBCF du secteur privé non résidentiel	179.3	7.5	13.3	5.3	3.9	3.0	3.9	2.8
FBCF du secteur public	25.8	3.0	13.1	-13.0	3.1	7.8	5.5	9.3
Demande intérieure finale	1 380.4	4.4	4.8	2.6	2.0	1.4	1.8	1.3
Variation des stocks ²	7.0	-0.1	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	1 387.4	4.3	5.2	2.8	2.0	1.4	1.7	1.2
Exportations de biens et services	667.3	7.2	10.1	3.2	4.7	3.9	4.3	3.6
Importations de biens et services	595.4	10.7	14.4	4.7	5.4	5.1	5.5	4.9
Solde extérieur ²	72.0	-1.0	-1.4	-0.6	-0.3	-0.5	-0.5	-0.6
PIB aux prix du marché	1 459.4	3.1	3.5	2.0	1.7	0.8	1.2	0.6
Indice implicite des prix du PIB		3.2	2.2	2.0	3.0	2.9	3.1	2.8
<i>Pour mémoire</i>								
Écart de production		0.1	1.6	1.7	1.6	1.0	1.4	0.7
Taux de chômage ³		4.8	3.9	3.5	3.4	3.6	3.5	3.6
Écart de chômage ³		-0.2	0.6	0.9	1.0	0.7	0.9	0.6
Emploi total	2 747	0.7	2.0	2.4	0.0	-0.7	-0.4	-0.8
Nombre moyen d'heures travaillées	1 558.0	1.0	0.7	0.2	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Indice des prix à la consommation		1.8	1.9	1.6	2.4	2.7	2.8	2.7
Taux de salaire dans le secteur privé ⁴		3.3	3.3	4.0	4.6	4.5	4.7	4.4
Taux d'épargne des ménages ⁵		-2.5	-0.2	3.2	3.9	4.4	4.1	4.6
Solde financier des administrations publiques ⁶		4.6	4.7	4.8	3.8	3.0	3.5	2.7
Solde des paiements courants ⁶		3.8	2.4	1.2	1.0	0.7	0.8	0.6
Croissance des marchés à l'exportation		7.2	8.9	5.7	6.7	6.8	6.8	6.8
Part de marché à l'exportation		0.1	1.1	-2.4	-1.9	-2.7	-2.3	-3.0
PIB aux prix du marché des principaux marchés d'exportation du Danemark								
Zone euro (44 % des exportations danoises)		1.6	2.9	2.6	1.9	2.0	1.9	2.0
Allemagne (17 % des exportations danoises)		1.0	3.1	2.7	1.8	1.6	1.6	1.7
Suède (13 % des exportations danoises)		2.9	4.5	3.4	3.2	2.6	2.8	2.5
Royaume-Uni (9 % des exportations danoises)		1.8	2.9	3.1	2.0	2.4	1.7	2.9
États-Unis (7 % des exportations danoises)		3.1	2.9	2.2	2.0	2.2	1.6	2.6

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

1. Le n° 82 des *Perspectives économiques de l'OCDE* repose sur les informations disponibles au 21 novembre 2007, c'est-à-dire avant que les statistiques du troisième trimestre 2007 et des données rétrospectives révisées ne soient publiées le 28 novembre. Cela influe sur l'évaluation relative à l'année 2007, mais pas sur les chiffres concernant le dernier trimestre 2008 et 2009 qui figurent dans les deux colonnes de droite du tableau.
2. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.
3. Taux établi à partir de l'enquête sur la population active, qui diffère de +/-½ point de pourcentage du taux de chômage déclaré.
4. Variation du salaire par personne employée dans le secteur privé, calculée à partir des variations du salaire horaire et du nombre moyen d'heures travaillées.
5. En pourcentage du revenu disponible, déduction faite de la consommation de capital fixe des ménages.
6. En pourcentage du PIB.

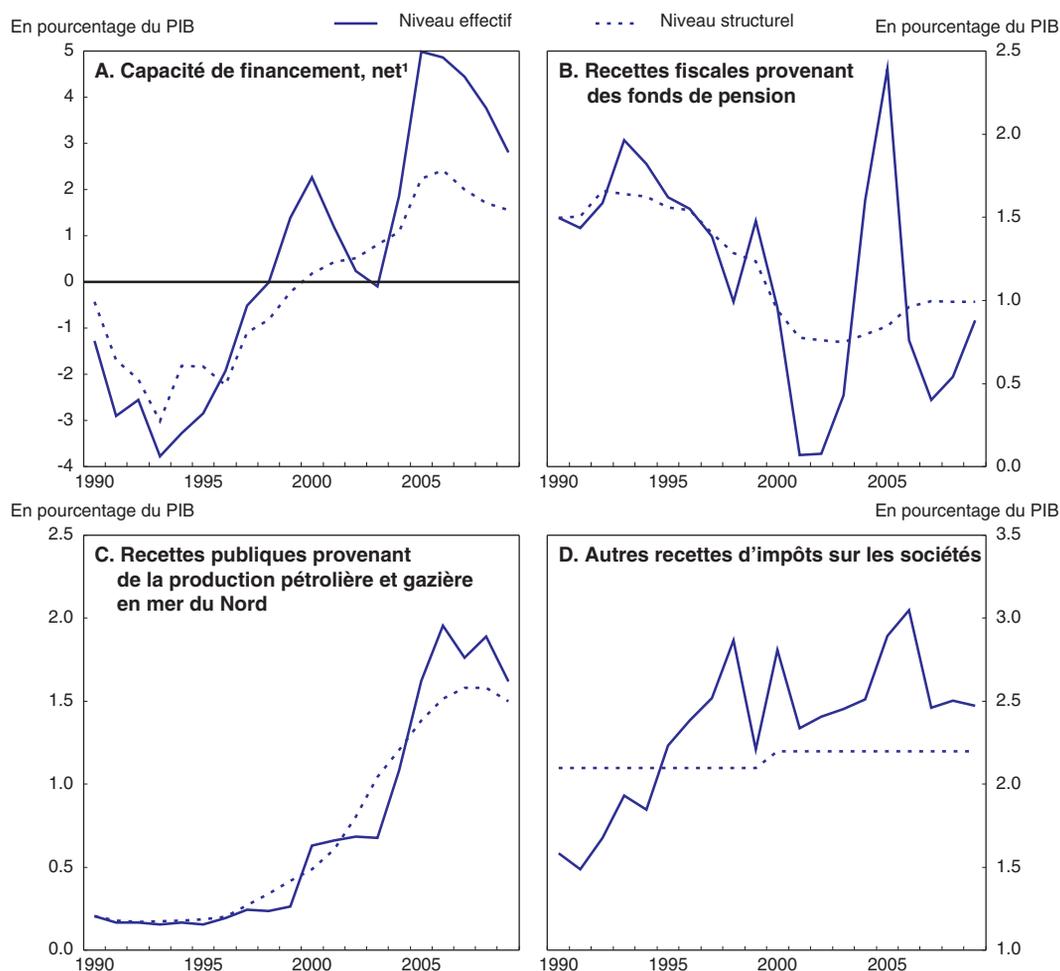
Source : Base de données du n° 82 des *Perspectives économiques de l'OCDE* et *Statistiques Danemark*.

taux de chômage structurel. Néanmoins, la surchauffe pourrait trouver sa source dans le secteur public, dont les accords salariaux doivent être renouvelés début 2008. Or, si les revendications salariales très fortes qui s'expriment actuellement devaient être satisfaites, elles pourraient bien contribuer à l'augmentation des salaires locaux et entraîner de nouvelles pertes de compétitivité dans le secteur privé, où les conventions collectives récemment signées prévoient au demeurant des hausses de salaire horaire allant de 4 % à 4½ pour cent. De la sorte, une spirale générale des salaires pourrait être déclenchée. Jusqu'ici, le régime de changes fixes, caractérisé par un haut degré de crédibilité, a fermement ancré les anticipations d'inflation à un niveau compatible avec la stabilité des prix telle que définie par la BCE. De surcroît, le bas coût des importations, lié à la faiblesse du dollar, a maintenu la hausse des prix à la consommation à un faible niveau jusque vers la fin de 2007. Les augmentations des prix du pétrole et des autres matières premières ont été absorbées dans une certaine mesure dans les bénéfices des entreprises, mais cela ne pourra vraisemblablement pas durer. La combinaison de ces facteurs pourrait déstabiliser les anticipations d'inflation et provoquer une réelle surchauffe macroéconomique.

Compte tenu de son régime de taux de change fixe, le Danemark se trouve dans la même situation que les pays de la zone euro, au sens où il ne peut utiliser de façon indépendante la politique monétaire pour stabiliser son économie. Les autorités doivent donc conduire leur politique monétaire en tenant compte de ses effets sur la demande globale. Il conviendrait au minimum de laisser jouer les stabilisateurs automatiques. Dans l'idéal, les mesures budgétaires discrétionnaires devraient en outre aller à contre-courant de la conjoncture, et contribuer à stabiliser la demande lorsque des fluctuations débouchent sur un volumineux écart de production positif ou négatif. Reste que la politique budgétaire n'a pas vraiment joué un tel rôle dernièrement, puisqu'elle s'est révélée de fait procyclique. Selon les estimations du gouvernement, l'effet de relance dû aux mesures budgétaires devrait ajouter pas moins de 0.3 point à la croissance du PIB en 2008 (ministère des Finances, 2007a). D'autres estimations indiquent que cet effet de relance pourrait être encore plus fort, puisqu'il représenterait 0.5 point de croissance supplémentaire en 2008 et 0.3 point en 2009 (Conseil économique, 2007). Ces chiffres ont été obtenus en cumulant les effets estimés de chacune des composantes du budget, tout en tenant compte des différences entre les multiplicateurs budgétaires applicables aux diverses composantes des dépenses et des recettes. Tant le ministère des Finances que le Conseil économique estiment que les deux tiers de cet effet de relance sont imputables à la croissance exceptionnellement vigoureuse de la consommation publique, et le tiers restant aux réductions de l'impôt sur le revenu qui seront instaurées en 2008-09. En fait, la récente vigueur des recettes budgétaires revêt dans une large mesure un caractère cyclique, lié notamment à l'imposition sur la base des droits constatés des plus-values provenant des placements des organismes de retraite, ainsi qu'aux recettes des activités de production de pétrole et de gaz en mer du Nord (graphique 1.3).

Il est inhabituel que la politique budgétaire ne joue pas un rôle plus stabilisateur au Danemark. Au cours de la forte expansion des années 90, les autorités étaient intervenues sur le plan budgétaire bien avant que l'écart de production n'eût atteint l'ampleur qui le caractérise aujourd'hui : un durcissement précoce et progressif en 1996 et 1997, puis le plan Whitsun de 1998 avaient joué un rôle crucial en ralentissant la croissance de la demande globale, et permis d'éviter ainsi une surchauffe. Cette approche avait prolongé l'expansion économique, et préparé le terrain à des réformes structurelles progressives accompagnées d'une stabilité de la demande ayant permis de transformer la progression

Graphique 1.3. **Niveaux effectif et structurel du solde budgétaire et des recettes budgétaires**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/262777232275>

1. Le solde budgétaire structurel est ici ajusté en fonction de la contribution spéciale de retraite qui a été instituée en 1998, mais suspendue sur la période 2004-08.

Source : Ministère des Finances (2008), Økonomisk Redegørelse, février.

de l'offre de main-d'œuvre en augmentation de l'emploi. Le risque inhérent à la politique budgétaire actuelle est que le manque de prudence des autorités débouche sur une surchauffe et une fin prématurée de la phase d'expansion économique en cours, les pénuries de main-d'œuvre se résorbant avant que les réformes axées sur l'offre n'aient eu le temps de donner des résultats. La forte insuffisance actuelle de l'offre de travail représente une excellente occasion de poursuivre les réformes destinées à aider les personnes qui se trouvent en marge du marché de l'emploi. Toutefois, pour prendre pied durablement dans le monde du travail, elles auront besoin de temps.

Un atterrissage en douceur impliquerait une montée progressive du chômage vers son niveau structurel, avec une atténuation des pénuries de main-d'œuvre. Un scénario moins favorable se dessinerait si la croissance de la demande n'est pas maîtrisée à court terme. Des hausses de salaire excessives, une dégradation des anticipations d'inflation et une érosion de la compétitivité pourraient en définitive provoquer une forte poussée du chômage qui dépasserait nettement les niveaux d'équilibre structurel avant que les

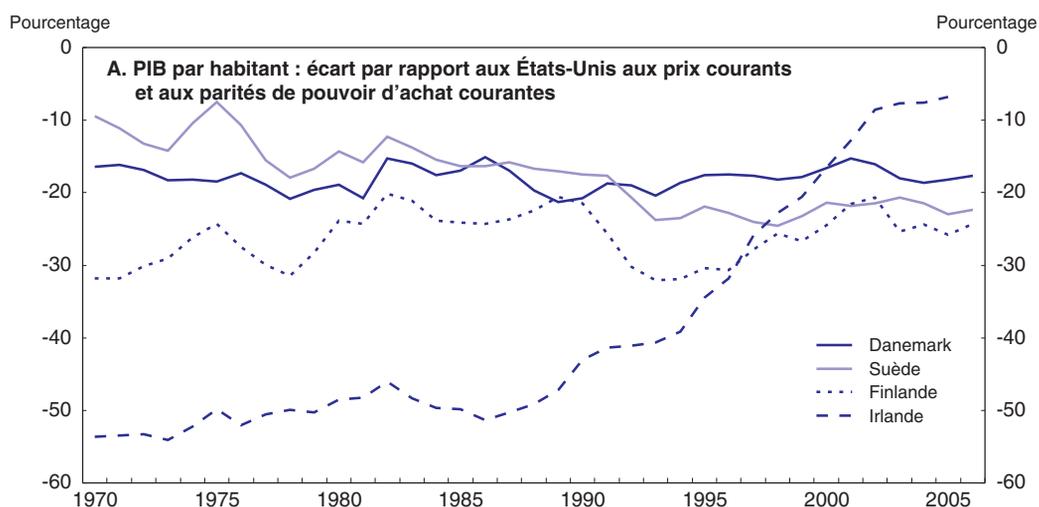
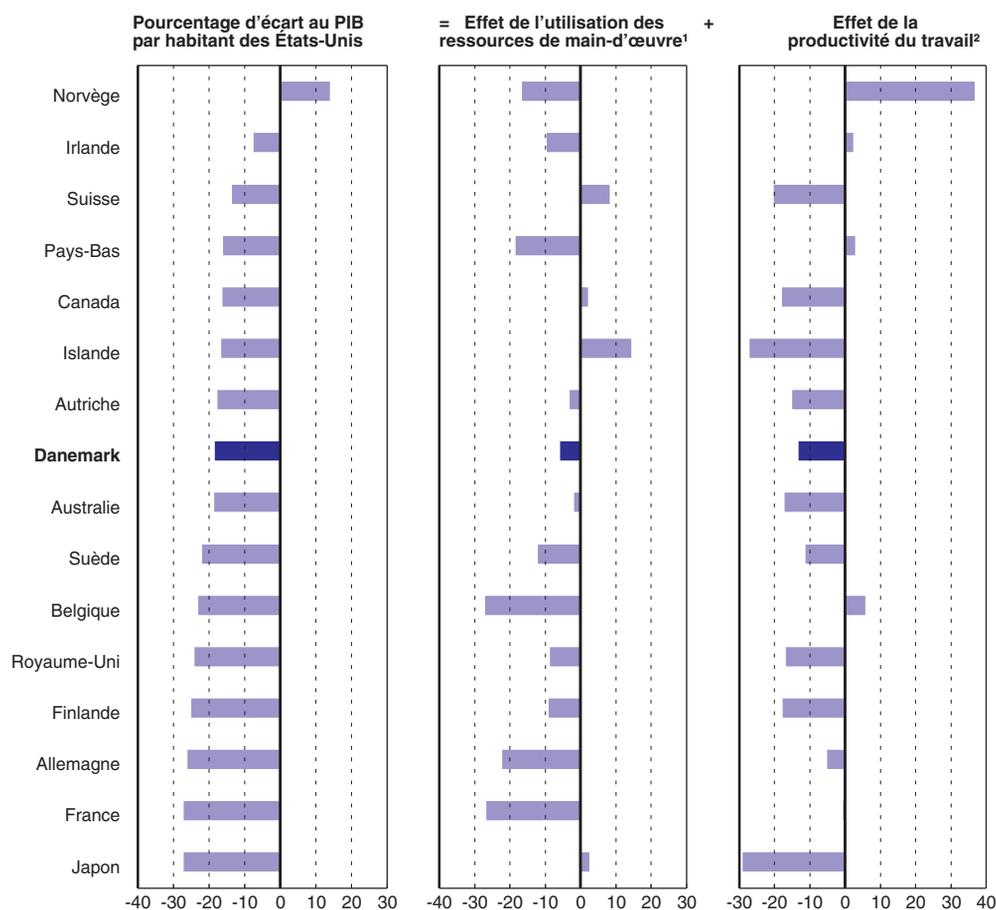
anticipations inflationnistes ne soient corrigées à la baisse. Les prix des logements étant supérieurs au niveau que justifieraient les taux d'intérêt et d'autres paramètres fondamentaux, cette évolution pourrait déclencher une sévère correction, marquée par des ventes forcées et une chute brutale des prix immobiliers, ce qui déprimerait l'investissement et viendrait s'ajouter à l'effet direct de l'aggravation du chômage sur la consommation. Au pire, cette succession d'événements pourrait déboucher sur une récession prolongée. L'évolution de la situation dépendrait alors dans une large mesure de la réaction de la main-d'œuvre étrangère, qui pourrait soit rester au Danemark, soit partir à l'étranger et atténuer du même coup la hausse du chômage.

Évaluation structurelle de l'économie danoise

Abstraction faite du risque de surchauffe susmentionné, la situation de l'économie danoise est relativement saine en termes structurels. Elle reflète une approche des réformes progressive, mais tournée vers l'avenir, visant à récolter les fruits de l'ouverture et de la flexibilité des marchés, allant de pair avec une politique active destinée à renforcer les capacités des personnes licenciées et à les aider à retrouver un emploi. Le trait le plus frappant – quoique moins connu au niveau international – réside dans un engagement séculaire profondément enraciné en faveur du libre-échange. Les indicateurs de l'OCDE montrent en effet systématiquement que le Danemark s'apparente davantage aux pays anglo-saxons qu'à ceux d'Europe continentale par sa réglementation des marchés de biens et services propice aux échanges et à la concurrence (Conway et al., 2005 et 2006). En outre, l'efficacité du marché est étayée par le niveau élevé de transparence des transactions commerciales et de la gestion des affaires publiques (Transparency International, 2007) et, à la différence d'autres pays nordiques, le Danemark ne s'est jamais caractérisé par une forte présence capitaliste de l'État dans le secteur des entreprises (Paldam et Christoffersen, 2006). Dans la mesure où le Danemark dispose également d'une main-d'œuvre bien formée et d'institutions qui s'emploient activement à ramener les bénéficiaires de prestations sociales sur le marché du travail, toutes les conditions sont réunies en termes d'action publique pour que l'ensemble des composantes de la société puissent tirer parti de la mondialisation. Les réformes en cours, notamment la Stratégie gouvernementale d'adaptation à la mondialisation et le vaste Accord sur la protection sociale de 2006, vont renforcer ces atouts (gouvernement danois, 2006a, 2006b et 2007a). Par conséquent, les analyses et recommandations présentées dans cette *Étude* ne portent pas sur des changements radicaux destinés à remédier à de graves lacunes de l'économie danoise, mais visent à tirer parti des atouts dont elle dispose déjà. Compte tenu du niveau élevé des ambitions sociales et des fortes attentes de la population en matière de développement des services financés sur fonds publics, les autorités ne peuvent guère se permettre de relâcher leurs efforts. Le niveau du PIB par habitant est certes élevé comparé à celui de la plupart des autres pays nordiques et européens, mais l'écart de PIB par habitant de 15 à 20 % qui sépare le Danemark des États-Unis est resté constant depuis les années 70. Il tient à une plus faible utilisation de la main-d'œuvre ainsi qu'à une moindre productivité, ce qui indique qu'il existe des marges de progression dans ces deux domaines (graphique 1.4).

Taux d'emploi et nombre d'heures travaillées

Les taux d'emploi sont élevés, mais le nombre moyen d'heures travaillées par an par actif occupé est faible. L'offre de main-d'œuvre, mesurée par le nombre total d'heures travaillées rapporté à la population d'âge actif, est donc proche de la moyenne OCDE (graphique 1.5). L'écart de taux d'emploi global est essentiellement imputable au taux

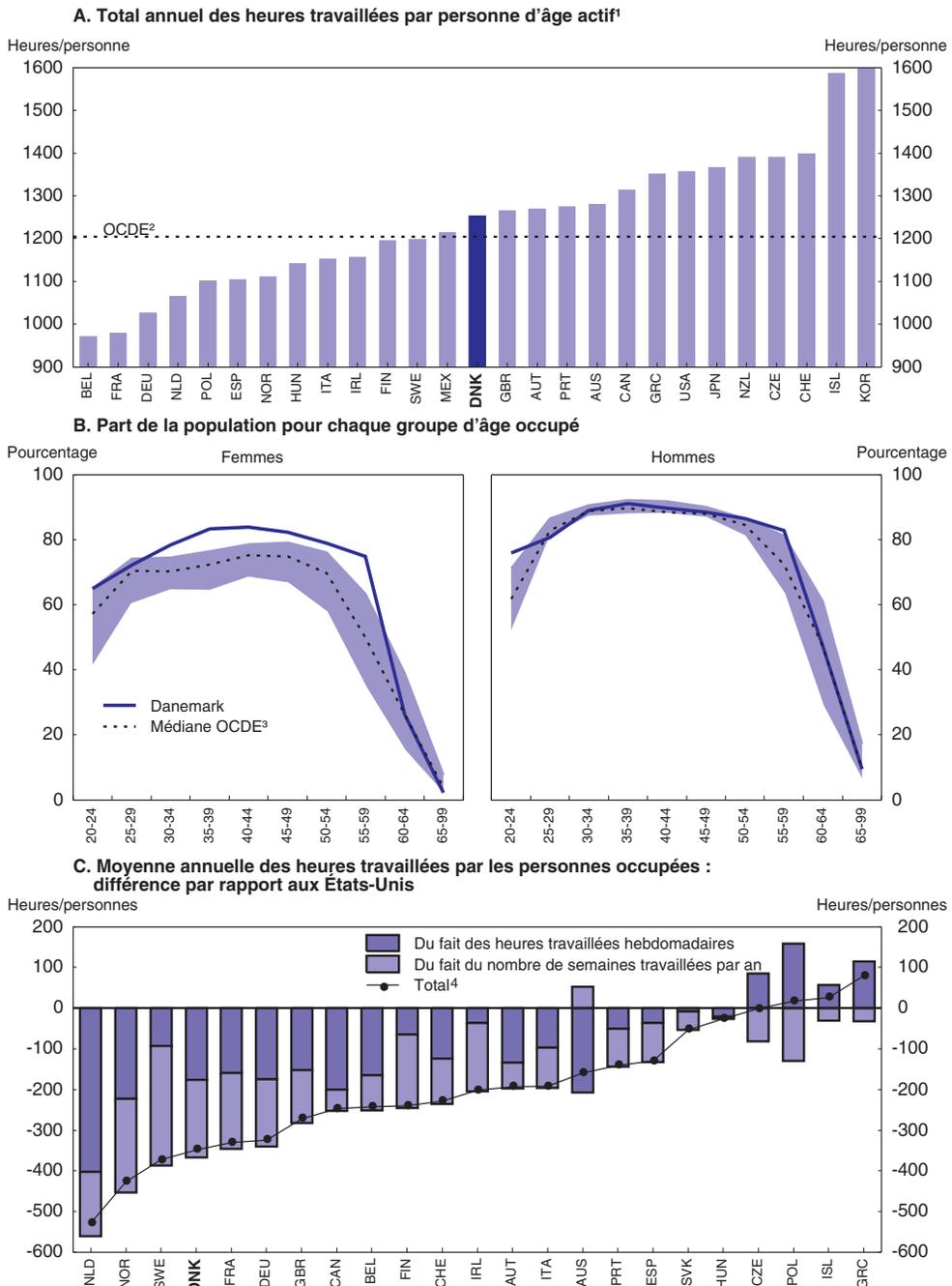
Graphique 1.4. **Écarts de PIB par habitant et causes de ces différences entre pays****B. PIB par habitant en 2006 à parité de pouvoir d'achat (groupe de pays de l'OCDE)**StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/262803324185>

1. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre est mesurée par le nombre total d'heures travaillées par habitant.
2. La productivité de la main-d'œuvre est mesurée par le PIB par heure travaillée.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité, décembre 2007, et Base de données SCN de l'OCDE.

Graphique 1.5. L'offre totale de main-d'œuvre est proche de la moyenne OCDE

2005



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/262854252621>

1. Suivant les pays, les statistiques nationales relatives à la population d'âge actif ne reposent pas sur les mêmes intervalles d'âge. Par souci de cohérence, nous avons utilisé ici le nombre total d'heures travaillées rapporté à la taille de la population âgée de 15 à 64 ans.
2. Renvoi à l'ensemble de la zone OCDE hormis la Turquie.
3. La zone ombrée correspond aux deux quartiles centraux (ce qui signifie que la moitié des pays se trouvent dans cet intervalle).
4. Du fait de l'interaction entre les heures travaillées hebdomadaires et le nombre de semaines travaillées par an, l'écart total du nombre annuel d'heures travaillées par rapport aux États-Unis n'est pas égal à la somme de ses deux composantes.

Source : Base de données du n° 82 des Perspectives économiques de l'OCDE ; Base de données de l'OCDE sur la productivité ; Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active ; Burniaux (2008).

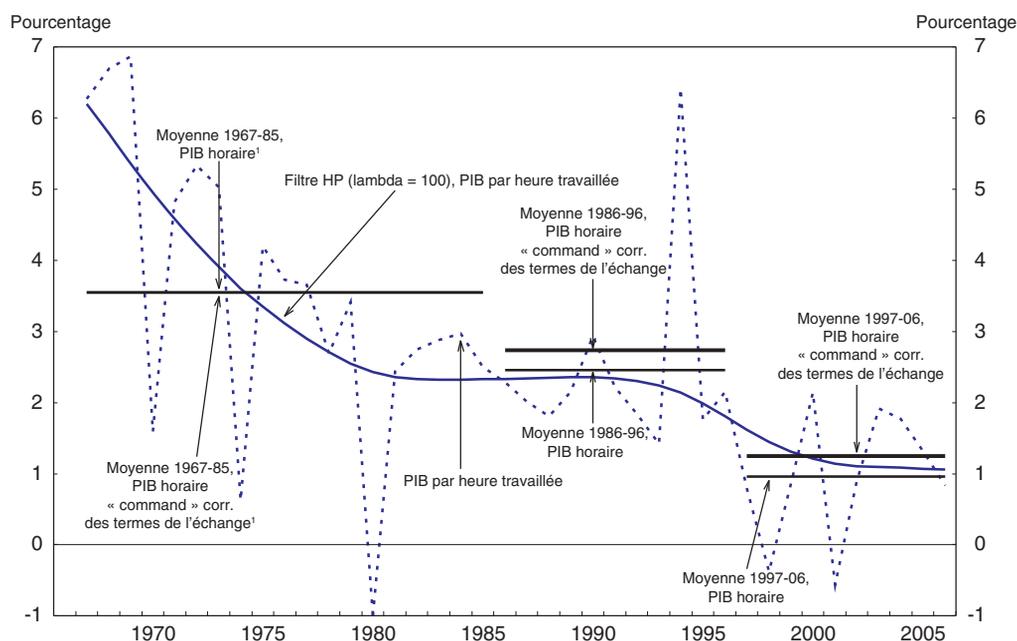
d'emploi plus élevé des femmes d'âge très actif (30-59 ans). Les femmes de moins de 30 ans sont souvent sans emploi pour des motifs légitimes, puisqu'elles poursuivent des études. S'agissant des femmes de plus de 60 ans, la préférence culturelle pour l'activité féminine est totalement compensée par une tendance plus marquée à la retraite anticipée. Parallèlement, le nombre moyen d'heures travaillées est nettement en deçà de la moyenne OCDE, ce qui tient à la fois à la durée hebdomadaire plus brève du travail et au nombre plus élevé de jours de congé annuels. L'emploi et, dans une certaine mesure, le nombre moyen d'heures travaillées ont augmenté ces dernières années, mais cela tient en grande partie à l'entrée dans la phase ascendante du cycle économique. Dans ce contexte, le graphique 1.5, qui porte sur l'année 2005, offre une image plus exacte de la situation structurelle.

Productivité

La croissance de la productivité est lente depuis 10 à 15 ans. À la fin des années 60 et au début des années 70, le PIB par heure travaillée augmentait de 5 % par an environ. La croissance de la productivité a ensuite ralenti après le premier choc pétrolier. Pendant les années 80 et jusqu'au milieu des années 90, la progression du PIB par heure travaillée s'est établie aux alentours de 2½ pour cent par an. Ce qui est remarquable, cependant, c'est qu'un nouveau ralentissement s'est produit à la fin des années 90, puisque le PIB par heure travaillée n'a augmenté depuis lors que de 1 % par an (graphique 1.6). Par ailleurs, la composition des exportations et des importations signifie que les termes de l'échange se sont régulièrement améliorés année après année depuis le milieu des années 80, comme

Graphique 1.6. **Croissance de la productivité sur la période 1966-2006**

Ensemble de l'économie, taux de croissance annuelle



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263004363535>

- Entre 1967 et 1985, les variations des prix du pétrole et les évolutions cycliques de l'économie ont entraîné des fluctuations, mais aucune modification tendancielle des termes de l'échange. C'est pourquoi les deux mesures de la productivité horaire représentées ci-dessus sont quasiment identiques pour l'ensemble de la période considérée.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la Base de données du n° 82 des Perspectives économiques de l'OCDE.

indiqué dans la précédente *Étude* (OCDE, 2006a). Le volume de biens et services pouvant être acquis à l'aide du revenu national aux fins de consommation et d'investissement augmente donc davantage que le volume de biens et services produit. Néanmoins, même si l'on considère une mesure corrigée des termes de l'échange du PIB par heure travaillée, le taux de productivité a diminué de moitié depuis la fin des années 90 par rapport à la période 1986-96.

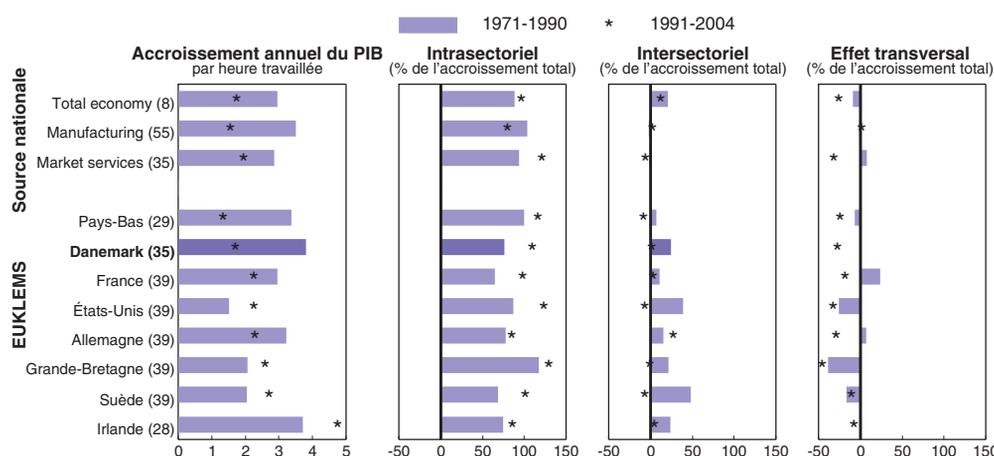
Ce ralentissement de la productivité de la main-d'œuvre est imputable en partie à une expansion moins rapide dans chacun des secteurs de l'économie, et en partie à une redistribution plus limitée des ressources vers les secteurs ayant une productivité dont le niveau et la progression sont supérieurs à la moyenne. Au cours des années 70 et 80, ce redéploiement entre les huit principaux secteurs de l'économie avait apporté une contribution annuelle nette de ½ point à la croissance de la productivité globale, compensée en partie par l'« effet transversal », reflétant une tendance au déclin du poids relatif de l'agriculture et du secteur manufacturier dans la population active et la valeur ajoutée, du fait de la croissance rapide de la productivité dans ces secteurs (tableau 1.2; graphique 1.7). Après 1990, la contribution annuelle de la redistribution des ressources entre les huit principaux secteurs de l'économie a reflué à ¼ point, et elle a été complètement compensée par l'« effet transversal ». Autrement dit, parallèlement au redéploiement de l'emploi et de l'activité économique de secteurs peu productifs – tels que le commerce et l'hôtellerie-restauration – vers des branches d'activité à productivité élevée – comme le secteur des matières premières, la finance et les services aux entreprises – (effet intersectoriel), le glissement observé du secteur manufacturier vers les services financiers et aux entreprises a représenté, à l'inverse, un redéploiement vers des secteurs où la croissance de la productivité était moins rapide (effet transversal). En définitive, la composante intrasectorielle de la croissance globale de la productivité a donc représenté près de 100 % de cette croissance depuis 1990. Si l'on considère isolément le secteur des services, cet effet devient encore plus évident : le redéploiement des ressources entre les 35 sous-segments du secteur des services a retranché ½ point à la croissance annuelle de la productivité, compte tenu des transferts d'emplois et d'activités vers des domaines moins propices à une augmentation régulière de la productivité. Un tel effet n'avait pas été observé avant 1990.

Tableau 1.2. Taille relative et croissance de la productivité des principaux secteurs de l'économie

	Part de la valeur ajoutée brute (VAB) de l'ensemble de l'économie (%)			Augmentation annuelle moyenne de la VAB par heure travaillée (%)		Niveau de la VAB par heure travaillée (DKK)
	1966	1990	2006	1967-90	1991-2006	2006
Agriculture, pêche et activités extractives	8.3	5.0	5.2	8.1	6.5	464
Activités de fabrication	21.6	17.4	14.6	4.5	2.6	318
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	1.8	2.1	1.9	5.8	2.2	1 254
Construction	9.7	5.1	6.1	3.1	-0.1	259
Commerce de gros et de détail; hôtels et restaurants	19.6	14.2	12.5	3.2	1.6	210
Transports, postes et télécommunications	8.0	7.6	9.0	3.5	3.5	378
Services financiers et services aux entreprises	13.1	21.5	24.1	1.7	-0.3	498
Services collectifs, sociaux et personnels	17.8	27.0	26.7	1.0	0.6	247
Ensemble de l'économie	100	100	100	3.4	1.5	311

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE fondés sur les comptes nationaux danois.

Graphique 1.7. **Décomposition de la croissance de la productivité : effet intrasectoriel et effets liés à la redistribution des ressources entre secteurs**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263007202267>

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE d'après les comptes nationaux danois et EU-KLEMS.

Perspectives à moyen terme et enjeux de la politique économique

Au cours des années à venir, les effets du vieillissement démographique commenceront à se faire sentir, réduisant la croissance potentielle de l'économie. En l'absence de nouvelles réformes, le taux de croissance potentielle du PIB devrait fléchir de 1.9 % ces dernières années à 1.2 % seulement à partir de 2010 (tableau 1.3). Comme indiqué plus haut, la progression de la productivité a fortement ralenti à la fin des années 90, mais

Tableau 1.3. **Scénario à moyen terme, en l'absence de nouvelles réformes**

Taux de croissance annuels moyens, en pourcentage

	1979-96	1997-2004	2005-07	Prévisions 2008-09	Scénario à moyen terme ² 2010-14
<i>Danemark</i>					
PIB effectif			2.8	1.4	1.0
PIB potentiel	2.2	2.1	1.9	1.6	1.2
Productivité horaire potentielle	2.4	1.3	1.3	1.4	1.4
Nombre tendanciel moyen d'heures travaillées	-0.5	0.4	0.1	0.0	-0.1
Emploi potentiel	0.3	0.4	0.5	0.1	-0.1
<i>Variables sous-jacentes à l'emploi potentiel</i>					
Population d'âge actif	0.4	0.1	0.3	-0.1	0.0
Taux d'activité tendanciel ¹	0.0	0.0	0.1	0.1	-0.1
Taux de chômage structurel ¹	0.1	-0.2	-0.1	-0.1	0.0
<i>États-Unis</i>					
PIB effectif			2.7	2.1	2.5
PIB potentiel	3.1	2.9	2.6	2.5	2.4
<i>Zone euro</i>					
PIB effectif			2.4	2.0	1.9
PIB potentiel		2.1	2.0	1.9	1.9

1. Variation exprimée en points de pourcentage.

2. La différence entre la croissance du PIB effectif et celle du PIB potentiel tient à l'hypothèse que l'écart de production affiché par chaque pays à la fin de la période considérée, c'est-à-dire au dernier trimestre 2009, se comblera progressivement au cours de cette période de moyen terme.

Source : N° 82 des Perspectives économiques de l'OCDE, et scénario de référence à moyen terme actualisé du n° 81 des Perspectives économiques de l'OCDE.

jusqu'ici cela n'a eu qu'un effet limité sur la croissance potentielle, les réformes ayant permis d'accroître le nombre moyen d'heures travaillées, de faire reculer le chômage structurel et de relever le taux d'activité. Dernièrement, l'arrivée de travailleurs migrants a également renforcé la population active. Lorsque les effets de ces facteurs commenceront à se dissiper, cela se traduira par un tassement notable, la croissance potentielle s'établissant nettement en deçà de celle des États-Unis, où la productivité est plus forte et où la main-d'œuvre potentielle s'accroît, et en dessous de celle de la zone euro, où l'on table sur une accélération de la croissance de la productivité. En outre, dans la mesure où elle affiche au départ un important écart de production positif, l'économie danoise devra tôt ou tard s'adapter à une période d'augmentation du PIB effectif inférieure à son niveau potentiel. Au cours de cette période, il se pourrait bien que l'expansion de l'économie danoise soit une des plus lentes de la zone OCDE, ainsi que l'indique le scénario à moyen terme de l'Organisation (OCDE, 2007b).

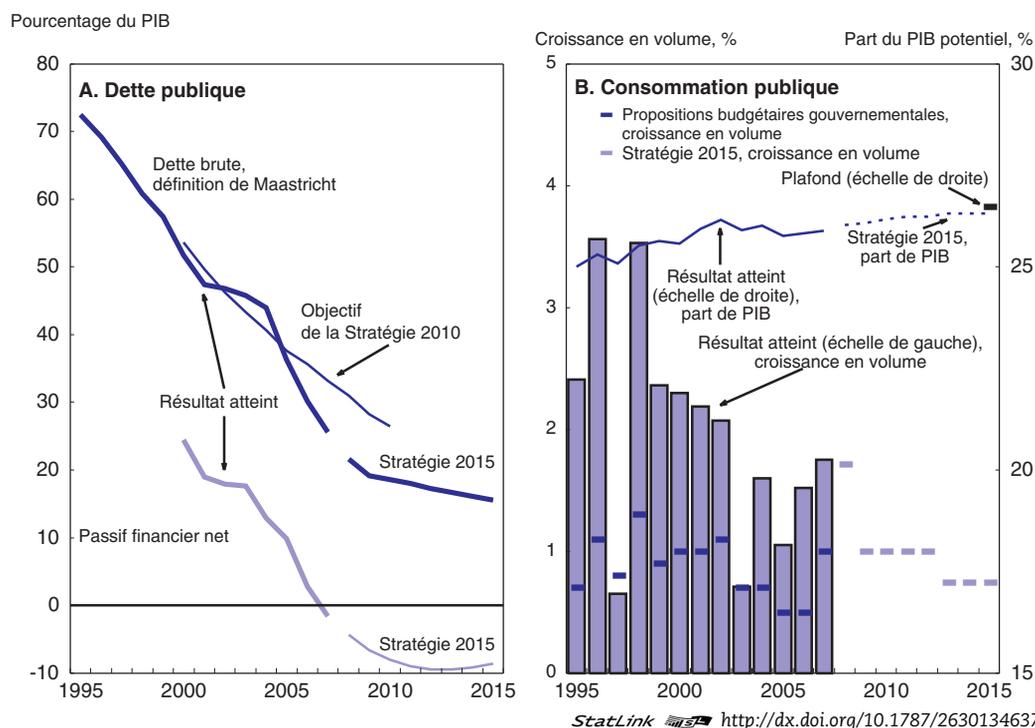
La stratégie budgétaire à l'horizon 2015 doit être saluée

Face à ces sombres perspectives, la meilleure stratégie consisterait à poursuivre les réformes axées sur l'emploi. Dans le cadre de l'Accord sur la protection sociale de juin 2006, une grande majorité de partis politiques se sont engagés à relever l'âge de la retraite parallèlement à l'évolution de la longévité. Il est crucial que cet accord soit respecté pour relever les défis budgétaires à long terme liés au vieillissement démographique : il signifie en effet que le taux d'emploi structurel, exprimé en pourcentage de la population totale, ne diminuera que légèrement, passant de 50 % aujourd'hui à environ 49 % en 2040, au lieu de 44 % à la même échéance si les seuils d'âge de départ en retraite restaient inchangés. Néanmoins, le processus d'ajustement ne débutera qu'en 2019, et le nouveau document définissant le cadre budgétaire à moyen terme – la Stratégie à l'horizon 2015 présentée par le gouvernement en août 2007 – conclut par conséquent que de nouvelles réformes axées sur l'emploi s'imposent pour assurer la viabilité des finances publiques.

De 2005 à 2015, le ratio emploi structurel/population devra augmenter de 2½ points de pourcentage en moyenne pour l'ensemble des groupes considérés (âge, sexe et pays d'origine). Un relèvement des niveaux moyens d'instruction et un allongement de la durée moyenne de séjour des immigrants contribueront à cette augmentation, mais au-delà de ces facteurs et des effets attendus des récentes réformes, de nouvelles mesures seront nécessaires pour obtenir l'accroissement de ¾ point restant – soit 20 000 emplois non aidés – requis pour porter le taux d'emploi au niveau visé d'ici à 2015. En outre, le nombre moyen d'heures travaillées par actif occupé doit être maintenu à son niveau de 2005, alors que la recomposition de la population active devrait se traduire par une baisse de 2 % vers 2015 (gouvernement danois, 2007c). Depuis le milieu des années 90, le nombre moyen d'heures travaillées a enregistré une hausse plus importante que ne le laissaient prévoir les projections démographiques, mais dans le même temps la préférence des individus pour le temps libre semble s'être renforcée, ainsi que l'illustre l'allongement du congé de paternité prévu par les conventions collectives conclues au printemps 2007. Compte tenu de la forte expansion de l'économie, le niveau effectif de l'emploi et le nombre moyen d'heures travaillées en 2007 sont supérieurs aux objectifs fixés pour 2015. Toutefois, la tâche à accomplir reste considérable, car cette récente hausse est essentiellement cyclique et l'effet de freinage de l'évolution démographique n'a pas encore commencé à se faire sentir.

Au-delà de l'amélioration de la situation du marché du travail, la viabilité des finances publiques dépendra de manière cruciale de la réponse apportée aux attentes de la population, qui souhaite voir augmenter rapidement la qualité des services financés sur fonds publics. L'expérience de la gestion budgétaire dans le cadre de la Stratégie à l'horizon 2010, qui avait précédé la nouvelle Stratégie à l'horizon 2015, montre qu'il peut s'avérer difficile de maintenir la croissance des dépenses de consommation publiques sur la trajectoire visée. Grâce au large consensus politique qui prévaut quant à la nécessité d'assurer la viabilité budgétaire du système de protection sociale, l'augmentation soudaine des recettes fiscales liées au pétrole et aux retraites observée ces dernières années a été utilisée pour rembourser la dette publique plus rapidement que prévu dans la Stratégie à l'horizon 2010. Compte tenu de ce remboursement anticipé, les engagements financiers nets sont devenus négatifs en 2007, ce qui constitue un résultat remarquable. Parallèlement, le volume des dépenses de consommation publiques a, de manière typique, augmenté deux fois plus vite que ne l'avait prévu le ministère des Finances en août de l'année précédente, lors de la présentation du projet de loi de finances du gouvernement (graphique 1.8). La consommation a donc enregistré une hausse nettement supérieure à l'objectif prévu initialement dans la Stratégie à l'horizon 2010, qui était de 1 % sur la période 2001-05 et de ½ pour cent entre 2006 et 2010. De tels dépassements de crédits ont pu avoir lieu grâce à la solidité du solde budgétaire structurel, liée aux résultats positifs inattendus enregistrés pour d'autres postes de dépenses et de recettes. Dans les temps à

Graphique 1.8. **L'allègement de la dette a été plus marqué que prévu, mais la croissance de la consommation aussi**¹



1. Les données relatives à 2007 sont des estimations du Secrétariat de l'OCDE, établies à partir de la base de données du n° 82 des *Perspectives économiques* de l'OCDE.

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, n° 82; gouvernement danois (2007b), *Mod nye mål – Danmark 2015* [Vers de nouveaux objectifs – Danemark 2015]; numéro d'août de chaque année de ministère des Affaires économiques, *Økonomisk oversigt* [Synthèse économique] (pour la période 1994-2001); et ministère des Finances, *Økonomisk Redegørelse* [Étude économique] (pour la période 2002-2006).

venir, ces améliorations de la situation du marché du travail et ces recettes supplémentaires inattendues résultant de la montée des cours du pétrole pourront difficilement se répéter avec la même ampleur que récemment; il sera donc vital que les autorités parviennent à maîtriser les dépenses de consommation publiques.

Dans ce contexte, nous examinons dans le chapitre 2 la Stratégie à l'horizon 2015, en nous posant plus particulièrement les questions suivantes :

- Comment atteindre les objectifs de politique budgétaire, de manière à ne pas perdre le bénéfice d'une situation budgétaire saine résultant de 25 années d'efforts?
- Comment gérer le compte de patrimoine des administrations publiques dans un contexte de réduction rapide de la dette?

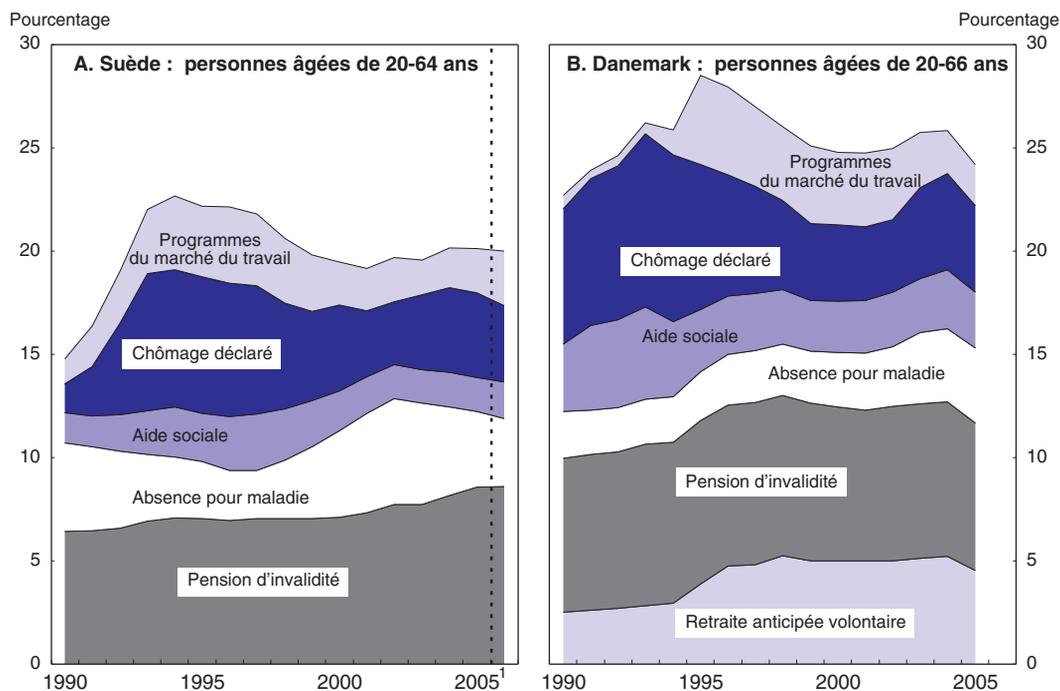
Distorsions de l'offre de main-d'œuvre résultant des aides au revenu et de la fiscalité

Dans la mesure où le Danemark se caractérise par les prestations aux catégories à faible revenu les plus généreuses de la zone OCDE et par un ratio impôts/PIB parmi les plus élevés, il est crucial que les autorités prêtent attention aux effets désincitatifs que peut avoir le système de prélèvements et de prestations sur l'offre de main-d'œuvre. Le marché de l'emploi danois suscite un vif intérêt au niveau international, l'accent mis par les autorités sur l'activation et les obligations de recherche d'emploi ayant permis de réduire considérablement le chômage (OCDE, 2006b). Cela étant, il existe toujours de nombreuses désincitations à l'activité : quatre adultes d'âge actif sur dix perçoivent des aides au revenu à un moment ou un autre de l'année, et plus d'une personne sur cinq (en équivalent temps plein) vit en dehors du marché du travail grâce à des aides aux revenus purement passives, qui n'impliquent aucune mesure de formation ou d'activation (graphique 1.9). Cette proportion est encore plus élevée qu'en Suède, où la lutte contre l'exclusion du marché du travail et la dépendance à l'égard des aides est considérée comme la priorité en matière de réforme de l'action publique (OCDE, 2007c). La proportion de bénéficiaires de prestations d'invalidité est légèrement plus forte en Suède, mais cela s'explique peut-être par le fait que les personnes qui entrent dans les régimes d'invalidité à l'âge de 60 ans ou ultérieurement en Suède ont déjà opté pour une préretraite volontaire au Danemark. La proportion des absences pour maladie est maintenant similaire dans les deux pays. Par contre, l'aide sociale, beaucoup plus généreuse au Danemark, est utilisée dans des proportions qui n'ont été observées en Suède qu'au milieu des années 90, à la suite d'une grave crise économique.

La comparaison avec la Suède montre qu'il existe encore des marges de progrès quant au marché du travail. Depuis les années 90, un certain nombre de réformes ont permis d'améliorer progressivement le marché de l'emploi, conformément aux recommandations formulées dans les précédentes *Études* (annexe 1.A1). Ainsi, l'Accord sur la protection sociale de juin 2006 a durci les conditions d'octroi des préretraites volontaires, même si les nouveaux critères signifient que ce régime facultatif de retraite anticipée financé par l'État restera accessible aux personnes de moins de 65 ans jusqu'à une échéance comprise entre 2030 et 2040⁴. Toutefois, il existe des marges de manœuvre considérables pour renforcer l'intégration sur le marché du travail des bénéficiaires de prestations d'aide sociale, de maladie et d'invalidité. Quant aux individus percevant des allocations de chômage, les mesures d'activation les concernant peuvent encore être améliorées, notamment en termes de rapport coût-efficacité. Le modèle de flexisécurité repose sur une approche libérale des embauches et des licenciements, qui permet de renforcer la mobilité

Graphique 1.9. Adultes vivant d'aides passives au revenu ou participant à des programmes du marché du travail

Personnes (en équivalent temps plein) bénéficiant d'une aide au revenu, en pourcentage de la population



1. Les chiffres de l'année 2006 sont des estimations de l'Institut national de recherche économique suédois.

Source : Statistiska centralbyrån (Bureau central des statistiques) de Suède, Institut national de recherche économique suédois et Statistisches Danemark.

de la main-d'œuvre sur le marché du travail et rend plus aisée l'entrée des travailleurs non intégrés sur ce marché, les employeurs étant moins préoccupés par les répercussions négatives que peut avoir l'embauche d'une personne se révélant inadaptée au poste à pourvoir. Par ailleurs, il reste important d'améliorer les incitations découlant des programmes de prestations et d'activation. Le modèle de flexisécurité au sens strict, associant une législation sur la protection de l'emploi limitée et de généreuses allocations de chômage versées sur une période prolongée, qui prévalait au cours des années 80, avait débouché sur une montée du chômage. La réduction de la durée et de la générosité de ces allocations, conjuguée à l'introduction dans les années 90 d'obligations de recherche d'emploi et d'activation plus strictes, a permis au contraire de faire reculer le chômage (Andersen et Svarer, 2007; Calmfors, 2007).

Il n'est pas aisé de trouver le juste équilibre entre, d'une part, la sécurisation et la redistribution des revenus et, d'autre part, le souci d'éviter que des prestations excessivement généreuses ne sapent la motivation au travail des individus qui en bénéficient, et ne créent une dépendance liée à des phénomènes de trappe à chômage ou à inactivité. L'expérience encourageante des années 90 montre que la sécurité des revenus peut être préservée pour les travailleurs constituant le noyau stable de la population active, si les autorités sont prêtes à réformer les régimes de prestations des individus appartenant à des catégories marginales, qui ont des capacités de gain limitées et qui risquent donc, dans le pire des cas, d'être financièrement pénalisés par la prise d'un emploi (Tranæs, 2006). Le meilleur exemple à cet égard réside dans le train de mesures concernant

les jeunes adopté au cours des années 90, qui avait ramené la durée de versement des allocations de chômage de 4 ans à 6 mois pour les personnes de moins de 25 ans sans enfant, tout en renforçant l'offre de formations; depuis lors, le taux de chômage des jeunes est resté nettement en deçà du taux moyen de chômage. Il est possible que les mesures visant les jeunes soient particulièrement efficaces parce qu'elles influent sur des normes, et contribuent à éviter une dégradation progressive des comportements en termes de dépendance à l'égard des aides (Lindbeck et al., 1999; Lindbeck et Nyberg, 2006).

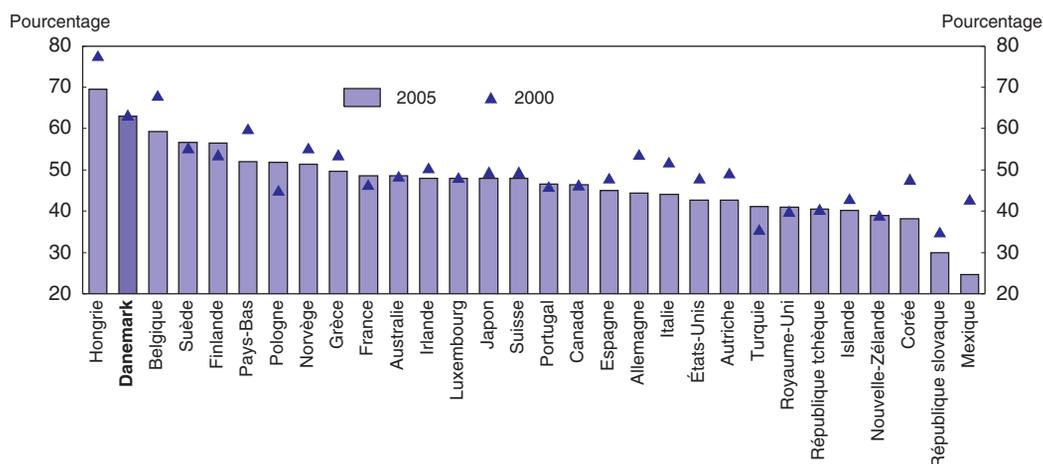
Nous analysons dans le chapitre 3 l'évolution récente du marché du travail et la politique de l'emploi, en nous posant plus particulièrement les questions suivantes :

- Le niveau du chômage structurel a-t-il baissé?
- Les mesures d'activation et les mécanismes d'aide au revenu pourraient-ils être encore améliorés, afin que les fortes pénuries de main-d'œuvre actuelles influent sur la situation des personnes en marge du marché du travail?

De même, il est essentiel que les pouvoirs publics déterminent si certains impôts exercent sur l'activité des effets de distorsion tels qu'ils pèsent fortement sur le bien-être individuel sans grand bénéfice pour la société. Dans les précédentes *Études* étaient soulignés les effets préjudiciables du coin fiscal marginal de 70 % qui touche désormais quatre actifs occupés à temps plein sur dix, mais aucun progrès n'a été accompli en termes de baisse des taux marginaux d'imposition maximums depuis la fin des années 90 (annexe 1.A1). Il en est allé tout autrement dans d'autres pays de l'OCDE, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas, où les coins fiscaux marginaux maximums ont été considérablement réduits (graphique 1.10). Cette situation n'est guère tenable, car, outre le fait qu'elle entrave l'augmentation du nombre d'heures travaillées, elle décourage la formation de capital humain et constitue un obstacle pour les employeurs qui s'efforcent d'attirer et de retenir des travailleurs étrangers talentueux.

Graphique 1.10. Coin fiscal marginal maximum sur le travail

Calculé sur la base des impôts sur le revenu ainsi que des cotisations patronales et salariales de sécurité sociale



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263100160028>

Source : OCDE, Base de données Les impôts sur les salaires, 2007.

La préparation d'une réforme fiscale prévue dans le cadre du nouveau programme du gouvernement est donc on ne peut plus bienvenue (gouvernement danois, 2007d). Nous nous efforçons dans le chapitre 4 de répondre à la question centrale suivante :

- Quels allègements d'impôts seraient les plus efficaces par rapport à leur coût budgétaire pour réduire les distorsions qui affectent l'offre de main-d'œuvre, la formation et d'autres aspects de l'activité des individus et des entreprises?

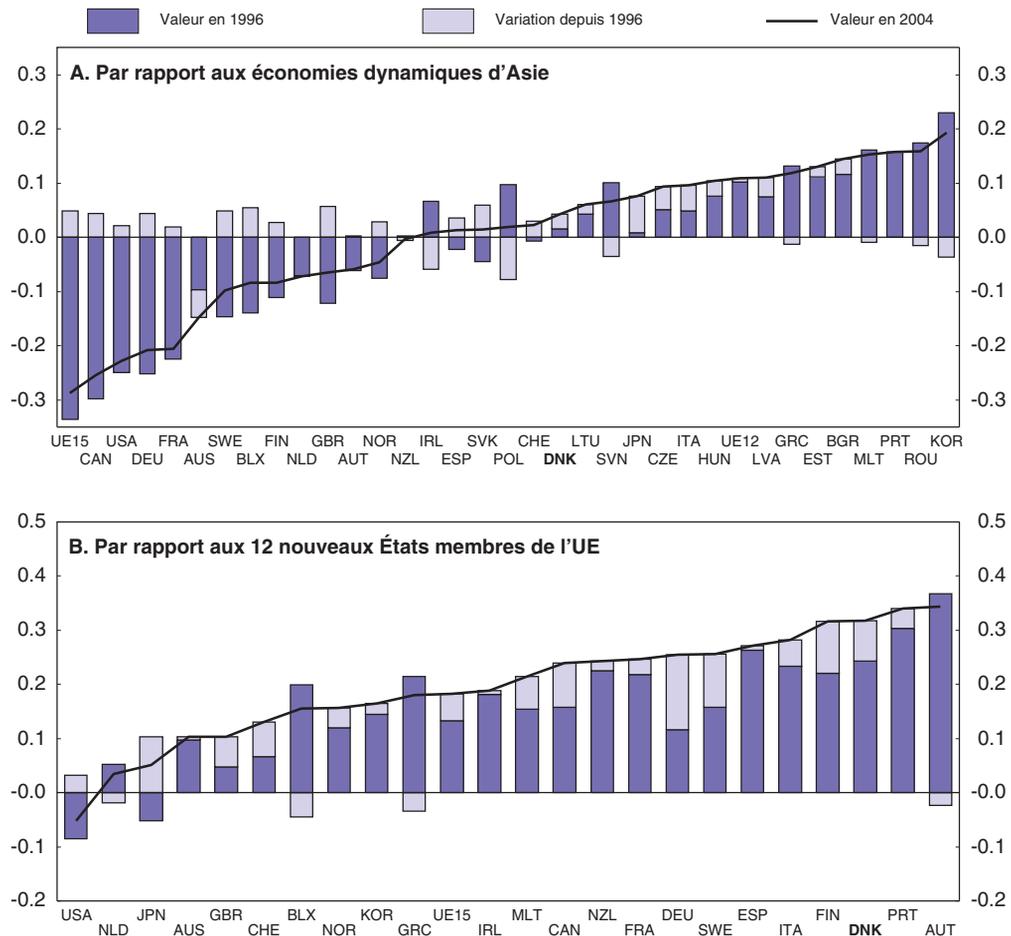
La mondialisation

Nombre des mesures évoquées plus haut qui seraient susceptibles de réduire les distorsions relatives à l'offre de main-d'œuvre renforceraient également la capacité du Danemark de tirer le meilleur parti de la mondialisation. Les recommandations formulées à l'intention des pouvoirs publics dans les chapitres 3 et 4 doivent donc être considérées également dans la perspective plus vaste des défis liés à la mondialisation.

Compte tenu de la longue tradition de libre-échange qui caractérise le Danemark, la mondialisation y est généralement considérée comme un phénomène positif. De fait, la flexibilité du marché du travail signifie que le Danemark est mieux placé que nombre d'autres pays européens pour s'adapter à l'évolution du marché mondial résultant de la montée en puissance des pays à bas coûts de production (OCDE, 2007d). Cela étant, les pressions à venir en faveur d'une réorganisation des activités économiques ne devraient pas être sous-estimées : la composition des exportations danoises est davantage corrélée avec celle des économies dynamiques d'Asie et des nouveaux États membres de l'UE qu'avec celle des autres pays d'Europe du Nord (graphique 1.11). Une telle corrélation n'est pas nécessairement problématique, dans la mesure où elle indique également que l'industrie textile, par exemple, a très bien réussi à mettre progressivement l'accent sur la conception et la commercialisation, tout en externalisant sa production. Néanmoins, il convient de faire preuve de réalisme et d'admettre que des restructurations similaires de grande ampleur devront avoir lieu également dans d'autres secteurs.

Dans ce contexte, il est encourageant de constater que certains des progrès les plus nets accomplis en matière de réformes structurelles sont liés à la Stratégie d'adaptation à la mondialisation de 2006, qui a à la fois favorisé la recherche-développement (R-D) et renforcé l'enseignement supérieur grâce à un accord tripartite sur le financement de la formation tout au long de la vie, comme indiqué dans la précédente *Étude* (OCDE, 2006a). Cette Stratégie reposait sur l'idée que l'aptitude de l'économie à se réorganiser et à récolter les fruits de la mondialisation dépend de manière cruciale de l'existence d'une concurrence effective. Néanmoins, les mesures effectivement prises ces dernières années ont été relativement modestes comparées aux réformes qui avaient été mises en œuvre dans les services publics en réseau en application des directives européennes au cours des années 90. Les restrictions appliquées en matière de propriété dans le secteur des services professionnels restent problématiques, et le processus de privatisation ne progresse que lentement – voire pas du tout, comme dans le cas de la compagnie aérienne Scandinavian Airlines, qui est détenue conjointement par la Norvège et la Suède. La concentration des activités s'est accentuée dans le secteur de l'énergie, puisqu'à la suite de récentes fusions, l'entreprise publique DONG contrôle désormais non seulement le secteur du gaz mais aussi de vastes pans du secteur de l'électricité (annexe 1.A1). Un renforcement de la concurrence dans ces branches d'activité pourrait contribuer de manière appréciable à relancer la croissance de la productivité.

Graphique 1.11. **Spécialisation commerciale**
Coefficient de corrélation des rangs des avantages comparatifs révélés¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263112303614>

1. L'indicateur d'avantage comparatif révélé (ACR) est calculé pour 1 043 catégories de biens et services. Les données agrégées correspondant à l'UE excluent les échanges intrarégionaux.

Source : ONU, Base de données statistiques sur le commerce des marchandises (COMTRADE) et calculs de l'OCDE.

Régler le problème des tensions entre flexisécurité et migrations constitue peut-être le principal obstacle que devra franchir l'économie danoise sur le plan de la mondialisation. La conjonction d'un marché du travail flexible et de prestations sociales relativement généreuses a clairement contribué à la mondialisation, en étayant la réorganisation connexe des activités économiques. Tant que la population active est suffisamment homogène en termes de qualifications, et donc de capacité de gain, le modèle de flexisécurité peut se révéler aussi souple dans un environnement caractérisé par des chocs fréquents que le modèle anglo-saxon associant prestations modestes et faible protection de l'emploi. Cela étant, le bilan du Danemark en matière de migrations est moins positif. L'immigration est devenue relativement importante au cours des années 90, en raison des mouvements de réfugiés provoqués par certains conflits, mais à partir de 2002 environ, des modifications de la politique d'immigration ont endigué cet afflux. Toutefois, les immigrants peu qualifiés ont généralement davantage de difficultés à s'intégrer sur le marché du travail que dans d'autres pays; cela tient en partie au fait que, compte tenu de leur grande hétérogénéité en termes d'expérience et de qualifications, les généreuses

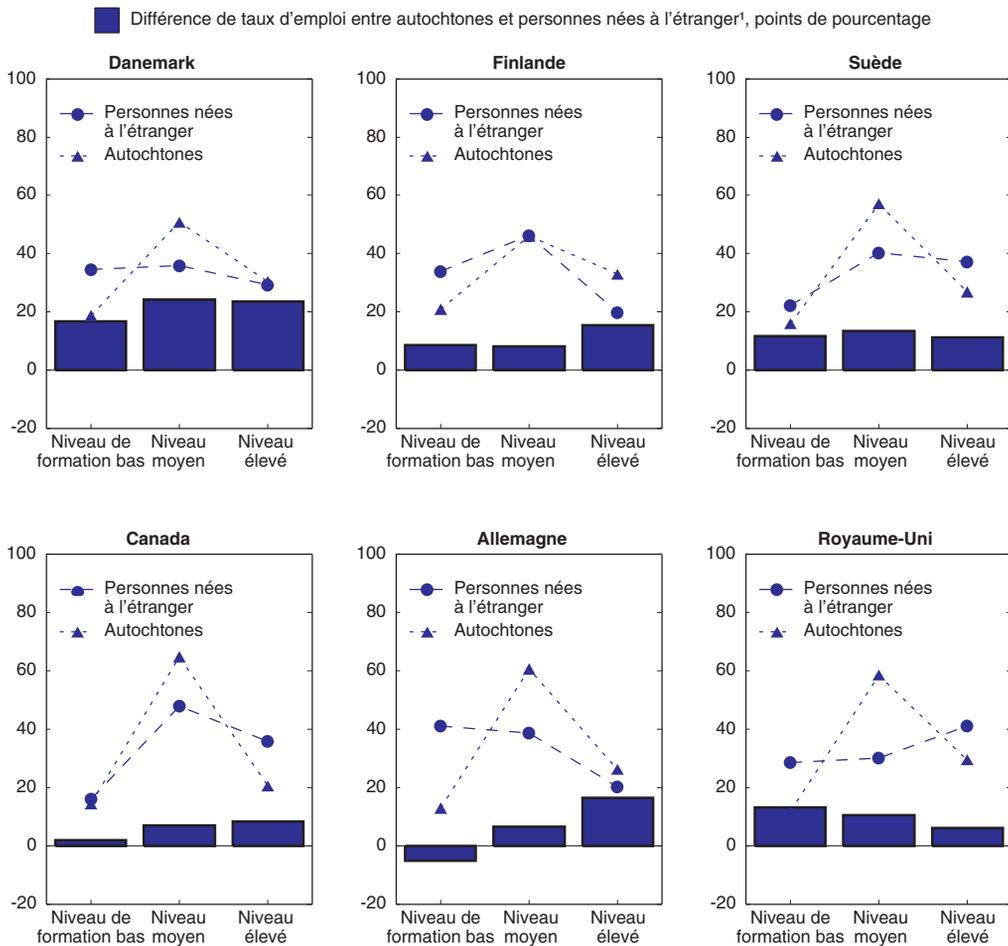
prestations offertes par le système de flexisécurité peuvent créer des phénomènes marqués de trappe à chômage et à inactivité pour les immigrants les moins qualifiés. Il est extrêmement important de comprendre ce problème et d'y remédier, étant donné que la dynamique démographique devrait engendrer de volumineux excédents de main-d'œuvre dans certains pays à revenu faible ou intermédiaire au cours des prochaines décennies, et que de nombreux jeunes résidant au Moyen-Orient et en Afrique du Nord voudront sans doute gagner les pays européens pour y chercher du travail. Par ailleurs, la baisse des coûts de transport et la poursuite du renforcement des technologies de l'information et de la communication (TIC) pourraient bien entraîner un accroissement de l'« offre d'immigrants », dans la mesure où il sera plus aisé de vivre au Danemark tout en gardant le contact avec les membres de sa famille restés au pays. La situation actuelle, marquée par une forte expansion économique et de volumineux flux migratoires, devrait offrir de nombreux enseignements sur les mécanismes qui pourraient être nécessaires pour adapter le système de flexisécurité danois à l'hétérogénéité croissante liée aux migrations.

La structure des courants migratoires de travailleurs hautement qualifiés met également en évidence certains problèmes. Même s'il est d'une ampleur limitée, il existe clairement un « exode des cerveaux » danois à l'étranger, tandis que, à l'inverse, le Danemark attire relativement peu d'immigrants hautement qualifiés par rapport aux pays anglo-saxons. En outre, le taux d'emploi des immigrants hautement qualifiés présents dans le pays est nettement inférieur à celui de leurs homologues autochtones. Cela pourrait tenir au fait que les barrières linguistiques ont plus d'importance dans les emplois hautement qualifiés : de fait, le sous-emploi marqué des immigrants qualifiés est un trait que partage le Danemark avec la Finlande et l'Allemagne, mais pas avec le Canada et le Royaume-Uni (graphique 1.12). Ce très net sous-emploi des immigrants à tous les niveaux de qualification pourrait également être un signe de discrimination (OCDE, 2007e). Dans ce contexte, il est encourageant de constater que selon une récente enquête de l'Institut national de recherche sociale danois, 80 % des Danois jugent « positif » le fait d'avoir des collègues immigrés ; sept ans plus tôt, ils n'étaient que 50 % à être de cet avis. Néanmoins, les immigrants hautement qualifiés déclarent souvent qu'ils ne se sentent pas vraiment bienvenus au Danemark. Cela devrait être un motif de préoccupation, car l'activité économique pourrait impliquer une rotation croissante du personnel hautement qualifié entre les différents pays où les entreprises sont présentes, notamment dans les secteurs à forte intensité de savoir. L'ouverture du Danemark et son attractivité pour les migrants hautement qualifiés pourraient donc constituer des facteurs importants de compétitivité⁵.

De manière générale, la mondialisation et les migrations peuvent exiger une approche légèrement différente des politiques de redistribution. Compte tenu de la mobilité croissante des bases d'imposition, il va devenir de plus en plus coûteux de redistribuer des ressources des détenteurs de capitaux et des personnes à revenus élevés vers le reste de la population (Conseil de la mondialisation, 2007). En fait, l'économie danoise serait moins fragile si les autorités ne se contentaient pas d'alléger la fiscalité des sociétés, comme elles l'ont fait cette année, mais réduisaient aussi fortement l'impôt sur le revenu pour les personnes à revenus élevés. En revanche, renforcer l'égalité des chances en dispensant une solide éducation de base à chaque enfant devient une solution de plus en plus attrayante dans le contexte de la mondialisation. Or, c'est un domaine dans lequel de nouveaux progrès s'imposent : les enfants de 15 ans ont un bon niveau de culture mathématique – supérieur à la moyenne OCDE – mais tel n'est pas le cas en matière de compréhension de l'écrit et de culture scientifique. En outre, dans chacun de ces trois domaines, et plus

Graphique 1.12. Niveau de formation et taux d'emploi des personnes nées à l'étranger et des autochtones

Niveau de formation des 15-64 ans (personnes nées à l'étranger arrivées entre 1994 et 2004 et autochtones)
Les lignes pointillées et les points indiquent le pourcentage d'individus ayant un niveau de formation inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire (bas), correspondant au deuxième cycle de l'enseignement secondaire (moyen) ou supérieur (élevé), en 2004.



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263225741432>

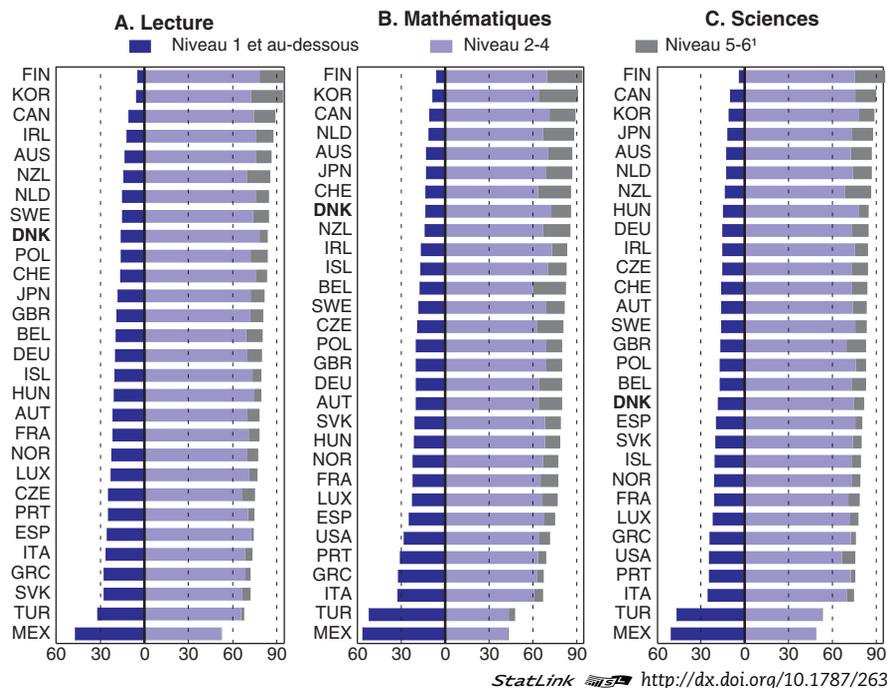
1. Ensemble des personnes nées à l'étranger, indépendamment de leur année d'arrivée dans le pays.

Source : Base de données de l'OCDE sur les migrations internationales et Enquête sur les forces de travail de l'UE.

particulièrement pour la culture scientifique, une proportion significative des enfants de 15 ans se situe au plus bas niveau de compétence (graphique 1.13; OCDE, 2007f). Ces résultats ne sont guère satisfaisants lorsqu'on sait que le Danemark est depuis de nombreuses années un des pays de l'OCDE dont les dépenses consacrées à l'enseignement primaire et au premier cycle de l'enseignement secondaire sont les plus importantes, puisqu'elles représentaient 3.0 % du PIB en 2004 (OCDE, 2007g). En soi, la mondialisation n'est pas incompatible avec des services publics financés par l'impôt, dans la mesure où les immigrants devraient considérer les prélèvements fiscaux qu'ils acquittent et les services dont ils bénéficient comme un tout; par contre, il va devenir de plus en plus problématique de demander aux personnes ayant des revenus plus élevés que la moyenne de payer des impôts plusieurs fois supérieurs à ceux versés par les individus à faibles revenus en vue de financer ces services publics.

Graphique 1.13. Résultats scolaires obtenus dans l'enseignement obligatoire

Distribution des enfants de 15 ans en fonction de leur niveau de compétence tel que mesuré dans le cadre de l'enquête PISA 2006. Les pays sont classés en fonction du pourcentage d'enfants de 15 ans dont le niveau de compétence est inférieur ou égal à 1.



1. L'échelle de compréhension de l'écrit ne comporte pas de niveau 6.

Source : Base de données PISA 2006 de l'OCDE.

Compte tenu des problèmes soulevés par la mondialisation et des chances qu'elle offre, nous nous demandons également dans le chapitre 3 :

- Quelle est la situation des immigrants dans le contexte de la forte expansion actuelle? L'afflux de travailleurs en provenance des nouveaux États membres de l'UE a-t-il contribué à « mettre de l'huile dans les rouages », en réduisant le chômage structurel?

Par ailleurs, dans le chapitre 4 on s'efforcera de répondre à la question suivante :

- La structure des courants migratoires peut-elle être liée aux différences de fiscalité des revenus?

Services financés sur fonds publics

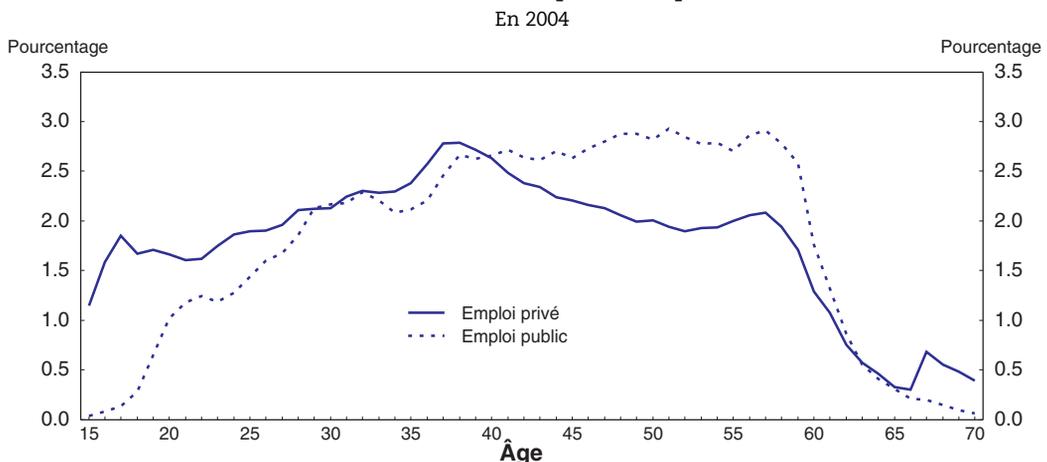
Au-delà de l'amélioration de la situation du marché du travail, la viabilité des finances publiques dépendra de manière cruciale de la réponse apportée aux attentes de la population, qui souhaite voir augmenter rapidement la qualité des services financés sur fonds publics. Les administrations infranationales ont été restructurées en 2007, ce qui s'est traduit par une réduction du nombre de communes de 271 à 99 et par le remplacement de 14 comtés par 5 régions. Comme dans d'autres pays nordiques, les dépenses des administrations infranationales représentent plus d'un cinquième du PIB – soit encore plus que dans des pays fédéraux comme l'Australie et l'Allemagne – ce qui signifie que cette réorganisation représente un changement structurel majeur pour l'économie. Pour les soins de santé, en particulier, ces nouvelles régions, au périmètre plus large, offrent des marges de manœuvre accrues en termes de spécialisation, facilitant le renforcement du professionnalisme et les gains d'efficacité dans les services publics. La

réforme pour la qualité des services publics, présentée en août 2007, et le plan d'action destiné à réduire la bureaucratie, qui doit être présenté en 2008, s'inscrivent dans le prolongement de cette dynamique (gouvernement danois, 2007d et 2007e). De ce point de vue, de nets progrès ont été accomplis en matière de réformes structurelles. Néanmoins, malgré les recommandations formulées dans les précédentes *Études*, l'ouverture des services à la concurrence n'a guère progressé (annexe 1.A1). Les achats des communes auprès de fournisseurs externes sont un peu plus importants qu'auparavant, mais ils restent modestes comparés au potentiel existant (Paldam, 2006).

Il est d'autant plus important d'économiser des ressources rares qu'une grande partie des personnes employées dans les services publics sont âgées de 50 ans ou plus, ce qui signifie que nombre d'entre elles partiront en retraite au cours des deux prochaines décennies. Trente-quatre pour cent des personnes travaillant dans le secteur public ont au moins 50 ans, alors que cette proportion n'est que de 26 % dans le secteur privé (graphique 1.14). Compte tenu des tendances actuelles en matière de retraite, cela implique que les sorties du secteur public vers les régimes de préretraite, d'invalidité et de pension de vieillesse vont passer d'un niveau moyen annuel de 14 000 sur les 10 dernières années à 20 000 au cours de la prochaine décennie. En conséquence, il ne sera pas aisé de retenir et de recruter des effectifs suffisants dans certains pans du secteur public. Cela étant, il est essentiel de ne pas dramatiser la situation. Chaque année, environ 110 000 personnes quittent leur emploi dans le secteur public, et un nombre similaire, soit 3.8 % de la population active, y sont recrutés. Pour maintenir l'emploi dans le secteur public à un niveau constant d'ici à 2015, il suffirait d'accroître le nombre annuel brut d'embauches à hauteur de $\frac{1}{4}$ point de la population active – voire moins en cas de diminution des absences pour maladie, d'allongement du temps de travail ou de réduction du recours aux préretraites (ministère des Finances, 2007b)⁶.

Le niveau des rémunérations dans le secteur public n'est pas faible comparé à celui du secteur privé. D'après les statistiques de comptabilité nationale, au Danemark les rémunérations dans le secteur public semblent avoir augmenté plus rapidement que dans le secteur privé depuis le milieu des années 90. En outre, si les revenus d'activité moyens dans le secteur public sont un peu en deçà de ceux du secteur privé en Suède, par exemple,

Graphique 1.14. **Distribution par âge des effectifs employés dans les secteurs public et privé**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263265543554>

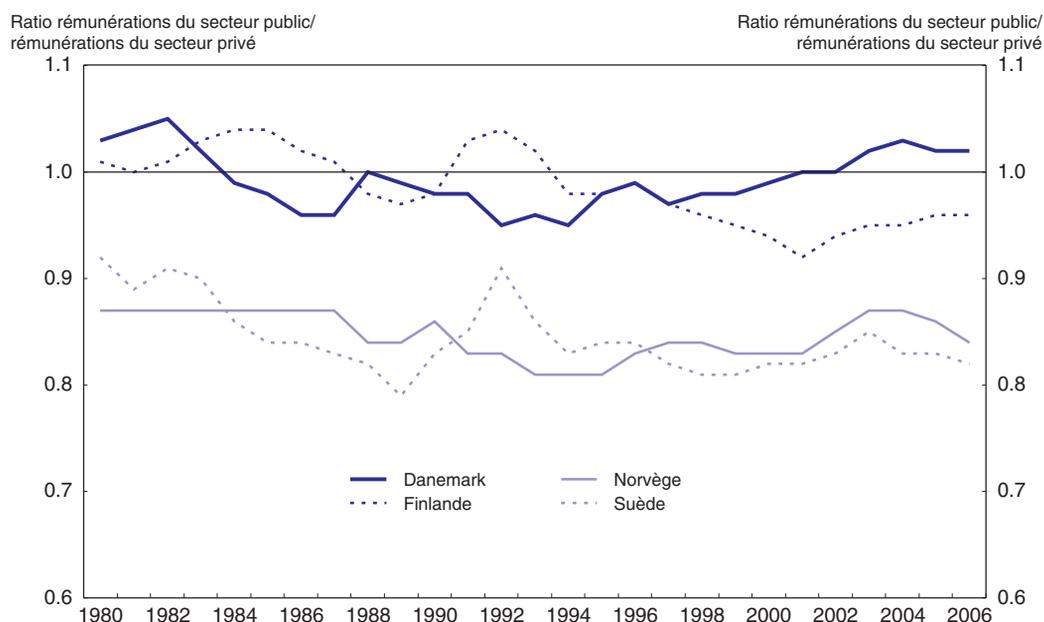
Source : Ministère des Finances, *Budgetredegørelse* 2007.

tel n'est pas le cas au Danemark (graphique 1.15). Le véritable risque est sans doute que l'impression d'abondance des recettes fiscales ne débouche sur des hausses de salaires et des recrutements excessifs dans tous les pans du secteur public, ne tenant pas compte de leur coût global en termes de ressources économiques. Toute mesure simpliste visant à attirer de nouvelles recrues dans le secteur public, telle qu'une hausse générale des salaires plus rapide que dans le secteur privé, devrait donc être évitée lors des négociations salariales prévues au printemps 2008 dans le secteur public. Les autorités devraient plutôt s'attacher à ajuster le niveau relatif des rémunérations dans chacune des professions du secteur public de manière à favoriser le développement des compétences et l'effort individuel.

Le secteur des soins de santé constitue peut-être la composante la plus problématique des services financés sur fonds publics. La part des dépenses qu'il représente a augmenté ces dernières années, et compte tenu des fortes attentes de la population en termes d'amélioration de ces services, les pressions qui s'exercent sur les dépenses vont probablement rester intenses. De fait, d'après les conclusions de l'évaluation semi-officielle des enjeux de la politique budgétaire à long terme qui a fait suite à l'Accord sur la protection sociale de juin 2006, la maîtrise des dépenses de santé constitue le principal obstacle restant à lever sur la voie de la viabilité budgétaire (DREAM, 2006).

Graphique 1.15. Niveau relatif des revenus d'activité dans les secteurs public et privé¹

Rémunération totale par employé, de 1980 à 2006



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263271438531>

1. Ce graphique étant fondé sur la rémunération totale par employé, il intègre les cotisations retraite acquittées par les employeurs, qui sont généralement plus généreuses dans le secteur public. Par contre, il ne prend pas en compte les avantages accessoires (qui sont en règle générale plus importants dans le secteur privé), ni la tolérance aux absences fréquentes pour maladie, liées par exemple aux affections contractées par les enfants (cette tolérance étant en général plus grande dans le secteur public).

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

Dans ce contexte, nous procédons dans le chapitre 5 de cette *Étude* à un examen approfondi du système de santé, en nous efforçant plus particulièrement de répondre aux questions suivantes :

- Quelle sera l'intensité des pressions exercées sur les dépenses par les évolutions démographiques, les nouvelles technologies médicales et les attentes croissantes des patients dans une société plus riche?
- Quels ajustements seraient nécessaires pour préserver les éléments clés du modèle danois d'assurance publique au cours des décennies à venir?
- Comment la gestion des ressources humaines, le renforcement de la contestabilité du marché des soins de santé et l'adoption coordonnée des technologies peuvent-ils contribuer à la réalisation de gains d'efficience?
- Les politiques de soins de santé et les politiques actives du marché du travail pourraient-elles être mieux intégrées pour endiguer le flux des entrées dans les régimes d'aides au revenu liées à des problèmes de santé?

L'épargne-retraite et la fiscalité du capital

Le système sans équivalent du Danemark, dans le cadre duquel les cotisations destinées aux régimes de retraite professionnels sont négociées parallèlement aux augmentations de salaires dans les conventions collectives, a maintenant atteint le niveau de taux de cotisation qui avait été fixé initialement comme objectif. Dans la mesure où s'ajoute à ce franchissement de cap la récente ouverture du marché des retraites, consécutive à un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) sur le régime d'imposition des cotisations versées en vertu de contrats conclus avec des institutions de retraite établies dans d'autres pays de l'UE, le moment semble bien choisi pour faire le point sur la situation, même si aucun problème urgent ne se pose.

Dans le chapitre 6 nous nous efforçons donc de répondre aux questions suivantes :

- Où en est le système de retraite professionnel en termes de cotisations, de couverture, de flexibilité pour les épargnants, etc.?
- Les autorités devraient-elles accorder une plus grande attention à la question connexe de la fiscalité des capitaux ne relevant pas des organismes de retraite, afin de remédier aux lacunes du système d'imposition en termes de neutralité qui alimentent les pratiques d'optimisation fiscale?

Conclusions

La situation de l'économie danoise est plutôt bonne : la croissance est vigoureuse, le chômage est tombé à un niveau sans précédent et la situation budgétaire est saine. Ces résultats remarquables ont été obtenus grâce à une série de réformes qui ont permis d'améliorer encore le fonctionnement de l'économie danoise et contribué à renforcer sa viabilité à long terme, tout en préservant sa cohésion sociale. Une des caractéristiques essentielles de ce processus de réforme a résidé dans les efforts conjoints déployés par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux pour remédier sans attendre aux principales difficultés auxquelles était confrontée l'économie à long terme. Dans le cadre du nouveau programme gouvernemental de novembre, un certain nombre de processus similaires ont été engagés, notamment la création de la Commission du marché du travail et de la Commission fiscale. De fait, malgré les efforts déjà accomplis, les autorités danoises vont devoir résoudre un certain nombre de problèmes structurels fondamentaux; elles devront

notamment prendre les mesures nécessaires pour conserver une situation budgétaire saine, pour renforcer l'offre de main-d'œuvre – en aidant les personnes qui se trouvent en marge du marché de l'emploi à y prendre pied durablement, et en réduisant les distorsions liées à la fiscalité – et pour améliorer encore le système de santé, afin de mieux satisfaire la demande croissante de services. Toutefois, le plus délicat aujourd'hui pour les autorités est d'éviter une surchauffe : faute de mesures économiques rapides, l'économie danoise risque de traverser bientôt une passe difficile.

Notes

1. Paradoxalement, le niveau optimal du taux d'intérêt calculé pour l'économie danoise à partir de la règle de Taylor était inférieur au niveau effectif des taux d'intérêt de la zone euro à la mi-2007, compte tenu de la faiblesse temporaire du taux d'inflation.
2. Des regroupements de communes ont eu lieu depuis janvier 2007, si bien que les informations sur les permis de construire et les mises en chantier sont publiées plus tardivement et de manière moins complète que d'habitude. À première vue, les statistiques disponibles montrent que la construction de quelque 700 000 mètres carrés de logements a débuté au cours de chacun des trois premiers trimestres de 2007, soit un niveau inférieur au pic d'environ 1 million de mètres carrés observé sur la période allant du dernier trimestre 2005 au deuxième trimestre 2006, mais légèrement supérieur au niveau relevé entre 1999 et 2004.
3. Les données annuelles qui figurent dans le tableau 1.1 occultent la forte volatilité qui a caractérisé l'évolution récente de la consommation privée.
4. Les seuils d'âge de départ en préretraite volontaire et en retraite normale doivent être relevés parallèlement à l'évolution de la longévité, tandis que le niveau des prestations versées aux personnes en préretraite volontaire reste inchangé. Par conséquent, si l'espérance de vie à l'âge de la retraite augmentait d'une année par décennie, le seuil de départ en préretraite volontaire atteindrait 65 ans entre 2030 et 2040 au Danemark.
5. Ainsi, un groupe de cadres supérieurs danois en visite à l'OCDE a souligné que les obstacles à l'immigration constituaient un frein de taille à la création de formations de portée internationale délivrant des diplômes en administration des affaires de type MBA.
6. D'après les définitions classiques utilisées dans le registre statistique de la population active (RAS), le nombre brut d'embauches ne prend pas en compte les transferts au sein du secteur public, mais inclut les personnes reprenant leur travail après un congé de maladie ou lié à la naissance d'un enfant. Si l'on exclut également les personnes qui intègrent le secteur public après une période de congé, une période passée en dehors du marché du travail ou une période de chômage, le nombre d'individus recrutés directement dans le secteur privé par le secteur public s'établit encore aux alentours de 55 000 par an, tandis qu'à l'inverse, un peu moins de 50 000 personnes passent directement du secteur public au secteur privé chaque année.

Bibliographie

- Andersen, T. et M. Svarer (2007), *Flexicurity – labour market performance in Denmark*, document non publié www.econ.au.dk/vip_htm/tandersen/pdf/Flexicurity-290807f.pdf.
- Burniaux, J.-M. (2008), « Annual Hours worked: Cross-Country Comparable Data: Methodology and Synthetic Results », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Calmfors, L. (2007), « Scandinavia today: An economic miracle? », chapitre 4 du rapport intitulé *Report on the European Economy*, publié par l'*European Economic Advisory Group (EEAG)* du CESifo.
- Commission des affaires sociales (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* [L'avenir de la protection sociale – Notre choix], rapport final de la Commission présenté en décembre 2005 et publié avec les commentaires de divers organismes publics et autres organisations en janvier 2006, www.velfaerd.dk.
- Conseil suédois de la mondialisation (2007), *Kunskapsdriven tillväxt: en första rapport från Globaliseringsrådet*, Stockholm, 9 octobre.

- Conseil économique (2007), *Dansk økonomi efterår 2007* [L'économie danoise, automne 2007], www.dors.dk.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: measurement and highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530, OCDE, Paris.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419, OCDE, Paris.
- Danmarks Nationalbank (2007), *Monetary review*, 3^e trimestre, Danmarks Nationalbank, Copenhague.
- Danske Bank (2007), « Does the Danish housing market imitate the US? », *Danske Research note*, octobre, [http://danskeanalyse.danskebank.dk/abo/ResearchHousingMarketfinalUK/\\$file/Research_HousingMarket_finalUK.pdf](http://danskeanalyse.danskebank.dk/abo/ResearchHousingMarketfinalUK/$file/Research_HousingMarket_finalUK.pdf).
- DREAM (2006), *Langsigtet økonomisk fremskrivning 2006 – med vurdering af velfærdsreformen* [Prévisions économiques à long terme de 2006 – avec une évaluation de la réforme du système de protection sociale], www.dreammodel.dk.
- Gouvernement danois (2006a), *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
- Gouvernement danois (2006b), *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden – aftale om fremtidig indvandring* [Accord sur la prospérité, la protection sociale et l'investissement futurs – Accord sur l'immigration future], www.fm.dk.
- Gouvernement danois (2007a), *Konkurrenceevneredegørelsen 2007*, www.konkurrenceevne.dk/.
- Gouvernement danois (2007b), *Denmark's National Reform Programme – Second Progress Report*, Contribution to EU's Growth and Employment Strategy (The Lisbon Strategy), octobre, www.fm.dk.
- Gouvernement danois (2007c), *Mod nye mål – Danmark 2015* [Vers de nouveaux objectifs – Danemark 2015].
- Gouvernement danois (2007d), *Mulighedernes Samfund* [Une société riche de possibilités], programme du gouvernement publié le 22 novembre à la suite des élections législatives du 13 novembre 2007.
- Gouvernement danois (2007e), *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service* [Pour une meilleure protection sociale et une plus grande satisfaction professionnelle – Stratégie du gouvernement pour la qualité des services publics], www.kvalitetsreform.dk.
- Lindbeck, A., S. Nyberg et J.W. Weibull (1999), « Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 1, février, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Lindbeck, A. et S. Nyberg (2006), « Raising children to work hard: altruism, work norms and social insurance », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 121, n° 4, novembre, The MIT Press, Cambridge, MA, pp. 1473-1503.
- Ljungqvist, L. et T. Sargent (2006), *How Sweden's Unemployment Became More Like Europe's*.
- Ministère des Finances (2007a), *Økonomisk Redegørelse* [Étude économique], août, ministère des Finances, Copenhague.
- Ministère des Finances (2007b), *Budgetredgørelse 2007* [Examen budgétaire 2007], mai, ministère des Finances, Copenhague.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, vol. 2006/7, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE : Réévaluation de la stratégie pour l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2007/2, n° 82, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2007/1, n° 81, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, vol. 2007/4, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne*, vol. 2007/11, OCDE, Paris.
- OCDE (2007e), *Jobs for Immigrants – Volume 1: Labour market integration of immigrants in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007f), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, OCDE, Paris.

OCDE (2007g), *Regards sur l'éducation 2007 : Les indicateurs de l'OCDE*, septembre, OCDE, Paris.

Paldam, M. (2006), « Grænserne mellem de offentlige og private sektor – vil kommunalreformen rykke dem? », *Samfundsøkonomen*, 16-19 décembre.

Paldam, M. et H. Christoffersen (2006), « Privatization in Denmark, 1980-2002 », in M. Köthenburger, H.-W. Sinn et J. Whalley (dir. publ.), *Privatisation Experiences in the EU*, MIT Press, Boston.

Tranæs, T. (2006), « Velfærd og arbejde », chapitre 1 de *Skat, arbejde og lighed*, Rockwool Fondens Forskningsenhed, Gyldendal.

Transparency International (2007), *Indice de perceptions de la corruption 2007*, Transparency International, 26 septembre.

ANNEXE 1.A1

Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

Nous passons en revue dans ce tableau les suites données aux recommandations qui figuraient dans les précédentes *Études*. Les recommandations formulées dans la présente *Étude* se trouvent dans la conclusion de chaque chapitre.

Recommandations antérieures	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2006)
Offre de main-d'œuvre et emploi	
Taux d'activité, maladie et congés	
Supprimer progressivement la pension de préretraite volontaire (<i>etterlan</i>) d'une durée de cinq ans. 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 renforçant la flexibilité du régime public de pension de vieillesse d'une manière qui soit neutre sur le plan actuariel. Supprimer les clauses de départ obligatoire à la retraite inscrites dans les conventions collectives.	Dans le cadre de l'Accord sur la protection sociale de 2006, l'âge minimum d'accès au régime de préretraite volontaire doit être porté de 60 à 62 ans entre 2019 et 2022, tandis que l'âge de la retraite sera relevé de 65 à 67 ans entre 2024 et 2027. Cela signifie que le régime de préretraite volontaire d'une durée de cinq ans continuera à s'appliquer.
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, et verser des prestations plus faibles pour les heures non travaillées. Revoir chaque dossier d'emploi flexible à intervalles réguliers, et réduire progressivement la subvention salariale si l'aptitude au travail s'améliore. Réexaminer également les dossiers de pension d'invalidité, afin de prendre notamment 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.	Un des principaux changements introduits en juillet 2006 réside dans le fait que le montant maximum de la subvention salariale aux emplois flexibles est désormais calculé sur la base d'un salaire de 387 000 DKK, qui reste cependant supérieur à ce que gagnent 80 % des Danois. Les deux taux de subvention restant fixés à 67 % et 50 %, la subvention maximum atteint un montant supérieur de 50 % à celui de la pension d'invalidité (chapitre 5).
Subordonner le versement des indemnités de maladie publiques à la présentation obligatoire d'un certificat médical, au bout de deux semaines, par exemple. Introduire une période de carence de quelques jours pour le système d'assurance-maladie. Appliquer la limite de versement de 12 mois.	Les examens médicaux visent maintenant 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.
Se demander si le système de congé parental n'est pas si généreux qu'il nuit maintenant aux perspectives d'emploi des femmes. Rééquilibrer les financements en accordant davantage de poids à la garde des enfants par rapport au congé.	Pas de mesures concernant le congé maternité/parental, mais les coûts de garde des enfants ont été réduits grâce à une augmentation des subventions publiques.
Chômage et programmes d'activation	
Veiller à ce que la flexibilité accrue des programmes d'activation ne réduise pas la motivation des bénéficiaires à rechercher un emploi. Mettre en œuvre les programmes d'activation à un stade plus précoce des périodes de chômage, mais faire en sorte qu'ils durent moins longtemps.	Depuis octobre 2007, l'activation à temps plein est obligatoire pour toute personne ayant perçu des allocations de chômage pendant 2½ ans. Depuis août 2007, le droit et l'obligation de participer aux programmes d'activation s'exercent au bout de 9 mois de chômage.

Recommandations antérieures	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2006)
<p>Raccourcir la durée normale de versement des prestations 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. Réduire la générosité et la durée des prestations de chômage, notamment en abaissant 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 de chômage. Étendre le dispositif d'activation aux personnes âgées de 58-59 ans, et supprimer l'exemption en vertu de laquelle les prestations de chômage peuvent être perçues sans interruption entre l'âge de 51 ans et le départ en préretraite à 60 ans.</p>	<p>Depuis janvier 2007, la période de versement des allocations de chômage a été ramenée à la durée normale de 4 ans pour toutes les personnes de plus de 25 ans, ce qui signifie que la durée spéciale de 9 ans appliquée précédemment aux individus de 55-59 ans a été supprimée. À titre de compensation, des emplois aidés destinés aux personnes âgées, assortis d'une rémunération fixée par convention collective, seront créés à partir de janvier 2008. La générosité des prestations reste inchangée.</p>
<p>Veiller à ce que tous les allocataires de l'aide sociale ne souffrent pas de problèmes graves hormis le chômage soient inscrits auprès des services de l'emploi, de façon à ce qu'ils soient plus visibles pour les employeurs. Étendre à toutes les personnes de moins de 30 ans les règles d'octroi des prestations applicables aux jeunes de moins de 25 ans, afin de compléter le programme renforcé d'activation et de formation déjà mis en œuvre pour le groupe d'âge des moins de 30 ans.</p>	<p>Le champ d'application des règles d'octroi des prestations relatives aux jeunes de moins de 25 ans n'a pas été élargi, mais les obligations prévues en matière d'activation ont été durcies pour les personnes âgées de 25 à 29 ans.</p>
<p>Introduire la concurrence dans le service public de l'emploi pour les services de placement et les programmes d'activation liés à l'enseignement.</p>	<p>Les prestataires extérieurs sont de plus en plus impliqués dans les activités de placement ainsi que dans les contacts réguliers avec les chômeurs.</p>
Intégration des immigrants	
<p>Continuer d'améliorer les compétences linguistiques et professionnelles des migrants. Dans les communes où les migrants ne sont pas considérés actuellement comme prêts à exercer un emploi, veiller à ce que les autorités municipales révisent leurs politiques d'activation. Accélérer les procédures administratives de 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 une convention collective. Les services publics de l'emploi pourraient s'efforcer d'aider les entreprises à se mettre en rapport avec des travailleurs en chômage à l'étranger.</p>	<p>Le Danemark offre aux immigrants des formations linguistiques complètes. L'Accord sur l'immigration future de 2006 a instauré un test de danois pour certains étrangers demandant à entrer dans le pays au titre du regroupement familial, et pour les prédicateurs qui sollicitent un permis de séjour. De nouvelles mesures destinées à favoriser l'immigration liée à l'emploi seront adoptées, comme indiqué dans le nouveau programme du gouvernement de novembre 2007.</p>
Capital humain	
<p>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. Contrôler plus fréquemment les résultats des élèves et des établissements dans l'enseignement obligatoire. Permettre aux enseignants de se spécialiser davantage.</p>	<p>Il était proposé dans la Stratégie d'adaptation à la mondialisation de rendre obligatoire l'année préparatoire à l'enseignement primaire et de l'axer davantage sur l'apprentissage. À cet effet, le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi au printemps 2008. Compte tenu des nouvelles dispositions adoptées par le Parlement au printemps 2007, la dixième année d'études cible désormais les élèves ayant des lacunes de connaissances particulières à combler avant d'entamer le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Des tests nationaux de lecture et de mathématique ont été réalisés pour la première fois au cours de l'année scolaire 2006/07, et ils seront complétés par des tests de science et d'anglais. Une réforme de la formation des enseignants a été engagée à la suite d'un accord politique conclu en mars 2006.</p>
<p>Les pouvoirs publics devraient veiller à l'augmentation du nombre de places d'apprentissage disponibles, éventuellement en augmentant les sommes reversées aux entreprises qui prennent des apprentis, grâce à une hausse des contributions versées par l'ensemble des employeurs.</p>	<p>À la suite de plusieurs initiatives des pouvoirs publics, le nombre de places d'apprentissage a augmenté de 42 % depuis quatre ans. Au cours de la même période, les inscriptions dans des formations pratiques scolaires (substitut de l'apprentissage) ont baissé de 77 %.</p>

Recommandations antérieures	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2006)
<p>Les autorités devraient ajuster les bourses d'études de manière 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. Ces ajustements devraient également inciter les jeunes à terminer leur cursus en temps voulu, sachant que ceux qui diffèrent leurs études pourraient toujours en financer la poursuite au moyen de prêts. 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 travailler au Danemark. Les autorités devraient continuer à renforcer l'autonomie des universités.</p>	<p>À partir des inscriptions de 2009, les jeunes qui entrent dans l'enseignement supérieur pas plus de deux ans après avoir terminé leur scolarité dans le secondaire verront leur note moyenne multipliée par 1,08, ce qui leur permettra d'accéder plus aisément aux formations assorties d'un <i>numerus clausus</i>. Le versement des financements destinés aux universités dépend déjà uniquement des résultats aux examens, mais à compter de la rentrée 2008, ces financements seront limités à une période correspondant à la durée d'étude prévue augmentée d'un an. Les universités recevront en outre une prime lors de la délivrance d'un diplôme. La Stratégie d'adaptation à la mondialisation offre des marges de manœuvre accrues aux universités pour attirer des enseignants de haut niveau.</p>
<p>Renforcer la qualité et le rapport coût-efficacité 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>Sur la base des recommandations formulées par un comité mixte composé de représentants du gouvernement et des partenaires sociaux, des contributions destinées à alimenter un fonds pour la formation tout au long de la vie ont été instaurées par les conventions collectives début 2007.</p>
Fiscalité	
<p>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.</p>	<p>À compter de 2008, le champ d'application du crédit d'impôt sur les revenus du travail sera élargi. À partir de 2009, le seuil d'application du taux intermédiaire de l'impôt sur le revenu sera relevé. Le gel des impôts en termes nominaux restera en vigueur, sauf pour les taxes sur l'énergie, qui augmenteront parallèlement à l'inflation à compter de 2008.</p>
Innovation, recherche et création d'entreprises	
<p>Continuer à réorienter le système d'affectation des fonds destinés à la recherche publique vers des financements par projet, en lieu et place des dotations par établissement. Mettre sur pied une structure de financement unique attribuant ses crédits 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 technologie et de parcs scientifiques.</p>	<p>La Stratégie d'adaptation à la mondialisation prévoit le passage à un système de financement de la recherche plus concurrentiel, et l'octroi d'une plus grande importance aux évaluations qualitatives pour l'attribution des dotations à la recherche.</p>
<p>Revoir les règles d'imposition si elles dissuadent les organismes de retraite d'entrer sur le marché du capital-risque.</p>	<p>Les organismes de retraite bénéficieront d'un crédit d'impôt temporaire de 5 % pour les investissements réalisés <i>via</i> les marchés de petites et moyennes entreprises (PME) au cours de la période 2005-08.</p>
<p>Assouplir le droit de la faillite et élargir le champ des possibilités offertes en matière de plans de sauvetage informels pour les entreprises.</p>	<p>Le droit de la faillite a été assoupli en 2005. Un comité envisage des ajustements qui permettraient de mettre en œuvre davantage de plans de sauvetage informels.</p>
Concurrence (thème traité de manière approfondie dans l'<i>Étude</i> de 2005)	
Cadre législatif et institutions	
<p>Abaisser les seuils relatifs aux 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, inspiré du système européen. Si ces deux institutions devaient toutefois être conservées, le Conseil devrait être allégé et devrait transférer ses compétences décisionnelles concernant les fusions à l'Autorité de la concurrence, tandis qu'il conviendrait de renforcer le Tribunal en le dotant d'une plus grande expertise économique. Confier à un arbitre indépendant (tel que l'Autorité de la concurrence) la tâche de déterminer si des restrictions à la concurrence sont nécessaires pour réaliser les objectifs assignés à des dispositions réglementaires particulières.</p>	<p>Un programme de clémence a été mis en place en juillet 2007 <i>via</i> une modification de la loi sur la concurrence : la première entreprise ou personne fournissant à l'Autorité de la concurrence des informations sur une entente peut demander à bénéficier d'une exemption partielle ou totale de sanction juridique. La taille du Conseil de la concurrence a été légèrement réduite, puisqu'il ne compte plus que 17 membres, mais aucun changement n'est intervenu concernant le Tribunal d'appel.</p>

Recommandations antérieures	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2006)
Industries de réseau	
<p>Dans le secteur de l'électricité, le nouvel opérateur du réseau devrait faire pression pour que soient renforcées les capacités d'interconnexion à l'extérieur du pays. Il conviendrait de revoir la structure 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. Il faudrait accroître la séparation verticale des activités dans le secteur de la distribution d'énergie, et supprimer les contre-incitations financières au désinvestissement de la part des collectivités locales.</p>	<p>Le nouvel opérateur du réseau se propose d'établir une interconnexion entre Funen et Zealand, et envisage de mettre en place un raccordement avec la Norvège ainsi que d'améliorer la connexion entre le Jutland et le Schleswig-Holstein. La structure du système de tarification a été modifiée conformément aux recommandations formulées. Le transport de l'électricité à haute tension a été séparé des autres composantes du système, mais le réseau à basse tension reste verticalement intégré.</p>
<p>Dans le secteur du gaz, veiller à ce qu'il n'y ait pas d'obstacles à l'entrée de fournisseurs étrangers sur le marché. Privatiser l'opérateur historique (DONG), avant de le laisser se diversifier dans d'autres secteurs (cette diversification ne devrait être approuvée que s'il peut être démontré qu'elle débouchera sur des gains de synergie importants).</p>	<p>Le réseau de transport du gaz a été transféré à une entité publique indépendante. DONG s'est diversifiée en fusionnant avec plusieurs compagnies d'électricité. La part du capital détenue par l'État doit maintenant être ramenée à 51 %, par le biais d'une introduction en Bourse.</p>
<p>Dans les télécommunications, modifier la réglementation des tarifs afin que les utilisateurs de lignes partiellement dégroupées ne paient qu'une fois la location de la paire de cuivre. Envisager l'introduction d'une réglementation des tarifs de terminaison d'appel sur le réseau de téléphonie mobile. Veiller à ce que la portabilité totale des numéros soit assurée.</p>	<p>D'autres solutions sont étudiées. La portabilité totale des numéros entre les réseaux mobile et fixe devait intervenir en avril 2002, mais il a été conclu en 2005 que cela n'était pas encore techniquement possible.</p>
<p>Dans le transport ferroviaire de passagers, veiller à ce que les exigences contractuelles soient les mêmes pour les prestataires privés et publics.</p>	
Autres secteurs	
<p>Dans le secteur de la construction, supprimer la stricte séparation entre les professions, et éliminer les exigences spéciales d'agrément concernant les matériaux de construction de l'Union européenne (UE).</p>	<p>Un groupe de travail ministériel travaille sur la question.</p>
<p>Dans le secteur du commerce de détail, éliminer les critères de besoins prévus par la loi d'urbanisme en matière d'autorisation de créations de commerces. Supprimer la dispense relative aux prix fixes qui s'applique au 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 des prix maximaux et autoriser l'accès libre au marché de détail pour les produits pharmaceutiques. Libéraliser les horaires d'ouverture des magasins.</p>	<p>Le marché du livre a été libéralisé en juillet 2006. De nouvelles dispositions législatives permettant un assouplissement progressif des restrictions relatives aux horaires d'ouverture des magasins de détail, en particulier les dimanches, sont entrées en vigueur en juillet 2005. Aucune initiative majeure n'a été prise dans les autres domaines.</p>
<p>Supprimer les restrictions appliquées en matière de propriété dans plusieurs services professionnels. Modifier la réglementation des tarifs des soins dentaires afin que le barème actuel soit remplacé par des prix plafonds. Ouvrir le marché des taxis à la concurrence par les prix et la qualité.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>
<p>Persuader les partenaires sociaux de laisser aux employés le choix du gestionnaire de leur épargne-retraite.</p>	<p>Les adhérents au <i>Lønmodtagernes Dyrtdisfond</i> (LD, Fonds de pension des salariés) sont autorisés à transférer leurs actifs à un autre organisme. Aucune autre mesure n'a été prise.</p>
Mécanismes de marché dans le secteur public	
<p>Dans les domaines où il existe des marchés privés bien développés, le secteur public devrait davantage les mettre à profit, par exemple en recourant de manière plus poussée aux appels d'offres et à des mécanismes offrant une liberté de choix aux usagers. Il conviendrait également de garantir l'équité des conditions de concurrence entre prestataires privés et publics, en améliorant les systèmes de comptabilité ainsi que les systèmes informatiques de gestion et en harmonisant les règles fiscales.</p>	<p>Depuis la mi-2005, la législation permet à des entités privées de gérer des centres d'accueil des enfants. Depuis octobre 2007, les patients ayant attendu plus d'un mois ont la possibilité de choisir eux-mêmes une clinique ou un hôpital privé, tout en bénéficiant d'un financement public, alors que ce délai était précédemment de deux mois. Depuis juin 2007, l'Autorité de la concurrence peut intervenir si les tarifs appliqués aux services financés sur fonds publics entre lesquels peuvent choisir les usagers ne garantissent pas des conditions de concurrence équitables entre prestataires publics et privés.</p>
<p>Imposer aux collectivités locales l'obligation d'organiser des appels d'offres (au-delà d'un seuil raisonnable). Améliorer les règles concernant le « droit de contestation » (en vertu duquel une entreprise privée peut, de sa propre initiative, soumettre une offre pour la production de services financés sur fonds publics), en supprimant la possibilité de rejeter une offre raisonnable, qui devrait soit être acceptée, soit déboucher sur un appel d'offres ouvert.</p>	<p>Pour les marchés représentant un montant inférieur au seuil prévu par les règles de l'UE en matière de marchés publics, mais supérieur à 500 000 DKK, les collectivités locales sont tenues depuis juillet 2007 de faire connaître leurs besoins avant de conclure un contrat, afin que les fournisseurs potentiels intéressés puissent se manifester. Les procédures de recours ouvertes aux fournisseurs potentiels écartés ont été simplifiées.</p>

Recommandations antérieures	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2006)
Clarifier les conditions dans lesquelles les acteurs publics peuvent opérer sur les marchés concurrentiels. Poursuivre les privatisations et accorder davantage d'importance au bon fonctionnement des marchés concurrentiels qu'aux recettes engrangées.	Après avoir cédé 25 % du capital de l'opérateur postal historique en 2005, l'État ramènera bientôt sa participation à 51 % dans le capital de l'opérateur historique du secteur du gaz.
Secteur public	
Introduire un plafond de 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 des dépenses au niveau central.	Aucune mesure n'a été prise.
Utiliser davantage les instruments destinés à améliorer les performances, comme le financement fondé sur l'activité et la rémunération au résultat. Continuer à développer la stratégie d'administration électronique, et veiller à ce que les économies réalisées soient réaffectées à l'échelon central.	Le recours au financement fondé sur l'activité s'est accru dans le domaine des soins de santé (chapitre 5). Une stratégie conjointe d'administration électronique pour la période 2007-10 a été adoptée d'un commun accord par le gouvernement, les régions et les communes en juin 2007.
Étendre ou améliorer la structure des redevances d'utilisation, et donner aux communes une plus grande latitude pour la fixation de ces redevances.	Aucune mesure n'a été prise.
Logement (thème traité de manière approfondie dans l'<i>Étude</i> 2006)	
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. Veiller à ce que la réglementation permette aux établissements de crédit hypothécaire de proposer des produits tels les impôts sur la propriété foncière bâtie et non bâtie sont acquittés automatiquement par le biais d'un mécanisme d'hypothèque rechargeable. Assujettir les détenteurs de parts de coopératives de logement 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), et supprimer les autres aides spécifiques dont ils bénéficient pour les mettre sur un pied d'égalité avec les propriétaires-occupants.	Aucune mesure n'a été prise. Compte tenu de la fragilité actuelle du marché du logement, il serait préférable de ne pas modifier la fiscalité de l'immobilier d'habitation pour le moment, mais cette réforme devrait rester une priorité à moyen terme.
Remplacer les subventions générales aux associations de logement par des aides ciblées en faveur des personnes ayant véritablement besoin d'une aide publique au logement. Réexaminer le montant et le ciblage des allocations individuelles de logement. Lier le montant de ces allocations au niveau approprié des loyers dans la région considérée, et non plus aux loyers effectivement acquittés. Veiller à ce que le financement de la construction, des mesures de lutte contre les ghettos et des autres initiatives similaires soit soumis au contrôle budgétaire public normal. Le plafonnement des coûts de construction des associations de logement devrait refléter les meilleures pratiques.	Aucune mesure n'a été prise.
Mettre fin aux aides fiscales dont bénéficient les placements des organismes de retraite dans l'immobilier locatif neuf du secteur privé, ainsi qu'à l'exonération fiscale appliquée au produit des placements réalisés par ces organismes dans des biens immobiliers acquis avant mars 1986.	Pour se conformer à l'arrêt de la Cour européenne de justice sur le régime d'imposition des cotisations versées en vertu de contrats conclus avec des institutions de retraite établies dans d'autres pays de l'UE, les autorités supprimeront en 2009 l'exonération fiscale qui s'applique actuellement aux investissements des organismes de retraite dans l'immobilier locatif.
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 à la baisse du seuil de dépenses à partir duquel les loyers sont moins strictement encadrés, en cas de travaux de rénovation, permettrait de favoriser une transition en douceur.	Aucune mesure n'a été prise.
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.	Les redéploiements de ressources effectués <i>via</i> le Fonds national pour la construction de logements permettront d'affecter l'excédent engrangé à la restauration des ensembles peu attractifs. Une commission gouvernementale sur la réglementation future du secteur des associations de logement examine, entre autres aspects, le financement et le subventionnement des logements sociaux neufs.

Recommandations antérieures	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2006)
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.	Aucune mesure n'a été prise.
Réactivité de l'offre et crédit hypothécaire	
Donner aux communes qui se développent une plus grande latitude pour emprunter, afin de financer les équipements sociaux requis lorsque de nouveaux terrains sont ouverts à la construction. Étudier la possibilité de mettre en place des mécanismes comme les péages routiers, de manière à mieux faire correspondre les dépenses d'infrastructure aux besoins. Envisager des regroupements de communes dans la zone actuellement fragmentée qui entoure Copenhague, en vue de concilier les points de vue entre les échelons locaux et supérieurs en matière de zonage.	La possibilité d'instaurer un péage routier dans la région de Copenhague est à l'étude. Aucune autre mesure n'a été prise.
Améliorer les statistiques sur le financement du logement, en rapprochant les données sur les ménages détenues par les établissements de crédit hypothécaire et les informations sur les revenus et d'autres données individuelles provenant de <i>Statistik Danmark</i> .	Aucune mesure n'a été prise.

Chapitre 2

Stratégie budgétaire : tenir les objectifs

La nouvelle Stratégie du gouvernement jusqu'à 2015 définit un cadre pertinent qui met l'accent sur la situation budgétaire à long terme et sur l'impact des réformes visant à améliorer les services financés par l'État et le système fiscal. Les trajectoires envisagées pour le solde budgétaire et les dépenses publiques sont raisonnables, mais il manque à la stratégie un ensemble de mécanismes rigoureux pour veiller à ce que les objectifs soient tenus. La formulation plutôt souple des objectifs de dépenses publiques de consommation pourrait poser des problèmes, car les dépassements de dépenses, en particulier aux échelons infranationaux, ont souvent été le talon d'Achille de la gestion budgétaire. Ce chapitre évalue les solutions envisageables pour mettre en place des mécanismes assurant la réalisation des objectifs.

Quels enseignements tirer de la gestion budgétaire efficace de ces 25 dernières années?

Depuis le début des années 80, la politique budgétaire danoise s'est montrée efficace pour réduire la dette publique et améliorer les équilibres macroéconomiques en général. La profonde crise économique qui s'est développée à la fin des années 70 et au début des années 80 a ouvert la voie à une révision complète du processus d'élaboration de la politique économique. Depuis lors, un large consensus politique s'est instauré sur l'objectif d'une politique budgétaire viable, en ce sens qu'il soit possible de maintenir les politiques actuelles (programmes de dépenses, etc.) dans l'avenir prévisible sans pour autant léguer une dette croissante aux générations futures. Cet objectif de viabilité budgétaire a été établi par les stratégies budgétaires à moyen terme globales présentées en 1997 et 2001 : *Danemark 2005* (gouvernement danois, 1997) et *Pour un avenir durable – Danemark 2010* (gouvernement danois, 2001). Ces stratégies ont suscité au niveau politique une large prise de conscience et un consensus général sur i) l'importance d'une orientation à moyen et long terme de la politique budgétaire et ii) la nécessité de promouvoir des taux d'emploi élevés pour garantir la viabilité budgétaire dans une économie caractérisée par des taux d'imposition élevés et des transferts généreux en faveur de ceux qui ne travaillent pas. Compte tenu de ce consensus grandissant, mais aussi du rapport élaboré en 2003-05 par la Commission des affaires sociales, en juin 2006 un accord politique a été conclu et approuvé par quelque 90 % des députés; il prévoit le relèvement progressif des seuils d'âge pour le départ en préretraite volontaire et pour le versement des pensions régulières. Au regard de l'expérience des autres pays européens, il est clair que les récentes stratégies budgétaires du Danemark ont réussi à instaurer le consensus et la volonté politique nécessaires pour garder le cap des objectifs fixés.

Pourtant, certains aspects de la gestion budgétaire n'ont cessé de poser des problèmes aux gouvernements successifs. Premièrement, année après année, les dépenses publiques de consommation ont fortement tendance à dépasser l'objectif (chapitre 1). Deuxièmement, une fois que des programmes de prestations ont été mis en place, leur utilisation a en général dépassé les prévisions initiales et souvent même la finalité originelle. Dès lors, il devient extrêmement difficile de réviser un mécanisme de prestations, car les bénéficiaires commencent à penser en termes de « droits acquis ». Ce problème général se trouve aggravé au Danemark par le fait que le système électoral favorise la présence d'une multitude de petits partis et que la quasi-totalité des gouvernements danois sont minoritaires et doivent négocier avec l'opposition ou avec des partis d'appoint pour faire adopter une modification quelconque de la législation, y compris de légers ajustements des paramètres des programmes de prestations. La préretraite volontaire est l'exemple même d'un mécanisme de prestations coûteux qui s'est développé bien au-delà de l'objectif initial fixé en 1979, à tel point que les principaux conseillers économiques dans leur ensemble préconisent sa suppression (Conseil économique 2005; OCDE, 2005 et 2006; Commission des affaires sociales, 2006).

Néanmoins, dans le contexte de l'accord de juin 2006 sur la protection sociale, la préretraite volontaire se poursuivra sous la forme d'un programme de cinq ans, alors que ce dispositif limite considérablement les possibilités d'accroître les dépenses publiques dans des domaines tels que les soins de santé.

Un examen plus poussé de l'évolution du solde budgétaire et de ses composantes depuis les années 70 révèle les tendances suivantes (graphique 2.1) :

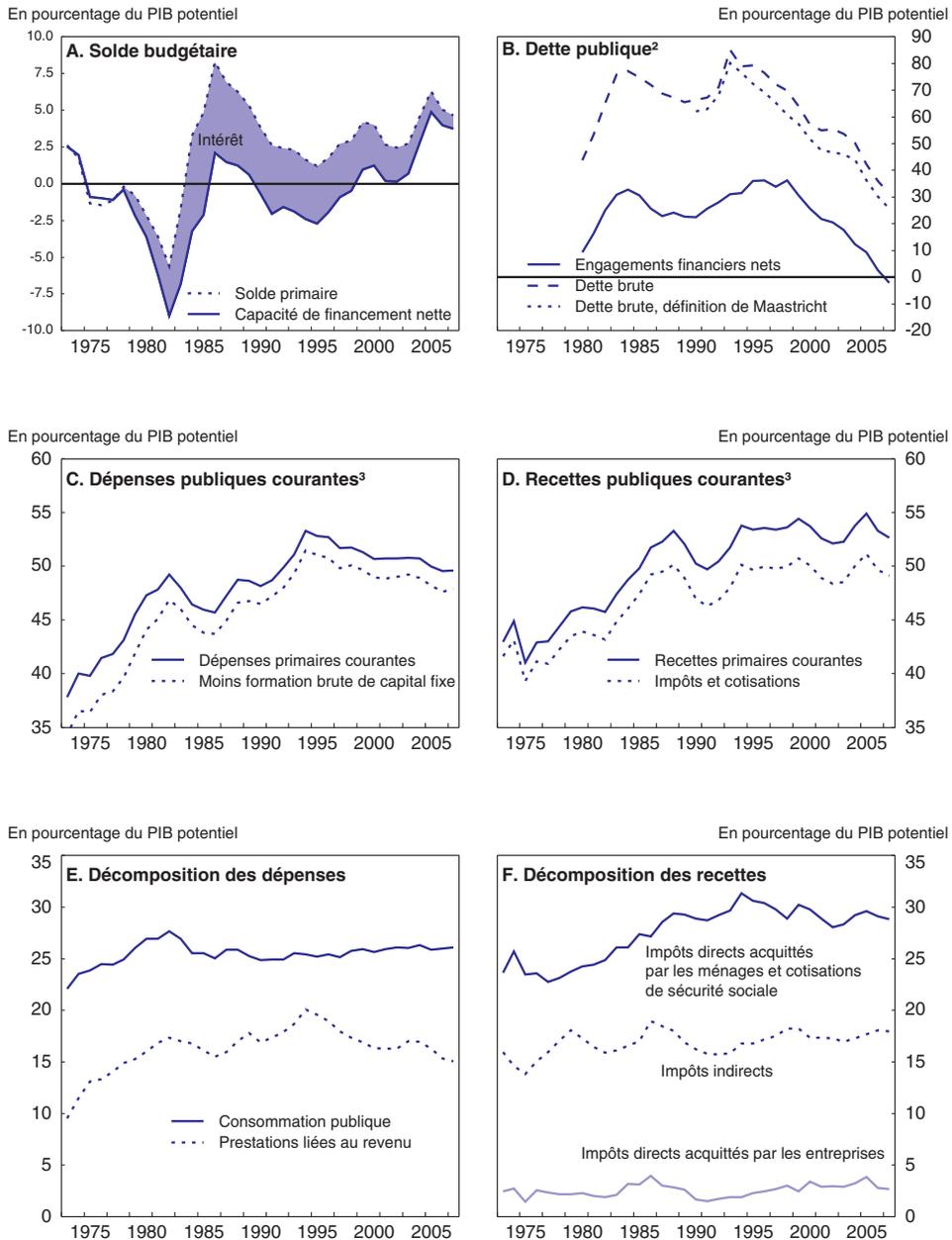
- Il n'y a eu d'assainissement des finances publiques, par une réelle compression des dépenses, que lors d'une crise extrême et prolongée, au début des années 80. Hormis ce cas d'espèce, on n'a pas observé de sensibles réductions annuelles de la consommation publique en proportion du PIB potentiel.
- Durant les années 90, l'assainissement budgétaire a été réalisé grâce à un meilleur fonctionnement du marché du travail, qui a permis de réduire nettement les paiements de prestations sociales en pourcentage du PIB potentiel. Cette baisse a reflété principalement une diminution du nombre des bénéficiaires, mais il y a eu aussi quelques modifications des programmes de prestations. Parallèlement, la consommation publique a augmenté progressivement, y compris en 1998-99 lorsque le programme d'assainissement budgétaire *Whitsun* a été introduit pour contenir la demande intérieure.
- Traditionnellement, l'outil fiscal a été utilisé avec souplesse aux fins d'assainissement budgétaire. Les impôts indirects ont été souvent modifiés, la mise en place d'écotaxes dans les années 90 ayant contribué au redressement budgétaire tout en finançant des réductions de l'impôt sur le revenu. De plus, la réduction de la déductibilité des intérêts dans les programmes d'assainissement 1986-87 et 1998-99 ainsi que la taxation accrue des retraites dans le programme 1998-99 ont manifestement alourdi la pression fiscale sur les ménages. Toutefois, compte tenu du gel fiscal décidé en 2001, les possibilités d'agir sur ce front sont actuellement limitées¹.

Il apparaît donc que le point faible d'un cadre budgétaire dans le contexte danois réside dans la capacité de gérer la croissance de la consommation publique conformément aux objectifs, et d'éviter de mettre en place de nouveaux programmes de prestations qui sont ensuite difficilement modifiables. On doit faire preuve de réalisme et reconnaître que si les dépenses publiques de consommation augmentent aujourd'hui beaucoup plus que prévu, il sera très malaisé de les infléchir à la baisse. En revanche, jusqu'à l'instauration du gel fiscal en 2002, il s'est avéré moins difficile d'augmenter les impôts lorsque cette décision était dictée par la nécessité de préserver la viabilité budgétaire à long terme.

Évaluées au regard des objectifs initiaux, la Stratégie 2005 comme la Stratégie 2010 ont parfaitement réussi à réduire la dette publique, qui a baissé beaucoup plus qu'on ne le prévoyait au départ. Elles se sont montrées raisonnablement efficaces pour accroître l'emploi, encore que leurs objectifs ambitieux n'aient pas été complètement atteints. En revanche, la consommation publique a constamment augmenté à un rythme supérieur à l'objectif, d'où une forte hausse des taux de l'impôt municipal sur le revenu, notamment à la fin des années 90. À l'origine, la Stratégie 2005 prévoyait que le ratio impôts/PIB reviendrait de 49½ pour cent en 1997 à 45½ pour cent en 2005. Mais aujourd'hui, dix ans après le lancement de cette stratégie, le ratio structurel impôts/PIB se maintient aux environs de 47½ pour cent, abstraction faite des variations temporaires des recettes fiscales – même si l'on prend en compte les réductions d'impôts de 2004 et 2008-09. Les bases d'imposition se sont accrues plus fortement que prévu, si bien que le ratio impôts/

Graphique 2.1. Assainissements et assouplissements budgétaires depuis les années 70

Indicateurs corrigés des fluctuations conjoncturelles¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263286647162>

1. La méthode utilisée pour calculer les séries corrigées des influences conjoncturelles est décrite dans Girouard et André (2005). Étant donné que l'ajustement conjoncturel des dépenses de l'État est associé à des paiements de prestations, la consommation publique n'est pas corrigée des fluctuations conjoncturelles. Par convention, les niveaux d'endettement sont exprimés par rapport au PIB effectif et non potentiel.
2. La dette brute correspond aux engagements financiers bruts consolidés des administrations publiques selon la définition des comptes nationaux, sur la base d'une évaluation aux prix du marché. La dette dans l'optique de Maastricht diffère de cet agrégat du fait qu'elle prend en compte la valeur nominale des obligations, tandis que les crédits commerciaux et avances commerciales ainsi que les réserves techniques d'assurance sont exclus des engagements. Les engagements financiers nets englobent tous les actifs financiers détenus par l'État, à savoir les actions et les instruments d'emprunt.
3. Les dépenses et recettes primaires courantes ne comprennent pas les transactions en capital et les paiements d'intérêts.

Source : OCDE, Base de données du n° 82 des Perspectives économiques.

PIB n'a guère baissé, en dépit de réductions de l'impôt sur le revenu supérieures à ce qu'envisageait la Stratégie 2010.

La nouvelle stratégie jusqu'à 2015

Un nouveau cadre à moyen terme pour la politique budgétaire a été présenté en août 2007. Comme l'indiquent le titre (*Vers de nouveaux objectifs – Danemark 2015*) et le sous-titre (*Bien-être et croissance durables*) cette stratégie se situe dans le prolongement de la Stratégie 2010, car elle fait de la viabilité budgétaire un impératif primordial : les améliorations instaurées d'ici à 2015 devront se révéler viables par la suite sans nécessiter d'augmentation des impôts ou d'autres mesures d'assainissement budgétaire. Entre-temps, l'accord de juin 2006 qui prévoit le relèvement de l'âge de la retraite en fonction de la longévité a réduit la nécessité d'épargner longtemps à l'avance pour financer les lourdes dépenses de retraite futures. Les autorités laisseront donc l'excédent budgétaire décroître vers 2015 et, dans le scénario technique allant au-delà de 2015, un déficit apparaîtra. En conséquence, la réduction de la dette ralentira, même si la dette publique brute descendra au-dessous de 15 % du PIB pendant les années 2016-26. Cela signifie que la valeur des actifs détenus par l'État excèdera l'endettement brut, la situation créditrice nette culminant à 9 % du PIB en 2015 (graphique 2.2).

Les dépenses publiques augmenteront. Dans le scénario à long terme de la Stratégie, les dépenses primaires totales de l'État atteignent 49-50 % du PIB en 2030-40 puis redescendent à 46 % en 2055-70. Compte tenu des évolutions démographiques, les dépenses au titre des retraites publiques et des pensions de préretraite volontaire augmentent de 1¼ point de PIB d'ici à 2019, date à laquelle s'amorce le relèvement des seuils de l'âge de la retraite. Les dépenses publiques de consommation augmentent par la suite, car les cohortes les plus nombreuses vieillissent et nécessitent davantage de soins, d'où une hausse de 1½ point de PIB des dépenses de santé au cours des 30 prochaines années et une hausse de ¾ point de PIB des dépenses au titre des services sociaux, autrement dit des soins de longue durée (graphique 2.2).

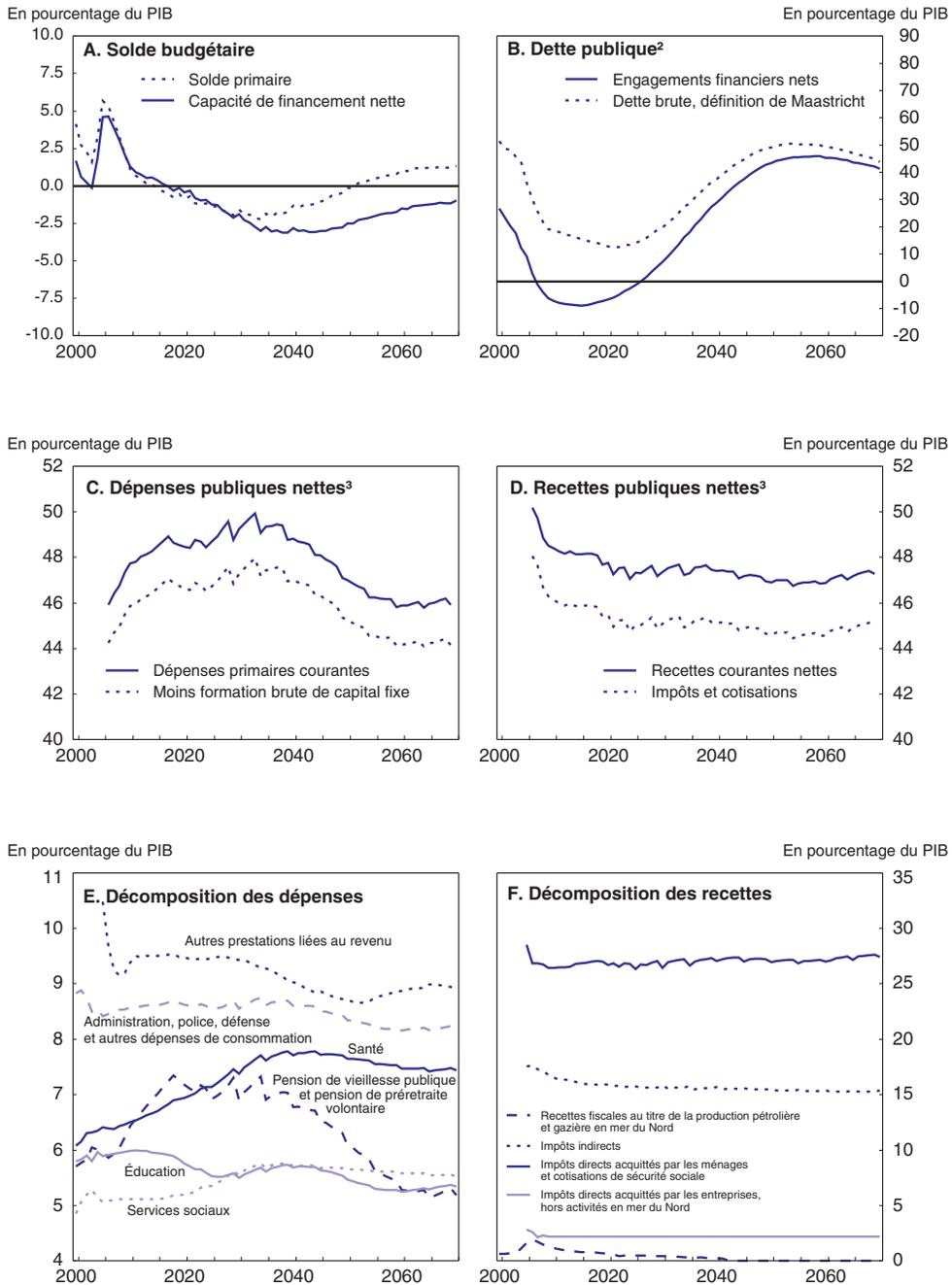
Les recettes budgétaires diminueront. Dans le scénario à long terme de la Stratégie, les recettes primaires totales de l'État tombent à 47 % du PIB durant la période 2045-65. Dans le proche avenir, une assez forte contraction des recettes est à prévoir, avec la dissipation de facteurs temporaires et conjoncturels, mais par la suite les recettes sont globalement constantes. Étant donné les particularités du contexte danois, les évolutions démographiques n'éroderont pas les recettes, la plupart des prestations de sécurité sociale et des revenus des fonds de pension étant imposés. Cependant, la production pétrolière et gazière en mer du Nord présente un profil temporel bien marqué : à l'heure actuelle, les recettes budgétaires sont exceptionnellement abondantes, puisqu'elles ont atteint 2 % du PIB en 2006, mais ce dynamisme ne perdurera pas à très longue échéance car les réserves pétrolières et gazières actuellement connues s'épuiseront dans un avenir prévisible (graphique 2.2)².

La politique budgétaire est-elle viable ?

Les profils d'évolution du solde budgétaire et de la dette publique que dessine la Stratégie 2015 sont raisonnables. Selon les estimations du gouvernement, la stratégie est tout juste viable une fois pris en compte les effets du projet de budget pour 2008, tel qu'il a été présenté en août, et de l'accord de septembre sur la réforme fiscale. Cette évaluation repose sur l'indicateur de viabilité établi par le ministère des Finances (encadré 2.1).

Graphique 2.2. Évolution à long terme des finances publiques d'après la Stratégie 2015

Au-delà de 2015, le profil des séries reflète les calculs de l'indicateur de viabilité budgétaire¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263308001818>

1. La décomposition des dépenses est purement technique, comme pour la période allant jusqu'à 2015; elle ne reflète pas de priorités budgétaires explicites.
2. La dette brute correspond aux engagements financiers consolidés des administrations publiques selon la définition des comptes nationaux, sur la base d'une évaluation aux prix du marché. La dette dans l'optique de Maastricht diffère de cet agrégat dans la mesure où elle prend en compte la valeur nominale des obligations, tandis que les crédits commerciaux et avances commerciales ainsi que les réserves techniques d'assurance sont exclus des engagements. Les engagements financiers nets englobent tous les actifs financiers détenus par l'État, à savoir les actions et les instruments d'emprunt.
3. Les dépenses et recettes primaires courantes excluent les transactions en capital et les paiements d'intérêts.

Source : Ministère des Finances.

Encadré 2.1. L'indicateur danois de viabilité budgétaire

L'indicateur de viabilité budgétaire vise à intégrer les variations futures prévisibles pour vérifier la robustesse et la viabilité des initiatives publiques. Il indique, en pourcentage du PIB, dans quelle proportion le solde budgétaire doit être amélioré pour éviter un accroissement de la dette dans le long terme. Une valeur zéro signifie que le ratio dette/PIB se trouvera sur une trajectoire stable dans le long terme. Jusqu'en 2015, cet indicateur se fonde sur le scénario de la Stratégie 2015; après cette date, il s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- Les variations d'origine démographique de la demande de services financés par l'État et de prestations sociales sont estimées d'après les propensions constantes de sous-groupes définis selon l'âge, le sexe et le pays de naissance. Pour les soins de santé et les soins de longue durée, les calculs prennent en compte l'approche « vieillir en bonne santé », une partie des coûts actuels étant reportée sur les trois dernières années de vie, ce qui signifie que l'accroissement de la longévité alourdit les dépenses de moitié environ par rapport à ce qu'elles seraient en l'absence de cette correction des coûts liés au vieillissement. Hormis le maintien de l'indexation et le relèvement des seuils d'âge de la retraite, il n'est pas prévu de modifications des profils de vie.
- Indépendamment des effets démographiques, les dépenses en services publics suivent la croissance générale des salaires. Étant donné que les prix des fournitures intermédiaires, etc. utilisées dans la prestation de services augmentent moins que les salaires, cette hypothèse implique que le volume de services publics par utilisateur peut augmenter modérément au fil du temps (à cela s'ajoutent les améliorations du service liées aux gains de productivité non mesurés dans le secteur public). De fait, cela autorise aussi un processus de substitution progressif entraînant un accroissement du contenu en ordinateurs, équipements, etc., par unité d'apport de main-d'œuvre, étant donné la modification du prix relatif.

Les prestations de sécurité sociale versées à une personne présentant des caractéristiques déterminées suivent également la croissance générale des salaires.

- Les taux d'imposition demeurent constants, tandis que les droits d'accise exprimés en montants nominaux et en DDK augmentent au même rythme que l'inflation générale. Les subventions et les transferts nets à l'étranger représentent une proportion constante du PIB.
- Les investissements publics bruts suivent la trajectoire requise pour faire en sorte que le stock de capital public augmente au même rythme que la prestation de services financés par l'État.
- Le rendement nominal des actifs financiers, à l'inclusion des actions et des obligations publiques, est fixé à 5¼ pour cent dans le long terme. Il prend en compte une inflation de 1¼ pour cent et un taux d'intérêt réel de 3.9 %. La croissance annuelle de la productivité dans le secteur marchand privé est présumée atteindre 2 %.

Source : Gouvernement danois (2007a), *Mod nye mål – Danmark 2015* (Vers de nouveaux objectifs – Danemark 2015), août; gouvernement danois (2006), *Denmark's Convergence Programme 2006*, novembre; ministère des Finances (2007), *Mod Nye Mål – Danmark 2015 : Teknisk Baggrundsrapport* (Vers de nouveaux objectifs – Danemark 2015 : Rapport technique général), décembre.

Pourtant, dans le scénario technique allant au-delà de l'horizon de planification 2015, la dette publique augmente considérablement, les engagements financiers nets atteignant un plateau de 45 % du PIB vers la fin de la période couverte par le scénario – chiffre très supérieur aux pics de 33-36 % observés dans les années 80 et 90.

Par la suite, un rapport indépendant, ainsi qu'un rapport général publié par les autorités après le lancement de la Stratégie 2015, ont analysé la sensibilité de cette évaluation à des variantes de différentes hypothèses. Étant admis que « vieillir en bonne santé » n'est pas un objectif déraisonnable (chapitre 5), et si l'on suppose que les dépenses se maintiennent aux niveaux actuels dans chaque groupe d'âge, l'excédent budgétaire structurel devrait croître de 1 % de PIB pour que la viabilité soit rétablie (Conseil économique, 2007). Les hypothèses concernant les taux d'intérêt ont des effets importants, mais ceux-ci sont assez complexes et tendent à se neutraliser. Le plus important est que la hausse des rendements des capitaux propres stimule les recettes fiscales au titre des fonds de pension et réduit les dépenses publiques pour les compléments de retraite, les aides au logement, etc. car ces prestations sont supprimées lorsque les retraités ont des revenus élevés grâce aux pensions complémentaires par capitalisation. En revanche, la déduction fiscale sur la charge d'intérêts accrue des ménages augmenterait également. Enfin, un taux d'intérêt plus élevé sur les emprunts publics implique une actualisation plus marquée des excédents primaires après 2050. Au total, si le rendement présumé de tous les actifs financiers est augmenté d'un point de pourcentage, la viabilité budgétaire s'en trouverait améliorée à raison de 0.3-0.4 % de PIB. On pourrait faire valoir que l'hypothèse d'un taux de 5¾ pour cent retenue dans la Stratégie 2015 est trop élevée : le chiffre de 4¾ pour cent, utilisé par le Conseil économique et par le modèle DREAM, serait conforme à la moyenne des taux d'intérêt réels à long terme observés au Danemark depuis 140 ans³. Par ailleurs, on peut juger excessivement pessimiste l'hypothèse d'une absence de prime de risque dans le rendement des capitaux propres inscrite dans la Stratégie 2015. De fait, si le rendement des capitaux propres est maintenu constant, l'évaluation de la viabilité budgétaire n'est pratiquement pas affectée par des modifications de l'hypothèse concernant le taux d'intérêt (ministère des Finances, 2007).

En comparaison des autres pays, le Danemark est bien préparé pour affronter les conséquences budgétaires du vieillissement. Il fait partie des très rares pays de l'Union européenne dont les politiques peuvent être considérées comme viables à l'aune d'un indicateur standardisé simple (Commission européenne, 2006).

Objectifs opérationnels de la politique budgétaire

Le principal objectif opérationnel concerne le solde budgétaire structurel (encadré 2.2). La Stratégie 2015 confirme l'objectif de la Stratégie 2010 : maintenir une capacité de financement de ¾-1¾ pour cent de PIB jusqu'en 2010. Par la suite, l'objectif en matière de capacité de financement est simplement de réaliser un équilibre ou un excédent en termes structurels. Les objectifs pour le solde budgétaire impliquent un certain profil d'évolution pour l'endettement net ou la position créditrice, mais il ne s'agit pas d'un objectif contraignant. À cet égard, les objectifs opérationnels de la Stratégie 2015 accordent moins d'importance à la dette brute que ceux de la Stratégie 2010, qui prévoyait de réduire de moitié les engagements financiers bruts pour les ramener de 53 % du PIB en 2000 à 26 % en 2010.

Les objectifs pour le solde budgétaire s'accordent entièrement avec le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) de l'Union européenne. Jusqu'en 2010, l'objectif excède largement le niveau requis par l'UE, et pour 2011-15 l'objectif de la Stratégie correspond à la prescription du PSC de viser une position des finances publiques proche de l'équilibre ou excédentaire en termes structurels⁴. Cela signifie que les stabilisateurs automatiques pourront jouer à plein dans une phase de ralentissement économique sans remettre en cause le critère du

Encadré 2.2. Objectifs opérationnels et prescriptions de la Stratégie 2015

La stratégie repose sur l'exigence de viabilité à long terme : les mesures publiques, notamment les accroissements de dépenses ou les modifications de la fiscalité, ne devraient être introduites que si elles peuvent être maintenues au-delà de 2015 sans déclencher une croissance insoutenable de la dette publique. Les objectifs opérationnels se focalisent sur le solde budgétaire structurel :

- Vers 2010, la capacité de financement devrait représenter $\frac{3}{4}$ -1 $\frac{3}{4}$ pour cent de PIB, correction faite des variations conjoncturelles et d'autres facteurs temporaires. Entre 2011 et 2015, le solde devrait être équilibré ou excédentaire*.

En conséquence, l'endettement net du secteur public devrait faire place à une légère position créditrice. L'endettement brut, mesuré selon la définition de Maastricht, devrait redescendre aux alentours de 15 % du PIB en 2015. Ces profils d'évolution de la dette ne sont toutefois pas des objectifs contraignants. En ce qui concerne les dépenses publiques et la fiscalité, le gouvernement prévoit les évolutions suivantes :

- En volume, la consommation publique pourra croître de 1 $\frac{3}{4}$ pour cent en 2008, de 1 % par an sur la période 2009-12 et de $\frac{3}{4}$ pour cent par an sur la période 2013-15. Cela signifie que la consommation publique pourra progresser à un rythme légèrement plus rapide que l'économie dans son ensemble, puisque les dépenses de consommation pourront passer d'un peu moins de 26 % du PIB ajusté des fluctuations conjoncturelles en 2007 à un maximum de 26 $\frac{1}{2}$ pour cent du PIB en 2015. Ce plafond est un nouvel élément introduit par la Stratégie 2015, mais celle-ci se montre vague en ce qui concerne les ajustements à opérer dans l'éventualité où les dépenses de consommation seraient supérieures aux prévisions : « si les dépenses en pourcentage du PIB structurel dépassent 26 $\frac{1}{2}$ pour cent, le gouvernement s'engage alors à réexaminer les priorités budgétaires afin de réaligner les dépenses sur les niveaux présumés à la fin de l'horizon de planification en 2015. »
- Un fonds spécial doté d'un capital de 50 milliards DKK (2.8 % du PIB d'une année) sera mis en place pour financer les dépenses supplémentaires en investissements publics durant la période 2009-18.
- Les prestations publiques liées au revenu resteront indexées sur les salaires du secteur privé. Les salaires du secteur public sont censés croître au même rythme que ceux du secteur privé.
- Le gel fiscal instauré en 2001 se poursuivra. Aucun taux d'imposition ne sera augmenté et les impôts ou prélèvements exprimés en termes nominaux resteront constants, à l'exception des taxes sur l'énergie qui, à partir de 2008, augmenteront au rythme de l'inflation à moyen terme (1.8 % par an).

Compte tenu de ce qui précède, la viabilité budgétaire exige les résultats suivants sur le marché du travail :

- La contraction de l'emploi de 30 000 unités de 2007 à 2015 induite par le vieillissement démographique doit être contrecarrée non seulement par un accroissement estimé de 25 000 unités résultant des réformes déjà décidées, mais aussi par de nouvelles réformes permettant de créer 20 000 emplois supplémentaires non subventionnés.
- La durée moyenne du travail par personne employée ne devra pas diminuer. De fait, cela implique un accroissement de la durée du travail pour certaines catégories de salariés, car l'évolution de la composition de la population active, marquée par un accroissement de la part des personnes âgées et des jeunes, implique, toutes choses égales par ailleurs, une réduction de la durée moyenne du travail de 2 % jusqu'en 2015, étant donné que ces catégories de salariés travaillent souvent à temps partiel.

* L'objectif d'un excédent structurel jusqu'en 2010 est identique à celui de la Stratégie 2010, exception faite de révisions techniques liées au reclassement statistique du régime de retraite complémentaire (ATP) qui a entraîné une réduction de l'excédent budgétaire structurel de l'ordre de 1 % du PIB, et à la suspension du régime de retraite spécial (SP) qui a majoré l'excédent budgétaire structurel de $\frac{1}{4}$ pour cent de PIB.

Source : Gouvernement danois (2007a), *Mod nye mål – Danmark 2015* (Vers de nouveaux objectifs – Danemark 2015), août.

PSC qui prévoit que les besoins de financement ne doivent jamais dépasser 3 % du PIB : compte tenu de l'ampleur passée des fluctuations du cycle d'activité au Danemark, il est très peu probable que le solde budgétaire effectif aille au-delà d'un déficit de 3 % du PIB si la capacité de financement structurelle est en équilibre ou excédentaire (Dalsgaard et de Serres, 2000).

Le rôle de l'indexation des salaires et prestations et du gel fiscal

Les mécanismes d'indexation assurant une croissance des salaires du secteur public et des prestations parallèle à la hausse des rémunérations du secteur privé sont un gage de stabilité, mais en même temps ils soulignent l'importance des réformes en cours des régimes de prestations. Ces mécanismes d'indexation, qui remontent aux années 80, permettent d'éviter que les salariés du secteur public et les bénéficiaires d'indemnités de chômage, de prestations d'invalidité ou d'autres aides au revenu ne voient pas leur pouvoir d'achat décroître au fil du temps par rapport aux autres catégories sociales. Du fait que la Stratégie 2015 et l'indicateur de viabilité à long terme tablent sur le maintien indéfini de ce mécanisme d'indexation, les évaluations de la viabilité sont tout à fait plausibles. Mais il faut aussi faire face aux situations dans lesquelles les paramètres des systèmes de prestations génèrent des incitations à surutiliser ces dispositifs ou enferment les bénéficiaires dans des trappes à chômage ou à inactivité. En réalité, la viabilité budgétaire inscrite dans la Stratégie 2015 dépend de la mise en œuvre de nouvelles initiatives efficaces sur le marché du travail, à la suite des recommandations qui seront formulées par la Commission du marché du travail en cours d'installation (chapitre 3). Elle dépend aussi du respect futur du principe d'indexation de la retraite institué par l'accord de juin 2006 : à mesure que la longévité augmentera, de nouveaux relèvements de l'âge de la retraite devront être adoptés dans l'avenir par voie législative. Il est crucial de bien comprendre ces impératifs et de les respecter. Enfin, quand les rémunérations du secteur public augmentent automatiquement au même rythme que celles du secteur privé, il est absolument indispensable de rechercher les gains de productivité possibles avec la même vigueur dans le secteur public et dans le secteur privé (chapitre 5), tout en maîtrisant la forte tendance de la consommation publique à croître plus rapidement que prévu (chapitre 1).

Le gel fiscal instauré en 2001 a pour but d'assurer une stabilité similaire pour les contribuables, mais ses mécanismes pourraient être améliorés. Un plafonnement des impôts aide à centrer la gestion des services publics sur la valorisation des dépenses et non simplement sur leur accroissement. Il fait donc partie intégrante d'une stratégie budgétaire. Toutefois, comme indiqué dans la précédente *Étude* (OCDE, 2006), le plafonnement de la taxe foncière (*ejendomsværdiskatten*) sur chaque logement à son niveau nominal de 2002 a amplifié les subventions indirectes au logement, car les prix et les évaluations des biens ont fortement augmenté. De même, le gel nominal des impôts et prélèvements qui sont exprimés en couronnes danoises par unité ou par volume a dans certains cas empêché des ajustements qui seraient utiles pour la protection de l'environnement et d'autres objectifs de l'action publique. Maintenir le gel fiscal inchangé entre 2005 et 2015 entraînerait un coût de 0.4 % du PIB pour l'indicateur de viabilité – soit presque l'équivalent des réductions d'impôt sur le revenu de 2008-09. Il faut donc se féliciter que la Stratégie 2015 prévoit l'indexation des taxes sur l'énergie à partir de 2008; cela financera près de la moitié des réductions d'impôt sur le revenu de 2008-09. Maintenir en place le gel nominal des redevances environnementales et de la taxe foncière

jusqu'en 2015 entraîne une dégradation de l'indicateur de viabilité de 0.2 % de PIB (gouvernement danois, 2007a). La vaste réforme fiscale envisagée dans le nouveau programme gouvernemental est donc tout à fait salutaire. Elle devrait faire jouer toutes les composantes possibles de la fiscalité pour financer des réductions significatives des lourds impôts marginaux sur le travail (chapitre 4) et sur le capital (chapitre 6).

Les mécanismes censés garantir le respect des objectifs sont-ils assez puissants?

Le choix des mécanismes utilisés pour une stratégie budgétaire à moyen terme devrait se fonder sur quelques critères fondamentaux : i) leur rigueur et, partant, leur capacité de résister à une dérive des finances publiques au-delà de la trajectoire prévue; ii) leur robustesse face à l'incertitude entourant les conditions économiques sous-jacentes et les hypothèses qui peuvent évoluer au cours de la période couverte par la stratégie; et iii) leur flexibilité, permettant de faciliter la réforme en cours des politiques, en évitant la sous-optimisation et le rejet d'initiatives qui seraient bénéfiques dans une perspective économique et sociale d'ensemble. Les deux objectifs centraux, relatifs au solde budgétaire structurel et à la viabilité budgétaire à long terme, répondent clairement aux deux derniers critères; de plus, ils apparaissent intuitivement judicieux et sont aisément perceptibles par le grand public. Il est vrai que l'indicateur de viabilité dépend d'un certain nombre d'hypothèses, notamment en ce qui concerne les évolutions démographiques futures et les taux d'intérêt. Mais l'objectif de viabilité budgétaire demeure pertinent quelle que soit l'évolution possible de ces conditions et hypothèses sous-jacentes. Pour des hypothèses données, l'indicateur de viabilité offre une quantification intuitivement compréhensible des effets à long terme des propositions d'actions publiques, l'impact variant dans le court et dans le long terme. Il facilite donc la réforme en cours des politiques. Le plafonnement du solde de financement structurel ajoute une touche de pragmatisme : il fait abstraction des variations du solde budgétaire dues au cycle économique, aux recettes provenant de la production pétrolière en mer du Nord et à l'imposition des gains des fonds de pension, mais lorsque les conditions sous-jacentes apparaissent avoir changé de façon permanente, il requiert un ajustement budgétaire immédiat. Dans le contexte de la réforme des politiques, cela signifie que des propositions de mesures entraînant des coûts immédiats élevés ne peuvent pas être approuvées ou « financées » par des gains budgétaires à long terme incertains.

Toutefois, le degré de réalisation de ces objectifs est difficile à évaluer avec précision en temps réel, d'où le risque d'une dérive des finances publiques par rapport aux trajectoires envisagées dans la Stratégie 2015. La mesure de la capacité de financement structurelle repose sur des évaluations du cycle économique, qui sont plus aisées à mener avec une ou deux années de recul que dans une optique *ex ante*. L'un des points faibles de la Stratégie 2015 pourrait donc être l'absence de mécanismes précis permettant de corriger les écarts par rapport aux trajectoires prévues : si, par exemple, il s'avère que les réformes adoptées ces dernières années n'améliorent pas autant que prévu le fonctionnement du marché du travail, le solde budgétaire structurel sera alors moins satisfaisant. Dans ce cas, pour atteindre l'objectif en matière de capacité de financement, il faudra engager un assainissement budgétaire – mais uniquement lorsque la situation véritable de l'emploi structurel sera connue, au bout de quelques années. De même, une fourchette cible de 1 % du PIB autorise une certaine dérive du solde structurel. Si celui-ci descend au-dessous de la trajectoire envisagée et se maintient à la partie inférieure de la fourchette cible jusqu'en 2015, par exemple, le ratio dette nette/PIB en 2015 sera augmenté d'environ

5 points de pourcentage par rapport au chiffre du graphique 2.2. Une fois l'équilibre budgétaire rétabli, la dette publique serait en permanence plus élevée qu'il n'est prévu dans la stratégie. Pourtant, l'effet sur l'indicateur de viabilité budgétaire serait impossible à distinguer d'une erreur d'arrondi : une variation de 5 % de PIB des engagements financiers nets initiaux altérerait l'indicateur de viabilité à raison d'un peu moins de 0.1 % du PIB⁵. Il importe donc de faire preuve de prudence et de respecter chaque année les objectifs concernant la capacité de financement en termes structurels. Au demeurant, l'estimation de l'indicateur de viabilité budgétaire dépend de nombreuses hypothèses et exige des calculs complexes. L'abondante documentation présentée dans le rapport général publié après le lancement de la Stratégie 2015 est donc très utile (ministère des Finances, 2007). La transparence qu'elle assure fait qu'il est relativement facile pour des organismes externes d'établir des évaluations indépendantes du degré de réalisation de ces objectifs, ce qui renforce la crédibilité de la politique budgétaire.

La capacité de réaliser un rattrapage et de corriger les dérives passées peut aussi se révéler importante en ce qui concerne l'objectif d'emploi. Si les récentes réformes du marché du travail s'avéraient moins efficaces que prévu, le besoin de nouvelles réformes serait amplifié en conséquence. La nouvelle Commission du marché du travail a été chargée d'élaborer des mesures qui permettraient de répondre aux prescriptions de la Stratégie 2015 en matière d'emploi et de temps de travail, ou même d'aller plus loin. Aller au-delà des exigences de réforme de la Stratégie créerait des marges de manœuvre fort utiles.

Il est difficile de savoir si les mécanismes inscrits dans la Stratégie 2015 seront suffisamment puissants pour enrayer la tendance des dépenses publiques de consommation à croître plus que prévu. La stratégie a fixé des objectifs clairs pour la croissance annuelle de la consommation publique. Pourtant, un cadre similaire mis en œuvre dans la Stratégie 2010 n'a pas empêché le volume de la consommation publique d'augmenter à un rythme presque double du taux initialement programmé. Le nouveau plafond spécifiant que la consommation publique ne doit pas dépasser 26.5 % du PIB potentiel à l'horizon 2015 est donc tout à fait indiqué. Cependant, si les objectifs annuels en volume sont dépassés, la Stratégie n'empêche pas nécessairement les dépenses de franchir ce plafond puis d'y revenir en 2015, et il n'est pas certain que des gouvernements futurs ne modifieraient pas simplement l'objectif dans ces circonstances. L'objectif en matière de capacité de financement structurelle, conjugué au gel fiscal, implique une limitation de la hausse des dépenses totales, mais si la composante structurelle de la réduction des indemnités de chômage et des autres prestations est surestimée, les dépenses publiques de consommation pourraient alors aisément dérapier et, dans la pratique, il serait par la suite très difficile de les infléchir de nouveau à la baisse. De fait, l'expérience internationale montre que les cadres budgétaires comportant des objectifs de dépenses rigoureux en plus des objectifs de solde budgétaire ont davantage de chances de réussite, car ils induisent des effets positifs les plus durables sur la santé des finances publiques (OCDE, 2007). Du reste, en Suède – pays qui se rapproche du Danemark en ce qui concerne les préférences d'action publique – les plafonds de dépenses sont actuellement resserrés de façon à éviter qu'une augmentation temporaire des recettes publiques n'aboutisse à un accroissement permanent des dépenses (encadré 2.3).

Encadré 2.3. Règles et institutions budgétaires de la Suède

Dans le *Projet de loi de finances du printemps* publié en avril 2007, le gouvernement suédois a annoncé un resserrement de ce qui était déjà un cadre budgétaire fondé sur des règles strictes. L'objectif déclaré est d'éviter une dérive budgétaire dans les phases de haute conjoncture, notamment du côté des dépenses.

L'objectif fixé pour le solde budgétaire est globalement comparable à celui du Danemark, même si les mécanismes sont légèrement différents : la capacité de financement des administrations publiques devrait atteindre en moyenne 1 % du PIB au cours du cycle. Pour évaluer si un budget en cours d'élaboration permet à la politique budgétaire de rester calée sur cet objectif, les autorités utilisent une moyenne mobile sur sept ans de la capacité de financement effective des trois années précédentes, de l'exercice en cours, du prochain exercice et des deux années suivantes.

Les règles budgétaires suédoises mettent beaucoup plus l'accent sur les plafonds de dépenses que ne le fait la Stratégie 2015 du Danemark : le gouvernement envisage une réduction ambitieuse des dépenses publiques rapportées au PIB, de 3 points de pourcentage entre 2006 et 2010. À cet effet, chaque année au printemps, le Parlement fixera les plafonds des dépenses publiques totales pour chacune des trois années suivantes, plafonds que le gouvernement sera tenu de respecter lorsqu'il élaborera le projet de loi de finances détaillé présenté au Parlement à l'automne. Cette procédure a été introduite pour la première fois dans le budget 2000, mais la perspective pluriannuelle a été par la suite assouplie. Le plafond s'applique à l'administration centrale mais englobe les subventions centrales aux collectivités locales ; comme celles-ci ont l'obligation de maintenir leur budget en équilibre, il y a effectivement un contrôle des dépenses publiques totales, indépendamment des capacités propres de prélèvement fiscal de ces administrations. Une ventilation par ministère est souvent établie, mais uniquement pour information, car le plafond s'applique à l'administration centrale dans son ensemble. Il s'agit d'un plafond « strict » qui n'a jusqu'ici jamais été franchi ; pour pouvoir faire face à des dépenses imprévues en cours d'exercice, les autorités maintiennent les dépenses budgétées à un niveau un peu inférieur au plafond, ce qui crée une marge de sécurité, généralement de l'ordre de ½ pour cent de PIB.

Conseil budgétaire

En août 2007, le gouvernement suédois a mis en place le Conseil suédois de la politique budgétaire (*Finanspolitiska rådet*) chargé d'améliorer la transparence et la crédibilité de la politique budgétaire. Le Conseil étudiera plus particulièrement :

- la pertinence des documents budgétaires gouvernementaux pour la réalisation de la viabilité à long terme des finances publiques ; l'objectif en matière d'excédent budgétaire ; et le plafond de dépenses pluriannuelles de l'administration centrale ;
- la cohérence entre les politiques gouvernementales et la viabilité de la croissance et de l'emploi à long terme ;
- l'efficacité avec laquelle les documents budgétaires expliquent et justifient l'orientation de la politique budgétaire et les différentes propositions d'action ; et
- la qualité des prévisions et des modèles utilisés pour les produire.

Le Conseil budgétaire est un organe indépendant composé de huit membres nommés pour trois ans par le gouvernement. Il s'agit pour la plupart d'économistes, mais le Conseil compte aussi deux anciens membres du Parlement (un ancien ministre des Finances et un ancien membre de la commission parlementaire des finances). Le Conseil fera rapport au gouvernement à la mi-mars (le cas échéant en citant les avis divergents de certains membres), avant la présentation du projet de loi de finances du printemps (déclaration prébudgétaire annonçant les priorités d'action du prochain budget).

Source : Ministère suédois des Finances (2007a et 2007b) et www.finanspolitiskaradet.se.

Il faut enrayer la tendance au dérapage des dépenses municipales et régionales

Afin de maintenir les finances publiques du Danemark sur la trajectoire viable souhaitée, un contrôle plus strict des dépenses sera essentiel. Pour éviter que les dépenses publiques de consommation ne dépassent 26½ pour cent du PIB à l'horizon 2015, le plafond devrait être appliqué chaque année : autrement dit, si les dépenses effectives et prévues montrent que le plafond pourrait être franchi en 2015, des mesures devront être prises pour ajuster d'avance les dépenses de consommation excessives. En particulier, le montant négocié chaque année avec les autorités municipales et régionales et la proposition budgétaire de l'administration centrale devraient toujours être maintenus à un niveau tel que le montant effectif de la consommation publique conserve une marge de sécurité par rapport au plafond. Il convient de mettre au point des outils pour quantifier les incertitudes et déterminer l'ampleur appropriée de cette marge de sécurité, mais aussi pour mieux prévoir le PIB nominal en termes structurels.

À en juger par l'expérience passée, la tendance des dépenses à dériver par rapport aux objectifs est souvent imputable aux autorités municipales et régionales et non à l'administration centrale. Cela tient en partie à ce que les services éducatifs, sanitaires et sociaux fournis à l'échelon local/régional suscitent une plus grande attention publique que l'administration, la police et la défense assurées par l'État. Pour 2008, la moitié des communes ont annoncé qu'elles prévoyaient de relever le taux de leur impôt sur le revenu, ces initiatives n'étant pas compensées par la décision d'autres communes d'abaisser leurs taux dans des proportions comparables. Le vrai problème est le suivant : les communes jugent sans doute que les augmentations d'impôts ont des effets négatifs sur l'offre de travail qui érodent leur base d'imposition du revenu, mais elles n'internalisent pas la réduction connexe des recettes fiscales de l'administration centrale. Il faut donc mettre en place une coordination plus étroite, en modifiant ou en renforçant le cadre de négociation. La récente réforme gouvernementale pour des services publics de qualité mettra davantage l'accent sur la façon dont les services sont fournis et sur leur niveau de qualité (gouvernement danois, 2007b), mais elle devra être suivie de mesures destinées à accroître l'efficacité et à contenir les pressions excessives des coûts. Différentes démarches sont envisageables :

- Les autorités municipales et régionales doivent être libres de rechercher une prestation efficace des services. Dans les cas où elles ont des effectifs en surnombre à la suite des fusions de 2007, elles devraient être autorisées à pratiquer des licenciements comme le préconisait la précédente *Étude* (OCDE, 2006).
- Le cofinancement des prestations de revenus peut encore être amélioré de façon à supprimer les incitations à une surutilisation des dispositifs. Cela s'applique en particulier aux programmes touchant les problèmes de santé, notamment le programme d'emplois flexibles (chapitre 5).
- Afin d'éviter un dérapage continu des dépenses, il serait utile de négocier l'accord annuel entre les niveaux d'administration en prenant pour point de départ l'accord de l'année précédente, et non les budgets ou les résultats des autorités municipales et régionales. Il convient donc de saluer la décision des autorités d'adopter cette méthode pour préparer les accords de 2009.
- La transparence pourrait être sensiblement accrue grâce à des statistiques plus précises et plus actuelles sur l'exécution des budgets. À cela pourraient s'ajouter des conséquences plus claires en cas de dépenses excessives. Par exemple, les communes

accusant une série de dépassements de dépenses pourraient faire l'objet d'un réexamen de leurs procédures internes par des auditeurs nationaux, tandis que les communes qui affichent un bilan satisfaisant en matière d'exécution du budget pourraient être dispensées de ce contrôle.

- La tendance des communes à augmenter les taux d'imposition du revenu en dépassement de l'accord conclu avec l'administration centrale appelle un contrôle plus strict. Une solution consisterait à obliger les communes désireuses de relever les taux d'imposition à indemniser les municipalités désireuses d'abaisser leurs taux : à cet effet, de précédentes *Études* ont préconisé le recours à des permis d'imposition négociables (OCDE, 2003).
- Une autre démarche consisterait à n'autoriser que les communes ayant des coûts unitaires inférieurs à la moyenne à relever leurs taux d'imposition, ce qui permettrait de conjuguer l'évaluation comparative avec un renforcement des procédures budgétaires. L'une des faiblesses possibles de l'évaluation comparative des services publics est que les citoyens s'intéressent surtout à la qualité des services qu'ils utilisent personnellement, et beaucoup moins au rapport coût-efficacité de l'éventail complet des activités municipales. L'évaluation comparative et la transparence risquent donc d'amplifier les pressions asymétriques d'un groupe d'intérêts en faveur d'un accroissement des dépenses publiques et, partant, des impôts⁶. L'évaluation régulière du niveau de satisfaction des utilisateurs qui sera instaurée avec la réforme pour des services publics de qualité (gouvernement danois, 2007b) pourrait bien accentuer ce risque en rendant très visible toute demande d'amélioration de la prestation des services. Il serait donc justifié de conjuguer l'évaluation comparative avec un renforcement des procédures budgétaires pour faire en sorte que, dans le cas où l'efficacité est inférieure à la moyenne, toute extension de la prestation des services soit d'abord financée en épuisant les possibilités d'augmentation de la productivité et de réduction des coûts unitaires, et ensuite seulement en relevant les taux des taxes municipales. À titre d'exemple, si une commune ayant des coûts unitaires supérieurs à la moyenne souhaite offrir des services d'accueil de la petite enfance à un plus grand nombre de familles, elle devrait d'abord se rapprocher de la moyenne nationale en ce qui concerne le nombre d'enfants par employé dans ses structures d'accueil. Ce n'est que lorsque ses coûts unitaires seront égaux ou inférieurs à la moyenne nationale qu'elle pourra développer la capacité d'accueil en investissant dans de nouvelles structures et en employant davantage d'agents spécialisés grâce à une augmentation des taxes municipales. Il convient d'envisager d'autres modifications institutionnelles qui obligeraient les autorités locales à « y regarder à deux fois » avant d'augmenter les dépenses et les impôts, tout en préservant leur autonomie vis-à-vis de l'administration centrale. Ainsi, une majorité des deux tiers pourrait être exigée lors d'une séance du conseil municipal, d'une audition publique ou même d'un référendum local sur une décision d'augmenter les taux d'imposition dans une commune dont les coûts unitaires sont supérieurs à la moyenne⁷.

Comment gérer le bilan des administrations publiques ?

L'accent mis par la stratégie budgétaire sur les évolutions et la viabilité dans le long terme souligne la nécessité de prendre en compte la structure du bilan de l'État. Tandis que les discussions de politique budgétaire se focalisent souvent sur le solde budgétaire et sur la dette publique, dans la réalité la situation financière des administrations publiques est beaucoup plus complexe. Une réflexion sur les moyens d'optimiser la gestion des actifs et

passifs de l'État pourrait déboucher sur des stratégies qui faciliteront la réalisation des objectifs budgétaires à long terme.

Depuis le milieu des années 70, l'encours de la dette publique est relativement élevé au Danemark. Les engagements financiers bruts de l'État danois en proportion du PIB ont été supérieurs à la moyenne OCDE entre 1980 et 2000. Le ratio dette de l'administration centrale/PIB dépassait 50 % au début des années 80, et après être revenu juste au-dessus de 40 % à la fin des années 80, il a de nouveau augmenté pour avoisiner 60 % du PIB en 1995. Toutefois, le ratio dette/PIB a fortement baissé depuis lors, à la faveur d'abondants excédents budgétaires, du gonflement imprévu des recettes pétrolières en provenance de la mer du Nord et des ventes d'entreprises publiques. Les engagements financiers nets de l'État, indicateur qui prend en compte la valeur des actifs publics, représentaient 31.5 % du PIB en 1994 et sont tombés à 2.7 % en 2006. Le bilan devrait continuer de s'améliorer et les actifs dépasseraient les passifs de près de 9 % de PIB en 2015, avant une nouvelle dégradation qui se traduira par une position débitrice nette d'environ 45 % de PIB en 2060. Toutefois, même lorsque la situation financière sera particulièrement favorable, l'encours de la dette publique brute représentera encore quelque 10 à 15 % du PIB. La différence entre la dette brute et la situation financière nette, indépendamment des actifs liés à la gestion des liquidités, tient aux participations de l'État dans la Banque centrale et dans de grandes entreprises publiques (tableau 2.1)⁸.

L'approche actuelle de la gestion du bilan implique que les importants excédents budgétaires effectifs imprévus ou le produit de nouvelles ventes d'entreprises publiques seront utilisés pour réduire l'encours de la dette. Dans les prochaines années, l'État devrait réduire ses participations dans un certain nombre d'entreprises à capitaux entièrement ou partiellement publics. La participation de l'État dans Scanlines a été vendue en août 2007 et sa part de DONG Energy sera probablement ramenée de 73 % à 50 % dans le courant de l'année 2008. En outre, il est prévu de privatiser TV2 Danmark, mais l'opération est actuellement suspendue en raison de problèmes juridiques. D'autres entreprises que l'État contrôle en partie ou en totalité pourraient être considérées comme privatisables. Par ailleurs, le niveau élevé des prix du pétrole et la possibilité de découvrir de nouvelles réserves dans l'avenir se traduiraient par un accroissement du solde budgétaire effectif. Par conséquent, on a des raisons de penser que la situation financière nette de l'État pourrait être plus favorable que prévu, même si les objectifs d'excédent budgétaire sont atteints.

Analyse du bilan et réduction de la dette

Une analyse approfondie des actifs et passifs de l'État peut révéler des engagements explicites existants qui ne sont pas comptabilisés à l'heure actuelle. L'inscription de ces engagements au bilan accroîtrait la transparence de la situation financière globale des administrations publiques. Si le service de ces engagements, sur une base corrigée des risques, est plus coûteux que celui de la dette publique, il serait logique de les résorber en premier. Certes, on devrait à cet effet ralentir le rythme de réduction de la dette, ou même accroître l'émission de titres d'emprunt, mais il en résulterait des retombées positives pour la position budgétaire dans le long terme. Si les autres engagements existants sont moins coûteux à servir que la dette, il serait plus profitable de continuer de réduire l'encours de la dette. Les engagements liés aux pensions non capitalisées des fonctionnaires ne sont pas actuellement inscrits au bilan des administrations publiques (même s'ils le seront à l'avenir), et leur prise en compte aggraverait la situation financière nette (il est toutefois difficile de prédire l'ampleur de cet effet). Étant donné que les dépenses liées à ces

Tableau 2.1. **Bilan consolidé des administrations publiques, 1994 et 2006, en fin d'année**
En pourcentage du PIB

			1994		2006	
			Actifs financiers	Engagements	Actifs financiers	Engagements
Administrations publiques	Total des instruments financiers		46.4	78.0	33.9	36.0
	Dette	Titres (obligations publiques, principalement)	11.5	68.5	1.4	25.8
		Prêts	6.0	5.2	5.5	4.8
	Participations ¹	Actions et autres titres participatifs	12.2	0.0	14.6	0.0
	Instruments à court terme	Numéraire et dépôts	8.2	0.7	4.4	0.8
		Autres comptes créditeurs/débiteurs	8.5	3.7	7.9	4.7
	Actifs financiers nets		-31.5		-2.7	
<i>Dont :</i>						
Administration centrale	Total des instruments financiers		42.6	71.4	28.1	28.8
	Dette	Titres (obligations publiques, principalement)	11.0	68.8	0.7	25.8
		Prêts	5.6	1.6	4.0	0.6
	Participations ¹	Actions et autres titres participatifs	12.0	0.0	11.2	0.0
	Instruments à court terme	Numéraire et dépôts	6.3	0.0	3.7	0.0
		Autres comptes créditeurs/débiteurs	7.8	1.0	8.5	2.3
	Actifs financiers nets		-28.8		-0.7	
Collectivités locales	Total des instruments financiers		6.4	9.2	6.5	8.0
	Dette	Titres	0.8	0.0	0.8	0.1
		Prêts	1.4	4.5	1.6	4.3
	Participations ²	Actions et autres titres participatifs	0.2	0.0	3.4	0.0
	Instruments à court terme	Numéraire et dépôts	1.8	0.7	0.5	0.8
		Autres comptes créditeurs/débiteurs	2.2	4.0	0.0	2.8
	Actifs financiers nets		-2.8		-1.6	

Note : La somme des rubriques « Administration centrale » et « Collectivités locales » ne correspond pas au total des « Administrations publiques » en raison d'opérations de consolidation entre les juridictions centrales et locales et du fait de l'exclusion de la petite catégorie des « Caisses de sécurité sociale ».

1. Cette rubrique comprend les participations dans Danmarks Nationalbank (55 milliards DKK), DONG Energy (25 milliards DKK), DSB (8 milliards DKK), Energinet.dk (4 milliards DKK), Post Denmark (2 milliards DKK) et SAS (2 milliards DKK). Les chiffres concernent la valeur comptable de la part de l'État dans le capital social de chaque société, sauf pour la participation dans Danmarks Nationalbank, qui est évaluée au prix du marché.

2. Y compris les actifs des coopératives de logement.

Source : Statistiques Danemark, Comptes nationaux, et ministère des Finances.

engagements sont prises en compte par l'indicateur de viabilité, le financement de ces engagements n'améliorerait l'évaluation de la viabilité budgétaire que dans la mesure où les actifs mis en réserve à cet effet produiraient un rendement supérieur au coût de la dette publique. Provisionner les engagements peut améliorer les possibilités de privatisation (pour des raisons de politique microéconomique) de quelques entreprises d'État. Si des actifs financiers étaient mis en réserve pour couvrir les engagements, ou si la valeur actuelle des engagements était versée dans un fonds de pension du secteur privé, il serait plus aisé de transférer le personnel des entreprises privatisées dans des régimes de retraite du secteur privé.

Il existe cependant des risques associés à la création de fonds pour couvrir le coût d'engagements implicites (qui ne figurent pas au bilan) tels que les dépenses de santé ou les prestations sociales futures. Un problème crucial est que la présence d'un actif pourrait diminuer l'incitation à réduire au maximum l'engagement. Ainsi, la mise en place d'un fonds pour financer les dépenses de santé futures risquerait d'affaiblir les incitations à

réaliser des gains de productivité dans la prestation des soins. Toutefois, ce financement préalable pourrait s'avérer judicieux dans certains cas. Ainsi, au chapitre 6, on examine la possibilité de préfinancer les prestations de retraite des personnes n'ayant que des liens marginaux avec le marché du travail, en instaurant une cotisation financée par l'État à un régime de retraite conçu pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Cela permettrait de gérer à l'avance le coût des retraites pour cette catégorie de personnes, qui bénéficieraient du produit cumulé des placements ainsi réalisés. Toutefois, il ne s'agit pas là d'une autre utilisation possible des excédents budgétaires, mais plutôt d'une réduction de l'excédent courant.

S'il n'existe plus d'engagements coûteux à financer, les excédents budgétaires supplémentaires devraient probablement être utilisés pour rembourser la dette publique. On fait parfois valoir que la dette publique joue un rôle unique sur les marchés de capitaux, car c'est l'instrument financier qui présente le plus faible risque, et que le gouvernement devrait maintenir un stock de dette même si la situation budgétaire permet de résorber l'endettement⁹. Cependant, cet argument ne semble pas très valide dans le cas du Danemark, où plusieurs substituts proches des fonds d'État sont disponibles. Le marché danois des obligations hypothécaires est vaste et liquide : l'encours des obligations dépasse 100 % du PIB et ces titres bénéficient généralement d'une notation très élevée. Les obligations hypothécaires non remboursables en particulier sont cotées à un prix très proche de celui des obligations publiques (Christiansen et al., 2003; Nykredit, 2006). Néanmoins, les obligations hypothécaires ne sont sans doute pas un substitut parfait des obligations publiques car elles comportent un certain risque de crédit (risque de pertes sur les hypothèques sous-jacentes). Les marchés financiers danois ont aussi accès à un très vaste marché liquide d'obligations publiques libellées en euros. La fixité du taux de change couronne danoise/euro permet d'utiliser ces obligations comme des substituts de fonds d'État danois sans avoir à prendre en compte le risque de change.

Cependant, on peut aussi faire valoir qu'une suppression totale du marché des obligations publiques risque de se traduire par des coûts additionnels lorsque l'État aura de nouveau besoin d'emprunter dans l'avenir, alors que les ressources consacrées à la gestion de la dette publique (et, partant, les économies potentielles découlant d'une suppression temporaire des émissions) sont négligeables. Les coûts supplémentaires d'un retour sur le marché résultent de la nécessité de restaurer les structures institutionnelles et les connaissances requises pour négocier des fonds d'État (par exemple : intégrer les obligations dans des plateformes de négociation, mettre en place des spécialistes en valeurs du Trésor, renégocier les accords sur les garanties, etc.). En outre, une prime liée au rétablissement des émissions pourrait s'ajouter au taux d'intérêt, si les opérateurs sont dans l'incertitude en ce qui concerne la portée et l'ampleur du programme d'émissions. Toutefois, si un nouveau programme d'émission de titres d'emprunt s'avère nécessaire, il serait dû à des déficits budgétaires élevés et persistants, comme ceux prévus après 2020. En informant clairement le marché de ce besoin de financement et en structurant soigneusement le programme d'émissions pour constituer rapidement des liquidités, les autorités pourraient minimiser cette prime de liquidité.

Accumulation d'actifs

Une certaine accumulation d'actifs financiers pourrait se révéler nécessaire dans le contexte d'une stratégie de réduction de la dette. Au fur et à mesure que le stock de la dette décroît, le rachat des obligations avant l'échéance pourrait être de plus en plus coûteux,

car certains investisseurs répugneront à les vendre, de sorte que leurs prix risquent de monter. Une autre solution serait de laisser les obligations arriver à échéance. Dans ce cas, les soldes budgétaires effectifs en excédent des dettes échues à un moment quelconque de l'année seraient mis en réserve pour financer le rachat des dettes à l'échéance. Cette démarche permettrait d'économiser sur les coûts et de réaliser des revenus de placement, ce qui améliorerait la situation budgétaire. Une telle stratégie pourrait être mise en œuvre dans l'actuel cadre institutionnel et de gestion des risques adopté par le service de gestion de la dette publique de la banque centrale (encadré 2.4). Les actifs ainsi accumulés seraient placés en instruments liquides tels que les obligations hypothécaires, dont le rendement permet au minimum de couvrir le service de l'encours de la dette.

Encadré 2.4. **Gestion du risque de taux d'intérêt du portefeuille de titres de la dette**

Le risque de taux d'intérêt est généralement évalué d'après le montant de la variation des paiements d'intérêts, et mesuré par la « duration », à savoir la durée moyenne qui s'écoule jusqu'à l'échéance du stock de la dette. Les réductions de la dette de ces dernières années ont été gérées en ciblant les émissions sur les obligations liquides et en rachetant les obligations illiquides lorsque l'opération était rentable. Il en résulte un portefeuille à duration relativement élevée, ce qui implique une variabilité relativement faible des charges d'intérêt, puisqu'une grande partie de l'encours de la dette consiste en obligations à taux fixe et à échéance relativement longue.

Le profil de risque de taux d'intérêt de l'encours de la dette peut ensuite être modifié grâce à des échanges de taux d'intérêt. Cette opération consiste à recevoir un flux de taux d'intérêt fixe et à payer un taux d'intérêt variable. Étant donné que le taux d'intérêt sur la dette à taux fixe et à long terme est généralement plus élevé que celui de la dette à court terme, l'abaissement de la duration réduit la charge d'intérêt prévue de la dette, mais accroît le risque d'une hausse des frais financiers. Le recours aux échanges de taux d'intérêt est normalement plus efficace que la simple émission d'obligations à plus courte échéance, étant donné que l'État détient en général un avantage comparatif maximal dans l'émission d'obligations à longue échéance. Toutefois, les accords d'échange de taux d'intérêt exposent l'État au risque de crédit de contrepartie (risque que la contrepartie n'honore pas ses obligations de paiement au titre de l'accord d'échange). Ce problème est pris en compte par le cadre de gestion des risques de crédit, qui prévoit notamment que des accords d'échange ne peuvent être conclus qu'avec des contreparties qui présentent une notation élevée et que la contrepartie doit présenter des garanties si la valeur marchande de l'accord d'échange varie au profit de l'État.

Source : Danmarks Nationalbank (2007a).

Une accumulation supplémentaire d'actifs pourrait être nécessaire si la décision est prise de maintenir un marché de la dette publique et si les excédents budgétaires effectifs sont plus substantiels qu'on ne le prévoit actuellement (du fait par exemple du dynamisme des recettes pétrolières ou des ventes d'entreprises publiques). Étant donné que bon nombre des actifs figurant au bilan ont peu de chances d'être vendus, ce scénario est sans doute improbable. Toutefois, s'il devait se concrétiser, il faudrait mettre en place un cadre institutionnel pour protéger les actifs et veiller à ce qu'ils soient utilisés d'une façon compatible avec la viabilité budgétaire et avec la Stratégie 2015. L'accumulation d'actifs financiers risque de générer une demande accrue de dépenses publiques ou de réductions

d'impôts. Étant donné que les actifs ne seraient généralement accumulés que pour contribuer à financer les déficits budgétaires futurs prévisibles du fait de la transition démographique, il importe de ne pas les « dépenser » avant d'en avoir besoin (Pinfield, 1998). Ce problème pourrait être résolu par la mise en place d'un cadre juridique stipulant que les actifs accumulés ne peuvent être utilisés qu'après une date spécifiée et/ou qu'ils sont affectés à un objectif spécifique. Des mécanismes institutionnels similaires ont été mis en place pour les fonds d'actifs existants gérés par la Danmarks Nationalbank, notamment le Fonds de financement, qui a été institué par une loi pour gérer quelque 1.5 milliard DKK d'actifs destinés à financer la recherche fondamentale au Danemark. Il serait également important que la gestion des actifs soit indépendante de l'État, car on ne peut exclure que des gouvernements futurs souhaitent modifier l'allocation des actifs pour réaliser des objectifs d'action spécifiques (par exemple, soutenir une branche d'activité particulière).

Si l'acquisition d'actifs financiers s'avère nécessaire, il conviendrait d'examiner la composition du portefeuille d'actifs. Le marché des obligations hypothécaires offrirait une vaste catégorie d'actifs liquides dans lesquels un fonds public pourrait investir sans nécessairement influencer les prix du marché. Un placement en actions danoises risque de créer un conflit d'intérêts entre l'État régulateur des sociétés et l'État actionnaire. On pourrait résoudre ce problème en créant une autorité indépendante qui prendrait des décisions d'investissement pour le compte de l'État, avec pour seul mandat de maximiser les rendements dans la limite de marges de risque acceptables, et avec un plafonnement des participations dans chaque entreprise. Une autre solution serait d'éviter totalement ces difficultés en réduisant au minimum les placements en actions danoises. Un accroissement des rendements totaux pourrait être obtenu par des investissements sur les marchés de capitaux étrangers (notamment en actions). Toutefois, les placements en actifs libellés en euros soulèvent un problème potentiel : leur contre-valeur en monnaie danoise augmenterait dans l'éventualité peu probable où la couronne se dévaluerait face à l'euro. Cela pourrait laisser croire qu'il est devenu moins coûteux de déroger au régime de changes fixes, et affaiblir du même coût la crédibilité de ce système, qui a eu des retombées très bénéfiques pour le Danemark (anticipations d'inflation stables et écart de taux d'intérêt négligeable vis-à-vis de la zone euro).

Si des améliorations budgétaires imprévues se produisent du fait d'une nouvelle hausse des prix du pétrole ou de la découverte de nouvelles réserves pétrolières, on pourrait envisager de créer un fonds afin d'étaler les retombées de cette ressource naturelle sur les générations futures. C'est ce qui a été fait dans de nombreux pays producteurs de pétrole. Là encore, ce scénario est peu probable car les recettes publiques issues de la production pétrolière en mer du Nord diminuent déjà et devraient pratiquement disparaître à l'horizon 2040. Toutefois, si les recettes pétrolières augmentaient à l'avenir, il serait sans doute judicieux de partager les gains entre les générations, en utilisant une partie de cette manne pour réduire les impôts ou pour accroître les dépenses, et en épargnant le reste à l'intention des générations futures. Si cette stratégie était adoptée, le mieux serait probablement de faire des placements en actifs à l'étranger. De nombreux fonds liés aux produits de base investissent en actifs étrangers afin de minimiser l'impact des fluctuations des prix des produits de base sur l'économie nationale (Truman, 2007).

Conclusions

La stratégie budgétaire mise en œuvre depuis le début de cette décennie a permis au gouvernement d'éviter que les gains découlant de l'amélioration de la situation budgétaire ne soient dilapidés. En conséquence, le Danemark est bien mieux préparé que beaucoup d'autres pays à la dégradation prévue des finances publiques sous l'effet de la transition démographique. Mais il est clair que cette position solide risque d'être érodée, notamment à cause d'une hausse de la demande de services financés par l'État. Un certain resserrement de la gestion budgétaire contribuerait à prévenir ce phénomène. En outre, la conjoncture actuelle apparaît opportune pour examiner la structure du bilan des administrations publiques et la façon dont elle pourrait évoluer dans le temps si les plans budgétaires gouvernementaux sont réalisés (encadré 2.5).

Encadré 2.5. **Recommandations concernant la stratégie budgétaire à moyen terme**

- Pour éviter que les dépenses publiques de consommation ne dépassent l'objectif, il faudrait que le plafond soit appliqué chaque année, de telle sorte que si les dépenses effectives et prévues indiquent que la limite de 26½ pour cent du PIB fixé en 2015 pourrait être franchie, des mesures devraient être prises pour ajuster d'avance les dépenses excessives.
- Il faut veiller à ce que les autorités municipales et régionales respectent les limites de croissance des dépenses. Il convient d'accroître la transparence en établissant des statistiques plus précises et plus actuelles sur l'exécution du budget et en déterminant plus clairement les conséquences d'un dérapage des dépenses.
- Afin de créer une marge de sécurité dans l'éventualité où les réformes passées auraient induit un accroissement de l'emploi structurel inférieur à ce qu'escomptait la Stratégie 2015, la nouvelle Commission du marché du travail devrait présenter des mesures spécifiques allant bien au-delà des exigences en matière d'offre de travail inscrites dans la Stratégie 2015.
- Si l'analyse du bilan des administrations publiques révèle l'existence d'engagements plus onéreux que la dette publique, les excédents budgétaires devraient être affectés à la réduction de ces engagements. Sinon, la réduction de la dette devrait se poursuivre à moins qu'il n'y ait de solides raisons de maintenir un marché des fonds d'État. Si une telle décision est prise, et qu'une accumulation d'actifs financiers se révèle donc nécessaire, il faut veiller à mettre en place un cadre législatif clair pour réguler la gestion des actifs, afin d'éviter que ceux-ci ne créent pas de pressions en faveur d'une réduction des excédents budgétaires et de faire en sorte qu'ils soient investis pour maximiser les rendements compte tenu des risques, et non pour réaliser d'autres objectifs d'action.

Notes

1. Depuis 2000, les recettes fiscales provenant du secteur des ménages sont devenues extrêmement instables à cause de l'impôt sur les plus-values accumulées applicable aux fonds de pension. De même, les prix du pétrole sont devenus une importante source de recettes d'impôts sur les sociétés. Par conséquent, la progression des rentrées d'impôts sur le revenu des ménages et des entreprises ne reflète pas un resserrement budgétaire comparable, par exemple, à une augmentation des taux d'imposition; de fait, l'impôt sur le revenu des personnes physiques a diminué en 2004.

2. Les comptes nationaux danois traitent la production pétrolière et gazière en mer du Nord comme faisant partie intégrante de l'économie. Il n'y a pas d'agrégats statistiques officiels pour l'« économie continentale », à la différence de ce qui existe en Norvège. Les recettes fiscales liées à la production pétrolière et gazière sont donc incluses dans les indicateurs types de la situation budgétaire tout au long de la présente *Étude*. Ces recettes budgétaires sont passées de ¼ à 1½-2 % du PIB au cours des dix années écoulées (graphique 1.3), et elles devraient redescendre progressivement pour atteindre 1 % du PIB dans cinq ans et ½ pour cent du PIB dans 15 ans (encadré 2.1). La poursuite de l'objectif de viabilité budgétaire, dans l'optique de la Stratégie 2015, correspond donc à ce qui pourrait aussi être réalisé par la mise en place d'un fonds séparé destiné à recevoir les recettes exceptionnelles liées à la production de pétrole et de gaz, comme c'est le cas en Norvège.
3. Pendant la période 1875-2003, les taux d'intérêt réels sur les instruments d'emprunt à long terme ne se sont pratiquement jamais écartés d'une fourchette de 2-3 %, sauf durant les décennies inflationnistes à partir de la fin de 1960 (Abildgren, 2005). Si l'on ajoute à cela un taux d'inflation de 2 % compatible avec le taux de change fixe et avec la politique de la BCE, on obtient le taux d'intérêt de 4% pour cent mentionné dans le texte.
4. Après 2015, le solde budgétaire continuerait de décroître, de sorte qu'on enregistrerait un déficit légèrement supérieur à 3 % du PIB en 2035-45 (graphique 2.2). Ce résultat serait clairement contraire aux prescriptions du Pacte de stabilité et de croissance, ce qui implique qu'un assainissement budgétaire devra être appliqué auparavant (Conseil économique, 2007).
5. L'indicateur de viabilité budgétaire étale l'effet sur un horizon temporel infini, de sorte que sa variation ne représente que le produit de la variation de la position initiale et de la différence entre les taux d'intérêt réels sur la dette publique et la croissance du PIB. Selon l'indicateur, une variation de 1 % de PIB des engagements financiers nets initiaux nécessite un ajustement du solde primaire de 0.0175 % de PIB pour rétablir la viabilité budgétaire.
6. Les études sur la diffusion des résultats des analyses comparatives montrent généralement que ce sont les prestataires de services et les professionnels qui s'y intéressent le plus, car ils se préoccupent de leur image publique et comparent leur propre position avec celle de leurs homologues (Reilly et al., 2002). Il semble que de nombreux citoyens ne connaissent même pas les taux des taxes municipales qu'ils acquittent. Une récente étude menée au Danemark a constaté que quatre administrés sur cinq connaissaient le nom de leur maire ainsi que les fonctions et les services que la commune était chargée d'assurer, mais qu'un sur trois seulement connaissait le taux de sa taxe municipales à cinq points de pourcentage près – alors même que chaque année les journaux se font largement l'écho des comparaisons des taxes municipales (Pedersen, 2003). Cela montre clairement que, même dans le contexte nordique, où les municipalités jouent un grand rôle, la démocratie locale n'exerce sans doute qu'un contrôle limité sur la dérive à la hausse des taux d'imposition du revenu, et qu'il est nécessaire de fournir de meilleures informations sur l'efficacité de chaque commune et sur le lien correspondant avec les impôts.
7. Si une proposition de relèvement des taxes est rejetée par référendum, la commune serait toujours dans l'obligation de maintenir son budget en équilibre pendant trois ans, et elle devrait donc ralentir le rythme d'extension des services (ou en définitive réduire le niveau des dépenses en termes réels).
8. À l'heure actuelle, l'État possède un certain nombre de fonds d'actifs financiers qui sont gérés par la banque centrale, mais ces fonds détiennent presque exclusivement des obligations publiques, de sorte qu'ils n'apparaissent pas séparément en tant qu'actifs au bilan. Le premier de ces quatre fonds est le Fonds de financement qui gère environ 1.5 milliard DKK d'actifs devant être utilisés pour financer la recherche fondamentale au Danemark. La Fondation des hautes technologies a pour but de faciliter le développement de la recherche de pointe et aura 16 milliards DKK d'actifs d'ici à 2012 (elle en détenait 4.4 milliards en 2006). Le Fonds pour les mesures de prévention a été créé en 2007 pour financer des projets visant à éviter des pertes sur le marché du travail dues à des blessures physiques et psychologiques. Ce fonds a été doté de 3 milliards DKK et transférera chaque année 350 millions DKK au ministère de l'Emploi pour le financement de dépenses. Le Fonds social des retraites a été constitué en 1970 pour recevoir une cotisation spéciale de retraite nationale. Cette cotisation a été supprimée en 1982 et le Fonds conserve un solde cumulé de 129 milliards DKK. Chaque année, un transfert est opéré de ce Fonds au ministère des Affaires sociales pour le financement de dépenses. Le Fonds social des retraites est le seul de ces organismes qui détient d'autres valeurs que des obligations publiques – il possède un petit portefeuille de prêts hypothécaires et d'obligations indexées (Danmarks Nationalbank, 2007a et 2007b).

9. On fait souvent valoir que les obligations publiques jouent un rôle unique sur les marchés de capitaux. Ce sont généralement les instruments financiers qui présentent le plus faible risque de crédit, car elles sont garanties par le pouvoir fiscal de l'État. Dans la pratique, les obligations publiques sont utilisées comme étalon pour tarifer et référencer d'autres produits financiers, comme un placement sûr en vue d'une diversification du portefeuille, pour faciliter la gestion des risques de taux d'intérêt, pour aider à la mise en œuvre de la politique monétaire et (dans les pays à balance courante déficitaire) pour contribuer à attirer les capitaux étrangers. Un certain nombre de gouvernements ont choisi de continuer d'émettre des obligations publiques en excédent de leurs besoins de financement, afin de favoriser le développement des marchés de capitaux. Par exemple, en Australie, la décision de continuer à émettre des obligations publiques en dépit d'une situation budgétaire très favorable a été dictée principalement par le fait que le marché des fonds d'État facilite la gestion des risques de taux d'intérêt par l'intermédiaire du marché à terme des bons du Trésor (Comley et Turvey, 2004).

Bibliographie

- Abildgren, K. (2005), « Interest-Rate Developments in Denmark 1875-2003 – a Survey », *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Vol. 143, n° 2, pp.153-167.
- Christiansen, C., T. Edgsted, D. Jakobsen et C. Tanggard (2003), « A chapter on the Danish bond market », University of Aarhus Centre for Analytical Finance Working Paper n° 146, février, Aarhus School of Business, Aarhus.
- Comley, B. et D. Turvey (2004), « Debt management in a low debt environment: Australia's experience » in *Banca D'Italia Public Debt*, papers presented at the Banca d'Italia Research Department public finance workshop, 1-3 avril 2004, Banca d'Italia, Rome.
- Dalsgaard, T. et A. de Serres (2000), « Estimation de marges budgétaires prudentes pour les pays de l'UE : simulation d'un modèle VAR structurel », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, OCDE, Paris www.oecd.org/dataoecd/31/13/2732422.pdf.
- Danmarks Nationalbank (2007a), *Danish Government Borrowing and Debt 2006*, Danmarks Nationalbank, Copenhague.
- Danmarks Nationalbank (2007b), « The Government funds », disponible sur www.nationalbanken.dk/DNUK/GovernmentDebt.nsf/side/The_Government_Funds!OpenDocument.
- Conseil économique (2005), *Dansk økonomi forår 2005* (L'économie danoise, printemps 2005), www.dors.dk.
- Conseil économique (2007), *Dansk økonomi efterår 2007* (L'économie danoise, automne 2007), www.dors.dk.
- Commission européenne (2006), « Viabilité à long terme des finances publiques dans l'Union européenne » *Économie européenne*, n° 4 2006, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles.
- Girouard N. et C. André (2005), « Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434, OCDE, Paris.
- Gouvernement danois (1997), *Danmark som foregangsland*.
- Gouvernement danois (2001), *En holdbar fremtid – Danmark 2010*, www.fm.dk/1024/visPublikationForside.asp?artikelID=3185.
- Gouvernement danois (2006), *Denmark's Convergence Programme 2006*, novembre 2006.
- Gouvernement danois (2007a), *Mod nye mål – Danmark 2015* (Vers de nouveaux objectifs – Danemark 2015), août.
- Gouvernement danois (2007b), *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service* (Pour une meilleure protection sociale et une plus grande satisfaction dans l'emploi – Stratégie gouvernementale pour des services publics de qualité), www.kvalitetsreform.dk.
- Gouvernement danois (2007c), *Mulighedernes Samfund* (Une société d'opportunités), programme gouvernemental publié le 22 novembre à la suite des élections parlementaires du 13 novembre 2007.
- Ministère des Finances (2007), *Mod Nye Mål – Danmark 2015 : Teknisk Baggrundsrapport*, décembre, ministère des Finances, Copenhague.

- Nykredit (2006), *The Danish mortgage bond market*, disponible sur [www.nykredit.com/investorcom/ressourcer/dokumenter/pdf/B_7_6_2_2_The %20_Danish_mortgage_bond_market_by_Nykredit.pdf](http://www.nykredit.com/investorcom/ressourcer/dokumenter/pdf/B_7_6_2_2_The%20Danish_mortgage_bond_market_by_Nykredit.pdf).
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, vol. 2003/10, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Viellissement et politiques de l'emploi : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, vol. 2006/7, Paris.
- OCDE (2007), « Consolidation budgétaire : les leçons de l'expérience », *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2007/1, n° 81, OCDE, Paris.
- Pedersen, C.S. (2003), « Viden om kommunalpolitik » (Ce que savent les gens au sujet des affaires municipales), dans U. Kjær et P.E. Mouritzen, *Kommunestørrelse og lokalt demokrati* (Taille de la commune et démocratie locale), Syddansk Universitetsforlag, Odense, Danemark.
- Pinfield, C. (1998), « Tax smoothing and expenditure creep » New Zealand Treasury Working Paper n° 98/9, New Zealand Treasury, Wellington, disponible sur www.treasury.govt.nz/workingpapers/1998/twp98-9.pdf.
- Reilly, T., G. Meyer, C. Zema, C. Crofton, D. Larson, C. Darby et K. Crosson (2002), « Les performances du service de santé : l'information du consommateur aux États-Unis » dans *Être à la hauteur : Mesurer et améliorer la performance des systèmes de santé dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Ministère suédois des Finances (2007a), *Spring Fiscal Policy Bill: Sweden's Economy*.
- Ministère suédois des Finances (2007b), « Finanspolitiska rådet » disponible sur <http://finans.regeringen.se/sb/d/2523/a/89987;jsessionid=a0zsoYuvBCif>
- Truman, E. (2007), « Sovereign Wealth Funds: The Need for Greater Transparency and Accountability », Peterson Institute for International Economics Policy Brief, août, Peter G. Peterson Institute for International Economics, Washington D.C.
- Commission des affaires sociales (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* (La protection sociale dans le futur – Notre choix); le rapport final de la Commission a été présenté en décembre 2005 et publié en janvier 2006, accompagné de commentaires de diverses organisations et agences, www.velfaerd.dk.

Chapitre 3

Promouvoir l'emploi sans exclusion

Le chômage a atteint son point le plus bas depuis trente ans dès le milieu de 2006 et, depuis, le recul s'est encore accentué. Un certain nombre d'indicateurs laissent à penser que le marché du travail est « tendu » même si la progression des salaires a été faible jusqu'à ces derniers temps. Cela s'explique peut-être par une baisse du niveau de chômage structurel, mais aussi par des changements dans la composition sectorielle de l'économie, qui ont pu aider à contenir les pressions globales à la hausse des salaires. Toujours est-il que le taux de chômage effectif est maintenant bien inférieur au taux non inflationniste (NAIRU) et que des données récentes font entrevoir une légère réaction des salaires à la forte tension du marché du travail. Compte tenu des prévisions d'expansion économique continue, même si cette dernière ralentit quelque peu, et de la nouvelle Stratégie budgétaire à l'horizon 2015, axée sur un net renforcement de l'utilisation de la main-d'œuvre, il faudra redoubler d'efforts pour accroître l'offre de travail. Le présent chapitre évalue les perspectives de dynamisation de la croissance de l'emploi eu égard à la configuration actuelle du marché du travail.

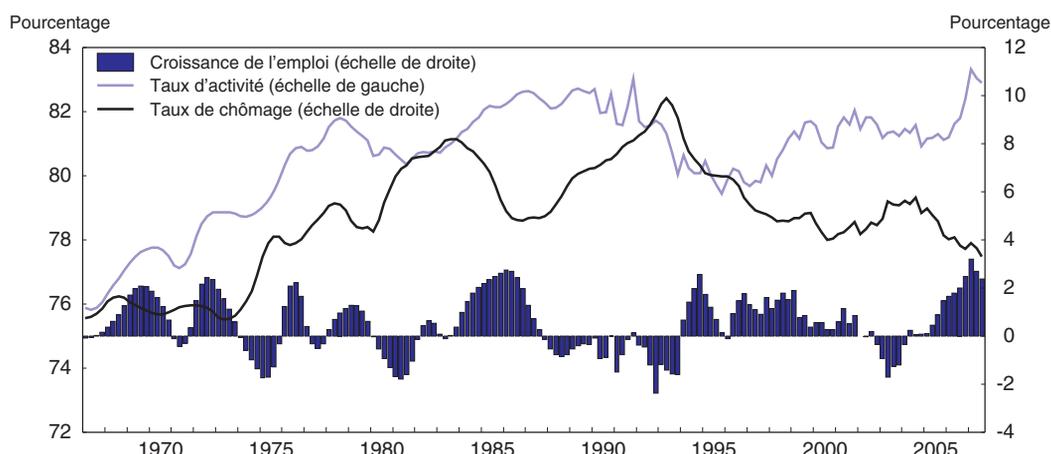
Le taux de chômage au Danemark a diminué notablement ces dernières années et, pourtant, la progression des salaires a été relativement faible et régulière. Une des principales raisons avancées pour expliquer la stabilité de la croissance des salaires malgré le recul du chômage est que le taux de chômage non inflationniste (NAIRU) – c'est-à-dire le taux compatible avec une non-accélération de l'inflation – a baissé et ce, sous l'effet de plusieurs facteurs : les politiques actives du marché du travail, notamment les efforts accrus de mobilisation de personnes extérieures au marché du travail; un phénomène d'hystérèse, dû au fait que la durée de l'expansion permet aux anciens chômeurs d'améliorer leurs compétences; l'offre accrue de travailleurs à bas salaires originaires des nouveaux États membres de l'UE; et, peut-être, un système de négociations salariales plus décentralisé. Cependant, la baisse du NAIRU n'explique peut-être pas entièrement la modération des salaires. Cette dernière peut aussi tenir pour partie à des modifications importantes dans la structure industrielle, au profit des secteurs utilisant relativement peu de main-d'œuvre. Ces changements pourraient avoir aidé à contenir la hausse globale des salaires par rapport à la productivité du travail.

Toujours est-il que le taux de chômage est maintenant largement inférieur au NAIRU et, en l'absence de nouvelles modifications majeures dans la composition sectorielle, il est probable que la forte tension actuelle du marché du travail accentuera les risques de montée des salaires et des prix. Certains groupes marginaux, tels que les immigrants en provenance de pays non occidentaux, ont profité plus que d'autres de la récente vigueur du marché du travail, mais il leur faudra du temps et de la stabilité pour prendre pied solidement dans l'emploi. Afin de prolonger l'expansion actuelle et d'aider à atteindre les objectifs d'emploi de la nouvelle stratégie budgétaire du gouvernement, l'effort devra être centré sur la rapide remise au travail des chômeurs et l'accroissement de l'activité des groupes dont les liens avec le marché du travail sont traditionnellement ténus. Il faudra pour cela améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail et faire en sorte que les prestations sociales soient suffisamment incitatives pour que les mesures d'activation soient exploitées au mieux.

Que se passe-t-il sur le marché du travail au cours de la phase actuelle de forte expansion?

Ces dernières années, le marché du travail danois a été très dynamique en comparaison du début des années 90. Après avoir culminé à environ 10 % en 1993, le taux de chômage, estimé à partir de l'Enquête sur la population active, a reculé et est inférieur à 4 % depuis la mi-2006. La baisse a été progressive, avec une inversion temporaire, malgré tout, au cours de la récession économique du début du siècle. Depuis 2004, la décroissance du chômage a repris résolument, aidée par une vigoureuse expansion de l'emploi qui a été plus rapide que le redressement concomitant du taux d'activité (graphique 3.1). Le chômage recensé, mesure plus couramment utilisée au Danemark, a baissé encore plus fortement ces dernières années, pour atteindre un nouveau creux record de 2.7 % (en

Graphique 3.1. Indicateurs du marché du travail

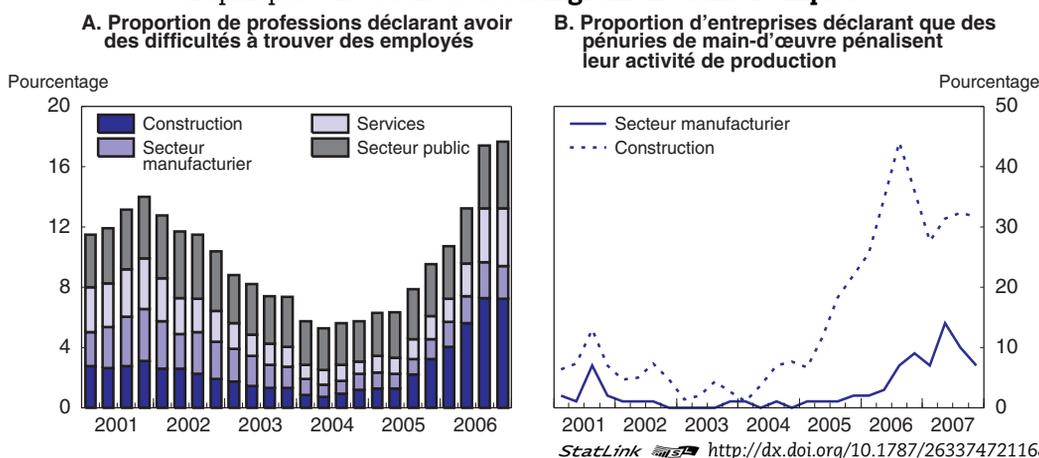


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263366150874>

Source : OCDE, Base de données du n° 82 des Perspectives économiques.

termes désaisonnalisés) en décembre 2007. L'annexe 3.A1 examine les différences entre les données de l'Enquête sur la population active et celles des registres du chômage.

On observe de plus en plus de signes indiquant que l'accroissement de la demande de main-d'œuvre est supérieur à l'offre, en particulier dans le secteur de la construction (graphique 3.2). Cela ressort clairement des réponses des autorités régionales du marché du travail (partie A) et des entreprises (partie B) interrogées sur les pénuries de main-d'œuvre. Dans le secteur de la construction, la proportion de professions faisant état de pénuries est élevée dans la plupart des régions et, dans toutes les régions sauf deux, ce secteur est celui qui compte le plus grand nombre d'entreprises signalant des pénuries¹. Dans le secteur public, les pénuries paraissent plus généralisées; seule une poignée de régions font état de difficultés limitées à trouver de la main-d'œuvre. Les employeurs des secteurs public et privé n'ont pas été en mesure de pourvoir 66 000 postes à

Graphique 3.2. Goulets d'étranglement dans l'emploi¹

1. Le nombre de professions faisant état de goulets d'étranglement (partie A) est exprimé en proportion du nombre total de professions dans chaque branche d'activité et dans chaque région. On calcule ensuite la moyenne de ces chiffres pour les branches et les régions afin de construire une série globale sur les pénuries. À partir de 2007, cette statistique a été remplacée par l'enquête sur les recrutements infructueux mentionnée dans le texte.

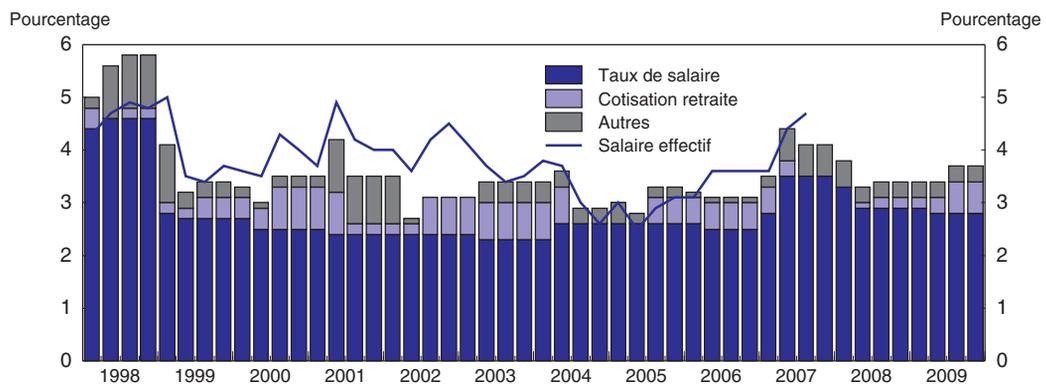
Source : Autorité nationale du marché du travail et calculs de l'OCDE; Statistiques Danemark BAR03 et KBYG3.

l'automne 2007 et, pour certaines professions, le nombre d'emplois vacants dépassait le nombre de chômeurs déclarés (Autorité nationale du marché du travail, 2008).

Malgré la décrue du chômage au cours de la décennie passée et le tout récent regain de tension sur le marché du travail, il y a eu peu de signes d'accélération de la croissance des salaires jusqu'au début de 2006 (graphique 3.3). Les récentes négociations salariales ont débouché sur une progression plus marquée des rémunérations, en particulier pour 2007, et cela risque d'entraîner une dérive des salaires dans les négociations locales et celles du secteur public, qui auront lieu au printemps de 2008. Des hausses de salaires plus fortes que dans les autres pays industrialisés, si elles ne s'accompagnent pas de gains de productivité, éroseront la compétitivité.

Graphique 3.3. **Composition de la croissance des salaires**

T1 1998-T4 2009



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263443814734>

Note : Le graphique indique le résultat des conventions salariales pour les travailleurs manuels, ventilé par taux de salaire, cotisation de retraite et autres éléments non salariaux de la rémunération. La série des « salaires effectifs » tient compte des résultats des négociations salariales locales.

Source : Confédération des employeurs danois.

Le NAIRU et la courbe de Phillips

Estimations du NAIRU

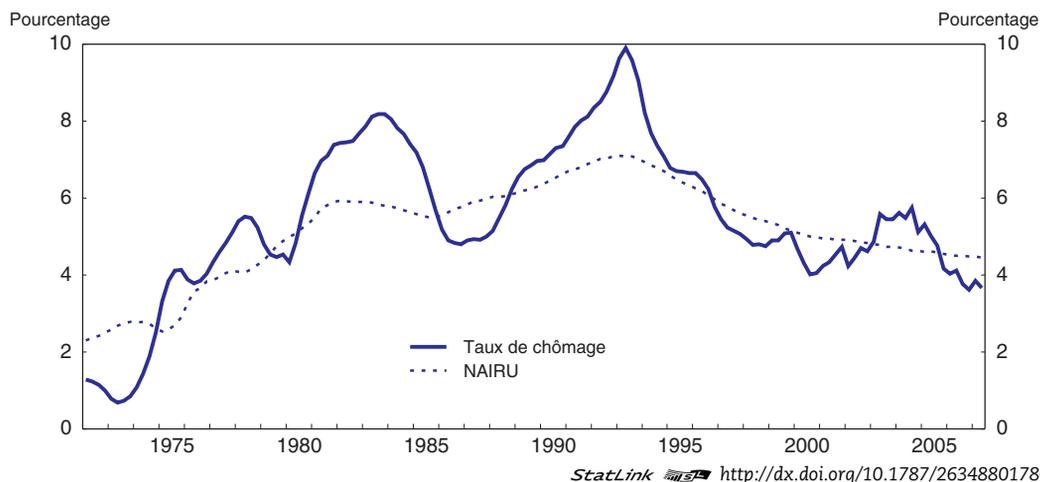
L'apparent manque de réactivité des salaires à la diminution du taux de chômage observée ces dernières années pourrait s'expliquer par le fait que le taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) a reculé au cours de la première moitié des années 90 (graphique 3.4). Au premier trimestre 2007, le NAIRU a été estimé à un peu moins de 4,5 % (encadré 3.1)². Le NAIRU est un concept clé pour l'analyse des politiques puisque, lorsque le taux de chômage effectif est inférieur au NAIRU, l'inflation est censée s'accélérer, ce qui peut nécessiter une politique macroéconomique plus restrictive. La baisse du NAIRU a de l'importance car elle peut aider à expliquer pourquoi l'inflation a été relativement modérée jusqu'à présent en cette phase d'expansion économique. Malgré le recul du NAIRU, le taux de chômage effectif paraît être inférieur à ce taux, signe manifeste de la formation de pressions inflationnistes due à la tension du marché du travail.

Quels sont les facteurs qui expliquent la baisse du NAIRU?

Les politiques du marché du travail

Les bons résultats du marché du travail danois au cours de la décennie passée sont généralement attribués à la spécificité du cadre institutionnel de ce pays : la « flexicurité »,

Graphique 3.4. Taux de chômage effectif et structurel



Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 82.

Encadré 3.1. Estimations du NAIURU pour le Danemark

Le NAIURU est défini comme étant le taux d'équilibre vers lequel tend le taux de chômage effectif en l'absence d'influences temporaires sur l'offre. Cette définition s'oppose à celle du taux de chômage d'équilibre à long terme, qui est atteint lorsque le NAIURU s'est pleinement ajusté à toutes influences relatives à l'offre et à la politique économique, notamment celles qui ont des effets durables. Elle concorde avec le concept de taux de chômage naturel. Le NAIURU est un concept clé pour l'analyse des politiques puisque, lorsque le taux de chômage effectif est inférieur à ce taux, l'inflation est censée s'accélérer, ce qui peut nécessiter une politique macroéconomique plus restrictive.

L'on estime le NAIURU à l'aide d'une courbe de Phillips de forme réduite, qui évalue la relation entre l'inflation et l'écart entre le chômage effectif et le NAIURU, compte tenu des influences temporaires sur l'offre. La courbe de Phillips de forme réduite apparaît compatible avec un modèle structurel sous-jacent dans lequel les salaires sont fixés par voie de négociations entre les travailleurs et les entreprises dans des conditions de concurrence imparfaite sur les marchés de produits. La méthode de forme réduite est aussi un compromis entre une approche purement structurelle et une approche purement statistique puisqu'elle associe une courbe de Phillips et un filtre de Kalman pour estimer conjointement le NAIURU et les paramètres de la courbe de Phillips (Richardson *et al.*, 2000).

Les estimations du NAIURU, établies pour la présente *Étude* et intégrées dans le n° 82 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, sont fondées sur une courbe de Phillips qui modélise les variations de l'inflation de base harmonisée en fonction des retards d'inflation (ce qui laisse penser que les anticipations inflationnistes s'adaptent), de l'écart entre le chômage effectif et le NAIURU (l'écart de chômage), de la variation de l'écart entre la productivité effective et la productivité tendancielle, de la différence entre l'inflation des prix à l'importation et la hausse générale des prix à la consommation (pondérée par la part des importations dans le PIB) et du taux d'inflation du prix du pétrole libellé en couronnes danoises. La courbe de Phillips est estimée dans le cadre d'un filtre de Kalman à l'aide de méthodes de probabilité maximale. Il faut pour cela estimer conjointement deux équations : la courbe de Phillips et une équation d'évolution du NAIURU, dans laquelle le NAIURU est modélisé selon un cheminement aléatoire. On trouvera à l'annexe 3.A2 de plus amples détails sur l'estimation de la courbe de Phillips et du NAIURU.

qui associe un degré peu élevé de réglementation en matière de protection de l'emploi (conduisant à des flux d'emplois élevés), un système de protection sociale complet et des politiques du marché du travail centrés sur la remise au travail des chômeurs. Le premier élément du modèle de flexicurité remonte à plus de 100 ans, mais le centrage de l'effort sur l'activation date de 1993-94 (Bredgaard et al., 2005). Dans ce contexte, d'aucuns ont fait valoir que la décreue du chômage depuis le début des années 90 est sans doute liée plutôt aux réformes de l'indemnisation du chômage et aux politiques actives du marché du travail (Andersen et Svarer, 2007). Dans les réformes de 1994, la durée de l'admissibilité au bénéfice des indemnités de chômage a été réduite, les règles en matière de disponibilité et de mobilité et les sanctions en cas de non-respect de ces règles ont été durcies, le droit de réadmission au bénéfice des prestations après une brève durée d'emploi a été aboli et l'obligation de l'activation a été renforcée. Par ailleurs, on a privilégié davantage les initiatives en faveur de la formation des adultes et de l'amélioration des qualifications des chômeurs, les plans d'action individuels et les programmes d'activation plus intensifs. Une ligne d'intervention distincte a été ajoutée afin de lutter contre le chômage des jeunes, avec la mise en place plus précoce de mesures d'activation obligatoires et une réduction de l'aide sociale (auparavant, les paiements au titre de l'aide sociale étaient plus élevés que les bourses d'études, ce qui incitait les jeunes à rester au chômage plutôt qu'à étudier). Les réformes mises en œuvre depuis 2000 comprennent des incitations au travail renforcées pour les bénéficiaires d'une aide sociale, des services accrus de conseils aux chômeurs assurés et un contrôle plus rigoureux de la disponibilité pour le marché du travail³. En 2002, les systèmes d'« aide initiale » et de « prestation d'insertion » ont offert à certains groupes (réfugiés et nouveaux immigrants) des prestations moins élevées, soit une réduction de revenu de 30-50 % en comparaison des prestations monétaires.

Selon les estimations du Conseil économique, la baisse de 7 points du taux de chômage observée entre 1993 et 2002 peut être imputée, pour 2 à 3 points, à la vigueur de l'expansion économique, pour 1 à 1.5 point à des retraits volontaires du marché du travail (retraite anticipée, congés payés, etc.) et, pour le reste, à des modifications du cadre du marché du travail, notamment des changements dans la politique du marché du travail et un système de négociations salariales plus décentralisé (Conseil économique, 2002).

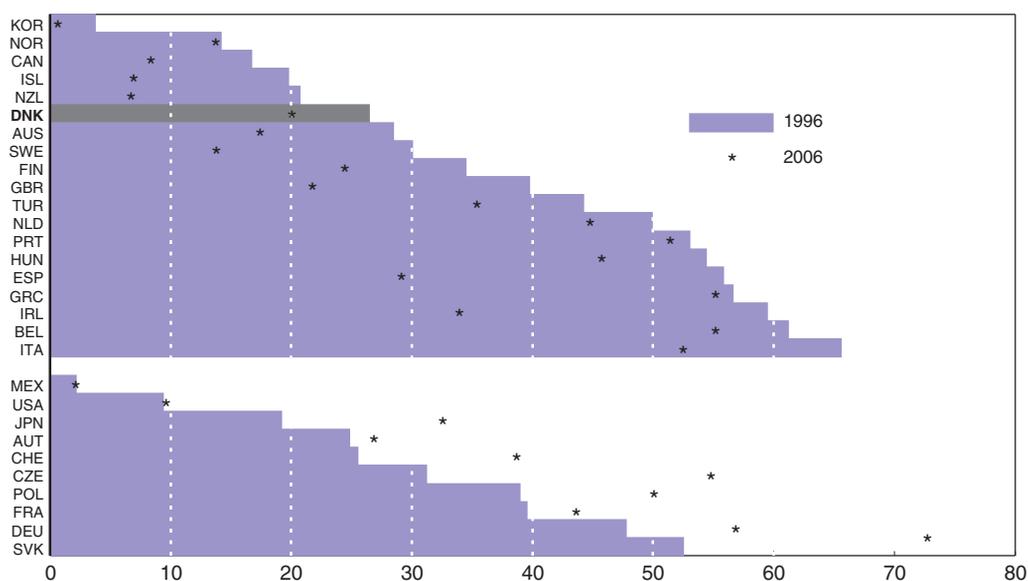
L'hystérèse

Le niveau moins élevé du chômage structurel a peut-être résulté de la diminution continue du taux de chômage effectif. L'hypothèse de l'hystérèse (selon laquelle les fluctuations conjoncturelles ont des effets durables sur le chômage) est habituellement avancée pour expliquer un taux de chômage qui se maintient à un taux élevé : si une personne est au chômage pendant une longue période, son capital humain peut se dégrader, si bien qu'elle éprouve de plus en plus de difficultés à retrouver un emploi. Une période prolongée de recul du chômage peut offrir, tant aux chômeurs de longue durée qu'aux chômeurs découragés, de plus grandes possibilités de trouver du travail et d'améliorer leurs qualifications, ce qui renforce la perspective d'un lien durable avec le marché du travail. Si, de fait, le chômage persiste, comme semble l'indiquer l'hypothèse de l'hystérèse, des périodes d'expansion durable et stable procureront les plus grands avantages en offrant aux travailleurs ayant des liens distendus avec le marché du travail des possibilités d'y prendre pied. Cela fait ressortir la nécessité d'éviter des politiques qui auraient pour effet d'accentuer la fluctuation conjoncturelle de l'économie.

Les données économétriques sur l'hypothèse de l'hystérèse divergent (voir, par exemple, Chang et al., 2005, et Camarero et Tamarit, 2004). Malgré cette incertitude, on observe une diminution sensible du nombre de chômeurs de longue durée au cours de la dernière décennie, comme cela a été le cas dans bon nombre de pays de l'OCDE (graphique 3.5). La fréquence relativement faible du chômage de longue durée au Danemark s'explique peut-être, en partie, par un taux de rotation assez élevé sur le marché du travail, qui se traduit par une forte proportion de courts épisodes de chômage. Néanmoins, le Danemark n'a pas réussi à réduire autant le chômage de longue durée que certains autres pays de l'OCDE, ce qui est plutôt surprenant compte tenu de l'ampleur de la demande de main-d'œuvre en 2006. En tout état de cause, l'effet d'hystérèse a des limites. Récemment, on a observé une augmentation marquée des absences pour maladie, des travailleurs marginaux ayant pris pied sur le marché de l'emploi (chapitre 5). Cela indique peut-être que l'effet d'hystérèse pourrait ne pas persister dans les années à venir et que de nouvelles réformes structurelles sont nécessaires pour continuer de réduire le NAIRU.

Graphique 3.5. **Fréquence du chômage de longue durée**

Pourcentage de chômeurs sans emploi pendant 12 mois ou plus



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263488880621>

Note : Le graphique regroupe les pays en deux catégories : dans la partie supérieure, ceux qui ont connu une baisse du chômage de longue durée au cours de la décennie passée et, dans la partie inférieure, ceux où le chômage de longue durée a augmenté. La durée est mesurée par le temps de recherche d'emploi ou par la longueur de la période écoulée depuis la perte du dernier emploi, la plus courte des deux périodes étant retenue. Les données ont été établies à partir de l'Enquête sur la population active, selon laquelle les personnes sans travail et celles qui suivent un enseignement ou une formation doivent être classées comme chômeurs si elles sont « actuellement disponibles pour travailler » et si elles sont « à la recherche d'un emploi ». Les chiffres du chômage présentés ci-dessus tiennent donc compte des personnes bénéficiant de programmes d'activation puisque les bénéficiaires de ces dispositifs (autres que l'emploi subventionné) doivent être disponibles et chercher du travail pendant leur participation à un programme d'activation. Il se peut que la participation à certaines formes de programmes d'activation soit comptée comme la fin d'un épisode de chômage, auquel cas une fréquence élevée de ces programmes réduirait la proportion globale de chômeurs de longue durée.

Source : Base de données de l'OCDE sur la fréquence du chômage par durée; Enquête communautaire sur les forces de travail, Concepts de base et définitions.

Une offre accrue de main-d'œuvre grâce à l'immigration

L'on pourrait expliquer la baisse du NAIRU par un accroissement de l'offre de main-d'œuvre, notamment par le biais de l'immigration, si les travailleurs nouvellement arrivés sur le marché ont des salaires de réserve plus bas (pour un niveau donné de capital humain) que le reste de la population active. Cela signifie que, si les nouveaux entrants sur le marché du travail ont un salaire de réserve inférieur, ils pourraient exercer une pression à la baisse sur les salaires, ce qui serait compatible avec un taux de chômage plus bas lorsque le marché du travail est en équilibre. De même, le chômage structurel pourrait être réduit si l'immigration se traduit par une meilleure concordance des qualifications entre l'offre et la demande ou par une main-d'œuvre plus flexible⁴. La part des immigrants dans l'emploi total a fortement augmenté depuis le milieu des années 90. En 1997, 3,7 % des salariés étaient des immigrés, tandis qu'en 2006, la proportion était proche de 6 %. Les nouveaux travailleurs immigrés viennent, pour beaucoup, des États qui ont adhéré depuis peu à l'UE, surtout de Pologne et de Lituanie (tableau 3.1)⁵. Les travailleurs originaires des nouveaux États membres de l'UE représentent maintenant plus de la moitié du nombre total de permis de travail délivrés. Depuis 2002, avec les dispositifs d'« aide initiale » et de « prestation d'insertion », les immigrants doivent justifier d'une période de 7 ans de présence pour pouvoir prétendre à des prestations monétaires intégrales et, dans l'intervalle, ils perçoivent des prestations représentant environ 50-70 % des prestations sociales normales. Cela réduit les contre-incitations à entrer sur le marché du travail qui résultent de taux de prestation élevés. Même si cela implique des prestations plus faibles que celles dont bénéficient certains autres groupes au Danemark, la prestation d'insertion assure quand même une garantie de ressources équivalente, voire supérieure, aux prestations offertes dans les autres pays (Tranæs *et al.*, 2006). En même temps, ces programmes ont été mis en place afin de faciliter l'intégration sur le marché du travail,

Tableau 3.1. Nombre total d'entrées de travailleurs migrants et de travailleurs en provenance des nouveaux États membres de l'UE

Permis de travail et autorisations de séjour UE/EEE délivrés durant l'année

	2004	2005	2006
Total	7 984	11 809	19 856
Pologne	1 502	3 069	7 341
Lituanie	1 034	1 723	2 042
Lettonie	301	586	682
Slovaquie	84	121	258
Roumanie	153	210	232
Hongrie	106	204	168
Estonie	103	173	115
République tchèque	112	132	108
Bulgarie	94	131	106
Slovénie	7	24	16

Note : Le total correspond aux autorisations de séjour délivrées aux « travailleurs salariés et indépendants », aux « personnes en provenance des nouveaux États membres de l'UE », aux « bénéficiaires du Job Card Scheme et aux spécialistes », aux « internes », et aux autorisations de séjour UE/EEE délivrées aux salariés par le Service danois de l'immigration et le ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration (2007). Ne sont pas prises en compte certaines personnes classées dans la catégorie « autres », qui ont obtenu un permis les autorisant à travailler, tels que les permis de travail pour les étudiants, les travailleurs humanitaires et les stagiaires, puisqu'il n'est pas possible de distinguer dans cette catégorie ceux qui travaillent de ceux qui ne travaillent pas. Les listes pour chaque pays sont celles des « permis de travail » fournis par Statistiques Danemark, tableau VAN6.

Source : Service danois de l'immigration et ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration (2007) et Statistiques Danemark, tableau VAN6.

avec des cours de langue et des stages assortis de subventions salariales. En outre, l'un des objectifs du programme danois de « cartes de travail » est de réduire le risque d'une aggravation des pénuries de main-d'œuvre et des pressions salariales dans certains secteurs et domaines de compétences, et de promouvoir ainsi une plus grande flexibilité du marché du travail.

L'arrivée au Danemark d'un plus grand nombre d'immigrants à la recherche de travail peut freiner la croissance des salaires, car il apparaît que les immigrants tendent à avoir une influence négative, mineure mais significative, sur les rémunérations des salariés nés au Danemark (Malchow-Møller, Munch et Skaksen, 2007). Ces dernières années, il y a eu aussi une forte augmentation du nombre de travailleurs frontaliers, notamment en provenance de Suède, suite à la construction du pont de l'Øresund, et cette main-d'œuvre pourrait faire preuve d'une flexibilité particulière, contribuant ainsi à réduire le NAIRU.

Des négociations salariales décentralisées

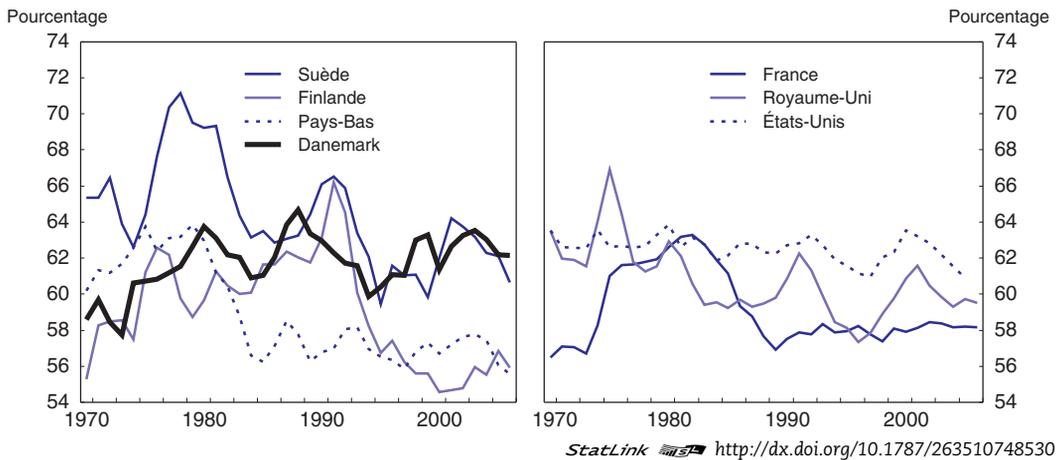
La baisse du NAIRU peut encore s'expliquer par la décentralisation des négociations salariales. Il y a quelques décennies, le système danois de négociations salariales était très centralisé, mais les processus de détermination des rémunérations le sont de moins en moins au fil du temps. Les négociations centrales entre la Confédération des employeurs danois et la Confédération syndicale danoise au sujet des heures supplémentaires, des pensions et des augmentations de salaire de base sont complétées par des négociations au niveau des entreprises. Cela pourrait accroître l'efficacité du processus d'appariement et conduire à un niveau moins élevé de chômage structurel en raison d'une meilleure concordance entre les salaires et la performance au niveau de l'entreprise. Il est possible que la croissance des salaires soit alors plus étroitement liée aux gains de productivité (Conseil économique, 2002, Beier et Pedersen, 2005).

Part du travail et composition sectorielle

La baisse du NAIRU n'explique peut-être pas entièrement la modération salariale observée jusqu'à ces derniers temps. La non-accélération des hausses de salaire pourrait refléter aussi les effets des changements intervenus dans la composition sectorielle, en plus d'une moindre réactivité des salaires à la vigoureuse expansion de l'emploi. En d'autres termes, l'analyse de la part du travail dans la valeur ajoutée brute semble indiquer que la modération salariale n'a pas été aussi marquée que les données globales ne le laissent penser. Si la part de la rémunération du travail dans la valeur ajoutée brute a diminué dans de nombreux pays de l'OCDE ces vingt dernières années, après une vive croissance des salaires dans les années 70, elle est restée relativement stable au Danemark tout au long des trois décennies passées et a même augmenté un peu du milieu des années 90 au début des années 2000. On peut interpréter la stabilité de la part du travail comme un signe indiquant que la progression des salaires réels a suivi celle de la productivité sous-jacente de la main-d'œuvre au Danemark. Par contre, la diminution de la part du travail observée dans beaucoup d'autres pays européens ces vingt dernières années a été interprétée, au départ, comme l'accroissement endogène du capital face à l'alourdissement des coûts de main-d'œuvre dans les années 70 et, plus récemment, comme une forte pression en faveur de la modération salariale dans le contexte de la mondialisation (graphique 3.6).

De fait, au niveau sectoriel, la part du travail tend à augmenter au Danemark depuis le milieu des années 90, surtout si l'on considère le secteur des entreprises non agricoles.

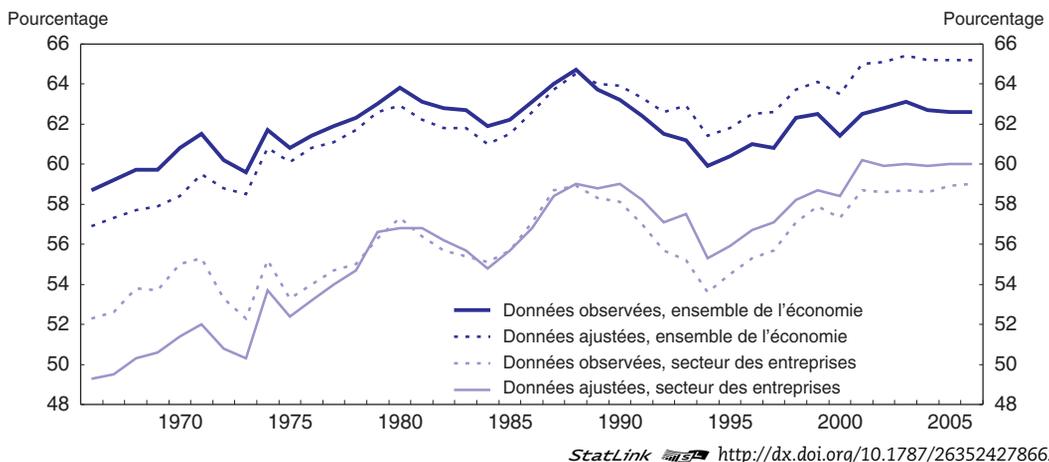
Graphique 3.6. Part du travail dans les différents pays
Rémunération des salariés en pourcentage de la valeur ajoutée brute, 1970-2006



Source : OCDE, Base de données du n° 82 des Perspectives économiques, 2007.

Dans le même temps, toutefois, l'évolution structurelle a déplacé la valeur ajoutée vers les secteurs à moindre intensité de main-d'œuvre, limitant ainsi la progression globale des salaires par rapport à la productivité (graphique 3.7). Les modifications de la composition sectorielle ont fait baisser la part globale du travail, tandis que les changements intervenus au sein des secteurs ont produit un effet contraire. Autrement dit, la progression de la rémunération des salariés au niveau sectoriel aurait été plus évidente en l'absence d'évolution de la structure industrielle, ce qui laisse penser que les changements dans la composition sectorielle de l'économie ont aidé à maintenir la croissance globale des salaires alignée sur la productivité globale. En toute logique, les données sectorielle semblent révéler une relation plus étroite entre le chômage et la progression des salaires que ne laissent paraître les données globales (encadré 3.2 et annexe 3.A3). Par conséquent, la croissance globale des salaires a peut-être été bridée par l'évolution de la composition sectorielle, malgré un taux de chômage faible⁶. S'il est vrai que cette analyse ne tente pas d'expliquer les causes des modifications intervenues dans la composition sectorielle, ces changements ne

Graphique 3.7. Part du travail au Danemark
Rémunération des salariés en pourcentage de la valeur ajoutée brute



Source : Statistiques Danemark, Comptes nationaux et calculs de l'OCDE.

Encadré 3.2. Part du travail et composition sectorielle

La part du travail est la rémunération totale des salariés rapportée à la valeur ajoutée brute. Ce ratio sert parfois d'indicateur de la distribution des gains entre les salariés et les détenteurs du capital. La contraction de la part du travail observée dans de nombreux pays occidentaux a été généralement interprétée comme une réaction à la forte poussée des salaires des années 70 mais, plus récemment, elle a été expliquée aussi par le fait que la mondialisation accroît les rendements du capital dans les économies avancées, aux dépens du travail. Si la part du travail augmente, cela peut signifier que les salaires croissent plus vite que la productivité. Les entreprises pourraient être alors forcées de relever leurs prix afin de couvrir des coûts de main-d'œuvre plus lourds au lieu de voir leurs bénéfices diminuer.

La part des salaires est souvent considérée comme constante, du moins sur longue période. Cette constance est suggérée tant par les modèles traditionnels de croissance de type Solow que par certains modèles plus récents de croissance endogène. Si l'élasticité de substitution n'est pas unitaire, la part des facteurs change lorsque le ratio d'utilisation des facteurs varie dans le temps. On n'observe cependant guère de cas, dans les pays de l'OCDE, où l'élasticité de la substitution s'écarte de l'unité (Blanchard, 1998). Par ailleurs, un écart dans cette relation peut être dû à des changements dans les prix des matières premières importées ou à un progrès technique qui a pour effet d'augmenter le capital. Les facteurs de divergence entre les salaires et le produit marginal du travail, comme la fixation de prix non concurrentiels, le pouvoir de négociation des syndicats ou les coûts d'ajustement de la main-d'œuvre, modifieront la relation entre les salaires, le capital et la productivité du travail et, partant, la part du travail (Bentolila et Saint-Paul, 2003). D'aucun font valoir aussi qu'une évolution de la part du travail peut résulter de changements dans les méthodes de rémunération (« stock options », systèmes d'épargne salariale) ou d'erreurs de mesure du revenu des travailleurs indépendants (de Serres, Scarpetta et de la Maisonnette, 2002).

En tant qu'indicateur du degré de modération salariale, la part globale du travail peut induire en erreur, pour plusieurs raisons. En particulier, une variation de la part du travail peut être imputable à une modification progressive de la composition sectorielle de l'économie selon la part du travail sous-jacente des différents secteurs. Afin d'évaluer l'importance de ce biais d'agrégation, des équations économétriques ont été estimées suivant la méthode utilisée dans de Serres *et al.* (2002), qui établit une relation entre le taux de croissance de la part du travail et ses taux de croissance retardés, le niveau de la part du travail ainsi que la croissance de la productivité, les mesures de l'inflation, le taux de chômage et le coin fiscal effectif. Deux versions de cette équation ont été estimées, l'une utilisant la part du travail et les chiffres de la productivité au niveau global et l'autre tenant compte de la part du travail et des chiffres de la productivité au niveau sectoriel. Ces équations semblent indiquer que les salaires nominaux ne s'ajustent pas toujours intégralement sur le long terme aux variations de la productivité. La principale différence par rapport aux données agrégées est que la relation entre le chômage et les salaires est beaucoup plus étroite lorsqu'on tient compte de la composition sectorielle. Cela conforterait l'argument selon lequel la progression observée des salaires a peut-être été modérée par des changements dans la composition sectorielle, malgré le niveau peu élevé du chômage.

Source : Blanchard (1998); Bentolila et Saint-Paul (2003); de Serres, Scarpetta et de la Maisonnette (2002).

continuent peut-être pas de produire un effet modérateur sur la progression globale des salaires. Les problèmes de capacité et la possibilité d'une accélération inflationniste des hausses de salaire sont peut-être plus importants qu'il n'y paraît à première vue.

La diminution du NAIRU et l'évolution de la composition sectorielle peuvent expliquer pourquoi le chômage a tant reculé au Danemark alors que, jusqu'à ces derniers temps, il y avait peu de signes d'accélération sensible des hausses de salaires globales. En l'absence d'analyse plus approfondie des causes de la modification de la structure industrielle, il est quasiment impossible de prédire si cela va continuer de brider la croissance globale des salaires. Cependant, les facteurs qui sont probablement à l'origine du recul du NAIRU pourraient continuer d'exercer une pression à la baisse sur le chômage structurel, *a fortiori* si l'efficacité des mesures du marché du travail peut être encore améliorée et si les politiques macroéconomiques ne mettent pas fin brutalement à l'expansion actuelle.

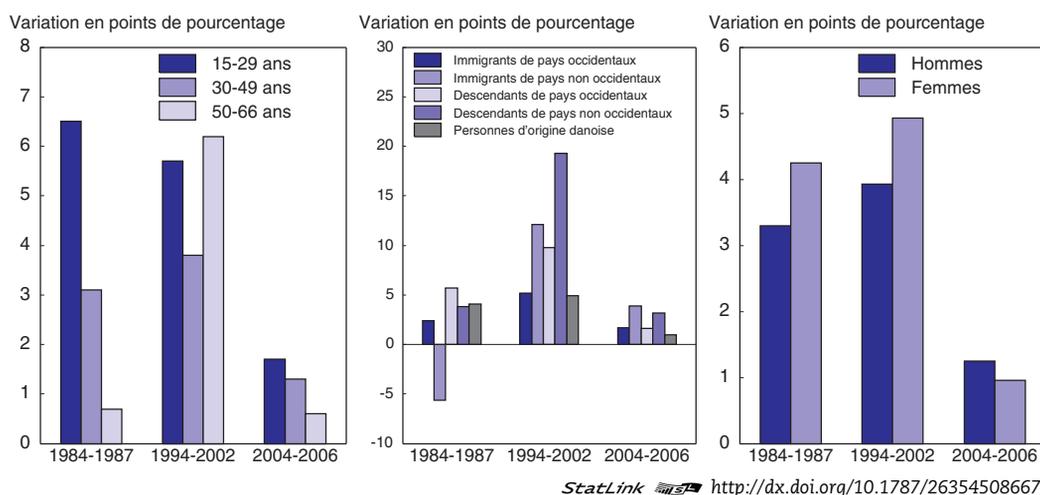
Comment soutenir l'expansion actuelle et atteindre le niveau d'emploi requis par la Stratégie 2015

Avec un taux de chômage inférieur au NAIRU et une réaction des salaires qui pourrait être plus forte que ne semblent l'indiquer les données globales, il faudra une augmentation de l'offre de main-d'œuvre et un recul du chômage structurel encore plus marqués pour prolonger l'expansion actuelle. De plus, la nouvelle Stratégie budgétaire à l'horizon 2015 exige que la perte de 30 000 emplois structurels due à l'évolution démographique entre 2007 et 2015 soit compensée non seulement par les créations d'emplois structurels, estimés à 25 000, qui découleront des réformes déjà décidées, mais aussi par de nouvelles réformes permettant d'accroître l'emploi structurel (non subventionné) de 20 000 personnes supplémentaires. Par ailleurs, il ne faut pas que le nombre moyen d'heures ouvrées par personne occupée diminue, ce qui signifie qu'il doit augmenter puisque l'accroissement de la proposition de seniors et de jeunes dans la population active entraînera une réduction du nombre moyen d'heures de travail jusqu'en 2015 (gouvernement danois, 2007a). Afin de soutenir l'expansion en cours, de faire en sorte qu'une éventuelle montée conjoncturelle du chômage ne perdure pas et d'atteindre les objectifs des autorités en matière d'emploi structurel, il faudrait continuer mettre l'accent sur la remise au travail des chômeurs et sur l'augmentation du taux d'activité des groupes qui entretiennent traditionnellement de faibles liens avec le marché du travail.

Qui aura un emploi et qui n'en aura pas?

Avec un niveau d'emploi élevé par rapport aux autres pays, une nouvelle expansion de l'emploi exigera la mobilisation de groupes qui entretiennent traditionnellement de faibles liens avec le marché du travail. En 2006, le Danemark venait au troisième rang des pays de l'OCDE pour le rapport emploi/population, derrière l'Islande et la Suisse (OCDE, 2007b). La phase d'expansion qui a duré de 1994 à 2002 a profité grandement aux groupes de population qui étaient traditionnellement sous-représentés dans l'emploi : les immigrants en provenance de pays non occidentaux et leurs descendants, les jeunes et les personnes de 50-66 ans, et les femmes (graphique 3.8). L'expansion qui a démarré en 2004 a favorisé initialement les jeunes, dont le ratio emploi/population a augmenté davantage que celui des autres groupes⁷. Toutefois, à en juger par des données plus récentes sur le chômage, les travailleurs âgés (50-66 ans) enregistrent actuellement la baisse du chômage la plus prononcée : leur taux de chômage a reculé de 1.6 point au cours de l'année s'achevant en

Graphique 3.8. Variation du rapport emploi/population



Source : Statistiques Danemark RAS1.

décembre 2007, contre 1.1 point pour tous les groupes d'âge pris ensemble. La récente expansion s'est aussi traduite par une baisse du chômage parmi les immigrants originaires de l'UE, des pays d'Europe non membres de l'UE, d'Amérique du Nord et d'Asie, tandis que la situation ne s'est guère améliorée pour les immigrants africains. L'augmentation des ratios emploi/population des immigrants et de leurs descendants reflète aussi probablement le fait que de nombreux migrants de deuxième génération ont quitté le système éducatif et que la composition du groupe des immigrants s'est modifiée, avec une diminution de la part des migrants pour raisons familiales et des demandeurs d'asile, qui ont des taux d'emploi plus faibles.

En 2005, environ 20 % de la population en âge de travailler ne faisait pas partie de la population active et 40 % (25 % en équivalent temps plein) avait reçu une garantie de ressources en cours d'année. Parmi la population en âge de travailler qui ne fait pas partie de la population active, le groupe de loin le plus important est celui des personnes bénéficiant de prestations d'invalidité et d'autres formes de congé de maladie (tableau 3.2). Environ 15 % de personnes sans emploi sont en inactivité dans le cadre du régime de préretraite volontaire (*efterløn*). Près de deux tiers d'entre elles sont des femmes, et les travailleurs qualifiés en représentent une assez grande part (Confédération des employeurs danois, 2006)⁸. En équivalent temps plein, les bénéficiaires de programmes actifs du marché du travail représentent environ 5 % de la population inactive totale. Quelque 35 000 personnes ont un emploi subventionné dans le cadre d'un de ces programmes, même si elles sont habituellement comptabilisées comme personnes occupées dans les statistiques du marché du travail. Environ 200 000 personnes âgées de 18 à 66 ans sont des étudiants (108 000 autres sont des apprentis, qui suivent une formation en alternance)⁹. Les proportions de personnes poursuivant des études, bénéficiant du régime de préretraite volontaire ou recevant des prestations d'invalidité, de maladie ou de réadaptation ont été d'une remarquable stabilité au cours de la décennie écoulée, ce qui laisse penser que la contraction du chômage n'a guère incité à renoncer à ces prestations ou à arrêter les études pour prendre un emploi non subventionné.

Il faudrait s'employer en priorité à ce que les groupes qui ont pris pied plus solidement sur le marché du travail ces dernières années restent en activité. Il faudra prendre des

Tableau 3.2. **Bénéficiaires de transferts sociaux, 2005**

Nombre de personnes et proportions de la population âgée de 18 à 66 ans (équivalent années pleines)

	Total	Hommes	Femmes	Âge		
				18-29	30-49	50-66
Population de 18-66 ans	3 496 166	1 762 166	1 734 000	755 494	1 569 735	1 170 937
Proportion de la population, équivalent temps plein						
Total des bénéficiaires de prestations	25.0	20.8	29.2	13.7	20.0	39.1
Pensions d'invalidité	6.9	6.2	7.6	1.2	4.7	13.5
Régime de préretraite volontaire	4.4	3.8	5.0	..	..	13.1
Indemnités de chômage	3.8	3.4	4.1	2.6	4.1	4.0
Aide sociale	2.7	2.5	2.9	3.9	3.3	1.1
Prestations d'assurance-maladie	2.0	1.7	2.2	1.0	2.3	2.1
Prestations de maternité	1.6	0.1	3.0	2.3	2.4	..
Pensions de retraite	1.4	1.4	1.5	..	..	4.3
Activation au niveau des collectivités locales	0.9	0.8	0.9	1.5	1.0	0.3
Réadaptation	0.6	0.4	0.8	0.9	0.9	0.1
Activation au niveau de l'État	0.4	0.2	0.6	0.3	0.6	0.2
Indemnisation du chômage	0.3	0.2	0.4	0.1	0.3	0.4
Prestations en cas de congé	0.1	..	0.2	..	0.2	..

Note : « Pension d'invalidité » correspond à *Førtidspension* et « Régime de préretraite volontaire » correspond à *Efterløn*.
Source : Statistiques Danemark – les chiffres de la population sont tirés de BEF1A07 et les chiffres relatifs aux bénéficiaires de prestations sont tirés de SAM7.

mesures en vue de faciliter la poursuite de l'expansion actuelle et veiller à ce qu'une éventuelle montée conjoncturelle du chômage ne perde pas. Par ailleurs, il est possible aussi d'attirer davantage de personnes inactives sur le marché du travail afin d'accroître l'offre de main-d'œuvre. L'intention des autorités de mettre rapidement en œuvre une série de mesures visant à développer l'emploi dans le contexte actuel de fortes pénuries de main-d'œuvre devrait donc être saluée (encadré 3.3). Ces mesures seront sans doute efficaces, même si leur impact à court terme n'est peut-être pas suffisant pour rendre redondantes les autres mesures de lutte contre la surchauffe de l'économie.

Encadré 3.3. **Le plan du gouvernement pour l'emploi**

Au début d'octobre 2007, le gouvernement a annoncé l'élaboration d'une série de mesures en vue de relancer rapidement l'emploi. Certaines mesures de l'Accord sur la protection sociale de 2006 viennent d'entrer en vigueur. L'activation obligatoire est désormais ramenée de 1 an à 9 mois de chômage (depuis août 2007). L'activation à temps plein sera obligatoire au bout de 2½ ans de chômage (depuis octobre 2007). Le chômeur doit se tenir en contact permanent avec son centre municipal pour l'emploi, et tous les chômeurs doivent, chaque semaine, s'enregistrer sur un site internet comme demandeurs d'emploi sous peine de perdre leurs droits à prestations (depuis octobre 2007). Certaines des nouvelles mesures sont en cours d'application, alors que celles concernant les prestations et les dispositions fiscales doivent encore être examinées au Parlement.

- **Chômage et activation** : les efforts déployés afin de remettre les chômeurs au travail devraient être poursuivis et intensifiés. De nouvelles formules seront testées en matière d'activation, axées sur le contact direct (*Hurtigt I gang II*). Les règles qui créent des trappes à chômage et des effets d'enfermement devraient être identifiées et modifiées.

Encadré 3.3. **Le plan du gouvernement pour l'emploi** (suite)

- **Sexagénaires et septuagénaires** : un crédit d'impôt spécial pour l'exercice d'une activité sera mis en place pour les personnes de 64 ans, à condition qu'elles aient travaillé à plein-temps de 60 à 64 ans. La valeur du crédit peut atteindre 13 400 EUR (28 % de la rémunération moyenne à plein-temps) durant la période d'une année dans laquelle il peut être perçu. Ce programme prendra fin en 2012 à moins qu'il ne soit renouvelé. Des mesures seront aussi prises pour aider ceux qui reçoivent une pension de vieillesse (*folkepension*) à trouver un emploi : des gains supplémentaires de 4 000 EUR par an seront autorisés avant que la pension ne commence à être retirée, et pour ceux qui souhaitent conserver un emploi régulier après l'âge de la retraite, il sera possible de différer le renoncement à la pension si l'activité représente au moins 1 000 heures par an, au lieu de 1 500 heures dans le régime actuel. Un ensemble de dispositions sera élaboré afin de maintenir en poste les seniors dans les services publics. Le départ en retraite obligatoire à l'âge de 70 ans pour les fonctionnaires sera supprimé.
- **Étudiants** : les étudiants qui travaillent seront autorisés à gagner plus sans déduction de leur indemnité de subsistance de 670 EUR par mois (l'enseignement supérieur est gratuit).
- **Immigration axée sur l'emploi** : un niveau de revenu moins élevé sera exigé dans les offres d'emploi faites aux candidats à l'immigration avant la délivrance de permis de travail; le niveau de revenu obligatoire sera supprimé pour un éventail plus étendu de professions caractérisées par des pénuries de main-d'œuvre qualifiée ou des perspectives de croissance particulièrement fortes; le système de carte verte sera élargi suivant le modèle canadien, et permettra aux personnes possédant certaines qualifications ou une expérience particulière d'entrer dans le pays sans offre d'emploi; les entreprises se verront accorder des autorisations de séjour normales pour leurs salariés qui s'expatrieront pour rejoindre une filiale danoise. D'autres obstacles seront réexaminés : le Danemark sera présenté dans les médias internationaux comme une destination attractive pour les travailleurs migrants, en particulier pour les professionnels de la santé, et une formation linguistique sera offerte aux travailleurs migrants et à leur conjoint.
- **Maladie** : une commission a été créée afin d'évaluer les possibilités de réduire l'absentéisme pour raison de maladie, en consultation avec les partenaires sociaux, les médecins généralistes, les communes et d'autres parties prenantes. L'objectif de réduction est fixé à 20 % d'ici à 2015. Les dossiers d'accident du travail devraient être traités plus rapidement.
- **Bénéficiaires de pensions d'invalidité** : les personnes admises à bénéficier d'une pension d'invalidité avant 2002 devraient avoir la possibilité de travailler en ayant l'assurance qu'elles pourront retrouver leur pension d'invalidité par la suite. Davantage d'efforts seront faits afin d'éviter que les jeunes n'accèdent à pensions d'invalidité, par exemple en raison de troubles mentaux.

Enfin, une Commission du marché du travail a été mise en place, qui sera chargée de présenter un rapport au milieu de 2009 contenant des propositions de réformes propres à induire un accroissement supplémentaire de l'emploi conforme ou supérieur aux exigences de la Stratégie 2015 (chapitre 2).

Source : Le nouveau programme du gouvernement (*Mulighedernes samfund*) publié le 22 novembre (gouvernement, 2007b).

Programmes actifs du marché du travail

Le Danemark est le pays de l'OCDE qui dépense le plus au titre des programmes actifs du marché du travail (PAMT) en pourcentage du PIB, même si ce classement peut dépendre, pour partie, du nombre relativement important des personnes bénéficiant de mesures d'activation liées à l'invalidité (tableau 3.3). On a constaté que le recours généralisé aux programmes d'activation atténue l'incidence défavorable de niveaux élevés d'indemnisation du chômage sur le chômage (OCDE, 2006b). Les PAMT peuvent avoir quatre effets distincts : l'effet de menace, l'effet d'immobilisation, l'effet postprogramme et l'effet sur le salaire. L'effet de menace résulte d'un effort accru de recherche d'emploi consenti afin d'éviter la participation à des programmes d'activation. L'effet d'immobilisation tient au temps passé dans un programme de formation, qui réduit le temps consacré à la recherche d'emploi et peut élever les anticipations de gains potentiels. L'effet postprogramme découle directement d'un PAMT – si le programme a accru l'employabilité, le taux d'obtention d'un emploi devrait augmenter. L'effet sur le salaire est un résultat indirect, la personne ayant un emploi pouvant modérer ses exigences salariales de peur d'avoir à participer à un PAMT en cas de chômage. Cela peut conduire à un niveau d'emploi global plus élevé, ce qui signifie que les PAMT produisent des effets sur les actifs comme sur les chômeurs (Andersen et Svarer, 2007). Le tableau 3.3 semble indiquer que l'effet d'immobilisation est sans doute assez important car la dépendance du Danemark à l'égard de la formation est comparativement forte. De fait, le Conseil économique estime que les programmes d'activation ont un coût global net pour la société, en raison du niveau élevé des coûts et de la faiblesse des avantages de la formation théorique (Conseil économique, 2007a).

S'il est vrai que les politiques actives du marché du travail peuvent être efficaces pour lutter contre le chômage, elles peuvent être aussi très onéreuses, et elles doivent être

Tableau 3.3. Bénéficiaires de programmes actifs du marché du travail

En pourcentage de la population active, 2005

	Danemark	Allemagne	Suède	Royaume-Uni
Total	5.2	4.74	4.39	..
Total, compte non tenu de l'intégration des handicapés	3.06	4.35	3.65	..
Formation	1.79	2.35	1.07	0.74
<i>dont</i>				
<i>Formation théorique</i>	1.57	0.94	0.52	0.04
<i>Formation en alternance</i>	..	..	..	0.06
<i>Aide spéciale à l'apprentissage</i>	0.21	0.57	..	0.64
Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi	..	0.01	0.21	..
Incitations à l'embauche	1.27	0.27	2.25	..
Création directe d'emplois	..	0.89	..	0.02
Incitations à la création d'entreprise	..	0.83	0.12	..
Emploi subventionné et réadaptation	2.14	0.39	0.74	..
<i>dont</i>				
<i>Emploi subventionné</i>	1.25	0.05	0.56	..
<i>Réadaptation</i>	0.89	0.32	0.19	..

Note : Le total général ne correspond pas forcément à la somme des totaux partiels du fait que certains programmes sont pris en compte dans le total mais que leurs composantes ne sont pas détaillées. Les « Incitations à l'embauche » sont des subventions en faveur de l'emploi payables pendant une période limitée. Les programmes de rotation et de partage de l'emploi en Suède ont été largement révisés en 2007 (OCDE, 2007c).

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail et OCDE (2007b).

élaborées et ciblées avec soin. Des études récentes semblent indiquer que tous les types de programmes actifs du marché du travail ne sont pas efficaces par rapport à leur coût pour la société et qu'il faut tenir compte des effets à long terme de l'activation (Conseil économique, 2007a ; Jespersen *et al.*, 2004 ; OCDE, 2007b). Eu égard aux différents effets des programmes actifs du marché du travail, évaluer avec soin les besoins de chaque individu réduit le risque de dépense inefficace. Pour certains groupes, le recours à l'activation dès le début d'un épisode de chômage peut permettre de développer l'emploi sans avoir besoin de programmes coûteux. Pour ceux que l'effet de menace ne suffit pas à motiver, la formation privée en cours d'emploi paraît être la formule qui a l'effet le plus positif sur les perspectives d'emploi et de gains. Les techniques de profilage statistique, qui consistent à comparer les caractéristiques personnelles de chaque individu à l'expérience passée des personnes ayant le même profil, sont proposées par plusieurs études (Andersen et Svarer, 2007, et Conseil économique, 2007a). Le recours au profilage statistique doit cependant être associé au jugement du personnel expérimenté des centres pour l'emploi. L'effet positif de la formation privée en cours d'emploi qui ressort des études sur les PAMT, par exemple, peut être dû à l'autosélection et ces programmes, en fait, ne font peut-être que réduire le coût de l'embauche d'une personne qui aurait de toute façon trouvé du travail. Si tel est bien le cas, le profilage statistique inciterait à offrir une formation en cours d'emploi à cette personne si cette technique a fonctionné pour d'autres dans le passé.

Une expansion des services d'orientation professionnelle assurés par les agences de placement pourrait mettre davantage l'accent sur le retour à l'emploi dès la phase initiale des périodes de chômage. L'Autorité nationale du marché du travail a mené une expérience dans laquelle un groupe de chômeurs a été envoyé suivre un stage de recherche d'emploi de deux semaines, suivi de réunions régulières avec les agents du bureau de l'emploi et, éventuellement, d'une formation complémentaire. Ce groupe a été comparé à un groupe témoin n'ayant pas participé à ce genre de programme. Une étude réalisée sur cette expérience a révélé que le groupe « activé » avait un taux d'obtention d'emploi nettement supérieur à celui du groupe témoin. Ces résultats ont été attribués à l'effet de menace produit avant le début du programme et à l'effet postprogramme, dû à une meilleure aptitude à la recherche d'emploi et aux réunions intensives avec le centre pour l'emploi, qui ont aidé les participants à chercher du travail. Les programmes de formation n'ont pas accru le taux d'obtention d'emploi en raison de l'effet d'immobilisation (Graversen et van Ours, 2006). L'importance de l'effet de menace est aussi mise en évidence dans plusieurs autres études (Rosholm et Svarer, 2004 ; Geedersen, 2006). Dans les cas où ils sont efficaces, les efforts accrus d'orientation professionnelle pourraient être combinés avec une activation obligatoire avancée par exemple de 6 mois (comme c'est actuellement le cas pour les chômeurs de moins de 30 ans et de plus de 60 ans). Cependant, la mise en place de l'activation à un stade plus précoce de la période de chômage est coûteuse, et une évaluation continue de l'efficacité du dispositif est donc essentielle.

Même si l'effet d'immobilisation a un impact négatif sur le taux d'obtention d'un emploi, de nombreux chômeurs gagneraient à suivre une formation afin d'acquérir des méthodes de recherche d'emploi ou des qualifications professionnelles. Il y aurait peut-être un équilibre à trouver entre la formation qui améliore les qualifications et renforce l'effet postprogramme et le temps consacré à cette formation (Conseil économique, 2007a). De fait, il importe de continuer de faire appliquer l'obligation de recherche d'emploi durant la participation aux programmes d'activation (OCDE, 2007b), d'autant que l'on observe une

moindre disponibilité pour travailler chez les chômeurs « activés » (Confédération des employeurs danois, 2007).

Il conviendrait peut-être que les chômeurs nouvellement déclarés suivent la procédure complète d'enregistrement et d'évaluation dans un centre pour l'emploi, éventuellement avec orientation vers des postes vacants, avant que des indemnités de chômage ne leur soient versées (encadré 3.4). Le Danemark est l'un des rares pays qui ne lient pas la demande de prestations à l'orientation immédiate vers des postes vacants. L'enregistrement complet des caractéristiques des demandeurs d'emploi, en vue d'évaluer leur disponibilité pour travailler au moment de l'enregistrement de la demande de prestations, peut aider à faire en sorte que le contact avec le bureau pour l'emploi soit axé sur la recherche d'emploi et non sur la demande de prestations. Certains pays exigent un entretien approfondi qui doit permettre d'obtenir des détails en vue de l'appariement de l'emploi avec le profil du demandeur et de son orientation (vers un emploi vacant ou un PAMT) lors de la demande de prestations, tandis que d'autres exigent des entretiens dans un délai d'une semaine. Au Danemark, les entretiens initiaux peuvent avoir lieu dans un délai d'un mois ou plus. Cela peut faire perdre des occasions d'appariement d'emploi (OCDE, 2007b).

Encadré 3.4. **Les centres pour l'emploi dans la nouvelle structure municipale**

Avant la réforme des collectivités locales de 2007, l'administration centrale était responsable des bénéficiaires de prestations d'assurance-chômage par le biais du Service de l'emploi, et chaque municipalité gérait son propre centre pour l'emploi afin de venir en aide aux personnes non assurées. Dans la nouvelle structure municipale, l'administration centrale cherche à assurer la cohérence entre les politiques nationales de l'emploi et les activités locales dans ce domaine, avec quatre régions d'emploi (correspondant aux régions géographiques, à l'exception de la région de la capitale et de la région voisine de Zealand, qui sont réunies en une seule région d'emploi). Ces régions d'emploi disposent de ressources pour aider à prévenir et à réduire les pénuries de main-d'œuvre et à gérer les suites de la fermeture de grandes entreprises. Les centres locaux pour l'emploi, dont le personnel se compose d'agents des collectivités locales et de l'administration centrale, sont devenus un guichet unique pour tous les citoyens et les entreprises qui ont besoin d'aide en matière d'emploi. À titre expérimental, dix des 98 centres locaux sont gérés entièrement par la collectivité locale, sans intervention de l'administration centrale.

La nouvelle structure est axée davantage sur l'emploi puisqu'il n'y a plus de distinction, au Service de l'emploi, en fonction du type de garantie de ressources que le chômeur reçoit. Il y a cependant un grand nombre de centres pour l'emploi en raison de l'importance de la population active et la gestion municipale peut entraver la mobilité de la main-d'œuvre en axant les chômeurs sur les services et les emplois offerts au sein de la municipalité. Le rôle de coordination des régions sera donc particulièrement important.

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Santé (2006).

La nouvelle proposition du gouvernement visant à exiger une recherche hebdomadaire d'emploi sur l'Internet est une mesure positive mais qui devrait être complétée par un contact direct régulier. Actuellement, des entretiens approfondis sont obligatoires une fois tous les trois mois, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, encore que, dans de nombreux pays, ces entretiens soient plus fréquents¹⁰. Dans la

pratique, cependant, environ 35 % des chômeurs n'ont pas eu de contact avec un centre pour l'emploi pendant plus de trois mois en 2007, et l'obligation de maintenir un contact n'est pas respectée de façon uniforme selon les municipalités (Confédération des employeurs danois, 2007). Le contact direct facilite la communication de renseignements sur la formation et les possibilités d'emploi, et offre aussi une occasion de prodiguer aux chômeurs des conseils en matière de motivation et d'orientation. Des contacts directs réguliers pourraient être obligatoires tous les mois, par exemple, et il faudrait réfléchir à des mesures qui permettraient de faire respecter cette obligation uniformément dans toutes les municipalités. Le plan du gouvernement visant à lier plus étroitement la recherche d'emploi au retrait des prestations est une mesure positive. Une étude récente a montré que le taux de sortie du chômage vers l'emploi augmente lorsque des sanctions sont appliquées, l'effet durant environ trois mois, et que des restrictions plus sévères ont un impact beaucoup plus prononcé sur le chômage (Svarer, 2007).

Indemnités de chômage

Il est très important que les taux de prestations et les conditions d'admissibilité aux indemnités de chômage soient structurés d'une manière qui favorise les politiques actives du marché du travail et la recherche d'emploi. Le taux des prestations d'assurance-chômage peut représenter jusqu'à 90 % du salaire précédent, mais les prestations sont plafonnées à environ 53 % des gains moyens, contre 113 % aux Pays-Bas, 96 % en Norvège, 57 % en Suède et 61 % aux États-Unis (OCDE, 2007d). Le taux de remplacement net moyen pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage est de l'ordre de 70 % au départ et il reste à ce niveau jusqu'à 48 mois de chômage, alors que dans la plupart des autres pays les taux de remplacement diminuent (fortement, parfois) avec le temps. Le Danemark est le pays qui a la deuxième plus longue durée de paiement de prestations d'assurance-chômage dans la zone de l'OCDE, derrière la Belgique, et la durée maximale d'indemnisation dans la plupart des pays de l'OCDE est inférieure à 2 ans (OCDE, 2006b). Un certain nombre de pays voisins ont modifié leurs régimes d'indemnisation du chômage ces dernières années. Ainsi, en 2003, la Norvège a ramené la durée des indemnités de chômage de trois à deux ans, et des modifications ont été instaurées en Suède en 2007 afin de réduire la durée de versement des prestations de chômage et d'abaisser le taux de remplacement brut pendant la période de chômage. Les observations qui ont été faites indiquent que le taux de passage du chômage à l'emploi passe de 2 % par semaine à 10-12 % par semaine vers la fin de la période de versement des indemnités (Conseil économique, 2007a). Une réduction progressive du niveau des prestations maintient la garantie de ressources pendant une longue période mais signale assez tôt la nécessité d'intensifier l'effort de recherche. Par contre, le raccourcissement de la période d'éligibilité entraîne une brusque réduction des prestations, et certaines personnes verraient leur revenu disponible diminuer de façon draconienne. Si ce processus n'est pas anticipé et si l'intéressé ne fait pas, à l'avance, un effort accru de recherche d'emploi, il subira une perte de bien-être due à une perte de revenu. Cela signifie que si les chômeurs ne sont pas strictement tournés vers l'avenir, les faibles pertes de revenu découlant d'une réduction progressive du taux de prestations peuvent avoir un effet plus positif en intensifiant l'effort de recherche d'emploi sans perte soudaine de revenu.

Il faudrait offrir aux personnes recevant des indemnités de chômage partiel des incitations plus efficaces à chercher un emploi à plein-temps. À l'heure actuelle, un chômeur qui prend un emploi à temps partiel peut continuer de percevoir des indemnités

de chômage calculées au prorata, si bien que son revenu total est égal à ce qu'il était lorsqu'il était au chômage. Cette politique vise à inciter les gens à passer du chômage à l'emploi à temps partiel. Elle crée cependant une contre-incitation à passer du travail à temps partiel au travail à temps complet puisqu'elle ne se traduit pas forcément par un revenu global plus élevé. Environ 11 % du chômage assuré est partiel et deux tiers des bénéficiaires d'indemnités pour chômage partiel reçoivent ces indemnités pendant plus de 15 semaines (Confédération des employeurs danois, 2007). Les gens qui travaillaient dans un emploi où l'employeur était tenu de donner un préavis de licenciement et qui prennent un emploi à temps partiel peuvent continuer de percevoir les prestations pour chômage partiel pendant 52 semaines. Ceux qui n'avaient pas de délai de préavis (salariés occasionnels ou non contractuels) peuvent percevoir ces prestations indéfiniment. Afin de renforcer les incitations à passer du travail à temps partiel au travail à plein-temps, il faudrait, pour les deux groupes, raccourcir la période des droits à prestations.

Mesures visant les travailleurs âgés

La meilleure solution pour développer l'emploi des travailleurs âgés serait de supprimer progressivement le régime de préretraite volontaire (*efterløn*), comme le recommandent la Commission du bien-être, l'étude sur le vieillissement et les politiques de l'emploi au Danemark réalisée en 2005 par l'OCDE (OCDE, 2005) et l'*Étude économique* de 2006 (OCDE, 2006a). En l'absence de cette réforme, les mesures prises visent à offrir des incitations à rester au travail, comme la prime pour la poursuite de l'activité¹¹, afin de compenser l'impact du régime de préretraite volontaire. Cette initiative, qui fait partie du plan gouvernement pour l'emploi (encadré 3.3), permettant aux seniors d'échapper au paiement d'un montant d'impôt pouvant aller jusqu'à 100 000 DKK s'ils travaillent sans discontinuer jusqu'à 64 ans inclus, entraîne une perte sèche du fait que les personnes qui auraient de toute façon travaillé jusqu'à cet âge recevront cette prime. Malgré cela, le Conseil économique estime que cette initiative se financerait intégralement par elle-même si un tiers des personnes qui prennent actuellement leur retraite à 62 ans reportaient leur départ à l'âge de 64 ans, tant que cette mesure s'applique uniquement aux travailleurs qui auront 64 ans en 2010 ou plus tard (Conseil économique, 2007b). Une autre possibilité d'accroître les incitations à rester au travail serait d'offrir des contre-incitations à la retraite anticipée, par exemple en réduisant le taux de prestations du régime de préretraite volontaire, qui atteint actuellement 90-100 % des indemnités de chômage, et/ou en cessant les paiements au régime de retraite complémentaire du marché du travail pour les bénéficiaires du régime de préretraite volontaire (OCDE, 2005).

Il faudrait aussi envisager d'améliorer les politiques actives du marché du travail pour les seniors qui n'ont pas encore atteint l'âge requis pour être admis au régime de préretraite volontaire. Il apparaît, en particulier, que des conditions strictes d'activation sont efficaces pour réduire le chômage des jeunes. On pourrait envisager la même chose pour les chômeurs de plus de 55 ans (OCDE, 2005). Cela aiderait peut-être à vaincre la réticence des employeurs à embaucher des travailleurs qui pourraient raisonnablement prendre une retraite anticipée quelques années plus tard et aussi à assurer un effort plus soutenu de recherche d'emploi de la part du chômeur. Cela pourrait aussi avoir pour avantage supplémentaire de réduire les départs en retraite anticipée puisque, si les seniors peuvent trouver des emplois bien rémunérés, le taux de remplacement assuré par le régime de préretraite volontaire serait plus bas que s'ils avaient continué de percevoir des indemnités de chômage.

D'autres mesures pourraient être envisagées pour développer l'emploi des travailleurs âgés, notamment une réduction plus faible des prestations de retraite pour ceux qui restent en activité. Le nouveau programme gouvernemental publié en novembre prévoit une augmentation du nombre annuel d'heures de travail que les bénéficiaires de la pension de vieillesse sont autorisés à effectuer et une réduction de 1 500 à 1 000 du nombre annuel d'heures qu'une personne âgée est tenue de faire pour être autorisée à différer la pension de vieillesse.

Mesures visant à accroître l'immigration

Encourager une plus forte immigration de travailleurs atténuerait les problèmes actuels de pénurie de main-d'œuvre. Une immigration plus importante augmenterait aussi le niveau d'emploi structurel des résidents si elle abaisse les salaires de réserve de façon générale, ou si elle permet d'améliorer la concordance entre les qualifications et les emplois disponibles et accroît la flexibilité du marché du travail. Ces facteurs, conjugués à un niveau plus élevé de capital humain, pourraient renforcer les gains de productivité¹². Dans le passé, le bilan du Danemark en matière d'insertion des immigrants sur le marché du travail a souffert du poids prépondérant des migrants peu qualifiés accueillis pour des raisons humanitaires, mais ces dernières années les résultats ont été nettement améliorés par la réorientation de la politique d'immigration en faveur des migrations liées au travail. Une plus forte immigration n'améliorera peut-être pas forcément la situation budgétaire puisque la contribution des nouveaux arrivants au système danois de protection sociale sera probablement inférieure aux prestations qu'ils recevront (en particulier si le travailleur migrant est accompagné de son épouse ou de ses enfants) et tout gain de productivité est automatiquement partagé avec les bénéficiaires de prestations sociales par le biais du système d'indexation. Toutefois, l'ajustement de la politique d'immigration danoise au profit de l'immigration liée à l'emploi contribuera probablement de façon positive à l'impact budgétaire de l'immigration. Les immigrants à salaire élevé procureraient le plus gros avantage sur le plan budgétaire puisque leur contribution au système de protection sociale serait sans doute supérieure aux prestations qu'ils recevront, mais les taux élevés de l'impôt sur le revenu pourraient les décourager de venir au Danemark.

Des politiques telles que l'« aide initiale » et la « prestation d'insertion », qui ont pour but de renforcer l'incitation pour les immigrants à passer des prestations sociales au travail (comme dans le cas de l'aide sociale, qui est plus faible pour les jeunes), devraient s'accompagner de réformes visant à faire en sorte qu'une plus forte immigration procure des avantages à long terme. Premièrement, les autorités devraient s'attacher à encourager les immigrants hautement qualifiés à rester au Danemark. Pour ce faire, on pourrait, par exemple, réduire les taux élevés d'imposition marginale sur le revenu du travail (chapitre 4) et accorder des crédits d'impôt pour le remboursement des frais de scolarité des étudiants du deuxième cycle, comme on l'a vu dans l'Étude précédente (OCDE, 2006a). Le Conseil économique a aussi proposé d'allonger la période durant laquelle les spécialistes étrangers ont droit à des taux d'imposition bruts réduits, mais cela n'aura un impact positif dans le long terme que si la période supplémentaire de taux réduits accroît la probabilité que l'intéressé reste au Danemark une fois cette période terminée. Deuxièmement, l'action gouvernementale devrait viser à améliorer le niveau des qualifications et les perspectives d'emploi des immigrants peu qualifiés. On pourrait, pour cela, prendre des mesures en vue d'améliorer les résultats scolaires dans l'enseignement

primaire et secondaire pour les immigrants et leurs descendants, récompenser financièrement les entreprises acceptant des stagiaires qui ont du mal à trouver une place malgré des qualifications adaptées, et continuer de promouvoir les emplois correspondant aux qualifications étrangères en mettant en place des programmes de reconnaissance des qualifications (Conseil économique, 2007b ; OCDE, 2007a).

Mesures ciblées sur les étudiants

Afin de raccourcir le temps de parcours des jeunes allant de l'enseignement secondaire aux études supérieures puis à l'entrée dans la vie active, l'OCDE a précédemment recommandé des ajustements des bourses d'études afin d'inciter davantage les bénéficiaires à réduire le nombre d'années qu'ils passent dans l'enseignement secondaire et tertiaire et la durée des programmes d'études supérieures (OCDE, 2006a). Un ensemble de réformes est en cours afin de réduire le temps qui s'écoule entre la fin des études secondaires et la fin des études supérieures. Il s'agit notamment de modifier le système d'admission à l'université de façon qu'il favorise les étudiants passant rapidement de l'enseignement secondaire à l'enseignement supérieur, d'instaurer un délai maximum de 6 mois pour la réalisation des thèses de Master et d'offrir des incitations financières aux universités pour qu'elles encouragent une réduction de la durée des études.

Autres mesures

Les mesures visant à résoudre le problème du nombre important et croissant de personnes bénéficiant de pensions d'invalidité et de prestations d'assurance-maladie sont examinées au chapitre 5. Le chapitre 4 examine la relation entre l'offre de main-d'œuvre, en particulier le nombre d'heures ouvrées, et les impôts.

Conclusions

La reprise lente et tardive des pressions salariales en dépit d'un taux de chômage très bas reflète probablement à la fois une baisse du NAIRU et des modifications de la structure industrielle. La croissance du PIB s'est ralentie récemment, mais l'important écart positif de production semble devoir persister et les pressions inflationnistes pourraient par conséquent s'intensifier étant donné que le taux de chômage effectif est maintenant bien inférieur au NAIRU. Étant donné que l'on prévoit une expansion économique continue et que la nouvelle Stratégie à l'horizon 2015 fonde la politique budgétaire sur le développement de l'emploi, il faudra redoubler d'efforts pour accroître l'offre de main-d'œuvre. On trouvera dans l'encadré 3.5 quelques recommandations précises. Dans certains domaines, les politiques actuelles de remise au travail des chômeurs devraient être améliorées. Par ailleurs, il faudra prêter attention aux mesures visant à mettre au travail des personnes qui ne font pas partie de la population active. En même temps, il importe que l'action macroéconomique, en particulier la politique budgétaire, ne conduise pas à une surchauffe qui pourrait aboutir à une sévère récession économique. Cela aurait de graves conséquences pour les personnes ayant traditionnellement des liens distendus avec le marché du travail mais qui auront réussi à y prendre pied au cours de la présente expansion.

Encadré 3.5. **Recommandations concernant l'emploi et les contraintes de capacité**

Dès le début de la période de chômage, privilégier le retour à l'emploi

- Envisager d'évaluer plus tôt l'employabilité du bénéficiaire d'indemnités de chômage et réfléchir aux possibilités d'orientation vers des emplois vacants dès la demande de prestations de chômage.
- Développer les services de conseil en recherche d'emploi fournis par les centres pour l'emploi.

Affiner l'activation pour la rendre plus efficace par rapport à son coût

- Dans les cas où elle est efficace par rapport à son coût, l'activation obligatoire pourrait être avancée de façon à accélérer le retour à l'emploi.
- Recourir au profilage statistique afin de mieux adapter les programmes actifs du marché du travail au cas de chaque bénéficiaire, mais continuer de s'en remettre au jugement des professionnels expérimentés des centres pour l'emploi de manière à bien cibler les programmes.
- Veiller à ce que les stages de formation proposés dans le cadre d'un programme actif du marché du travail soient conçus de façon à permettre aux bénéficiaires de continuer à chercher du travail. Appliquer les obligations de recherche d'emploi pendant les périodes de formation.
- Rendre plus strictes les obligations de contact direct et d'activation, comme elles le sont pour les jeunes chômeurs, dans le cas des seniors, notamment les personnes approchant de 60 ans qui ont des taux d'emploi plus bas.

Faire en sorte que les prestations favorisent l'activation

- Envisager de réduire progressivement le taux de remplacement des prestations d'assurance-chômage au cours de la période d'indemnisation.
- Réduire le délai nécessaire pour qu'une personne puisse recevoir des indemnités de chômage partiel tout en travaillant à temps partiel.

Notes

1. Le résultat global pour le secteur manufacturier s'explique par un niveau très élevé de pénuries dans la région de Roskilde. Dans le secteur des services, ce sont Bornholm, Fredriksborg, Storkøbenhavn et Århus qui expliquent le résultat global.
2. Selon le Conseil économique, le chômage structurel toucherait actuellement environ 145 000 personnes (Conseil économique, 2007a). Le ministère des Finances estime que le taux de chômage structurel était de l'ordre de 5 % en 2006, mais qu'il pourrait revenir aux alentours de 4½ pour cent en 2008 (ministère des Finances, 2007). Les estimations du Conseil économique et du ministère des Finances ne sont pas directement comparables à celles qui sont présentées dans le graphique 3.4 car les sources de données sont différentes (annexe 3.A1).
3. Quatre types principaux de programmes actifs du marché du travail (PAMT) sont offerts aux chômeurs assurés, au bout de neuf mois de chômage : formation professionnelle privée (le bénéficiaire est placé dans une entreprise privée pour une durée moyenne de 22 semaines et il a le même salaire que les autres salariés mais l'entreprise reçoit une subvention), formation professionnelle publique (le bénéficiaire est employé dans un établissement public pour une durée moyenne de 39 semaines et il reçoit le taux de rémunération horaire maximum), formation théorique (pour une durée moyenne de 28 jours, avec une rémunération équivalente aux indemnités de chômage), et programmes résiduels, notamment une formation professionnelle individuelle, des aides à la création d'entreprise, une formation théorique et des stages ciblés (Jespersen et al., 2004).

4. Il importe de prendre note de quelques réserves potentielles concernant l'analyse de l'impact de l'immigration sur le chômage structurel. Premièrement, si les immigrants sont disposés à travailler pour un salaire inférieur à celui qu'exigent les Danois pour le même travail et si cela abaisse les salaires offerts aux demandeurs d'emploi danois, cela pourrait entraîner pour eux des épisodes de chômage plus long. Deuxièmement, si les immigrants acceptent des salaires nettement plus bas que la norme nationale, cela pourrait éroder le soutien politique à une politique libérale en matière d'immigration.
5. Comme dans certains autres pays de l'UE, un nouveau régime de transition a été mis en place en 2004 pour les travailleurs venant d'Estonie, de Lettonie, de Lituanie, de Pologne, de Slovaquie, de la République tchèque et de Hongrie. Les ressortissants de ces pays ont droit à un permis de travail danois s'ils se voient offrir un emploi à temps plein aux conditions contractuelles fixées dans les conventions collectives, ou à des conditions normales de travail et de rémunération. À partir du 1^{er} janvier 2008, les entreprises couvertes par une convention collective pourront employer des travailleurs venant des nouveaux États membres de l'UE sans permis de travail (gouvernement danois, 2007a).
6. La stabilisation de la part du travail depuis 2003 environ est peut-être une réaction à la montée du chômage observée vers cette époque.
7. Les données de l'Enquête sur la population active font généralement apparaître un chômage beaucoup plus élevé parmi les jeunes puisque les étudiants à la recherche d'un emploi à temps partiel sont classés comme chômeurs.
8. Dans le cadre de l'Accord sur la protection sociale, l'âge d'admissibilité au régime de préretraite volontaire sera porté de 60 à 62 ans entre 2019 et 2022, et l'âge requis pour la pension de retraite publique passera de 65 à 67 ans entre 2024 et 2027. À partir de 2025, l'âge minimum requis dans le système de retraite sera indexé sur l'espérance de vie moyenne des personnes de 60 ans (voir l'encadré 6.1 du chapitre 6).
9. Sans remettre en cause l'importance de l'éducation, il convient de noter que les étudiants danois ont tendance à prolonger leurs études supérieures, les commençant tard et mettant plus de temps qu'il n'en faut pour les terminer. Cela réduit les rendements globaux de l'éducation car le nombre d'années passées dans la vie active s'en trouve réduit (OCDE, 2006a). De plus, le taux d'abandon dans les programmes d'enseignement professionnel est élevé, car de nombreux élèves en sortent avant la fin pour choisir une autre filière (Confédération des employeurs danois (2006), ce qui allonge la durée globale des études.
10. Le risque, avec un ciblage précoce sur l'emploi et des obligations strictes de notification, est que certains chômeurs acceptent un emploi trop rapidement (c'est-à-dire qu'ils prennent un emploi qui ne leur convient pas ou qui ne correspond pas bien à leur productivité). Cela pourrait entraîner un retour plus fréquent au chômage et/ou des salaires plus bas. En revanche, des épisodes plus longs de chômage conduisent à une dégradation des compétences techniques et autres qualifications professionnelles (OCDE, 2007b).
11. Cette prime non imposable récompensant ceux qui continuent de travailler pendant au moins deux ans lorsqu'ils peuvent prétendre au bénéfice du régime de préretraite volontaire sera aussi majorée de 50 %, mais seulement pour les personnes qui avaient moins de 50 ans lors de la mise en place de cette mesure en 2006 et cela n'aura donc pas d'impact avant 2018.
12. Axer davantage la politique de l'immigration sur l'emploi se justifie par le fait qu'un certain nombre d'études révèlent qu'une grande partie des immigrants sont des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes qui viennent au titre du regroupement familial et que cela explique le faible taux d'emploi des immigrants (Constant et Zimmermann, 2005; OCDE, 2007a).

Bibliographie

- Andersen, T.M. et M. Svarer (2007), « Flexicurity – labour market performance in Denmark » document de travail disponible à l'adresse www.econ.au.dk/vip_html/tandersen/pdf/Flexicurity-290807f.pdf.
- Autorité nationale du marché du travail (2008), *Rekruttering på det danske arbejdsmarked 2, halvår-2007*, Recrutements au second semestre 2007, 4 décembre 2008.
- Beier, N. et E.H. Pedersen (2005), « Wages, competitiveness and the balance of payments », *Danmarks Nationalbank Monetary Review*, 1^{er} trimestre 2005, Danmarks Nationalbank, Copenhague.
- Bentolila, S. et G. Saint-Paul (2003), « Explaining movements in the labour share », *Contributions to Macroeconomics*, volume 3, numéro 1, article 9, The Berkeley Electronic Press.

- Blanchard, O.J. (1998), « Revisiting European unemployment: unemployment, capital accumulation and factor prices », *NBER Working Paper* n° 6566, mai, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bredgaard, T., F. Larsen, et P.K. Madsen (2005), « The flexible Danish labour market – a review », *CARMA Research Papers*, n° 2005:01, CARMA, Université d'Aalborg, avril, Aalborg.
- Camarero, M. et C. Tamarit (2004), « Hysteresis vs. natural rate of unemployment: new evidence for OECD countries », *Economic Letters*, 84, Elsevier, pp. 413-417.
- Chang, T., Lee, K., Nieh, C. et Wei, C. (2005), « An empirical note on testing hysteresis in unemployment for ten European countries: panel SURADF approach » *Applied Economic Letters*, 12:14, Routledge, Londres, pp. 881-886.
- Confédération des employeurs danois (2006), *Arbejdsmarkedsrapport 2006* (Rapport sur le marché du travail 2006), Copenhague.
- Confédération des employeurs danois (2007), *Arbejdsmarkedsrapport 2007* (Rapport sur le marché du travail 2007), Copenhague.
- Conseil économique (2002), « Danish Economy, Autumn 2002 – The Danish Labour Market and Labour Market Policy – English summary », *www.dors.dk*.
- Conseil économique (2007a), « Danish Economy, Spring 2007 – Business Cycles and Fiscal Policy, Danish Labour Market Policy since 2000 – English summary », *www.dors.dk*.
- Conseil économique (2007b), « Danish Economy, Autumn 2007 – A Long-Term Projection of the Danish Economy. The role of immigration for the labour force. Integration of immigrants and their offspring – English summary », *www.dors.dk*.
- Constant, A. et K.F. Zimmermann (2005), « Immigrant performance and selective immigration policy: a European perspective », *IZA Discussion Paper*, n° 1715, août, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- De Serres, A., S. Scarpetta, et C. de la Maisonnette (2002), « Sectoral shifts in Europe and the United States: how they affect aggregate labour shares and the properties of wage equations », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 326, avril, OCDE, Paris.
- Geedersen, L.P. (2006), « Is there a threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system » *The Economic Journal*, 116, juillet, Blackwell Publishing Oxford, 738-750.
- Gouvernement danois (2007a), « Programme national de réforme du Danemark : deuxième rapport d'étape » Contribution à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi (Stratégie de Lisbonne), octobre.
- Gouvernement danois (2007b), *Mulighedernes Samfund* (Une société de possibilités), programme du gouvernement publié le 22 novembre après les élections parlementaires du 13 novembre 2007.
- Graversen, B.K. et van Ours, J.C. (2006), « How to help unemployed find jobs more quickly: experimental evidence from a mandatory activation program » *IZA Discussion Paper*, n° 2504, décembre, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Jespersen, S., J.R. Munch, et L. Skipper (2004), « Cost and benefits of Danish active labour market programs », *Det Økonomiske Råds Sekretariat*, document de travail 2004:1.
- Laubach, T. (2001), « Measuring the Nairu: Evidence from Seven Economies » *The Review of Economics and Statistics*, vol. 83, n° 2, mai, MIT Press, pp. 218-231.
- Llaudes, R. (2005), « La courbe de Phillips et le chômage de longue durée », *Document de travail de la Banque centrale européenne*, n° 441, février, Banque centrale européenne, Francfort.
- Malchow-Møller, N., J.R. Munch et J.R. Skaksen (2007), « Immigrants at the workplace and the wages of native workers » *Rockwool Foundation Research Unit Study*, n° 18, Rockwool Foundation Research Unit, Copenhague.
- Ministère des Finances (2007), *Økonomisk Redegørelse*, août, ministère des Finances, Copenhague.
- Ministère de l'Intérieur et de la Santé (2006), « La réforme des collectivités locales – en bref », ministère de l'Intérieur et de la Santé, *www.im.dk*.
- OCDE (2005), *Viellissement et politiques de l'emploi : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, vol. 2006/7, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, édition 2006, OCDE, Paris.

- OCDE (2007a), *Jobs for Immigrants Volume 1– Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, édition 2007, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, vol. 2007/4, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Prestations et salaires : les indicateurs de l'OCDE*, édition 2007, OCDE, Paris.
- Richardson, P., L. Boone, C. Giorno, M. Meacci, D. Rae, et D. Turner (2000), « The concept, policy use and measurement of structural unemployment: estimating a time varying NAIRU across 21 OECD countries » *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 250, juin, OCDE, Paris.
- Rosholm, M. et M. Svarer (2004), « Estimating the threat effect of active labour market programs » Document de travail de l'Université d'Aarhus n° 2004-06, Université d'Aarhus.
- Service de l'immigration du Danemark et ministère danois des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration (2007), *Statistical Overview: Migration and Asylum 2006*, été, Copenhague.
- Svarer, M. (2007), « The effect of sanctions on the job finding rate: evidence from Denmark », *IZA Discussion Paper*, n° 3015, août, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Tranæs, T., B. Jensen et M.G. Nielsen (2006), « A comparison of welfare payments to asylum seekers, refugees and reunified families in selected European countries and in Canada » *Rockwool Foundation Research Unit Study*, n° 14, Rockwool Foundation Research Unit, Copenhague.

ANNEXE 3.A1

Statistiques du marché du travail : données du CRAM et enquête sur la population active

Statistiques Danemark offre deux sources principales de données mensuelles ou trimestrielles sur le chômage : l'Enquête sur la population active (EPA) et le Registre central de statistiques du marché du travail (CRAM). La quasi-totalité des analyses danoises sont réalisées à l'aide des données du CRAM mais l'OCDE utilise celles de l'EPA afin de faciliter les comparaisons internationales. La présente annexe explique les principales différences entre les deux sources.

Les statistiques de chômage du CRAM sont fondées sur les données communiquées par les caisses d'assurance-chômage et les centres pour l'emploi. Le CRAM s'intéressant au chômage, on distingue deux catégories seulement : les chômeurs et les non-chômeurs. Les statistiques prennent en compte tous les chômeurs bénéficiant d'une assurance-chômage, les personnes qui ne sont pas assurées mais qui font valoir leurs droits à prestations monétaires en vertu de la Loi danoise sur l'aide sociale, et les chômeurs qui ne sont pas encore autorisés à faire valoir leurs droits, ou qui n'ont plus le droit, à des indemnités de chômage. Les bénéficiaires de prestations monétaires qui participent à des programmes d'activation pendant plus de 18½ heures par semaine ne sont pas considérés comme chômeurs. Les chiffres du chômage déclaré sont habituellement indiqués en milliers de personnes; néanmoins, un taux de chômage se calcule en divisant le chômage (CRAM) par la somme du chômage (CRAM) et du niveau d'emploi donné par les statistiques annuelles de la population active fondées sur le registre de déclaration. Ces dernières donnent une vue instantanée des sources de données enregistrées en novembre de chaque année. Le niveau de l'emploi total déterminé dans cette vue instantanée sert pendant quatre trimestres pour le calcul du taux de chômage du CRAM, mais ce chiffre peut avoir jusqu'à deux ans d'ancienneté lorsqu'il est utilisé pour calculer le taux de chômage de la période en cours.

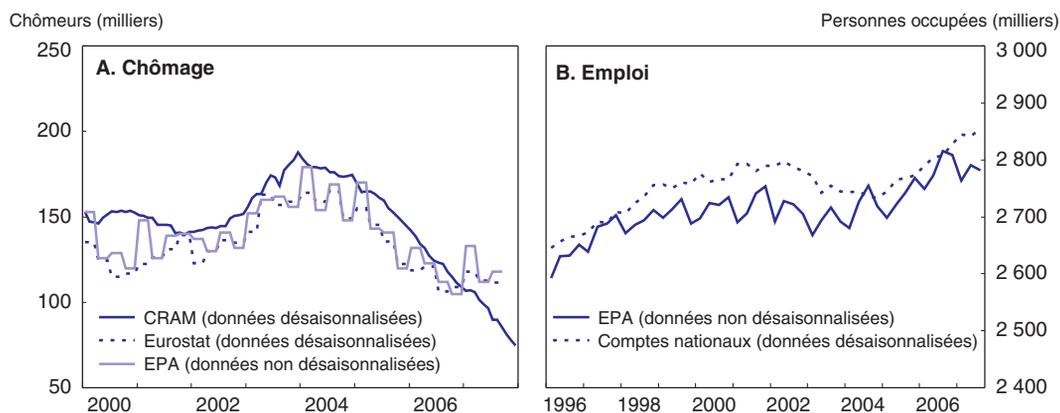
L'EPA suit les directives de l'Organisation internationale du travail et procède à quelque 90 000 entretiens chaque année. Toutes les personnes interrogées sont classées en deux catégories : celles qui font partie de la population active (personnes occupées ou personnes au chômage et recherchant activement du travail) et celles qui ne font pas partie de la population active. Pour être classée comme personne ayant un emploi, il faut avoir travaillé contre rémunération (y compris dans les forces armées), avoir exercé comme travailleur indépendant ou avoir travaillé dans une entreprise familiale pendant au moins une heure au cours de la semaine de référence. Les personnes temporairement absentes de leur travail pour vacances, maladie ou congé de maternité sont classées comme occupées,

de même que les personnes bénéficiant d'un emploi subventionné dans le cadre d'un programme d'activation. Pour être classée comme chômeur, la personne interrogée doit avoir été sans emploi mais avoir recherché activement du travail pendant les quatre semaines précédentes et être disponible pour prendre un emploi dans un délai de deux semaines. La recherche active d'emploi englobe les contacts avec un service public de l'emploi, le dépôt de candidatures auprès d'employeurs, les contacts avec des amis, des parents ou des syndicats, et l'étude des offres d'emploi diffusées dans les journaux ou la réponse à ces annonces. La recherche d'autorisations, de licences, de ressources financières, de terrains, de locaux ou d'équipements pour un travail indépendant potentiel est aussi considérée comme recherche active d'emploi. Dans le cadre de l'EPA, le taux de chômage est calculé en divisant le nombre de chômeurs par la somme des personnes occupées et des personnes sans emploi.

Au Danemark, où la plupart des demandeurs d'emploi reçoivent des prestations sous une forme ou sous une autre et sont en contact avec des centres pour l'emploi, les chiffres du chômage, fondés sur les registres de déclaration, sont peut-être plus fiables que ceux de l'EPA, qui sont fondés sur une enquête. Il y a cependant des différences dans la classification du chômage entre ces deux séries. À titre d'exemple, une personne ayant travaillé au moins une heure par semaine mais ayant continué de faire valoir ses droits aux indemnités de chômage sera comptabilisée comme chômeur dans le CRAM mais comme personne occupée dans l'EPA. Les personnes qui participent à des programmes d'activation pendant plus de 18½ heures par semaine ne sont pas comptabilisées comme chômeurs dans le CRAM mais le sont (ou sont considérées comme ne faisant pas partie de la population active si elles déclarent ne pas être disponibles pour commencer un travail dans les deux semaines) dans l'EPA. Les étudiants cherchant un travail (à temps partiel) et les personnes recevant d'autres prestations d'aide sociale et qui tentent de se réinsérer sur le marché du travail sont comptées comme chômeurs dans l'EPA mais non dans le CRAM. Les personnes en congé sont classées comme occupées dans l'EPA, à condition qu'elles reprennent le travail dans les six mois, tandis que les personnes qui avaient accumulé des congés dans leur emploi précédent avant d'entrer en chômage peuvent avoir droit à des prestations d'aide sociale durant leur congé, et seraient ainsi classées comme chômeurs dans le CRAM. En dépit de ces différences, les effectifs absolus de chômeurs, tant dans le CRAM que dans l'EPA, sont tout à fait similaires depuis la fin des années 90 (graphique 3.A1.1). Auparavant, le nombre de chômeurs était plus élevé dans le CRAM, mais depuis la fin des années 90, l'écart s'est réduit du fait que la définition du chômage dans le registre du CRAM a été rendue plus restrictive. L'écart persistant entre les taux de chômage fournis par le CRAM et par l'EPA depuis la fin des années 90 s'explique par une différence dans l'estimation de la population active, les chiffres de la population active selon le CRAM étant moins élevés que ceux de l'EPA.

Les chiffres de l'emploi issus de l'EPA pouvant être variables, l'OCDE utilise dans ses *Perspectives économiques* un mélange de données des comptes nationaux et de données d'Eurostat. Les chiffres de l'emploi total proviennent des comptes nationaux de Statistiques Danemark, tandis que le nombre de chômeurs est le niveau de chômage harmonisé d'Eurostat et de l'EPA. Les chiffres du chômage d'Eurostat proviennent de l'EPA danoise, avec de légères modifications (Eurostat ne prend pas en compte les personnes vivant dans des ménages collectifs et ne considère pas comme personnes occupées les personnes effectuant leur service militaire). La principale source de chiffres de l'emploi issus des comptes nationaux est celle des Comptes épargne-temps de Statistiques

Graphique 3.A1.1. **Comparaison des données du marché du travail provenant de l'Enquête sur la population active et du CRAM¹**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263547645240>

1. Les chiffres du CRAM ont une fréquence mensuelle, tandis que les données de l'EPA sont trimestrielles. Dans la partie A, les données trimestrielles indiquent la même valeur pour chacun des trois mois du trimestre.

Source : Statistiques Danemark, tableaux AKU1 et AB61107 ; Base de données analytiques de l'OCDE.

Danemark. Les chiffres de l'emploi issus des comptes nationaux sont un concept national, ce qui signifie que les personnes qui ont contribué à la production au Danemark sont comptées comme personnes ayant un emploi. Par contre, l'EPA dénombre seulement les résidents du Danemark. De même, le CRAM dénombre les résidents puisqu'il comptabilise les personnes qui sont affiliées à des caisses d'assurance-chômage (qui sont obligatoirement des résidents du Danemark ou de la Communauté européenne) et celles qui ont droit à une aide sociale.

ANNEXE 3.A2

Estimation de la courbe de Phillips

L'estimation du NAIRU et de la courbe de Phillips pour le Danemark suit la méthode exposée dans Richardson *et al.* (2000) et dans divers documents de travail internes de l'OCDE. L'on a commencé par estimer la courbe de Phillips par les moindres carrés ordinaires (MCO) à l'aide de l'estimation existante du NAIRU établie par l'OCDE (construite suivant une méthode similaire en 2004) et aussi du taux de chômage lissé à l'aide d'un filtre de HP comme valeur approchée du NAIRU. Diverses autres spécifications ont été utilisées avec les deux mesures du NAIRU pour tester la robustesse des résultats de la régression. Les coefficients estimés à partir de cette équation ont été ensuite utilisés comme valeurs de départ dans l'estimation du modèle d'espace d'états utilisant les méthodes de probabilité maximale. Ensuite, à l'aide de la nouvelle estimation du NAIRU calculée à partir du modèle d'espace d'états, la courbe de Phillips a été de nouveau réestimée par les MCO.

Dans le processus d'estimation initial, on a déterminé la forme de base de la courbe de Phillips. L'équation a été établie à l'aide du pourcentage de variation trimestrielle de l'indice de base harmonisé des prix à la consommation comme variable dépendante, comme dans de nombreux autres modèles du NAIRU établis par l'OCDE. Les variables indépendantes utilisées étaient trois retards de la variable dépendante (on en a essayé d'autres mais qui se sont révélés non significatifs), l'écart de taux de chômage (chômage effectif moins NAIRU), la différence première de l'écart entre la productivité effective et la productivité tendancielle (la productivité tendancielle ayant été déterminée en lissant la série relative à la productivité effective à l'aide d'un filtre de HP), les prix réels à l'importation (le taux d'inflation des prix à l'importation moins la hausse de l'IPC) pondérés par la part des importations dans le PIB, et les prix du pétrole convertis des dollars US en couronnes danoises et pondérés par la part du pétrole dans la production. Cette dernière série n'a été prise en compte que jusqu'en 1980, à l'aide d'une variable muette. Les modèles ont été estimés avec un certain nombre de retards pour chaque variable et un certain nombre de permutations sur certaines des variables. À titre d'exemple, la variable représentative de la productivité a été remplacée par la productivité du secteur des entreprises, mais cette dernière s'est révélée non significative. Par ailleurs, la variable représentative des prix réels à l'importation a été remplacée par la variation des prix nominaux à l'importation pondérée par la part des importations dans le PIB. Cette dernière s'est révélée significative, mais la série corrigée de l'inflation était, d'un point de vue conceptuel, plus compatible avec le modèle.

La spécification du filtre de Kalman a été estimée suivant la méthode exposée dans Richardson *et al.* (2000), Laubach (2001) et les documents de travail internes de l'OCDE. Le filtre de Kalman a été spécifié avec la courbe de Phillips comme l'équation de signal et un processus d'autorégression pour le NAIRU comme équation de l'espace d'états. Le modèle estimé est le suivant :

Courbe de Phillips :

$$\Delta\pi_t = \beta_1\Delta\pi_{t-1} + \beta_2\Delta\pi_{t-2} + \beta_3\Delta\pi_{t-3} + \beta_4(unr_t - u_t^*) + \beta_5\Delta(prod_t - trendprod_t) \\ + \beta_6wtm_t(\pi_t^{pmgs} - \pi_t^{cpi}) + \beta_7wtm_{t-1}(\pi_{t-1}^{pmgs} - \pi_{t-1}^{cpi}) + \beta_8d1980\pi_t^{oil} + \varepsilon_t^\pi$$

Équation des états :

$$u_t^* = \gamma u_{t-1}^* + \theta \Delta u_{t-1}^* + \varepsilon_t^u$$

où les variables sont telles que définies plus haut. Le modèle a été estimé sur la période allant du deuxième trimestre 1972 au premier trimestre 2007. Dans l'essai de ce modèle, on a obtenu les meilleurs résultats avec le paramètre θ fixé à zéro. On a aussi laissé le modèle estimer librement le paramètre γ et ce dernier a été estimé à un, et l'on a donc adopté un modèle simple de marche aléatoire pour le NAIRU.

Dans ce modèle, il y a plusieurs variables à calibrer. Premièrement, la valeur initiale du NAIRU et sa variance doivent être spécifiées à l'avance. Au début de la période étudiée, avec une inflation très variable (variation comprise entre 1 % et 2.5 % par trimestre), le taux de chômage était d'un peu plus de 1 % et relativement stable, et la croissance du PIB était de l'ordre de 4 % par an, en hausse après une période de faiblesse vers 1970. Cette conjoncture ne donne guère d'indication quant à savoir si le taux de chômage effectif était supérieur ou inférieur au NAIRU. En conséquence, la valeur initiale du NAIRU a été fixée au taux de chômage effectif, de 1.3 %. La variance du NAIRU a été fixée à 0.5. Deuxièmement, les variances des termes d'erreur dans les deux équations ont été calibrées du fait que leur estimation donne des résultats instables (Laubach, 2001 et Llaudes, 2005). La variance de l'erreur dans l'équation des états a été fixée à 0.04, suivant Laubach (2001) et Llaudes (2005). La valeur de la variance de l'erreur dans l'équation du signal a été ensuite répétée jusqu'à ce que le modèle produise une série relativement lisse pour le NAIRU. La valeur finale de la variance de l'erreur dans l'équation du signal était de 0.0821. Troisièmement, les valeurs des paramètres découlant de la courbe de Phillips utilisant la précédente estimation du NAIRU établie par l'OCDE ont été utilisées comme valeurs initiales des paramètres dans l'estimation calculée à l'aide du filtre de Kalman.

Diverses propriétés statistiques de la courbe de Phillips estimée ont été testées. Une simple représentation graphique des valeurs résiduelles fait apparaître une variation beaucoup plus grande dans les années 70, ce qui laisse penser que le modèle a plus de mal à expliquer la variation de l'inflation durant cette période d'inflation relativement forte. Afin de tenir compte de cette hétéroscédasticité, la dernière étape de l'estimation par les MCO a été conduite à l'aide des erreurs types de White compatibles avec l'hétéroscédasticité. Certains éléments ont semblé aussi indiquer une corrélation sérielle dans les erreurs au niveau de significativité de 5 %, et une variable dépendante retardée supplémentaire a donc été ajoutée afin de l'éliminer. Cependant, cette variable n'a pas toujours été significative tout au long du processus d'estimation. La stabilité et l'erreur de spécification ont été testées à l'aide du test breakpoint de Chow et du test RESET de Ramsey. Le test breakpoint de Chow ne fonctionnant pas à cause de la variable muette utilisée jusqu'en 1980, les modèles ont été réestimés sans cette variable. Avec l'échantillon de données divisé en deux et l'application du test de Chow avec la rupture fixée au troisième trimestre 1989, le modèle a rejeté l'hypothèse nulle de l'absence de rupture structurelle. Ce résultat est compatible avec l'hétéroscédasticité décrite plus haut. Le modèle n'a pas réussi non plus le test de Jarque-Berra concernant la normalité des valeurs résiduelles, qui semble liée aux observations d'erreur dans le segment variable de l'échantillon. Le modèle a réussi le test RESET de Ramsey avec deux termes intégrés.

Afin de déterminer si l'estimation du NAIRU a été notablement modifiée par une plus faible variation de l'inflation depuis les années 80, l'échantillon a été tronqué afin de

commencer au premier trimestre 1982 et réestimé. Une version légèrement modifiée de la courbe de Phillips s'est révélée la mieux adaptée aux données sur l'échantillon raccourci :

Courbe de Phillips :

$$\Delta\pi_t = \beta_1\Delta\pi_{t-1} + \beta_2\Delta\pi_{t-2} + \beta_3\Delta\pi_{t-3} + \beta_4\Delta\pi_{t-4} + \beta_5(unr_t - u_t^*) + \beta_6\Delta(prod_t - trendprod_t) + \beta_7\Delta ulcman_t + \varepsilon_t^\pi$$

Équation d'états :

$$u_t^* = \gamma u_{t-1}^* + \theta \Delta u_{t-1}^* + \varepsilon_t^{u^*}$$

où *ulcman* représente les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier. La valeur initiale du NAIRU était fixée à 6.4, c'est-à-dire le point médian entre la valeur du NAIRU estimée sur l'échantillon complet et la valeur du taux de chômage soumis au filtre de HP au premier trimestre 1982. La variance initiale du NAIRU a été laissée à 0.5. La variance de l'erreur dans l'équation d'états a été laissée à 0.04, et la valeur de la variance de l'erreur de l'équation du signal qui était compatible avec un NAIRU raisonnablement lisse était de 0.035. La formulation de cheminement aléatoire pour l'équation d'états a été conservée.

Le modèle estimé sur l'échantillon raccourci a donné de meilleurs résultats dans plusieurs tests diagnostiques. Il a réussi à la fois le test d'hétéroscédasticité et le test breakpoint de Chow (même si le niveau de significativité n'a pas dépassé 5 %). Il a aussi réussi le test de corrélation sérielle, probablement en raison de la prise en compte de la variable dépendante retardée supplémentaire. Le modèle a réussi le test pour les valeurs résiduelles normalement distribuées, mais il a échoué au test RESET au niveau de significativité de 5 %, malgré le fait qu'aucun des termes intégrés dans ce test n'était statistiquement significatif (tableau 3.A2.1). Le modèle fondé sur l'échantillon raccourci a

Tableau 3.A2.1. **Estimation de la courbe de Phillips – résultats économétriques**

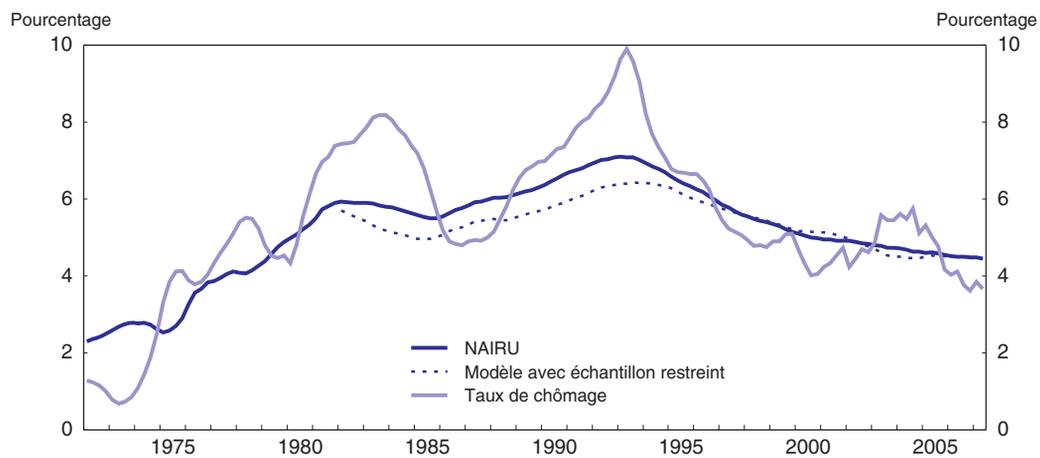
$\Delta\pi_t$	T1 1972-T1 2007		T1 1982-T1 2007	
	Coefficient	t de Student	Coefficient	t de Student
$\Delta\pi_{t-1}$	-0.765	-7.010	-0.914	-9.926
$\Delta\pi_{t-2}$	-0.371	-2.884	-0.678	-5.989
$\Delta\pi_{t-3}$	-0.426	-3.038	-0.548	-5.076
$\Delta\pi_{t-4}$			0.187	2.172
$unr_t - u_t^*$	-0.173	-4.087	-0.010	-4.426
$\Delta prod_t - trendprod_t$	14.825	2.669	7.391	2.665
$wm_{t-1}(\pi_t^{obs} - \pi_t^{ex})$	-0.663	-3.204		
$wm_{t-1}(\pi_{t-1}^{obs} - \pi_{t-1}^{ex})$	0.628	3.425		
$d1980\pi_t^{oil}$	0.0550	2.682		
$\Delta ulcman_t$			-0.129	-2.433
SE de régression	0.628		0.235	
R ² ajusté	0.740		0.947	
<i>Tests diagnostiques (valeur p)</i>				
Hétéroscédasticité	0		0.125	
Corrélation sérielle	0.340		0.984	
Erreur de spécification de RESET	0.968		0.382	
Milieu de l'échantillon de Chow	0	(T3 1989)	0.349	(T3 1994)
Normalité	0		0.512	

Note : : Les coefficients et le t de Student pour le modèle fondé sur l'échantillon complet ont été estimés à l'aide d'une matrice de covariance de White compatible avec l'hétéroscédasticité.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 81 et estimations de l'OCDE.

donné une série pour le NAIRU qui était tout à fait analogue à celle obtenue sur l'échantillon complet, même si cela laisse penser que le NAIRU était légèrement plus bas entre le début des années 80 et le milieu des années 90 (graphique 3.A2.1).

Graphique 3.A2.1. **Estimations du NAIRU**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263557038804>

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 82, et calculs de l'OCDE.

ANNEXE 3.A3

Estimation de l'équation de la part du travail

La part du travail est définie comme étant le rapport entre la rémunération totale des salariés et la valeur ajoutée brute (VAB). Elle peut encore s'exprimer comme le rapport entre la rémunération par heure travaillée et la VAB par heure travaillée. Si l'on corrige la rémunération et la VAB à l'aide du même déflateur, la part du travail est le rapport entre la rémunération réelle par heure travaillée et la VAB réelle par heure travaillée. Ce dernier ratio est une mesure de la productivité.

Dans de nombreux modèles économiques, les parts des facteurs sont considérées comme constantes, du moins sur longue période. Si l'élasticité de la substitution n'est pas unitaire, les parts des facteurs changeront lorsque le ratio des consommations de facteurs changera dans le temps. L'on n'observe cependant guère d'éléments dans les pays de l'OCDE indiquant que l'élasticité de substitution s'écarte sensiblement de l'unité (Blanchard, 1998). En outre, un écart par rapport à l'unité pourrait résulter de variations des prix des matières premières importées ou d'un progrès technique ayant pour effet d'augmenter le capital. Les facteurs de divergence entre les salaires et le produit marginal du travail, tels que la fixation de prix non concurrentiels, le pouvoir de négociation des syndicats ou les coûts d'ajustement de la main-d'œuvre, modifieront le rapport entre les salaires, le capital et la productivité de la main-d'œuvre, et donc aussi la part du travail (Bentolila et Saint-Paul, 2003). L'on a fait valoir aussi que les variations de la part du travail peuvent résulter de modifications des méthodes de rémunération, notamment les systèmes de « stock options » et d'épargne salariale, ou d'erreurs de mesure du revenu des travailleurs indépendants (de Serres, Scarpetta et de la Maisonnette, 2002).

Du début des années 70 au milieu des années 80, la croissance des salaires danois a été très forte, faisant augmenter la part de la rémunération du travail dans la valeur ajoutée brute, comme dans les autres pays de l'OCDE. Depuis, alors que la part du travail dans la VAB diminue dans de nombreux pays de l'OCDE, elle est relativement stable au Danemark – et même en hausse durant la période de croissance stable des rémunérations qui va du milieu des années 90 au début des années 2000. Tout en notant les réserves faites plus haut, une part du travail stable au Danemark signifie que la rémunération horaire augmente suivant la productivité de la main-d'œuvre. Dans les pays où la part du travail diminue, les gains de productivité du travail sont plus rapides que la croissance des rémunérations.

La dynamique globale de la part du travail peut dépendre d'un effet de composition résultant de l'agrégation de secteurs ayant des parts de travail sous-jacentes différentes. Si l'on tient compte de cet effet de composition résultant de changements dans la composition sectorielle, la part du travail a en fait augmenté davantage qu'il n'y paraît. Cela signifie que,

dans les secteurs où la part du travail dans la valeur ajoutée totale croît la rémunération des salariés est relativement plus faible, et que dans ceux où la part du travail dans la production diminue la rémunération des salariés est plus élevée. Autrement dit, l'évolution de la composition sectorielle limite l'accroissement de la part globale du travail mais, dans les différents secteurs, on observe plutôt une augmentation de la part du travail.

Les secteurs où la part de la valeur ajoutée augmente le plus sont les activités immobilières, locatives et industrielles et commerciales, les industries extractives et minières, et le transport, l'entreposage et les communications (tableau 3.A3.1). La part du travail dans les activités immobilières, locatives et industrielles et commerciales représente environ deux tiers de la moyenne dans l'ensemble de l'économie (en forte hausse depuis trente ans), tandis que la part du travail dans le transport, l'entreposage et les communications est légèrement inférieure à la moyenne générale. La part du travail dans les industries extractives et minières a diminué de façon spectaculaire au fur et à mesure que la part de la valeur ajoutée augmentait (la croissance du secteur minier a donc eu tendance à réduire la part globale du travail). Dans les principales branches d'activité où la part de la valeur ajoutée a baissé notablement, comme le secteur manufacturier et le commerce de gros et de détail, la part du travail est supérieure à la moyenne.

Si l'on observe plus particulièrement la période 1995-2005, au cours de laquelle la part du travail dans l'ensemble de l'économie a augmenté d'environ trois points, on peut classer les secteurs en plusieurs groupes : ceux qui ont exercé une pression à la hausse sur la part du travail du point de vue à la fois de la variation de la part de travail et de la

Tableau 3.A3.1. Part du travail et part de la valeur ajoutée par secteur

En pourcentage

		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Agriculture, horticulture et sylviculture	part du travail	18.7	18.4	20.6	18.2	22.2	20.9	25.7	43.5
	part de la valeur ajoutée	5.1	4.9	4.3	4.5	3.7	3.2	2.4	1.4
Pêche	part du travail	23.8	28.8	21.7	34.7	37.6	42.3	44.2	44.7
	part de la valeur ajoutée	0.6	0.4	0.6	0.5	0.3	0.2	0.2	0.1
Industries extractives et minières	part du travail	41.1	43.5	52.4	10.5	11.7	13.1	3.4	2.5
	part de la valeur ajoutée	0.3	0.2	0.2	1.2	1.1	0.9	3.0	3.9
Secteur manufacturier	part du travail	71.5	73.0	74.3	70.6	74.5	69.7	67.4	69.0
	part de la valeur ajoutée	20.5	19.4	18.9	18.8	17.4	17.1	16.2	14.2
Fourniture d'électricité, de gaz et d'eau	part du travail	25.3	27.0	31.9	28.3	26.4	21.8	21.8	20.3
	part de la valeur ajoutée	1.8	1.8	1.6	1.6	2.1	2.4	2.1	1.9
Construction	part du travail	83.0	73.1	78.0	85.1	80.6	82.6	73.6	72.4
	part de la valeur ajoutée	8.9	7.2	6.5	5.0	5.1	4.7	5.5	5.6
Commerce de gros et de détail	part du travail	50.8	53.7	64.6	56.1	65.3	61.2	70.5	74.1
	part de la valeur ajoutée	17.4	16.5	13.6	14.4	12.7	13.2	12.2	11.3
Hôtellerie et restauration	part du travail	71.1	70.3	64.3	61.4	69.8	71.2	70.0	72.2
	part de la valeur ajoutée	1.4	1.4	1.4	1.7	1.5	1.5	1.5	1.5
Transport, postes et télécommunications	part du travail	55.3	66.5	72.1	69.0	62.6	58.4	54.8	47.7
	part de la valeur ajoutée	7.8	6.7	6.4	6.8	7.6	7.6	8.2	9.2
Services financiers et assurances	part du travail	38.7	49.0	52.1	54.2	69.3	54.9	57.3	51.4
	part de la valeur ajoutée	4.9	4.8	4.8	4.8	4.7	5.2	4.7	5.6
Immobilier et activités industrielles et commerciales	part du travail	24.5	24.4	26.2	28.5	29.0	28.4	34.9	41.5
	part de la valeur ajoutée	10.7	12.3	14.3	14.3	16.8	17.1	17.6	18.2
Services publics et services à la personne	part du travail	78.4	82.0	82.2	81.6	81.4	81.5	83.9	84.4
	part de la valeur ajoutée	20.8	24.6	27.3	26.3	27.0	26.9	26.4	27.1

Source : Statistiques Danemark, Comptes nationaux.

variation de la part de la valeur ajoutée de chaque branche d'activité, et ceux qui ont exercé une pression à la baisse. Dans le premier groupe, où la part du travail a augmenté, les principales variations viennent de l'immobilier et des activités industrielles et commerciales et des services publics et des services à la personne, suivis du commerce de gros et de détail, de la construction et des services financiers et des assurances. Dans le second groupe, le principal facteur de pression à la baisse émane du secteur manufacturier, mais les autres secteurs qui ont contribué à la diminution de la part du travail sont la fourniture d'électricité, de gaz et d'eau, l'agriculture, la pêche, le transport, les industries extractives et minières, et l'hôtellerie et la restauration.

Afin d'étudier plus avant l'évolution de la part globale du travail, des équations économétriques de correction d'erreurs ont été estimées suivant la méthode utilisée par de Serres, Scarpetta et de la Maisonneuve (2002), qui établissent un rapport entre le taux de croissance de la part du travail et ses taux de croissance retardés, le niveau de la part de travail et les gains de productivité, les mesures de l'inflation et le taux de chômage. Deux versions de cette équation ont été estimées : l'une à l'aide des données agrégées et des moindres carrés ordinaires, et l'autre à l'aide de l'estimateur fondé sur la moyenne de groupe agrégée (Pooled Mean Group, PMG) appliqué aux données sectorielles. Cette dernière méthode permet d'avoir les mêmes coefficients à long terme pour tous les secteurs, tout en laissant différer les réactions à court terme de chaque branche d'activité. On calcule alors la moyenne des coefficients à court terme pour les différents secteurs afin d'obtenir un modèle unique intégré. L'analyse couvre le secteur des entreprises non agricoles, à l'exclusion des industries minières et du transport par voie d'eau.

La forme de base de l'équation estimée pour le modèle fondé sur les MCO est la suivante :

$$\Delta ws_t = \beta_1 + \beta_2 \Delta ws_{t-1} + \beta_3 \Delta prod_t + \beta_4 \Delta unr_t + \beta_5 \Delta inf_t + \beta_6 \Delta relp_t + \beta_7 \Delta oil_t + \beta_8 ws_{t-1} + \beta_9 prod_{t-1} + \beta_{10} unr_{t-1} + \beta_{11} inf_{t-1} + \beta_{12} relp_{t-1} + \beta_{13} oil_{t-1} + \varepsilon_t$$

où ws est la part du travail, $prod$ est la valeur ajoutée brute par heure travaillée, unr est le taux de chômage, $relp$ est le rapport du déflateur de la consommation privée moins le déflateur du PIB à l'indice implicite des prix de la consommation privée, et oil est le taux d'inflation du prix du pétrole en couronnes danoises. Le modèle fondé sur le PMG sous la forme de la part des salaires est :

$$\Delta ws_{it} = \beta_{1i} + \beta_{2i} \Delta ws_{it-1} + \beta_{3i} \Delta prod_{it} + \beta_{4i} \Delta unr_t + \beta_{5i} \Delta inf_t + \beta_{6i} \Delta relp_t + \beta_{7i} \Delta oil_t + \beta_{8i} ws_{it-1} + \beta_{9i} prod_{it-1} + \beta_{10i} unr_{t-1} + \beta_{11i} inf_{t-1} + \beta_{12i} relp_{t-1} + \beta_{13i} oil_{t-1} + \varepsilon_{it}$$

Le modèle fondé sur le PMG a été aussi estimé sous forme de taux de salaire. Dans le modèle de la part des salaires, la méthode du PMG suppose que le coefficient appliqué au niveau de productivité retardé est égal à l'unité, ce qui signifie que les salaires réels s'ajustent pleinement à la productivité sur longue période. Estimer le modèle sous forme de taux de salaire aide à tester cette hypothèse. La forme « taux de salaire » du modèle est la suivante :

$$\Delta wr_{it} = \beta_{1i} + \beta_{2i} \Delta wr_{it-1} + \beta_{3i} \Delta prod_{it} + \beta_{4i} \Delta unr_t + \beta_{5i} \Delta inf_t + \beta_{6i} \Delta relp_t + \beta_{7i} \Delta oil_t + \beta_{8i} (wr_{it-1} - \theta prod_{it-1}) + \beta_{9i} unr_{t-1} + \beta_{10i} inf_{t-1} + \beta_{11i} relp_{t-1} + \beta_{12i} oil_{t-1} + \varepsilon_{it}$$

Les résultats de l'estimation pour les moindres carrés ordinaires et les modèles fondés sur le PMG sont présentés dans le tableau 3.A3.2 ci-dessous.

Tableau 3.A3.2. **Équations de la part du travail**

	MCO		PMG			
	Δws_t	Valeur p	Δws_t	Valeur p	Δwr_t	Valeur p
Constante	-0.101	0.012	-0.115	0.009	-0.094	0.009
Δws_{t-1}	0.242	0.043				
$\Delta prod_t$	-0.616	0	-0.53	0	0.491	0
Δinf_t			0.199	0.032	0.189	0.085
$\Delta relp_t$	0.38	0.058				
ws_{t-1}	-0.239	0	-0.144	0.002	-0.129	0.001
$prod_{t-1}$			1	..	0.826	0
unr_{t-1}	-0.004	0.001	-0.04	0	-0.015	0.067
oil_{t-1}	-0.001	0.001				
Observations	39		312		312	
R ²	0.725					

Note : Seules figurent dans le tableau les estimations du coefficient qui se sont révélées statistiquement significatives.

Source : Statistiques Danemark, Comptes nationaux, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 81 et calculs de l'OCDE.

Dans l'équation du taux de salaire, le coefficient appliqué au niveau de productivité retardé a été estimé à environ 0.8, ce qui est plus élevé que ne l'estiment généralement de Serres *et al.* (2003) pour un échantillon de pays de l'OCDE, mais cela semble indiquer quand même que les salaires ne s'ajustent pas pleinement à la productivité sur le long terme. Le coefficient appliqué au niveau retardé de la part des salaires ou du taux de salaire, qui peut être interprété comme paramètre de la vitesse d'ajustement, est généralement compatible avec les conclusions de de Serres *et al.* (2003).

Le principal résultat de cette analyse est que le coefficient appliqué au niveau retardé du taux de chômage est plus élevé dans les modèles estimés suivant la méthode du PMG que dans le modèle fondé sur les MCO pour la part globale des salaires. Cela semble indiquer qu'il existe une relation plus forte entre les salaires et le chômage lorsqu'on tient compte de la composition sectorielle.

Tout en sachant que les éléments observés indiquent que les salaires ne s'ajustent pas pleinement à la productivité sur longue période, l'existence d'une relation plus forte entre le chômage et les salaires au niveau sectoriel confirme que la variation de la composition sectorielle de l'économie aide à maintenir la croissance globale des salaires alignée sur la productivité globale. N'eût été l'évolution de la structure industrielle, les pressions salariales auraient peut-être été un peu plus visibles au niveau global jusqu'à présent. Cette conclusion repose sur l'hypothèse de parts constantes des facteurs pour l'interprétation de la relation entre la rémunération des salariés et la productivité de la main-d'œuvre. Comme indiqué plus haut, divers facteurs peuvent affecter cette relation, notamment le progrès technologique. Une analyse plus poussée de l'évolution de la structure industrielle permettrait de mieux se rendre compte de l'évolution de la part du travail.

Chapitre 4

Réforme fiscale, durée du travail et croissance

La nouvelle stratégie budgétaire à moyen terme implique que la durée moyenne du travail reste constante, alors que les mutations démographiques devraient la faire reculer de 2 % à l'horizon 2015. La réforme fiscale pourrait contribuer fortement à la réalisation de cet objectif, à condition que les allègements pratiqués concernent des domaines où les distorsions seraient réduites au maximum, et qu'ils soient financés de manière adéquate. Ce chapitre analyse les mérites comparés de l'élargissement du crédit d'impôt pour exercice d'une activité instauré en 2008 et du relèvement du seuil de la tranche intermédiaire de l'impôt sur le revenu prévu pour 2009. Il présente également les résultats d'une nouvelle étude de l'OCDE sur la durée du travail. Il évalue enfin les perspectives à long terme du maintien d'un système dans lequel quatre salariés à temps complet sur dix supportent un coin fiscal marginal supérieur à 70 % si l'on additionne les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu et les taxes sur la consommation.

Le Danemark présentant l'un des ratios impôts/PIB les plus élevés de la zone OCDE, il est très important qu'il examine en permanence les moyens d'affiner sa fiscalité afin d'atténuer les distorsions de l'offre et de l'allocation des facteurs de production, et notamment du travail. De fait, la conjugaison (illustrée au chapitre 1) de taux d'emploi élevés et d'une durée moyenne de travail réduite découle dans une certaine mesure du barème d'imposition, en vertu duquel des taux marginaux d'imposition très élevés s'appliquent dès que le revenu dépasse le salaire moyen à plein-temps. L'abaissement de ces taux marginaux élevés est donc l'une des cinq grandes priorités mises en avant pour le Danemark par *Objectif croissance* (OCDE, 2007). Cette mesure favoriserait également la formation de capital humain et, dans un contexte de mobilité internationale, renforcerait l'aptitude du pays à attirer et retenir des travailleurs très qualifiés.

Les baisses de l'impôt sur le revenu de 2004 et 2008-09

De récentes mesures ont abaissé l'imposition marginale de plusieurs groupes nombreux de travailleurs, mais pas des personnes ayant des revenus supérieurs aux gains moyens à plein-temps. Depuis la dernière grande réforme fiscale intervenue en 1998, l'imposition du revenu des personnes physiques a été modifiée à deux reprises. Un crédit d'impôt subordonné à l'exercice d'une activité professionnelle a été institué en 2004, et le seuil de la tranche dite intermédiaire a été relevé. Ces mesures seront renforcées en 2008-09 (encadré 4.1).

La modification du seuil d'application de l'impôt au taux intermédiaire est l'élément le plus efficace de ces réductions d'impôts. Elle a pour conséquence une forte diminution du nombre de salariés à temps complet qui en sont redevables, et une baisse incontestable de leur taux marginal d'imposition. Les *Études économiques* antérieures et *Objectif croissance* avaient recommandé un relèvement du seuil de perception de l'impôt au taux supérieur (OCDE, 2006 et 2007a), mais les effets d'incitation ne sont guère différents. Pour les années à venir qui verront la main-d'œuvre se raréfier de manière particulièrement prononcée dans le secteur public, cette modification du seuil de l'impôt intermédiaire présente l'avantage de réduire le coin fiscal marginal notamment pour les infirmiers et infirmières, les enseignants et les professionnels de l'accueil des enfants (gouvernement danois, 2007a).

Si l'objectif est d'accroître l'offre de main-d'œuvre, le crédit d'impôt pour activité professionnelle est moins efficace par rapport à son coût. Les trappes à chômage et à inactivité sont certes profondes pour certaines catégories, mais l'étroitesse de la distribution des revenus contrecarre l'attrait pécuniaire d'allègements d'impôts conçus pour inciter à la reprise d'un emploi sans faire surgir d'autres problèmes. En fait, une comparaison simplificatrice des crédits d'impôt pour activité professionnelle de quatre pays montre que cet outil est plutôt moins bien adapté à une économie scandinave qu'au contexte allemand, britannique ou états-unien. Si le crédit d'impôt pour activité professionnelle vise des travailleurs faiblement rémunérés, sa suppression lorsque le

Encadré 4.1. Les diminutions de l'imposition du revenu prévues pour 2008-09

Un accord politique portant sur une baisse des impôts en deux temps a été conclu en septembre 2007 :

- À compter de 2008, le crédit d'impôt pour activité professionnelle (*beskæftigelsesfradraget*) passera à 4 % du revenu d'activité imposable, dans la limite de 85 % du revenu moyen à plein-temps (308 000 DKK). Mais en même temps, une hausse exceptionnelle de 0.6 % du niveau de l'ensemble des aides au revenu sera pratiquée, ce qui atténue l'effet incitatif de l'augmentation du crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi. L'abattement fiscal de base appliqué au revenu des personnes physiques sera par ailleurs relevé pour modérer les effets redistributifs des allègements fiscaux. À partir de 2009, le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi sera porté à 4¼ pour cent.
- À compter de 2009 interviendra une hausse du seuil du premier palier de perception de l'impôt, au taux intermédiaire de 6 %, le but étant de l'aligner exactement sur le second palier au taux supérieur de 15 %. Les assiettes fiscales de ces deux paliers présentent toutefois de légères différences, la principale étant que les conjoints sont en droit de se partager le reliquat d'abattement inutilisé pour la tranche intermédiaire, mais pas pour la tranche supérieure. Parfois, cette disparité intervertit en fait les deux paliers : certains individus ayant un revenu légèrement supérieur au revenu moyen à temps complet seraient alors soumis au taux non pas intermédiaire, mais supérieur.

Ces mesures nouvelles sont associées à ce que l'on appelle la « contribution au marché du travail » (un impôt sur les revenus du travail sans aucun abattement). Cette contribution a été instaurée dans les années 90 à une époque où la tendance internationale était à l'élargissement de l'assiette et la réduction des taux (OCDE, 1996). Les autorités avaient alors également prévu différentes règles pour l'ajustement futur des taux de contribution. En raison de la baisse des dépenses consacrées à certaines aides au revenu et la hausse des recettes provenant de la contribution au marché du travail ces dernières années, ces règles auraient entraîné en 2008 la réduction de 8 à 7½ % du taux de cette contribution, ainsi qu'un ajustement automatique à la hausse des aides au revenu de 0.6 pour cent. Ces règles ont aujourd'hui été supprimées. Le taux de la contribution est maintenu à 8 %, et l'allègement d'impôt a pris la forme décrite ci-dessus, à l'inclusion du relèvement ponctuel des prestations, qui aurait découlé des règles antérieures. La suppression des règles concernant la contribution au marché du travail empêche les variations procycliques automatiques du taux de ce prélèvement.

Afin de financer le relèvement du seuil de l'imposition intermédiaire, la fiscalité énergétique ne sera plus gelée en termes nominaux mais, à compter de 2008, majorée de 1.8 % par an, en fonction de l'inflation attendue. Cette disposition ne provoquera qu'une hausse très progressive des recettes, ce qui signifie que les réductions d'impôts de 2009 demeurent, pour l'essentiel, non financées à court terme.

Enfin, l'accord interdit que le nombre d'individus redevables de l'impôt au taux supérieur ne dépasse le niveau de 2007. Si ce nombre progresse en 2008, l'accord prévoit que de nouvelles mesures applicables dès 2010 soient décidées en 2009, et un modèle général mis en œuvre pour éviter de nouvelles hausses du nombre de contribuables imposés au taux supérieur.

revenu croît alourdit les taux marginaux d'imposition, ce qui, compte tenu de l'étroitesse de la distribution des revenus, concernera une grande partie de la population active. S'il n'est pas supprimé pour les détenteurs de revenus moyens et supérieurs, un crédit d'impôt pour activité professionnelle même modeste devient extrêmement onéreux, puisqu'il est octroyé à tous ceux qui ont un emploi (Bassanini, Rasmussen et Scarpetta, 1999; Rasmussen et Lundsgaard, 1999). Selon les estimations des autorités danoises, l'élargissement en 2008 de ce crédit d'impôt coûtera 0.25 % de PIB, mais n'accroîtra l'offre de main-d'œuvre que de 1 900 équivalents temps plein; le relèvement du seuil de l'impôt à taux intermédiaire est à cet égard quatre fois plus efficace (tableau 4.1). En substance, une réforme comportant un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi n'est vraiment rentable, dans le contexte scandinave, que si l'allègement fiscal pour les catégories à faible revenu induit par ce crédit d'impôt s'accompagne d'une réduction des prestations versées aux chômeurs, de manière à amplifier les incitations à rechercher un emploi et à renoncer à ces aides. C'est la démarche que la Suède, par exemple, a retenue (OCDE, 2007b)¹.

Tableau 4.1. **Effets des mesures fiscales sur l'offre de main-d'œuvre (estimations des autorités)**

	Impact sur les recettes budgétaires ¹	Évolution des incitations pour l'individu moyen			Effets sur l'offre de main-d'œuvre ²		
		Gain tiré d'une embauche	Taux de remplacement	Impôt marginal	Activité	Heures travaillées	Total
	Milliards DKK	DKK	Points de pourcentage		Milliers d'équivalents temps plein		
Relèvement du crédit d'impôt pour activité professionnelle	4.01	140	-0.50	-0.34	1.5	0.4	1.9
Hausse des aides au revenu (+0.6 %)	0.68	-50	0.30	0.01	-0.8	0	-0.8
Hausse de l'abattement fiscal de base	1.62	0	0.08	-0.03	-0.2	-0.3	-0.5
Hausse du seuil de l'impôt intermédiaire à 6 %	3.78	135	-0.38	-0.94	0.5	6.9	7.4
Effet conjugué	10.09	225	-0.51	-1.30	1.0	7.0	8.0

1. Pertes de recettes hors effets dynamiques.

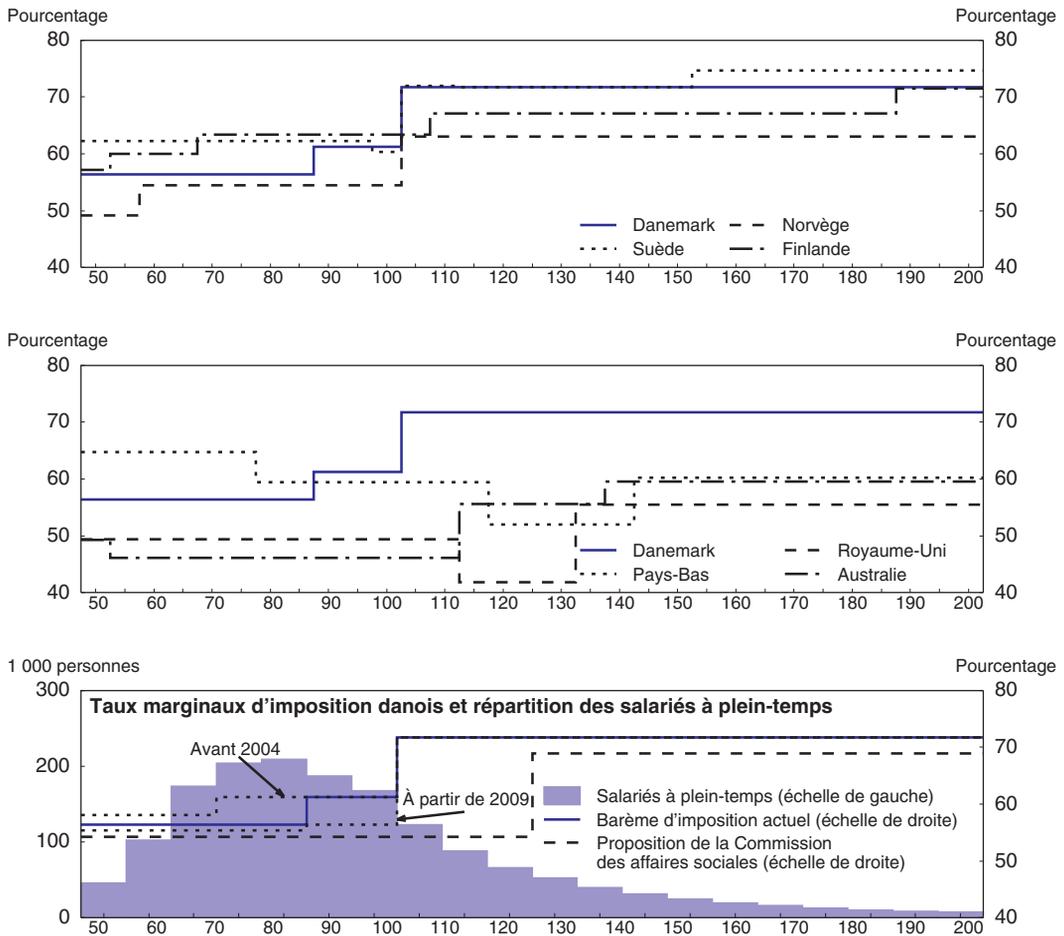
2. Les estimations des effets dynamiques sur l'offre de travail sont entourées d'une certaine incertitude.

Source : Gouvernement danois (2007b), *Arbejdsudbudseffekter af skattenedsættelserne* (Effets des réductions d'impôts sur l'offre de travail).

Par ailleurs, après 2009, les titulaires d'un revenu supérieur à la moyenne supporteront au Danemark l'une des impositions marginales les plus élevées. Ceux dont le revenu restera en deçà du revenu moyen à temps complet bénéficieront alors de coins fiscaux marginaux globalement semblables à ceux de la Norvège, et moins élevés qu'en Finlande et en Suède (graphique 4.1). Dans le même temps, les coins fiscaux marginaux des travailleurs à plein-temps détenteurs d'un revenu supérieur à la moyenne demeurent bien plus élevés que ceux des autres pays scandinaves (Suède mise à part). Même si l'on supprimait la tranche maximale, les coins fiscaux marginaux découlant des cotisations sociales, de l'imposition du revenu et de la taxation de la consommation seraient similaires, voire supérieurs, à ceux de pays tels que l'Australie, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni. Ce constat relativise les allègements d'impôts de 2004 et 2008-09, qui apparaissent donc comme des ajustements salutaires mais relativement modestes, y compris à l'aune des propositions formulées en 2006 par la Commission des affaires sociales mise en place par le gouvernement (graphique 4.1). L'évolution démographique devrait diminuer le nombre d'heures travaillées de 2 % vers 2015, ce qui équivaut grossièrement au travail fourni par 50 000 salariés à temps complet. On estime que les allègements fiscaux de 2008-09 compenseraient 15 % de cette baisse. Des mesures supplémentaires devront donc être

Graphique 4.1. **Coins fiscaux marginaux**

Impôts sur le revenu, cotisations patronales et salariales et impôts sur la consommation pris ensemble, pour un célibataire sans enfant ayant un revenu compris entre 50 et 200 % des gains moyens à temps complet, 2005



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263570522138>

Source : OCDE, Base de données, Les impôts sur les salaires; Commission des affaires sociales.

prises pour atteindre l'objectif de Stratégie 2015 consistant à maintenir inchangée la durée moyenne du travail.

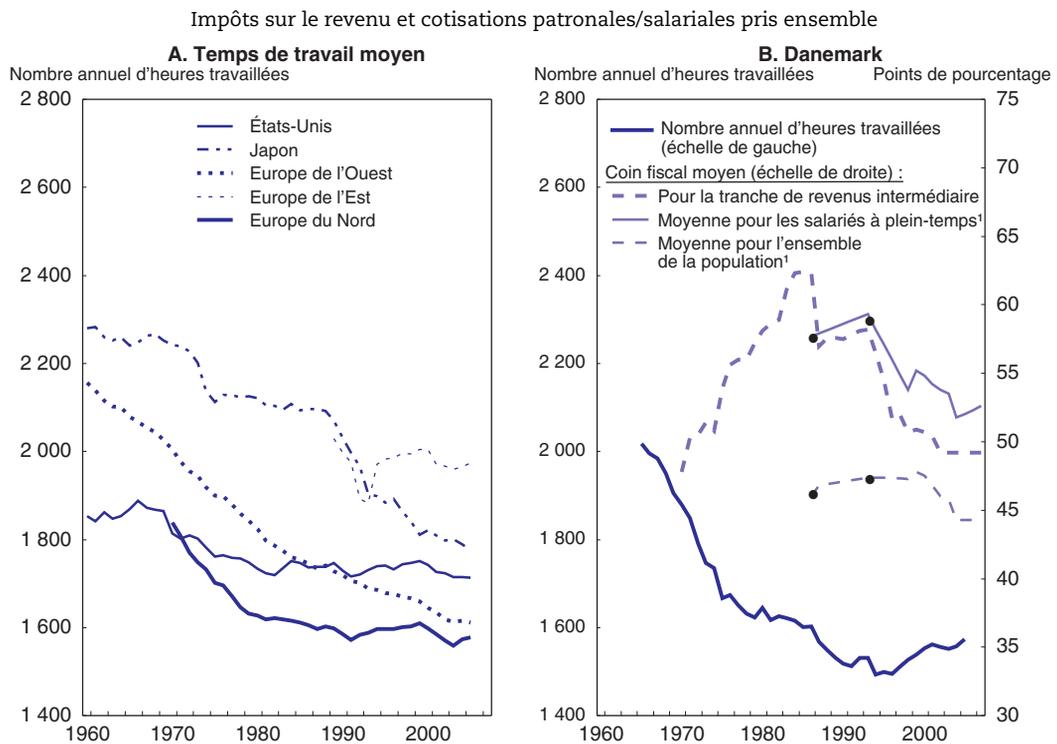
Il est par conséquent tout à fait opportun que le nouveau programme gouvernemental applicable à compter de novembre ait pris l'initiative d'instaurer une Commission fiscale chargée de mettre au point une vaste réforme de la fiscalité des revenus. L'objectif affiché est de parvenir à une nette réduction de l'imposition des revenus du travail, et notamment des taux marginaux (gouvernement danois, 2007c)².

Quelle est l'influence de l'imposition du revenu sur la durée du travail?

Dans une nouvelle étude, l'OCDE a mis au point un jeu affiné de données relatives aux heures travaillées, et étudié l'effet des taux marginaux d'imposition sur l'offre de main-d'œuvre. Au fil du temps, la durée moyenne du travail a baissé dans de nombreux pays. Les pays scandinaves présentent la particularité d'avoir entamé précocement ce processus, et les forts reculs des années 70 ont été suivis d'une période de stabilité (graphique 4.2).

Une série de réformes fiscales à la fin des années 80 et durant les années 90 qui ont réduit l'imposition marginale de la plupart des contribuables, ont pu contribuer à l'augmentation de la durée moyenne du travail au Danemark depuis le milieu des années 90. Après avoir augmenté régulièrement pendant des décennies, les taux marginaux d'imposition ont été fortement abaissés en 1987 et sur la période 1994-98. La variation des taux légaux est plus prononcée que la baisse effective, car la proportion des contribuables appartenant aux tranches supérieures de revenu a progressivement augmenté, du fait en partie des efforts déployés pour élargir l'assiette fiscale en supprimant des abattements. Par conséquent, le coin fiscal marginal des salariés moyens à plein-temps a en fait augmenté entre 1986 et 1993. Il a ensuite reculé de près de sept points sur la période 1994-2007 (graphique 4.2). On constate une remarquable corrélation entre la durée moyenne du travail et ces variations de la fiscalité : au milieu des années 90, la diminution du temps de travail a fait place à une hausse progressive, alors que les évolutions démographiques auraient dû entraîner une contraction de la durée du travail³. Si l'on considère non pas les salariés à temps plein mais tous les contribuables de la population, on constate que la réduction des taux marginaux d'imposition a été plus limitée : de 46.0 % en 1986 à 44.7 % en 2007. Cela tient en partie au fait qu'en 1994 des prestations liées au revenu précédemment exonérées d'impôt ont été converties en prestations plus substantielles mais soumises à l'impôt sur le revenu. Cette conversion a fait passer un grand nombre de personnes au-dessus du seuil de la première tranche d'impôt sur le revenu assortie d'un taux non zéro.

Graphique 4.2. **Durée moyenne du travail et coins fiscaux marginaux au cours des décennies récentes**



1. Les données annuelles ne sont disponibles qu'à partir de 1998. La première partie de la série constitue une interpolation des données de 1986 et de 1993.

Source : OCDE, Base de données sur la productivité, et ministère des Finances.

On observe dans maints pays une corrélation nette entre les taux marginaux d'imposition et la durée moyenne du travail. Différents facteurs peuvent l'expliquer, mais même une fois d'autres facteurs pertinents pris en compte (comme l'emploi ou la pression fiscale moyenne pour l'ensemble de l'économie), le coin fiscal marginal semble déterminer de manière significative et importante la durée moyenne du travail féminin. Un effet de substitution négatif apparaît clairement : l'accroissement de l'imposition réduit le revenu tiré de toute heure supplémentaire travaillée et induit une consommation accrue de loisirs (encadré 4.2). Cet effet se fait moins sentir chez les hommes.

Encadré 4.2. **Résultats d'estimations internationales concernant l'imposition et la durée du travail**

Une analyse économétrique des heures travaillées a été effectuée sur la période 1991-2005 pour un groupe de 22 pays de l'OCDE incluant le Danemark. Les équations comprenaient également les taux d'emploi (représentés), les variables de contrôle relatives au niveau d'instruction et à la situation de famille, ainsi que les variables indicatrices relatives au temps et aux effets fixes par pays. Voici les principaux résultats de ce travail économétrique (omission ici faite des autres variables explicatives) :

Pour les hommes : $\log(\text{durée hebdomadaire habituelle du travail}) = -0.136^{**} \text{ coin fiscal marginal} + \dots$

Pour les femmes : $\log(\text{durée hebdomadaire habituelle du travail}) = -0.730^{***} \text{ coin fiscal marginal} + \dots$

Ces estimations confirment que les coins fiscaux marginaux sont un déterminant important de la variation de la durée du travail d'un pays à l'autre et dans le temps, même si l'ampleur de cet effet ne peut être estimée qu'avec un certain degré d'incertitude. Dans certaines spécifications, le coefficient n'est pas statistiquement significatif pour les hommes. L'effet tend à être plus marqué pour les hommes mariés que pour les célibataires, et plus prononcé pour les personnes ayant fait des études supérieures que pour celles qui n'en ont pas fait. Comme toujours avec des séries de données de panel transversales, il ne faut pas oublier que l'ampleur de l'effet peut varier considérablement d'un pays à l'autre, notamment en raison de caractéristiques institutionnelles différentes qui ne sont pas neutralisées dans l'analyse : les coefficients estimés reflètent l'ampleur de l'effet d'une modification du taux marginal d'imposition dans le pays moyen. Ainsi, étant donné les différences concernant l'incidence respective de la famille et du sexe sur le marché du travail, il se peut que l'écart entre les valeurs des élasticités pour les hommes et pour les femmes soit moins marqué au Danemark que dans le pays moyen de l'OCDE.

Les données relatives aux heures travaillées proviennent d'enquêtes sur la population active : les personnes interrogées sont priées d'indiquer leur nombre hebdomadaire habituel d'heures de travail hors congés, maladie ou absence pour un motif similaire. Étant donné que ces chiffres n'intègrent pas les heures supplémentaires « inhabituelles » et les seconds emplois, la différence entre les États-Unis et l'Europe concernant le nombre annuel d'heures travaillées n'est sans doute pas bien pris en compte par l'ensemble de données. Les coins fiscaux marginaux sont calculés sur la base des modèles de l'étude de l'OCDE intitulée *Les impôts sur les salaires*, qui recouvrent l'effet combiné indirect des impôts directs sur le revenu, des cotisations de sécurité sociale patronales et salariales, des prestations pour enfants à charge et des crédits d'impôt pour activité professionnelle, mais pas des taxes (indirectes) sur la consommation. Les coins sont des moyennes calculées sur six catégories de ménages et sur les gains bruts à chaque centile de 61 % à 200 % et de 33 % à 99 % du salaire de l'ouvrier moyen (OM) pour, respectivement, le premier et le deuxième apporteur de revenu.

Encadré 4.2. Résultats d'estimations internationales concernant l'imposition et la durée du travail (suite)

Selon les semi-élasticités estimées, une hausse d'un point du coin fiscal marginal peut être associée, en moyenne dans les pays de l'OCDE, à une baisse de 0.73 % de la durée hebdomadaire habituelle du travail féminin.

Des facteurs autres que le taux marginal d'imposition pèsent aussi sur la durée moyenne du travail, mais dans une moindre mesure. La disponibilité et le coût des services de garde d'enfants ont une grande importance, mais le Danemark est déjà bien pourvu à cet égard. Les réglementations restreignant la durée hebdomadaire du travail expliquent une partie de la variation qui apparaît au sein de la zone OCDE pour les hommes, tandis que les femmes, travaillant en général moins d'heures, ne subissent pas autant la contrainte de la durée maximale du travail. Enfin, la syndicalisation peut jouer – mais on ne sait pas clairement si elle a un effet positif ou négatif sur la durée du travail.

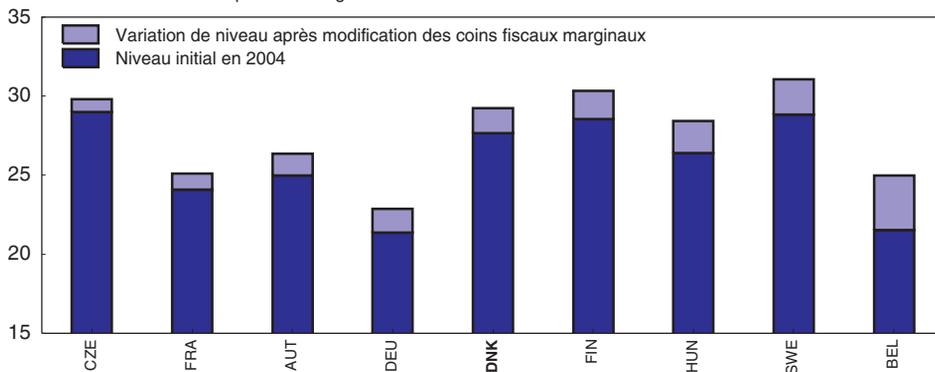
Source : Burniaux (2008) et Causa (2008).

Pour illustrer les implications de ces résultats estimés, il est utile de simuler l'effet qu'aurait au Danemark une réduction des taux marginaux d'imposition qui ramènerait ces derniers au niveau australien, où l'imposition marginale est relativement faible : pour les femmes, la durée hebdomadaire habituelle du travail pourrait augmenter d'une heure et demie, soit environ +5 % (graphique 4.3).

Graphique 4.3. Effet simulé sur l'offre de main-d'œuvre féminine de l'abaissement des taux marginaux d'imposition au niveau australien¹

Simulation pour la durée totale hebdomadaire de travail, y compris les effets sur la durée hebdomadaire habituelle du travail et sur le taux d'activité des femmes, mais non compris les effets dus au nombre de semaines travaillées par an

Heures hebdomadaires de travail par femme âgée de 25 à 54 ans



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263615188644>

1. Les pays sont classés selon la variation observée des heures travaillées après modification des coins fiscaux marginaux.

Source : Calculs d'après Causa (2008).

Quelle importance a l'imposition du revenu pour les autres moteurs de la croissance économique et du bien-être social?

Si la durée du travail entre pour beaucoup dans les disparités internationales de revenu, l'imposition pèse également de façon certaine sur de nombreux autres moteurs de la croissance économique. Les réformes fiscales doivent donc se soucier tout autant d'atténuer les contre-incitations concernant l'ardeur au travail, la formation de capital

humain, la mobilité et l'évasion fiscale. Étant toutes difficiles à quantifier, ces incidences sont souvent exclues des calculs qui s'efforcent d'établir les répercussions des différentes solutions d'allègement fiscal possibles. Une telle exclusion pose problème, dans la mesure où la plupart de ces évaluations conduisent à penser qu'une réduction des taux marginaux élevés est la clé d'une amélioration des revenus. Différentes études récentes centrées sur l'élasticité fiscale du revenu plutôt que sur les taux d'emploi ou la durée du travail présentent donc de l'intérêt car elles tentent d'appréhender certains de ces effets généraux imputables à la fiscalité. Ces analyses, fondées sur des données provenant de Suède et d'autres pays, remarquent avec constance que le revenu total est un peu plus élastique par rapport à l'imposition que la durée du travail (Gruber et Saez, 2004; Holmlund et Söderström, 2007; Kopczuk, 2005; Ljunge et Ragan, 2007).

La fiscalité pèse de plusieurs manières sur la formation de capital humain. De manière générale, une fiscalité lourde et très progressive diminue le rendement des études; cela est toutefois compensé dans le contexte danois par l'octroi de bourses généreuses. Ce cocktail – scolarité gratuite, prise en charge des frais de vie par des bourses généreuses et lourde imposition du revenu – présente l'inconvénient d'inciter les jeunes à s'intéresser non pas à ce qu'ils peuvent espérer gagner lorsqu'ils choisissent un domaine d'études, mais plutôt à des éléments de consommation, par exemple les plaisirs mêmes de la vie estudiantine, qui par nature ne sont pas imposés. En outre, la forte progressivité qui s'applique aux revenus situés juste au-dessus du revenu moyen à temps complet ne laisse au jeune qui entame et termine ses études tôt qu'une petite part de la valeur productive supplémentaire liée à sa précocité. Cela pourrait aider à expliquer pourquoi le Danemark et la Suède sont les deux pays où les étudiants commencent le plus tard leurs études supérieures – à près de 23 ans en moyenne, comme l'indiquait la dernière *Étude* du Danemark (OCDE, 2006, chapitre 3).

La mobilité internationale est un domaine à l'importance croissante. Au sens strict, l'imposition marginale n'est pas en cause ici. En effet, on s'attend à ce que les migrants évaluent la globalité de la fiscalité, du coût de la vie et des services publics des différents pays envisagés. Pour une personne célibataire ayant un revenu inférieur à la moyenne et présentant un risque médical normal, l'offre danoise est raisonnablement attrayante; pour les familles avec enfants – y compris lorsque leur revenu dépasse quelque peu la moyenne –, le financement généreux de la garde de ces derniers par l'État rend le pays relativement séduisant. Toutefois, le taux élevé de l'imposition des revenus dépassant le revenu moyen à temps complet déséquilibre quelque peu, par rapport à d'autres pays, le ratio existant entre la contribution fiscale d'un individu et sa consommation de services publics. On observe donc chez les émigrants danois qualifiés une tendance à privilégier les destinations qui taxent moins les détenteurs de hauts revenus, par exemple les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni, encore que la langue joue sans doute un grand rôle en l'occurrence. Par ailleurs, ceux qui immigrèrent au Danemark viennent rarement de ces pays (tableau 4.2). La proximité linguistique et culturelle joue un rôle particulier en ce qui concerne la Norvège et la Suède, et s'agissant de la Suède, les migrations subissent en outre l'influence de l'intégration à la région Öresund, qui voit de nombreux jeunes Danois se porter acquéreurs d'un logement plus abordable en Suède méridionale et faire quotidiennement la navette entre ce domicile et leur travail à Copenhague.

Il est difficile de quantifier avec précision l'impact de réformes de la fiscalité du revenu sur cette mobilité, en raison notamment du fait que les enseignements que l'on peut retirer des observations passées ne permettent pas de présager de manière fiable les

Tableau 4.2. Danemark : les 10 premiers pays d'immigration et d'émigration

Émigration du Danemark ¹			Immigration au Danemark ¹		
	Effectif concerné	Pourcentage de la population danoise		Effectif concerné	Pourcentage de la population du pays
Suède	33 128	0.775	Norvège	14 968	0.424
États-Unis	32 482	0.760	Suède	17 311	0.241
Norvège	21 878	0.512	Sri Lanka	7 142	0.125
Canada	18 095	0.424	Turquie	29 215	0.064
Royaume-Uni	17 055	0.399	Gambie	462	0.061
Allemagne	13 750	0.322	Émirats arabes unis	160	0.044
Australie	8 743	0.205	Irlande	1 046	0.037
France	5 312	0.124	Allemagne	24 762	0.036
Espagne	4 880	0.114	Pologne	10 247	0.033
Suisse	3 876	0.091	Pays-Bas	4 120	0.032

1. Au lieu de se focaliser sur les flux migratoires d'une année, le tableau indique le stock de personnes âgées de 15 ans ou plus : personnes nées au Danemark et vivant à l'étranger; personnes nées à l'étranger et vivant au Danemark. L'analyse ne comprend pas les migrations avec le Groenland et les îles Féroé, qui font partie du Royaume de Danemark.

Source : OCDE, Base de données sur les immigrants et les expatriés, novembre 2005.

évolutions futures. Une récente étude dont le raisonnement est calqué sur Borjas (1987) estime les déterminants des migrations et conclut que la fiscalité joue un rôle non négligeable sur les pays où émigrent les Danois et sur les pays d'origine des immigrés au Danemark (Nielsen, 2007). Simultanément, de nouveaux modèles économiques émergent dans les secteurs à forte intensité de savoir, où les chercheurs, les spécialistes, les dirigeants d'entreprises et particulièrement les entrepreneurs semblent de plus en plus mobiles – et ce d'autant plus si le personnel est recruté à l'étranger. En principe, le régime fiscal spécial prévoyant d'imposer à 25 %, pendant 3 ans, le revenu brut des chercheurs et autres individus recrutés à l'étranger et touchant une rémunération très élevée répond à ce type de besoin. Cependant, ce dispositif ne favorise pas la continuité de l'activité, car des connaissances vitales spécifiques de l'entreprise risquent de disparaître si celle-ci n'a pas la possibilité de conserver ce personnel plus de trois ans⁴. Les autorités viennent de proposer une mesure qui peut s'avérer utile à cet égard : il est prévu de modifier le régime d'imposition spécial de telle sorte que les contribuables éligibles auront le choix entre verser 25 % du revenu brut pendant 3 ans ou 33 % pendant 5 ans. Dans le long terme, toutefois, il faudra sans doute que les régimes spéciaux visant les personnes recrutées à l'étranger cèdent la place à une réforme fiscale plus générale visant à abaisser les taux d'imposition des revenus supérieurs au revenu moyen. Réduire le rôle des régimes fiscaux spéciaux contribuerait aussi à alléger les formalités liées au recrutement de personnel à l'étranger : à l'heure actuelle, pour bénéficier du régime fiscal spécial, les chercheurs doivent avoir été agréés individuellement par un conseil de recherche officiel, à moins que leur rémunération contractuelle ne soit supérieure à 225 % du salaire moyen à plein-temps.

La mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur même des frontières danoises est un autre facteur dont l'importance va croissant. Tandis que la rotation des emplois est généralement très élevée au Danemark, la mobilité régionale et la réallocation efficiente des emplois pourraient être bridées par la forte progressivité de l'impôt aux alentours immédiats du revenu moyen. Prenons, pour illustrer ce point, l'exemple chiffré d'un couple caractéristique, imposé selon le barème de 2009, dans lequel l'un des conjoints gagne 130 %, et l'autre 85 %, du revenu salarial moyen à temps plein. Le premier conjoint est

redevable de l'impôt au taux intermédiaire et de l'impôt au taux supérieur; le second ne l'est ni de l'un, ni de l'autre. Une offre d'emploi au premier, assortie d'une hausse de salaire de 100 000 DKK, sera-t-elle attrayante si elle suppose le déménagement du couple dans une autre région du pays, et si l'autre conjoint y trouve un nouvel emploi rémunéré 40 000 DKK de moins que son emploi précédent? À l'évidence, le gain productif du déménagement s'élève pour la société à 60 000 DKK (soit 18 % du PIB par habitant), mais le couple va probablement y perdre. En effet, comme l'abattement prévu pour la tranche supérieure n'est pas partageable par les conjoints, le taux marginal d'imposition appliqué à l'augmentation salariale du premier est très nettement supérieur à celui que supportera la diminution salariale du second. Après taxes sur la consommation, impôts sur le revenu et cotisations salariales, le couple n'aura gagné qu'environ 12 600 DKK par an, soit à peine de quoi couvrir les frais liés au changement de résidence. Lorsqu'il refusera, comme ce sera probablement le cas, l'offre d'emploi dans une autre région, le fisc perdra 47 400 DKK de

Encadré 4.3. **Le travail non déclaré présente des caractéristiques remarquables**

L'estimation de l'ampleur de l'économie informelle et du travail non déclaré est par nature une tâche très ardue. Selon les estimations disponibles, l'économie souterraine danoise pourrait représenter environ 17 % du PIB, soit une proportion similaire à celle des pays voisins que sont l'Allemagne, la Norvège ou la Suède (Schneider, 2004). Un récent Eurobaromètre a toutefois quelque peu éclairci le sujet : il a consisté à demander à 27 000 individus, dont 1 000 Danois, s'ils s'étaient livrés au cours des douze derniers mois à des activités non déclarées, c'est-à-dire s'ils avaient perçu de leur travail des revenus non entièrement déclarés aux autorités fiscales ou sociales. Au Danemark, 18 % ont répondu par l'affirmative – une proportion très supérieure à celle relevée dans les 26 autres États membres de l'Union, et près de quatre fois la moyenne communautaire de 5 %. Avec 24 % (contre une moyenne de 9 % dans les 27 pays membres), le Danemark a aussi affiché la plus forte proportion de personnes indiquant avoir acquis des services qu'elles avaient de bonnes raisons d'estimer issus d'activités non déclarées. La comparaison internationale peut être faussée par les sous-déclarations des personnes interrogées dans d'autres pays, mais les chiffres sont néanmoins frappants.

Il est possible que ces réponses hors normes des Danois traduisent la situation suivante : si le marché officiel du travail est relativement protégé du travail non déclaré, le niveau élevé de l'imposition marginale se déclenchant juste au-dessus du revenu moyen incite au travail non déclaré en tant qu'activité auxiliaire de certaines catégories professionnelles, et notamment des ouvriers qualifiés du bâtiment, dont le revenu se situe le plus souvent tout près du seuil de la tranche supérieure d'imposition. Les Danois ont été bien moins nombreux que les ressortissants d'autres pays à déclarer avoir été confrontés à un employeur proposant de régler une partie de leur travail en espèces non déclarées. À la question de savoir qui, à leur avis, était le plus susceptible de travailler de manière clandestine, les Danois ont été 17 % seulement à mentionner les chômeurs, contre 41 % en moyenne communautaire. *A contrario*, 26 % des Danois interrogés – seuls les Maltais ont été plus nombreux en proportion – ont cité les travailleurs indépendants. Huit pour cent seulement ont indiqué que des revenus non déclarés faisaient partie de la rémunération de leur travail régulier; sur cet item, seule la Suède a présenté un taux de réponse inférieur. Parmi ceux répondant s'être eux-mêmes livrés à des activités non déclarées, 30 % ont indiqué l'avoir fait dans le secteur du bâtiment – contre 15 % en moyenne pour l'UE 27.

Source : Commission européenne (2007), « Le travail non déclaré au sein de l'Union européenne », *Eurobaromètre spécial*, n° 284, octobre.

recettes fiscales⁵. Sur le principe, il serait possible de lever en partie les freins à la mobilité intérieure en autorisant les couples à reporter sur l'autre tête le reliquat de l'abattement de la tranche supérieure – mais cela aurait des conséquences néfastes plus générales sur l'offre de main-d'œuvre des deuxièmes apporteurs de revenu. Une meilleure solution pourrait être de réduire le taux marginal d'imposition, aujourd'hui élevé.

Sous-déclaration du revenu réel, marché noir ou techniques plus subtiles de contournement des tranches supérieures de l'impôt : l'évasion fiscale peut revêtir différentes formes. Au Danemark, l'économie informelle n'est sans doute pas aussi importante, en pourcentage du PIB, que dans certains autres pays, mais des enquêtes indiquent que le travail non déclaré y est relativement courant. Priés de donner la principale justification du travail non déclaré, les Danois citent le niveau élevé des impôts à 39 %, soit plus que dans tout autre pays de l'UE27 (Commission européenne, 2007; encadré 4.3). Dans le même temps, ces dernières années ont vu les avantages en nature s'étoffer considérablement, sous la forme d'ordinateurs et de connexions Internet à domicile, de services de bien-être sur le lieu de travail et d'autres dispositions par lesquelles salariés et employeurs trouvent des moyens de distribuer du revenu sans qu'il soit imposable. Rationnelles du point de vue du salarié et de l'entreprise, ces pratiques sont porteuses de coûts de transaction élevés à la fois d'un point de vue administratif et parce qu'elles modifient la consommation par rapport à celle qui aurait eu la préférence du salarié hors motivations fiscales.

Enfin, une bonne part des obstacles s'opposant à la réforme de la fiscalité du capital tiennent au niveau élevé de l'imposition marginale des revenus supérieurs à la moyenne. Lorsque le revenu net du capital est positif, les intérêts sont taxés au même taux que le revenu du travail afin d'éviter que les entrepreneurs n'allègent leurs impôts en privilégiant une rémunération sous forme de dividendes. De cette égalité de taxation découle cependant un taux réel d'imposition des intérêts proche de 100 %, dans la mesure où un système d'imposition à base nominale ne prend pas en compte le fait qu'une partie des intérêts n'est pas du revenu réel, mais une compensation de l'inflation. Une baisse des taux élevés d'imposition marginale atténuerait le problème et, par ailleurs, réduirait certaines subventions dont jouit l'épargne-retraite (chapitre 6).

Entreprendre la réforme fiscale : financer l'allègement de l'impôt sur le revenu

Sans même considérer les incidences autres que celles concernant la durée du travail, des estimations officielles indiquent que plus de la moitié de la perte initiale de recettes due à l'allègement de l'impôt de la tranche supérieure serait récupérée grâce à l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre (ministère des Finances, 2002 et 2004). Si l'on prend également en compte les effets plus larges décrits plus haut, on ne peut, faute de pouvoir procéder à une estimation précise, exclure entièrement l'éventualité que la réduction de l'impôt des tranches intermédiaire ou supérieure (soit en abaissant leur taux, soit en relevant leur seuil d'application) s'autofinance dans sa totalité. La même conclusion a été tirée dans le contexte suédois (Holmlund et Söderström, 2007), où existe un impôt – l'impôt d'État sur le revenu – très proche de l'impôt au taux supérieur du Danemark. Mais même si ce n'est pas le cas, et que la baisse de la fiscalité marginale élevée s'autofinance à peut-être 75 %, comme l'a récemment suggéré le Conseil économique⁶, la perte de recettes découlant de la suppression totale de la tranche supérieure serait inférieure à la perte nette de recettes provenant des allègements fiscaux de 2008, puisque

le total des recettes de la tranche supérieure à 15 % ne représentait en 2005 que 14.7 milliards DKK, soit 1 % du PIB.

Étant donné l'incertitude qui entoure l'ampleur des gains dynamiques et le moment où ils se concrétiseront, une approche prudente du financement s'impose. Une réforme fiscale ne contribuera à remplir l'obligation sous-jacente de viabilité budgétaire inscrite dans la Stratégie 2015 que si les effets dynamiques escomptés peuvent jouer de façon à améliorer les finances publiques – autrement dit, s'ils ne sont pas totalement absorbés par le financement de la réduction d'impôt elle-même. Il est raisonnable de penser que les réductions des taux marginaux élevés pourraient devoir être financées par un relèvement d'impôts moins générateurs de distorsions et par des redevances d'utilisation, mais aussi en restreignant les dépenses dans des domaines moins cruciaux. Le logement est ainsi l'un des secteurs qui sollicitent abondamment la manne publique au profit des associations de locataires et bénéficie en outre de subventions indirectes sous la forme de dispositions fiscales préférentielles pour les logements occupés par leurs propriétaires et les logements coopératifs. S'agissant de ces derniers, les subventions directes et indirectes s'élèvent par habitant à plus de 6 % du PIB, comme l'indiquait la précédente *Étude économique* (OCDE, 2006). Cela laisse une grande marge de manœuvre pour financer des baisses de l'impôt sur le revenu aux effets de distorsion les plus forts. Les ajustements de la fiscalité immobilière devraient être envisagés dans le contexte plus large de la taxation du capital (chapitre 6).

La puissance publique finance en partie ses mesures fiscales de 2008-09 en laissant les taxes sur l'énergie progresser au même rythme que l'inflation. Depuis 2001, toutes les taxes exprimées en couronnes par unité ou volume ont été gelées en termes nominaux. Une évolution de cette politique qui consisterait à figer ces taxes en termes réels serait appréciable, et l'application d'ajustements similaires aux taxes environnementales pourrait créer la possibilité de nouveaux allègements fiscaux à l'avenir. Toutefois, le recours à des augmentations proportionnelles génériques de toutes les taxes énergétiques et environnementales ne serait qu'un optimum de second rang par rapport à des mesures différenciées susceptibles à la fois de rechercher un impact environnemental optimal et d'éviter d'accroître les distorsions concernant, par exemple, les échanges transnationaux de combustibles. Étant donné le volume considérable des importations et exportations de marchandises par camion, ainsi que le fort transit Nord-Sud, la possibilité de faire le plein au Danemark, en Allemagne ou en Norvège/Suède suscite, en particulier pour le gazole, une grande mobilité de l'assiette fiscale (ministère des Impôts, 2007). Bien qu'il soit difficile d'estimer avec précision les élasticités de substitution à la consommation et les échanges transfrontaliers, on peut penser que les gains nets de recettes fiscales résultant d'une modification unilatérale des taux danois d'imposition seront assez faibles, à moins que les pays voisins n'augmentent à leur tour les taxes sur le carburant dans les prochaines années. De plus, certaines taxes liées à l'environnement – qui sont déjà élevées – risquent d'aller au-delà du montant justifié par les effets dommageables de l'utilisation du bien en question. De nouvelles mesures de hausse des taxes énergétiques ou environnementales devraient donc se fonder sur une évaluation exhaustive de leurs incidences environnementales et économiques.

Conclusions

Les analyses empiriques présentées dans ce chapitre laissent entendre que certains allègements fiscaux, compte tenu des effets dynamiques qu'ils libèreraient, pourraient

être relativement faciles à absorber. Toutefois, il s'est avéré difficile de s'accorder sur les mesures fiscales à prendre : comme ceux de 2004, les allègements prévus pour 2008-09 sont sans incidence sur les taux marginaux élevés d'imposition que supportent les contribuables dont le revenu est supérieur à la moyenne, et qui, dans quatre cas sur dix (s'agissant de salariés à temps complet), subissent un coin fiscal marginal supérieur à 70 % lorsqu'on additionne les cotisations, l'impôt sur le revenu et les taxes sur la consommation dont ils s'acquittent. Les débats ont porté sur le fait problématique que des individus jouissant d'un revenu supérieur à la moyenne bénéficieraient de réductions d'impôts plus fortes, en couronnes, que des personnes touchant un revenu inférieur à la moyenne. La distribution du revenu disponible ne pourrait que s'élargir, mais il faudrait aussi tenir compte, pour évaluer complètement le résultat obtenu, de trois autres perspectives. Premièrement, l'élargissement de la distribution des revenus ne serait pas si fort : comme l'ont indiqué des *Études économiques* précédentes, le coefficient de Gini vaudrait exactement celui de la Suède même si l'on supprimait purement et simplement la tranche supérieure (OCDE, 2005). Deuxièmement, les contribuables modifieraient leurs comportements dans le sens d'une augmentation de leur revenu imposable; leur revenu disponible s'étofferait, mais les impôts et taxes dont ils s'acquitteraient – et, partant, leur contribution au financement des dépenses publiques – baisseraient peu. Enfin, lorsque l'offre relative de compétences évoluera (parce que des détenteurs de revenus supérieurs à la moyenne choisissent de travailler plus, que des jeunes choisissent de commencer et de terminer leurs études plus tôt, etc.), il en résultera une pression à la hausse sur le salaire relatif des travailleurs peu qualifiés, ce qui minimisera l'élargissement de la fourchette des revenus disponibles.

Au total, une diminution des taux marginaux élevés d'imposition appliqués aux revenus supérieurs à la moyenne (soit en abaissant les taux, soit en relevant les seuils) aurait probablement peu d'effet sur les recettes publiques. Par conséquent, une réforme fiscale correctement financée permettrait de d'améliorer le bien-être économique des individus et des familles, en atténuant les distorsions et en contribuant aux objectifs budgétaires de la Stratégie 2015. Par là même, elle augmenterait la capacité de maintenir un État-providence généreux garantissant que les soins et l'éducation soient offerts à tous indépendamment du revenu. Grâce à la demande complémentaire de travail peu qualifié, il serait peut-être même plus facile de garantir avec générosité le revenu des moins bien lotis, puisqu'aussi bien la pérennité de l'État-providence tel qu'il s'est développé dans des pays comme la Suède et le Danemark au cours des années 60 et 70 provient en grande partie de la volonté sans faille de traiter les contre-incitations les plus criantes qui ne manquent pas d'apparaître lorsque la charge fiscale totale avoisine la moitié du PIB.

Encadré 4.4. **Recommandations concernant la fiscalité et l'offre de main-d'œuvre**

- Toute nouvelle extension du crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité professionnelle devrait s'accompagner de réductions des prestations. Sinon, les effets positifs en termes d'offre de main-d'œuvre seraient trop faibles pour justifier le coût budgétaire élevé de ces crédits d'impôt, dû notamment de l'étroitesse de la distribution des revenus.
- Réduire les taux marginaux élevés d'imposition applicables dès que les revenus dépassent le revenu moyen à temps complet, ou, à défaut, déplacer les seuils des tranches d'imposition intermédiaires et supérieures.

Notes

1. Certaines études ont envisagé le crédit d'impôt pour exercice d'une activité professionnelle comme un outil de redistribution accrue, et constaté qu'il est plus efficace à cet égard qu'une hausse des prestations (Immervoll, Kleven, Kreiner et Saez, 2007). Les mêmes auteurs estiment toutefois que les distorsions engendrées par une imposition marginale élevée sont peut-être assez fortes pour que le Danemark ait dépassé le sommet de la courbe de Laffer (Kleven et Kreiner, 2006). Cette hypothèse illustre le fait que dans une économie au rapport très élevé entre prélèvements libérateurs et PIB, presque tous les instruments fiscaux sont, à la marge, porteurs de distorsions, et leur allègement, de promesses. Du point de vue de l'action des pouvoirs publics, la question centrale est de savoir quels sont les instruments aux distorsions les plus fortes à la marge, c'est-à-dire où peuvent être libérés les effets dynamiques les plus forts dès lors qu'on est prêt à supporter un manque à gagner fiscal donné.
2. Le nouveau programme gouvernemental publié en novembre 2007 livre quelques indications supplémentaires sur la réforme fiscale à venir. Le gel fiscal instauré en 2001, qui dispose qu'aucun taux d'imposition ne peut être augmenté et que les taxes immobilières ne peuvent croître en termes nominaux, ne sera aucunement modifié. Une nouvelle commission fiscale est chargée de proposer des modèles pour une réforme fiscale, compte tenu du mandat suivant : 1) opérer une réduction substantielle de l'impôt sur le revenu d'activité – y compris au niveau des taux marginaux – pour stimuler l'offre de travail et promouvoir l'entrepreneuriat; 2) la réforme fiscale devrait appuyer les ambitions environnementales du gouvernement en incitant les particuliers et les entreprises à économiser l'énergie; 3) la réforme fiscale devrait se traduire par une structure distributive équilibrée; 4) les effets économiques à long terme devraient correspondre aux objectifs de la Stratégie 2015 et se révéler robustes dans un monde de plus en plus globalisé. La commission fiscale achèvera ses travaux au début de 2009. Il sera possible de financer la réforme en relevant certains impôts et taxes, à l'exception formelle de la taxe immobilière (*ejendomsværdiskatten*), mais les recettes ainsi engrangées devront être entièrement affectées à une diminution de l'impôt sur le revenu. En outre, dans le cadre du programme gouvernemental, les efforts de lutte contre l'évasion fiscale et de réduction des formalités administratives imposées au contribuable.
3. De 1999 à 2005, une projection démographique simple fondée sur une durée de travail constante dans les sous-catégories ventilées d'après l'âge, le sexe, etc., aurait prédit une baisse de 1½ pour cent du nombre moyen d'heures ouvrées dans l'ensemble du marché du travail.
4. Une jeune entreprise danoise de biotechnologie très prometteuse a récemment créé la surprise en annonçant qu'elle envisageait de transférer la plupart de ses activités de recherche à l'étranger, peut-être au Royaume-Uni, en raison des difficultés qu'elle éprouve à conserver du personnel international avec le régime fiscal danois; elle va transférer d'autres activités en Hongrie pour bénéficier de la présence d'équipements spéciaux de laboratoire. Cette jeune pousse, Glycom, a été créée à l'Université technique du Danemark il y a quelques années et détient aujourd'hui une position enviable dans les biotechnologies liées aux molécules de sucre pour l'alimentation infantile. Une grande partie de son personnel vient de l'étranger : Allemagne, Australie, Autriche, Cuba et Hongrie notamment. Ce sujet a fait l'objet d'un article dans le journal *Børsen* le 8 octobre 2007.
5. Sachant que le revenu moyen à temps complet est de 353 000 DKK (estimés) en 2008, le premier conjoint gagne 460 000 DKK, et le second 300 000 DKK. Le premier est donc très au-dessus du seuil des tranches d'imposition intermédiaire et supérieure (coefficient marginal de 63 %), tandis que le second se situe au-dessous (coefficient marginal de 41 %, mais comme l'abattement, dans la tranche intermédiaire, peut être partagé par le couple, le coefficient marginal effectif atteint 47 %). Le revenu disponible augmente donc de 37 000 DKK lorsque la hausse de salaire est de 100 000 DKK, et baisse de 21 200 DKK du fait de la diminution salariale de 40 000 DKK, ce qui revient à un gain cumulé de 15 800 DKK. Dans le même temps, le revenu gagné au niveau des cotisations sociales et de l'imposition du revenu est de 63 000 – 18 800 = 44 200 DKK, et l'économie en taxes sur la consommation atteint 3 200 DKK. Le surcroît brut de revenu du couple, 60 000 DKK, est taxé à 79 % lorsqu'on additionne les effets des cotisations sociales, de l'impôt sur le revenu et des taxes sur la consommation.
6. Estimation avancée par le Professeur P. Birch Sørensen, président du Conseil économique, lors d'une conférence sur la fiscalité, et rapportée le 9 octobre 2007 par le journal *Børsen*.

Bibliographie

- Bassanini, A., J. Rasmussen et S. Scarpetta (1999), « The economic effects of employment-conditional income support schemes for the low-paid – an illustration from a CGE model applied to four OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 224, OCDE, Paris.

- Blomquist, N.S. et U. Hansson-Brusewitz (1990), « The Effect of Taxes on Male and Female Labour Supply in Sweden », *The Journal of Human Resources*, vol. 25, n° 3.
- Borjas, G.J. (1987), « Self-Selection and the Earnings of Immigrants », *American Economic Review*, n° 77, p. 531-553.
- Burniaux, J.-M. (2008), « Annual hours worked: Cross-country comparable Data : Methodology and Synthetic Results », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Causa, O. (2008), « Explaining differences in hours worked among OECD countries: an empirical analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Commission européenne (2007), « Le travail non déclaré au sein de l'Union européenne », *Eurobaromètre spécial*, n° 284, octobre.
- Evers M., R.A. de Mooij et D.J. van Vuuren (2006), « What explains the Variation in Estimates of Labour Supply Elasticities? », *Tinbergen Institute Discussion Paper*, n° 2006-017/3.
- Gouvernement danois (2007a), *Mod nye mål – Danmark 2015* [Vers de nouveaux objectifs – Danemark 2015], août.
- Gouvernement danois (2007b), *Arbejdsudbudseffekter af skatnedsættelserne* (Effets des réductions d'impôts sur l'offre de travail), note de réflexion, ministère des Finances, www.fm.dk/db/filarkiv/18474/Arbejdsudbudseffekter.pdf.
- Gouvernement danois (2007c), *Mulighedernes Samfund* [Une société pleine d'opportunités], programme gouvernemental publié le 22 novembre à la suite des élections parlementaires du 13 novembre 2007.
- Gruber J. et E. Saez (2004), « The elasticity of taxable income: Evidence and implications », *Journal of Public Economics*, n° 84, p. 1-32.
- Holmlund, B. et M. Söderström (2007), « Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach », *Document de travail économique de l'Université d'Uppsala*, n° 2007:25.
- Immervoll, H., H.J. Kleven, C.T. Kreiner et E. Saez (2007), « Welfare reform in European countries: a microsimulation analysis », *The Economic Journal*, vol. 117, n° 516, p. 1-44.
- Kleven, H.J. et C.T. Kreiner (2007), « Beskatning af arbejdsindkomst i Danmark » [Taxation du revenu du travail au Danemark], chapitre 7, dans T. Tranæs (dir. pub.) (2006), *Skat, arbejde og lighed*, Gyldendal.
- Kopczuk, W. (2005), « Tax bases, tax rates and the elasticity of reported income », *Journal of Public Economics*, n° 89, p. 2093-2119.
- Ljunge, M. et K. Ragan (2005), « Labour supply and the tax reform of the century », document de travail, Université de Chicago, août.
- Ministère des Finances (2002), *Fordeling og incitamenten 2002*, ministère des Finances, Copenhague.
- Ministère des Finances (2004), *Fordeling og incitamenten 2004*, ministère des Finances, Copenhague.
- Ministère des Impôts (2007), *Status overgrænsehandel 2007* [Échanges transnationaux 2007], ministère des Impôts, Copenhague, juin.
- Nielsen, S. (2007), « Determinants of International Migration », document non publié, Confédération industrielle danoise.
- OCDE (1996), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, vol. 1996/3, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, vol. 2005/1, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, vol. 2006/7, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Objectif croissance 2007*, février, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, vol. 2007/4, OCDE, Paris.
- Rasmussen, J.H. et J. Lundsgaard (1999), « En generel ligevægtsanalyse af et beskæftigelsesfradrag » [Une analyse EGC d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail], *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 137.
- Schneider, F. (2004), « The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003 », *IZA Discussion Paper Series*, n° 1431, décembre, Institute for the Study of Labour, Bonn.

Chapitre 5

La santé : un défi budgétaire majeur

Des améliorations ont été apportées au système de santé danois ces dernières années. Cependant, il faut s'attendre pour la période à venir à de nouvelles pressions dues à la mise au point de nouvelles techniques médicales coûteuses permettant de traiter un plus grand nombre de pathologies ainsi qu'à la nécessité de réduire les temps d'attente et d'offrir des soins individualisés pour répondre aux souhaits des citoyens. La gestion des dépenses de santé représente sans doute le principal défi budgétaire des prochaines décennies. Il devrait être possible de préserver le système d'assurance-maladie universel financé sur les recettes fiscales générales, mais il faudra pour cela poursuivre les efforts d'amélioration de l'efficacité en procédant à des ajustements organisationnels, en affinant les incitations économiques et en adoptant des méthodes de traitement plus économiques. Parallèlement, une plus grande priorité devrait être assignée à la promotion d'une alimentation plus saine et d'une meilleure hygiène de vie, et le système dans son ensemble devrait davantage viser à éviter d'exclure du marché du travail les personnes qui ont des problèmes de santé.

La santé bénéficie d'un haut degré de priorité : c'est le domaine dans lequel les dépenses publiques augmentent le plus rapidement et, étant donné les projets ambitieux du gouvernement concernant un traitement plus précoce du cancer et des maladies cardiovasculaires et les investissements massifs prévus dans la construction de nouveaux hôpitaux, cette tendance semble devoir se poursuivre. Sur cette toile de fond, le chapitre commence par une mise en perspective de la situation de la santé au Danemark par comparaison avec les autres pays. Il examine ensuite l'évolution des dépenses afin de déterminer les facteurs qui vont probablement faire augmenter les coûts à l'avenir, en distinguant entre les progrès des techniques médicales, le vieillissement et la progression des revenus, entraînant des pressions salariales et un renforcement général des attentes des citoyens en matière de services. Sont ensuite analysées trois stratégies différentes mais potentiellement complémentaires pour répondre à la demande croissante de dépenses de santé tout en préservant l'intégrité des éléments essentiels du système danois, fondé sur l'assurance publique universelle (encadré 5.1) :

- Légère modification de l'équilibre entre financement public et financement privé, notamment en ce qui concerne les soins de longue durée.

Encadré 5.1. **Bref aperçu du système de santé danois**

Avec l'assurance-maladie publique et universelle, toute personne résidant au Danemark bénéficie de la couverture maladie financée sur fonds publics. Comme les patients ne sont appelés à participer aux dépenses de santé que dans certains domaines, comme les produits pharmaceutiques et les soins dentaires, les dépenses publiques de santé sont parmi les plus élevées de la zone OCDE. Les hôpitaux sont presque exclusivement publics, tandis que les soins primaires et de nombreux soins spécialisés sont assurés par des médecins libéraux. Tous ces services, de même que la prise en charge partielle des produits pharmaceutiques, sont financés sur les budgets des collectivités régionales. Les ressources des régions proviennent de l'administration centrale, sous la forme de dotations globales (79 %) et de subventions au titre de l'augmentation des activités par rapport aux années précédentes (3 %), ainsi que de cofinancements communaux plus limités, subdivisés en dotations globales (7 %) et en subventions liées au volume d'activité lorsque les résidents des communes utilisent des services de santé régionaux (12 %). Tous les contribuables sont assujettis à la cotisation d'assurance-maladie de 8 % prélevée par l'administration centrale, mais le lien entre celle-ci et les soins de santé est purement théorique. Les communes lèvent des impôts sur le revenu qui servent à financer leurs transferts aux régions, ainsi que les mesures de prévention et les soins de longue durée, y compris la réadaptation post-hospitalière, activités qui relèvent de leur responsabilité. L'approbation des nouveaux médicaments et traitements, de même que d'autres fonctions de surveillance, relèvent de l'administration centrale. Les régions sont responsables de la recherche médicale, l'objectif étant de créer des pôles de recherche régionaux au voisinage des hôpitaux.

- Amélioration de l'efficacité grâce à des mesures touchant les ressources humaines, à des incitations de financement, à la possibilité de choix et à la mise en place de méthodes de traitement plus économiques.
- Renforcement du lien entre soins de santé et mesures d'insertion professionnelle, l'objectif étant de réduire le nombre de personnes sans emploi pour raisons de santé.

État de santé, hygiène de vie et accès aux soins

Pendant des décennies, le Danemark a vu sa position relative en termes d'espérance de vie se dégrader par rapport à d'autres pays, mais la situation s'est inversée depuis quelque temps. Depuis le milieu des années 90, l'espérance de vie à la naissance a progressé de 3 ans pour les hommes et de 2½ ans pour les femmes (graphique 5.1). L'espérance de vie est encore relativement faible si l'on se place dans une optique internationale, mais l'écart avec les autres pays nordiques, qui s'était creusé, s'est rétréci et n'était plus que de 2½ ans pour les femmes et de 2 ans pour les hommes en 2005.

Les principales pathologies mortelles

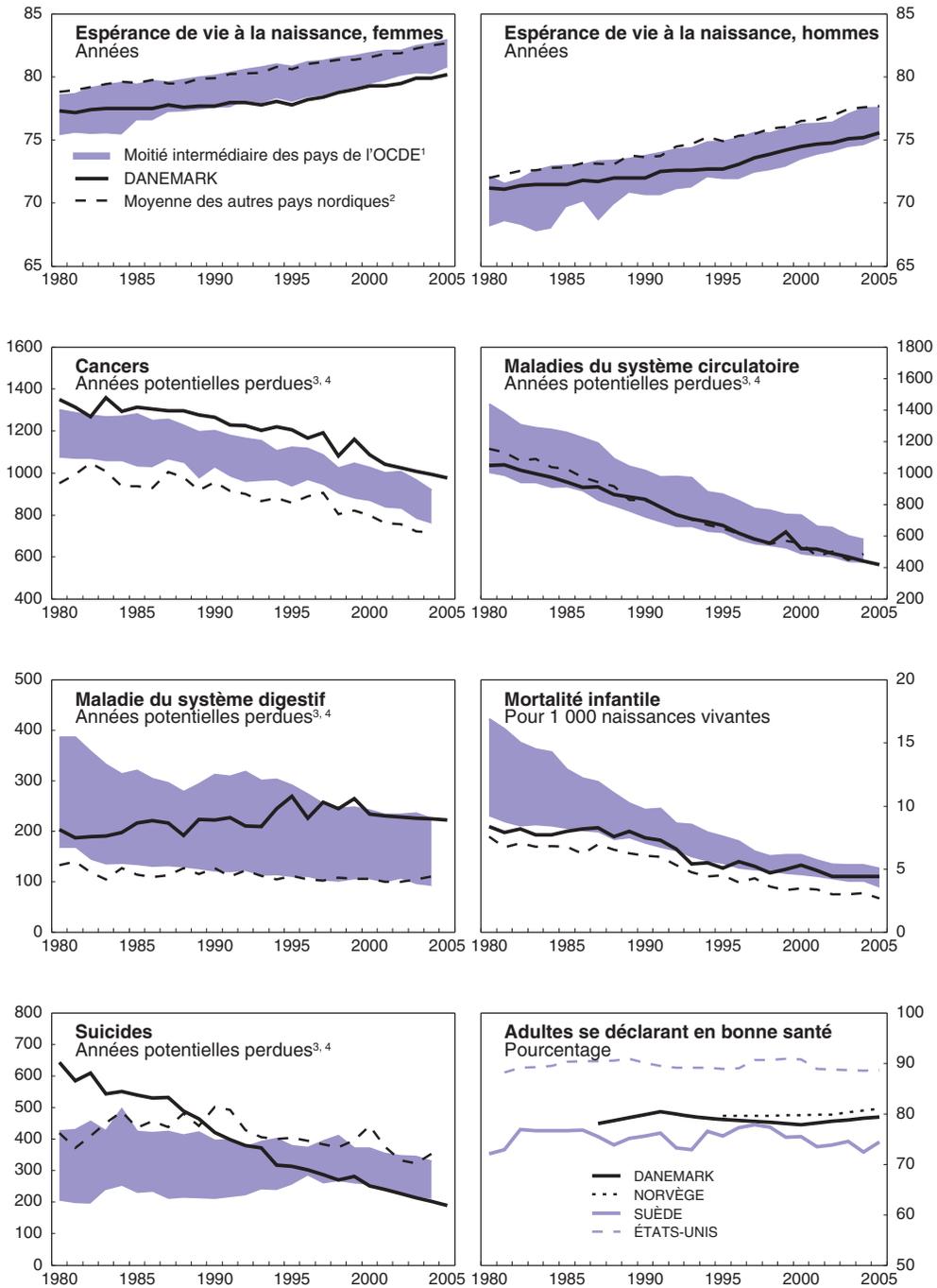
Parmi les causes de décès prématurés, le cancer est manifestement la plus importante. Près de cinquante mille années de vie potentielles sont perdues chaque année du fait du décès de personnes de moins de 70 ans des suites d'un cancer. En termes absolus, les cancers sont plusieurs fois plus importants que les autres grands groupes de pathologies en tant que cause de décès prématurés. De plus, la mortalité par cancer au Danemark reste relativement élevée, en dépit des améliorations observées ces dernières années. Pour quelques catégories de cancers, comme celui du poumon, les taux de mortalité sont proches de la moyenne OCDE, mais les taux de mortalité normalisés attribuables au cancer du sein sont nettement supérieurs à ceux de tous les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2007a). Outre les facteurs liés à l'hygiène de vie, la forte mortalité par cancer s'explique sans doute en partie par les insuffisances antérieures concernant l'attention donnée aux soins et la qualité de ces derniers. Il y a quelques années, des comparaisons internationales ont révélé que la probabilité de survie à certaines échéances après le diagnostic initial était plus faible que dans d'autres pays comparables (Coleman et al., 2003). Cela étant, des données plus récentes témoignent d'une nette amélioration (OCDE, 2007a). Dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'une grande partie des débats concernant la santé au Danemark se focalisent sur le cancer et que le gouvernement ait pris un certain nombre de mesures opportunes destinées à permettre un diagnostic plus précoce et à faciliter l'accès au traitement de cette maladie (gouvernement danois, 2007a).

La situation est beaucoup plus satisfaisante en ce qui concerne les maladies cardiovasculaires et la mortalité infantile. En revanche, les maladies du système digestif mériteraient sans doute une attention plus soutenue, car elles provoquent davantage de décès prématurés que dans les trois quarts des autres pays de l'OCDE.

L'évolution la plus encourageante est la diminution du nombre d'années de vie potentielles perdues imputables aux suicides, qui ne représente plus qu'un tiers de ce qu'il était en 1980. Or, on observe une évolution inverse dans les autres pays. En un quart de siècle, le Danemark a vu sa position relative se modifier radicalement, pour devenir l'un des pays de l'OCDE où les décès prématurés dus aux suicides jouent un rôle relativement limité. Étant donné que le suicide est un assez bon indicateur de l'incidence de graves problèmes de santé mentale, cette diminution est probablement attribuable à une amélioration de la prise en charge des maladies mentales.

Graphique 5.1. Indicateurs de santé

Femmes et hommes confondus, sauf indication contraire



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263622213358>

1. La partie ombrée correspond aux deux quartiles moyens, soit la moitié des pays de l'OCDE.
2. Moyenne simple de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède.
3. Les années de vie potentielles perdues (AVPP) correspondent aux décès prématurés pour 100 000 personnes entre 0 et 69 ans : un décès à 5 ans représente 65 années perdues, un décès à 50 ans représente 20 années perdues et les décès à 70 ans ne sont pas comptabilisés.
4. Du fait de la modification du système informatique utilisé pour la collecte des données, les statistiques de mortalité sur la période 2002-04 ne sont pas encore disponibles pour le Danemark. Cependant, les définitions utilisées étant les mêmes que précédemment, il ne devrait pas y avoir de rupture entre 2001 et 2005.

Source : Éco-Santé OCDE 2007, octobre 2007, et Conseil national de la santé pour les données les plus récentes concernant les causes de décès.

Traditionnellement, on considère au Danemark que les soins aux personnes âgées doivent avoir pour objet d'ajouter « de la vie aux années » plutôt que « des années à la vie ». Il est difficile de dire précisément dans quelle mesure le système respecte cet objectif et de procéder à des comparaisons internationales. D'après un certain nombre d'enquêtes, la plupart des adultes, personnes âgées comprises, déclarent être en bonne santé et généralement satisfaits de leur vie.

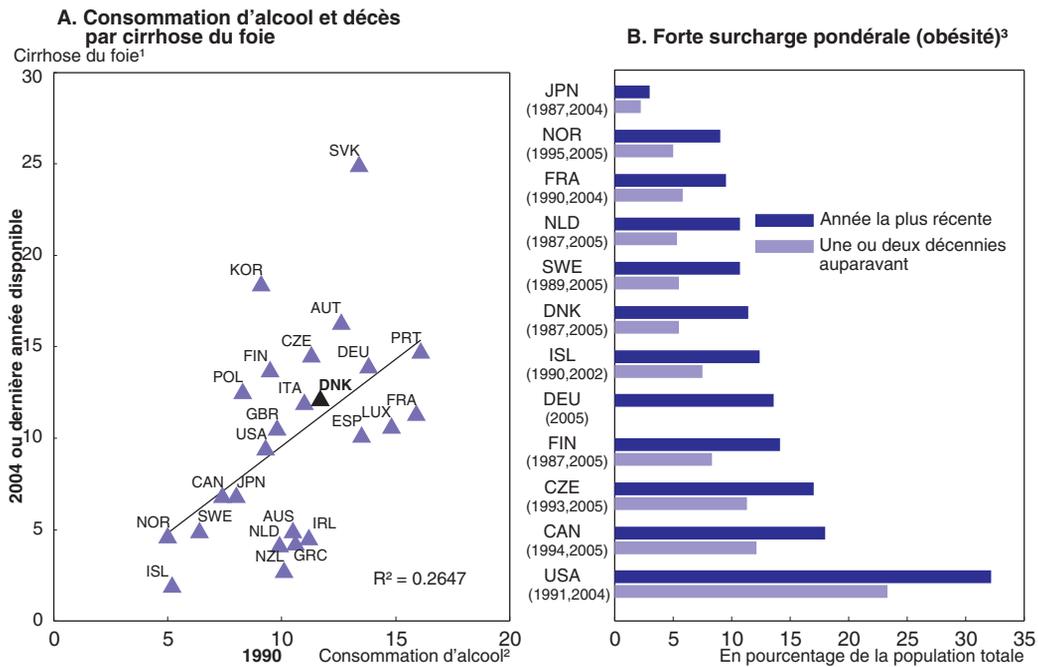
Le mode de vie danois

L'hygiène de vie est un paramètre auquel les décideurs devraient accorder davantage d'attention. Les différences observées entre pays en termes d'espérance de vie et de mortalité prématurée semblent tenir davantage à des facteurs environnementaux au sens large qu'au niveau des dépenses de santé ou des services médicaux (Or, 2000). Une commission créée par les pouvoirs publics dans les années 90 a estimé qu'une mauvaise hygiène de vie était la principale raison de la faible augmentation de l'espérance de vie observée au Danemark à l'époque (Juel, 2004). C'est pourquoi, dans une étude récente, des spécialistes britanniques du secteur de la santé ont considéré que, pour le système de santé danois dans son ensemble, le plus important était aujourd'hui de renforcer les mesures de santé publique destinées à remédier à une mauvaise hygiène de vie (Hurst, 2002).

Traditionnellement, le tabagisme est un problème de santé majeur au Danemark, mais la situation s'est améliorée. En 1980, la moitié de la population adulte – soit une proportion plus importante que dans aucun autre pays de l'OCDE depuis lors – fumait quotidiennement. Grâce en partie à des campagnes de santé publique, la proportion de fumeurs quotidiens a été réduite de moitié, tombant à un niveau à peine supérieur à la moyenne OCDE de 24 %. En revanche, la consommation d'alcool est restée : 14 bouteilles de bière ou 2.6 bouteilles de vin par semaine et par adulte depuis 1980. Ce niveau de consommation, élevé par rapport aux recommandations de santé publique, est supérieur à la moyenne OCDE. En effet, dans la plupart des pays d'Europe continentale la consommation d'alcool a diminué au cours des dernières décennies. Elle accuse une hausse tendancielle dans les autres pays nordiques également, mais en Norvège et en Suède, elle reste voisine de la moitié de la consommation danoise, tandis que les Finlandais aussi boivent moins que les Danois. Cette question doit retenir l'attention en particulier parce que la consommation excessive d'alcool et de drogues douces parmi les jeunes semble augmenter, ce qui a non seulement des répercussions néfastes à long terme sur leur santé, mais aussi des effets plus immédiats sur leurs études.

Les habitudes de vie n'influent sur l'état de santé et les dépenses de santé qu'au bout de quelques décennies. Il est possible que le tabagisme des années passées n'ait pas encore produit tous ses effets¹ et l'on observe d'ailleurs une certaine corrélation, dans l'ensemble des pays, entre la fréquence des décès dus à des maladies liées à la consommation d'alcool, comme la cirrhose du foie, et la consommation passée d'alcool (graphique 5.2)². Compte tenu de ce décalage temporel, il est de la plus haute importance de se préoccuper des comportements à risque à mesure qu'ils apparaissent. Le surpoids important (obésité), par exemple, est un problème qui, dans beaucoup de pays, est devenu deux fois plus courant au cours des vingt dernières années. Au Danemark, l'augmentation de l'obésité est aussi marquée qu'ailleurs, mais le niveau atteint jusqu'ici est encore modéré (graphique 5.2). L'obésité est un facteur de risque connu pour une série de problèmes de santé comme l'hypertension, l'excès de cholestérol, le diabète, les maladies cardiovasculaires, l'asthme et certaines formes de cancer. Aux États-Unis, on estime que cette pathologie engendre

Graphique 5.2. L'hygiène de vie joue un rôle important



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263635133141>

- Décès pour 100 000 habitants.
- Litres d'alcool vendus chaque année par personne de 15 ans et plus.
- L'obésité se définit comme un indice de masse corporelle (IMC) supérieur à 30. L'IMC d'un adulte est calculé de la manière suivante : poids en kilogrammes/(taille en mètres). Une personne mesurant 1.80 m sera donc considérée comme obèse si son poids dépasse 97 kg. Différentes méthodes sont utilisées pour calculer ce poids suivant les pays; voir OCDE (2007a), *Panorama de la santé*.

Source : *Éco-Santé OCDE 2007*, octobre 2007.

déjà, pour la collectivité, des coûts supérieurs à ceux qui sont liés à la fois au tabagisme et à la consommation excessive d'alcool (Sturm, 2002).

Il faut donc se féliciter de l'intention manifestée par le gouvernement de créer une commission de prévention. L'objectif déclaré d'un allongement de trois ans de l'espérance de vie moyenne au cours des dix prochaines années est assez ambitieux, mais cette approche pourrait contribuer à mettre en lumière les initiatives dont les effets sont avérés. Les autorités ont l'intention de donner à tous les enfants fréquentant des crèches et des garderies ou scolarisés la possibilité de se nourrir sainement et de consacrer une partie de leur temps à l'exercice physique, d'interdire la vente de cigarettes aux jeunes de moins de 18 ans, comme c'est déjà le cas en Finlande, en Norvège et en Suède, de détaxer les abonnements payés par l'employeur à des établissements de culture physique et à des installations sportives similaires, et de revoir les plans d'urbanisme de manière à privilégier les pistes cyclables, les espaces verts et d'autres équipements adaptés à l'exercice physique (gouvernement danois, 2007a).

La commission sera chargée d'examiner les avantages et les inconvénients de la mise en place d'une taxe sur la valeur ajoutée à taux réduit sur les fruits et légumes. En effet, l'adaptation du régime alimentaire est importante : la consommation de graisses animales est élevée et s'accroît progressivement au Danemark, contrairement à ce que l'on observe, par exemple, au Royaume-Uni, où elle a nettement diminué au profit des graisses végétales. Cette situation explique sans doute dans une assez large mesure la lenteur de la

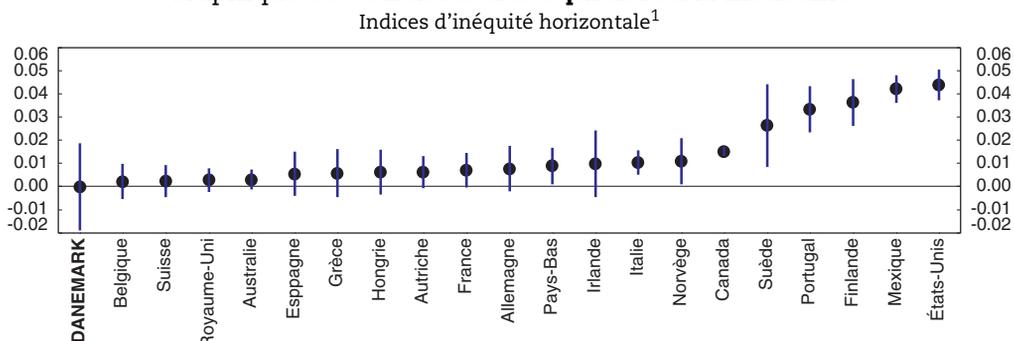
progression de l'espérance de vie au Danemark au cours des décennies passées (Kesteloot, 2006). Cependant, une TVA à taux réduit sur les fruits et légumes rendrait le système fiscal encore plus complexe et viendrait alourdir les charges administratives qui pèsent sur les entreprises dans une proportion qui serait sans doute sans commune mesure avec ses effets positifs sur la santé. La prise en charge par l'État d'une amélioration de la qualité des cantines scolaires serait sans doute préférable, mais il faudrait également veiller à bien cibler ce type de mesure. Par exemple, pour déterminer à quel niveau doivent se situer les subventions pour inciter les parents à choisir des repas scolaires de meilleure qualité pour leurs enfants, différentes formules de paiement pourraient être instituées suivant les établissements dans le cadre d'une étude pilote contrôlée. Il y aurait également lieu d'envisager de modifier les subventions agricoles, car on a pu voir récemment en Europe orientale que des réductions des subventions à la production animale avaient des effets positifs considérables sur l'espérance de vie par le biais d'une diminution de l'incidence des maladies cardiovasculaires (Zatonski et Willett, 2005).

La promotion d'habitudes saines en matière de consommation d'alcool devrait aussi figurer au premier plan des travaux d'élaboration de la stratégie nationale de prévention qui doit être lancée en 2009. Une option consisterait à offrir davantage de conseils, en particulier aux parents et aux jeunes, comme le fait la nouvelle stratégie adoptée au Royaume-Uni pour promouvoir une consommation d'alcool saine, mesurée et conviviale (HM Government, 2007). Un relèvement des taxes sur l'alcool pourrait aussi être envisagé dans la mesure où les achats transfrontaliers seront moins tentants lorsque la Suède aura elle aussi alourdi les taxes sur la bière et le tabac, en 2008 (ministère des Finances de la Suède, 2007).

Accès aux soins et équité

L'état de santé est une caractéristique relativement inéquitable en ce sens que les personnes qui ont peu de revenus ou sont en marge de la collectivité vivent généralement moins longtemps que les autres, en particulier parce qu'elles ont une plus mauvaise hygiène de vie. Or, le système de santé danois se distingue des systèmes des autres pays par le fait qu'il assure le même accès à la médecine aux personnes ayant des revenus différents mais un état de santé similaire d'après leurs propres déclarations (graphique 5.3)³. Néanmoins,

Graphique 5.3. Un accès très équitable à la médecine



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263653662500>

1. Les points sont des indices d'inégalité horizontale représentant l'inégalité de la probabilité d'au moins une consultation médicale (par an) entre les différents quintiles de revenus une fois prises en compte les différences de besoins (état de santé autodéclaré). Des valeurs positives témoignent d'une inégalité en faveur des ménages aisés et des valeurs négatives témoignent d'une inégalité en faveur des ménages démunis. Les lignes verticales représentent l'intervalle de confiance de 95 %.

Source : Van Doorslaer, E. et C. Masseria (2004) « Income Related Inequality in the Use of Medical Care in 21 OECD countries », Documents de travail de l'OCDE sur la santé, n° 14.

l'équité doit rester au centre des préoccupations : en aidant mieux les personnes qui ont des problèmes de santé à éviter de se retrouver en congé de maladie pendant de longues périodes, dans des emplois aidés et, finalement, en invalidité, le système de santé pourrait contribuer davantage encore à réduire les inégalités de revenus.

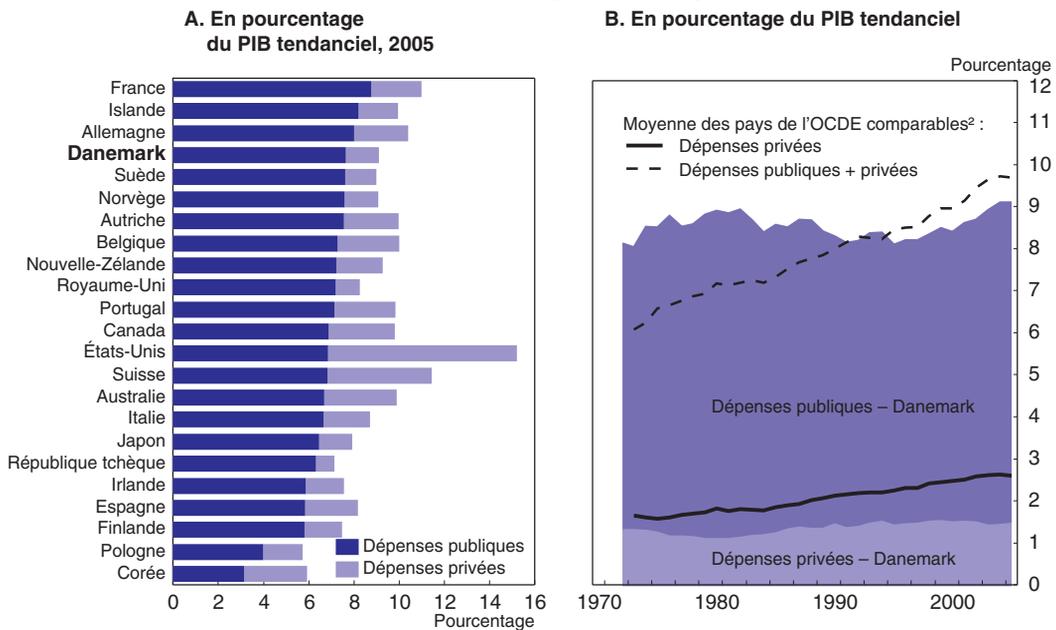
Dépenses de santé et soins de longue durée : quelles perspectives?

Les dépenses publiques de santé (à l'inclusion des soins de longue durée) sont relativement élevées, tandis que les dépenses privées sont relativement faibles. Avec 7.6 % de son PIB consacrés aux dépenses publiques de santé, le Danemark se situe au quatrième rang des pays de l'OCDE, après la France, l'Islande et l'Allemagne (graphique 5.4). Cependant, comme les dépenses privées sont assez limitées, les dépenses totales de santé sont proches de la moyenne OCDE. De ce point de vue, la situation du Danemark est très comparable à celle de ses deux voisins nordiques immédiats, la Norvège et la Suède, alors que la Finlande consacre une part un peu moins importante de son PIB à la santé.

En 1980, déjà, les dépenses de santé atteignaient le même niveau qu'aujourd'hui en proportion du PIB. Cette situation est le résultat de l'expansion rapide du secteur public

Graphique 5.4. Dépenses de santé

Services de soins de longue durée compris¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263657436877>

1. Les chiffres indiqués dans ce graphique correspondent aux définitions des dépenses de santé établies par l'OCDE. Il comprennent notamment les *services de soins de longue durée* (HC.3 dans la *Classification internationale pour les comptes de la santé*, ICHA), c'est-à-dire les soins prodigués de façon constante aux personnes ayant une capacité fonctionnelle physique ou cognitive réduite, qui ont donc besoin d'aide dans les activités de la vie quotidienne (AVQ) : prendre un bain, s'habiller, manger, se lever et se coucher, et se déplacer. Ils peuvent être assurés à domicile ou dans divers types d'institutions. Ce poste est désigné au Danemark sous le nom de *personlig pleje*, et les dépenses publiques correspondantes ont atteint 1.7 % du PIB en 2005. En revanche, les *services sociaux en nature* (HC.R.6.1 de l'ICHA) sont exclus de la définition des dépenses de santé établie par l'OCDE. Cette partie des soins de longue durée concerne certains actes de la vie quotidienne comme le ménage, la préparation des repas, le transport et les activités collectives. Ces services sont désignés au Danemark sous le nom de *praktisk hjælp*, et les dépenses publiques correspondantes ont atteint 0.4 % du PIB en 2005.
2. Moyenne simple des pays suivants : AUS, AUT, CAN, FIN, FRA, ISL, JPN, NLD, NOR, SWE, GBR, USA, qui ont tous affiché un écart de revenu limité et stable vis-à-vis du Danemark au cours de la période considérée.

Source : Éco-Santé OCDE 2007, octobre 2007, et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

dans les années 60 et 70, expansion qui n'a pas toujours été bien gérée et qui a donc permis de continuer à améliorer les soins de santé au cours des décennies suivantes sans avoir à accroître leur part dans le PIB (graphique 5.4). Une évolution comparable a eu lieu en Suède (OCDE, 2005a), à la différence de ce qui s'est produit dans d'autres pays de l'OCDE comparables, où la part moyenne des dépenses de santé dans le PIB était un peu plus faible au départ, mais s'est accrue régulièrement d'un point par décennie. Les dépenses de santé totales du Danemark ont été d'autant plus stables que les dépenses publiques et privées ont tendance à se compenser mutuellement, en partie sous l'effet de l'augmentation de la participation financière des patients au cours des années 80, notamment pour les produits pharmaceutiques. Avec la progression rapide des dépenses que l'on observe actuellement, cependant, les dépenses privées se sont accrues exactement au même rythme que le PIB, ce qui signifie que l'importance relative des dépenses privées a diminué, revenant de 18 % des dépenses de santé totales en 1998 à 16 % en 2005 – niveau identique à celui du début années 70.

Alors que les dépenses ont modérément augmenté durant les années 80 et 90, la santé est devenue au cours de la période récente le poste de la consommation publique qui a connu la croissance la plus rapide. Entre 2002 et 2006, les dépenses publiques de santé ont augmenté de 3 % l'an en moyenne en termes réels. Compte tenu des conventions appliquées dans la comptabilité nationale danoise, cela signifie que les effectifs, les équipements et les fournitures ont augmenté de 3 % par an en volume, à quoi il faut ajouter les gains de productivité dus à une meilleure organisation du travail⁴. Dans ces conditions, il faut s'interroger sur les perspectives d'évolution à long terme des dépenses de santé, en particulier pour éviter qu'elles ne s'accroissent dans des proportions excessives et ne rendent nécessaires de douloureux ajustements à l'avenir.

Facteurs d'augmentation des coûts et des dépenses

Il est difficile de dire à quelle augmentation de la demande de soins de santé et de soins de longue durée il faut s'attendre pour l'avenir. Plusieurs scénarios peuvent néanmoins être utilisés pour illustrer comment les différents facteurs d'augmentation (démographie, hygiène de vie, revenus et techniques médicales) pourraient influencer sur la demande.

Le facteur le plus prévisible est le vieillissement. Cela ne veut pas dire que l'accroissement de la longévité, en soi, a nécessairement un impact. Une personne moyenne pourra fort bien passer ses années de vie supplémentaires en bonne santé, si bien que l'allongement de la longévité aura simplement pour effet de différer les soins de santé et de longue durée qui deviennent généralement nécessaires en fin de vie. Cependant, même dans l'hypothèse d'un « vieillissement en bonne santé », les dépenses publiques devraient augmenter de 0.3 % du PIB pour les soins de santé et de 0.7 % du PIB pour les soins de longue durée d'ici à 2050, parce qu'une proportion plus importante de la population sera âgée et en fin de vie (tableau 5.1). Les dépenses ne pourraient baisser que si le vieillissement s'accompagnait d'une diminution de la morbidité et de l'invalidité, de sorte que la période pendant laquelle une personne moyenne a besoin de soins coûteux en fin de vie serait raccourcie. En revanche, si la durée des périodes de maladie et d'invalidité en fin de vie augmente et que les années de vie supplémentaires ne se déroulent pas en bonne santé, les dépenses publiques s'accroîtraient d'environ 2 % du PIB, soins de santé et de longue durée confondus. Ce chiffre est légèrement inférieur au point médian de la fourchette observée pour les autres pays (Oliveira Martins et de la Maisonnette, 2006). De

plus, les tendances actuelles en matière d'obésité pourraient entraîner une augmentation prononcée de l'invalidité, de plus en plus d'adultes ayant besoin de soins de longue durée à un âge moins avancé qu'aujourd'hui; si elle n'est pas jugulée, cette évolution pourrait à elle seule majorer les dépenses de soins de longue durée de l'équivalent de 1.6 % du PIB à l'horizon 2050 (tableau 5.1).

L'hygiène de vie est donc l'un des principaux déterminants non seulement de la longévité, mais aussi des dépenses de santé. D'après une étude réalisée au Royaume-Uni, les différences dans l'évolution des dépenses publiques pourraient atteindre 2 % du PIB au bout de 20 ans, si l'on compare les deux scénarios suivants : l'un dans lequel la population ne cherche pratiquement pas à modifier son hygiène de vie, débouchant sur le maintien de l'état de santé de la population à un niveau constant ou sur sa détérioration, et l'autre dans lequel la population prend les choses en main et où les services de santé sont plus réactifs en termes de productivité et d'adoption des nouvelles technologies, en particulier sur le plan de la prévention (Wanless, 2002 et 2004).

Les niveaux de PIB et de revenu national semblent étroitement corrélés avec les dépenses de santé, à la fois dans la durée et dans l'ensemble des pays. Cette corrélation globale masque toutefois un ensemble complexe de relations de causalité :

- Pour attirer du personnel et de nouveaux étudiants dans le secteur de la santé, il faudra que les rémunérations y progressent au même rythme que dans les autres secteurs. Au Danemark, ce lien est institutionnalisé par le mécanisme automatique intégré aux accords salariaux du secteur public, en vertu duquel les salaires s'ajustent en fonction des évolutions passées des salaires du secteur privé. Les augmentations de salaire peuvent s'accompagner de gains de productivité dans certaines branches du secteur de la santé, mais cela n'est pas possible pour les soins de longue durée, par exemple. Dans ce cas, la loi de Baumol se vérifie : les dépenses peuvent augmenter substantiellement même si les services ne s'accroissent que lentement en volume.
- Des revenus plus élevés et un sentiment d'aisance financière engendrent une augmentation de la demande de soins, à la fois du fait d'un abaissement du seuil à partir duquel une affection donnée justifie un traitement et du fait d'une élévation des attentes des citoyens en termes de services non médicaux, comme une chambre individuelle en cas d'hospitalisation, des services souples et individualisés, etc. D'après des études empiriques portant sur des échantillons de ménages, pour des niveaux donnés de technologie et de prix des soins de santé, les personnes qui ont des revenus élevés ont tendance à demander plus de soins de santé, mais peut-être pas beaucoup plus, ce qui incite à penser que l'effet de revenu proprement dit sur la demande est peut-être légèrement inférieur à l'unité (Manning *et al.*, 1987; Newhouse *et al.*, 1993; Getzen, 2000; Lundsgaard, 2008). En d'autres termes, les ménages semblent plus considérer les soins de santé comme une nécessité que comme un luxe.

En dépit de ces facteurs, il n'est pas évident que les soins de santé doivent augmenter en proportion du PIB si les prestataires de soins restent efficaces. Les progrès techniques permettant des gains de productivité globaux et la croissance des revenus ont souvent aussi des applications dans le secteur de la santé : les mêmes technologies informatiques qui permettent de rationaliser les circuits d'approvisionnement et d'accroître la productivité dans le commerce de détail peuvent servir à traiter les informations concernant les patients et à améliorer les aspects logistiques des relations entre différents prestataires en contact avec le même patient. Un effet analogue se produit en ce qui

concerne les innovations générales touchant les méthodes d'organisation et de gestion. De fait, les dossiers médicaux électroniques, la coordination des soins et une meilleure gestion caractérisent à la fois les progrès récents et les priorités pour l'avenir (gouvernement danois, 2007b et 2007c). L'adoption de ces innovations technologiques a pour effet direct d'abaisser le coût d'un volume donné de soins. Tant que l'offre d'un traitement donné dépend de considérations d'efficacité médicale et non de prix, les dépenses de santé peuvent rester constantes, voire diminuer en proportion du PIB. C'est ce qui ressort du modèle présenté à l'annexe 5.A1, conçu de manière à refléter les principales caractéristiques du système de santé danois.

Cependant, l'innovation médicale élargit constamment l'éventail des affections qui peuvent être traitées. Les médicaments récemment brevetés continuent de gagner en efficacité, mais souvent pour un coût élevé⁵. Les équipements avancés d'imagerie médicale, comme les appareils d'imagerie par résonance magnétique (IRM), sont un autre exemple de techniques médicales qui n'auraient pas pu être utilisées il y a quelques décennies même si l'on avait pu les financer, tout simplement parce qu'elles n'existaient pas.

D'autres innovations aboutissent à des techniques et pratiques médicales qui permettent de traiter certaines affections à un moindre coût que précédemment. Les produits pharmaceutiques utilisés dans le traitement des maladies cardiovasculaires en sont un bon exemple. L'évolution des caractéristiques des patients peut aussi être importante : les cohortes qui vont devenir âgées au cours des prochaines décennies ont en moyenne un niveau d'études plus élevé que les personnes âgées d'aujourd'hui et une meilleure maîtrise de l'informatique. Cela signifie qu'elles pourront assumer davantage de responsabilités dans le suivi et la prise en charge de leurs affections chroniques, d'où un moindre besoin de consultations fréquentes à l'hôpital.

Globalement, la question de savoir si les dépenses de santé doivent augmenter ou diminuer en proportion du PIB dépend du poids respectif des innovations générales porteuses de gains de productivité, de l'apparition de techniques médicales repoussant les limites des possibilités de traitement et de leur remplacement progressif par des solutions plus économiques. Au cours des dernières décennies, les dépenses de santé ont progressé dans la plupart des pays de l'OCDE alors même que nombre de nouveaux traitements étaient mis au point. Les progrès de la biochimie, les nanotechnologies et la capacité de modifier des organismes au niveau moléculaire pourraient fort bien déboucher au cours des prochaines décennies sur un vaste potentiel d'innovations pharmaceutiques allant bien au-delà de la R-D actuelle. Si tel est le cas, les dépenses de santé augmenteront encore de l'équivalent de 1.8 % du PIB, abstraction faite des effets démographiques, si l'on retient comme hypothèse un doublement de la gamme des affections pouvant être traitées et une progression deux fois plus lente des avancées médicales porteuses d'économies à l'horizon 2050 (tableau 5.1).

Il sera donc d'autant plus important de continuer d'apporter des améliorations générales aux méthodes de travail, aux opérations logistiques, aux communications, à la gestion, etc., de manière à renforcer l'efficacité économique des soins de santé. Sinon, la « maladie des coûts » de Baumol pourrait entraîner une augmentation supplémentaire des coûts équivalant à 1.2 % du PIB à l'horizon 2050 pour les soins de santé uniquement (tableau 5.1).

Aux termes de la stratégie pour 2015 adoptée par le gouvernement, la part des dépenses des services publics dans le PIB ne peut s'accroître de plus d'un demi-point entre 2005 et 2015 (chapitre 2). Le scénario combinant les hypothèses les plus défavorables présenté ici implique que la santé absorberait à elle seule – même abstraction faite des soins de longue durée – la totalité de cette marge de manœuvre, compromettant ainsi les engagements déjà pris dans d'autres domaines, comme l'éducation, ou nécessitant une nouvelle baisse des parts des dépenses liées à l'administration et à la consommation publique collective. Des simulations utilisant le modèle danois détaillé de l'agent économique rationnel aboutissent à des conclusions similaires : si, en plus de l'effet démographique, les dépenses de santé progressent de 0.4 point de plus en valeur que le PIB chaque année, l'augmentation de 1½ point de la part des dépenses de santé dans le PIB prévue à l'horizon 2050 serait multipliée par deux. La maîtrise du coût des soins de santé sera donc probablement le plus grand défi à relever pour assurer la viabilité des finances publiques (DREAM, 2006).

En ce qui concerne les soins de longue durée, on peut sans doute moins compter sur l'adoption d'innovations susceptibles de simplifier la prestation de services que dans le cas des soins de santé. Les scénarios d'évolution de la démographie et de l'état de santé reposent sur l'hypothèse que la productivité progressera deux fois plus lentement dans les soins de longue durée que dans l'ensemble de l'économie. Les progrès des technologies des communications, des appareils médicaux, de l'organisation du travail, etc., devraient en principe continuer de permettre la prestation de soins de longue durée d'une qualité donnée avec des ressources un peu plus limitées, mais si l'organisation du travail et les méthodes de travail ne s'améliorent pas comme prévu, les dépenses publiques accuseront une augmentation supplémentaire de 0.8 % du PIB à l'horizon 2050⁶. Enfin, l'accroissement des taux d'activité féminine réduira les possibilités de prise en charge informelle, qu'il sera nécessaire de remplacer par des soins de longue durée assurés par des professionnels. Ce facteur va sans doute devenir une source massive d'augmentation des coûts dans les pays d'Europe méridionale, mais aussi en Allemagne et en France. En revanche, il ne devrait avoir qu'un effet marginal au Danemark et dans la plupart des autres pays nordiques, où les taux d'activité féminine sont déjà élevés et où, de ce fait, les dépenses au titre des soins de longue durée atteignent un niveau élevé au départ (tableau 5.1).

Si l'on combine tous ces effets, les dépenses publiques consacrées aux soins de santé et de longue durée pourraient dans le pire des cas s'accroître de plus de 6 points d'ici à 2050. Il est évidemment peu probable que tous les facteurs de coûts se manifestent aussi fortement que dans ces calculs indicatifs. Mais même un simple maintien des tendances de long terme observées dans d'autres pays impliquerait un accroissement de la part de PIB de 4 points à l'horizon 2050. Cette perspective amène le Danemark à se demander s'il ne doit pas faire une plus large place au financement privé afin de ne pas être obligé d'assurer une maîtrise rigoureuse des coûts pour répondre à l'accroissement de la demande. Cette question sera examinée ci-après. L'efficacité peut et doit être renforcée, comme on le verra plus loin, mais il faut bien admettre que cela ne fera qu'atténuer la pression des dépenses, sans la neutraliser. Enfin, si des traitements nouveaux et meilleurs permettent à un plus grand nombre de personnes malades de conserver un emploi, l'augmentation des dépenses de santé sera plus supportable pour la collectivité puisque le PIB augmentera, comme on le verra à la fin du chapitre.

Tableau 5.1. **Scénarios d'évolution des dépenses publiques, 2005-2050**
En pourcentage du PIB¹

Soins de santé	Démographie et état de santé ³				Technologie ⁴		Scénario combinant les hypothèses les plus défavorables	
	Scénario de référence	Réduction de la morbidité	Augmentation de la morbidité		Pas d'amélioration des méthodes d'organisation et de travail	Innovations médicales coûteuses		
	2005	Augmentation 2005-2050			Augmentation supplémentaire 2005-2050		Augmentation 2005-2050	2050
Danemark	5.3	+0.3	-0.3	+0.9	+1.2	+1.8	+3.9	9.2
Suède	5.3	+0.0	-0.4	+0.6				
France	7.0	+0.3	-0.6	+1.4				
Royaume-Uni	6.1	+0.4	-0.4	+1.2				

Soins de longue durée ²	Démographie et état de santé ³					Technologie ⁴		Scénario combinant les hypothèses les plus défavorables	
	Scénario de référence	Réduction de l'invalidité	Augmentation de l'invalidité	Augmentation de la dépendance due à l'obésité		Pas d'amélioration des méthodes d'organisation et de travail	Augmentation du taux d'activité		
	2005	Augmentation 2005-2050				Augmentation supplémentaire	2005-2050	Augmentation 2005-2050	2050
Danemark	2.6	+0.7	+0.3	+1.1	+1.6	+0.8	+0.2	+2.6	5.2
Suède	3.3	+0.3	+0.1	+0.5	+0.9	+0.7	+0.2		
France	1.1	+1.2	+0.8	+1.6	+2.2	+0.5	+1.7		
Royaume-Uni	1.1	+1.0	+0.6	+1.5	+2.1	+0.9	+0.5		

1. Parallèlement à l'augmentation des dépenses publiques, les dépenses privées pourraient aussi accuser une hausse, mais cette hypothèse n'est pas prise en compte dans les scénarios.
2. Soins de longue durée et services sociaux de longue durée, c'est-à-dire soins personnels et aide ménagère (cf. graphique 5.4).
3. Les hypothèses concernant l'évolution démographique et l'état de santé, qui s'appuient sur les recherches menées par Oliveira Martins et de la Maisonneuve (2006), supposent une correspondance biunivoque entre le PIB et les dépenses de santé, si bien que seuls les facteurs démographiques exercent une influence. Le scénario de référence repose sur l'hypothèse d'un vieillissement en bonne santé, c'est-à-dire que les coûts des soins de santé augmentent parallèlement à la longévité, tandis que la hausse des coûts des soins de longue durée est inférieure de moitié à l'accroissement de la longévité. Dans le scénario de réduction de la morbidité, la variation des coûts est deux fois plus importante que dans le scénario de référence. Dans le scénario d'augmentation de la morbidité, les coûts restent inchangés. Dans le scénario prenant en compte l'obésité, la part de la population ayant besoin de soins de longue durée dans chaque classe d'âge augmente de 0.5 % par an.
4. Si l'on utilise les termes de l'annexe 5.A1, le premier scénario est défini par $\partial P_H / \partial T_A = 0$ et le second par le doublement de T_{HF} s'accompagnant d'une augmentation de moitié de T_{HC} .

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir du modèle décrit dans l'annexe 5.A1 et dans Oliveira Martins et de la Maisonneuve (2006).

Recherche d'un meilleur équilibre entre financement public et financement privé

Le financement sur fonds publics est une solution qui fonctionne de façon relativement satisfaisante dans le cas des soins de santé, s'il s'accompagne d'un système adéquat de participation financière des patients. À proprement parler, seule une petite partie des dépenses de santé, à savoir celles qui concernent les maladies contagieuses, ont véritablement valeur de bien public. Le traitement des fractures, des cancers et des maladies cardiaques, de même que les soins aux accidentés et les soins en urgence présentent tous les caractéristiques d'un bien privé : les prestataires peuvent exclure une personne donnée de leur couverture, et s'ils lui assurent des soins, ceux-ci mobiliseront des ressources qui seront donc indisponibles pour traiter une autre personne. Le financement sur fonds publics de ces soins se justifie donc moins que celui de la police ou

de certains aspects de la protection de l'environnement, par exemple. Cela étant, comme les traitements médicaux de certains événements catastrophiques sur le plan financier sont imprévisibles, il faut manifestement un système d'assurance. L'assurance privée volontaire ou obligatoire est une option. L'assurance publique par le biais d'un système de santé financé par l'impôt en est une autre, qui présente l'avantage d'être simple et de ne pas être forcément coûteuse : les dépenses administratives du système de santé danois sont inférieures d'au moins 0.2 point de PIB à la moyenne OCDE (graphique 5.5). L'accès de tous les citoyens à des soins financièrement abordables présente aussi d'autres avantages pour la collectivité. Une couverture complète a certes tendance à encourager la surconsommation, mais certaines recherches, comme la *RAND Experiment*, révèlent que cette tendance peut être atténuée par une participation financière modérée des patients ayant pour effet de réduire la consommation de soins de santé, étonnamment sans incidence négative notable sur l'état de santé⁷. En d'autres termes, une assurance publique couvrant la plus grande partie du coût des soins n'encourage pas sensiblement la surconsommation à condition de s'accompagner d'un système adéquat de participation financière des patients destiné à sensibiliser ceux-ci aux coûts.

Participation financière des patients

La composition des participations financières exige peut-être un réexamen : la part du total des soins de santé et de longue durée couverts par des dépenses privées a baissé de 2 points depuis la fin des années 90, et la composition des paiements directs des patients est assez difficile à rationaliser. Les patients supportent une part relativement importante du coût des produits pharmaceutiques et des soins dentaires, actes de kinésithérapie et autres actes du même ordre, tandis que les soins de longue durée et les consultations médicales sont gratuits (encadré 5.2). Ce dispositif a une nette incidence sur la composition des dépenses de santé par comparaison avec les autres pays (graphique 5.5). Alors que le volume global des dépenses de santé est voisin de la moyenne OCDE, on constate des différences dans les domaines suivants⁸ :

- Les dépenses consacrées aux soins infirmiers de longue durée sont beaucoup plus élevées, en proportion du PIB, que dans les autres pays. Dans la plupart des pays, une part importante des soins infirmiers de longue durée est prise en charge individuellement. C'est le cas non seulement aux États-Unis, mais aussi dans des pays d'Europe continentale comme l'Allemagne, où largement moins de la moitié des soins infirmiers de longue durée sont financés sur fonds publics. Au Danemark, en revanche, 90 % des dépenses au titre des soins de longue durée sont publiques⁹.
- Les dépenses au titre des produits pharmaceutiques et autres produits médicaux sont relativement limitées. Près de 50 % de ces dépenses restent à la charge des patients.
- S'agissant des soins dentaires, les dépenses sont largement à la charge des patients (70 %) et les dépenses prises en charge par l'État, représentant un peu moins de ½ point de PIB, sont inférieures de 0.1 point, soit d'un cinquième environ, à la moyenne.

L'absence de participation financière des patients pour les consultations de généralistes et de spécialistes est un cas unique parmi les pays nordiques. En Finlande, en Norvège et en Suède, la participation du patient est de l'ordre de 12 à 18 EUR pour les généralistes et de 8 à 35 EUR pour les spécialistes, ce qui explique sans doute en partie pourquoi les résidents de ces pays consultent deux fois moins fréquemment que les Danois (OCDE, 2007a). L'institution d'une participation comparable au Danemark devrait

Encadré 5.2. **La participation financière des patients au Danemark**

La quasi-totalité des soins hospitaliers sont dispensés dans les hôpitaux publics, où les patients n'ont rien à déboursier, sauf s'ils utilisent le téléphone, si des membres de leur famille résident dans des hôtels situés sur place et s'ils ont recours à d'autres services non médicaux du même ordre. Pour les soins primaires et les spécialistes, chaque personne a le choix entre deux types d'assurance, dites de catégorie 1 et de catégorie 2. Il est possible de passer de l'une à l'autre, mais pas plus d'une fois tous les 12 mois. Dans le cadre de la catégorie 1, choisie par 97 % de la population, les patients s'inscrivent auprès d'un généraliste de leur choix. Ils n'ont rien à déboursier lorsqu'ils consultent leur médecin traitant ou les spécialistes vers lesquels celui-ci les oriente. Dans le cadre de la catégorie 2, choisie par 3 % de la population, les patients ne sont pas inscrits auprès d'un généraliste particulier et ils peuvent consulter des spécialistes sans passer par un généraliste. Avec cette formule, les généralistes et les spécialistes fixent librement leurs honoraires et les patients doivent prendre en charge tout supplément par rapport au tarif de remboursement qui est le même que pour les patients de la catégorie 1. S'agissant des kinésithérapeutes, pédicures et psychologues, les règles sont les mêmes dans les deux catégories : il faut d'abord passer par un généraliste et la moitié environ du prix de la consultation reste à la charge du patient, sauf si le généraliste juge son état suffisamment sérieux pour justifier une prise en charge complète par le système public. Tous les patients peuvent consulter un dentiste ou un chiropracteur sans passer par un généraliste, mais le système d'assurance public ne prend en charge que la moitié environ des honoraires.

S'agissant des médicaments délivrés sur ordonnance, le pourcentage à la charge du patient diminue progressivement, passant de 100 % au départ (50 % pour les enfants) à 15 % lorsque les dépenses annuelles totales dépassent 340 EUR par adulte (en 2008). Des prises en charge spéciales peuvent être accordées par l'assurance dans certains cas à la demande du médecin traitant : pour les personnes atteintes de maladies chroniques, la participation financière du patient peut être ramenée à zéro lorsque les dépenses pharmaceutiques dépassent 2 259 EUR par an, ce qui signifie que la part totale restant à la charge du patient sera de 439 EUR par an. Lorsqu'il existe des médicaments génériques, la prise en charge par l'assurance publique est calculée sur le prix du produit générique le moins cher, même si le médecin prescrit un médicament de marque plus coûteux. En outre, les pharmacies sont tenues de proposer le produit générique au patient.

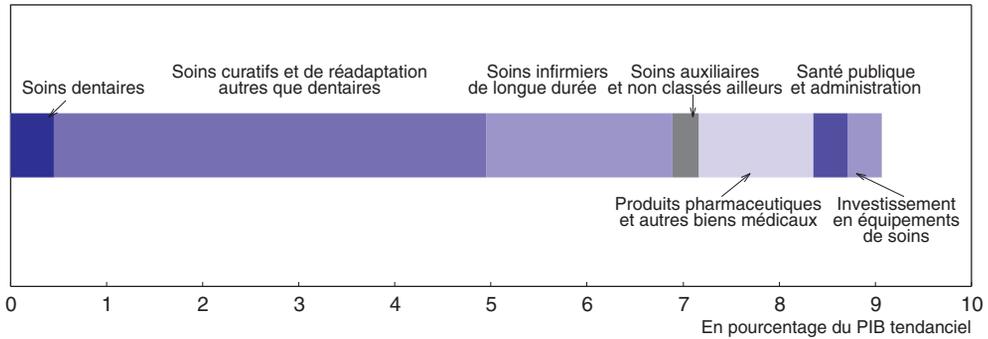
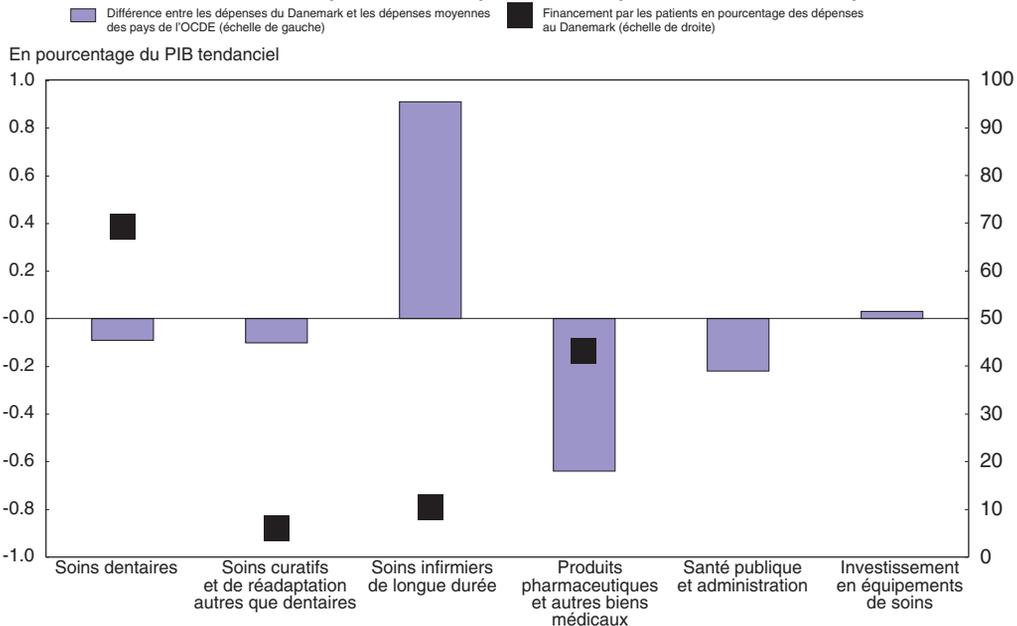
Source : www.regioner.dk, www.laegemiddelstyrelsen.dk, www.sundhed.dk.

être envisagée, comme l'a proposé une commission récemment mise en place par le gouvernement (Commission des affaires sociales, 2005 et 2006).

Pour ce qui est des soins dentaires, une part importante des frais est à la charge des patients, mais la concurrence tarifaire n'est autorisée que pour un quart des services (soit près de la moitié du chiffre d'affaires des dentistes). Pour le reste, les tarifs sont fixés dans le cadre de négociations entre l'Association dentaire et les autorités régionales. Il serait sans doute préférable de fixer des tarifs plafonnés, comme cela a été recommandé dans l'Étude 2005 dans le contexte de la politique de la concurrence (OCDE, 2005b).

Assurance privée et comptes d'épargne-santé individuels

L'assurance complémentaire souscrite par l'employeur connaît un développement rapide depuis quelques années. Le mouvement s'est amorcé dans les années 90, lorsque de longues listes d'attente sont apparues dans le système public de santé et que l'assurance-

Graphique 5.5. **Composition des dépenses de santé et part du financement privé****A. Ventilation des dépenses de santé du Danemark par fonction, 2005****B. Différences dans la composition des dépenses et l'ampleur des financements privés**

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263657563166>

Source : Éco-Santé OCDE 2007, octobre 2007.

maladie privée a été considérée comme un élément de rémunération qui pourrait attirer et fidéliser les cadres et autres membres importants du personnel des entreprises. Depuis 2002, la couverture ainsi offerte n'est plus considérée comme un élément du revenu imposable, à condition que l'employeur l'accorde à tous ses salariés. Cette formule est de plus en plus populaire : le nombre de personnes assurées a doublé entre 2003 et 2006, atteignant 17 % des effectifs occupés totaux. Le système va encore se développer en 2008, de nombreux syndicats ayant opté pour cet élément de rémunération lors des dernières négociations collectives sur les salaires. Les assurances souscrites par les employeurs couvrent en général la participation du patient au coût des actes de kinésithérapie et de chiropraxie, ainsi qu'à celui des traitements destinés à réduire le tabagisme et l'abus d'alcool. Dans certains cas, des actes chirurgicaux exécutés en dehors des hôpitaux publics sont également pris en charge, mais il est probable que le recours à ce type d'intervention va diminuer car les patients ont désormais droit à un traitement financé sur fonds publics dans certains hôpitaux privés au Danemark ou à l'étranger si le système de santé public n'est pas en mesure de dispenser le traitement dans un délai d'un mois. Le développement

de l'assurance privée pourrait contribuer à favoriser la diversité et l'innovation en matière de soins, mais sa défiscalisation complète risque d'encourager la prise en charge d'un large éventail de services de confort pour lesquels une assurance n'est pas nécessaire. Il en résulterait une augmentation des moins-values de recettes fiscales, que le fisc évaluait déjà à 735 millions DKK (0.05 % du PIB) en 2006. Il serait préférable de réduire les impôts sur le revenu, comme on l'a vu au chapitre 4, et de supprimer l'exonération en faveur de l'assurance-maladie privée souscrite par les employeurs¹⁰.

L'institution de comptes d'épargne-santé individuels éviterait le problème d'aléa moral posé par l'assurance, mais un tel système manquerait sans doute de solidité dans le contexte danois. Le financement public des soins de santé implique une double redistribution : i) sur la durée de vie de chaque individu et ii) entre des individus ayant des caractéristiques différentes. La seconde forme de redistribution n'est possible que si les dépenses sont financées par des prélèvements obligatoires. La première, en revanche, pourrait tout aussi bien être assurée par l'épargne individuelle. C'est l'idée qui sous-tend les discussions internationales sur les comptes d'épargne-santé (Prewo, 2004) ou les comptes d'épargne médicale, suivant la terminologie américaine. Une telle réforme pourrait avoir le grand avantage de réduire les taux marginaux effectifs d'imposition dans la mesure où les cotisations d'épargne-santé, même obligatoires, n'auraient pas les mêmes effets dissuasifs que les impôts, puisque tout reliquat pourrait en définitive être converti en revenu au moment de la retraite. Des propositions analogues concernant la création de comptes citoyens ont aussi été analysées dans le contexte danois (Conseil économique, 2005). Cependant, il faudra que les caractéristiques des comptes d'épargne-santé soient à la fois crédibles et stables dans la durée. L'offre de main-d'œuvre et la demande de soins de santé ne seront pas stimulées si des doutes subsistent sur le traitement futur des excédents des comptes ou de leurs déficits. Dans le cas du Danemark, où la tolérance aux écarts de revenu et de consommation est très faible par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, des comptes d'épargne-santé pourraient se révéler instables dans la durée : à moins qu'ils ne soient considérés comme des biens privés appartenant en propre à chaque individu, et non pas comme de simples comptes virtuels, les responsables politiques auront du mal à faire croire à la population que leurs excédents ne seront pas lourdement taxés ou simplement confisqués à un moment donné. Des mécanismes de financement du même type que les comptes citoyens pourraient donc se révéler plus intéressants pour le financement du capital humain, ainsi qu'on l'a vu dans la précédente *Étude* (OCDE, 2006).

Financement des soins de longue durée

C'est sans doute dans le domaine des soins de longue durée que les possibilités de libérer des ressources sont les plus grandes. À l'heure actuelle, les multiples services de prise en charge de longue durée, y compris sous la forme d'aide à la réalisation de tâches matérielles comme le ménage, etc., sont assurés gratuitement à un très grand nombre de bénéficiaires. Il est donc très important de bien comprendre ce que recouvrent les soins de longue durée pour évaluer les options de financement futur des soins de santé.

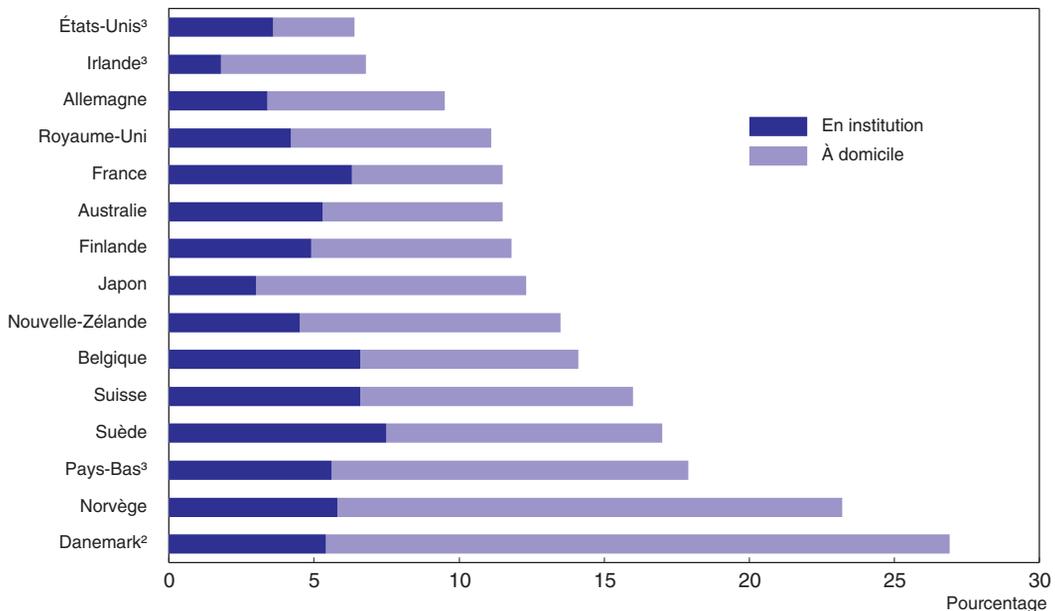
Le Danemark a été l'un des premiers pays à essayer, dans un effort louable, d'éviter le placement en institution. Retirer des personnes âgées dépendantes de leur environnement habituel pour les placer dans des centres de soins ou des établissements similaires peut souvent accélérer la détérioration de leur santé. Maintenir les personnes âgées à leur domicile aussi longtemps que possible est donc une priorité dans presque tous les pays

(OCDE, 2005c). Le Danemark a pris très tôt des initiatives dans ce domaine, ce qui explique pourquoi les personnes âgées se trouvant dans des établissements de soins de longue durée sont relativement peu nombreuses par comparaison avec certains autres pays de l'OCDE. Depuis l'adoption de la loi de 1987 sur les logements occupés par des personnes âgées, aucun nouveau centre de long séjour n'a été construit et, au contraire, divers types de logements adaptés aux personnes âgées ont été mis en place. En 2006, le nombre de personnes âgées résidant dans des centres de long séjour traditionnels était inférieur d'un tiers à ce qu'il était en 1987, tandis que le nombre total de personnes vivant dans des centres de long séjour, des logements protégés, des logements médicalisés et des logements adaptés offrant des soins limités dépassait de 30 % le nombre de lits enregistré en 1987 dans les centres de long séjour.

Les efforts déployés pour éviter le placement en institution s'accompagnent naturellement d'une offre relativement abondante de services de soins à domicile. Certaines personnes âgées bénéficient de plus de 20 heures de soins à domicile par semaine. Cependant, au-delà de ce qui est nécessaire compte tenu du faible taux de placement en institution, de nombreuses personnes âgées bénéficient aussi d'autres services à domicile. Il en va de même pour les personnes ayant des besoins limités par comparaison avec les seuils appliqués dans d'autres pays. Ainsi, la proportion de personnes âgées recevant des soins de longue durée est plus importante au Danemark que dans tout autre pays de l'OCDE. En particulier, le nombre de personnes âgées recevant des soins à domicile est élevé (graphique 5.6)¹¹.

Graphique 5.6. **Personnes âgées recevant des soins de longue durée**

En proportion de la population de 65 ans et plus, 2004 ou dernière année connue¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263704802837>

1. La plus grande partie des soins pris en compte dans ces statistiques sont financés sur fonds publics, mais certaines catégories de soins financés à titre individuel sont également comptabilisées. Seuls les soins formels/rémunérés sont pris en compte.
2. Personnes vivant dans des centres de long séjour, des logements protégés et des logements médicalisés, cf. tableau 5.2.
3. Bénéficiaires de soins à domicile en 2000, d'après OCDE (2005c), *Les soins de longue durée pour les personnes âgées*, tableau 2.3.

Source : Éco-Santé OCDE 2007, octobre 2007.

Au fil des ans, les soins de longue durée dispensés à domicile ont de plus en plus pris la forme de soins à la personne, et un volume considérable de ressources pourrait être libéré si cette tendance se poursuit. La proportion de personnes âgées bénéficiant d'une aide ménagère à domicile est restée stable ces dernières années, tandis que le nombre d'heures assurées par bénéficiaire a légèrement diminué. Cependant, il serait possible de réaliser des économies supplémentaires à ce titre : si, par exemple, toutes les personnes qui bénéficient actuellement d'une aide matérielle mais n'ont pas besoin de soins à la personne prenaient elles-mêmes en charge le coût de cette aide, la part de la population de 65 ans et plus recevant des soins à domicile financés sur fonds publics tomberait de 21.6 % à 13.0 %, tout en restant très largement supérieure à ce qu'elle est en Suède. Dans un premier temps, on pourrait mettre un terme au financement public de l'aide ménagère pour les personnes qui n'ont droit qu'à moins de deux heures par semaine. La rémunération de ces services ménagers ne serait pas trop coûteuse pour les personnes âgées concernées, si bien qu'il ne serait pas vraiment nécessaire de mettre en place, en contrepartie, un système d'assurance qui serait compliqué à administrer. En outre, comme des visites préventives à domicile sont désormais offertes aux deux tiers des personnes de 80 ans et plus chaque année (tableau 5.2), il n'y a pratiquement pas de risque que la réduction de la prise en charge de l'aide ménagère par les pouvoirs publics se traduise par un manque de surveillance ou de contact entre les personnes âgées et le système de santé. Le recours aux visites préventives à domicile pourrait se développer parallèlement aux soins temporaires à domicile, qui contribuent notablement à éviter l'hospitalisation et à faciliter la convalescence.

Tableau 5.2. **Les bénéficiaires de soins de longue durée au Danemark**

En pourcentage de la population de chaque classe d'âge¹

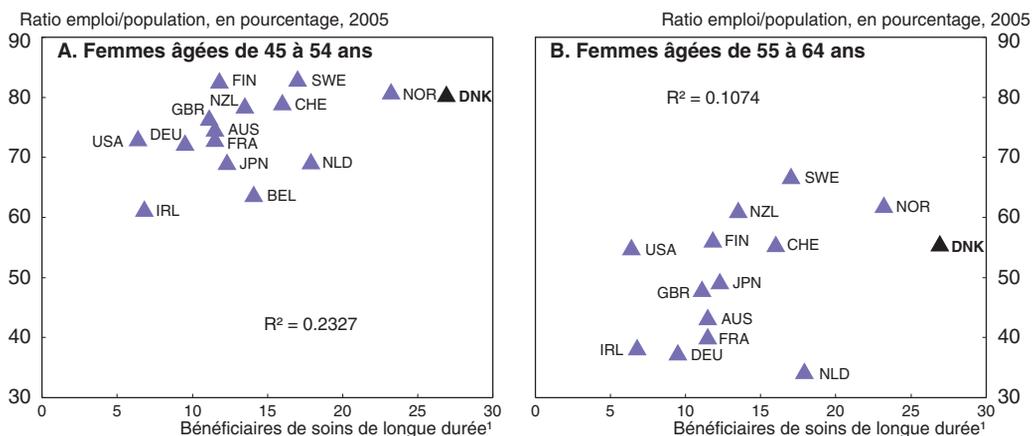
	Moins de 65 ans	65-79 ans	80 ans et plus
Personnes vivant dans des logements spéciaux, mars 2006 ²			
Centres de soins, hébergement médicalisé et logements protégés avec soins 24 heures/24		1.9	14.8
Logements pour personnes âgées avec soins limités		1.5	5.9
Bénéficiaires de soins permanents à domicile, mars 2006 ²	0.6	11.1	50.0
Soins à la personne et éventuellement aide ménagère, ≥ 2 h/s	0.2	4.1	24.4
Soins à la personne et éventuellement aide ménagère, < 2 h/s	0.1	1.8	7.8
Aide ménagère seulement, ≥ 2 h/s	0.0	0.1	0.3
Aide ménagère seulement, < 2 h/s	0.3	5.2	17.6
Bénéficiaires de soins temporaires à domicile, 2005	0.1	2.1	
Visites préventives à domicile, 2005			
Personnes acceptant une visite			37.3
Personnes refusant une visite			27.0

1. Pour les soins temporaires à domicile et les visites préventives à domicile, il est tenu compte de toutes les personnes concernées à un moment quelconque durant l'année 2005, alors que tous les autres chiffres reflètent la situation instantanée en mars 2006, à partir de laquelle sont calculés des équivalents en année pleine.
2. Tous les centres de soins (*plejeboliger*), 90 % des centres d'hébergement médicalisé (*plejeboliger*) et 63 % des logements protégés (*bekyttede boliger*) disposent de personnel infirmier sur place 24 heures/24 et assurent les repas et le nettoyage, fournissent les draps, etc. Ils répondent donc à la définition OCDE des institutions de soins de longue durée, à savoir des lieux « de vie collective où sont assurés à la fois les soins et l'hébergement ». Ce n'est pas le cas des logements pour personnes âgées (*almene ældreboliger*). En mars 2006, 44 414 personnes de 65 ans et plus vivaient dans des centres de soins, des centres d'hébergement médicalisé ou des logements protégés (5.4 % de la population de 65 ans et plus).

Source : Statistiques Danemark (2007), « Den sociale ressourceopgørelse for ældre og voksne marts 2006 » Statistiske Efterretninger om sociale forhold, sundhed og retsvæsen, n° 2007:9.

Si les économies concernent essentiellement les personnes âgées ayant des besoins limités, elles ne devraient pas avoir de répercussions sur les taux d'activité. Les pays qui assurent un volume important de soins de longue durée formels se caractérisent généralement par des taux d'emploi féminin relativement élevés. Cela ne signifie toutefois pas que le développement des services de soins formels à domicile entraîne automatiquement une augmentation des taux d'activité. Pour les femmes de 45 à 54 ans, on observe effectivement une certaine corrélation, mais pour celles de 55 à 64 ans, le lien est ténu. De fait, le Danemark, la Suisse, la Finlande et les États-Unis ont tous à peu près le même taux d'emploi pour les femmes de 55 à 64 ans, alors que les soins de longue durée y occupent une place extrêmement variable (graphique 5.7). En outre, parmi les pays scandinaves, le taux d'emploi des femmes de 55-64 ans est plus élevé en Suède qu'en Norvège et qu'au Danemark bien que la Suède assure des soins formels financés sur fonds publics à un beaucoup moins grand nombre de personnes âgées que ces deux pays. Il se trouve que le dispositif de départ volontaire en retraite anticipée (*efterløn*) qui existe au Danemark permet de limiter le taux de chômage, si bien que la fourniture de soins de longue durée financés sur fonds publics est moins justifiée par la situation du marché du travail. Cependant, la participation d'un nombre croissant de retraités en bonne santé à la fourniture de soins informels au niveau de la collectivité pourrait compléter utilement les soins formels de longue durée pris en charge par les communes (Lundsgaard, 2005). À l'heure actuelle, 6 % de la population de 50 ans et plus sont activement impliqués dans le secteur bénévole des services sociaux et de la santé (Bojet et al., 2006). Dans le contexte de la stratégie pour des services publics de qualité, il est envisagé que les communes soient tenues de développer le rôle du secteur bénévole en complément de la prestation de services municipaux (gouvernement danois, 2007c). L'expérience acquise par la Suède en ce qui concerne les aides non financières comme l'accueil temporaire, les conseils et le soutien personnel aux soignants informels pourrait être mise à profit à cet égard (Conseil suédois de la santé et de la protection sociale, 2003).

Graphique 5.7. **Personnes âgées recevant des soins de longue durée et relation avec l'emploi féminin**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263732241250>

1. Bénéficiaires de soins de longue durée, en institution ou à domicile, en proportion de la population de 65 ans et plus; 2004 ou dernière année connue.

Source : Statistiques de l'OCDE sur l'emploi, 2007 et sources du graphique 5.6.

En définitive, il serait possible de dégager un volume substantiel de ressources en ciblant mieux les dépenses au titre des soins de longue durée, avant que des considérations ayant trait aux soins ou à l'emploi ne deviennent contraignantes. De la sorte, l'assurance publique pourrait être préservée pour de nouveaux traitements efficaces mais coûteux à mesure qu'ils seront mis au point.

L'efficacité des soins : ressources humaines, incitations et coordination technologique

Avec la réforme des collectivités territoriales, les contours organisationnels du système de santé ont été redessinés en 2007. Cette réforme prendra un certain temps avant de porter ses fruits (Pedersen, 2005); en particulier, il va falloir trouver un mode de fonctionnement qui permette d'éviter que des incitations potentiellement asymétriques entre les régions dépensières et l'administration centrale baillieuse de fonds n'entravent les efforts de coopération en faveur d'une plus grande efficacité économique. L'un des principaux motifs de la réforme était de créer des unités de plus grande taille (les régions comptent 1.1 million d'habitants en moyenne), pour préparer le terrain à une meilleure gestion des soins de santé et à une amélioration de leur qualité (Commission structurelle, 2004). Dans le cadre de cette nouvelle structure, l'action doit s'orienter suivant trois grands axes, examinés tour à tour dans les pages qui suivent, pour atteindre cet objectif :

- *Gérer les ressources humaines avec beaucoup de soin afin de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée et adaptable.*
- *Ouvrir le système de santé à la contestabilité au lieu d'accorder un monopole à certains prestataires. Les formules de financement doivent favoriser l'efficacité.*
- *Fluidifier l'adoption des technologies, le changement structurel et la coordination au sein du système de santé tout en favorisant l'application des traitements les plus efficaces par rapport à leur coût.*

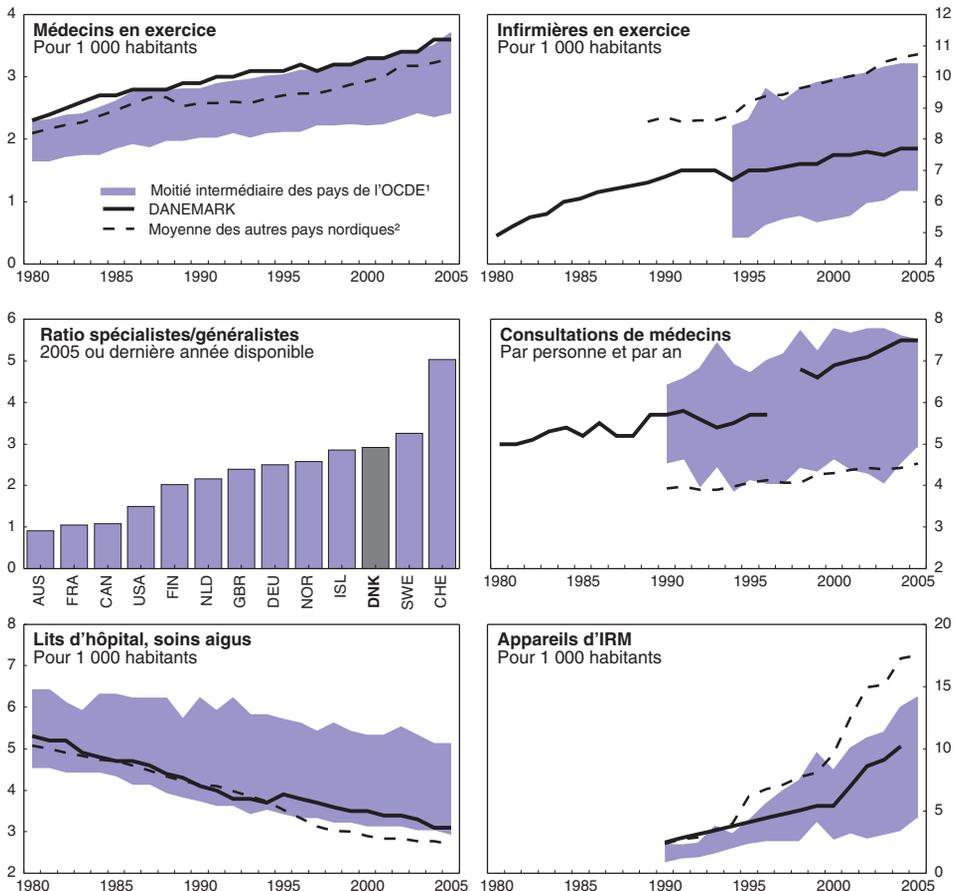
Les ressources humaines et leur gestion

Le nombre de médecins qui exercent effectivement est relativement élevé au Danemark, et cela depuis 25 ans (graphique 5.8)¹². Néanmoins, à la fin de 2006, 12 conseils régionaux du marché du travail sur 14 faisaient état d'une pénurie ou d'une insuffisance de médecins. Les admissions en faculté de médecine ont diminué au cours des années 80, mais elles ont doublé depuis le milieu des années 90 et le nombre de nouveaux diplômés a augmenté, atteignant 4 % des effectifs de médecins en 2005. Ce chiffre est relativement élevé par comparaison avec les autres pays, ce qui incite à penser que les effectifs de médecins vont progresser à un rythme plus soutenu que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Les sérieuses pénuries de ressources humaines observées dans beaucoup de pays (Simoens et Hurst, 2006) pourraient donc être évitées au Danemark, à condition qu'une émigration nette de médecins danois à l'étranger puisse être évitée¹³. En revanche, le personnel infirmier en exercice est légèrement moins nombreux que la moyenne OCDE, les effectifs ayant augmenté plus rapidement dans les autres pays. À la fin de 2006, 13 conseils régionaux du marché du travail sur 14 faisaient état d'une pénurie ou d'une insuffisance de personnel infirmier. Plusieurs mesures ont déjà été prises pour remédier à ce déficit persistant : le nombre d'étudiants en soins infirmiers a augmenté de 10 % ces dix dernières années et la capacité des écoles d'infirmières a été encore accrue de 10 % depuis 2007. La

durée insuffisante du travail pose aussi problème, puisque 6 infirmières sur 10 travaillent uniquement à temps partiel. De fait, pour résorber totalement l'actuel déficit de personnel infirmier, il suffirait que les infirmiers/infirmières travaillent en moyenne 2½ heures de plus par semaine (Régions danoises, 2007).

L'augmentation historique du nombre de médecins en exercice tient dans une large mesure à un plus grand nombre de spécialistes. On observe une évolution analogue dans d'autres pays, mais avec près de trois spécialistes pour un généraliste, le Danemark est plus avancé dans cette voie que la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 5.8).

Graphique 5.8. Ressources du système de santé



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263734438806>

Note : Il est plus difficile de comparer les effectifs de personnel infirmier que les effectifs de médecins, car la distinction entre les infirmier(e)s et les aides-soignant(e)s, ayant reçu une formation plus courte, varie quelque peu suivant les pays. Les auxiliaires sociaux/paramédicaux, qui sont plus nombreux que le personnel infirmier au Danemark, ne sont pas pris en compte.

1. La partie ombrée correspond aux deux quartiles moyens, soit la moitié des pays de l'OCDE. L'écart interquartile n'est calculé que si des données sont disponibles pour 18 pays au moins.
2. Moyenne simple de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède.

Source : Éco-Santé OCDE 2007, octobre 2007.

Le départ en retraite des cohortes les plus nombreuses

Dans l'ensemble du secteur public, la perspective du départ en retraite des cohortes les plus nombreuses au cours des 10 à 15 prochaines années pose un sérieux problème de gestion des ressources humaines, mais la question se pose en des termes quelque peu

différents dans le secteur de la santé. On peut se faire une idée de la manière dont les pénuries de personnel qualifié vont probablement évoluer et diverger suivant les professions en examinant une série de scénarios décrivant les effets de la démographie sur l'offre de travail et la demande de services, à supposer que le rapport entre les services produits et les facteurs utilisés reste constant (tableau 5.3). Pour les professions de la santé, la demande de main-d'œuvre émanant du secteur public devrait s'accroître d'un peu moins de 10 % d'ici à 2015 sous le simple effet de l'augmentation de la proportion de personnes âgées dans la population totale. Cela étant, à supposer que les taux de diplômés, les départs en retraite, etc., restent constants en fonction de l'âge et du sexe, les effectifs de médecins devraient continuer de s'accroître au même rythme que celui auquel la demande augmentera pour des raisons démographiques. Dans les établissements scolaires et les crèches, la demande va accuser un recul du fait de la légère diminution du nombre d'enfants. On voit donc qu'il ne s'agit pas seulement de recruter davantage de personnes dans le secteur public, mais qu'il faut aussi réorienter les jeunes et les encourager à suivre des formations dans les professions du secteur public où des besoins se font sentir. En fait, les effectifs supplémentaires nécessaires pour faire face à l'évolution des besoins de services médicaux et infirmiers due à des facteurs démographiques sont moins importants que les sureffectifs qui apparaissent dans les services de crèche et de garderie. Les responsables de l'orientation des élèves de l'enseignement secondaire pourraient jouer un rôle actif à cet égard en leur faisant observer que les emplois et les niveaux de rémunération sont sans doute plus intéressants dans les services infirmiers que dans les services de crèche et de garderie.

Tableau 5.3. **Scénarios d'évolution de l'offre et de la demande de main-d'œuvre dans certaines professions des services publics**

	2004		Variation totale 2005-15, en %		Variation totale 2005-15, en milliers
	Effectifs, en milliers	Proportion employée dans le secteur public, en %	Effectifs ¹	Demande de travailleurs du secteur public imputable à l'évolution des besoins sous l'effet de facteurs démographiques ²	Effectifs supplémentaires nécessaires pour faire face à l'évolution des besoins sous l'effet de facteurs démographiques ³
Médecins	18	69	8	7	-0.5
Personnel infirmier	56	85	-1	8	4.4
Auxiliaires sociaux/paramédicaux	86	80	8	9	-1.1
Enseignants – scolarité obligatoire	78	80	-11	-5	5.3
Services de crèche et de garderie	95	82	17	-10	-23.5

Note : Les effectifs totaux de l'administration publique et des services à la personne étaient de 984 000 personnes en 2004. Ce chiffre recouvre un certain nombre d'autres professions, dont la plupart sont relativement fongibles entre secteurs, tandis que les cinq professions retenues dans ce tableau sont relativement spécifiques.

1. Scénario fondé sur l'hypothèse que les taux de transition par âge et par sexe restent constants à leur valeur moyenne de la période 2000-04 : par exemple, le nombre d'hommes de 25 ans achevant leurs études d'enseignant est constant en proportion du nombre d'hommes de 25 ans, le nombre de femmes de 59 ans cessant d'exercer leur activité d'infirmière est constant en proportion du nombre d'infirmières de 59 ans, etc.
2. La demande de médecins, de personnel infirmier et d'auxiliaires sociaux/paramédicaux est censée évoluer proportionnellement au nombre de personnes des différentes classes d'âge pondéré par leur consommation relative de soins de santé. La demande d'enseignants et de personnel de services de crèche et de garderie est censée évoluer proportionnellement au nombre d'enfants de la classe d'âge concernée.
3. Différence absolue entre la variation de la demande de main-d'œuvre due à des facteurs démographiques et la variation de l'offre de main-d'œuvre.

Source : Calculs de l'OCDE d'après ministère des Finances (2007) *Budgetregørelse 2007*, étude portant sur un échantillon de 33 % de la population danoise.

Simultanément, l'évolution de la composition des effectifs du secteur de la santé offre l'occasion d'adopter plus rapidement des méthodes de traitement améliorées. À en juger par les comparaisons internationales et les scénarios d'évolution de l'offre et de la demande présentés ci-dessus, on pourrait penser que la composition des effectifs du secteur de la santé au Danemark est déséquilibrée, avec un personnel infirmier insuffisant par rapport au nombre de médecins. Cependant, la tendance générale, dans le secteur de la santé, va dans le sens d'une augmentation du nombre de médecins par rapport au personnel infirmier, en raison notamment de l'évolution des techniques médicales vers une chirurgie moins invasive et des hospitalisations moins nombreuses et de plus courte durée. Le Danemark est peut-être simplement en avance par rapport aux autres pays à cet égard et, comme les effectifs de médecins semblent devoir augmenter par rapport au personnel infirmier, il est bien placé pour tirer avantage des progrès constants des techniques médicales.

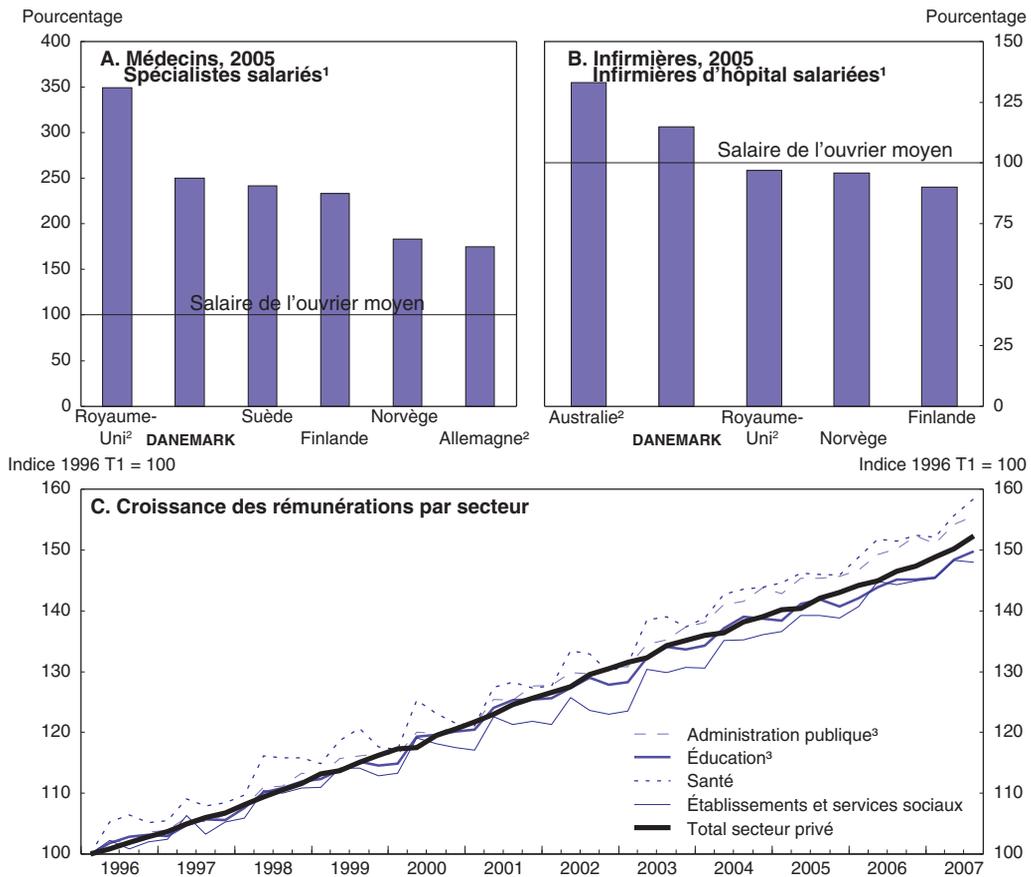
Même si la pénurie de professionnels de la santé n'est pas aussi sévère que dans de nombreux autres pays, le développement des soins de santé n'est pas à l'abri de problèmes de recrutement. Vers 2015, les besoins d'amélioration des services au-delà de l'augmentation de la demande due à des facteurs démographiques devront principalement être satisfaits grâce à des gains d'efficacité. En outre, la mise en œuvre actuelle d'un traitement beaucoup plus précoce du cancer va sans doute nécessiter un allongement des horaires de travail ou la libération de ressources humaines par une amélioration de l'organisation et des pratiques de travail.

L'un des principaux éléments de la Stratégie gouvernementale pour des services publics de qualité consiste à collaborer avec les syndicats pour promouvoir l'adaptation des travailleurs et l'amélioration de leurs niveaux de qualification (gouvernement danois, 2007c; annexe 5.A2). Le grand nombre d'initiatives lancées dans le cadre de ce processus se traduiront incontestablement par de précieuses améliorations, notamment sur le plan des congés de maladie qui sont nettement plus fréquents dans le secteur public que dans le secteur privé. Cependant, l'efficacité pourrait être nettement plus grande si les barèmes de rémunération du secteur public étaient réformés et s'il était davantage possible de rétribuer et d'encourager les efforts individuels et collectifs. À cet égard, l'accord et la Stratégie pour l'amélioration de la qualité notent simplement que les conventions collectives en vigueur laissent une certaine place aux primes fondées sur les résultats et aux compensations non salariales. Une approche plus ambitieuse aurait sans doute été souhaitable, et la recherche d'une plus grande flexibilité en matière de rémunération doit donc rester à l'ordre du jour.

Les professions de la santé doivent-elles être mieux rémunérées?

Les médecins aussi bien que le personnel infirmier sont relativement bien payés, et il ne faudrait donc pas se borner à améliorer leur niveau de rémunération pour essayer d'attirer des travailleurs dans le secteur public de la santé. Les spécialistes salariés et le personnel infirmier hospitalier ont des rémunérations supérieures de respectivement 150 % et 15 % à celle d'un salarié moyen à plein-temps, si bien que les deux groupes sont relativement bien payés par comparaison avec leurs homologues de la plupart des autres pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données similaires (graphique 5.9)¹⁴. Comme cela s'observe de plus en plus dans le secteur privé, les augmentations de salaire devraient refléter plus nettement, pour chaque emploi, un lien fondamental entre les efforts d'amélioration de l'efficacité et la rémunération.

Graphique 5.9. Rémunération des professionnels du secteur de la santé



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263742104267>

1. L'échantillon de pays relativement limité s'explique par le manque de données disponibles. On ne dispose pas de données danoises comparables en ce qui concerne les rémunérations des spécialistes libéraux et les généralistes. Les gains (honoraires) des médecins et infirmières recensés dans *Éco-Santé* OCDE (et utilisés ici au numérateur) sont compatibles avec le concept de « rémunération brute » utilisé dans les statistiques de l'OCDE sur les impôts sur les salaires (figurant ici au dénominateur). Ces deux concepts ne tiennent pas compte des cotisations versées par l'employeur, de sorte que les différences dans l'organisation des régimes de retraite n'affectent pas la comparabilité internationale des gains relatifs des professionnels de la santé.
2. 2004 pour l'Allemagne, l'Australie et le Royaume-Uni.
3. Moyenne de l'administration centrale et des administrations locales.

Source : *Éco-Santé* OCDE 2007, octobre 2007, et Statistiques Danemark.

Productivité, contestabilité et incitations liées aux mécanismes de financement

La productivité s'est considérablement accrue ces dernières années, permettant une expansion de l'offre de traitements. Pour le secteur hospitalier, des mesures systématiques de la productivité ont été introduites en 2003 et, en décembre 2007 les études comparatives de la productivité au niveau de chaque service ont été mises à la disposition du public. Pour le secteur hospitalier dans son ensemble, la productivité a progressé de 2 % par an au cours des trois années de la période 2004-06. Le nombre de médecins et d'infirmières employés dans les hôpitaux publics a augmenté de 2.9 % et de 1.1 % par an sur la période 2002-05, cette augmentation, conjuguée à la progression de la productivité, ayant permis une forte expansion de l'activité de traitement. Le nombre de personnes subissant une intervention chirurgicale s'est accru de 4.4 % par an en 2002-06 et la part de la population hospitalisée pour une intervention chirurgicale ou d'autres formes de traitement est passée d'environ

39 % en 2002 à environ 41 % en 2006 (ministère de la Santé, 2007; ministère de la Santé et de la Prévention, 2007).

Par rapport aux autres pays, il semble que le secteur hospitalier danois ait atteint un niveau élevé d'efficacité. Il ressort de comparaisons fondées sur le système de groupes de diagnostic que les coûts unitaires d'actes types, comme la cholécystectomie, le pontage coronarien, les opérations de la cataracte et l'accouchement par voie basse, sont aujourd'hui parmi les plus faibles au niveau nordique et européen (Kittelsen *et al.*, 2007; Erlandsen, 2007). Ces conclusions sont très encourageantes, même s'il est difficile de savoir dans quelle mesure les comparaisons favorables peuvent se généraliser et s'appliquer à l'ensemble des activités de soins de santé. En tout état de cause, les variations entre les hôpitaux au Danemark même sont encore importantes : le niveau de productivité du meilleur quartile est d'environ 30 % plus élevé que celui du quartile inférieur¹⁵. Des améliorations sont donc possibles : si les hôpitaux se situant au-dessous de la moyenne pouvaient progresser vers les meilleures pratiques ou s'aligner simplement sur la moyenne nationale actuelle, il s'ensuivrait un gain de productivité considérable pour le secteur hospitalier dans son ensemble (ministère de la Santé et de la Prévention, 2007).

Financement des hôpitaux fondé sur l'activité : systèmes de groupes de diagnostic et de groupes de soins ambulatoires

Le recours accru à des mécanismes de financement fondés sur l'activité semble expliquer pour une grande part les résultats remarquables en matière de productivité. Dans les années 90, certains comtés ont commencé d'allouer les financements sur la base de mesures de l'activité de traitement fondées sur les groupes de diagnostic. Dans les accords sur le budget annuel, l'administration centrale a encouragé une évolution plus marquée dans cette direction et, depuis 2007, les cinq régions sont censées allouer la moitié des financements destinés aux hôpitaux par le biais de mécanismes fondés sur l'activité (ministère des Finances, 2006). Elles ont à leur disposition un système national de groupes de diagnostic comprenant 600 groupes de traitement pour les catégories de patients hospitalisés et un système analogue comprenant 100 groupes de traitement ambulatoire. Dans un contexte où une dérive à la hausse des dépenses globales est acceptable, voire souhaitée, le financement fondé sur l'activité est très efficace pour doper l'activité de traitement dans le secteur de la santé. En effet, cette forme de financement assure la croissance des unités efficaces, alors que celle-ci peut être difficile lorsque les prestataires se voient allouer des budgets fixes. En supposant une introduction non synchronisée du financement fondé sur l'activité dans les quatorze comtés, il est possible d'estimer dans quelle mesure la progression observée de la productivité peut être attribuée à la réforme du financement : la meilleure étude existante avance que l'effet est parfois surestimé par les pouvoirs publics, mais observe néanmoins un effet statistiquement significatif et positif lorsqu'il est tenu compte des conditions spécifiques au pays (Bech *et al.*, Pedersen *et al.* 2006).

Les délais d'attente ont été raccourcis d'une semaine chaque année pour les traitements types, ce qui témoigne de l'efficacité des orientations d'action choisies ces dernières années. De fait, les données concernant différents pays montrent que l'augmentation des ressources, conjuguée aux mécanismes de financement fondés sur l'activité, est la bonne recette pour raccourcir les listes d'attente (encadré 5.3; graphique 5.10). Un autre élément important a été l'introduction d'une garantie d'un délai d'attente maximum : depuis 2002, les patients se sont vu offrir un choix plus large,

Encadré 5.3. **Financement fondé sur l'activité, incitations et délais d'attente dans les soins de santé**

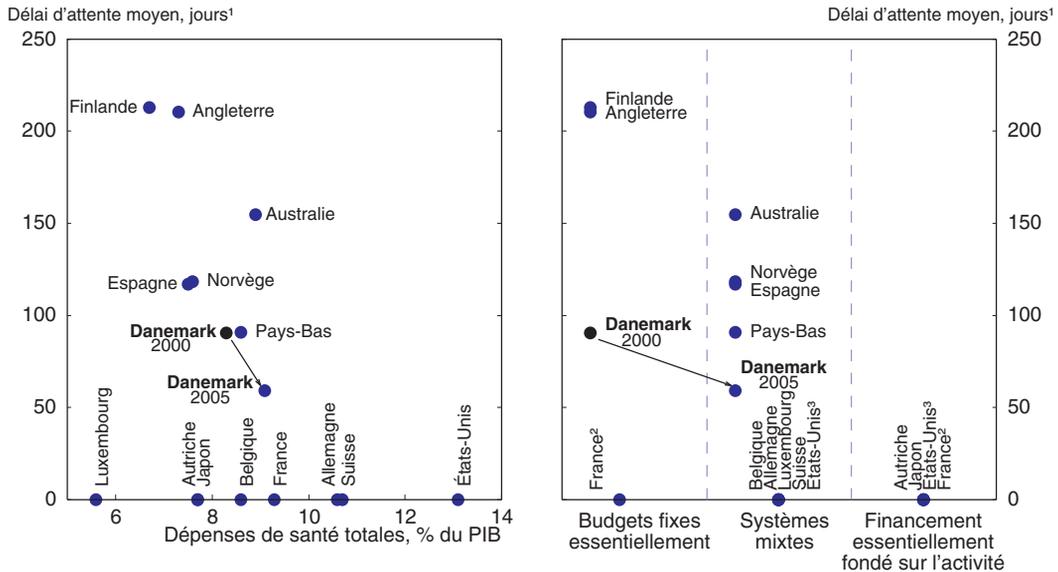
Faire dépendre de l'activité le financement des hôpitaux et la rémunération individuelle des médecins peut largement contribuer à réduire les délais d'attente en créant des incitations à une meilleure utilisation des capacités existantes et au traitement de davantage de patients. Une étude récente de l'OCDE a comparé les pays où existent des délais d'attente pour les interventions chirurgicales non urgentes et ceux où il n'en existe pas et a constaté que les pays ont moins de risques de rencontrer des problèmes à cet égard s'ils s'appuient essentiellement sur le financement fondé sur l'activité pour les hôpitaux au lieu de privilégier les budgets fixes et s'ils rémunèrent les médecins à l'acte au lieu de leur verser des salaires. La différence est statistiquement significative lorsqu'on tient compte d'autres facteurs affectant l'offre et la demande de soins de santé, y compris les dépenses privées et publiques, la capacité hospitalière (nombre de lits), le nombre de médecins et la structure par âge de la population (Siciliani et Hurst, 2003). Cette conclusion est illustrée dans le graphique 5.10 : si des dépenses d'un niveau élevé peuvent éliminer les délais d'attente comme indiqué pour la France, l'Allemagne, la Suisse et les États-Unis, pays qui ont tous consacré une part importante de leur PIB aux soins de santé et qui ne font pas état de problèmes de délais d'attente, les différences en matière de dépenses ne constituent pas une explication suffisante, puisque la Belgique, par exemple, où il n'y a pas de délais d'attente, ne dépense pas plus que le Danemark, les Pays-Bas et l'Australie, qui ont rencontré beaucoup de problèmes dans ce domaine. Tout aussi important est le niveau d'incitation assuré par les mécanismes de financement; aucun des quatre pays qui s'appuyaient essentiellement sur le financement fondé sur l'activité en 2000 n'a signalé de problèmes de délais d'attente – bien que l'Autriche et le Japon aient des niveaux de dépenses relativement faibles. La corrélation des délais d'attente et de la rémunération des médecins (pour l'essentiel, salariés ou rémunérés à l'acte ou recevant ces deux formes de rémunération) donne des résultats similaires à ceux indiqués dans le graphique 5.10. Parmi les autres instruments permettant de réduire les délais d'attente, on peut citer les directives cliniques permettant de classer par ordre de priorité les patients, comme cela se fait en Nouvelle-Zélande (Hurst et Siciliani, 2003).

comprenant notamment l'accès à des hôpitaux privés au Danemark ou à l'étranger si le système de santé public n'était pas en mesure de dispenser un traitement dans un délai de deux mois. La région d'origine du patient étant obligée de prendre en charge le coût de ce traitement privé, le système de santé public est à l'évidence incité à réduire durablement les délais d'attente. Depuis octobre 2007, le choix élargi s'applique au bout d'un mois seulement.

Face au succès rencontré par le financement fondé sur l'activité, on peut se demander s'il convient d'accroître encore la part des financements hospitaliers alloués de la sorte. La réponse est probablement négative. Avec la moitié des budgets courants des hôpitaux financés sur la base de formules fondées sur l'activité, le Danemark se situe dans une position intermédiaire parmi les pays de l'OCDE (Erlandsen, 2007). Augmenter cette part pourrait ne pas accroître l'efficacité mais accentuer plutôt les pressions des coûts et entraîner aussi des distorsions dans les priorités des hôpitaux, les interventions chirurgicales et les traitements non urgents étant plus intéressants financièrement que les cas complexes où un financement complet fondé sur l'activité n'est pas possible. De fait, lorsqu'on a planifié l'expansion du financement sur la base de l'activité il y a quelques

Graphique 5.10. Délais d'attente, dépenses et incitations

2000

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263753716481>

1. Délais d'attente moyens pour les personnes hospitalisées en vue d'une intervention chirurgicale. Moyenne simple pour une prothèse de la hanche ou du genou, une opération de la cataracte, une sclérothérapie, une cholécystectomie, et une hernie inguinale et fémorale.
2. En France, les hôpitaux publics ont des budgets fixes, alors que les hôpitaux privés traitant des patients pris financés par des fonds publics reçoivent un financement fondé sur l'activité.
3. Aux États-Unis, les organisations de soins de santé intégrés utilisent des mécanismes de financement mixtes, alors que le programme public Medicare est financé sur la base de l'activité.

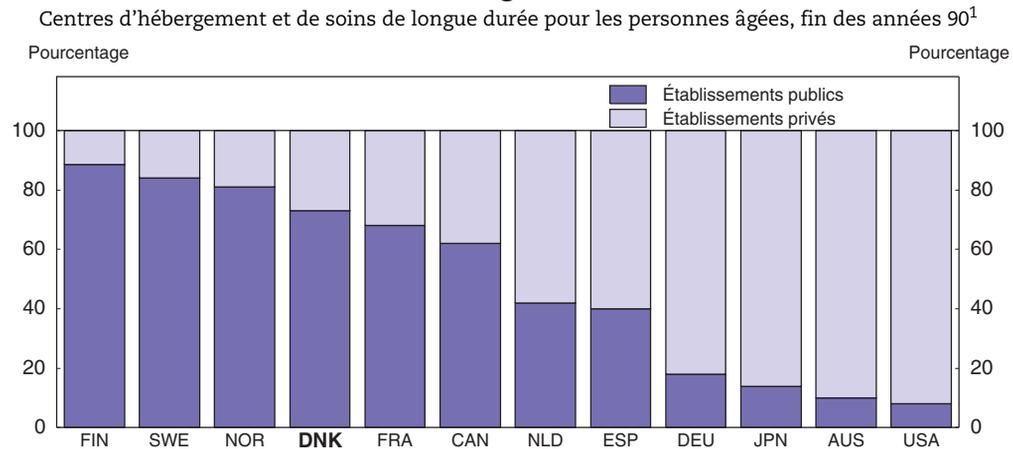
Source : Éco-santé OCDE 2003 et Siciliani et Hurst, 2003.

années, l'objectif était d'arriver à des structures de financement mixte et de maintenir ce type de structures (ministère des Finances, 2003). A un niveau plus détaillé, le financement des hôpitaux sur la base de l'activité peut être affiné en appliquant des taux de financement nettement déterminés par les coûts marginaux (ministère de la Santé, 2006).

La difficulté maintenant est de faire en sorte que la réduction réalisée des délais d'attente ne soit pas de nouveau annulée à mesure que des patients souffrant de pathologies moins graves et nécessitant des soins moindres rejoignent les files d'attente – tendance qui a souvent été observée au Danemark ainsi que dans d'autres pays. Un exemple classique est le décuplement des opérations de la cataracte dans un comté dans les années 90, qui a conduit à un allongement des listes d'attente.

En outre, le rôle des prestataires de santé du secteur privé pourrait être développé de façon à assurer la contestabilité et à favoriser l'innovation. La garantie d'un délai d'attente maximum a favorisé l'implication des hôpitaux et cliniques privés car les patients ont le droit de choisir certains hôpitaux privés lorsque le système public n'est pas en mesure d'offrir le traitement durant la période garantie. On pourrait aussi envisager d'introduire la sous-traitance avec des prestataires privés, comme c'est le cas au Royaume-Uni avec les centres de traitement accéléré (OCDE, 2005d). Par rapport aux autres pays, le système hospitalier danois se caractérise par un recours important aux prestataires du secteur public. Il en va de même pour les soins de longue durée, bien que certains centres d'accueil pour les personnes âgées soient organisés au Danemark comme des fondations et soient donc comptabilisés dans le secteur privé (graphique 5.11).

Graphique 5.11. Participation des prestataires non publics aux soins de santé et de longue durée



1. Sur la base du nombre d'utilisateurs dans chaque type d'établissements. Dans les établissements entrent à la fois des institutions sans but lucratif et des entreprises privées.

Choix en matière de soins de longue durée

Une concurrence intensive dans les soins de santé et les soins de longue durée pourrait ne pas être souhaitable car elle peut conduire à une demande de services induite par le prestataire lorsqu'il est difficile pour les utilisateurs d'évaluer leurs propres besoins, encore que de nombreuses études empiriques indiquent qu'un certain degré de contestabilité améliore effectivement l'efficacité par rapport à des services financés par le secteur public et fournis par des monopoles locaux. Le véritable enjeu consiste à concevoir les mécanismes qui peuvent le mieux créer une telle contestabilité compte tenu des caractéristiques des différents services. La liberté de choix semble mieux fonctionner que la sous-traitance pour ce qui est de services comme les soins de longue durée, où la qualité est difficile à mesurer, mais dont les utilisateurs peuvent facilement faire l'expérience (encadré 5.4, Lundsgaard, 2003).

Depuis janvier 2003, les municipalités ont l'obligation de passer des contrats avec les prestataires privés souhaitant offrir des soins de longue durée à un prix équivalent au niveau de coûts des organismes publics. Précédemment, les soins financés sur fonds publics étaient fournis par le biais d'un monopole public dans la plupart des municipalités. Seule une poignée de municipalités ont essayé d'impliquer d'autres prestataires de soins de longue durée. En 2002, l'ensemble des 270 municipalités ont été obligées de calculer les coûts moyens par heure de soins de longue durée fournis par leurs propres prestataires puis d'annoncer publiquement ce prix horaire en même temps que les critères de qualité que les prestataires ont à respecter¹⁶. Ces calculs coûts/prix et les conditions de la fourniture des services sont actualisés chaque année. Les prestataires privés intéressés (fondations à but non lucratif, entreprises indépendantes et sociétés) peuvent demander une licence et chaque municipalité est obligée d'accepter les prestataires qui remplissent leurs critères. Enfin, les personnes admises à bénéficier de soins de longue durée dans un établissement public ont le droit de choisir entre les prestataires privés agréés et l'organisme municipal en place.

Durant la première année, le nombre de prestataires agréés s'est rapidement accru, s'approchant de 200 à la fin de 2003. La plupart des nouveaux venus étaient des petites unités, par exemple des entreprises de nettoyage existantes. En 2003, ces entreprises ont

Encadré 5.4. **Choix des utilisateurs entre les prestataires de services publics et privés**

Financer la prestation de services sur des fonds publics implique une relation fondamentale entre principal et agents : comment les autorités en tant que *principal* peuvent-ils organiser au mieux la prestation de services afin de faire coïncider les incitations auxquelles sont confrontés les *agents* fournissant les services avec les objectifs sous-tendant le financement public ? Autrement dit, quelles sont les formules d'allocation des financements, les règles de concurrence, le choix des utilisateurs, les formes de propriété et les instruments de gestion qui sont les plus adaptés pour : i) transformer les objectifs généraux de la politique publique en une demande claire de services à fournir (ou, quand et à qui) et en objectifs opérationnels dans les activités au jour le jour ; et ii) faire en sorte que les incitations économiques effectives données aux institutions et à leurs salariés récompensent l'effort de travail et la gestion, conduisant ainsi à une amélioration de la fourniture de services et du rapport coût/efficacité ?

L'aspect essentiel du problème est que la plupart des services financés sur fonds publics sont relativement complexes et caractérisés par de fortes asymétries d'information. En conséquence il n'est pas possible – ou il est très coûteux – de donner des instructions détaillées pour la fourniture de services dans tous les cas de figure imaginables et de suivre parfaitement le respect d'une série d'instructions ou d'un contrat aussi complet. Dans la pratique, le principal est contraint de donner aux agents une beaucoup plus grande flexibilité et, pour compenser l'incapacité de suivre en détail les activités, d'optimiser les incitations auxquelles sont confrontés les agents – grâce à des financements fondés sur des résultats observables, des mesures de performance ou par le biais de la concurrence. La nature des asymétries d'information et les mécanismes d'incitations appropriés dépendent des caractéristiques des services. Des services comme les soins de longue durée pour les personnes âgées sont « incertains », en ce sens que leurs résultats peuvent être difficiles à quantifier. La fourniture de services doit aussi répondre aux besoins individuels et suppose une interaction unique entre celui qui fournit le service et celui qui l'utilise. Les services à fournir ne peuvent donc être spécifiés qu'en termes généraux et il est fondamentalement difficile de suivre les activités et la performance. En conséquence, le principal a du mal à savoir si les agents opèrent de façon efficiente. Permettre le choix individuel entre les différents prestataires de services pourrait atténuer ce problème en déléguant une partie du rôle de principal des autorités aux utilisateurs. Si les utilisateurs fondent leur choix sur des critères qui sont compatibles avec les objectifs sous-tendant le financement public, une telle délégation pourrait clarifier les signaux de la demande. En outre, dans la mesure où les aspects intangibles des services et la qualité peuvent être déterminés par l'expérience, la concurrence visant à attirer des utilisateurs suppose nécessairement une amélioration de la prestation de services et du rapport coût/efficacité.

élargi leur champ d'action géographique, passant des contrats avec deux municipalités en moyenne à la fin de 2003. Le recours à des prestataires privés pour des soins financés sur fonds publics est de toute évidence plus important dans le domaine de l'assistance matérielle. En mars 2006, 21 % des personnes bénéficiant d'une assistance matérielle financée sur fonds publics à titre permanent avaient choisi un prestataire privé, contre 10 % en mars 2004. En outre, seulement 4 % des personnes admises à bénéficier de façon permanente de soins personnels financés sur fonds publics avaient choisi un prestataire privé, contre 2 % en mars 2004. En mars 2006, 74 % des municipalités (couvrant 86 % de la population totale des 75 ans et plus) avaient recours à au moins un prestataire privé pour

l'aide pratique. En revanche, seulement 37 % de l'ensemble des municipalités (couvrant 63 % de la population totale des 75 ans et plus) avaient recours à au moins un prestataire privé pour les soins personnels. L'une des raisons expliquant le recours plus large aux prestataires privés dans le domaine de l'assistance matérielle peut être que les intéressés avaient déjà une liberté de choix dans ce domaine dans un nombre limité de municipalités avant 2001, alors que jamais auparavant des organismes privés indépendants n'avaient fourni des soins personnels.

Une question intéressante du point de vue de l'action des pouvoirs publics est celle de savoir si le mécanisme de choix a conduit à une véritable contestabilité et a suscité des améliorations dans l'ensemble du secteur. Il est sans doute trop tôt pour évaluer pleinement cette question, mais des enseignements intéressants peuvent à ce stade être tirés de la façon dont les entreprises entrent sur le marché. Il existe une corrélation légèrement négative entre les coûts horaires municipaux et la part des personnes âgées choisissant de recourir à un prestataire privé, ce qui pourrait indiquer que la contestabilité fonctionne dans la mesure où l'entreprise entrant sur le marché entraîne les coûts municipaux à la baisse. Bien évidemment, on peut s'attendre que les entreprises cherchent à s'implanter dans les municipalités où les coûts élevés permettent de fixer un prix horaire élevé, mais, dans l'ensemble, cette tendance peut être compensée par une volonté de réduire les coûts de la part des organismes municipaux lorsqu'ils sont exposés à la concurrence. Par ailleurs, il existe une corrélation nettement positive entre l'entrée des entreprises et le revenu moyen de la municipalité, en particulier lorsqu'il s'agit d'entreprises fournissant une assistance matérielle, les personnes âgées à revenu plus élevé étant souvent prêtes à acheter des services supplémentaires en plus de ceux financés sur fonds publics, notamment le nettoyage de l'ensemble de la maison ou le jardinage. Des facteurs d'économie politique entrent en compte, mais comme le constatent des études de l'implication du secteur privé dans d'autres services, le fait que les conseils municipaux soient dominés par la gauche n'implique pas nécessairement le recours à moins de prestataires privés, alors qu'une proportion importante de fonctionnaires publics et de bénéficiaires de prestations dans l'électorat suppose effectivement une moindre grande implication du secteur privé (Christoffersen et Paldam, 2003).

Les utilisateurs semblent tout à fait satisfaits de la possibilité qui leur est donnée de choisir entre différents prestataires, jugeant positif le fait d'avoir plus d'influence sur les soins qu'ils reçoivent (Ankestyrelsen, 2005, 2007a et 2007b). Parmi ceux qui choisissent un prestataire privé, 73 % indiquent qu'ils sont « très satisfaits » par rapport à 54 % pour ceux ayant choisi un prestataire municipal, alors que pour les deux catégories, seulement 1 % sont « très mécontents ». Apparemment, le choix du prestataire reflète un fort degré d'inertie. La principale raison donnée par la personne âgée pour expliquer le choix du prestataire municipal est qu'elle l'a toujours fait.

Adoption des technologies et coordination dans l'ensemble du système de santé

Un déterminant important de la qualité globale et de l'efficacité-coût des soins de santé est la façon dont les traitements sont répartis entre les différents prestataires représentant différents modes de fourniture des services.

Souvent, une pathologie peut être traitée de plusieurs manières différentes, par exemple par une opération, des médicaments ou d'autres formes de thérapie. Ces différentes possibilités de traitement ont des coûts très variés, mais les mécanismes par le biais desquels les financements sont alloués dans le système de santé peuvent entraîner

d'une manière ou d'une autre des distorsions dans les choix de traitement par rapport à ceux qui pourraient être dictés par une évaluation équilibrée des coûts et des conséquences pour le patient concerné. En outre, les progrès des technologies médicales et des modes de traitement impliquent souvent que des pathologies qui ont jusqu'ici donné lieu à de larges interventions chirurgicales exigeant de longs séjours hospitaliers peuvent maintenant être traitées par des interventions plus simples qui peuvent être menées dans un cadre ambulatoire. La capacité du système de santé de réaffecter les fonds et les activités en faveur des prestataires et des institutions qui sont les mieux placées pour utiliser les techniques plus simples ou améliorées joue donc un rôle essentiel.

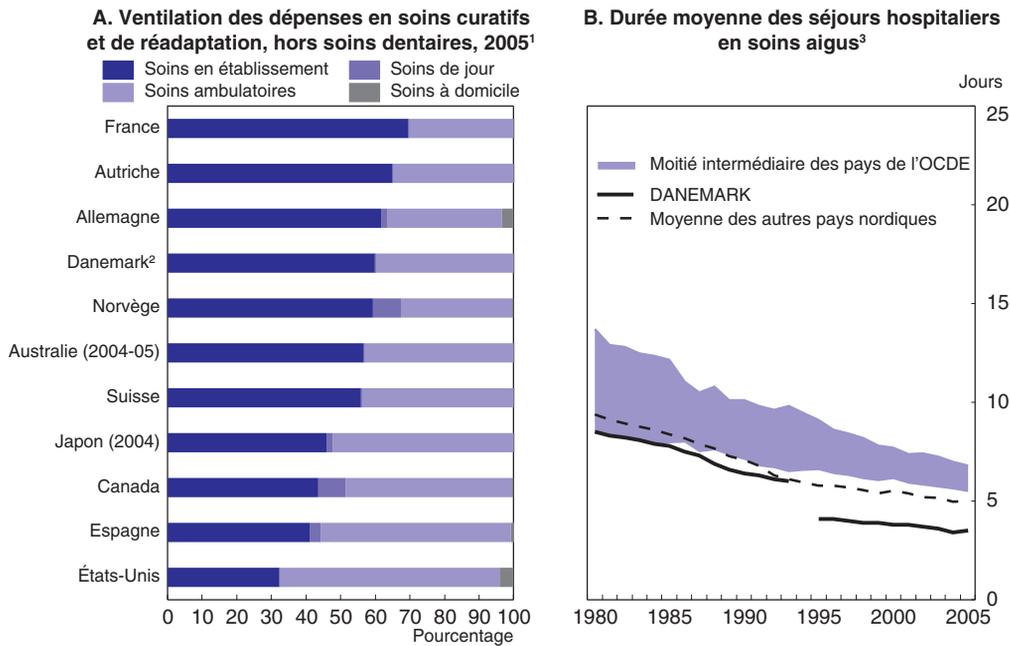
Un moyen d'évaluer la situation est de comparer la variation au niveau international des parts des différents traitements suivant les cadres institutionnels. Par rapport aux autres pays pour lesquels on dispose de données, le système de santé danois tend à accorder une place plus grande aux soins institutionnels, ce qui implique normalement que le patient séjourne dans un hôpital ou une clinique pendant la nuit. Environ un quart de l'activité totale des hôpitaux danois, mesurée par les dépenses, concerne les soins ambulatoires. Lorsqu'on tient compte des visites et consultations auprès de spécialistes indépendants, de généralistes et d'autres professionnels de santé, cette part se situe à 40 %. Même ainsi, la part des soins journaliers et des soins ambulatoires dans des pays comme les États-Unis, l'Espagne, le Canada et le Japon est bien plus importante (graphique 5.12). Par ailleurs, des sources de données sur le volume des interventions chirurgicales indiquent que la part de la chirurgie ambulatoire est plus élevée au Danemark que dans la plupart des autres pays¹⁷. Compte tenu du lien entre ces questions et l'adoption des nouvelles technologies médicales, la situation observée amène à se demander si le système danois actuel n'accorde pas une trop grande place aux traitements (autres que chirurgicaux) institutionnels.

Investissements dans les matériels et les installations sanitaires

Cette question est particulièrement importante eu égard aux gros investissements prévus dans les nouvelles installations de santé, y compris les bâtiments hospitaliers. Le débat public sur un plan d'investissement pour les hôpitaux a souvent été axé sur la vétusté des bâtiments, mais il est indispensable de garder à l'esprit que la vraie question pourrait être que la fourniture de soins de qualité peut être assurée avec moins d'hôpitaux et d'une moins grande capacité d'accueil. Les investissements devraient donc être précédés d'une évaluation soigneuse des besoins futurs associés à l'évolution des traitements, et une mise en œuvre graduelle sur la période de planification 2009-18 permettrait sans doute d'éviter que se renouvellent certaines des erreurs marquantes qui ont résulté de la croissance rapide des dépenses dans les années 60 et 70. On peut citer à cet égard l'hôpital Herlev, qui a été construit comme un établissement prestigieux, mais dont les huit derniers étages sont restés inutilisés pendant plusieurs années.

En outre, la longueur moyenne des séjours hospitaliers semble indiquer que les traitements pratiqués dans les hôpitaux sont assez à la pointe du progrès. De fait, la durée moyenne des séjours pour les soins de courte durée est parmi les plus brèves des pays de l'OCDE depuis plusieurs décennies (graphique 5.12). Cela peut tenir au fait que les politiques de réduction des coûts introduites dans les années 80 et le financement fondé sur le système de groupes de diagnostic introduit peu à peu à la fin des années 90 ont amené à favoriser un raccourcissement des séjours hospitaliers¹⁸. Cette orientation est maintenue par les évolutions actuelles de l'action publique, puisque le *traitement accéléré*

Graphique 5.12. **Traitements institutionnels et traitements ambulatoires et longueur moyenne des séjours hospitaliers**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263781763317>

1. Dans les soins curatifs – de réadaptation entrent toutes sortes de soins de santé à l'exception des soins de longue durée. Compte tenu du caractère particulier des soins dentaires, ces soins sont exclus du présent graphique. Total des dépenses publiques et privées.
2. Pour le Danemark, les soins journaliers ne sont pas notifiés séparément mais apparemment comptabilisés dans les soins ambulatoires. Toutefois, on ne peut exclure que la chirurgie ambulatoire soit parfois définie statistiquement d'une autre façon que dans les pays figurant dans le graphique
3. Les soins de courte durée concernent toutes les maladies autres que les maladies mentales et les blessures. Il s'agit d'un groupe beaucoup plus large que le concept danois de *akut behanding*, qui peut se traduire par soins d'urgence. Dans ce groupe entrent aussi les accouchements, les interventions non urgentes et les actes de diagnostic. N'y entrent pas la rééducation, les soins palliatifs ou les soins de longue durée.

Source : Éco-santé OCDE 2007, octobre 2007.

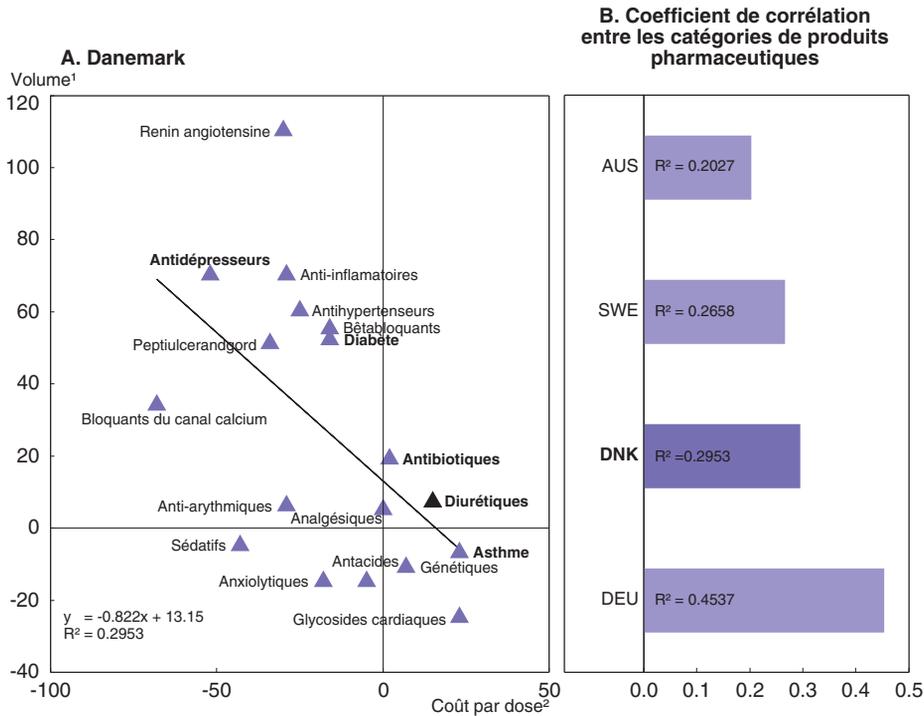
des patients est considéré comme un instrument central pour améliorer à la fois les objectifs et la qualité constatée.

Produits pharmaceutiques

La consommation de médicaments et son coût croissant pour les budgets publics ont suscité un intense débat ces dernières années. Comme on l'a vu précédemment, les dépenses en produits pharmaceutiques sont plus faibles au Danemark que dans la plupart des autres pays riches de l'OCDE, mais elles représentent néanmoins une part importante des coûts. L'utilisation de médicaments nouveaux et de meilleure qualité est indispensable pour améliorer les traitements et contribue aussi à des économies lorsqu'ils permettent de remplacer des traitements plus invasifs et plus coûteux. Il est intéressant de noter que le système médical danois semble accorder une assez grande importance aux coûts dans l'adoption des nouvelles technologies : en effet, la hausse de la consommation pharmaceutique a été maximale pour les catégories de médicaments qui ont enregistré une baisse des coûts moyens – définis ici, de façon imparfaite, comme les coûts d'une posologie quotidienne (graphique 5.13). La solidité de la corrélation entre des variations et

Graphique 5.13. Corrélation des variations de coût et de volume pour les produits pharmaceutiques

Variation en pourcentage de 2000 à 2005



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263786478182>

1. Dosages journaliers définis (DJD) pour 1 000 habitants.
2. Dépenses totales pour la catégorie de produits pharmaceutiques par DJD, corrigées à l'aide de l'indice des prix à la consommation.

Source : Calculs fondés sur *Éco-santé* OCDE 2007, octobre 07.

des variations en volume se situe au niveau intermédiaire observé pour un ensemble de pays représentatifs.

Le marché de détail des produits pharmaceutiques a été partiellement libéralisé en 2001, lorsqu'un large éventail de médicaments délivrés sans ordonnance ont pu être vendus en dehors des pharmacies à des prix pouvant être fixés librement. En conséquence, les prix de certains médicaments ont baissé. La libéralisation du marché de détail a été confirmée par un accord politique en 2006, au moment même où le marché des produits vétérinaires a été libéralisé. Cependant, le marché des médicaments délivrés sur ordonnance reste très limité par les objectifs publics d'égalité d'accès et d'égalité des prix de ces médicaments dans toutes les régions du pays. Aussi bien le nombre et l'emplacement des pharmacies, que les marges de profit et les prix pour l'utilisateur final sont fixés par les autorités. Cela empêche la concurrence au niveau des prix pour les utilisateurs finaux et ne permet pas de réaliser des gains d'efficacité – par exemple grâce à l'utilisation de l'Internet – ni de faire bénéficier les consommateurs des escomptes consentis par les grossistes aux pharmaciens. Les pharmacies sont aussi assujetties à un plafond global sur les bénéfices bruts, fixé dans le cadre de négociations avec le ministère de la Santé. Les pharmacies ayant le plus gros chiffre d'affaires (c'est-à-dire celles qui bénéficient de leur monopole géographique dans des zones où la demande est suffisamment importante pour qu'une seconde pharmacie y soit rentable) doivent subventionner celles ayant le chiffre d'affaires le plus faible dans le cadre d'un système de

péréquation afin que les pharmacies – généralement situées dans des régions peu peuplées – puissent rester sur le marché. Comme cela a été indiqué dans l'Étude 2005, les possibilités d'introduire plus de concurrence consisteraient notamment à remplacer les prix fixes par des prix maximums proches des niveaux actuels – de façon que toute modification constitue des améliorations de Pareto, c'est-à-dire sans perte pour aucun consommateur – et à permettre l'entrée libre sur le marché sous réserve du respect de certains critères, comme c'est le cas en Islande depuis 1996. Le système de péréquation devrait aussi être modifié pour supprimer les incitations fondamentalement négatives. Les services dans les régions peu peuplées pourraient être garantis par le biais d'appel d'offres ou de dotations globales pour les pharmaciens situés dans ces zones. Ces dotations globales pourraient être partiellement ou totalement financées par des redevances versées par les autres pharmacies. La restriction actuelle faisant que seuls des pharmaciens peuvent posséder des pharmacies devrait aussi être levée, car elle n'a pas d'intérêt évident.

Santé et emploi

Un fort taux d'activité est nécessaire pour assurer la viabilité budgétaire et par conséquent pour que les services financés sur fonds publics, y compris les soins de santé de bonne qualité, puissent continuer d'être fournis à des tarifs abordables à l'ensemble de la société. Le système de santé lui-même a un rôle à jouer pour permettre l'intégration sur le marché du travail, en aidant les personnes ayant des problèmes de santé à se maintenir en activité chaque fois que c'est possible. De 2001 à 2007, la part des 15 à 64 ans recevant un traitement pour une maladie ou une invalidité est passée de 9.6 % à 11.2 %. Pourtant, les statistiques sur les activités de traitement n'indiquent pas que le système de santé ait répondu à cette évolution, puisque le nombre des admissions hospitalières et des visites chez le médecin a augmenté beaucoup plus pour les personnes âgées de 65 ans ou plus que pour les personnes d'âge actif (tableau 5.4). Les soins de santé pourraient contribuer davantage à l'emploi, en particulier s'ils étaient davantage axés sur la gestion et la prévention des problèmes de santé qui sont la cause essentielle des résultats médiocres sur le marché du travail, et s'ils permettaient de mieux répondre aux besoins des personnes n'ayant pas d'emploi en raison de problèmes de santé.

Plus récemment, les absences pour maladie de courte durée ont fortement augmenté : au troisième trimestre 2007, elles dépassaient de 16 % le niveau observé une année auparavant, alors que les absences pour maladie de longue durée progressent également (Conseil économique du mouvement du travail, 2007). Dans un contexte de forte expansion économique, on compte aujourd'hui davantage de personnes bénéficiant de prestations maladie que de personnes bénéficiant de prestations chômage. L'initiative récente visant à faire des congés maladie un aspect prioritaire de la réforme des politiques d'emploi est donc bienvenue : le nouveau programme gouvernemental s'est fixé pour objectif une réduction de 20 % d'ici à 2015 (gouvernement danois, 2007a).

Toutefois, il est réaliste d'envisager qu'un développement des services de santé ne diminue pas automatiquement le nombre de nouveaux malades et handicapés. Une simple comparaison internationale montre qu'il n'y a pas de corrélation entre le niveau des dépenses de santé et la part des populations d'âge actif recevant des prestations d'invalidité. Cela peut être dû au fait soit que les différences entre les pays pour ce qui est du niveau des dépenses ne correspondent pas à une augmentation des traitements, soit que l'effet des soins de santé est annulé par d'autres facteurs. En revanche, la couverture et la générosité des systèmes de prestations peuvent expliquer une grande partie de la

Tableau 5.4. Prestations maladie et utilisation des soins de santé

	Bénéficiaires âgés de 15-64 ans		Cas pour 100 personnes dans le groupe d'âge		
	2001	2007	1997	2005	Variation, %
Stock de bénéficiaires¹					
Prestations maladie	64 000	82 000	Admissions hospitalières		
Réinsertion professionnelle	27 000	22 000	20-64 ans		
Emploi flexible, salariés	13 000	44 000	Plus de 65 ans		
Emploi flexible, chômeurs			Visites chez un médecin en dehors des hôpitaux et autres contacts couverts par l'assurance-maladie publique		
	1 000	13 000			
Pension d'invalidité	238 000	243 000			
Total	343 000	404 000			
en % des 15 à 64 ans	9.6	11.2			
Entrées de bénéficiaires¹					
Invalidité	14 400	14 200	20-64 ans	748	822
Emploi flexible	7 900	9 400	65 ans et plus	1 225	1 540

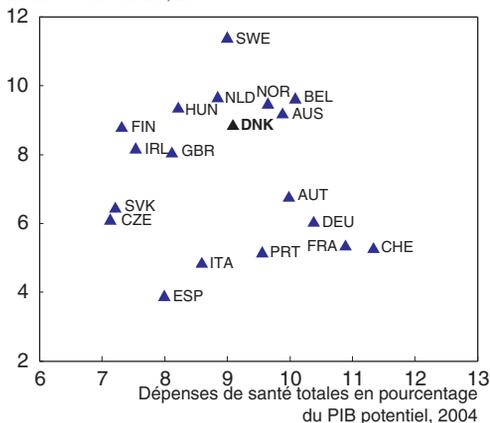
1. Le stock de bénéficiaires est mesuré en équivalents année pleine. Les flux d'entrées sont mesurés sous la forme du nombre de patients (cas) admis durant l'année.

Source : Gouvernement danois (2007d) *Mod nye mål – Danmark 2015*, ministère des Affaires sociales et al. (2007) *Redegørelse om udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked* et calculs de l'OCDE sur la base de Statistiques Danemark.

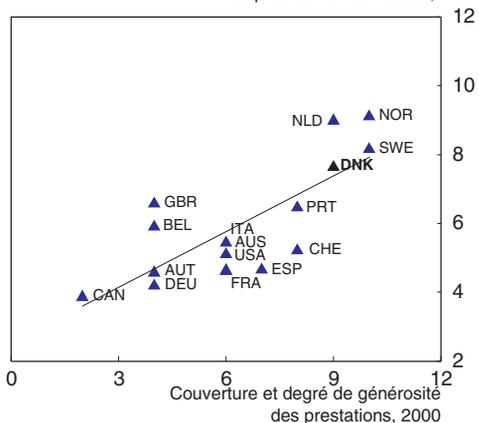
différence entre les pays concernant le nombre de bénéficiaires (graphique 5.14). Ces relations soulignent que les soins de santé ne sont en aucun cas un moyen aisé d'éviter de faire face à des problèmes comme l'accès aux systèmes de prestations et la générosité de ces systèmes bien qu'il soit quant même étrange que la fourniture de davantage de soins de santé n'ait pas permis à plus de personnes de continuer à exercer un emploi non aidé – de fait, les problèmes de santé se conjuguent souvent à l'érosion des compétences et à la démotivation dans les processus complexes qui aboutissent à une coupure prolongée avec le marché du travail¹⁹.

Graphique 5.14. Fourniture de soins de santé et taux des prestations d'invalidité

Pourcentage de la population de 20-65 ans bénéficiant de prestations d'invalidité, 2004



Pourcentage de la population de 20-65 ans bénéficiant de prestations d'invalidité, 1999



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263817006761>

Source : Éco-santé OCDE 2007, octobre 07, OCDE (2007b), *Objectif croissance*, et OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité*.

Pour évaluer ce que l'on peut attendre des soins de santé, il faut en premier lieu déterminer les liens de causalité entre la santé et le travail. Premièrement, les problèmes de santé durant l'enfance et la jeunesse peuvent avoir d'importants effets négatifs sur les résultats d'emploi du fait de l'accumulation plus faible de capital humain. En outre, il est évident qu'un mauvais état de santé peut avoir des effets négatifs directs sur les résultats d'emploi, aussi bien en termes de gains que de risque de se trouver sans travail. La robustesse des liens de causalité entre l'activité professionnelle et l'état de santé est entourée d'incertitudes analytiques. Aux extrêmes, l'inactivité entraîne une dégradation alors que la surcharge de travail et le stress augmentent le risque de maladies cardiovasculaires, etc. Cependant, les épisodes de travail et de chômage en tant que tels n'influent pas beaucoup sur la santé : les données fondées sur les très riches bases de données danoises reliant les informations individuelles sur les soins de santé et l'emploi permettent de conclure que le chômage consécutif à un licenciement n'est pas corrélé à des maladies associées au stress suffisamment graves pour conduire à l'hospitalisation (Browning *et al.*, 2006)²⁰. En outre, la diminution de la part des travaux manuels pénibles et la modification des structures organisationnelles et des pratiques de travail peuvent changer la composition et la nature des effets sanitaires d'une situation d'emploi et de non-emploi. L'amélioration de la sécurité au travail et la prévention de la dégradation sont des problèmes qui méritent une étude plus approfondie, ce que fait la Fondation pour la prévention professionnelle (*Forebyggelsesfonden*) établie en 2007²¹. Pourtant, la principale difficulté réside sans doute dans le fait que ce sont les modes de vie et les maladies dues à des facteurs sans rapport avec le lieu de travail qui ont une incidence sur la capacité de chacun d'entrer sur le marché du travail et d'y rester.

Pathologies et emploi

Environ un adulte sur cinq est atteint d'un handicap qui limite sa capacité fonctionnelle, et la moitié d'entre eux exercent une activité professionnelle. En 2005, une stratégie a été mise en place pour l'emploi des personnes handicapées. Elle visait à appeler l'attention sur la nature des différents handicaps et sur la manière dont les personnes concernées peuvent devenir des travailleurs efficaces malgré leur handicap (gouvernement danois, 2004). L'une des raisons permettant de penser que de simples mesures de sensibilisation peuvent être efficaces est que même parmi les personnes atteintes d'une incapacité fonctionnelle mineure, l'incidence de l'inactivité est nettement plus grande que dans l'ensemble de la population. Cette stratégie semble être venue au bon moment, car après avoir légèrement augmenté pendant quelques années, la proportion de personnes handicapées exerçant une activité professionnelle est passée de 51 % en 2005 à 55 % en 2006 à la faveur d'une expansion économique vigoureuse et de pénuries de main-d'œuvre. Ce sont les personnes atteintes de problèmes de santé mentale qui enregistrent les moins bons résultats : seules 39 % d'entre elles ont un emploi, contre 56 à 63 % pour les autres affections, tandis que la proportion d'emplois aidés (29 %) est relativement importante. Il est difficile de dire dans quelle mesure cette situation tient à des différences de capacité de travail, mais il est certain que les facteurs comportementaux ne peuvent être exclus : lorsqu'on demande leur avis aux collègues de non-voyants, de personnes en fauteuil roulant ou de personnes mentalement instables, on constate que ces dernières sont beaucoup moins bien intégrées que les deux autres catégories (Miller *et al.*, 2006; Høgelund et Larsen, 2007; Larsen *et al.*, 2007)²².

Une proportion croissante des personnes qui se voient attribuer une pension d'invalidité à titre permanent sont officiellement atteintes de troubles mentaux. Alors que leur incidence était à peu près équivalente en 1999, les problèmes de santé mentale sont devenus deux fois plus importants que les maladies ostéo-musculaires comme cause de retrait permanent du marché du travail assorti d'une pension d'invalidité. À l'heure actuelle, les cinq premières affections motivant l'octroi d'une pension d'invalidité permanente sont toutes mentales (tableau 5.5). La proportion importante et croissante de personnes souffrant de troubles mentaux parmi les bénéficiaires de prestations d'invalidité caractérise aussi d'autres pays de l'OCDE.

Tableau 5.5. **Problèmes médicaux motivant l'octroi de prestations d'invalidité**

Pourcentage de personnes souffrant de troubles mentaux parmi les nouveaux bénéficiaires de prestations d'invalidité en 1999		15 premières affections diagnostiquées chez les nouveaux bénéficiaires d'une pension d'invalidité au Danemark, en pourcentage ¹	1999	2004	2006
Suisse	34	Syndrome de stress post-traumatique	1.8	5.7	6.8
Pays-Bas	33	Dépression récurrente	1.8	3.7	4.0
Australie	32	Schizophrénie	3.8	3.6	4.0
Allemagne	28	Troubles de la personnalité et du comportement autres que personnalité dyssoziale et émotionnellement instable	2.1	3.4	3.9
Danemark	27				
France	27	Arriération mentale	3.1	3.0	3.9
Royaume-Uni	26	Polyarthrose (<i>slidgigt</i>)	1.9	2.3	3.1
Canada	25	Accident vasculaire cérébral (<i>blødninger og blodprop i hjernen</i>)	4.0	4.2	3.2
Norvège	25	Lumbago dû au déplacement d'un disque intervertébral (<i>diskusprolaps</i>)	2.8	3.0	2.9
Suède	24				
États-Unis	22	Anxiété, à l'exception des phobies, troubles obsessionnels et autres formes spécifiques d'anxiété	0.8	1.4	1.9
Autriche	17				
		Personnalité agressive, marginale ou instable	1.0	1.3	1.6
		Alcool-dépendance	0.8	1.5	1.6
		Usage nocif de l'alcool	1.4	1.4	1.5
		Sclérose en plaques	1.8	1.3	1.4
		Affection pulmonaire obstructive chronique	1.2	1.2	1.3
		Psychose paranoïde	0.9	0.9	1.2
		Toutes catégories de troubles mentaux et comportementaux	27	37	44
		Toutes catégories de maladies du système ostéo-musculaire et du tissu conjonctif	25	22	22

1. Sont indiquées ici les quinze affections le plus fréquemment invoquées parmi les 275 catégories utilisées pour l'octroi de pensions d'invalidité au Danemark. Cette classification peut être mise en correspondance avec la classification ICD-10, plus détaillée.

Source : Mise à jour de OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, au moyen de données 2006 communiquées par la Commission nationale de recours.

Le système de santé pourrait-il être rendu plus réactif?

Cette évolution spectaculaire semble indiquer que les formalités administratives d'admission au bénéfice d'une pension d'invalidité ne s'appuient pas sur une appréciation exhaustive de l'état de santé, d'où des décisions prématurées qui font abstraction des possibilités de traitements susceptibles d'améliorer suffisamment la santé de la personne intéressée pour éviter l'incapacité permanente. Il semble très peu probable que la prévalence proprement dite de ces maladies ait pu augmenter aussi rapidement. Il est difficile de dire comment la prévalence des problèmes de santé mentale a évolué au fil des ans, mais d'après un rapport récemment publié par le gouvernement norvégien, l'augmentation similaire du nombre de pensions d'invalidité attribuées pour des raisons

de santé mentale en Norvège reflète probablement d'autres facteurs, étant donné que des évaluations systématiques indiquent une prévalence constante des principales maladies mentales sur la période 1998-2005, pour laquelle des données sont disponibles (NOU, 2007). Il est possible qu'en cas de comorbidité complexe, le trouble mental ait tendance à être plus souvent retenu comme diagnostic principal. Les services sociaux locaux peuvent décider d'attribuer une pension d'invalidité à une personne sans demander l'avis de membres de la profession médicale. Bien que ceux-ci soient généralement consultés, il est possible qu'un plus grand nombre de personnes soient cataloguées comme ayant des problèmes mentaux et comportementaux et – ce qui est plus grave – qu'elles ne reçoivent pas l'aide dont elles ont besoin en termes de traitement et de réadaptation. De fait, les milieux médicaux aussi bien que les associations qui s'occupent de personnes ayant des problèmes mentaux dénoncent un manque de connaissances spécialisées chez les travailleurs sociaux des services locaux; ainsi, il arrive que les personnes concernées ne bénéficient pas d'une aide appropriée pour retrouver un emploi et que des pensions d'incapacité permanente soient accordées alors qu'elles ne représentent sans doute pas la solution optimale²³.

L'un des principaux problèmes tient au fait que le dispositif actuel permet une absence prolongée pour maladie sans examen par des spécialistes médicaux capables d'identifier parfaitement la nature des troubles et de veiller à l'application de traitements propres à réduire les obstacles créés par ceux-ci. D'après une étude systématique récente, une personne sur deux en congé de maladie de longue durée souffre d'une forme ou d'une autre de trouble mental, dont la moitié seulement est diagnostiquée. Les auteurs de cette étude recommandent l'utilisation de méthodes de contrôle simples pour orienter rapidement les patients vers un traitement²⁴. Une décision probablement utile à cet égard consiste à autoriser progressivement les malades mentaux à choisir leur hôpital comme le font les autres patients : le choix est institué pour les enfants et les adolescents en 2008 et il sera étendu aux adultes à partir de 2011. Les problèmes de santé autres que les troubles mentaux peuvent être tout aussi importants, et dans bien des cas ils peuvent se conjuguer avec des pénuries de main-d'œuvre ou un manque de motivation, ce qui montre bien la nécessité d'une approche d'ensemble. Les mesures ci-après pourraient être envisagées pour améliorer encore la situation :

- Dans le cadre d'une stratégie nationale, chaque autorité régionale devrait se doter d'un programme précis pour éviter que les traitements préventifs et curatifs propres à aider les intéressés à conserver un emploi ne se voient assigner un rang de priorité insuffisant. Les comités de coordination regroupant toutes les communes d'une même région administrative devraient jouer un rôle important dans ce contexte, car ce sont les communes qui ont la responsabilité de veiller à l'insertion professionnelle des personnes sans emploi pour cause de maladie. Si ce n'est pas le cas, les priorités risquent d'être concentrées sur des symptômes sévères alors que nombre de problèmes de santé à l'origine d'une perte de contact avec le marché du travail semblent moins importants. Les problèmes de santé qui ont de l'importance pour l'emploi n'ont généralement pas un caractère vital : utilisation monotone d'appareils (ordinateurs de bureau, machines de production ou matériel de levage, etc.) conduisant à des problèmes ostéo-musculaires, ou modes de vie (consommation excessive d'alcool, manque d'exercice physique, etc.) entraînant de fréquentes absences de courte durée annonciatrices d'une perte de contact avec l'emploi. Ils peuvent donc être jugés moins importants par la profession médicale. Par conséquent, il peut se révéler nécessaire de

recourir à une planification systématique pour leur attribuer un rang de priorité dans les politiques publiques. Cette planification doit aussi faciliter l'adoption rapide des nouvelles technologies permettant d'atténuer les déficiences auditives et visuelles.

- Les mécanismes de péréquation financière entre les régions, les communes et l'administration centrale pourraient aussi être adaptés de manière à promouvoir ces priorités. En particulier, les communes pourraient prendre en charge une plus grande partie du coût des prestations et des aides en faveur des *flexjobs*, ce qui les inciterait à s'efforcer de mieux comprendre les problèmes d'emploi liés à la santé et de contribuer à leur solution. La présence d'un médecin dans les services locaux de l'emploi, par exemple, s'est révélée très utile pour aider certaines personnes à rechercher un emploi. Si elles prennent en charge une plus grande partie du coût des prestations, les autorités locales devraient aussi disposer d'instruments plus précis pour déterminer les besoins en matière de santé du travail. Une option consisterait à autoriser les communes à utiliser une partie de la contribution qu'elles versent actuellement aux autorités régionales pour financer des services de santé du travail assurés par d'autres prestataires, si elles ne sont pas satisfaites des services offerts par la région dans un domaine donné.
- Les congés de maladie de plus d'un ou deux mois devraient déclencher un processus d'examen médical auquel participeraient le médecin généraliste de l'intéressé, un travailleur social de la commune et des spécialistes, le cas échéant. En particulier, il est important de déterminer si l'intéressé est en voie de guérison ou si son absence a des chances de se prolonger. Dans ce dernier cas, une procédure donnant rapidement accès à un spécialiste devra être mise en place. Si l'absence est plus longue, une évaluation plus complète pourra être réalisée afin de déterminer si un traitement a des chances d'améliorer la situation, si un traitement pourra être poursuivi parallèlement à un retour progressif au travail, ou si l'intéressé doit envisager de changer de profession. Avec le système actuel, comme le dialogue entre les services locaux responsables des prestations et des programmes d'insertion et les membres du système de santé (médecin généraliste de l'intéressé et spécialistes) est limité, le véritable problème médical risque de n'être que tardivement et partiellement identifié. Certaines personnes peuvent être très décidées à se remettre, mais d'autres font preuve de moins de persévérance et ont tendance à perdre confiance dans leur propre capacité. Lorsque la maladie se prolonge, on observe une dégradation des qualifications et des contacts avec l'environnement professionnel.
- Si des ajustements doivent être opérés dans l'emploi, il importe évidemment de faire appel à la participation de l'employeur. Des progrès ont été accomplis dans ce domaine, notamment dans le contexte de « tables rondes ». On pourrait envisager de moduler la participation de l'employeur au financement des congés de maladie en fonction de sa participation à cette forme de dialogue.
- Enfin, des recherches plus approfondies pourraient être réalisées sur les liens entre la santé et le travail en mettant à profit les bases de données considérables dont dispose le Danemark sur la santé au niveau individuel. À l'heure actuelle, un certain nombre de chercheurs utilisent ces données, mais de façon encore fragmentée. Une restructuration de la recherche institutionnelle autour des établissements de recherche médicale et sociale et de recherche sur l'emploi permettrait de tirer un meilleur parti des vastes bases de données disponibles.

Les systèmes de prestations et de subventions sont-ils tous optimaux du point de vue de l'assurance sociale?

Aucune de ces recommandations ne peut toutefois se substituer à une véritable réflexion sur la question de savoir s'il faut adapter les systèmes d'orientation des patients et les niveaux des prestations/subventions pour endiguer l'augmentation du nombre de bénéficiaires de régimes qui sont coûteux, question qui a été analysée en profondeur dans la précédente *Étude* (OCDE, 2006). Il convient en particulier de s'interroger sur le régime *flexjob*, en vertu duquel des aides publiques compensent intégralement la perte de revenu résultant de la réduction de la capacité de travail. De ce fait, les employeurs, tout comme les intéressés, sont clairement incités à privilégier un *flexjob* par rapport à un autre emploi peut-être plus adapté mais moins bien rémunéré. Comme, en définitive, l'état de santé est difficile à évaluer de façon objective, un certain élément d'auto-assurance pourrait se justifier pour éviter un recours excessif au système : la rémunération d'un *flexjob* devrait être plus faible que celle d'un emploi normal non aidé. Par exemple, les *flexjobs* pourraient être rémunérés au temps de travail, les heures non travaillées étant couvertes par une allocation de chômage. En général, l'aide maximum au titre d'un *flexjob* devrait être encore réduite de manière à être égale ou inférieure aux prestations d'invalidité. Parallèlement, les prestations perçues pendant la période de réadaptation devraient peut-être aussi être réduites, de façon à inciter les bénéficiaires à accepter les emplois qui pourraient leur être proposés.

Conclusions

Dans un contexte où l'utilisation de nouvelles techniques médicales coûteuses élargit rapidement l'éventail des affections pouvant être traitées, le modèle danois reposant sur un système public d'assurance-maladie universel n'est viable que si son efficacité économique est améliorée régulièrement dans le cadre d'une stratégie d'ensemble (encadré 5.5).

Encadré 5.5. Recommandations concernant la santé, les soins de santé et les problèmes d'emploi liés à la maladie

Hygiène de vie

- Les autorités ont décidé à juste titre de mettre davantage l'accent sur la nutrition et l'exercice physique, mais la politique de santé publique devrait aussi assigner un plus haut degré de priorité à la promotion d'une consommation d'alcool plus modérée et plus responsable.

Financement des soins

- Le financement des soins de santé sur les recettes fiscales, formule appliquée par le Danemark, est un moyen relativement efficace et simple d'offrir une assurance-maladie à tous les citoyens. Cependant, les financements publics doivent aller en priorité aux domaines qui en ont le plus besoin.
- Instituer un système de participation des patients au coût des consultations de généralistes et de spécialistes, comme dans les autres pays nordiques, en laissant à peu près inchangé le régime applicable aux produits pharmaceutiques, aux soins dentaires, etc.
- Modifier la réglementation concernant les soins dentaires, afin de remplacer les tarifs imposés par des tarifs plafonnés.

Encadré 5.5. **Recommandations concernant la santé, les soins de santé et les problèmes d'emploi liés à la maladie** (suite)

- Limiter le financement sur fonds publics des soins de longue durée aux personnes âgées qui ont le plus besoin de soins importants : en particulier, les nombreuses personnes qui bénéficient actuellement d'une aide ménagère gratuite à domicile d'une durée inférieure à deux heures par semaine pourraient en supporter elles-mêmes le coût.

Prestation de soins : effectifs, incitations et changement structurel

- Il pourrait être difficile de maintenir en activité et de recruter du personnel infirmier dans les années à venir, avec le départ en retraite de cohortes nombreuses. Il faudrait en priorité augmenter la durée moyenne du travail.
- Mettre en place, dans le secteur de la santé publique, des modes de rémunération correspondant mieux aux évolutions observées dans le secteur privé, avec des éléments de flexibilité dans la rémunération des équipes et dans la rémunération individuelle, propres à encourager le perfectionnement et l'effort. Un système de rémunération flexible devrait aussi être utilisé pour stimuler l'offre de travail de la part des effectifs actuels du secteur de la santé.
- Affiner le modèle de financement en fonction du volume d'activité pour les hôpitaux, en appliquant des taux de financement clairement liés aux coûts marginaux.
- Développer le rôle des prestataires privés afin d'assurer la concurrence et de stimuler l'innovation. Il conviendrait d'envisager la conclusion de contrats avec des prestataires privés, comme dans le cas des circuits courts au Royaume-Uni.
- Veiller à ce que les communes respectent leur obligation de publier plus systématiquement les coûts horaires des soins de longue durée à domicile dans le cadre des *fritvalgsdatabasen*, afin d'assurer une plus grande transparence pour les prestataires souhaitant fournir des soins de longue durée à domicile financés sur fonds publics.
- Développer le recours à des évaluations des techniques médicales pour favoriser l'adoption d'innovations permettant de réaliser des économies sur les coûts.
- Procéder progressivement aux investissements prévus dans de nouveaux équipements médicaux, pour permettre une adaptation continue à l'évolution des techniques médicales. Éviter les projets trop prestigieux qui risquent de figer les structures organisationnelles et les méthodes de traitement.
- Encourager la population à prendre davantage en charge sa santé. Comme un plus grand nombre de personnes ayant des problèmes de santé permanents ont aujourd'hui un niveau de formation relativement poussé, elles sont capables d'assumer plus de responsabilités en ce qui concerne le suivi et la gestion de leur affection. Faire participer les nombreuses personnes qui prennent leur retraite à la prestation de soins informels au niveau de la collectivité, en complément des soins de longue durée assurés par les autorités locales.
- Remplacer les tarifs imposés par des tarifs plafonnés et ouvrir l'accès au marché de détail des produits pharmaceutiques.

Problèmes d'emploi liés à la maladie et au handicap

- Mettre en place une stratégie nationale pour identifier et classer par ordre de priorité les mesures curatives et préventives permettant de maintenir le lien avec le marché du travail. Donner aux nouveaux comités de coordination, qui regroupent toutes les communes relevant de chaque autorité régionale, une responsabilité précise en ce qui concerne la coopération entre les prestataires de soins et les services locaux de l'emploi chargés d'administrer les prestations et d'assurer l'insertion des personnes malades ou handicapées.

Encadré 5.5. **Recommandations concernant la santé, les soins de santé et les problèmes d'emploi liés à la maladie** (suite)

- Faire supporter aux communes une plus large part du coût des prestations et des subventions au titre des *flexjobs* et mettre à leur disposition des instruments plus précis pour déterminer les besoins en matière de santé du travail.
- Développer l'utilisation de modèles – comme les « tables rondes » entre employeur, travailleurs sociaux des services de l'emploi, médecins et salarié – pour prendre des mesures sans retard lorsque l'absence pour cause de maladie atteint une durée qui laisse craindre sa transformation en congé de longue durée et une dégradation des liens avec le marché du travail.
- Envisager de moduler la participation de l'employeur au financement des indemnités de maladie en fonction de sa participation à des tables rondes ou à des formules de dialogue similaires.
- Réduire l'aide maximum au titre des *flexjobs* de manière à ce qu'elle soit égale ou inférieure à la pension d'invalidité. En outre, la rémunération d'un *flexjob* devrait être légèrement inférieure à celle d'un emploi normal non aidé. Par exemple, les *flexjobs* pourraient être rémunérés au temps de travail, les heures non travaillées étant couvertes par une allocation de chômage.
- Réduire les prestations perçues pendant la période de réadaptation de façon à inciter les bénéficiaires à accepter les emplois qui pourraient leur être proposés.

Notes

1. D'après des estimations établies par l'association des autorités locales, la forte consommation de tabac chez les jeunes au cours des années 60 et 70 commence à faire sentir ses effets sous la forme d'une augmentation rapide des besoins de traitements médicaux coûteux destinés à atténuer des affections respiratoires apparaissant avec l'âge.
2. Outre qu'elle peut entraîner la cirrhose du foie, une consommation excessive d'alcool accroît les risques d'accident vasculaire cérébral, de maladie cardiovasculaire et de certains cancers.
3. Il convient toutefois de noter que ce calcul économétrique se fonde sur des estimations quelque peu incertaines, comme le montre la ligne verticale relativement longue dans le cas du Danemark.
4. Eurostat demande aux États membres d'utiliser progressivement des déflateurs de la consommation publique fondés sur des chiffres de production effectifs en volume. Certains pays, comme le Royaume-Uni, sont déjà relativement avancés à cet égard (OCDE, 2005d, encadré 3.1 concernant l'étude Atkinson; ONS, 2004). Cependant, étant donné les difficultés d'ordre pratique soulevées par cette réforme, le Danemark s'est vu accorder une dérogation. Les comptes nationaux sont donc fondés sur l'hypothèse technique d'une croissance nulle de la productivité dans les services publics, ce qui signifie que les déflateurs de la consommation publique correspondent aux déflateurs de salaires et de prix pour les facteurs de production utilisés.
5. À titre d'exemple, on peut citer un produit hémostatique utilisé par les services d'urgence des hôpitaux danois en cas de blessure grave, dont le coût atteint 20 000 EUR par injection.
6. L'effet est relativement important par comparaison avec un scénario similaire pour les soins de santé, car on pose l'hypothèse d'une élasticité-prix nulle, ce qui signifie que le volume de soins de longue durée demandés ne diminue pas du tout lorsque les coûts relatifs des soins accusent une hausse tendancielle.
7. La *RAND Experiment* demeure l'une des rares études consacrées aux effets de la participation des patients au financement des soins. Il en ressort que cette participation n'a pas besoin d'être très élevée pour avoir un effet : avec une participation de 25 %, le nombre de consultations est inférieur de 27 % à celui observé en cas de gratuité totale des soins. L'écart n'est pas très différent de celui constaté lorsque la quasi-totalité des frais (95 %) est à la charge du patient, à savoir un nombre de

consultations inférieur de 40 % à celui observé en cas de gratuité totale. Cependant, aucune différence d'intensité ou de coût par consultation n'a été mise en évidence. Aucune différence dans l'évolution de l'état de santé n'a pu être détectée entre les différentes modalités de prise en charge (Manning et al., 1987; Newhouse et al., 1993).

8. Avec le système de comptes de la santé, il est possible de ventiler les dépenses de santé par fonction, par prestataire et par source de financement. À partir de définitions internationales mises au point au cours des années 90, des comptes de la santé sont établis sur ce modèle pour un certain nombre de pays depuis quelques années (Orosz et Morgan, 2004; Nielsen, 2004).
9. Comme les systèmes de soins de longue durée sont très différents suivant les pays, les données sont moins facilement comparables que dans d'autres branches de la santé. Cependant, le système danois, comme ceux de certains autres pays nordiques, est si différent des systèmes en vigueur dans les autres pays de l'OCDE que le problème du bruit statistique n'a guère d'importance.
10. Un tiers environ des habitants ont souscrit une assurance complémentaire individuelle couvrant une partie de la participation du patient ainsi que les frais d'optique, mais ils ne bénéficient d'aucun avantage fiscal à ce titre.
11. En Autriche, 19 % des personnes de 65 ans et plus bénéficient d'une aide publique au titre des soins à domicile, mais sous la forme de prestations monétaires (*Pflegegeld*) pouvant être utilisées pour des soins professionnels ou conservées par la famille à titre de rétribution des soins informels dispensés par les membres de celle-ci. Comme ce système associant soins professionnels et soins informels est difficile à comparer au système danois, l'Autriche ne figure pas dans le graphique 5.6.
12. D'après une étude portant sur les tâches accomplies par les généralistes dans les pays européens, l'horaire de travail moyen des généralistes danois est comparable à celui observé dans les autres pays européens (Boerma, 2003).
13. Selon les données les plus récentes, qui datent de 2000 environ et concernent les « médecins et assimilés (à l'exception des cadres infirmiers) » (rubrique 222 de la CITP), la situation est équilibrée : 10 % des praticiens exerçant au Danemark étaient nés à l'étranger, tandis que 10 % des praticiens nés au Danemark exerçaient à l'étranger (OCDE, 2007c).
14. En fait, ce n'est peut-être pas le cas si l'on compare les rémunérations après déduction de l'impôt sur le revenu. Comme le système d'imposition danois est très progressif, la différence entre la rémunération nette d'un médecin et celle d'un salarié moyen travaillant à plein-temps est sans doute plus faible au Danemark qu'en Finlande, par exemple. Pour le personnel infirmier, dont la rémunération est proche de la rémunération moyenne, la progressivité différente des systèmes d'imposition a moins d'incidence sur les comparaisons.
15. Cette comparaison exclut une performance aberrante (hôpital *Bræstrup Friklinik*) qui dépasse le niveau moyen de la productivité nationale de pas moins de 40%, ainsi que deux résultats aberrants au bas du classement (hôpitaux *Lemvig* et *Tarm*), avec un niveau de productivité qui avoisine à peine 60 % de la moyenne nationale.
16. La législation L 130 a été présentée au Parlement en février 2002. Après son adoption par le Parlement, des réglementations détaillées ont été annoncées au début de l'automne et sont entrées en vigueur en janvier 2003. Les prestataires peuvent avoir des contrats pour un ou plusieurs des cinq services distincts couverts par la législation : soins personnels de jour; soins personnels en dehors des horaires journaliers : assistance matérielle pour les tâches ménagères; livraison de repas; repas non livrés. L'analyse du présent chapitre ne concerne que les soins personnels et l'assistance matérielle.
17. Selon l'Enquête IAAS sur la chirurgie ambulatoire (World Wide Day Surgery Activity 2003), au Danemark 55 % de toutes les interventions chirurgicales et 79 % des actes chirurgicaux typiques de la chirurgie de jour sont effectivement réalisés dans le cadre de traitement ambulatoires. Seuls les États-Unis et le Canada affichent des pourcentages plus élevés.
18. Dans une certaine mesure, la longueur moyenne du séjour sera faussée à la baisse par un recours plus intensif aux soins ambulatoires que dans certains autres pays. Compte tenu des très courts séjours moyens, d'autres facteurs doivent aussi entrer en jeu, comme on peut le voir dans le texte.
19. De façon paradoxale, la hausse des prestations et des aides liées à la maladie et à l'invalidité est intervenue malgré une augmentation de la capacité du système de santé de traiter les maladies. Comme on l'a vu dans la première partie du présent chapitre, la fréquence des décès prématurés dus au cancer, aux maladies cardiovasculaires etc. a fortement diminué. En principe, la mortalité plus faible pourrait impliquer que davantage de personnes continuent de vivre avec des maladies

- et des handicaps, mais cela ne semble pas être une explication suffisante, car le nombre moyen de maladies déclarées n'a pas diminué (graphique 5.1).
20. Plus précisément, l'étude suit 200 000 hommes danois de 1981 à 1999, mais n'a trouvé aucune indication d'une plus grande probabilité d'hospitalisation en raison de maladies du système circulatoire ou digestif liées au stress, comme l'hypertension, les maladies cardiaques, les problèmes gastriques et les ulcères durant les quatre années suivant le licenciement.
 21. Cette fondation a été établie dans le cadre de l'accord de juin 2006 visant à réformer le système de préretraite volontaire. Doté d'un capital de 3 milliards DKK, la fondation peut décaisser 200 à 350 millions DKK par an pour soutenir des projets favorisant la prévention ainsi que la réinsertion professionnelle dans les professions peu rémunérées (www.forebyggelsesfonden.dk).
 22. Il convient de noter que les conclusions de ces trois études sont peut-être en partie faussées par la prise en compte exclusive des troubles mentaux graves : avec cet échantillon, seulement 1.5 % de la population adulte devrait souffrir d'une incapacité fonctionnelle liée à un trouble mental, contre 19 % pour les autres affections. Ce chiffre est très largement inférieur à la prévalence retenue dans les études internationales (Ormel *et al.*, 1994), et la faible fréquence d'emploi indiquée pour les personnes souffrant de troubles mentaux s'explique donc peut-être par le fait qu'il s'agit exclusivement des personnes les plus atteintes. En revanche, cela ne peut pas expliquer pourquoi 64 % des personnes interrogées répondent qu'elles appréhenderaient la présence d'un collègue sujet à de fortes sautes d'humeur, alors que seulement 29 % et 21 % d'entre elles indiquent qu'elles auraient la même attitude à l'égard d'un collègue non-voyant ou en fauteuil roulant.
 23. Compte tenu de l'augmentation du nombre de personnes de moins de 30 ans admises au bénéfice d'une pension d'invalidité en raison de troubles mentaux, des psychiatres suggèrent que la pension d'invalidité est peut-être parfois attribuée à titre temporaire afin d'éviter une cessation définitive d'activité (Jyllands-Posten, 29 avril 2007).
 24. D'après Jyllands-Posten, 5 novembre 2007. Cette étude porte sur 1 100 cas.

Bibliographie

- Andersen, C.K., M. Vass, J. Lauridsen et K. Avlund, « Cost effectiveness of preventive home visits to the elderly: economic evaluation alongside randomized controlled study », *European Journal of Health Economics* (à paraître).
- Ankestyrelsen (2005), *Frit valg i ældreplejen – landsdækkende brugerundersøgelse*, novembre.
- Ankestyrelsen (2007a), *Frit valg i ældreplejen – det frie leverandørvalg til personlig pleje*, mars.
- Ankestyrelsen (2007b), *Frit valg i ældreplejen – visitators betydning for the frie valg*, mars.
- Autorité de la concurrence (2006), « Health Professions », chapitre 5 du *Competition Report 2006*.
- Bech, M., J. Lauridsen et K.M. Pedersen (2006), « Giver øget brug af takststyring i sygehusvæsenet højere produktivitet? » (Le financement en fonction du niveau d'activité a-t-il un impact sur la productivité des hôpitaux?), *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 144, pp. 326-42.
- Boerma, W. (2003), *Profiles of general practice in Europe*, Nivel.
- Boje, T.P., T. Fridberg et B. Ibsen (2006), *Den frivillige sektor i Danmark – Omfang og betydning* (le secteur bénévole au Danemark – taille et importance), Socialforskningsinstituttet.
- Browning, M., A.M. Danø et E. Heinesen (2006), « Job displacement and stress-related health outcomes », *Health Economics*, vol. 15, n° 10, pp. 1061-75, octobre.
- Bültmann U., R. Rugulies, T. Lund, K.B. Christensen, M. Labriola et H. Burr (2006), « Depressive symptoms and the risk of long-term sickness absence : A prospective study among 4 747 employees in Denmark », *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 41(11), pp. 875-880.
- Christoffersen, H. et M. Paldam (2003), « Markets and Municipalities: A Study of the Behavior of the Danish Municipalities », *Public Choice*, n° 114, pp. 79-102.
- Coleman, M.P., G. Gatta, A. Verdecchia, J. Estève, M. Sant, H. Storm, C. Allemani, L. Ciccolallo, M. Santaquilani, F. Berrino et Groupe de travail EUROCARE (2003), « EUROCARE-3 summary: cancer survival in Europe at the end of the 20th century », *Annals of Oncology*, Vol. 14 (supplément 5), pp. v128-v149.
- Commission des affaires sociales (2005), *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*, chapitre 7: Sundhed og ældrepleje.

- Commission des affaires sociales (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* (L'avenir de la protection sociale – À nous de choisir); le rapport final de la commission a été présenté en décembre 2005 et publié avec les commentaires de diverses organisations et agences en janvier 2006, www.velfaerd.dk.
- Commission structurelle (2004), *Strukturkommissionens betænkning* (Rapport de la Commission sur la structure de l'administration territoriale), janvier.
- Conseil économique (2000), « Sundhed – en opgave for velfærdsstaten » (La santé – une question pour l'État-providence), *Danish Economy*, printemps.
- Conseil économique (2005), « Medborgerkonti » (Les comptes citoyens), *Danish Economy*, printemps.
- Conseil économique du mouvement du travail (2007), *Sygefraværet fortsætter himmelflugten* (Les congés de maladie continuent d'exploser), 21 novembre.
- Conseil suédois de la santé et de la protection sociale (2003), *Ett år efter Anhörig 300* (Le Rapport *Dependent 300 un an après*), Stockholm.
- Conti, R.M., E.R. Berndt et R.G. Frank (2006), « The Effect of Depression on Retirement and Disability Insurance Applications », *NBER Working Paper Series*, n° 12237.
- Cutler, D.M., M.B. Landrum et K.A. Stewart (2006), « Does Medical Care Reduce Disability? The Case of Cardiovascular Disease », *NBER Working Paper Series*, n° 12184.
- Dalgaard, C.-J. (2003), « Dansk Økonomisk Vækst og Helbreds-kapital » (La croissance économique danoise et le capital santé), *Samfundsøkonomen*, n° 1.
- Deaton, A. (2007), « Income, aging, health and wellbeing around the world: evidence from the Gallup world poll », *NBER Working Paper Series*, n° 13317.
- DREAM (2006), *Langsigtet økonomisk fremskrivning 2006 – med vurdering af velfærdsreformen* (Prévisions économiques à long terme 2006 – évaluation de la réforme de la protection sociale).
- Erlandsen, E. (2007), « Improving the efficiency of health care spending: selected evidence on hospital performance », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 555, OCDE, Paris.
- Gerdtham, U.-G. et B. Jönsson (2000), « International comparison of health expenditure: Theory, data and econometric analysis », chapitre 1 du *Handbook of Health Economics*, Elsevier, Vol. 1.
- Getzen, T.E. (2000), « Health care is an individual necessity and a national luxury: applying multilevel decision models to the analysis of health care expenditures », *Journal of Health Economics*, vol. 19, pp. 259-270.
- Gouvernement danois (2004), *Handicap og Job – en beskæftigelsesstrategi for personer med handicap*, décembre.
- Gouvernement danois (2007a), *Mulighedernes Samfund* (Des chances pour tous), programme gouvernemental présenté le 22 novembre à l'issue des élections parlementaires du 13 novembre 2007.
- Gouvernement danois (2007b), *Regeringens resultater 2006-2007* (Les réalisations du gouvernement, 2006-07).
- Gouvernement danois (2007c), *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategy for høj kvalitet i den offentlige service* (Une meilleure protection sociale et une plus grande satisfaction au travail – la stratégie du gouvernement pour la qualité des services publics).
- Gouvernement danois (2007d), *Mod nye mål – Danmark 2015* (Vers de nouveaux objectifs – Danemark 2015), août.
- HM Government (2007), *Safe. Sensible. Social. The next steps in the National Alcohol Strategy*, Department of Health.
- Hurst, J. (2002), « The Danish health care system from a British perspective », *Health Policy*, vol. 59, n° 2, pp. 133-143.
- Hurst, J. et L. Siciliani (2003), « Tackling Excessive Waiting Times for Elective Surgery: A Comparison of Policies in Twelve OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 6, OCDE, Paris.
- Høgelund, J. et B. Larsen (2007), *Handicap og beskæftigelse: Udviklingen mellem 2005 og 2006*, SFI.
- Juel, K. (2004), *Dødeligheden i Danmark gennem 100 år*, Institut national de santé publique.
- Kelley, E. et J. Hurst (2006), *Health Care Quality Indicators Project: Initial Indicator Report*, OCDE, Paris.

- Kesteloot, H. (2006), « Differential evolution of mortality between Denmark and Scotland, period 1970 to 1999 », *European Journal of Epidemiology*, vol. 21, pp. 3-13.
- Kittelsen, S.A.C., J. Magnussen et K.S. Anthun (2007), « Sykehus-produktiviteten etter statlig overtakelse: En nordisk komparativ analyse » (La productivité du secteur hospitalier après le transfert de compétence entre les administrations locales et l'administration centrale – Analyse comparative des pays nordiques), *HERO Skriftserie 2007:1*, Université d'Oslo, Norvège.
- Lafortune, G., G. Balestat et membres du Groupe d'experts sur l'invalidité (2007), « Trends in severe disability among elderly people: Assessing the evidence in 12 OECD countries and the future implications », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 26, OCDE, Paris.
- Larsen, B., M.M. Miiller et J. Høgelund (2007), *Handicap og beskæftigelse: Regionale forskelle*, SFI.
- Leibowitz, A.A. (2004), « The demand for health and health concerns after 30 years », *Journal of Health Economics*, vol. 23, n° 4, juillet, pp. 663-671.
- Lundsgaard, J. (2003), « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE*, n° 35, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/43/1/22038113.pdf.
- Lundsgaard, J. (2005), « Consumer Direction and Choice in Long-term Care for Older Persons, including payments for informal care: how can it help improve care outcomes, employment and fiscal sustainability? », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 20, OCDE, Paris.
- Lundsgaard, J. (2008), « Health: a major fiscal challenge for Denmark », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître, OCDE, Paris.
- Manning, W.G., J.P. Newhouse, N. Duan, E.B. Keeler, A. Leibowitz et M.S. Marquis (1987), « Health insurance and the demand for medical care: evidence from a randomized experiment », *American Economic Review*, vol. 77, n° 3.
- Miiller, M.M., J. Høgelund et P.P. Geerdsen (2006), *Handicap og beskæftigelse: Udviklingen mellem 2002 og 2005*, SFI.
- Ministère des Affaires sociales et al. (2007), *Redegørelse om udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked*, ministère des Affaires sociales, Copenhague.
- Ministère de l'Emploi (2006), *Nye veje til arbejde – Hjælp til sindslidende og andre grupper* (Nouveaux accès à l'emploi – Aides en faveur des malades mentaux et autres groupes vulnérables), mars, ministère de l'Emploi, Copenhague.
- Ministère des Finances (2002), *Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010*, mai, ministère des Finances, Copenhague.
- Ministère des Finances (2003), *Takststyring på sygehusområdet* (Le financement des hôpitaux en fonction de leur activité), ministère des Finances, Copenhague.
- Ministère des Finances (2007), *Budgetredogørelse 2007*, ministère des Finances, Copenhague.
- Ministère des Finances de la Suède (2007), *Budgetpropositionen för 2008*, Regeringens proposition 2007/08:1.
- Ministère de l'Intérieur (1957), *Redegørelse for sygehusenes økonomiske forhold*, janvier, ministère de l'Intérieur, Copenhague.
- Ministère de la Santé et al. (2005), *Evaluering af takststyring på sygehusområdet*, ministère de la Santé, Copenhague.
- Ministère de la Santé et al. (2006), *Takststyring i de nye regioner*, ministère de la Santé, Copenhague.
- Ministère de la Santé (2007), *Sundhedssektoren i tal*, juin, ministère de la Santé, Copenhague.
- Ministère de la Santé et de la Prévention et al. (2007), *Løbende offentliggørelse af produktivitet i sygesektoren – tredje delrapport* (Mesure de la productivité récurrente dans le secteur hospitalier – troisième rapport), décembre, ministère de la Santé et de la Prévention, Copenhague.
- Moïse, P. et E. Docteur (2007), « Pharmaceutical pricing and reimbursement policies in Sweden », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 28, OCDE, Paris.
- Newhouse, J.P. et Insurance Experiment Group (1993), *Free for all? Lessons from the RAND Health Insurance Experiment*, Harvard University Press.
- Nielsen, I.K. (2004), « SHA-Based Health Accounts in 13 OECD Countries: Country Studies, Denmark – National Health Accounts 1999 », *Documents techniques de l'OCDE sur la santé*, n° 3, OCDE, Paris.
- NOU (2007), *Ny uførestønad og ny alderspension til uføre*, www.regjeringen.no/en/dep/aid/doc/NOUer/2007/NOU-2007-04.html?id=467193.

- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Vers des systèmes de santé plus performants*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Vers des systèmes de santé plus performants : études thématiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *L'assurance-maladie privée dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, vol. 2005/9, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, vol. 2005/1, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Les soins de longue durée pour les personnes âgées*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, vol. 2005, supplément 2, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Technologies de la santé et prise de décision*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, vol. 2006/7, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Panorama de la santé 2007: Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Perspectives des migrations internationales 2007*, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonneuve (2006), « Les déterminants des dépenses publiques pour la santé et les soins de longue durée : Une méthode de projection intégrée », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43, OCDE, Paris.
- ONS, Office for National Statistics (2004), *Atkinson Review: Interim Report, Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, The Stationery Office, Londres, juillet.
- Or, Z. (2000), « Déterminants de la performance des pays industrialisés en matière de santé : Une analyse temporelle transversale », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, OCDE, Paris.
- Ormel, J., M. VonKorff, T.B. Ustun, S. Pini, A. Korten et T. Oldehinkel (1994), « Common mental disorders and disability across cultures: results from the WHO collaborative study on psychological problems in general health care », *Journal of the American Medical Association*, 272(22), pp. 1741-1748.
- Orosz, E. et D. Morgan (2004), « SHA-Based National Health Accounts in Thirteen OECD Countries: A Comparative Analysis », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 16.
- Pedersen, K.M., M. Bech et M.B. Hansen (2006), *Incitamentsstyring i syge-husvæsenet*, Syddansk Universitetsforlag, mars.
- Pedersen, K.M. (2005a), *Kommunal Medfinansiering af sundhedsvæsenet – en ide på sandgrund?*, Syddansk Universitetsforlag.
- Pedersen, K.M. (2005b), « Voluntary health insurance in Denmark », *Public Finance and Management*, 5(4), pp. 544-566.
- Prewo, W. (2004), *From Welfare State to Social State*, Centre for the New Europe.
- Régions danoises (2007), « Beskaeftigelsesgraden i regionerne » (Intensité d'emploi dans les administrations régionales), note de réflexion non publiée, 6 décembre.
- Siciliani, L. et J. Hurst (2003), « Explaining Waiting Times Variation for Elective Surgery across OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 7, OCDE, Paris.
- Simoens, S. et J. Hurst (2006), « The Supply of Physician Services in OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 21, OCDE, Paris.
- Sturm (2002), « The effects of Obesity, Smoking and Drinking on Medical Problems and Costs », *Health Affairs*, vol. 21, n° 2, mars/avril, pp. 245-253.
- Wanless, D. (2002), *Securing Our Future Health: Taking a Long-Term View*, HM Treasury, Royaume-Uni.
- Wanless, D. (2004), *Securing Good Health for the Whole Population*, HM Treasury, Royaume-Uni.
- Weil, D. (2005), *Accounting for the Effect of Health on Economic Growth*, NBER Working Papers, No. 11455, juillet, National Bureau of Economic Research, MA.
- Zatonski, W. et W. Willett (2005), « Changes in dietary fat and declining coronary heart disease in Poland: population based study », *British Medical Journal*, vol. 331, pp. 187-188.

ANNEXE 5.A1

Modèle indicatif des tendances à long terme : les dépenses de santé sont-elles déterminées par les revenus ou par la technologie?

Pour bien démêler les liens entre technologie, revenu et dépenses de santé, il peut être utile d'utiliser un modèle simplifié construit de manière à refléter les principales caractéristiques du système de santé danois. H représente la demande de soins de santé mesurée en volume (variable inobservable dans la pratique) et Y le revenu national hors secteur de la santé. P_H est le prix relatif des services de santé, le prix de la production hors secteur de la santé étant utilisé comme unité de compte, $P_{n_H} = 1$. Ce modèle ayant pour objet d'illustrer les tendances des dépenses globales de santé, P_H est le total des dépenses financées sur fonds publics et privés associées à la fourniture d'une unité de soins. W_H est le salaire des professionnels de la santé et W_{n_H} le taux de salaire des autres professions.

Trois aspects de la technologie sont distingués : T_A mesure l'état de la technologie générale qui peut être appliquée dans tous les secteurs de l'économie, notamment les TI et les pratiques organisationnelles, T_{HF} mesure la frontière des conditions pathologiques pouvant être traitées compte tenu de l'état de la technologie médicale à un moment donné, et T_{HC} mesure les progrès des technologies et pratiques de soins réduisant les coûts qui peuvent remplacer les traitements coûteux.

A partir de ces variables, quatre équations structurelles suffisent pour décrire l'économie car, pour des raisons de simplicité, le modèle fait abstraction du capital ainsi que des modifications des profils démographiques et de la structure de la morbidité*.

Demande de soins de santé : $H(T_{HF}, Y, P_H)$. Les nouvelles technologies permettant de traiter davantage de pathologies accroîtront le volume de la demande de soins, mais suivant l'évaluation de la technologie sanitaire et les mécanismes de filtrage, la répercussion pourrait ne pas être totale : $0 < \frac{\partial H}{\partial T_{HF}} \leq 1$. L'élasticité-revenu intrinsèque de la demande de soins est $0 < \frac{\partial H}{\partial Y}$, et l'élasticité-prix de la demande de soins est $\frac{\partial H}{\partial P_H} < 0$.

* Le modèle peut être agrandi pour décrire comment une prestation de soins plus ou moins orientée par l'emploi affecte le PIB et, partant l'accessibilité financière des soins de santé pour la collectivité, comme on l'a vu dans l'Étude. Mais cette extension exigerait l'adoption de formes fonctionnelles spécifiques rendant le modèle moins générique, c'est pourquoi elle n'a pas été réalisée ici. Pour la même raison, le modèle fait abstraction des écarts d'emploi entre le secteur de la santé et les autres secteurs, et il ne tient pas compte du fait que le revenu généré dans le secteur de la santé intervient aussi dans l'effet revenu de la demande de soins, étant donné que les revenus perçus par les professionnels de la santé déterminent aussi leur propre demande de soins. Toutefois, ces extensions ne modifieraient pas les résultats ci-dessus.

Prix relatif des soins de santé : $P_H(W_H, T_{HC}, T_A)$. La valeur de la production du secteur de la santé danois peut être décomposée en 32 % de consommations intermédiaires et 68 % de valeur ajoutée brute. Abstraction faite du capital, il s'ensuit que $\frac{\partial P_H}{\partial W_H} = 0.68$. En fonction de la capacité des prestataires de soins d'adopter des pratiques de traitement et des technologies générales réduisant les coûts, $-1 \leq \frac{\partial P_H}{\partial T_{HC}} \leq 0$ et $-0.68 \leq \frac{\partial P_H}{\partial T_A} \leq 0$.

Fonction de production du secteur non-santé : $Y = T_A$, la population et l'emploi étant normalisés à 1.

Équilibre du marché du travail : $W_H = W_{nH} = T_A$, le travail étant fongible entre le secteur des soins de santé et les autres secteurs dans le long terme, tandis que les salaires dans le secteur non santé sont déterminés par les mécanismes de marché et évoluent donc en parallèle avec la productivité.

L'élasticité de la demande de soins par rapport aux prix ou au revenu est difficile à estimer empiriquement, car les systèmes de santé offrent rarement la possibilité de faire des expériences naturelles appropriées. L'une des meilleures sources de données disponibles reste l'expérience RAND sur l'assurance-maladie, dans laquelle des familles sélectionnées au hasard aux États-Unis durant les années 70 et 80 ont été soumises à des régimes d'assurance-maladie assortis de paiements de participation variables pour des services similaires (Manning *et al.*, 1987; Newhouse *et al.*, 1993). Il en ressort que pour des technologies et des prix des soins donnés, les personnes à revenu plus élevé tendent à demander davantage de soins, mais pas beaucoup plus. En d'autres termes, l'élasticité-revenu intrinsèque de la demande de soins est très inférieure à l'unité. Aux fins du présent modèle illustratif, $\frac{\partial H/H}{\partial Y/Y} = 0.7$ reflète l'effet combiné de différentes demandes de soins pour des symptômes donnés et de différentes demandes s'adressant aux services fournis parallèlement aux soins (chambre individuelle, flexibilité, etc.). En ce qui concerne l'élasticité-prix de la demande de soins, le groupe de recherche RAND a résumé ses conclusions par l'équation $\frac{\partial H/H}{\partial P_H/P_H} = -0.2$.

Effet de la croissance du revenu à technologies/pratiques de traitement inchangées

En combinant les équations ci-dessus, on peut résoudre le modèle pour évaluer dans quelle mesure les dépenses en soins de santé rapportées au PIB évoluent en réponse à la croissance globale des revenus qui est induite par des progrès techniques généraux tels que les innovations organisationnelles et les technologies de l'information. Pour simplifier, les valeurs initiales des variables sont indexées selon la formule $P_H = 1$, $Y = 1$, ce qui implique que $H = 0.091$, soit la part de PIB des dépenses totales de santé publiques et privées en 2005.

$$\begin{aligned} d \frac{HP_H}{Y} &= \frac{dH}{dT_A} + H \left[\frac{dP_H}{dT_A} - \frac{dY}{dT_A} \right] = \left[\frac{\partial H}{\partial Y} \frac{dY}{dT_A} + \frac{\partial H}{\partial P_H} \frac{dP_H}{dT_A} \right] + H \left[\frac{dP_H}{dT_A} - \frac{dY}{dT_A} \right] \\ &= \left(\frac{\partial H}{\partial Y} - H \right) \frac{dY}{dT_A} + \left(\frac{\partial H}{\partial P_H} - H \right) \left[\frac{\partial P_H}{\partial W} \frac{dW}{dT_A} + \frac{\partial P_H}{\partial T_A} \right] \end{aligned}$$

La première moitié de la dernière expression traduit le fait que si le revenu est plus élevé la demande de soins s'accroît, mais un niveau donné de dépenses en soins représente alors une part plus faible du PIB, puisque celui-ci a augmenté. La deuxième moitié de l'expression traduit le fait que le prix relatif des soins peut varier en raison des revendications salariales,

mais également si les nouvelles technologies générales sont adoptées par les prestataires de soins; les variations de prix relatifs ont un effet direct sur la part de PIB via les coûts d'un volume donné de soins et un effet indirect via les variations de la demande de soins induites par les prix. On peut distinguer deux scénarios de référence.

- Une valeur de $\frac{\partial P_H}{\partial T_A} = 0$ implique que les perfectionnements des technologies générales ne sont absolument pas adoptés dans le secteur de la santé. Les gains de productivité ne résultent que de la baisse des prix des intrants de qualité donnée achetés à d'autres secteurs. Avec les valeurs paramétriques mentionnées ci-dessus, $d\frac{HP_H}{Y}/dT_A = 0.022$, ce qui signifie qu'une augmentation de 10 % de la productivité globale, qui se produit normalement sur une période de 5-10 ans, induirait une augmentation de $\frac{1}{4}$ point de la part de PIB des dépenses de santé. Bien que la demande de soins soit relativement inélastique vis-à-vis du revenu, l'élasticité-prix encore plus basse provoque la « maladie des coûts de Baumol », car la hausse du prix relatif des soins de santé due à l'absence de gains de productivité dans ce secteur n'est pas compensée par une réduction de la demande.
- En revanche, si $\frac{\partial P_H}{\partial T_A} = -0.68$, cela implique que le secteur de la santé adopte les nouvelles technologies générales au même rythme que les autres secteurs, ou maintient un retard ou une avance stable à cet égard. Dans ce cas, $d\frac{HP_H}{Y}/dT_A = -0.027$, par conséquent une augmentation de 10 % de la productivité globale entraînerait une réduction de $\frac{1}{4}$ point de la part de PIB des dépenses de santé.

En résumé, il ressort de cette analyse que, même avec une hypothèse extrême concernant la possibilité pour le secteur de la santé de mettre ou non à profit les percées technologiques générales sous-jacentes, la croissance globale du revenu ne devrait pas faire augmenter de beaucoup la part des dépenses de santé dans le PIB : il faudrait plusieurs décennies pour que ces mécanismes engendrent une variation de 1 point de pourcentage.

Effet des nouvelles technologies de soins et pratiques de traitement

En revanche, il est concevable que des innovations concernant la technologie de soins et les pratiques de traitement puissent engendrer des variations rapides de la part du PIB consacrée aux soins de santé.

$$\frac{d\frac{HP_H}{Y}}{dT_{HF}} = \frac{\partial H}{\partial T_{HF}} \quad \text{and} \quad \frac{d\frac{HP_H}{Y}}{dT_{HC}} = \frac{dH}{dT_{HC}} + H \frac{dP_H}{dT_{HC}} = \left(\frac{\partial H}{\partial P_H} + H \right) \frac{\partial P_H}{\partial T_{HC}}$$

On fait souvent valoir que, du fait de la pression exercée par les groupes de patients, la totalité des nouveaux traitements qui élargissent la gamme des affections pouvant être soignées seront adoptés : $\frac{\partial H}{\partial T_{HF}} = 1$, ce qui signifie que ces innovations exercent une forte pression à la hausse sur les dépenses de santé. A l'autre extrême, si les technologies et pratiques de soins améliorées qui réduisent les coûts peuvent remplacer des traitements onéreux, le prix relatif des soins baissera. Comme le montre la dernière expression ci-dessus, si les réductions connexes du coût de la prestation du volume actuel de soins étaient partiellement neutralisées par un accroissement de la demande (parce que des personnes souffrant d'affections moins graves pourraient exiger un traitement), l'effet net serait une diminution des dépenses : avec les valeurs paramétriques indiquées plus haut, $d\frac{HP_H}{Y}/dT_{HC} = -0.073$, ce qui implique que l'adoption de pratiques génératrices d'économies entraînant une réduction de 10 % du prix relatif se solderait par une baisse de $\frac{3}{4}$ point de la part de PIB des dépenses de santé. La trajectoire effective des dépenses de santé dépendra donc dans une très large mesure des taux relatifs d'innovation dans les technologies médicales de pointe et dans les technologies génératrices d'économies.

ANNEXE 5.A2

Initiatives concernant la main-d'œuvre dans l'accord tripartite de juin 2007 et dans la stratégie pour des services publics de qualité

En juin 2007, le gouvernement, les autorités locales/régionales et les syndicats ont conclu un important accord couvrant pratiquement toutes les catégories de personnel du secteur public*. L'accord tripartite et la stratégie pour des services publics de qualité n'abordent pas le niveau et la structure des rémunérations, mais seulement les questions d'organisation du travail et de développement des compétences. La plupart des éléments couvrent la période 2008-11 ou la période 2008-15. Les progrès seront suivis et examinés chaque année, une évaluation plus complète devant être effectuée en 2011. Les coûts budgétaires cumulés de cette initiative s'élèvent à 7.6 milliards DKK sur la période 2008-11, soit 0.1 % du PIB chaque année, ce qui implique une progression sensible de la consommation publique, de 0.4 %.

- **Formation et recrutement.** Les besoins futurs en personnel et en qualifications devraient être estimés de façon plus systématique de façon à ajuster l'offre éducative. L'admission des jeunes aux études d'auxiliaire social/sanitaire et d'éducateur de jeunes enfants devrait être développée. Toute personne âgée de 25 ans ou plus et ayant plus d'une année d'expérience professionnelle devrait toucher le salaire de formation d'un adulte si elle intègre un programme d'enseignement secondaire professionnel, notamment une formation d'auxiliaire social/sanitaire. À 17 000 DKK par mois en 2007, cette prestation est égale au plafond des indemnités de chômage, soit 60 % du salaire de l'ouvrier moyen. Elle atteint environ le double du salaire de formation versé aux personnes de moins de 25 ans suivant une formation comparable, et plus du triple de la bourse publique versée aux personnes faisant des études supérieures, qu'elles soient âgées de plus ou de moins de 25 ans. Ces mesures entrent pour moitié dans le coût total de l'accord. En outre, des financements seront prévus pour des initiatives destinées à maintenir les personnes âgées en activité, avec notamment la création de postes spéciaux pour les seniors.
- **Formation tout au long de la vie, innovation et motivation du personnel.** Le financement de la participation à des programmes de formation courts sera augmenté et les entretiens avec chaque salarié sur le développement de ses compétences

* Le 17 juin a été conclu un premier accord avec les syndicats couvrant les travailleurs manuels et le personnel enseignant (LO et AC); il a été suivi le 1^{er} juillet d'un second accord couvrant le personnel infirmier, la police, etc. (FTF). Pour des raisons de simplicité, cette annexe décrit simultanément les deux accords.

individuelles devraient se tenir plus régulièrement, au moins une fois l'an. Il convient d'explorer davantage les innovations adaptées aux utilisateurs et au personnel.

- **Environnement de travail et absentéisme pour maladie.** Le degré de satisfaction des personnels devrait être mesuré à intervalles réguliers, au moins tous les trois ans, et les problèmes spécifiques concernant l'environnement de travail devraient être suivis de façon plus organisée. Chaque site de travail doit s'employer plus activement à réduire l'absentéisme pour maladie en recourant à l'analyse comparative et au dialogue, avec notamment des consultations plus précoces sur les ajustements de fonctions lorsque l'absence pour maladie d'un agent se prolonge.
- **Administration.** Un nouveau cursus de Master en gestion du secteur public sera créé. La création de réseaux et le dialogue sur la bonne gestion du secteur public devraient être développés, et chaque chef de service devrait faire l'objet d'une évaluation tous les trois ans, au cours de laquelle seront recueillis les avis de son personnel.

Chapitre 6

Épargne-retraite et fiscalité du capital

Le système de pension danois est bien développé et presque sans équivalent dans la zone OCDE. Il associe une large participation à des systèmes de pension à cotisations définies et des taux de cotisation élevés fixés dans le cadre de conventions collectives. Les objectifs initiaux concernant les taux de cotisation ont été atteints et le système donne de bons résultats, mais il y a un certain nombre de changements qui pourraient être introduits pour le rendre plus robuste et plus efficient. La structure institutionnelle pourrait être rendue plus flexible et, tout en conservant en l'état les paramètres fondamentaux du système d'imposition des pensions, on pourrait améliorer d'autres aspects de la fiscalité des capitaux.

Le moment est important, aujourd'hui, au Danemark, en ce qui concerne l'épargne-retraite, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'accord de protection sociale de 2006 a fixé les paramètres fondamentaux du système public de pension destiné à assurer un niveau de retraite minimum à tout le monde. Deuxièmement, les taux de cotisation aux systèmes d'épargne-retraite professionnels ont désormais atteint les niveaux qui étaient visés. Troisièmement, la décision récente de l'UE au sujet de la fiscalité des fonds de pension étrangers établis au Danemark a amené à réfléchir aux dispositions fiscales applicables aux fonds de pension et pourrait entraîner un renforcement de la concurrence étrangère dans le système d'épargne-retraite. Enfin, la nouvelle Commission fiscale mise en place pour formuler des recommandations pour une réforme de l'impôt sur le revenu devra inévitablement se préoccuper, aussi, de la fiscalité du capital car les taux d'imposition des revenus du capital et les taux d'imposition des revenus du travail sont liés. Cela soulève la question de la relation entre l'imposition de l'épargne-retraite et l'imposition d'autres formes d'épargne. Après avoir observé l'évolution de l'épargne-retraite et des revenus sous forme de pensions, ce chapitre examine la flexibilité du cadre institutionnel en matière d'épargne-retraite et examine le lien entre la fiscalité des pensions et la fiscalité d'autres éléments de patrimoine.

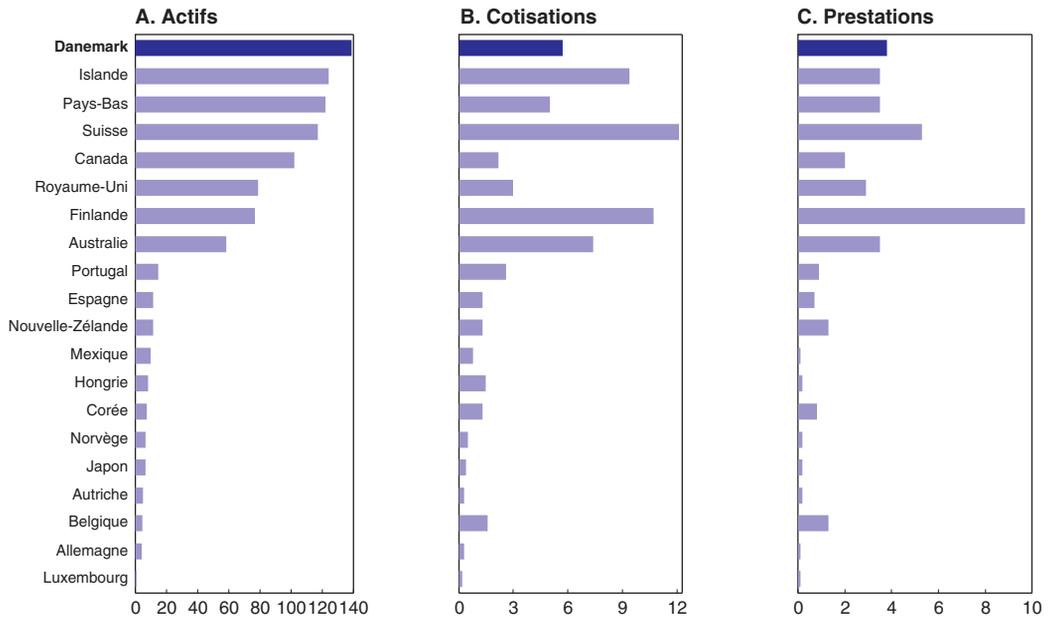
Évolution de l'épargne-retraite

L'actuel système de pension danois a été élargi au début des années 90, dans le but d'accroître l'épargne nationale et de compléter les retraites publiques. En vertu d'un accord entre la Fédération des syndicats danois et la Confédération danoise des employeurs, le système de pension publique existant (*folkepension*) a été complété par un système à cotisations définies fondé sur des conventions collectives, inspirées d'accords similaires déjà en place pour certains fonctionnaires et employés de bureau. Le système danois est assez différent des systèmes qu'on trouve dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Il repose sur des dispositifs à cotisations définies alors que, dans beaucoup d'autres pays, les dispositifs à prestations définies sont plus courants. Une autre différence clé – qui rend le système danois presque sans équivalent – réside en ceci que les niveaux élevés de taux de cotisation, de montants d'actifs et de taux de remplacement résultent essentiellement du jeu des conventions collectives et non d'un système obligatoire. Des systèmes à cotisations obligatoires existent mais leur rôle dans l'ensemble du système est limité. Le Danemark est aujourd'hui l'un des pays de la zone OCDE où les avoirs des fonds de pension sont les plus importants en proportion du PIB (graphique 6.1).

Le volet redistributif du système de pension – pension de vieillesse de base complétée par un supplément de pension soumis à conditions de revenu et par une prestation complémentaire de retraite – financé par l'État, est accessible à tous les citoyens dès lors qu'ils ont 65 ans (tableau 6.1). Au total, une personne seule qui réside au Danemark depuis 40 ans et qui n'a pas d'autres sources de revenu a droit à une pension qui représente environ (avant impôts) 37 % du salaire moyen¹. En outre, les pensionnés peuvent recevoir de leur municipalité des aides à titre personnel, au titre du chauffage ou au titre de la santé. Il y a des mesures qui sont destinées à encourager les gens à se maintenir plus longtemps en activité et d'autres qui

Graphique 6.1. Produits de pension privés – cotisations, actifs et prestations versées

En pourcentage du PIB, 2005¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263846155522>

1. Les « produits de pension privés » recouvrent notamment les fonds de pension, les réserves comptables destinées à financer les retraites et les contrats d'assurance-retraite. Autrement dit, ils recouvrent les éléments professionnels et personnels des systèmes d'assurance privés examinés au tableau 6.1. Ne sont considérés ici que les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données pour les trois séries. La valeur pour le consommateur des actifs, cotisations et prestations de retraite dépend de la façon dont ils sont imposés, mais il n'en est pas tenu compte dans le graphique.

Source : Base de données de l'OCDE sur les pensions au niveau mondial et OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, n° 82.

Tableau 6.1. Description du système de pension danois

Nature de chaque élément	Champ d'application	Cotisations/gestion	Conditions de ressources/traitement fiscal
Redistribution, public			
Pension de vieillesse (<i>Folkepension</i>) – montant de base	Universel, mais en fonction des années de résidence, le maximum étant atteint après 40 années de résidence	En répartition, géré par l'État	Réduit de 30 % des revenus d'activité en excédent de 252 400 DKK; imposé au taux marginal de l'impôt sur le revenu (hors la cotisation au titre du marché du travail)
– complément	Comme ci-dessus	Comme ci-dessus	Réduit de 30 % du total des revenus (hors pension de base), ou de 15 % si le conjoint ou le partenaire perçoit une pension sociale supérieure à 55 700 DKK pour un célibataire et à 111 800 DKK pour un couple; fiscalité comme ci-dessus
– prestation complémentaire	Comme ci-dessus	Comme ci-dessus	Réduite progressivement à zéro lorsque le total des revenus, hors pension de base, augmente entre 16 600 DKK et 55 700 DKK (célibataire) ou entre 31 800 DKK et 111 800 DKK (couple) et/ ou si le patrimoine excède un certain montant; fiscalité comme ci-dessus

Tableau 6.1. Description du système de pension danois (suite)

Nature de chaque élément	Champ d'application	Cotisations/gestion	Conditions de ressources/traitement fiscal
Assurance, privé			
Professionnel	Salariés appartenant à un syndicat ou à un établissement qui a négocié un accord de travail régissant les cotisations de pension – environ 73 % de la population au travail	Cotisations entre 9 % et 17 % du salaire; $\frac{1}{3}$ à la charge de l'employeur, $\frac{2}{3}$ à la charge du salarié; avoirs gérés par des fonds de pension, des compagnies d'assurance-vie, des banques et autres établissements de crédit	Cotisations de pension déductibles de l'impôt sur le revenu mais pas de la contribution au marché du travail (pour les pensions en capital la déductibilité est plafonnée et les cotisations sont incluses dans l'assiette de l'impôt au taux supérieur et peuvent donc être imposées à 15 %; les revenus des placements des fonds sont imposés à 15 % (y compris les plus-values non réalisées); la pension servie sous forme de rente est imposée au taux marginal de l'impôt sur le revenu (hors la cotisation au titre du marché du travail); la pension versée sous la forme d'un capital est taxée à 40 %.
Personnel	Toute personne qui a décidé à titre individuel (autrement dit, pas par l'intermédiaire d'un employeur) de souscrire un produit d'épargne-retraite – environ 37 % de la population au travail	Cotisations décidées par l'intéressé; avoirs gérés par des compagnies d'assurance-vie, des banques et autres établissements de crédit	Comme ci-dessus
Assurance, public			
Système de pension complémentaire du marché du travail (<i>Arbejdsmarkedets Tillægspension, ATP</i>)	Tous les salariés âgés de 16 à 64 ans qui travaillent plus de 9 heures par semaine; bénéficiaires d'allocations chômage, de prestations maladie et maternité, de l'aide sociale, de prestations de réadaptation et de prestations d'invalidité; les travailleurs indépendants peuvent cotiser à titre volontaire	Cotisations d'environ 1 % des revenus, en fonction des heures travaillées. Pour les bénéficiaires de prestations chômage et maladie les cotisations sont le double de celles des salariés. $\frac{2}{3}$ à la charge de l'employeur, $\frac{1}{3}$ à la charge du salarié; avoirs gérés par le fonds ATP, structure officielle indépendante. Les membres du conseil d'administration sont désignés par le gouvernement	Comme ci-dessus
Nature de chaque élément	Champ d'application	Cotisations/gestion	Conditions de ressources/traitement fiscal
Système spécial d'épargne-retraite (SP) (<i>interrompu</i>)	Tous les salariés, travailleurs indépendants et certains bénéficiaires de revenus de transfert.	Si le régime est applicable, les cotisations représentent 1 % du revenu, et sont acquittées intégralement par le salarié/le bénéficiaire d'un revenu de transfert. Fait partie de l'ATP mais avec une gestion des avoirs et un reporting distincts	Comme ci-dessus
Fonds de pension en capital des salariés (<i>Lønmodtagernes Dyriftsfond, LD</i>)	De septembre 1977 à août 1979, 2.5 millions d'actifs ont eu droit à une indemnité au titre du coût de la vie, mais le gouvernement a remplacé cette indemnité par une pension complémentaire. 1.2 million de comptes restent ouverts aujourd'hui encore.	Pas de cotisations depuis septembre 1979. Le fonds LD est une structure autonome avec un conseil d'administration composé de représentants de l'État et de représentants syndicaux.	Comme ci-dessus
Système de pension complémentaire du marché du travail pour les bénéficiaires d'une pension d'invalidité (SAP)	Personnes âgées de 18 à 65 ans dont la capacité de travail est notablement réduite pour des raisons physiques, mentales ou sociales. Les cotisations au SAP sont volontaires	Cotisations de 2.8 % de la pension d'invalidité. $\frac{2}{3}$ à la charge de l'État, $\frac{1}{3}$ à la charge de l'intéressé	Comme ci-dessus
Régimes des salariés du secteur public	La plupart des fonctionnaires sont couverts par des régimes retraite de conventions collectives similaires à ceux du secteur privé. Un petit groupe de fonctionnaires est couvert par des régimes à prestations définies	Pour les régimes de conventions collectives, dispositions identiques à celles des régimes d'assurance privés. Pour les régimes à prestations définies, pas de cotisations ou d'actifs	Pour les régimes de conventions collectives, dispositions identiques à celles des régimes d'assurance privés. Pour les régimes à prestations définies, les prestations sont liées au salaire final et à la durée du service

sont destinées à encourager les cessations anticipées d'activité. Les plus de 65 ans qui travaillent plus de 1 500 heures au cours d'une année civile ont droit à une majoration de leur pension lorsqu'ils partent à la retraite (on parle d'un « pourcentage d'attente »). Mais il existe aussi un système de préretraite volontaire (VERP, *efterløn*) qui permet un départ à la retraite dès l'âge de 60 ans, avec une prestation qui est liée à l'allocation chômage (encadré 6.1). Cependant, il existe aussi un avantage fiscal, qui augmente graduellement, pour ceux qui attendent d'avoir au moins 62 ans pour partir en préretraite, et une nouvelle proposition a été avancée qui vise à accorder une année d'exonération fiscale, dans la limite de 100 000 DKK, aux personnes de 64 ans qui ont travaillé sans discontinuer depuis, au moins, l'âge de 60 ans.

Encadré 6.1. La pension de préretraite volontaire après l'accord de 2006

Le taux d'emploi relativement faible des plus de 60 ans, au Danemark, s'explique principalement par le système de préretraite volontaire (VERP, *efterløn*). Plus de la moitié des 63-65 ans sont sortis du marché du travail grâce à ce dispositif, qui était initialement destiné aux travailleurs manuels épuisés par une carrière longue et qui devait permettre de « faire de la place » pour les plus jeunes. Actuellement, la préretraite volontaire est accessible aux travailleurs qui ont entre 60 et 64 ans et elle leur assure entre 91 % et 100 % de l'allocation maximale de chômage, qui représente environ la moitié du salaire de l'ouvrier moyen. Pour pouvoir en bénéficier, il faut avoir été affilié à un fonds d'assurance-chômage reconnu pendant au moins 25 ans au cours des 30 dernières années. Il faut, en outre, cotiser au titre du dispositif (en plus de la cotisation normale d'assurance-chômage). Il existe aussi un avantage fiscal, qui augmente graduellement, en faveur des travailleurs qui attendent d'avoir au moins 62 ans avant de partir en préretraite.

Pour préparer la réforme, le gouvernement a mis en place une Commission des affaires sociales qui a recommandé de supprimer la préretraite volontaire (Commission des affaires sociales, 2006). Un accord sur la prospérité future, la protection sociale et les investissements à l'avenir a été adopté en juin 2006, par environ 90 % des voix au sein du Parlement. En dépit de la recommandation de la Commission des affaires sociales, l'accord de 2006 a maintenu la préretraite volontaire, mais l'âge d'accès au dispositif sera porté de 60 à 62 ans entre 2019 et 2022, et l'âge d'accès à la pension de vieillesse du régime public sera porté de 65 à 67 ans entre 2024 et 2027. À partir de 2025, les seuils d'âge seront revus en fonction de l'espérance de vie moyenne des personnes de 60 ans. Autrement dit, si l'espérance de vie ne change pas, l'âge de la préretraite reste fixé à 62 ans et l'âge de la retraite reste fixé à 67 ans. Si l'espérance de vie des personnes de 60 ans augmente, l'âge d'accès à la préretraite volontaire sera relevé en premier, à compter de 2025 (une décision concernant le processus d'ajustement sera prise en 2015). Si l'âge d'accès à la préretraite volontaire est relevé, le même ajustement sera opéré pour la pension de vieillesse, à compter de 2030. Au total, à terme, la durée de versement de la préretraite volontaire et de la pension de vieillesse du régime public devrait être d'environ 19½ ans.

L'accord de protection sociale prévoit aussi qu'il faudra cotiser au système de préretraite volontaire pendant 30 ans, au lieu de 25 actuellement, et il faudra avoir commencé de cotiser au plus tard à 30 ans. Les travailleurs qui auront commencé à travailler relativement jeunes auront la possibilité d'adhérer au dispositif à tout moment jusqu'à 15 ans avant l'âge ouvrant droit à la préretraite, mais leurs droits, lorsqu'ils prendront une préretraite, seront réduits à proportion. Il sera également possible de compléter sa préretraite par des revenus d'activité, à condition que le salaire horaire soit relativement bas.

Source : Commission des affaires sociales (2006), gouvernement danois (2006).

Les systèmes d'assurance en vue de la retraite, au Danemark, sont de deux types : il y a ceux qui relèvent de l'État et les autres. Les systèmes d'assurance en vue de la retraite qui n'impliquent pas l'État ou bien reposent sur une relation d'emploi, auquel cas tous les éléments de la pension (taux de cotisation, assurance-vie et invalidité) sont normalement les mêmes pour tous les travailleurs affiliés au dispositif, ou bien sont des arrangements strictement privés passés, entre une personne et une institution financière. La pension peut être servie sous forme de rente ou sous forme de capital (on parle de pension en capital), et il y a des dispositifs, importants mais dont l'importance va diminuant, qui garantissent un certain rendement. Et il y a, par ailleurs, des systèmes d'assurance en vue de la retraite qui impliquent l'État, dont le plus important est le Fonds de pension complémentaire du marché du travail (*Arbejdsmarkedets Tillægspension*, ATP), mais ces éléments occupent une place limitée dans l'ensemble du système.

Cotisations au titre des pensions

Au Danemark, en 2005, environ 88 % des 2.8 millions de salariés cotisaient à un ou plusieurs systèmes de pension. Environ 2 millions cotisaient à un système professionnel et environ 1 million à un dispositif personnel (Forsikring & Pension, 2007). Les travailleurs indépendants peuvent conclure un contrat personnel d'épargne privée et cotiser volontairement au régime ATP. Environ 1 million de personnes d'âge actif sont en dehors du marché du travail ou au chômage et, parmi ces personnes, un certain nombre cotiseront au système ATP ou au système SAP. Le total des cotisations au titre des pensions a presque doublé depuis la fin des années 90, et la part des cotisations et des dispositifs professionnels a augmenté tandis que la part des cotisations et des dispositifs privés a diminué. La part des cotisations à des dispositifs de pension sous forme de capital a fortement diminué (tableau 6.2).

Tableau 6.2. **Cotisations au titre des pensions**

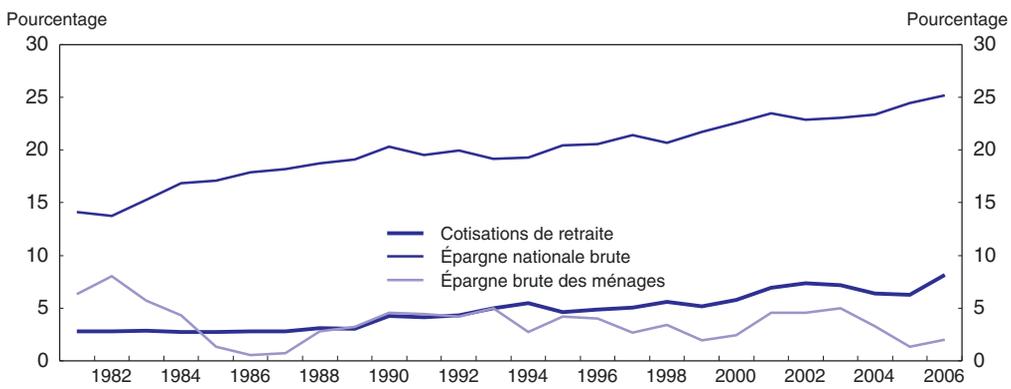
		1999	2002	2006
Total des cotisations	<i>Milliards DKK</i>	62.3	81.6	107.9
	<i>% du PIB</i>	5.4	5.9	6.6
	<i>% du revenu disponible brut des ménages</i>	10.6	12.6	14.2
En proportion du total				
	Pensions en capital	32.4	18.6	15.6
	Professionnel	14.2	10.0	8.4
	Personnel	18.1	8.6	7.1
	Rente ou versement périodique	47.5	64.2	77.8
	Professionnel	38.2	51.7	63.0
	Personnel	9.5	12.5	14.7
	ATP et SP	20.1	17.2	6.7
		100.0	100.0	100.0
En proportion du total				
	Total professionnel	52.6	61.8	71.5
	Total personnel	27.6	21.1	21.9
	ATP et SP	20.1	17.2	6.7
		100.0	100.0	100.0

Source : Ministère des Impôts, Comptes nationaux de Statistiques Danemark et calculs de l'OCDE.

Les systèmes de pension fondés sur des cotisations ont d'abord concerné les professionnels, les universitaires et les travailleurs du secteur public, de sorte que ces systèmes sont actuellement plus matures que ceux qui concernent des professions moins qualifiées. Les femmes ayant des taux de participation à la vie active plus faibles et gagnant moins que les hommes, en moyenne, leurs cotisations au titre des pensions sont également moindres. L'augmentation des cotisations au titre des pensions est allée de pair avec l'augmentation de l'épargne nationale brute, encore que l'augmentation de l'épargne nationale brute enregistrée dans les comptes nationaux soit davantage liée à une augmentation de l'épargne dans le secteur des entreprises et des administrations publiques (graphique 6.2).

Graphique 6.2. Épargne brute et cotisations de pension

En pourcentage du PIB¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/263862767680>

1. Les « cotisations de pension » correspondent aux cotisations sociales reçues par les compagnies d'assurance et les fonds de pension. Ne sont pas inclus les contrats individuels de retraite privés conclus avec une banque.

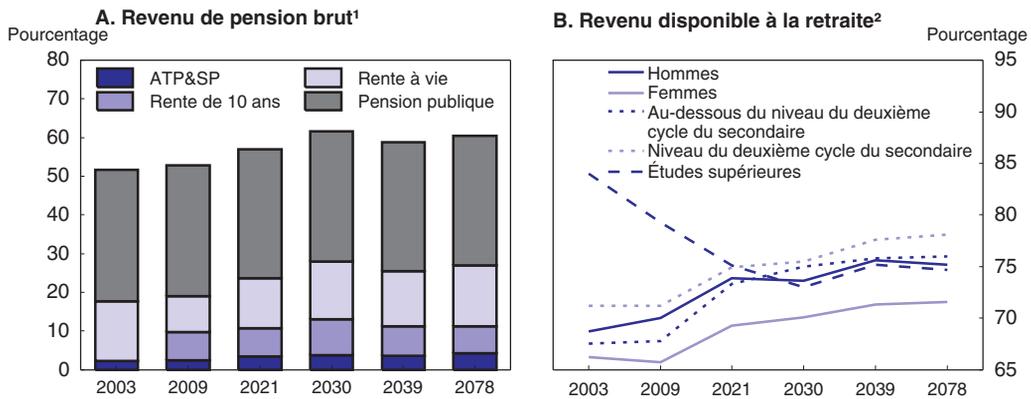
Source : Statistiques Danemark, Comptes nationaux.

Revenus de pension

Les revenus de pension sont généralement élevés au Danemark, par rapport à ce qu'on observe dans beaucoup d'autres pays, du fait que se conjuguent le système public de pension universel et des systèmes d'assurance liés aux revenus très développés. Si l'on tient compte des revenus de transfert, les personnes âgées de 65 ans et plus ont même un risque de pauvreté inférieur à celui du reste de la population (Eurostat, 2007). Le risque de pauvreté parmi les personnes de plus de 65 ans est le plus faible de la zone de l'UE25, égal à celui de la Norvège, et il est inférieur de plus de la moitié à la moyenne pour l'UE25. Au Danemark, les inégalités de revenu parmi les pensionnés sont plus faibles que parmi les personnes au travail (Verbist, 2005). Sur un échantillon de 15 pays européens, le Danemark, l'Allemagne et le Luxembourg sont les trois seuls pays où telle est la situation.

Les revenus de pension devraient augmenter, en termes réels, au cours des cinquante prochaines années, à la fois dans l'absolu et par rapport aux revenus du travail, du fait de l'augmentation des dispositions prises à titre privé et des revenus provenant du dispositif ATP (graphique 6.3)². La part de la pension de vieillesse dans le total des revenus de retraite devrait décroître, mais la pension publique continuera, pendant longtemps, de représenter une part notable des revenus de la plupart des retraités. L'augmentation des revenus de pension sera la plus forte pour les travailleurs peu qualifiés car ces travailleurs auront été parmi les derniers à accumuler des cotisations sur des systèmes liés à l'emploi

Graphique 6.3. Revenus de pension – projections



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/263881363275>

1. Revenu de pension brut d'un pensionné moyen par rapport au revenu brut moyen des 25-64 ans.
2. Revenu disponible à la retraite par rapport au revenu disponible en activité (hors revenus du capital) des 25-64 ans. Les comparaisons sont standardisées pour tenir compte de la taille du ménage (présence d'enfants et probabilité de vivre seul).

Source : Commission des affaires sociales (2006).

(gouvernement danois, 2005). La dispersion des revenus entre les personnes âgées de 66 ans et plus devrait augmenter entre 2001 et 2020, puis tomber, d'ici 2040, en dessous du niveau de 2001. L'augmentation initiale tient au fait que les titulaires de hauts revenus ont plus de possibilités d'accroître leur épargne-retraite à brève échéance car les dispositifs dont ils relèvent ont, en général, été créés avant ceux qui concernent le reste de la population (gouvernement danois, 2005). L'indexation des pensions sur les salaires, et non pas sur les prix, signifie que les pensionnés profitent de la croissance générale de la productivité au même titre que les salariés. À mesure que la structure démographique se transforme et que le nombre de personnes à la retraite augmente, cela peut avoir un impact budgétaire important. Cependant, parallèlement à l'augmentation de la part des revenus provenant de pensions privées, la modification récente concernant l'âge de la retraite réduit notablement le risque d'impact budgétaire majeur puisque le nombre d'années à la retraite est fixé en proportion du nombre d'années passées au travail (encadré 6.1).

Les calculs sur la base d'une carrière complète font apparaître des taux de remplacement, bruts et nets, supérieurs d'environ 60 % à la moyenne de la zone OCDE pour les travailleurs à faible revenu et supérieurs d'environ 15 % à la moyenne OCDE pour les titulaires de hauts revenus (tableau 6.3)³. Les taux de remplacement sont les plus élevés de la zone OCDE pour les travailleurs qui gagnent la moitié du salaire moyen, puisqu'ils ressortent à 119.6 % (taux de remplacement brut) et 132.7 % (taux de remplacement net). Cependant, il importe de noter que ces chiffres reposent sur l'hypothèse de cotisations à un système professionnel pendant une carrière complète (graphique 6.4). Or, le système général de pension professionnel ayant été mis en place au cours des quinze dernières années, personne n'a encore une durée de cotisation correspondant à une carrière complète, de sorte qu'il faut considérer les chiffres pour le Danemark présentés au tableau 6.3 et au graphique 6.4 comme des projections des taux de remplacement futurs. L'éventail des rémunérations étant étroit, au Danemark, il n'y aura probablement pas beaucoup de gens qui feront une carrière complète, sur un emploi régulier, en gagnant la moitié du salaire moyen. À ce niveau de revenu, les gens occuperont vraisemblablement un

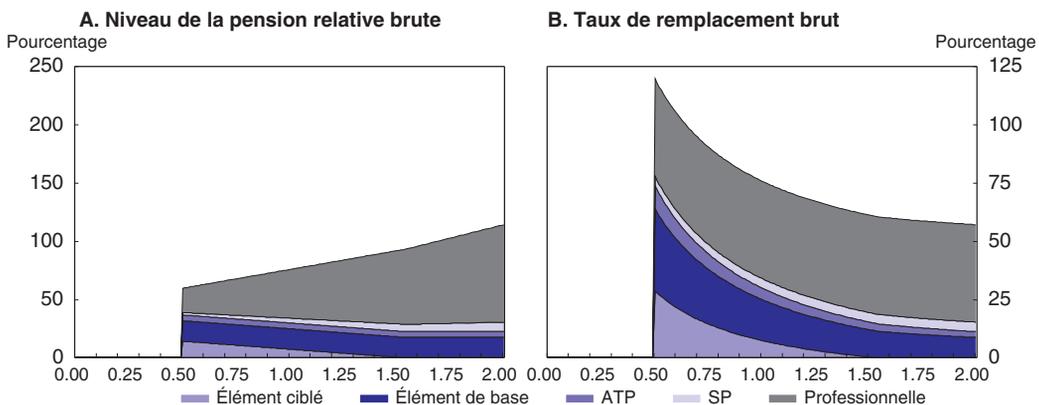
Tableau 6.3. **Taux de remplacement bruts selon le niveau de rémunération – calculs à valeur indicative**

En % du salaire moyen brut

	Rémunération individuelle, multiple de la moyenne					Rémunération individuelle, multiple de la moyenne					
	0.5	0.75	1	1.5	2	0.5	0.75	1	1.5	2	
Australie	70.7	52.3	43.1	33.8	29.2	Pays-Bas	80.6	81.5	81.9	82.4	82.6
Rép. tchèque	78.8	59.0	49.1	36.4	28.9	Norvège	66.4	61.2	59.3	50.2	42.7
Danemark	119.6	90.4	75.8	61.3	57.1	Suède	79.1	66.6	62.1	64.7	66.3
Finlande	71.3	63.4	63.4	63.4	63.4	Royaume-Uni	53.4	37.8	30.8	22.6	17.0
France	63.8	51.2	51.2	46.9	44.7	États-Unis	55.2	45.8	41.2	36.5	32.1
Allemagne	39.9	39.9	39.9	39.9	30.0	Moyenne OCDE	73.0	62.7	58.7	53.7	49.2

Note : les calculs prennent en compte tous les systèmes de pension obligatoires, publics et privés, et les systèmes volontaires qui couvrent au moins 90 % des salariés. S'agissant du Danemark, les calculs prennent en compte les éléments de base et ciblés du système de pension public, le système ATP, le système SP et un historique de 45 années de cotisations au titre d'une pension professionnelle, sur la base d'un taux de cotisations de 10.8 %.

Source : OCDE (2007).

Graphique 6.4. **Décomposition entre les différents éléments du niveau de la pension et du taux de remplacement – calculs à valeur indicative¹**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/264024122834>

1. L'axe horizontal situe la rémunération individuelle en proportion du salaire de l'« ouvrier moyen ». Sur la partie A du graphique, l'axe vertical indique le niveau du revenu de retraite en pourcentage des gains moyens dans l'ensemble de l'économie. Sur la partie B du graphique, l'axe vertical indique le niveau de la pension en pourcentage du salaire de l'intéressé lorsqu'il était en activité.

Source : OCDE (2007).

emploi à temps partiel ou un emploi moins régulier, de sorte que leur taux de remplacement sera probablement inférieur à ceux indiqués sur le tableau 6.3⁴.

Étant donné l'importance des systèmes de pension privés à cotisations définies, les périodes passées en dehors du marché du travail peuvent avoir un impact notable sur les revenus au moment de la retraite⁵. Les femmes risquent d'avoir des taux de remplacement plus faibles car elles tendent à avoir des revenus plus faibles, en moyenne, à avoir un volume d'heures de travail plus faible et à avoir plus d'interruptions durant leur carrière. Mais, à l'inverse, les femmes ont, en règle générale, une espérance de vie plus longue et perçoivent donc leurs prestations de pension publiques sur une plus longue période que les hommes, outre qu'elles bénéficient de l'application de tables de mortalité unisexe pour déterminer les droits à pension. De plus, les femmes qui perçoivent des prestations de maternité doivent cotiser au système ATP et, avec plusieurs systèmes de pension, les

cotisations continuent d'être versées durant le congé de maternité (et aussi le congé de paternité). Les travailleurs indépendants cotiseront sans doute en vue de la retraite à un moindre niveau que les salariés car ils ne font pas partie de la structure institutionnelle des systèmes de pension professionnels, mais ils peuvent aussi épargner en accumulant du capital dans le cadre de leur activité. Des modifications ont été introduites, en 2004, pour faire en sorte qu'il soit plus facile pour les travailleurs indépendants de moduler le montant de leurs cotisations en vue de la retraite en fonction des revenus qu'ils tirent de leur activité (gouvernement danois, 2005). Les bénéficiaires d'allocations chômage et autres prestations sociales doivent aussi cotiser au système ATP, mais le taux de cotisation est relativement bas, aux environs de 3.5 % du revenu de transfert. Le système SAP a été introduit, spécifiquement, en 2003, pour compléter les cotisations de pension des bénéficiaires d'une pension d'invalidité (*førtidspension*). On est conscient, en effet, que ces personnes risquent d'avoir des revenus de pension relativement faibles car ils peuvent être entrés relativement jeunes dans le régime de l'invalidité et y être restés pendant toutes leurs années d'âge actif.

Les bénéficiaires de prestations d'aide sociale publiques auront un taux de remplacement par la pension sensiblement inférieur au taux de remplacement dont peut bénéficier un travailleur percevant la moitié du salaire moyen, au Danemark, mais leur taux de remplacement brut est proche du taux de remplacement brut moyen, dans la zone OCDE, pour un travailleur gagnant la moitié du salaire moyen⁶.

L'importance des dispositifs professionnels dans le système de pension danois donne à penser que les politiques du marché du travail sont le meilleur moyen d'augmenter l'épargne-retraite pour les personnes qui ont un attachement faible vis-à-vis du marché du travail. Par exemple, les programmes du marché du travail pourraient davantage cibler les femmes dans les dernières années de leur vie active (disons de 55 à 64 ans) car elles présentent actuellement des taux de participation plus faibles que les hommes au même âge, ce qui accentue l'insuffisance des droits à la retraite constitués du fait qu'elles peuvent avoir été absentes du marché du travail pendant les années qu'elles ont consacrées à élever leurs enfants (Frericks et al., 2006). Les politiques destinées à encourager le passage du chômage ou de l'aide sociale au travail sont examinées de façon approfondie au chapitre 3. À défaut (ou en outre), les bénéficiaires de prestations sociales pourraient avoir l'obligation de cotiser davantage à un fonds de pension qu'ils n'y sont tenus à l'heure actuelle pour augmenter leurs revenus durant la retraite (aujourd'hui ils peuvent cotiser à titre volontaire). En cotisant durant leurs années d'âge actif, ces personnes bénéficieraient du mécanisme des intérêts composés (phénomène de capitalisation des intérêts lorsque l'on ne touche pas au capital investi pendant longtemps) et cela compléterait leur pension du régime public. Cependant, les cotisations devraient être prises sur les prestations qu'ils perçoivent, ce qui risque d'abaisser leur niveau de vie immédiat, ou elles devraient être payées par l'État, auquel cas le niveau global de prestations se trouverait augmenté. Ce dernier effet pourrait réduire l'incitation à renoncer aux prestations pour travailler. Par ailleurs, les personnes qui alternent les périodes de travail et les périodes de garantie de revenu pourraient peut-être épargner suffisamment lorsqu'elles travaillent pour moins cotiser en vue de la retraite durant de brèves périodes, encore que cela nécessite une certaine souplesse dans la structure des cotisations au titre des pensions.

Si le système de pension évolue comme on l'anticipe sur le tableau 6.3 et sur le graphique 6.4, les personnes qui ont une rémunération inférieure au salaire moyen durant leurs années d'activité pourraient espérer avoir des taux de remplacement très élevés au

regard de ceux qu'on observe dans d'autres pays. En outre, les calculs ne tiennent pas compte d'autres avantages, monétaires et non monétaires, dont peuvent bénéficier les pensionnés, tels qu'allocations logement, aides à domicile, allocations chauffage et allocations santé. Les taux de remplacement élevés auxquels on s'attend donnent à penser que certains des avantages spéciaux ainsi accordés aux pensionnés pourraient être supprimés dans le long terme, ainsi que le préconise la Commission des affaires sociales (Commission des Affaires sociales, 2006).

Flexibilité et ouverture au marché

Un système d'épargne-retraite qui fonctionne bien doit être suffisamment souple pour répondre aux besoins de personnes différentes. L'ouverture au marché pourrait faciliter les choses en permettant à des institutions concurrentes d'offrir des solutions diversifiées. Les changements introduits suite à la décision récente de l'UE relative au traitement fiscal des fonds de pension étrangers ouvrent plus largement la voie aux opérateurs étrangers, ce qui pourrait, à terme, être un facteur constructif de nature à accroître la flexibilité et le choix en matière de pension (encadré 6.2). Cependant, un certain nombre de caractéristiques du système de pension continuent de limiter la flexibilité et, le système gagnant en maturité,

Encadré 6.2. Mesures prises suite à l'arrêt de la Cour européenne de justice relatif à l'imposition des cotisations aux fonds de pension étrangers

La Cour européenne de justice (CEJ) a estimé, en janvier 2007, que le Danemark avait failli à ses obligations au sein de l'Union européenne en n'accordant des déductions fiscales et des exonérations fiscales qu'aux institutions de pension établies au Danemark. Un accord politique a été trouvé, à la fin de juin 2007, pour mettre les dispositions fiscales en conformité avec l'arrêt de la Cour. L'actuel modèle fiscal sera maintenu, les principaux éléments de l'accord étant les suivants :

- À compter de janvier 2008, l'épargne-retraite constituée auprès d'institutions financières établies dans d'autres États membres de l'UE bénéficiera du même traitement fiscal que les fonds danois, à condition que l'institution soit reconnue dans son pays d'origine, qu'elle satisfasse à l'obligation générale de solvabilité qui s'applique aux institutions d'épargne-retraite danoises et qu'elle s'engage à informer les autorités fiscales danoises, à acquitter la taxe sur le rendement des pensions et à effectuer le prélèvement fiscal à la source sur les pensions versées aux épargnants.
- Pour faciliter l'ouverture aux institutions d'épargne-retraite étrangères, l'axe de la fiscalité sera déplacé de l'institution de pension vers la personne. Pour les fonds de pension danois existants, le dispositif prendra effet en janvier 2009. Cela a un certain nombre de conséquences sur le plan technique. Se pose le problème des droits à primes non distribuées qu'on traitera en appliquant un taux d'imposition légèrement plus élevé aux gains provenant de cette source (16,5 %) qu'aux gains provenant d'autres sources (15 %). Par ailleurs, il sera mis fin à l'actuelle exonération d'impôt dont bénéficient les institutions de pension sur leurs investissements en immobilier locatif et en obligations indexées.
- Dans le même temps, le Danemark renégociera la convention fiscale bilatérale avec la France et avec l'Espagne. La question n'est pas directement liée à l'arrêt de la CEJ mais a été soulevée en rapport avec les aspects internationaux de la fiscalité des pensions.

Source : Cour européenne de justice (2007).

le moment est venu de se demander si toutes ces caractéristiques se justifient. Dans cette perspective, il convient de s'interroger sur les aspects suivants :

- choix du profil d'épargne – part du revenu brut à épargner et évolution possible au fil du temps ;
- choix des modalités de versement de la pension et d'une couverture d'assurance – la pension doit-elle être versée sous la forme d'un capital, d'une rente viagère ou d'une rente à terme fixe; doit-il y avoir des éléments d'assurance, par exemple en cas d'invalidité ou, au profit du conjoint et des enfants, en cas de décès prématuré ;
- choix de la stratégie d'investissement – pour quelle proportion d'investissement à haut risque faut-il opter par rapport à des investissements à faible risque; et
- choix du fonds ou du prestataire – il s'agit de choisir l'institution qui gèrera l'épargne-retraite.

Il a peu à peu été introduit davantage de souplesse dans le système de pension professionnel. L'architecture de base demeure : des conventions collectives non seulement déterminent les taux de cotisation applicables aux employeurs et aux salariés mais aussi, en règle générale, exigent que l'épargne soit versée sur le fonds de pension mis en place par l'union syndicale. Cependant, les fonds de pension professionnels autorisent de plus en plus leurs adhérents à choisir entre différentes stratégies d'investissement. En particulier, de nombreux fonds de pension autorisent leurs adhérents à choisir entre différentes modalités de versement de la pension et différents types de couverture d'assurance (ministère des Affaires économiques et des Entreprises, 2007). En ce qui concerne les régimes obligatoires, de plus larges possibilités de choix en matière d'investissement et de gestion sont offertes aux titulaires de comptes SP, et les membres du fonds LD sont désormais autorisés à transférer leurs avoirs sur un autre fonds.

Choix du profil d'épargne

Si l'épargne-retraite constituée dans le cadre d'un système de pension professionnel collectif ne répond pas aux préférences individuelles, des adaptations s'opèrent par le biais de dispositions de pension souscrites volontairement, à titre individuel, et par le biais d'autres formes d'épargne, en dehors de l'épargne-retraite. À cet égard, les innovations générales sur les marchés financiers ont facilité cette évolution en faisant qu'il est plus facile d'emprunter et d'investir. Par exemple, les prêts à différé d'amortissement permettent aux propriétaires de leur logement de s'accommoder de profils de cotisation ou de versement de la pension qui ne leur conviennent pas tout à fait en jouant sur les modalités de remboursement du prêt. Les locataires, par contre, ont une marge de manœuvre plus réduite⁷. Pour beaucoup de personnes, la flexibilité va de pair avec une complexité accrue et des coûts de transaction plus lourds. Seuls les salariés, relativement peu nombreux, qui ont des systèmes de pension professionnels négociés individuellement, en règle générale des cadres du secteur privé, peuvent avoir suffisamment de souplesse sans avoir à combiner de multiples dispositifs. Certains fonds d'unions syndicales autorisent leurs adhérents à verser des surcotisations, mais pas tous. Introduire davantage de souplesse en ce qui concerne le profil des cotisations dans le temps et les modalités de versement de la pension pourrait donc être une priorité pour le système de pension professionnel de façon générale.

Choix d'une couverture d'assurance

Élargir les possibilités de choix en matière de couverture d'assurance permettrait de mieux répondre aux préférences de chacun. Certaines personnes peuvent être sur-assurées dans le système actuel. Par exemple, les travailleurs qui n'ont pas de personnes à charge pourraient opter pour plus de revenu disponible et plus de consommation durant leurs années d'activité plutôt que d'être couverts par une assurance-vie. Le système actuel de pension professionnelle évite les coûts induits par la nécessité de collecter des informations pour tarifier chaque contrat individuel d'assurance en fonction des caractéristiques et des choix propres à chacun, mais cela amène certains adhérents à payer, de fait, pour un niveau de couverture d'assurance supérieur à ce qu'ils souhaitent. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'élément de choix le plus fréquent soit la possibilité d'opter ou non pour une couverture d'assurance au profit de son conjoint : les deux tiers des fonds de pension offrent cette option, et un tiers environ des adhérents choisissent de ne pas souscrire de couverture d'assurance pour leur conjoint (ministère des Affaires économiques et des Entreprises, 2007). La moitié des fonds de pension, également, autorise leurs adhérents à faire un choix en ce qui concerne une couverture d'assurance au titre de l'invalidité, mais ce type de choix peut avoir des conséquences plus complexes. En proposant des produits d'assurance combinés, par exemple assurance-vie et assurance-invalidité, les systèmes de pension professionnels offrent la même couverture d'assurance à tous leurs membres, quel que soit leur profil de risque. Les personnes qui ont des problèmes de santé présentent un risque plus élevé d'être concernées par l'invalidité avant d'atteindre l'âge normal de la retraite, mais cela peut être contrebalancé par le fait qu'elles sont susceptibles de mourir plus tôt que d'autres et, par conséquent, de moins percevoir au titre de la pension. En ce sens, les fonds de pension professionnels introduisent un élément de « solidarité » entre les membres (Association danoise des assurances, 2004). Cela étant, il paraîtrait intéressant d'offrir davantage de flexibilité, en matière de couverture d'assurance, sur les points qui ne posent pas de problèmes de solidarité. Par exemple, tous les fonds de pension pourraient offrir la possibilité de choisir ou non de souscrire une couverture d'assurance au profit du conjoint et des enfants.

Choix de la stratégie d'investissement

Le choix en matière d'investissement permet d'adapter le portefeuille aux préférences de chacun en termes de risque et de rendement. Par exemple, il est naturel d'avoir un portefeuille à plus haut risque et plus haut rendement lorsque l'individu est jeune, et d'évoluer ensuite vers un portefeuille à niveau de risque plus faible et qui offre plus de liquidité à mesure que la personne approche de l'âge de la retraite (Whitehouse, 2003). En outre, le profil de risque optimum en matière de pension dépend aussi des autres actifs que la personne ou la famille détient en dehors de la pension, et dépend des engagements auxquels elle doit faire face. Par exemple, la personne est-elle propriétaire de son logement? Pour un couple qui a constitué une épargne-retraite normale grâce à un emploi à plein-temps rémunéré au salaire moyen, la valeur du logement peut représenter entre 15 % et 45 % du patrimoine total au moment de la retraite⁸.

Cependant, la plupart des gens préfèrent déléguer le choix de la stratégie d'investissement à des gérants professionnels. De fait, les adhérents à des fonds de pension professionnels n'ont exploité les possibilités élargies de choix de stratégie d'investissement qui leur ont été offertes ces dernières années que dans la proportion d' $\frac{1}{4}$ de point (ministère des Affaires économiques et des Entreprises, 2007). On peut aussi

craindre que le manque de connaissances financières n'amène certains à faire de mauvais choix, certains prenant trop de risques (ou, à l'inverse, pas assez), ce qui fait qu'à la fin ils auront une épargne-retraite insuffisante. L'expérience du dispositif LD montre que les membres du fonds qui ont exercé leur droit à décider pour partie de la répartition des actifs au sein de leur portefeuille ont dégagé des rendements inférieurs, sur la période de cinq ans se terminant en 2004, que les membres qui ont conservé la composition par défaut du portefeuille déterminée par les administrateurs du fonds (LD, 2004). Peut-être cela tient-il à ce que les investisseurs regardent plutôt en arrière au lieu de s'adapter aux variations du marché en temps réel (on notera toutefois que les membres du fonds LD qui ont en partie fait leurs propres choix d'investissement ont dégagé de meilleurs résultats que le portefeuille par défaut en 2005 et 2006). Des possibilités de choix trop larges peuvent être aussi un problème. En Suède, le système de pension Premium est géré centralement, mais les adhérents peuvent choisir de constituer un portefeuille diversifié à partir d'un éventail d'environ 700 fonds. La multiplicité des choix possibles a eu un effet paralysant, et les adhérents ont eu tendance à opter pour le fonds par défaut proposé par l'administration. Lorsque le système a été introduit, 68 % des participants ont choisi de constituer eux-mêmes leur portefeuille, mais la proportion est tombée à 20 % dans un premier temps, puis 10 %, au fil des années (Sunden, 2006).

Choix du fonds ou du prestataire

Autoriser les salariés à choisir entre plusieurs fonds de pension pour leurs cotisations résultant de décisions collectives, ainsi que c'était aussi préconisé dans l'Étude de 2005 (OCDE, 2005), introduirait un élément de contestabilité. Même si un petit nombre seulement d'adhérents choisissaient de transférer leurs avoirs, cela pourrait néanmoins inciter les fonds à améliorer leurs services. Cependant, les coûts de transaction pourraient s'alourdir. De fait, les coûts administratifs sont plus élevés pour les fonds relevant du marché que pour les fonds hors marché, en l'état actuel des choses (annexe 6.A2). Cela peut peut-être s'expliquer par le fait que les fonds de pension proposés sur le marché sont, actuellement, l'élément qui donne de la flexibilité, de sorte que les clients, souvent, se tournent vers ces fonds pour souscrire des produits sur mesure, ce qui, tout naturellement, alourdit les coûts par rapport à une offre standardisée. Mais cela pourrait aussi refléter les dépenses de publicité ou le coût des arbitrages entre fonds.

Offrir la possibilité de choisir entre plusieurs fonds de pension pourrait, dans certains cas, accroître la mobilité de la main-d'œuvre. S'ils changent d'emploi en passant d'un secteur professionnel à un autre, les salariés finissent, en règle générale, par avoir plusieurs comptes de pension. Ils peuvent, certes, transférer leur épargne d'un fonds sur un autre lorsqu'ils changent d'emploi, mais le fonds qu'ils quittent prélève généralement une commission. Il est heureux que les commissions ainsi perçues aient beaucoup diminué ces dernières années. En 2003, pour transférer, par exemple, 80 000 EUR d'un compte pension à un autre, il pouvait en coûter 3 400 EUR, soit 4.2 % de la valeur du compte, mais, aujourd'hui, les frais seraient au maximum de 1.5 % de la valeur du compte. En outre, de nombreux dispositifs professionnels imposent un délai d'attente aux nouveaux salariés avant qu'ils puissent commencer de cotiser. Le délai d'attente n'est soumis à aucune réglementation et est variable d'un fonds à l'autre. Dans le secteur privé, le délai d'attente est en règle générale de 6-9 mois, encore que la transférabilité du délai d'attente signifie que le problème ne se pose, habituellement, que pour une première entrée sur le marché du travail. Dans le secteur public, certaines catégories de salariés

n'ont pas de délai d'attente, tandis que d'autres sont soumis à des délais d'attente de 1 à 4 ans qui, en outre, ne sont pas nécessairement transférables (gouvernement danois, 2005).

Par ailleurs, la liberté de choisir entre plusieurs fonds peut amener les fonds de pension à détenir des actifs plus liquides et moins risqués pour faire face aux demandes de rachat des membres qui sortent du fonds. Cela entraînerait des rendements moindres car les fonds de pension ont normalement un horizon à long terme et peuvent donc tolérer des risques supérieurs à court terme. On pourrait limiter le problème en disant que les fonds sont autorisés à suspendre les transferts s'il y avait risque d'impact financier sur le fonds, par exemple si le fait de liquider des actifs amenait à cristalliser une perte (Commonwealth of Australia, 2003). En outre, une proportion notable (bien qu'en baisse) de fonds de pension comporte une garantie de rendement de sorte que l'adhérent ne porte pas le risque de taux d'intérêt. Les produits à rendement garanti posent un problème de transférabilité des avoirs entre fonds de pension car les profits non distribués ou « réserves de primes » ne sont pas transférés (Fonds monétaire international, 2007b).

Au total, les dispositifs de pension professionnels fondés sur des conventions collectives fournissent une armature solide au système de pension. L'enjeu est de veiller à ce qu'ils ne deviennent pas inutilement rigides. Le fait d'introduire une certaine contestabilité n'entraînerait probablement pas d'importants redéploiements, étant donné le caractère mature du système.

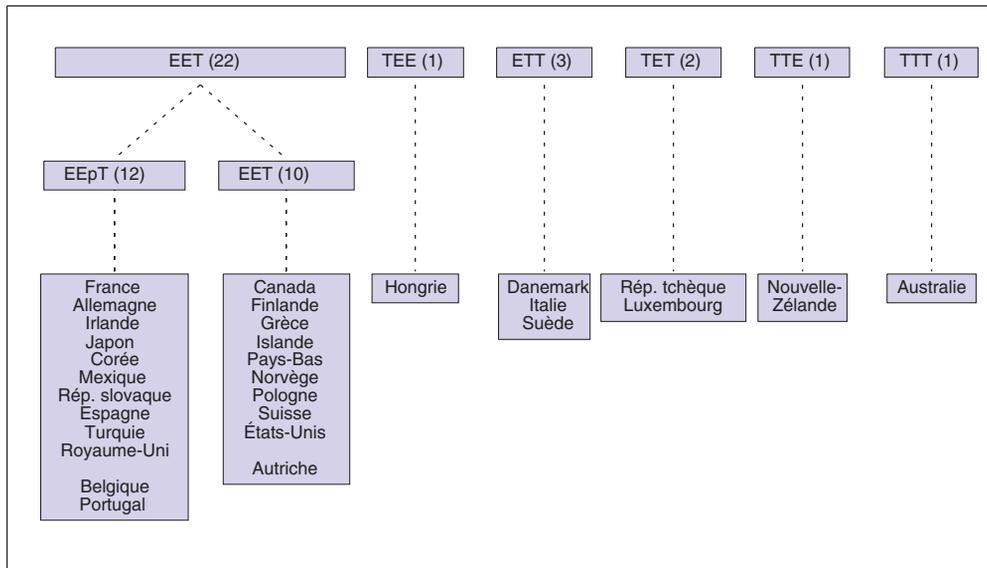
Information du consommateur

Donner le choix du fonds ou le choix des investissements suppose que les consommateurs soient suffisamment bien informés pour pouvoir apprécier les avantages qu'il y a à choisir tel ou tel prestataire ou telle ou telle stratégie d'investissement. Les pouvoirs publics ont pris plusieurs initiatives dans ce sens, récemment – Portail des pensions, Panel argent et pensions, et Conseil du marché des pensions⁹. Par ailleurs, l'Association danoise des assurances a pris diverses mesures destinées à améliorer la transparence en informant mieux les consommateurs (Association danoise des assurances, 2006).

Fiscalité des pensions et des autres revenus du capital

En novembre 2007, le gouvernement danois a annoncé la création d'une commission fiscale pour émettre des recommandations sur la réforme de la fiscalité sur les revenus. La Commission fera essentiellement porter ses travaux sur les revenus du travail, en particulier les taux marginaux d'imposition, mais elle s'intéressera aussi, inévitablement, à la fiscalité des revenus du capital car les taux d'imposition des revenus du capital sont liés aux taux d'imposition du travail. Les éléments notables du système d'imposition du capital sont la différence de traitement entre l'épargne-retraite et l'épargne sous d'autres formes, et la différence de traitement entre les revenus positifs du capital et les revenus négatifs. Les travaux de la Commission fiscale nouvellement créée offriront l'occasion d'examiner si ces différences de traitement continuent de se justifier.

Comme dans la plupart des autres pays d'OCDE, les cotisations d'épargne-retraite sont exonérées d'impôt sur le revenu, tandis que les prestations de retraite sont taxées comme revenu au moment où elles sont versées aux retraités. En outre, le produit des placements est imposé à son entrée dans les fonds de pension. Cette dernière disposition est appropriée en termes économiques, même si on ne la retrouve que dans un petit nombre d'autres pays de l'OCDE (graphique 6.5). Il existe une légère entorse au régime EET dans la mesure où la contribution au marché du travail de 8 % est également acquittée sur les

Graphique 6.5. **Classification des pays en fonction du traitement fiscal des pensions privées¹**

1. Les abréviations doivent se comprendre comme suit : E (exonéré), pT (partiellement taxé, seulement dans le cadre d'un régime EET), T (taxé). Les trois stades auxquels la fiscalité peut s'appliquer sont les cotisations, les revenus des placements et les prestations servies au moment de la retraite. Par exemple, un régime dit EET taxe les prestations mais pas les cotisations ni les revenus des placements. Les cotisations à la charge des salariés sont partiellement exonérées ou ouvrent droit à des crédits d'impôt en Autriche, en Belgique et au Portugal. Au Mexique et en République tchèque, les cotisations bénéficient d'une subvention de l'État.

Source : Yoo et de Serres (2005).

cotisations retraite, mais seulement quand les prestations de retraite sont versées aux pensionnés. Cette exception mise à part, les cotisations pour les annuités sont entièrement déductibles de la base d'imposition du revenu des personnes physiques, ce qui signifie que la valeur de la déductibilité fiscale est égale au taux marginal d'imposition applicable à l'intéressé. De même, les annuités de retraite versées sont soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et donc imposées à un taux marginal déterminé par le total des prestations de retraite et des autres sources de revenu dont pourrait disposer le retraité. Pour les pensions en capital, qui constituent des versements forfaitaires, les règles sont légèrement différentes, car il existe une limite en couronnes concernant le montant de cotisations déductible du revenu. De plus, les cotisations ne peuvent pas être déduites de la tranche supérieure du barème de l'impôt sur le revenu, de sorte que les titulaires de revenus élevés acquittent le taux de 15 % sur leurs cotisations à la pension en capital. Cette déductibilité partielle tient compte du fait que les versements forfaitaires à partir des fonds de pension ne sont pas imposés selon un barème progressif mais à un taux uniforme de 40 %. L'épargne-retraite sous forme de rente ou de capital est disponible à tout moment, mais les retraits sont soumis à un taux d'imposition de 60 % s'ils interviennent avant que la personne ait 60 ans ; à partir de 2019, ce seuil d'âge s'élèvera en même temps que celui de la pension de préretraite volontaire (encadré 6.1).

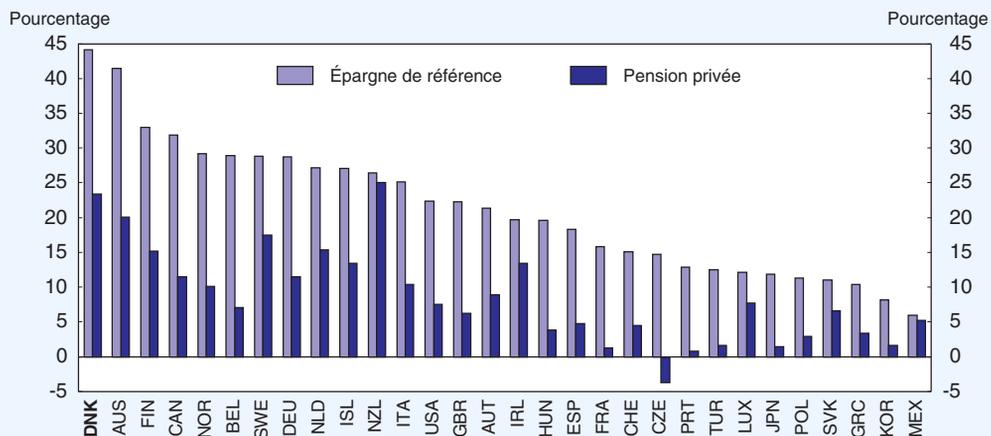
Au total, les pensions privées sont plus fortement imposées au Danemark que dans les autres pays de l'OCDE, mais la fiscalité est plus légère que pour l'épargne constituée en dehors des systèmes de pension (encadré 6.3 et graphique 6.6). Cela résulte de la combinaison de deux facteurs. Premièrement, le taux d'imposition des revenus du capital hors fonds de pension est sensiblement supérieur au taux d'imposition des revenus des fonds de pension

Encadré 6.3. Taux d'imposition effectif des pensions en capital privées et d'une épargne de référence

L'OCDE a consacré récemment une étude à l'examen du traitement fiscal de l'épargne-retraite privée pour tenter d'estimer les recettes perdues du fait de l'avantage fiscal accordé aux pensions (Yoo et de Serres, 2005). Pour ce faire, l'OCDE a comparé le taux effectif d'imposition de l'épargne-retraite privée et d'un portefeuille de référence constitué d'actifs détenus en dehors du système de pension. Les calculs prennent en compte 9 cohortes de cinq ans, de 19-24 ans à 60-64 ans, qui sont censées verser une cotisation initiale unique, soit sur un fonds de pension, soit sur un portefeuille d'actifs composé de dépôts bancaires, d'actions et d'obligations. Pour le portefeuille de référence, la cotisation initiale est minorée du montant de l'impôt sur le revenu qui aurait dû être payé avant qu'un investissement puisse être réalisé. La cotisation de pension étant déductible des impôts, le capital initial correspond intégralement à la cotisation versée. Ensuite, l'investissement croît sur la base d'un taux de rémunération présumé (le même pour le portefeuille de référence et pour le fonds de pension), moins les impôts à payer. Au Danemark, le taux d'imposition des revenus du fonds de pension est de 15 % alors que le taux d'imposition des revenus du portefeuille de référence est le taux marginal moyen de l'impôt sur le revenu qui s'applique au groupe d'âge considéré. Comme les gains tendent à augmenter avec l'âge, le taux marginal d'imposition est plus élevé pour les cohortes d'âge moyen que pour les cohortes jeunes. À 65 ans, l'épargne constituée est liquidée et convertie en rente, mais les calculs du taux d'imposition effectif ne tiennent pas compte de ce qui se passe ensuite. Ils tiennent compte, toutefois, des impôts payés sur les versements en capital. Les revenus des placements du fonds et les impôts acquittés sont actualisés et la valeur actuelle des impôts totaux acquittés est divisée par la valeur actuelle de l'épargne et des revenus des placements de façon à obtenir le taux d'imposition effectif présenté sur le graphique 6.6. Les cohortes jeunes ont une valeur actuelle des impôts payés plus faible car l'impôt forfaitaire sur l'épargne liquidée s'appliquera à une échéance plus lointaine, de sorte que la valeur actuelle prise en compte dans les calculs est moindre. Le graphique présente les taux d'imposition effectifs moyens pour les 9 cohortes d'âge. Ces chiffres sous-estiment légèrement le taux effectif d'imposition des pensions car il n'est

Graphique 6.6. Taux effectif d'imposition des pensions privées et d'une épargne de référence

Moyenne des cohortes d'âge



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/264087270212>

Source : Yoo et de Serres (2005).

Encadré 6.3. Taux d'imposition effectif des pensions en capital privées et d'une épargne de référence (suite)

pas tenu compte du fait que, pour la détermination de l'impôt dû au taux supérieur, les cotisations aux fonds de pension en capital ne sont pas déductibles, de sorte que l'impôt payable par plusieurs des cohortes âgées est sous-évalué.

Le graphique 6.6 est établi pour une pension sous forme de capital, mais les pensions sous forme de rente deviennent de plus en plus fréquentes au Danemark. Lorsqu'on compare les pensions sous forme de rente et les pensions sous forme de capital à partir du moment du départ à la retraite ou observe généralement que les pensions sous forme de rente induisent des obligations fiscales moindres que les pensions sous forme de capital. Lorsqu'elle est perçue sous forme de capital, la pension totale est taxée à 40 % au moment du départ à la retraite, après quoi l'individu est redevable de l'impôt sur le revenu sur les revenus positifs du capital provenant des investissements réalisés grâce au solde de l'épargne-retraite – en ce sens que la personne supporte des taux d'imposition sur les revenus de ces placements analogues à ceux applicables aux revenus du travail. Par contre, les avoirs liquidés après avoir été investis en dehors du système de pension ne sont pas taxés. Dans le cas d'une pension sous forme de rente, les avoirs sont conservés dans le cadre du fonds et, par conséquent, les revenus des placements continuent d'être taxés à 15 %. Le versement effectué à titre de rente est taxé au taux marginal d'imposition applicable aux revenus du travail (sauf pour ce qui est de la cotisation au titre du marché du travail). Dans tous les cas, à l'exception des très hauts revenus, le surcroît de revenus de placements qu'engendre le fait de conserver un capital plus important dans le fonds de pension en évitant la taxation du capital à 40 %, conjugué à la taxation à 15 % des revenus issus du fonds, fait plus que compenser l'effet d'avoir à payer l'impôt sur le revenu sur les versements réguliers de pension.

(tableau 6.4). Deuxièmement, étant donné la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu, certains groupes sont confrontés à des taux marginaux d'imposition plus élevés durant leur vie active que durant leur retraite, et le report de l'imposition implique donc un avantage fiscal. Toutefois, l'application d'un critère de ressources à la pension complémentaire et aux prestations de retraite complémentaires peut neutraliser cet effet (et c'est souvent le cas). Le graphique 6.6 prend en compte les cotisations à un fonds de pension en capital et ne rend donc pas pleinement compte de tous ces effets. Par rapport à la Suède qui a pratiquement le même traitement fiscal de l'épargne-retraite, le Danemark applique des taux d'imposition effectifs plus élevés à la fois sur les pensions et sur les autres formes d'épargne du fait de taux d'impôt sur les revenus du capital plus élevés appliqués aux revenus du capital en dehors des fonds de pension et de taux d'impôt sur le revenu plus élevés au moment de la retraite.

Plusieurs arguments militent en faveur d'un traitement fiscal différentiel de cette forme d'épargne. Dans une certaine mesure, l'avantage fiscal compense le fait que les revenus de pension privée sont pris en compte au titre du critère de ressources pour l'obtention de certaines prestations publiques (supplément de pension et allocations à titre personnel, au titre du chauffage, de la santé et du loyer). En outre, on peut estimer que les incitations fiscales sont nécessaires pour encourager les travailleurs à épargner à plus long terme. Cependant, il n'est pas certain que l'avantage fiscal dont bénéficie l'épargne-retraite augmente l'épargne globale. Des études réalisées dans d'autres pays donnent à penser que les véhicules d'épargne qui bénéficient d'un traitement fiscal privilégié n'ont qu'un faible

impact sur l'épargne globale, mais ce sont des outils efficaces pour orienter l'épargne vers l'épargne-retraite (Attanasio et al., 2004 et Borsch-Supan, 2004). Si l'objectif est d'encourager l'épargne, des taux d'imposition uniformément faibles sur toutes les formes d'épargne privée sont probablement le moyen le plus efficace (Sørensen, 2001). L'épargne-retraite est, en fait, obligatoire pour un vaste segment de la population active, de sorte qu'il est difficile de dire si l'augmentation observée de cette forme d'épargne s'explique par le traitement fiscal ou par les caractéristiques institutionnelles propres du système en place au Danemark.

Cela étant, les prélèvements fiscaux sur les revenus du capital en dehors du système de pension sont probablement trop élevés. Asséoir l'impôt sur le revenu nominal en capital simplifie le système mais signifie que les investisseurs acquittent aussi l'impôt sur une partie du produit qui n'est pas un véritable revenu mais une simple compensation pour la réduction de la valeur réelle de l'actif due à l'inflation. Pour tenir compte de cet élément, il faut fixer des taux d'imposition nominaux assez bas afin d'obtenir des taux réels appropriés (Sørensen, 2001). Actuellement, ce n'est pas le cas, et les taux d'imposition réels sont supérieurs à 100 % sur certaines classes d'actifs (tableau 6.4). En taxant les différentes

Tableau 6.4. **Taux d'imposition nominaux et réels des revenus du capital**

En pourcentage

		Taux d'intérêt et inflation, moyenne 1995-99	Taux de référence	Taux d'intérêt et inflation, moyenne 2006-07	
	Taux d'intérêt nominal ¹	5.94	5.00	4.21	
	Inflation	2.15	2.00	1.80	
	Taux d'intérêt réel ²	3.71	2.94	2.37	
	Base d'imposition 2007 (milliards DKK)	Taux d'intérêt nominal 2008	Taux d'imposition réel ³		
Revenus du capital nets positifs ⁴					
– au taux d'imposition supérieur	12	59.7	95.6	101.5	106.2
– au taux d'imposition inférieur	22	39.0	62.4	66.3	69.4
Revenus du capital nets négatifs ⁵					
Actions – taux élevé ⁶	17	33.5	53.6	56.9	59.6
Actions – taux faible	30	28.0	44.8	47.6	49.8
Épargne-retraite	117	15.0	24.0	25.5	26.7

1. Le taux d'intérêt nominal est celui d'une obligation hypothécaire à 10 ans et à 5 % pour la période 1995-99 et d'une obligation hypothécaire à 10 ans et à 3 % pour la période 2006-07.

2. Le taux d'intérêt réel est calculé selon la formule $(1 + \text{taux d'intérêt nominal}) / (1 + \text{taux d'inflation}) - 1$.

3. Le taux d'imposition réel est l'impôt acquitté sur le rendement nominal de l'actif en proportion du rendement réel, défini comme suit : $(\text{taux d'intérêt nominal} * \text{taux d'imposition}) / (\text{taux d'intérêt réel})$.

4. Pour les contribuables dont les revenus du capital détenus en dehors des fonds de pension, et à l'exclusion des actions, excèdent leurs dépenses liées au capital (par exemple les intérêts versés sur les emprunts) : « au taux d'imposition inférieur » désigne les contribuables qui ont des revenus du capital nets positifs et qui sont imposés dans la tranche inférieure du barème de l'impôt sur le revenu ; « au taux d'imposition supérieur » désigne les contribuables qui ont des revenus du capital nets positifs et que leur revenu total place dans la tranche supérieure du barème de l'impôt sur le revenu. Par conséquent, des contribuables classés dans la catégorie « au taux d'imposition supérieur » figurent également dans la catégorie « au taux d'imposition inférieur », de sorte que les chiffres des bases d'imposition ne s'additionnent pas.

5. Pour les contribuables dont les dépenses liées au capital (paiements d'intérêts, par exemple) excèdent les revenus du capital (tirés d'actifs détenus en dehors des fonds de pension, et à l'exclusion des actions).

6. À compter de 2008, la tranche supérieure des revenus d'actions est divisée en deux : pour les revenus d'actions compris entre 6 200 EUR et 13 400 EUR, le taux reste à 43 %, mais au-delà de ce montant un taux de 45 % est appliqué. La base d'imposition 2007 couvre les tranches de revenus supérieure et moyenne prises ensemble.

Source : OCDE (2006) ; ministère des Impôts ; Statistiques Danemark.

formes d'épargne à des taux identiques ou comparables, on réduit le risque de distorsion dans l'allocation d'actifs par suite d'arbitrages fiscaux¹⁰. Au total, un abaissement des prélèvements fiscaux sur les revenus du capital serait susceptible de réduire les distorsions dans l'allocation des actifs ainsi que le montant des ressources consacrées à chercher les façons de minimiser l'impôt dû.

La neutralité du système d'imposition du capital se trouverait aussi améliorée si l'on augmentait les prélèvements fiscaux sur la propriété. Comme cela a été observé dans la précédente *Étude*, un taux d'imposition du patrimoine immobilier d'environ 1½ pour cent serait nécessaire pour parvenir à la neutralité, eu égard à la déductibilité des revenus négatifs du capital (voir plus loin). Actuellement, le taux d'imposition effectif du patrimoine immobilier n'est que de ½ pour cent environ (OCDE, 2006). Certes, l'évolution récente du marché immobilier incite à la prudence en ce qui concerne le calendrier et l'ampleur des réformes, mais le traitement fiscal privilégié dont bénéficie l'investissement immobilier continue de poser problème.

Comme cela a été signalé précédemment, l'un des aspects du traitement fiscal privilégié des pensions réside en ceci que les pensionnés qui n'atteignent pas un taux de remplacement de 100 % peuvent se trouver soumis à un taux marginal d'imposition plus faible au moment de la retraite. Avec la révision du barème qui s'appliquera à partir de 2009, le départ en retraite pourrait signifier le passage d'un taux marginal d'imposition du revenu de 59.7 % à un taux marginal de 39.0 %, la personne passant de la tranche supérieure d'imposition à la tranche inférieure (puisque les tranches intermédiaire et supérieure seront alignées) et n'ayant plus à acquitter la cotisation au titre du marché du travail. C'est un argument supplémentaire qui milite en faveur de l'abaissement du taux marginal d'imposition des revenus dans la tranche supérieure (chapitre 4).

Traitement fiscal des revenus négatifs du capital hors régimes de retraite

Le système danois autorise à déduire des revenus les charges d'intérêts pour calculer les obligations au titre de l'impôt sur le revenu. Le fait que les revenus négatifs du capital ne sont pas déductibles des impôts sur le revenu dus à l'État fait que la valeur de la déduction est limitée à environ 33.5 % des revenus, alors que le taux d'imposition nominal sur les revenus positifs du capital peut atteindre 59.7 %¹¹. Cela signifie qu'il n'y a généralement aucun avantage fiscal à emprunter pour investir, sauf dans le cadre du système de pension où les revenus des placements sont imposés à 15 %.

L'innovation financière peut sans doute accroître la probabilité d'investissements de pension à effet de levier. La libéralisation des prêts hypothécaires a entraîné une augmentation du recours aux prêts à différé d'amortissement (*pauselån*), comme on l'a vu au chapitre 1, ce qui permet aux consommateurs d'emprunter à un taux bonifié et d'investir sur des fonds de pension dont les rendements sont taxés à un taux privilégié¹². On ne dispose pas directement de données qui permettent de savoir dans quelle mesure les gens ont effectivement emprunté pour investir dans les systèmes de pension, mais un mouvement important dans ce sens soulève plusieurs questions. Premièrement, une augmentation des placements à effet de levier sur les pensions pourrait éroder la base d'imposition du capital au fil du temps car les fonds de pension investiront probablement sur les mêmes actifs qu'un particulier pourrait le faire mais cela induira des obligations fiscales moindres. Deuxièmement, il y a un risque de perte de ressources productives car les gens doivent consacrer du temps à comprendre le système pour en tirer parti. Troisièmement, il se pose un problème d'équité car les gens les plus susceptibles de

consacrer du temps et des ressources à définir une stratégie fiscale favorable sont vraisemblablement ceux qui ont les plus hauts revenus.

Le principal problème qu'il y aurait à réduire la valeur de la déductibilité fiscale des revenus négatifs du capital réside dans l'impact que cela aurait sur les personnes qui ont contracté récemment des emprunts importants, sur la base du régime fiscal actuel. Par exemple, un jeune couple peut avoir prévu d'être en mesure de souscrire un prêt hypothécaire d'un certain montant sur la base des taux d'imposition du moment pour les revenus du capital négatifs; en réduisant la valeur de la déductibilité, on pourrait compromettre la capacité de ce couple de rembourser son prêt. De même, une réduction de la valeur fiscale des revenus du capital négatifs pourrait être immédiatement capitalisée au travers d'une réduction de la croissance des actifs achetés avec des fonds empruntés. C'est susceptible, en particulier, d'affecter l'évolution des prix des logements car les emprunts hypothécaires constituent une bonne part du passif des particuliers. Les modifications de la fiscalité du logement devraient donc être introduites en tenant dûment compte de la situation conjoncturelle de l'économie. Une solution consisterait à étaler les réformes fiscales dans le temps.

Conclusions

Le système de pension danois est bien développé et cela se traduit par des niveaux d'actifs de pension, des taux de remplacement et des projections concernant le patrimoine qui sont parmi les plus élevés de la zone OCDE. Le système ayant gagné en maturité, il est opportun d'examiner comment il évoluera à l'avenir. Certaines modifications mineures seraient susceptibles de rendre le système plus robuste (encadré 6.4). Les gains liés au système de pension professionnel seront plus largement partagés si un plus grand nombre de gens ont des liens stables avec le marché du travail. De même, les taux de remplacement élevés que l'on anticipe donnent à penser que certains des avantages spéciaux accordés aux pensionnés sont moins nécessaires dans le long terme. Le désir de plus de souplesse et de plus larges possibilités de choix en matière de retraite est naturel à mesure que le système se développe et que les gens le comprennent mieux. En poursuivant la réflexion sur ces questions, on devrait parvenir à consolider ce système généralement bien conçu, sans porter atteinte au rôle important et précieux joué par les partenaires sociaux.

Le principal problème réside dans l'imposition des revenus du capital hors fonds de pension. On ne voit pas bien pourquoi, dans certains cas, les revenus réels normaux des placements devraient être imposés à des taux qui frôlent ou même dépassent les 100 %. Ces taux d'imposition réels, ainsi que le décalage entre le traitement fiscal des revenus du capital négatifs (généralement des charges d'intérêts) et la fiscalité des régimes de retraite, créent des distorsions en compliquant les choix d'épargne individuels et en favorisant la planification fiscale. Dans ces conditions, une simplification de la fiscalité du capital hors fonds de pension, avec notamment une réduction de la déductibilité effective des charges d'intérêts, pourrait même accroître les recettes (ministère des Impôts, 2007b), et contribuer ainsi à financer les réductions d'impôts destinées à stimuler l'offre de travail (chapitre 4).

Encadré 6.4. **Recommandations concernant l'épargne-retraite et la fiscalité du capital**

Champ d'application et caractère plus ou moins suffisant des pensions

- Continuer de se focaliser sur les politiques du marché du travail pour accroître l'emploi des personnes qui n'ont qu'un attachement marginal vis-à-vis du marché du travail car cela permettra, aussi, d'améliorer le niveau des revenus de pension (chapitre 3).
- Envisager, dans le long terme, de supprimer les prestations spéciales accordées aux pensionnés en plus de la pension publique.

Flexibilité et ouverture au marché

- Continuer d'introduire plus de souplesse et de possibilités de choix individuels dans le système de pension professionnel, en particulier concernant le calendrier des cotisations de pension et le niveau et la nature de la couverture d'assurance associée au contrat de pension. On pourrait aussi envisager d'autoriser les salariés à choisir le fonds sur lequel leur cotisation de pension convenue dans un cadre collectif sera placée – cela n'entraînerait très vraisemblablement pas d'importants redéploiements, étant donné le degré de maturité du système, mais cela créerait de la contestabilité.
- Poursuivre les efforts de sensibilisation du public aux questions financières et l'information du consommateur sur les produits de pension

Traitement fiscal des revenus du capital

- Envisager de réduire les taux d'imposition des revenus du capital en dehors des fonds de pension, y compris la valeur fiscale des revenus en capital négatifs (généralement des charges d'intérêts).

Notes

1. La pension de base en 2007 était de 59 424 DKK par an, soit environ 18 % du salaire moyen. Le supplément de pension était de 59 820 DKK par an pour une personne seule et de la moitié environ de ce montant pour des pensionnés mariés ou cohabitants. En outre, la prestation complémentaire de pension, versée une fois par an, s'élevait à 7 600 DKK. Les pensions, comme les autres paiements de transfert, sont indexées annuellement en fonction de l'évolution des salaires dans le secteur privé, mais moyennant minoration pouvant aller jusqu'à 0.3 point de pourcentage. Les économies réalisées grâce à la minoration de l'indexation des paiements de transfert servent à financer des mesures en faveur de la santé ou du marché du travail, ou à caractère social.
2. Sur le graphique 6.3, partie B, les calculs sont normalisés pour tenir compte de la taille du ménage : le revenu disponible d'un pensionné est réduit par rapport à celui d'une personne d'âge actif en l'absence de personnes à charge ou si la personne vit seule. La baisse, limitée, du revenu disponible sous forme de pension pour les personnes ayant un niveau de formation supérieur reflète l'augmentation attendue de la proportion de femmes dans cette catégorie, les femmes ayant une espérance de vie plus longue que les hommes et, par conséquent, une plus forte probabilité de vivre seules.
3. Le taux brut de remplacement correspond au revenu provenant d'une pension en proportion du revenu durant les années d'activité. Le taux net de remplacement correspond au revenu provenant d'une pension en proportion des revenus durant les années d'activité, compte tenu des impôts supportés durant les années d'activité et pendant la retraite.
4. Il est à noter que les critères de revenu pour la pension de base et le supplément de pension diffèrent pour les couples mariés ou cohabitants, alors que les chiffres concernant le patrimoine de retraite, brut et net, et les taux de remplacement valent pour une personne seule.
5. Commencer à travailler à 25 ans plutôt qu'à 20 ans réduit le taux brut de remplacement d'environ 5 points à tous les niveaux de revenu, encore que la perte soit légèrement supérieure pour les hauts revenus, les pensions privées représentant pour cette catégorie une plus large proportion de leurs revenus de pension (OCDE, 2007). Les périodes d'interruption, plus tard dans la vie active, ont

un impact moindre car elles induisent une perte plus limitée d'intérêts composés. Cependant, des interruptions multiples se traduiront par des taux de remplacement plus faibles encore au moment de la retraite.

6. Les bénéficiaires de prestations d'aide publique peuvent toucher environ 50 % du salaire moyen. Les droits à pension de régime public (pension de base, supplément de pension et prestation complémentaire de pension) représentant environ 37 % du salaire moyen pour une personne seule, une personne qui passe des prestations d'aide sociale à des prestations de pension de régime public lorsqu'elle atteint l'âge de la retraite bénéficie d'un taux de remplacement d'environ 75 %. Les prestations d'assurance-chômage peuvent représenter jusqu'à 90 % des revenus avant l'épisode de chômage, dans la limite de 683 DKK par jour ou environ 178 000 DKK par an (en 2007) (environ 50 % du salaire moyen). Durant un congé de maternité, les salariées ont droit à 50 % de leur salaire normal, quatre semaines avant la naissance et 14 semaines après, à moins qu'elles ne soient couvertes par une convention qui leur assure de meilleures conditions. Les salariés qui ne perçoivent pas leur salaire durant leur congé maladie perçoivent des prestations maladie (*sygedagpenge*) payées par leur employeur, pendant les deux premières semaines, après quoi elles sont payées par l'autorité locale. Le plafond de la prestation maladie est similaire à celui des indemnités de chômage (encore que le versement s'interrompt si les prestations ont été versées pendant 52 semaines au cours d'une période de 18 mois) (ministère de la Science, de la Technologie et de l'Innovation, 2007).
7. La personne propriétaire de son logement qui épargne en remboursant son emprunt et en accumulant de la valeur hypothécaire ne subit un taux de prélèvement fiscal que de 33 % qui est le taux qui s'applique en cas de revenus négatifs nets du capital. Par contre, si un locataire épargne en accumulant des actifs porteurs d'intérêts en dehors d'un fonds de pension, les rendements sont imposés beaucoup plus fortement, comme on le montre sur le tableau 6.A1.1.
8. Avec un historique d'emploi à plein-temps au niveau du salaire moyen, chacun au sein du couple a un patrimoine retraite de 3.9 millions DKK. Dans la région de la capitale, le prix moyen des maisons s'établissait à 24 000 DKK par mètre carré au troisième trimestre 2007 (Association danoise de crédit hypothécaire, 2007), ce qui correspond à une valeur de 3.4 millions DKK pour une maison classique de 140 mètres carrés. Dans le Jutland du Nord, le même type de maison vaut 1.3 million DKK. Que la propriété du logement influe sur le profil de risque souhaité s'observe dans le fait que la forte progression des prix de l'immobilier, ces dernières années, a conduit un certain nombre de propriétaires immobiliers à souscrire des emprunts hypothécaires pour financer des investissements en actions et sur d'autres actifs. Cette stratégie, en symétrie de la détention d'emprunts obligataires dans le cadre de fonds de pension professionnels, modifie, de fait, la composition des portefeuilles, mais en engendrant des coûts de transaction plus lourds que dans le cas de régimes de pension.
9. Pour des informations, en danois, sur le Conseil du marché des pensions, se reporter à l'adresse : www.ftnet.dk/sw1238.asp.
10. On a aussi pu estimer, l'idée étant que l'impact, sur le plan de l'efficacité, de modifications limitées de la fiscalité est égal à la variation des recettes publiques nettes résultant des changements de comportement, que des réductions de la fiscalité sur les revenus du capital engendrent des gains d'efficacité supérieurs aux réductions d'impôt sur les revenus du travail (hors réductions concernant la tranche d'imposition supérieure), compte tenu de l'impact sur l'épargne des ménages, de l'investissement des entreprises, de l'investissement résidentiel et de la composition des portefeuilles (Frederiksen, 2003).
11. Les revenus positifs du capital (par exemple, les revenus d'intérêts procurés par les obligations) s'ajoutent aux salaires et autres revenus pour déterminer l'assiette des impôts municipaux et culturels (qui sont de 25 % en moyenne), de la cotisation nationale santé (8 %) et de l'impôt sur les revenus au niveau de l'État. Les revenus négatifs du capital (par exemple, les intérêts payés sur les emprunts hypothécaires) sont déduits des salaires et autres revenus pour calculer les impôts municipaux et culturels et la cotisation nationale de santé (ministère des Impôts, 2007a) mais pas les impôts sur le revenu au niveau de l'État.
12. Par exemple, considérons le cas d'une personne de 55 ans qui travaille, pour une rémunération de 400 000 DKK par an, et qui cotise à un régime de pension au taux de 4 % de ses revenus depuis qu'elle a 25 ans et au profit de laquelle son employeur cotise à hauteur de 8 % de ses revenus. À 55 ans, cette personne peut choisir de poursuivre cette stratégie ou choisir d'emprunter 1.5 million DKK pour rénover son logement. Si cette personne emprunte, elle peut opter pour un prêt in fine, reportant tout remboursement du capital à 10 ans (autrement dit, jusqu'au moment du départ à la retraite), et elle peut investir ce qu'elle aurait dû rembourser sur son fonds de pension (? du principal du prêt). L'intéressé bénéficiant d'une réduction de son impôt sur le revenu du fait qu'il

investit sur son fonds de pension, on peut postuler qu'il investit également sur le fonds de pension la valeur correspondant à cette réduction. Par ailleurs, on fait l'hypothèse que le fonds de pension génère le même rendement que le coût en intérêts de l'emprunt. Une fois à l'âge de la retraite, l'intéressé convertit son épargne-retraite en une rente qui lui assurera le même montant fixe chaque année pendant 20 ans. Il rembourse le principal du prêt sur la même période. La stratégie d'emprunt élève les revenus avant impôt dans la proportion d'environ 70 %. Le poids total de la fiscalité avec la stratégie d'emprunt est plus lourd, mais il est fortement déporté sur les années après la retraite. Cela signifie que la valeur actuelle nette des impôts payés par l'intéressé est moindre dans une proportion de plus de 50 000 DKK avec la stratégie d'emprunt. On peut penser que la personne devrait partager ce gain avec l'institution financière qui lui fait le prêt, ce qui incite les institutions financières à promouvoir ce type de stratégie. En outre, la personne jouit d'un logement plus agréable, encore que cela accroisse probablement ses obligations au titre de la fiscalité sur le logement (qui n'a pas été prise en compte dans les calculs). L'intérêt de cette stratégie en termes de réduction des obligations fiscales est plus grand encore si la personne investit sur une pension en capital car les remboursements d'emprunt peuvent s'imputer sur les revenus du capital, au moment de la retraite, pour calculer l'impôt sur les revenus du capital. Cependant, le gain en termes de revenu n'est pas aussi important avec ce scénario car le prélèvement fiscal de 40 % sur le versement initial de pension réduit l'accumulation d'intérêts après la retraite.

Bibliographie

- Association danoise des assurances (2004), *Insurance in the Welfare State*, disponible à l'adresse www.forsikringenshus.dk/upload/welfare_analysis_2005.pdf
- Association danoise des assurances (2006), *Åbenhed og gennemsigthed – 18 initiativer*, note d'information.
- Association danoise de crédit hypothécaire (2007), *House price statistics for the third quarter 2007*, 22 octobre.
- Attanasio, O.P., J. Banks et M. Wakefield (2004), « L'efficacité des avantages fiscaux pour accroître l'épargne (retraite) : éléments théoriques et empiriques », *Revue économique de l'OCDE*, n° 39, 2004/2, OCDE, Paris.
- Börsch-Supan, A. (2004), « L'efficacité des incitations pour remédier à l'insuffisance de l'épargne-retraite en Europe », *Revue économique de l'OCDE*, n° 39, 2004/2, OCDE, Paris.
- Commission des affaires sociales (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* (Le bien-être à l'avenir – Notre choix), janvier, www.velfaerd.dk.
- Commonwealth of Australia (2003), *Select Committee on Superannuation: Draft Superannuation Industry (Supervision) Amendment Regulations 2003 and draft Retirement Savings Accounts Amendment Regulations 2003*, Senate Printing Unit, Canberra
- Cour européenne de justice (2007), « Arrêt de la Cour (grande chambre) du 30 janvier 2007 – Commission des Communautés européennes contre Royaume du Danemark » *Journal officiel de l'Union européenne* consultable sur <http://curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm>.
- Diamond, P. (2004), « Social security », allocution du président lors de la 115^e réunion de l'American Economic Association, janvier, San Diego, CA.
- Eurostat (2007), *Eurostat Pocketbooks – Living Conditions in Europe*, édition 2007, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, disponible à l'adresse http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-76-06-390/EN/KS-76-06-390-EN.PDF.
- Fonds monétaire international (2007), « Denmark: Financial Sector Assessment Program – Technical Note – Pensions with Profit Contracts », IMF Country Report n° 07/127, mars 2007, International Monetary Fund Publishing Services, Washington DC.
- Forsikring & Pension (2007), « Working populations by pension type 2005 », consultable sur www.forsikringenshus.dk/Engelsk/Statistics.aspx.
- Frederiksen, N.K. (2003), « Estimating the gains from wage and capital income tax cuts » *Tax Policy*, communications présentées lors de l'atelier de la Banque d'Italie qui s'est tenu à Pérouse, 3-5 avril 2003, Banca d'Italia, Rome.

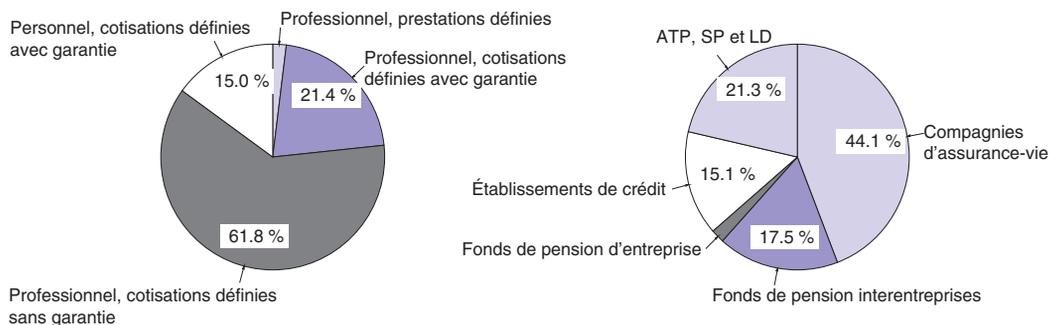
- Frericks, P, R. Maier et W. de Graaf (2006), « Shifting the pension mix: consequences for Dutch and Danish women » *Social Policy and Administration*, vol. 40, n° 5, octobre, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 475-492 .
- Gerber, D.S. et R. Weber (2007), « Aging, asset allocation and costs: evidence for the pension fund industry in Switzerland », IMF Working Paper 07/29, International Monetary Fund Publishing Services, Washington DC.
- Gouvernement danois (2005), *National Strategy Report on the Danish Pension System*, juillet, consultable à l'adresse http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2005/dk_en.pdf.
- Gouvernement danois (2006), « Agreement on future prosperity and welfare and investments in the future – English summary », juin, consultable à l'adresse www.fm.dk/db/filarkiv/15326/Summarywelfare.pdf.
- LD (2004), *Annual Report 2004*, Copenhague.
- Ministère des Affaires économiques et des Entreprises (2007), *Status på valgfrihed i arbejdsmarkedspensionerne* (choix en matière de pensions professionnelles), 12 octobre, www.oem.dk/sw19898.asp.
- Ministère des Impôts (2007a), « Tax in Denmark 2007 », consultable sur www.skm.dk/foreign/english/taxindenmark2007/.
- Ministère des Impôts (2007b), « Hvordan ville en rendyrket dual indkomstskattemodel virke i Danmark? » (Comment un véritable système dual d'impôt sur le revenu fonctionnerait-il au Danemark?), quatre documents de travail analysant les effets sur les recettes, le comportement d'épargne, les prix des logements et la distribution du revenu, novembre, www.skm.dk/publikationer/notater/6153.html.
- Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Innovation (2007), « WorkinDenmark.dk » consultable sur www.workindenmark.dk.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, vol. 2005/1, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, vol. 2006/7, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : panorama des politiques publiques*, édition 2007, OCDE, Paris.
- Sørensen, P.B. (2001), « The Nordic dual income tax – in or out? » communication lors de la réunion du Groupe de travail n° 2 sur les affaires fiscales, OCDE, 14 juin, disponible à l'adresse www.econ.ku.dk/pbs/diversefiler/oecdual.pdf.
- Sørensen, P.B. (2006), « Can capital income taxes survive? And should they? » *CESifo Economic Studies*, 53, 2/2007, Oxford University Press, Munich, pp. 172-228.
- Stougaard, J.C. (2001), « An introduction to the Danish pension system » communication présentée à la conférence « Social security and pension reform in the United States: lessons from Europe », Washington, 27 juillet.
- Sunden, A (2006), « The Swedish experience with pension reform » *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 1, Oxford University Press.
- Verbist, G (2005) « Replacement incomes and taxes: a distributional analysis for the EU15 countries » *EUROMOD Working Paper n° EM2/05*, janvier, Institute for Social and Economic Research, Colchester.
- Whitehouse, E. (2003) « Cost of and charges for administering individual pension accounts in India: national and international evidence » dans Bordia, A et G. Bhardwaj, *Rethinking Pension Provision for India*, Tata McGraw-Hill, New Delhi.
- Yoo, K.Y et A. de Serres (2005) « Le régime fiscal de l'épargne-retraite privée dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 39, 2004/2, OCDE, Paris.

ANNEXE 6.A1

Que disent les frais de fonctionnement de l'efficience des fonds de pension?

En 2006, le total des actifs du secteur des pensions s'élevait à environ 2 291 milliards DKK, soit 140 % du PIB, alors qu'en 1990 les chiffres correspondants étaient d'environ 515 milliards DKK, ou 62 % du PIB (Stougaard, 2001). C'est la part de PIB la plus élevée parmi les pays de l'OCDE pour lesquels les données sont disponibles. Plus de 80 % des actifs de pension sont détenus par des régimes professionnels, dont l'ATP, le SP et le LD (graphique 6.A1.1). Les régimes de pension professionnels relèvent de compagnies d'assurance-vie, de fonds de pension généraux ou interentreprises, de fonds de pension d'entreprises et d'établissements de crédit. Les fonds de pension interentreprises s'inscrivent dans le cadre d'une convention collective qui couvre plusieurs entreprises. En cela, ils se distinguent des fonds de pension d'entreprise qui s'inscrivent dans le cadre d'une convention collective ne couvrant qu'une seule entreprise. Les plans de pension individuels sont proposés par des compagnies d'assurance-vie et des établissements de crédit. En 2005, on recensait 34 compagnies d'assurance-vie, 29 fonds de pension interentreprises et 44 fonds de pension d'entreprises. Le nombre total d'intervenants, dans chacune de ces catégories, a diminué ces cinq dernières années (bien que le nombre de

Graphique 6.A1.1. **Actifs de pension, 2006**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/264105044488>

Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques de pensions au niveau mondial et Autorité danoise de surveillance financière.

fonds de pension généraux n'ait diminué que de 2 unités). Les plus gros opérateurs sur le marché des fonds de pension/compagnies d'assurances détiennent 60 % du marché (primes brutes en pourcentage du total) et les dix premiers opérateurs environ 80 % du marché. Les 44 fonds de pension d'entreprises ne détiennent que 1.9 % du total des actifs de pension, mais trois de ces fonds (liés à l'opérateur de télécommunications TDC) représentent plus de la moitié du total des actifs des fonds de pension d'entreprises.

Les études comparatives des coûts des fonds de pension au niveau international sont peu nombreuses. Un certain nombre d'études (voir, par exemple, Whitehouse, 2003) calculent des modèles types, en valeur actuelle nette, de l'impact des frais sur le processus d'accumulation dans le cadre des fonds de pension pour divers pays (qui n'incluent pas le Danemark). Les modèles prennent en compte les frais sur versements, les frais de gestion et les droits d'entrée et de sortie pour calculer un « ratio de frais ». Ce ratio correspond au complément à l'unité du rapport des actifs de pension accumulés nets de frais aux actifs de pension accumulés hors frais. L'Autorité danoise de surveillance financière publie un « ratio de dépenses » qui est le rapport des frais administratifs aux cotisations aux fonds de pension. Le ratio de dépenses ressort en moyenne à un peu moins de 6 % au cours des cinq dernières années pour les fonds de pension et les compagnies d'assurance-vie. Si les frais administratifs étaient le seul type de frais supportés par les fonds de pension, ce ratio serait comparable au ratio de frais, puisque les frais sur versement réduisent simplement les droits finaux accumulés dans la même proportion. Sur cette base, les fonds de pension danois semblent avoir des niveaux de coûts faibles par rapport aux ratios de frais observés pour d'autres pays. Cependant, le ratio de dépenses ne prend en compte que les frais administratifs et n'intègre pas les dépenses liées aux placements. Ces coûts sont simplement prélevés sur le rendement des actifs, de sorte que les adhérents aux régimes de pension perçoivent un taux de rendement minoré des frais de placement. Par conséquent, le ratio de dépenses sous-estime les frais des fonds de pension, par rapport aux chiffres cités dans Whitehouse (2003).

Actuellement, les systèmes de pension davantage exposés à la concurrence ont des frais supérieurs à ceux des régimes davantage liés à un cadre professionnel. L'Autorité danoise de surveillance financière distingue trois grandes catégories d'intervenants dans le secteur des pensions – compagnies d'assurance-vie du secteur marchand (qui proposent des systèmes de pension non liés à une convention collective dont on peut donc penser qu'elles sont davantage exposées à la concurrence), et les fonds de pension interentreprises et compagnies d'assurance-vie du secteur non marchand (qui, en règle générale, proposent des dispositifs professionnels). Les banques et les fonds de pension d'entreprises sont exclus de l'analyse qui suit. Les banques en sont exclues parce qu'il est impossible de distinguer leurs activités dans le domaine des pensions des autres activités bancaires. Les fonds de pension d'entreprises en sont exclus parce qu'ils ne représentent qu'un petit segment du marché, de sorte qu'ils n'ont pas un grand impact sur les résultats.

Le ratio de dépenses moyen (dépenses de fonctionnement divisées par les primes brutes), pour ces trois catégories d'intervenants, ressort à 5.8 % sur la période 2002-06. Le ratio moyen ressort à 3.1 % pour les fonds de pension interentreprises, à 3.9 % pour les compagnies d'assurance-vie du secteur non marchand et à 7.8 % pour les compagnies d'assurance-vie du secteur marchand. Si l'on considère les dépenses par adhérent, elles s'élèvent en moyenne à 629 DKK au cours des cinq dernières années pour les fonds de pension interentreprises et à 603 DKK pour les compagnies d'assurance-vie du secteur non

marchand. Pour les compagnies d'assurance-vie du secteur marchand, les dépenses moyennes par adhérent ressortent à 1 214 DKK sur la même période.

Plusieurs facteurs sont susceptibles d'affecter la structure de coûts des fonds de pension. Un nombre comparativement élevé de versements individuels à effectuer à brève échéance suggère des coûts administratifs plus lourds car, en règle générale, le versement des prestations implique plus d'opérations administratives que la perception des cotisations. Pour les actifs sous gestion, il devrait y avoir une corrélation négative avec les frais administratifs et les frais de gestion des actifs. Les fonds importants devraient, en effet, pouvoir réaliser des économies d'échelle dans la gestion des comptes individuels et devraient pouvoir avoir une gestion plus sophistiquée des actifs (compte tenu de leur capacité à négocier les conditions de sous-traitance). La répartition entre les différentes classes d'actifs influe aussi sur les coûts de gestion. Certaines classes d'actifs, par exemple l'immobilier, induisent des coûts de transaction plus élevés car ce sont des marchés moins liquides et/ou moins transparents (Gerber et Weber, 2007). En outre, des coûts plus élevés peuvent aller de pair avec des niveaux de rendement supérieurs. En effet, des coûts plus élevés peuvent s'expliquer par une gestion plus qualifiée ou plus active des placements.

Les données relatives aux fonds de pension danois ne permettent pas d'avoir une idée claire des écarts de coûts entre fonds de pension du secteur marchand et fonds de pension du secteur non marchand. Les compagnies d'assurance-vie du secteur marchand ont des taux de versement de prestations par rapport aux primes brutes notablement supérieurs à ceux des fonds de pension interentreprises et des compagnies d'assurance-vie du secteur non marchand (80 % en moyenne au cours des cinq dernières années pour les premières contre moins de 50 % pour les fonds de pension interentreprises et les compagnies d'assurance-vie du secteur non marchand), ce qui est cohérent avec des coûts plus élevés. Cependant, les dispositifs du secteur non marchand ont, de fait, un niveau d'actifs plus faible que les fonds du secteur marchand, ce qui tendrait à indiquer que les économies d'échelle n'expliquent pas les écarts de coûts. En 2006, on recensait 26 compagnies d'assurance-vie du secteur marchand qui détenaient chacune, en moyenne, 28 milliards DKK d'actifs. Huit compagnies d'assurance-vie du secteur non marchand qui détenaient chacune, en moyenne, 34 milliards DKK d'actifs. Et 28 fonds de pension interentreprises détenaient chacun, en moyenne, 14 milliards DKK d'actifs. Au total, l'allocation d'actifs est comparable pour les trois types d'intervenants. Le tableau 6.A1.1 montre l'allocation d'actifs pour les fonds de pension interentreprises, les compagnies d'assurance-vie du secteur non marchand et les compagnies d'assurance-vie du secteur marchand. La principale différence réside en ceci que les compagnies d'assurance-vie du secteur marchand ont en portefeuille une plus faible proportion d'investissements en capital (actions, etc.) et une plus forte proportion d'obligations. Le seul élément dans l'allocation d'actifs qui tend à indiquer que les compagnies d'assurance-vie du secteur marchand peuvent avoir des coûts plus élevés tient à ce qu'elles ont davantage recours aux produits dérivés. Le rendement des placements ne diffère pas notablement selon la catégorie d'intervenant : sur la période 2002-06, le rendement des placements après impôts et frais de gestion ressort en moyenne à 7.2 % pour les fonds de pension interentreprises, 6.1 % pour les compagnies d'assurance-vie du secteur non marchand et 6.4 % pour les compagnies d'assurance-vie du secteur marchand.

Les ratios de dépenses varient aussi notablement d'un fonds à l'autre et dans le temps. En ce qui concerne les fonds non marchands (fonds de pension interentreprises et compagnies d'assurance-vie du secteur non marchand), l'écart-type pour le ratio de

Tableau 6.A1.1. **Allocation des actifs des fonds de pension, 2006**
En pourcentage du total des placements

	Fonds de pension interentreprises	Compagnies d'assurance-vie du secteur non marchand	Compagnies d'assurance-vie du secteur marchand
Foncier et immobilier, y compris sociétés foncières et immobilières :	11.9	5.7	6.8
Investissements en capital :	34.3	30.5	22.0
Actions de sociétés cotées au Danemark	5.7	4.0	5.4
Investissements en capital non cotés au Danemark	1.4	0.5	1.3
Investissements en capital cotés à l'étranger	25.4	22.8	11.9
Investissements en capital non cotés à l'étranger	1.5	2.8	2.3
Autres investissements en capital	0.4	0.4	1.1
Obligations :	50.3	52.8	64.8
Obligations d'État	18.8	8.8	22.3
Obligations hypothécaires	20.4	26.8	26.8
Obligations indexées	4.5	4.2	8.1
Obligations d'entreprises (qualité d'investissement)	1.1	8.0	2.8
Obligations d'entreprises (investissement à haut risque) et obligations de marchés émergents	5.2	5.0	3.4
Autres obligations	0.3	0.0	1.4
Autres :			
Autres investissements financiers	2.4	9.9	3.3
Produits dérivés	1.1	1.1	3.1

Note : Les sous-totaux ne s'additionnent pas en raison des arrondis.

Source : Autorité danoise de surveillance financière.

dépenses s'établit entre un et à peine plus de deux au cours des dernières années, une fois exclus les cas extrêmes. Pour les compagnies d'assurance-vie du secteur marchand, l'écart-type ressort à plus de quatre, ce qui tend à indiquer une plus grande variabilité des ratios de dépenses dans ce groupe. Cependant, il y a des fonds « chers » et des fonds « bon marché » tant parmi les intervenants qui relèvent du marché que parmi les intervenants non marchands.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 02 2 P) ISBN 978-92-64-04290-2 – n° 56018 2009

Études économiques de l'OCDE

DANEMARK

THÈME SPÉCIAL : SANTÉ

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2008
Corée, décembre 2008
Danemark, février 2008
Espagne, novembre 2008
États-Unis, décembre 2008
Finlande, juin 2008
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, avril 2008
Islande, février 2008
Italie, juin 2007
Japon, avril 2008
Luxembourg, juin 2008
Mexique, septembre 2007
Norvège, août 2008
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2008
Portugal, juin 2008
République slovaque, avril 2007
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, décembre 2008
Suisse, novembre 2007
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2009

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008
Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

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

SourceOECD@oecd.org

Volume 2008/2
Février 2008

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04290-2
10 2008 02 2 P



9 789264 042902