

Chapitre 1

Assainir les finances publiques

Le Danemark se singularise par le bon état de ses finances publiques. La dette publique et le déficit sont relativement peu élevés et l'impact budgétaire du vieillissement sera donc sans doute assez modeste en comparaison de beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Néanmoins, le niveau très élevé des dépenses publiques et, partant, de la fiscalité, ainsi qu'un manque de maîtrise de ces dépenses, ont des effets négatifs sur l'économie et pourraient menacer l'équilibre du budget dans le moyen terme. Pour assainir les finances publiques, il faudrait s'attaquer au cœur du problème, qui réside partiellement dans les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. Il est possible aussi d'accroître l'efficacité des dépenses publiques dans certains secteurs tels que la santé et l'éducation.

Les finances publiques du Danemark sont saines en comparaison de nombreux autres pays de l'OCDE. Le ratio dette/produit intérieur brut (PIB) s'est accru durant la crise économique et financière, mais il reste largement en dessous du plafond de 60 % fixé par l'Union européenne (UE). Le déficit budgétaire, proche de 4 % du PIB en 2011, est nettement inférieur aux moyennes de l'UE et de l'OCDE. Dans les temps à venir, l'impact du vieillissement sera sans doute limité, notamment parce que l'âge de la retraite a déjà été indexé sur l'espérance de vie. Un Accord d'assainissement budgétaire a été adopté en 2010 et le nouveau gouvernement sorti des urnes s'est engagé à respecter les engagements pris au niveau de l'UE dans le cadre du Pacte de croissance et de stabilité.

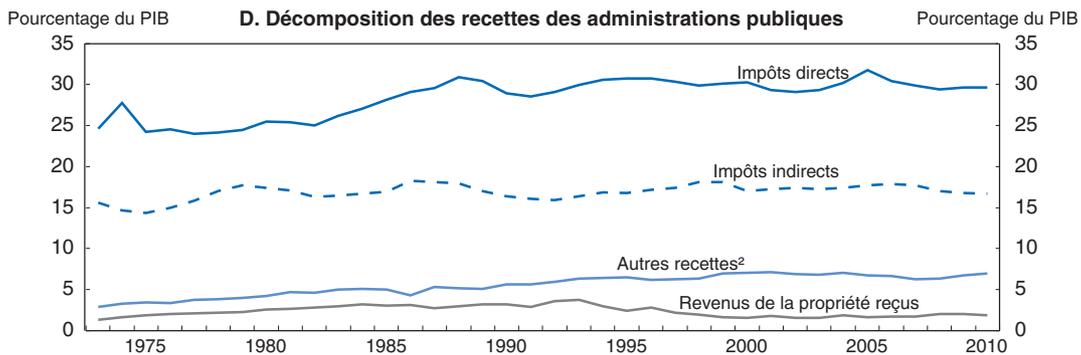
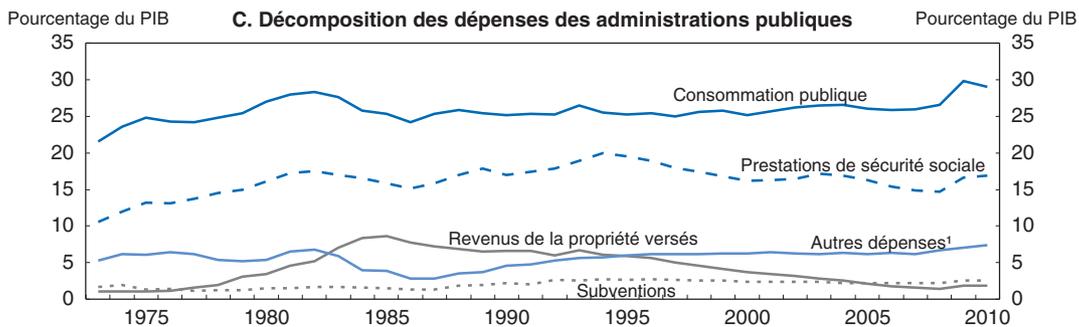
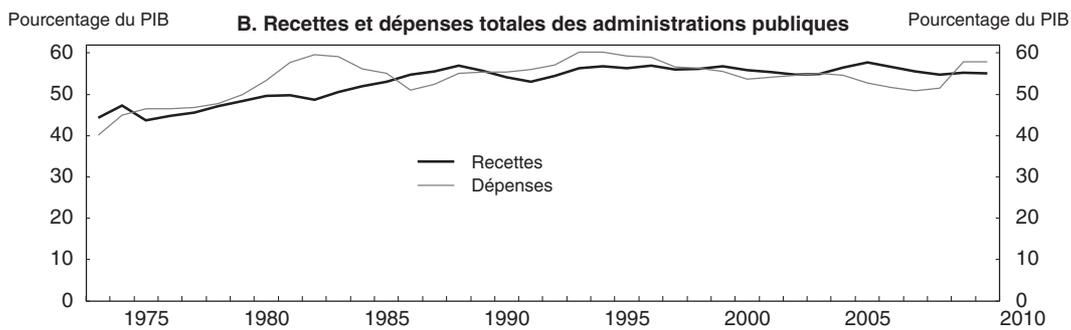
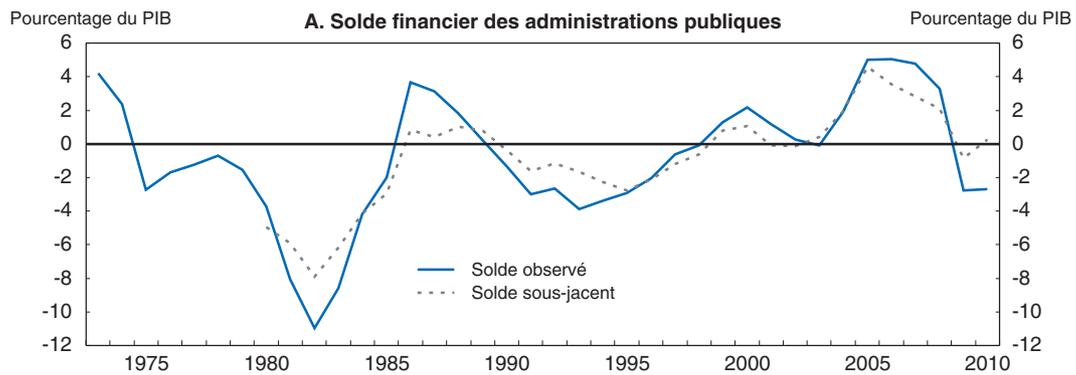
Le Danemark n'en est pas moins confronté à un certain nombre de difficultés budgétaires. La crise mondiale a conduit à une augmentation des dépenses publiques, qui sont maintenant les plus élevées de la zone OCDE en proportion du PIB. Ce n'est pas nécessairement un problème en soi, mais cela entraîne une charge fiscale élevée et, dans le passé, le Danemark a souvent laissé dérapier ses dépenses publiques, notamment en période de forte croissance économique. Le financement de ces énormes dépenses passe par une forte pression fiscale, qui est la plus élevée de la zone OCDE. La taille considérable du secteur public et les taux élevés d'imposition, sur le travail en particulier, ont un impact négatif sur l'économie, contribuant à la croissance relativement faible de la productivité même si la composition des dépenses peut, dans une certaine mesure, atténuer ces effets défavorables (Cook *et al.*, 2011 ; Bassanini *et al.*, 2001).

L'assainissement des finances publiques danoises paraît, à première vue, ne nécessiter que peu d'efforts : le déficit n'est pas important, il y a des possibilités de réduire les dépenses publiques à un coût social relativement bas, et il existe un certain consensus sur la nécessité de réduire au moins quelques-unes de ces dépenses. Cependant, les efforts déployés par le passé pour contenir les dépenses publiques sont restés vains, ce qui laisse penser que le problème ne vient pas de l'absence de plans et d'objectifs mais d'un défaut de mise en œuvre. Le présent chapitre énonce des moyens d'assainir les finances publiques au Danemark en s'attaquant au cœur du problème, qui réside principalement dans les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. On verra aussi comment rehausser l'efficacité des dépenses publiques et améliorer le système fiscal. Des réformes allant dans ce sens devraient aider le Danemark à réduire les effets de freinage de la croissance induits par le poids excessif de la fiscalité.

Le problème de la maîtrise des dépenses publiques ne date pas d'hier

A bien des égards, la situation actuelle des finances publiques du Danemark est meilleure que celle de la plupart des autres pays de l'OCDE, avec un ratio dette/PIB inférieur à 50 % et un déficit des administrations publiques à moins de 3 % du PIB en 2010. Cela tient principalement au fait que les administrations publiques danoises ont accumulé d'importants excédents au cours des années 2000, après les épisodes précédents de tensions budgétaires (graphique 1.1). La situation budgétaire s'est dégradée notablement

Graphique 1.1. Évolution des finances publiques au Danemark



1. Somme des investissements publics, autres dépenses courantes, transferts en capital versés et autres paiements en capital, diminuée de la consommation de capital fixe des administrations publiques.
2. Somme des cotisations de sécurité sociale, autres recettes courantes, recettes d'impôts sur le capital et transferts en capital reçus.

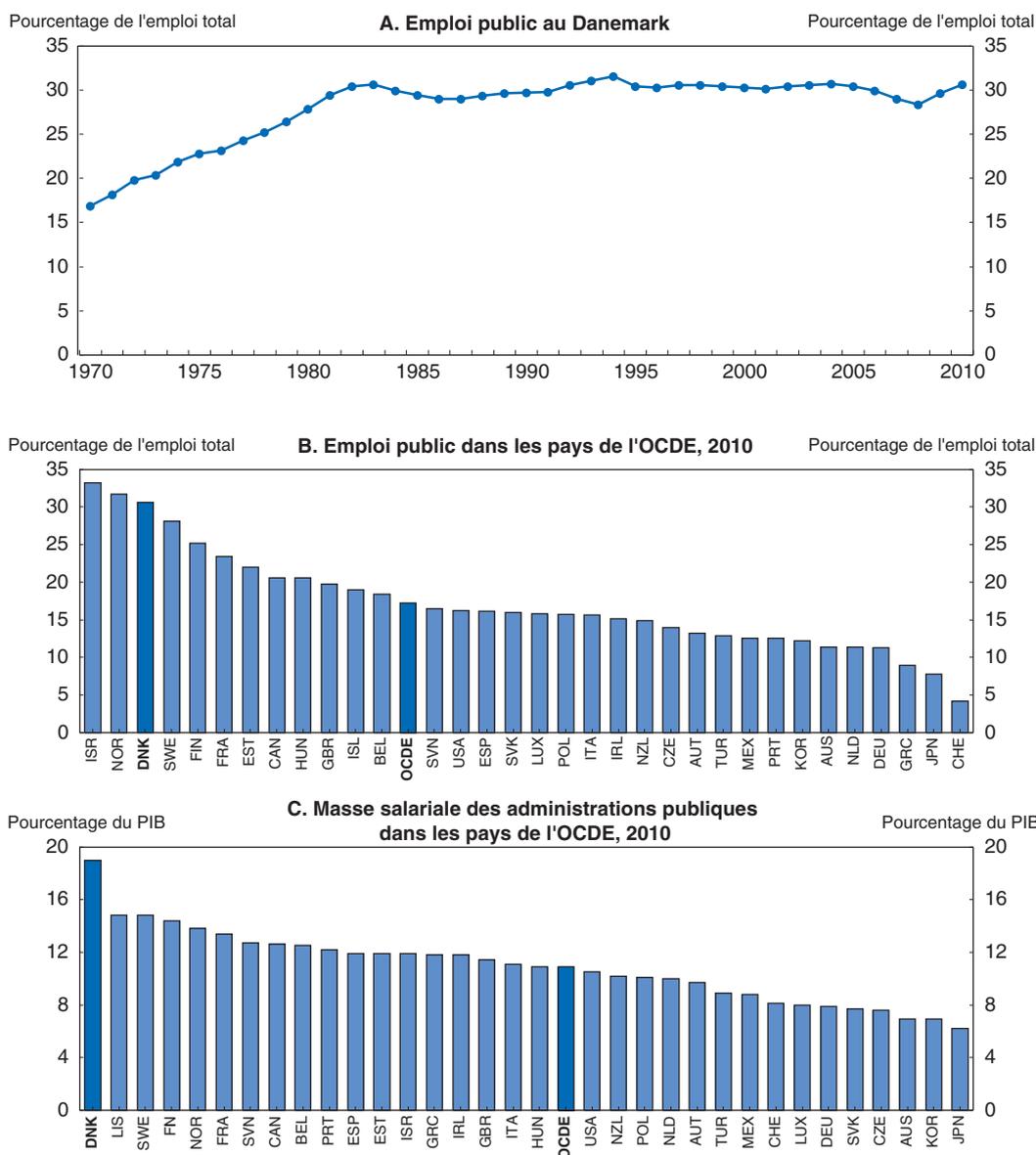
Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563096>

durant la crise actuelle mais, comme le Danemark a abordé la crise en position de force, le déficit est resté modéré, aussi bien en comparaison de l'expérience passée du Danemark que par rapport aux autres pays de l'OCDE. Cette dégradation était essentiellement imputable à un accroissement marqué des dépenses publiques – dû à la fois à la relative ampleur des stabilisateurs automatiques et à des mesures discrétionnaires – à partir de niveaux déjà élevés. De fait, le Danemark n'a pas profité du dynamisme de la conjoncture économique pour réduire ses dépenses. Parallèlement, la pression fiscale est restée très élevée, les recettes tirées du pétrole et du gaz en mer du Nord contribuant à l'accumulation d'importants excédents budgétaires.

La consommation publique représente le gros des dépenses de l'État, en raison du niveau élevé de l'emploi dans le secteur public (graphique 1.2). La part de l'emploi public

Graphique 1.2. Salaires et emploi dans le secteur public



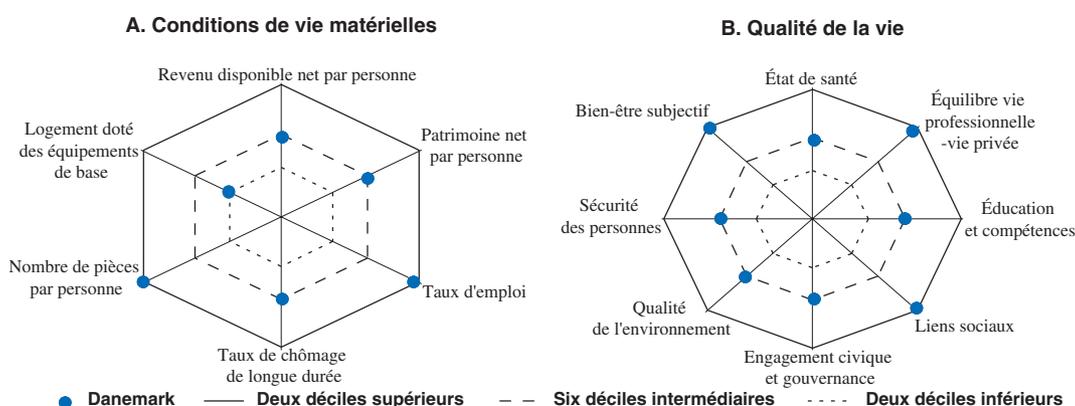
Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563115>

est restée d'environ 30 % au cours des trois décennies écoulées, une des plus importantes dans la zone OCDE, et les dépenses de personnel des administrations publiques (en proportion du PIB) sont les plus élevées de la zone OCDE.

Le niveau très élevé des dépenses publiques au Danemark s'explique par un généreux système de protection sociale qui offre un large éventail de services à la population, notamment en matière d'éducation et de santé, ce qui contribue à limiter les inégalités et assure un degré élevé de bien-être (graphique 1.3). Les dépenses sociales, en particulier les prestations d'assurance invalidité, d'assurance chômage et d'assurance maladie, sont importantes en comparaison des autres pays de l'OCDE même si, une fois pris en compte l'impact du système fiscal et des prestations privées sur les dépenses sociales, les dépenses sociales nettes du Danemark sont un peu moins élevées (tableau 1.1, Adema et Ladaïque, 2009). Cependant, un niveau globalement élevé de dépenses publiques peut aussi avoir des effets négatifs sur l'économie (encadré 1.1).

Graphique 1.3. Indicateurs du bien-être¹



1. Le graphique montre, pour chacun des indicateurs sélectionnés dans le Compendium des indicateurs de bien-être de l'OCDE (paru uniquement en anglais sous le titre *Compendium of OECD Well-Being Indicators*), le classement du Danemark par rapport aux autres pays de l'OCDE. On voit ainsi que le Danemark se situe dans les deux déciles supérieurs pour le taux d'emploi, et dans les deux déciles inférieurs en matière de logement doté des équipements de base.

Source : OCDE (2011), *Compendium of OECD Well-Being Indicators*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563134>

Dans les années à venir, le Danemark sera confrontée à des pressions additionnelles sur les dépenses publiques. Les dépenses liées au vieillissement et aux soins de santé augmenteront, mais moins que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (Commission européenne, 2009 ; FMI, 2010). Globalement, le vieillissement démographique sera sans doute limité par rapport aux autres pays de l'UE, mais il est déjà bien avancé puisque la population active a probablement atteint son point culminant en 2009 et un vieillissement marqué est attendu pour les deux prochaines décennies. Par ailleurs, alors que le Danemark a bénéficié de flux d'immigration à une époque où le taux de chômage était très bas, l'immigration pourrait être moins importante dans l'avenir du fait du vieillissement qui caractérise aussi des pays voisins comme l'Allemagne et la Suède. Les recettes procurées par le pétrole de la mer du Nord, qui ont représenté en moyenne 1.6 % du PIB par an sur la période 2004-09, vont sans doute diminuer nettement après 2040.

Tableau 1.1. **Dépenses publiques sociales des pays de l'OCDE**
 Pourcentage du PIB en 2007

	Vieillesse	Incapacité	Santé	Chômage	PAMT ²	Autres	Total, dépenses brutes	Total, dépenses nettes ³
Allemagne	8.7	1.9	7.8	1.4	0.7	4.7	25.2	27.2
Australie	4.3	2.2	5.7	0.4	0.3	3.1	16.0	18.2
Autriche	10.7	2.3	6.8	0.9	0.7	5.0	26.4	24.8
Belgique	7.1	2.3	7.3	3.1	1.2	5.3	26.3	26.2
Canada	3.8	0.9	7.0	0.6	0.3	4.3	16.9	19.4
Chili	4.5	0.7	3.7	0.0	0.3	1.4	10.6	
Corée	1.6	0.6	3.5	0.3	0.1	1.5	7.6	9.5
Danemark	7.3	4.4	6.5	1.9	1.3	4.7	26.1	23.9
Espagne	6.5	2.5	6.1	2.1	0.7	3.7	21.6	21.6
Estonie	5.2	1.8	4.0	0.1	0.1	1.8	13.0	
États-Unis	5.3	1.3	7.2	0.3	0.1	2.0	16.2	18.9
Finlande	8.4	3.6	6.0	1.5	0.9	4.4	24.8	22.6
France	11.1	1.8	7.5	1.4	0.9	5.7	28.4	29.9
Grèce	10.0	0.9	5.9	0.5	0.2	3.8	21.3	
Hongrie	8.3	2.7	5.2	0.7	0.3	5.7	22.9	
Irlande	3.1	1.8	5.8	1.0	0.6	4.0	16.3	16.8
Islande	2.3	2.2	5.7	0.2	0.0	4.2	14.6	16.8
Israël	4.3	2.9	4.3	0.3	0.1	3.6	15.5	
Italie	11.7	1.7	6.6	0.4	0.5	4.0	24.9	25.8
Japon	8.8	0.8	6.3	0.3	0.2	2.3	18.7	20.3
Luxembourg	4.8	2.7	6.4	0.9	0.5	5.3	20.6	19.1
Mexique	1.1	0.1	2.7	0.0	0.0	3.3	7.2	8.9
Norvège	6.2	4.3	5.7	0.2	0.6	3.8	20.8	20.0
Nouvelle-Zélande	4.2	2.5	7.1	0.2	0.4	4.0	18.4	18.4
Pays-Bas	5.3	2.9	6.0	1.1	1.1	3.7	20.1	20.4
Pologne	8.7	2.4	4.6	0.3	0.5	3.3	19.8	18.8
Portugal	9.2	2.1	6.6	1.0	0.5	3.1	22.5	23.6
Rép. slovaque	5.4	1.5	5.2	0.4	0.2	3.0	15.7	16.0
Rép. tchèque	6.9	2.3	5.8	0.6	0.3	2.9	18.8	19.2
Royaume-Uni	5.8	2.4	6.8	0.2	0.3	5.0	20.5	22.7
Slovénie	8.2	2.1	5.6	0.4	0.2	3.8	20.3	
Suède	9.0	5.0	6.6	0.7	1.1	4.9	27.3	26.0
Suisse	6.3	3.0	5.6	0.6	0.6	2.4	18.5	
Turquie	5.0	0.1	4.1	0.0	0.0	1.3	10.5	11.3
OCDE¹	6.4	2.1	5.8	0.7	0.5	3.7	19.2	20.2

1. Moyenne pondérée de 34 pays.

2. Politiques actives du marché du travail.

3. Dépenses sociales obligatoires nettes, qui intègrent l'effet de l'intervention des pouvoirs publics par le biais du système fiscal sur les dépenses sociales. Sont pris en compte : i) les impôts directs et cotisations de sécurité sociale prélevés sur les transferts en espèces, ii) les impôts indirects sur les biens et services achetés par les bénéficiaires de prestations et iii) les allègements fiscaux à finalité sociale.

Source : OCDE (2010), *Base de données sur les dépenses sociales, 1980-2007*, Paris (www.oecd.org/els/social/depenses).

Certaines mesures ont été prises pour assainir les finances publiques et limiter l'accumulation de dette publique à des niveaux prudents. L'Accord d'assainissement budgétaire de mai 2010, prévoyant un plan de croissance zéro de la consommation publique en termes réels pour 2011-13, visait à améliorer le solde structurel de 1.5 % de PIB sur cette période. Par ailleurs, l'adoption en décembre 2011 de la réforme des programmes de préretraite volontaire va sensiblement améliorer la situation des finances publiques sur le long terme (voir ci-après). Cependant, dans son projet de loi de finances pour 2012, le nouveau gouvernement a annoncé certaines augmentations de dépenses publiques qui

Encadré 1.1. Liens entre la taille du secteur public et la croissance de la productivité

La taille importante du secteur public est la contrepartie du système de protection sociale qui vise à assurer un accès général et gratuit à l'éducation et à la santé, à venir en aide aux démunis et à atteindre d'autres objectifs tels que la sécurité et la propreté du territoire danois. Ce système a permis d'offrir aux Danois un niveau élevé de bien-être en termes de conditions matérielles d'existence et de qualité de la vie. Cependant, un niveau élevé de dépenses publiques peut aussi avoir certains effets négatifs sur l'économie et freiner la croissance de la productivité :

- Des dépenses publiques élevées requièrent des impôts élevés. S'il est vrai que la conception du système fiscal peut aider à limiter les distorsions économiques (Arnold et al., 2011), plus la charge fiscale est lourde, plus il devient difficile de trouver une structure fiscale qui limite les distorsions exercées sur le travail et l'investissement en particulier. Des taux marginaux d'imposition des revenus élevés découragent les travailleurs de prendre des emplois plus exigeants et plus productifs. Une fiscalité lourde peut aussi empêcher le pays d'attirer des travailleurs productifs ou des entreprises de l'étranger.
- La taille importante du secteur public conduit peut-être à une mauvaise affectation de la main-d'œuvre. Le secteur emploie une part relativement grande de travailleurs ayant un haut niveau d'études (Conseil économique danois, 2010a). Des taux marginaux d'imposition élevés, de meilleures conditions de travail dans le secteur public et une dispersion des salaires relativement modérée ont pu décourager les travailleurs qualifiés de prendre des emplois ayant un fort potentiel de gains de productivité dans le secteur privé. On peut aussi faire valoir que, du fait du niveau élevé des taux d'imposition, les étudiants ne sont guère incités à suivre des études dans des domaines plus prometteurs mais aussi plus exigeants. La mauvaise affectation des travailleurs qualifiés qui en résulte dans l'économie explique peut-être en partie la faiblesse des gains de productivité au Danemark (OCDE, 2009), surtout à l'ère de la mondialisation, qui rend encore plus important le développement d'activités innovantes demandant de hautes qualifications.
- L'envergure du secteur public implique aussi que certains secteurs de l'économie sont sans doute moins ouverts à la concurrence. C'est le cas, par exemple, du secteur de la santé, dans lequel la prédominance des prestations du secteur public peut réduire les incitations à innover et à accroître la productivité.

obligeront à alourdir encore la fiscalité pour respecter l'engagement pris dans le cadre de l'UE pour 2013 (conformément à la procédure concernant les déficits excessifs) et l'objectif d'équilibre budgétaire structurel d'ici à 2020.

Une plus grande maîtrise des dépenses publiques est nécessaire pour éviter que la taille du secteur public ne freine excessivement l'expansion économique. Les dépenses publiques ont augmenté fortement durant la crise et représentaient environ 58 % du PIB en 2011. Le simple fait de les ramener à leur niveau d'avant la crise, en proportion du PIB, nécessiterait un ajustement majeur de la croissance de ces dépenses. Prendre des mesures pour mieux maîtriser les dépenses et assainir les finances publiques sur le moyen terme laisserait la possibilité d'entreprendre une action à court terme, comme la relance budgétaire présentée par le nouveau gouvernement. En réalité, cela en rehausserait l'efficacité, dans la mesure où les effets d'équivalence ricardienne sont moins puissants

lorsque le gouvernement maîtrise mieux les dépenses publiques, les entreprises et les ménages s'attendant à ce que des dépenses plus importantes aujourd'hui soient financées par des dépenses moins importantes en période de prospérité économique et non par des impôts plus élevés (Corsetti et al., 2010).

Renforcer le cadre budgétaire au niveau central

Depuis le début des années 90, le Danemark a formalisé et renforcé progressivement son cadre d'action publique. Les normes de l'UE en matière de déficit et de dette et l'obligation de présenter un programme de convergence ont représenté une première étape. En 1997, le gouvernement a publié son premier plan à moyen terme, *Danemark 2005*, qui contenait des objectifs budgétaires et d'autres concernant le marché du travail et la politique sociale. Depuis, le gouvernement a présenté régulièrement des programmes budgétaires à moyen terme fixant des objectifs pour le ratio dette/PIB, ainsi que pour le solde budgétaire structurel et la croissance réelle de la consommation publique, le dernier en date étant la *Stratégie budgétaire 2020* (publiée au début de 2011). De plus, le Danemark se caractérise de longue date par une focalisation sur les questions de long terme, notamment sous l'égide du Conseil économique danois ainsi que de diverses commissions, dont le Forum sur la croissance.

Le cadre actuel paraît globalement solide : il est transparent, vise un horizon de moyen à long terme, et associe des règles budgétaires et des règles de dépenses qui sont généralement considérées comme étant les plus efficaces pour assainir les finances publiques (Ayuso-i-Casala et al., 2007 ; Guichard et al., 2007). Malgré tout, les résultats budgétaires ont été en demi-teinte. Les principaux objectifs relatifs au solde structurel et à la viabilité des finances publiques à long terme ont été généralement atteints. Néanmoins, les objectifs de croissance réelle de la consommation publique ont été systématiquement dépassés, si bien que, en 2007, le poids relatif de la consommation publique en pourcentage du PIB a été supérieur de 3 points de pourcentage à l'objectif découlant des cadres à moyen terme successifs. Ces écarts entre résultats et objectifs donnent à penser que le cadre budgétaire devrait être renforcé.

Les règles fixées dans le passé en matière de dépenses et de dette publiques n'ayant pas permis de contenir les dépenses, les précédents gouvernements ont tenté d'agir sur les recettes en mettant en place un « gel des impôts » en 2001. Ce dispositif s'appliquait à la fois aux impôts directs et aux impôts indirects (OCDE, 2006). Il était impossible de majorer les taux des impôts ad valorem et les montants nominaux des autres impôts. La taxe sur la propriété immobilière était initialement calculée en pourcentage de la valeur estimée de la propriété mais, avec le gel des impôts, la valeur des biens ne pouvait pas dépasser celle de 2001 majorée de 5 %. Les principaux avantages du gel des impôts étaient sa simplicité et le fait qu'il pouvait servir à imposer une discipline. En revanche, ce dispositif n'a pas permis de contenir les dépenses publiques, même s'il est vrai que ces dernières auraient pu croître plus vite en l'absence de ce dispositif. L'inefficacité de cette mesure tient en partie aux faiblesses de l'instrument. Un gel des impôts peut en réalité empêcher des allègements fiscaux, dans la mesure où les gouvernements peuvent être réticents à abaisser les taux d'imposition sachant qu'il sera difficile de les remonter par la suite. Une autre faiblesse du gel des impôts est qu'il peut ancrer des éléments d'inefficience dans la structure fiscale, en rendant impossible toute augmentation des impôts efficaces – même si elle s'accompagne d'une baisse d'autres prélèvements telle que le résultat soit neutre du point de vue des recettes – et en maintenant en place des impôts inefficaces. Ce dispositif a conduit, par

exemple, à des taux peu élevés d'impôt foncier, qui ont contribué à l'explosion du marché du logement (voir ci-après). Le projet de loi de finances pour 2012 a effectivement mis un terme au gel des impôts, puisqu'il prévoit des hausses des impôts indirects, même si les impôts fonciers resteront gelés (encadré 1.2).

Encadré 1.2. **Mesures récentes et envisagées dans le domaine des finances publiques**

Relance budgétaire et nouvelles dépenses

Le projet de loi de finances pour 2012, dévoilé par le nouveau gouvernement le 3 novembre 2011, prévoit un programme de relance budgétaire représentant 1 % du PIB au total (10 milliards DKK en 2012 et 8 milliards DKK en 2013). Ce programme comprend des investissements dans la construction d'autoroutes, d'écoles, d'hôpitaux et dans l'efficacité énergétique, dont 40 % correspondent au groupement en début de période d'investissements publics prévus pour 2014-20.

Par ailleurs, des hausses de dépenses ont été proposées dans divers domaines, notamment les suivants :

- *Marché du travail.* La durée de versement des allocations de chômage, qui avait été ramenée de quatre à deux ans dans le cadre du programme d'assainissement budgétaire de mai 2010, est temporairement allongée de six mois pour les chômeurs qui arriveront en fin de droits au second semestre de 2012. Le plafond de prix des formations de six semaines auxquelles peuvent s'inscrire les chômeurs – et qui sont financées par les services publics de l'emploi – est supprimé pour les travailleurs faiblement qualifiés et diplômés de l'enseignement professionnel. Les bénéficiaires de l'aide sociale pourront prendre jusqu'à cinq semaines de vacances tout en continuant à recevoir des prestations.
- *Enseignement.* La taille des classes ne devrait pas excéder 28 élèves en moyenne dans les établissements d'enseignement secondaire. Le financement de la formation professionnelle est accru. La proposition faite par le précédent gouvernement de réduire la durée de versement des bourses dans l'enseignement supérieur est retirée.
- *Santé.* Les financements sont accrus et le reste à charge est réduit pour certains traitements et vaccinations.
- *Pauvreté.* Les critères d'admissibilité au bénéfice de l'aide sociale sont assouplis. Est notamment abolie la règle suivant laquelle des conjoints qui reçoivent tous deux une aide en espèces et sont aptes à travailler doivent avoir exercé une activité professionnelle au cours des 12 derniers mois. Le plafonnement du montant global d'aide sociale et d'allocations logement pouvant être perçu est supprimé, de même que les taux réduits spécifiques appliqués aux nouveaux immigrants. Une prime pour l'emploi est testée dans le cadre d'un dispositif pilote de deux ans : les bénéficiaires de l'aide sociale qui prennent un emploi rémunéré à hauteur de plus de 15 000 DKK par mois recevront une prime de 4 % exonérée d'impôt. La gestion individualisée des cas est renforcée pour les bénéficiaires de l'aide sociale les plus fragiles.
- *Environnement.* Les nouvelles dépenses concernent la mise en place de zones tampons autour des puits destinée à réduire la pollution des eaux et l'adoption de mesures visant à limiter l'utilisation de produits chimiques dangereux.

Encadré 1.2. Mesures récentes et envisagées dans le domaine des finances publiques (suite)

Fiscalité

Le 1^{er} octobre 2011 est entrée en vigueur une taxe sur les matières grasses, appliquée au taux de 16 DKK (2.1 €) par kilogramme de graisses saturées pour tout aliment en contenant plus de 2.3 %.

Le projet de loi de finances pour 2012 met fin au gel des impôts, ce qui se traduit par l'augmentation des droits d'accise et des taxes sur les boissons sucrées, le chocolat et les confiseries, les crèmes glacées et la pollution atmosphérique (oxydes d'azote), l'abolition des exonérations fiscales au titre de l'assurance maladie privée et certains autres changements.

Le nouveau gouvernement a également annoncé une réforme fiscale destinée à accroître l'offre de main-d'œuvre (voir ci-après).

Objectifs budgétaires

- Amélioration du solde budgétaire structurel de 1.5 % du PIB sur la période 2011-13, conformément aux normes du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne (UE).
- Équilibre structurel des finances publiques en 2020.
- Dette publique inférieure au seuil de l'UE.

Le nouveau gouvernement a annoncé qu'il présenterait au printemps 2012 un projet de loi budgétaire en vue d'instaurer des limites impératives concernant les dépenses de l'État, des communes et des régions.

Ces objectifs seront atteints grâce à une augmentation de l'offre de main-d'œuvre de 135 000 personnes d'ici à 2020 (environ 4 %), conjuguée à une meilleure gestion des dépenses publiques. Les réformes du système d'allocations de chômage s'inscrivant dans le cadre du programme d'assainissement budgétaire de mai 2010 et celles des régimes de préretraite devraient se traduire par une hausse de la population active de 80 000 personnes. Le reste de l'augmentation visée (soit 55 000 individus) serait obtenu par le biais d'une réforme fiscale et de réformes structurelles restant à préciser, ainsi que de négociations avec les organisations syndicales

Finances publiques des administrations infranationales

L'Accord d'assainissement budgétaire de 2010 comprenait des mesures destinées à mieux contrôler les dépenses et les impôts prélevés par les communes :

- La possibilité de réduire la dotation globale de 3 milliards DKK par an (soit moins de 0.2 % du PIB) si les dépenses effectives ou budgétées des communes augmentent davantage que ce qui a été convenu. 60 % de la réduction s'appliquerait aux communes qui ne respectent pas l'objectif, et le reste aux communes dans leur ensemble.
- Des sanctions accrues, sous forme de dotations réduites, pour les communes qui augmentent les impôts dans les cas où les communes dans leur ensemble ne respectent pas l'accord sur la fiscalité municipale.
- L'obligation d'obtenir l'approbation politique des comptes semestriels.
- Des éléments visant à améliorer la gestion financière et le suivi des hôpitaux par les régions.

Certaines caractéristiques du système politique danois ont peut-être contribué à l'application laxiste des règles budgétaires. La procédure électorale, qui détermine la mesure dans laquelle les autorités devront répondre de leurs actions, peut jouer un rôle important dans les résultats budgétaires (von Hagen, 2002). Le système électoral danois repose sur une représentation proportionnelle, qui conduit généralement à des niveaux plus élevés de biens publics généraux que les systèmes de scrutin à majorité relative (Persson et Tabellini, 1999). En effet, la représentation proportionnelle affaiblit la responsabilité individuelle, du fait que les votants ne peuvent évaluer que la performance moyenne de l'ensemble des candidats élus sur la liste d'un parti. Une autre caractéristique importante du système danois est que la plupart des gouvernements ont été des gouvernements de coalition, ce qui favorise les compromis entre partis sur les politiques à appliquer.

Dans ces conditions, il est particulièrement important d'avoir des mécanismes assurant l'application des règles budgétaires. Un processus budgétaire centralisé et transparent peut y aider (von Hagen, 2002). Par ailleurs, la probabilité de respecter les règles est plus grande lorsqu'elles ont un fondement juridique, sans possibilité d'ajustement des objectifs, qu'elles sont suivies par des autorités indépendantes et par les médias, et qu'elles comportent des mécanismes de correction automatique et de sanction en cas de non-respect (Commission européenne, 2006 et Ayuso-i- Casals *et al.*, 2007).

Le nouveau gouvernement a proposé récemment de mettre en place des plafonds de dépenses consacrés par la loi, à raison d'un par niveau d'administration (État, régions et communes), ce qui marque un pas dans la bonne direction et devrait aider à éviter les dérapages budgétaires (encadré 1.2). Ces plafonds de dépenses devraient couvrir le moyen terme et s'appliquer à la plupart des postes de dépenses (pas seulement la consommation publique), sauf peut-être aux investissements et aux dépenses sensibles à la conjoncture, comme les allocations de chômage. Il importe aussi d'avoir des mécanismes pour corriger les écarts par rapport à la trajectoire tracée. Hiérarchiser les priorités de dépenses publiques peut aider à décider du report ou de l'abandon de certaines dépenses. En Suède, par exemple, les dépenses sont classées en fonction de leurs coûts et avantages, et toute hausse est examinée par rapport à la marge de manœuvre budgétaire délimitée par le plafond de dépenses et l'objectif d'excédent (ministère des Finances de la Suède, 2011). Cela peut aussi aider à limiter le risque que des hausses temporaires des recettes ne conduisent à des augmentations durables des dépenses. Compte tenu de l'importance et de la variabilité des recettes du Danemark (procurées par les taxes sur la production pétrolière de la mer du Nord et sur les revenus des organismes de retraite), il est particulièrement important pour ce pays d'avoir des plafonds de dépenses publiques assortis de solides mécanismes d'exécution. Confier plus explicitement au Conseil économique danois l'évaluation de la viabilité et du respect des plafonds de dépenses, tout en lui donnant un large accès aux données requises, contribuerait aussi à contenir l'expansion des dépenses publiques.

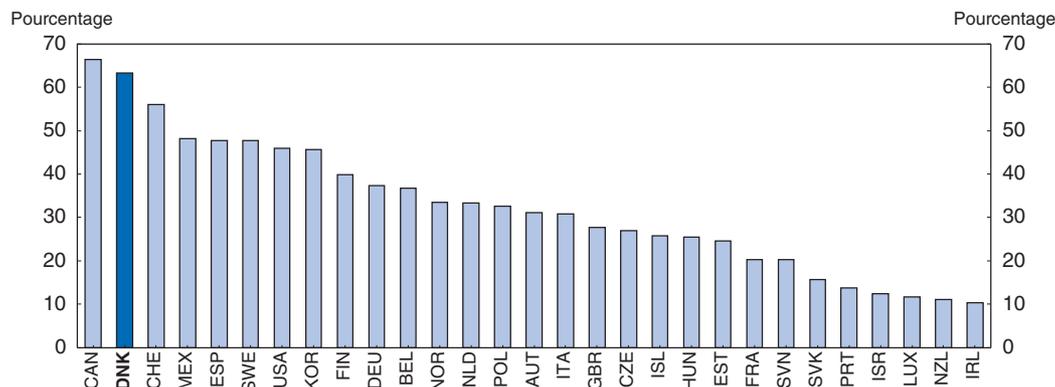
Renforcer le cadre budgétaire et accroître l'autonomie des administrations infranationales

Des efforts pour contenir les dépenses des communes

Le Danemark se classe au second rang des pays de l'OCDE en termes de poids relatif des collectivités locales dans les dépenses publiques totales (graphique 1.4).

Graphique 1.4. **Part des administrations infranationales dans les dépenses publiques totales des pays de l'OCDE¹**

2010 ou dernière année connue



1. Pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Espagne, le Mexique et la Suisse, les dépenses « infranationales » sont les dépenses réalisées aux niveaux des entités fédérées et des collectivités locales. Pour les États-Unis, ce sont les dépenses des États fédérés.

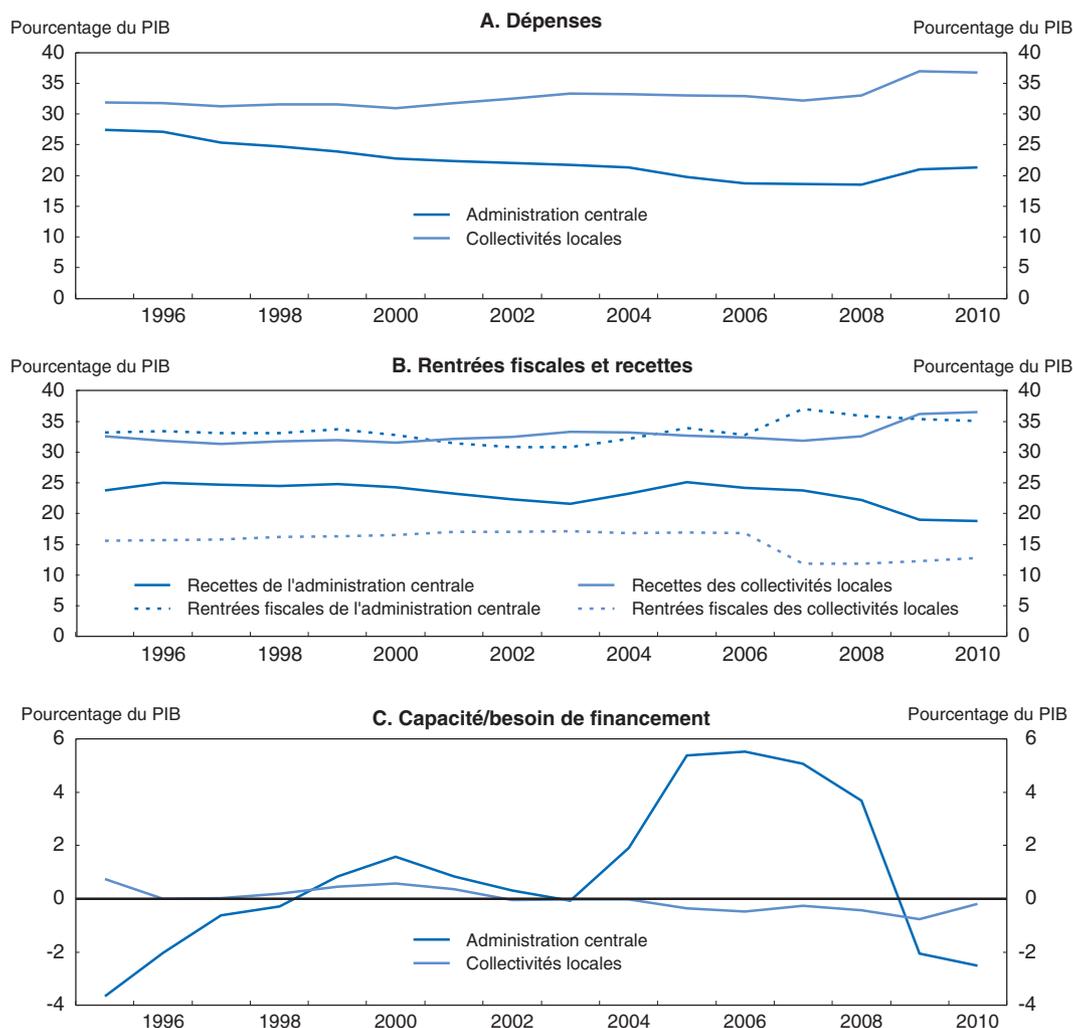
Source : OCDE, Base de données sur la décentralisation budgétaire (www.oecd.org/ctp/federalism/stats).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563153>

L'augmentation des dépenses des administrations publiques a été imputable aux administrations infranationales, tandis que les dépenses de l'administration centrale ont généralement diminué (graphique 1.5). Même en 2004-06, une période de très forte croissance, les dépenses locales ont à peine baissé en proportion du PIB.

Le rôle des communes s'est accru du fait de la décentralisation progressive d'un certain nombre de compétences, mais les dépenses ont augmenté davantage que prévu et ce, malgré les règles budgétaires imposées aux communes, notamment l'interdiction d'emprunter et l'obligation de maintenir le budget en équilibre (Sutherland et al., 2005), car les communes ont eu recours à d'autres sources de recettes telles que leurs propres terrains. De plus, bien que les plafonds de dépenses soient négociés avec l'administration centrale (voir ci-après), ils ont été régulièrement dépassés au cours des deux dernières décennies. Outre ces règles, l'administration centrale a fait diverses tentatives pour maîtriser les dépenses infranationales. En 2003, dans le cadre du « gel des impôts » instauré en 2001, il a été interdit aux communes de relever collectivement leur taux moyen d'imposition, toute majoration de taux décidée par une municipalité devant obligatoirement être compensée par des réductions dans les autres. Cela contraste avec la situation antérieure, où les collectivités locales avaient le droit de fixer leurs propres taux d'imposition.

En 2007, une réforme institutionnelle de grande envergure a organisé des fusions de communes (ramenant leur nombre de 271 à 98), remplacé les 13 comtés par 5 régions, redistribué les tâches entre niveaux d'administration et modifié les règles de financement et de péréquation. Le principal objectif était d'adapter la prestation de services publics au progrès technologique et à la demande croissante (certaines petites municipalités n'étant pas en mesure de fournir certains services sociaux). Néanmoins, la réforme était aussi censée contenir les dépenses en favorisant les économies d'échelle, même si le gouvernement a reconnu que ces fusions pourraient temporairement gonfler les dépenses (ministère de l'Intérieur et de la Santé, 2005). Les communes ont dû supporter les coûts des fusions mais ont été autorisées à emprunter pour les financer et à conserver les gains. Pour

Graphique 1.5. **Évolution des finances publiques de l'administration centrale et des collectivités locales**

Source : OCDE, Base de données sur la décentralisation budgétaire (www.oecd.org/ctp/federalism/stats).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563172>

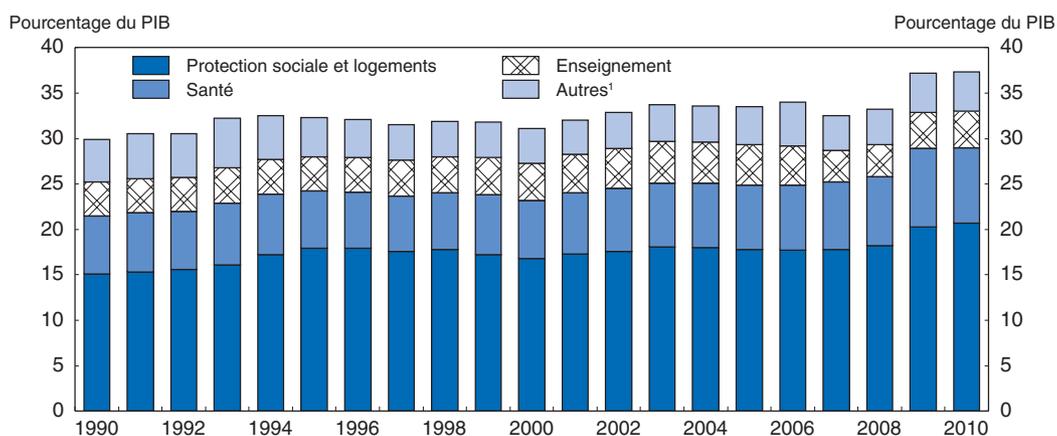
le moment, la réforme s'est traduite par une augmentation des dotations de l'administration centrale destinées à financer les services transférés aux communes et aux régions (Blöchliger et Vammalle, 2012). Pour que la réforme soit neutre du point de vue des coûts, ces coûts additionnels devront être compensés par les économies futures découlant du nouveau système mis en place.

Les causes des dérapages budgétaires des administrations infranationales

Le fait que l'administration centrale n'ait pas réussi à contrôler les finances des collectivités locales, malgré des règles budgétaires relativement strictes et divers efforts additionnels, s'explique par plusieurs facteurs, à commencer par la nature des dépenses des administrations infranationales. Une grande part de ces dépenses est consacrée à la protection sociale et à la santé, des postes qui ont tendance à augmenter (graphique 1.6). Les dépenses de protection sociale sont politiquement sensibles, hautement proconjoncturelles et donc difficiles à maîtriser, surtout à l'échelon local. Les pressions

budgetaires liées au vieillissement de la population se font déjà sentir, avec une augmentation de la proportion de personnes de plus de 65 ans. Par ailleurs, les gains de productivité pouvant être limités dans certains de ces services (tels que les soins de longue durée), les employeurs sont peut-être obligés de pratiquer des hausses de salaires supérieures aux gains de productivité afin d'attirer des travailleurs, ce qui exerce des pressions sur les dépenses des communes. Ce facteur a peut-être joué un rôle au Danemark, où le chômage a reculé sensiblement au cours des 15 années qui ont précédé la crise, avec certains épisodes de tensions sur le marché du travail. La réforme des collectivités locales de 2007 pourrait aider à contenir l'impact de l'alourdissement des coûts dans le secteur de la santé sur les dépenses publiques locales, mais cela demandera du temps.

Graphique 1.6. **Dépenses des collectivités locales par fonction au Danemark**



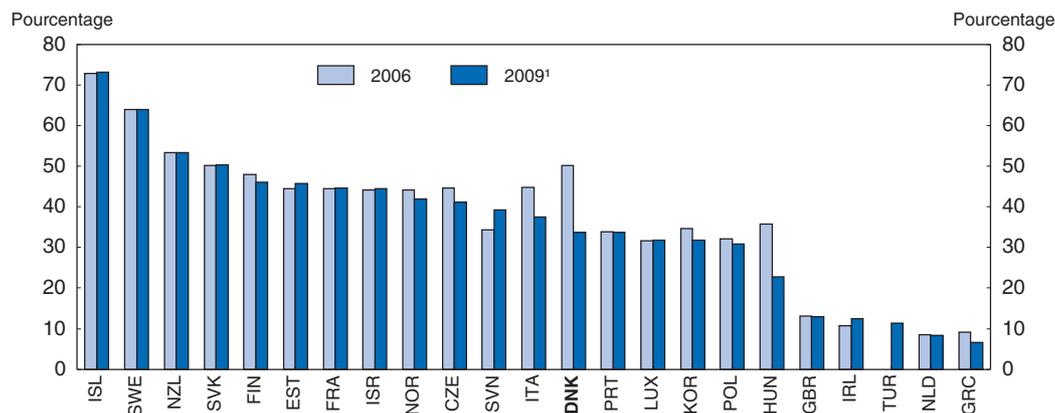
1. Services généraux des administrations publiques, affaires économiques, protection de l'environnement, défense, ordre et sécurité publics, loisirs, culture et religion.

Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563191>

Au Danemark, les impôts représentaient 50 % des recettes totales des administrations infranationales avant la réforme institutionnelle de 2007 et 33 % seulement après la réforme, les recettes fiscales des régions ayant été remplacées par des dotations de l'administration centrale (graphique 1.7). Les impôts représentent environ 60 % des recettes des communes, le reste provenant essentiellement de dotations budgétaires. Or, le financement par dotations affaiblit le lien entre les coûts des services et l'impôt, créant une incitation à l'échelon local à exiger davantage de services, même si l'avantage marginal ne dépasse pas le coût marginal et si cela conduit par conséquent à des dépenses et des déficits plus élevés (Hallerberg et Von Hagen, 1999 ; Careaga et Weingast, 2000 ; Blöchliger et Petzold, 2009). Les systèmes de dotations peuvent aussi réduire la vigilance des administrations infranationales en matière de finances. Sachant que l'administration centrale leur viendra en aide, elles creusent leur déficit, comptant ainsi obtenir des dotations plus importantes pour la période suivante. Elles sont alors confrontées à une faible contrainte budgétaire, et la croissance des transferts de l'administration centrale devient endogène (Tanzi, 1995 ; Ter-Minassian, 1999). De fait, les dotations budgétaires ont été augmentées pour financer les dépassements de dépenses. Néanmoins, depuis 1988, 29 communes ont connu des problèmes financiers qui ont donné lieu à des arrangements

Graphique 1.7. **Composition des recettes des administrations infranationales**
Part des impôts locaux dans les recettes totales, compte consolidé



1. Ou dernière année connue.

Source : OCDE, Base de données sur la décentralisation budgétaire (www.oecd.org/ctp/federalism/stats).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563210>

spéciaux (Mau, 2011). Ces problèmes ont eu pour origine des erreurs budgétaires, le non-respect des règles d'emprunt et une surestimation de l'assiette fiscale.

Par ailleurs, certaines des spécificités du système danois accroissent les risques d'entrée en jeu du mécanisme du second type, à savoir une faible contrainte budgétaire avec des transferts endogènes. Les dépenses locales pour l'année suivante, les dotations, l'évolution attendue des prix et des salaires dans le secteur public, les recettes fiscales escomptées et les emprunts nets sont tous négociés entre l'administration centrale et l'association des collectivités locales représentant les communes (appelée KL). Ce système était censé fonctionner comme un accord entre l'administration centrale et les collectivités locales permettant à la première d'obtenir un soutien pour sa politique et d'influer sur les dépenses publiques et les impôts locaux, tandis que les communes ont leur mot à dire sur le niveau des dotations. Dans la pratique, toutefois, le système n'a généralement pas atteint ses objectifs. Il est en place depuis 31 ans mais les accords n'ont été appliqués qu'entre 1983 et 1991, époque à laquelle les hausses d'impôts locaux, supérieures à celles convenues dans le cadre des négociations, ont été sanctionnées par des réductions des dotations globales (Lotz, 2010). Ces sanctions sévères, contraires au système de négociation, ont été abandonnées jusqu'à un passé récent.

Le processus de négociation entre l'administration centrale et la KL tend à assouplir la contrainte budgétaire pour les communes, pour plusieurs raisons (Lotz, 2010) :

- L'accord qui plafonne les dépenses publiques locales et les dotations aux communes est négocié par la KL, et non directement par les communes, et il n'est pas juridiquement contraignant. Par conséquent, les communes, à titre individuel, ne se sentent pas suffisamment tenues par cet accord et, dans la pratique, les plafonds sont systématiquement dépassés. Le budget national, qui peut comporter des mesures touchant les finances publiques locales, est adopté par le Parlement après que les budgets locaux ont été établis, ce qui incite à renégocier l'accord (Conseil économique danois, 2002). Ces dernières années (en 2009 et 2010), les budgets des communes prévoyaient généralement des dépenses conformes aux plafonds négociés, mais des dérapages ont été observés.

- La formule appliquée pour déterminer le montant des dotations est très complexe puisque ces ressources servent à financer diverses politiques qui sont décidées principalement à l'échelon central. Cela donne aux communes une certaine latitude pour tenter de négocier des dotations plus élevées.
- Une fois qu'un accord est trouvé à l'issue des négociations, il est soumis au Parlement. Dans la pratique, le Parlement se trouve dans l'obligation d'accepter l'accord proposé, en raison des coûts et incertitudes importants qu'entraînerait la réouverture de négociations.

Le gel des impôts a peut-être aussi affaibli la contrainte budgétaire pour les communes, contribuant à un manque de maîtrise des dépenses publiques locales. Ne pouvant pas augmenter les impôts, les communes se sont arrangées pour trouver d'autres sources de recettes, notamment leurs ressources propres (comme des terrains, par exemple) et des dotations plus importantes. Le gel des impôts a accentué la pression sur le processus de négociation entre l'administration centrale et la KL au fur et à mesure qu'il devenait plus vital de recevoir des dotations élevées faute de pouvoir alourdir la fiscalité. Cela a aussi découragé les communes de réduire les taux d'imposition (et, partant, les dépenses) de peur de ne pas pouvoir les relever de nouveau par la suite. À la suite du gel des impôts, peu de communes ont abaissé leurs taux d'imposition et le taux moyen est resté à peu près constant¹. Le gouvernement a tenté de corriger ce problème en garantissant aux communes que, si elles réduisent leurs taux, elles seront autorisées à les majorer de nouveau dans l'avenir sans sanctions individuelles. Globalement, le gel des impôts a conduit à une situation dans laquelle certaines communes bénéficiant de bonnes conditions démographiques et économiques auraient pu réduire leurs taux d'imposition mais n'ont pas osé le faire, tandis que d'autres, en situation défavorable, avaient besoin d'alourdir la fiscalité mais n'en ont pas eu la possibilité.

Enfin, une autre caractéristique du système danois est le manque de cohérence entre la part importante des dépenses publiques décentralisées et le pouvoir réel des communes sur ces dépenses dans les domaines où ces dernières sont déterminées principalement par des réglementations et des normes fixées à l'échelon central (tableau 1.2). Lorsque l'autonomie budgétaire des communes est limitée, elles peuvent avoir tendance à fonctionner comme des organismes financés et régulés par l'État et non comme des décideurs indépendants, ce qui pourrait expliquer pourquoi elles éprouvent des difficultés à établir des priorités de dépenses ou à réduire celles-ci. Par ailleurs, lorsque l'autonomie locale est faible, l'administration centrale est implicitement responsable de la qualité des services fournis à l'échelon local, ce qui justifie son intervention en cas de problème budgétaire, et suscite du même coup au niveau local une attente de règlement des problèmes de ce type par l'administration centrale. Dans une étude pilote de l'OCDE a été mesuré le « pouvoir de dépense » des collectivités locales pour un groupe de pays, dont le Danemark, dans quatre domaines de l'action publique – garde d'enfants, soins aux personnes âgées, éducation et transports publics (Bach *et al.*, 2009). Cet indicateur offre une évaluation de la mesure dans laquelle les règles et règlements applicables aux services fournis par les administrations infranationales sont fixés par l'administration centrale. Il montre que dans les quatre domaines examinés, les prérogatives des collectivités locales en matière de dépenses sont limitées au Danemark².

Tableau 1.2. Répartition des responsabilités en matière de politique sociale entre les niveaux d'administration

	État	Régions	Communes
Emploi	Fixation du cadre des politiques actives du marché du travail (PAMT) et des différentes mesures en faveur des chômeurs		Prise en charge de tous les chômeurs Agences pour l'emploi
Services sociaux	Fixation de lignes directrices et de règles concernant les niveaux des prestations sociales Activité de conseils par l'intermédiaire de l'organisme VISO	Fourniture éventuelle de services hautement spécialisés à certains groupes au nom des communes	Prise en charge intégrale de la réglementation, de la fourniture et du financement des services sociaux Achat de services hautement spécialisés aux régions, ou fourniture directe de ces mêmes services
Soins de santé	Planification des spécialités Définition de la réglementation des produits pharmaceutiques	Hôpitaux Psychiatrie	Soins préventifs, soins ambulatoires et rééducation Soins à domicile
	Détermination du montant global des dépenses régionales de santé Suivi de la qualité et de l'efficacité	Médecins généralistes et spécialistes	Traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie
Éducation	Établissement d'objectifs et de règles pour l'enseignement primaire, secondaire et supérieur Définition de la réglementation applicable aux établissements autonomes : établissements du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, centres d'enseignement et de formation professionnels, centres de formation pour adultes, académies d'enseignement supérieur professionnel et universités	Projets de développement concernant l'éducation des jeunes Fourniture éventuelle de services d'enseignement hautement spécialisé au nom des communes	Établissements publics d'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire Enseignement spécialisé. Achat de services hautement spécialisés aux régions, ou fourniture directe de ces mêmes services
			Orientation scolaire

Source : Ministère danois de l'Intérieur et de la Santé, *The Local Government Reform*, et OCDE.

Résoudre le problème

L'Accord d'assainissement budgétaire de 2010 prévoit des mesures visant à mieux maîtriser les dépenses des collectivités locales (encadré 1.2), notamment des sanctions sous forme de dotations réduites en cas d'augmentation des dépenses des collectivités locales supérieures aux objectifs fixés, ou de relèvement des taux d'imposition plus important que ce qui avait été prévu. Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces sanctions mais, jusqu'à présent, elles semblent avoir permis de contenir les dépenses des communes. Cependant, l'expérience passée montre qu'il faut rester vigilant et être prêt à renforcer les sanctions en cas de dérapages.

Le fait d'inscrire dans la loi le plafonnement des dépenses publiques des communes, comme il en est question actuellement, renforcerait le statut et la crédibilité de ces règles et sanctions budgétaires. Une difficulté majeure consisterait à faire appliquer les nouvelles mesures. Le nouveau cadre budgétaire est, en soi, plus contraignant et moins facile à contourner, mais son efficacité dépendra aussi de la volonté politique de le faire appliquer.

Il faut aussi renforcer les mécanismes qui font que les communes se sentent, individuellement, contraintes par les règles applicables à l'ensemble d'entre elles. La KL est déjà chargée de répartir le plafond global de dépenses défini pour l'ensemble des

communes entre celles-ci, sous forme de plafonds individuels. Toutefois, dans la mesure où ces derniers n'ont aucune valeur juridique, les communes peuvent inscrire à leur budget des dépenses supérieures à leur plafond. Dans ce cas de figure, les règles actuelles ne permettent pas au gouvernement d'imposer des sanctions individuelles, mais des sanctions collectives sont appliquées. Le précédent gouvernement avait proposé de permettre à l'administration centrale de prendre des sanctions individuelles en cas d'incompatibilité entre les dépenses budgétées et le plafond global. Il importe que cette modification soit mise en œuvre. En outre, il faudrait que les négociations sur la répartition des plafonds de dépenses et des dotations aient lieu une fois que le plafond global et l'enveloppe consacrée aux dotations ont été fixés. En Norvège, par exemple, il existe une procédure budgétaire en deux étapes, suivant laquelle le budget global affecté aux dotations est déterminé avant que la clé de répartition ne soit négociée avec les administrations infranationales. Le Conseil économique a proposé de mettre en place un système de droits municipaux échangeables, qui limiterait les dépenses globales des communes au nombre de « droits » alloués (Conseil économique danois, 2010b). Dans ce système, chaque commune se verrait attribuer des droits de dépense individuels et devrait acheter des droits supplémentaires pour porter ses dépenses au-dessus de ce niveau, tandis que les communes qui n'utilisent pas la totalité de leurs droits pourraient revendre le surplus. Le système – analogue à ce qui existe en Autriche – obligerait les communes à internaliser le coût de l'augmentation des dépenses publiques, mais il pourrait être compliqué à mettre en œuvre.

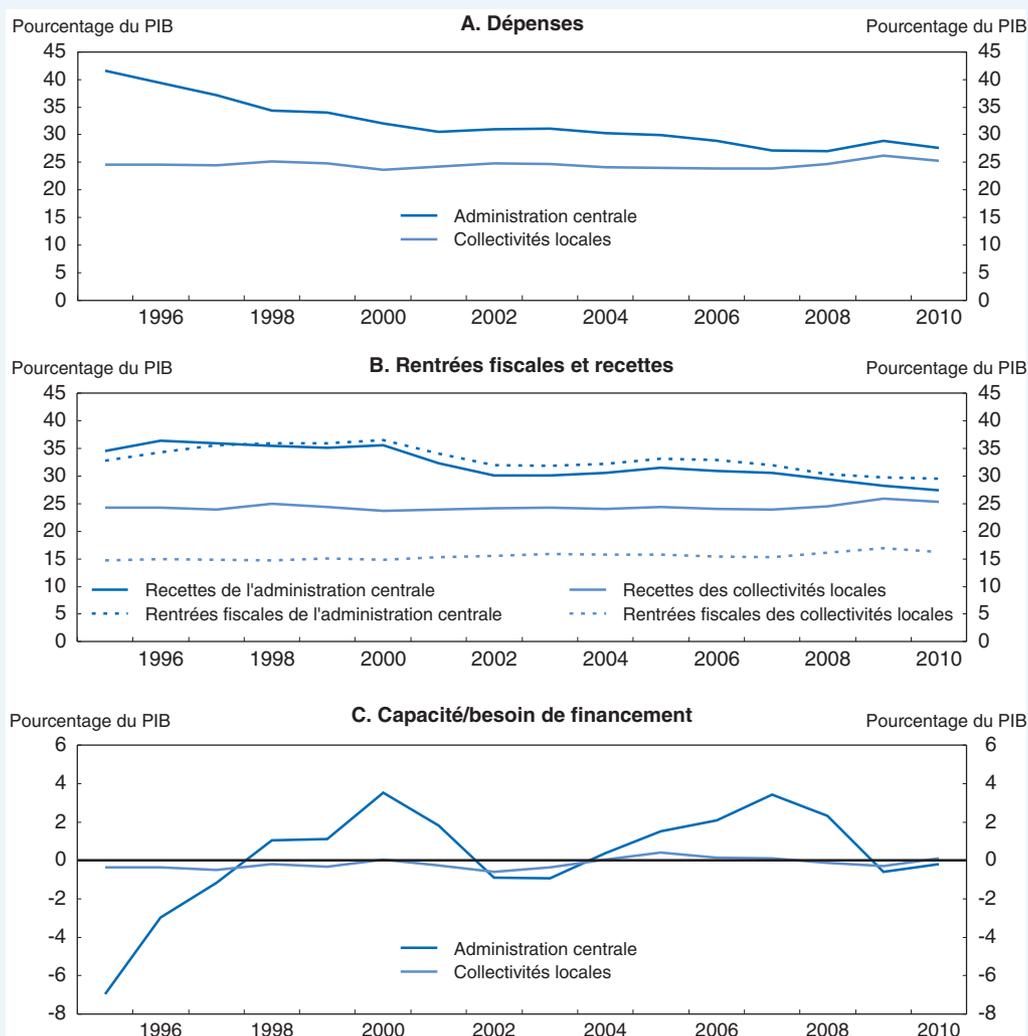
Les plafonds de dépenses envisagés devraient contribuer à empêcher les dérapages. Si toutefois ils ne permettaient pas de maîtriser les dépenses publiques locales, il conviendrait d'étudier la possibilité d'améliorer la concordance entre les prérogatives des communes en matière de dépenses et l'autonomie dont elles disposent en matière de recettes, pour empêcher que les dépenses et les impôts n'augmentent davantage que ne le souhaitent les électeurs. Une démocratie locale qui fonctionne bien, dans laquelle l'impact des impôts sur la population locale est transparent et où il existe une certaine concurrence fiscale entre les communes, permettrait d'éviter ces hausses excessives (Joumard et Kongsrud, 2003). Les électeurs voteraient pour une fiscalité moins lourde lorsque le coût des nouveaux services est supérieur à leur avantage. La Suède, par exemple, qui est aussi un pays relativement décentralisé (quoique moins que le Danemark), a réussi à créer une démocratie locale qui fonctionne bien, et a contribué à contenir les dépenses des collectivités locales (encadré 1.3). Par conséquent, il est essentiel d'améliorer l'autonomie locale pour empêcher que des hausses d'impôts temporaires ne s'accompagnent d'augmentations durables des dépenses. Pour ce faire, on pourrait :

- Limiter le recours aux transferts. Les transferts devraient être réservés à des fins spécifiques (pour la péréquation budgétaire et en cas de chocs économiques, par exemple), être décidés avant le début de l'année budgétaire et ne pas être ajustés par la suite, ou du moins seulement dans des circonstances très particulières. Les transferts pourraient être réduits, en vue d'encourager les communes à réaliser les économies d'échelle sur lesquelles les fusions de communes de 2007 étaient censées déboucher, et d'améliorer l'efficacité de leurs dépenses.
- Faire correspondre l'autonomie fiscale des communes avec leurs compétences réelles en matière de dépenses. Cela permettrait de limiter le partage des responsabilités entre l'administration centrale, les régions et les communes dans des domaines spécifiques tels que la santé (voir ci-après). De manière plus générale, il faudrait procéder à une

Encadré 1.3. Le cadre suédois de fonctionnement des administrations infranationales

La Suède est aussi un pays très décentralisé, où les collectivités locales sont responsables de 45 % des dépenses globales du secteur public. L'évolution des finances des collectivités locales suédoises a été très différente de celle observée au Danemark. Le poids des dépenses, des recettes et des transferts reçus de l'administration centrale est constant en pourcentage du PIB depuis 1990, exception faite de la hausse de 2009 due à la crise mondiale (graphique 1.8).

Graphique 1.8. Évolution des finances des administrations infranationales suédoises



Source : OCDE, Base de données sur la décentralisation budgétaire (www.oecd.org/ctp/federalism/stats).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563229>

Encadré 1.3. Le cadre suédois de fonctionnement des administrations infranationales (suite)

Le cadre budgétaire des collectivités locales repose principalement sur une obligation d'équilibre financier couvrant les dépenses courantes, tandis qu'au Danemark les dépenses d'équipement sont aussi soumises à cette obligation. Le cadre suédois diffère de celui du Danemark à plusieurs égards :

- L'obligation d'équilibre budgétaire est définie de façon stricte. Chaque année, les collectivités locales sont tenues légalement d'établir un budget et un plan financier sur trois ans, couvrant l'exercice budgétaire à venir et les deux suivants. Si de nouvelles dépenses sont créées durant l'année budgétaire en cours, il faut décider de leur financement. Une collectivité locale qui fait état d'un déficit *ex post* doit obligatoirement adopter un plan d'action pour revenir à l'équilibre budgétaire dans les trois ans. L'obligation d'équilibre budgétaire faite aux collectivités locales est une obligation minimum. La Loi suédoise sur les collectivités locales stipule que les communes et les conseils de comté doivent aussi tenir compte des coûts futurs, notamment ceux qui sont liés au vieillissement.
- Le cadre budgétaire suédois comprend un plafond de dépenses couvrant les transferts aux collectivités locales mais non les dépenses publiques locales.
- Toute mesure décidée par l'administration centrale qui touche directement les activités des collectivités locales doit être financée par ajustement de la dotation de l'État.
- Les collectivités locales sont autorisées à emprunter pour financer leurs dépenses d'équipement. En principe, le marché pourrait exercer des pressions en faveur de la discipline budgétaire (Ter-Minassian, 1999), surtout lorsque l'administration centrale est fermement engagée à ne pas renflouer les administrations infranationales, comme c'est le cas en Suède. Cependant, du fait qu'elles ont le droit de lever des impôts, la Constitution suédoise n'autorise pas les collectivités locales à se déclarer en faillite. Une collectivité ne peut pas décider de cesser d'exister et seul le Parlement peut décider de fusionner des administrations locales. Dans ce cas, la responsabilité de l'actif et du passif est transférée à une autre collectivité locale. Dans la pratique, les pressions du marché ont peut-être contribué néanmoins à la situation budgétaire saine des collectivités locales suédoises, et donc à leur solide réputation de solvabilité.
- Les communes suédoises ont des prérogatives plus importantes en matière de dépenses que les communes danoises. Au Danemark, c'est à l'administration centrale qu'incombe en dernier ressort la responsabilité d'assurer un développement durable des services publics, tandis que la suprématie de l'administration centrale dans ce domaine est moins claire en Suède. L'autonomie locale est plus marquée en Suède qu'au Danemark.

Globalement, le cadre suédois donne de bons résultats mais il lui est reproché de contribuer à une politique proconjoncturelle à l'échelon local. Étant donné que les communes et les conseils de comté sont tenus d'établir des plans d'équilibre budgétaire chaque année et que les transferts sont strictement limités, ils risquent d'avoir tendance à réduire les dépenses lorsque les recettes fiscales diminuent. Cela s'est produit durant la crise récente. Le gouvernement a reconnu ce problème et nommé dernièrement une commission chargée de proposer des solutions. En particulier, la commission réfléchira à l'intérêt de rendre obligatoire la création d'un fonds de réserve, auquel les communes et les conseils de comté seraient tenus de contribuer les « bonnes » années, et dans lequel ils pourraient puiser les « mauvaises » années.

analyse coûts-avantages des normes et règles imposées à l'échelon central pour les politiques décentralisées.

- Poursuivre les efforts d'information (par le biais de sites Internet) sur les services fournis par les communes, leur qualité, leurs coûts et les taux d'imposition.

Un cadre budgétaire solide comportant des règles de dépenses pluriannuelles pour les administrations publiques, un système de sanctions crédibles et une gouvernance locale qui fonctionne bien pourrait empêcher les dépenses d'enregistrer une hausse durable lorsque les recettes fiscales augmentent temporairement, en raison d'une reprise conjoncturelle, par exemple. Cependant, ces changements peuvent mettre du temps à produire leurs effets, et il est peut-être plus difficile de contenir les dépenses des communes en période de reprise, lorsque les recettes fiscales sont en hausse. Par ailleurs, dans la pratique, plusieurs imperfections – asymétries d'information entre décideurs publics et électeurs, comportement à courte vue des deux côtés, et pressions en faveur du maintien de mesures temporaires – créent un biais en faveur d'un accroissement des dépenses. Pour ces raisons, certains mécanismes additionnels devraient être envisagés :

- Une possibilité serait de définir des marges dans le cadre des règles de dépenses, à n'utiliser que dans des cas précis, comme en Suède. Toutefois, l'expérience de la Suède montre qu'il faut spécifier clairement les cas et les modalités d'utilisation de ces marges³.
- Le Danemark pourrait aussi affiner le « gel des impôts » à l'échelon local, de manière à empêcher une augmentation excessive des recettes en période de forte expansion économique. Aux États-Unis, dans l'État du Colorado, par exemple, la croissance des recettes publiques de l'État ne doit pas dépasser la somme des taux de croissance de l'indice régional des prix à la consommation et de la population de l'État (OCDE, 2005). Les recettes collectées en sus de ces limites doivent être obligatoirement rendues aux contribuables l'année budgétaire suivante par tous moyens raisonnables, à moins que les électeurs n'autorisent l'administration à les conserver ou à les dépenser. Dans le long terme, toutefois, ce type de règle peut créer des éléments d'inefficience du fait qu'il n'y a aucune raison claire pour laquelle les dépenses publiques par habitant devraient rester constantes en termes réels, et cette formule serait peut-être inappropriée pour faire face à l'évolution démographique. Pour une courte période de temps, cependant, cette option pourrait aider à contenir la croissance des dépenses, surtout en période de vigoureuse expansion économique.

Comment contenir les dépenses publiques

Renforcer le cadre et les règles budgétaires en vue de contenir les dépenses publiques ne nuirait pas nécessairement au système danois de protection sociale. En fait, le système de protection sociale peut devenir moins coûteux et plus efficient, tout en continuant à limiter les inégalités et la pauvreté et à assurer un niveau élevé de protection aux individus. Cela peut se faire par divers moyens, notamment à l'aide de réformes visant à accroître l'offre de main-d'œuvre et à améliorer l'utilisation des ressources dans les systèmes d'éducation et de santé.

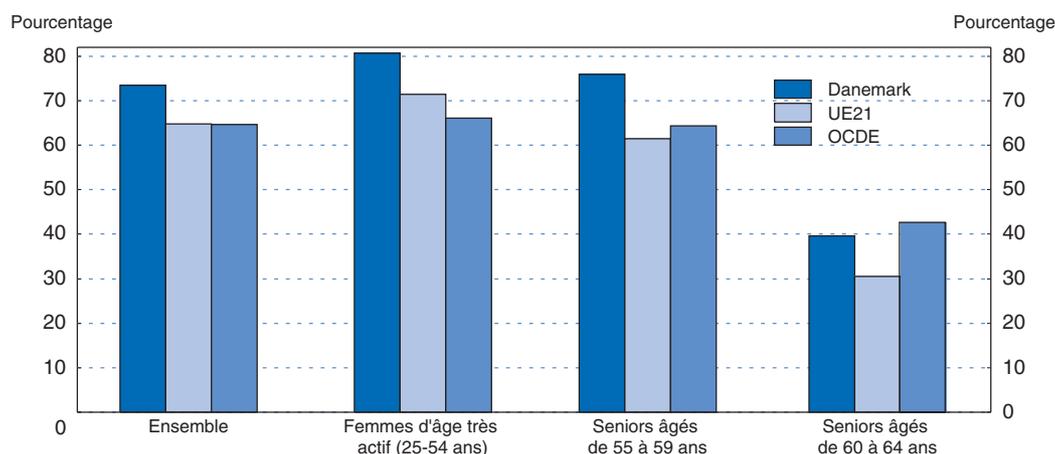
Accroître l'offre de main-d'œuvre

Le marché du travail danois se caractérise par des taux élevés d'activité et d'emploi, surtout pour les personnes de 25 à 54 ans et pour les femmes en général. En revanche, les

taux d'emploi sont relativement bas pour les personnes de plus de 60 ans, tandis qu'ils sont assez élevés pour la tranche d'âge des 55-59 ans (graphique 1.9). Le nombre d'heures travaillées par personne occupée est également relativement faible. Il est possible de renforcer l'utilisation de la main-d'œuvre, ainsi qu'en a l'intention le gouvernement, ce qui réduirait les dépenses publiques au titre des programmes d'aide aux exclus du marché du travail, et contribuerait à améliorer la viabilité des finances publiques. Des mesures visant à accroître le nombre d'heures travaillées sont examinées dans la partie relative à la fiscalité (voir ci-après).

Graphique 1.9. Taux d'emploi par groupe d'âge

2010



Source : OCDE, Base de données sur l'emploi, le travail et les affaires sociales (ELS).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563248>

Les taux d'emploi des seniors sont relativement bas au Danemark, ce qui tient principalement aux programmes de préretraite (encadré 1.4). En mai 2011, l'ancienne coalition gouvernementale a signé un accord avec d'autres partis en vue de réformer les programmes de départ volontaire en préretraite, qui a été adopté par le Parlement en décembre 2011. Ses principales mesures consistent à relever l'âge minimum de la retraite (tout en réduisant la durée du programme de départ volontaire) et à avancer (de 2019 à 2014) le relèvement de l'âge de la retraite. Des estimations du Conseil économique danois montrent que ces réformes renforceraient notablement la viabilité des finances publiques. Par ailleurs, en relevant l'âge de la retraite plus rapidement que prévu dans l'Accord sur la protection sociale de 2006, cette réforme assure un traitement plus équitable entre la génération actuelle et les générations futures (Conseil économique danois, 2011). Il y a donc lieu de se féliciter de la décision du nouveau gouvernement de mettre en œuvre cette réforme.

Cependant, la mise en place du nouveau régime d'invalidité pour les « seniors » et la simplification de l'accès aux régimes de prestations d'invalidité proposées dans l'Accord de 2011 pourraient annuler en partie ces gains budgétaires, en accroissant la part déjà relativement importante de la population en âge de travailler qui bénéficie de prestations d'invalidité (graphique 1.11). Cette part dépasse la moyenne de l'OCDE depuis des décennies, et elle pourrait encore augmenter du fait que les points hauts de chômage sont généralement suivis, environ deux années plus tard, par des pics de taux d'invalidité

Encadré 1.4. Le problème de la retraite anticipée au Danemark

Le problème

Le régime de préretraite volontaire (« *Efterlønnen* ») a été mis place en 1979 en période de chômage élevé, surtout parmi les jeunes. Il s'agissait de modifier la composition de la population active, l'idée étant que cela permettrait aux seniors de partir à la retraite et de faire place aux jeunes. En réalité, ce système a conduit à une baisse des taux d'emploi globaux, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE ayant mis en œuvre des politiques analogues.

Dans le système actuel, les personnes qui totalisent 30 années de cotisation à ce régime et qui sont affiliées à une caisse d'assurance chômage peuvent partir à la retraite à 60 ans et bénéficier du régime jusqu'à 65 ans, âge d'ouverture des droits à la pension de retraite.

Des modifications ont été apportées au fil des ans au régime de préretraite volontaire afin d'en limiter l'ampleur. En 1999, les autorités l'ont modifié pour inciter les travailleurs à reporter de deux ans (généralement jusqu'à leur 62^e année) leur entrée dans le régime, en réduisant la pension versée durant les deux premières années. Parallèlement, l'âge d'admission au bénéfice de la pension de retraite a été ramené de 67 à 65 ans, ce qui a conduit à une diminution de la proportion de la population d'âge actif en préretraite volontaire après 2004 (graphique 1.10). L'Accord sur la protection sociale de 2006 est allé plus loin en relevant de deux ans l'âge de la préretraite volontaire, qui passera progressivement de 60 à 62 ans sur la période 2019-22. Cet accord a aussi rehaussé de deux ans l'âge de la retraite, qui augmentera progressivement de 65 à 67 ans sur la période 2024-27, de façon que toutes les générations puissent bénéficier pendant cinq ans du régime de préretraite volontaire. Par ailleurs, l'Accord sur la protection sociale a établi un mécanisme selon lequel l'âge de la retraite est indexé sur l'espérance de vie à 60 ans, à partir de 2025. Toute modification devra être annoncée 10 ans à l'avance, et une nouvelle décision sera prise tous les cinq ans.

Si l'Accord sur la protection sociale a prévu des mesures pour retarder l'âge de la retraite, ce dernier demeure inchangé jusqu'à présent et le restera jusqu'en 2019, même si l'espérance de vie augmente. Selon certaines estimations, la durée prévisible de la retraite dans le système actuel passerait à plus de 24 ans puis diminuerait (une fois que les effets de l'Accord sur la protection sociale se concrétiseront) pour se stabiliser autour de 22 ans. (Conseil économique danois, 2011).

L'Accord de mai 2011 sur la retraite anticipée

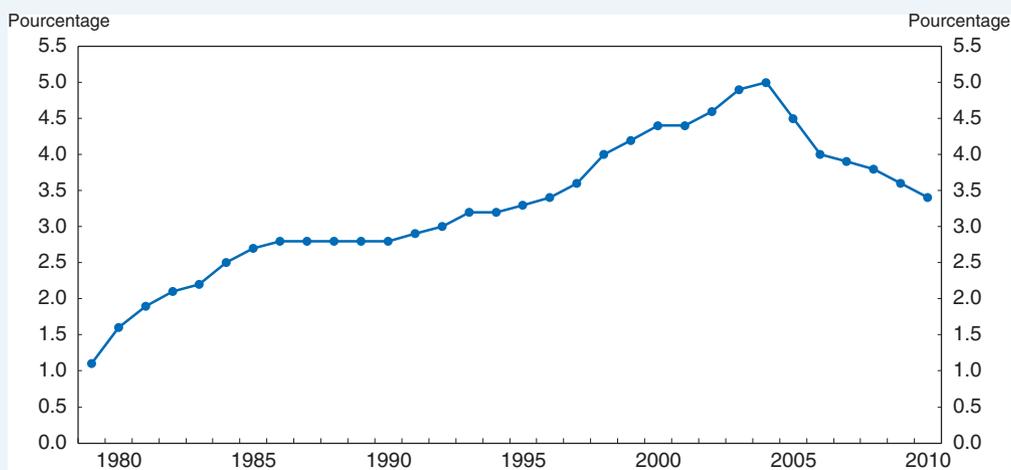
En mai 2011, l'ancien gouvernement a conclu un accord avec le Parti populaire danois et le Parti social-libéral danois pour poursuivre la réforme du système (ces partis ont promis verbalement de voter pour la proposition après les élections) :

- La période de préretraite est ramenée de cinq à trois ans entre 2018 et 2023 tandis que l'âge normal de la retraite demeure inchangé, d'où une augmentation de l'âge minimum de départ à la retraite, qui passera à 63 ans en 2020 et à 64 ans en 2023.
- Le relèvement de l'âge de la préretraite décidé dans l'Accord sur la protection sociale est reporté de cinq ans, à 2014-17.
- Un nouveau régime de prestations d'invalidité a été mis en place pour les « seniors » qui ont des problèmes de santé liés à leurs conditions de travail, et qui sont entrés dans la période de cinq ans précédant l'âge d'ouverture des droits à la pension de retraite. La procédure d'entrée dans ce régime sera courte (les communes devront prendre une décision dans les six mois suivant la demande).

Encadré 1.4. Le problème de la retraite anticipée au Danemark (suite)

Selon le ministère des Finances, l'Accord accroîtra l'emploi de 1.8 % et améliorera le solde structurel d'environ 1 point de PIB d'ici à 2020. Le Conseil économique danois estime que l'Accord améliorera la viabilité budgétaire et assurera un traitement plus équitable entre la génération actuelle et les générations futures.

Graphique 1.10. Proportion de la population d'âge actif en préretraite volontaire

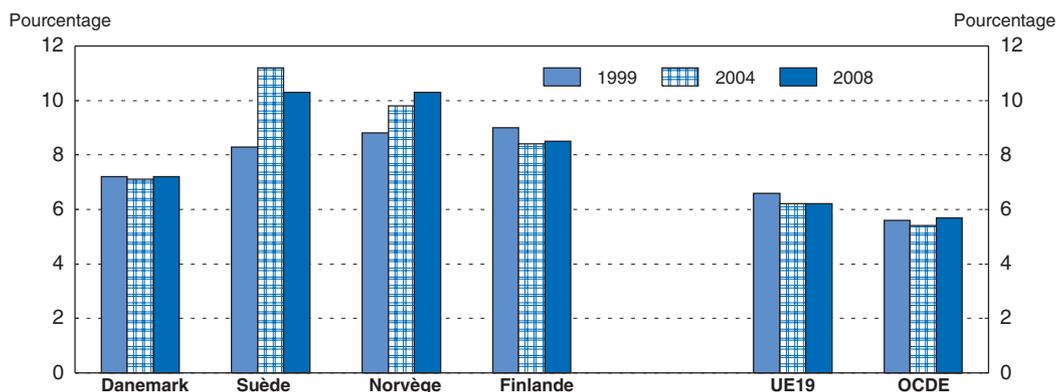


Source : Office statistique danois (Danmarks Statistik).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563267>

Graphique 1.11. Part de la population d'âge actif qui bénéficie de prestations d'invalidité¹

Pourcentage de la population âgée de 20 à 64 ans



1. Les prestations d'invalidité recouvrent les transferts provenant des régimes auxquels les bénéficiaires ont cotisé (dispositifs contributifs), des programmes financés par les recettes fiscales générales (dispositifs non contributifs) ainsi que des régimes d'indemnisation des accidents du travail.

Source : OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles : Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563286>

(OCDE, 2010a). Or, une hausse des taux d'invalidité gonflerait des dépenses publiques sociales déjà élevées (tableau 1.1). De surcroît, la proportion relativement forte de la population d'âge actif qui bénéficie de prestations d'invalidité est aussi préoccupante pour

des raisons d'équité : un quart des personnes souffrant de problèmes de santé ou d'invalidité vit dans la pauvreté (mesurée en termes relatifs), soit une proportion plus élevée que la moyenne de l'OCDE et largement supérieure à la moyenne calculée pour l'ensemble de la population (OCDE, 2010b).

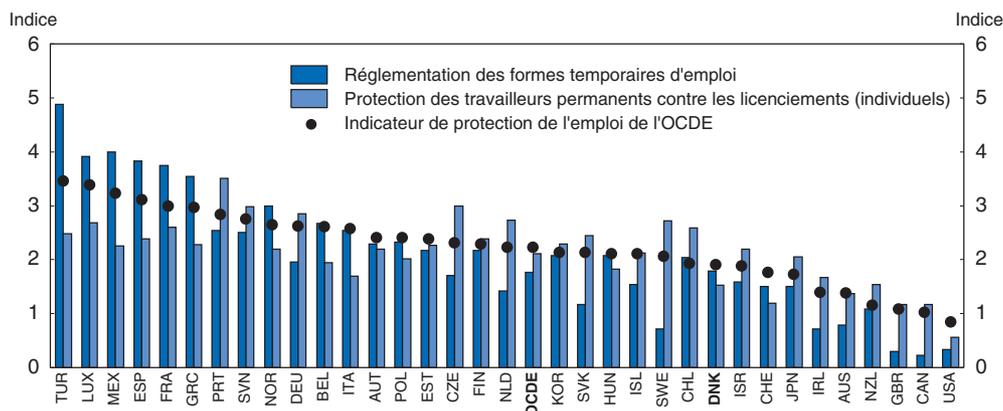
Ramener sur le marché de l'emploi les bénéficiaires de prestations d'invalidité aptes au travail n'est pas chose facile. Le gouvernement devrait suivre de près la réforme du programme de préretraite volontaire et son impact sur le nombre de bénéficiaires. Il devrait aussi poursuivre ses efforts en vue d'améliorer l'efficacité des dispositifs visant à aider les personnes handicapées aptes à travailler à trouver un emploi. Le programme d'emplois spéciaux pour les handicapés (*Fleksjob*) a conduit à une augmentation du nombre global de bénéficiaires de ces dispositifs, et les autorités devraient par conséquent réviser ce programme, en particulier en le ciblant davantage sur les nécessiteux et en réduisant la générosité, dans la mesure où il peut assurer à ses bénéficiaires un niveau de revenu plus élevé que leur salaire antérieur. Un plan visant à réformer en ce sens le programme d'emplois spéciaux pour les handicapés a été proposé en avril 2011, mais ces mesures ont été reportées depuis lors (gouvernement danois, 2011) ; le nouveau gouvernement a cependant annoncé une réforme du dispositif *Fleksjob*. Il faudrait aussi mieux intégrer les prestations d'invalidité aux autres dispositifs d'incitation financière au travail, et aider les personnes malades ou handicapées ayant une capacité de travail suffisante à trouver un emploi normal (OCDE, 2010b). La structure actuelle des responsabilités, dans laquelle les communes sont des acteurs clés mais n'ont pas les pouvoirs nécessaires, pourrait être améliorée. Cette situation tient à un problème plus général de responsabilités partagées entre l'administration centrale et les communes concernant la politique du marché du travail et la politique sociale. Les agences pour l'emploi relèvent de la compétence des communes, mais diverses normes et procédures fixées à l'échelon central nuisent à l'efficacité de ces agences. L'on pourrait, par exemple, donner à ces dernières davantage de responsabilités en matière de décisions médicales, notamment en faisant intervenir très tôt les médecins municipaux et en assurant un contrôle régulier des décisions prises par les médecins généralistes (OCDE, 2010b).

La réduction de la durée de versement des allocations de chômage de quatre à deux ans, dans le cadre de l'Accord d'assainissement budgétaire de mai 2010, devrait également accroître l'offre de main-d'œuvre, même si le nouveau gouvernement a décidé de repousser de six mois la mise en œuvre de cette réforme. Le projet de loi de finances pour 2012 prévoyait des mesures destinées à assouplir les règles d'accès à certaines prestations sociales et à les rendre plus généreuses. Il importera de veiller à ce que les répercussions négatives potentielles de ces initiatives sur l'offre de main-d'œuvre soient compensées par d'autres mesures.

Le système danois de flexisécurité contribuera à ce que les efforts déployés pour accroître l'offre de main-d'œuvre se traduisent par un renforcement de l'emploi, même s'il risque d'être mis à l'épreuve par des périodes prolongées de faible demande de main-d'œuvre. Ce système repose sur trois piliers : i) des règles relativement flexibles en matière d'embauche et de licenciement (graphique 1.12) ; ii) un système de protection sociale généreux, et iii) un ensemble solide et étoffé de politiques actives du marché du travail (PAMT). Il est particulièrement difficile de concevoir des PAMT efficaces. Les résultats des travaux consacrés à ces programmes sont mitigés, certaines études les jugeant efficaces (Heinesen et al., 2011) et d'autres non (Munch et Skipper, 2005). Cependant, selon Andersen et Svarer (2008), ces programmes ont aussi des effets indirects, dans la mesure où les

Graphique 1.12. La protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE¹

2008



1. Mesurée par l'indicateur de l'OCDE relatif à la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi. Cet indice varie sur une échelle de 0 (législation la moins restrictive) à 6 (législation la plus restrictive).

Source : OCDE, Base de données sur la protection de l'emploi.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563305>

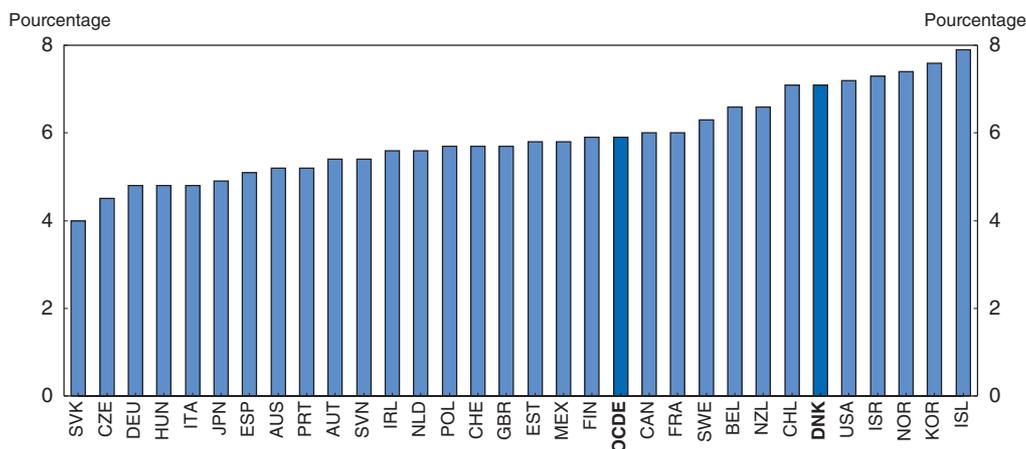
obligations d'activité auxquelles est subordonné le versement des allocations de chômage renforcent les incitations à chercher du travail et à accepter un emploi avant d'être placé dans un de ces programmes (effets antérieurs au programme). Ces effets sont très forts, ce qui explique la réussite du système danois.

Améliorer l'efficacité du système d'enseignement

Divers indicateurs donnent à penser que l'éducation est un domaine dans lequel il est possible d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Au Danemark, les dépenses par élève sont relativement élevées (graphique 1.13) et pourtant, les performances du système d'éducation sont inégales. D'un côté, le niveau d'instruction au Danemark est élevé et le

Graphique 1.13. Dépenses au titre des établissements d'enseignement, pour tous les niveaux d'enseignement

En pourcentage du PIB en 2008



Source : OCDE (2011), Regards sur l'éducation 2011, OCDE, Paris.

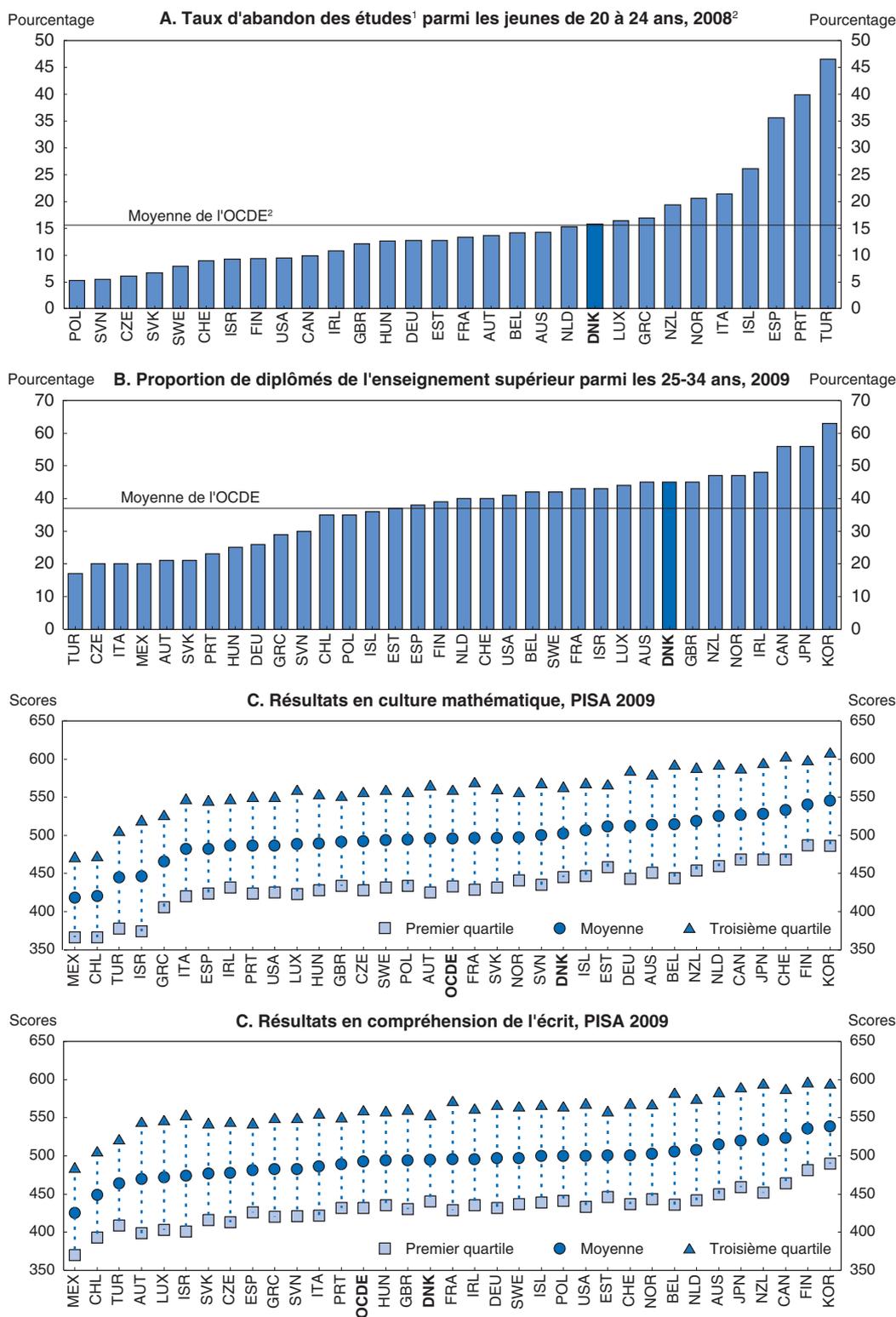
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563324>

chômage des jeunes ne pose pas de problème majeur (OCDE, 2010c). De l'autre côté, les résultats obtenus dans le cadre de l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) sont légèrement supérieurs à la moyenne pour les élèves danois en général, et assez médiocres pour les immigrants. Par ailleurs, la proportion de jeunes n'ayant pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire correspond à la moyenne de la zone OCDE (graphique 1.14 ; OCDE, 2009). Une analyse formelle de l'efficacité des dépenses publiques dans l'enseignement primaire et secondaire semble indiquer qu'en maintenant le même niveau de dépenses et en adoptant des pratiques exemplaires, on améliorerait notablement les résultats, ou que l'adoption de pratiques exemplaires aiderait à obtenir les mêmes résultats à un coût beaucoup plus bas (Sutherland et al., 2007). Améliorer les performances du système éducatif contribuerait aussi à renforcer la croissance de la productivité (OCDE, 2009 ; Conseil économique danois, 2010b). Une amélioration du capital humain accroît la productivité dans les emplois existants, et facilite la réorientation vers les activités à plus haute valeur ajoutée, l'entrepreneuriat et la recherche-développement (R-D).

La précédente *Étude économique* contenait un ensemble de recommandations visant à renforcer le capital humain (OCDE, 2009). Une des faiblesses identifiées est le cadre d'évaluation. Les établissements scolaires jouissant d'un degré élevé d'autonomie au Danemark et, les communes étant responsables de la qualité de l'enseignement obligatoire dans les écoles publiques (et les conseils élus par les parents pour les écoles privées), le cadre d'évaluation joue un rôle clé pour les autorités centrales et locales chargées de suivre et d'améliorer la qualité. L'évaluation incite tant les élèves que les enseignants à faire mieux, mais pour être plus efficace, il faudrait qu'elle s'accompagne d'une plus grande flexibilité des rémunérations des enseignants et des directeurs d'établissement. Des recommandations analogues ont été formulées dans le récent *Examen de l'évaluation dans l'enseignement danois* réalisé par l'OCDE, qui appelle à renforcer la mise en œuvre des mesures nouvellement adoptées en vue de suivre et d'évaluer la qualité dans l'enseignement obligatoire (Shewbridge et al., 2011). La mise en œuvre de ces mesures varie d'un établissement et d'une commune à l'autre et il faut faire porter l'effort sur l'évaluation à tous les niveaux de l'enseignement obligatoire.

Un autre problème soulevé dans l'*Étude* précédente est le taux relativement élevé d'abandon des études. Le système éducatif laisse pour compte un certain nombre de jeunes et ne s'intéresse aux problèmes particuliers de chacun. Les conclusions de récents travaux semblent indiquer que le système d'enseignement, comme les politiques du marché du travail, doit être individualisé pour donner de bons résultats. C'est une dimension que le Danemark a réussi à prendre en compte dans ses PAMT mais moins dans le domaine de l'éducation, contrairement à la Finlande, par exemple (encadré 1.5). Les tests obligatoires de compétences des élèves récemment mis en place devraient permettre de repérer plus tôt les plus faibles. Par ailleurs, pour que les écoles s'adaptent mieux aux besoins de tous leurs élèves, tant danois de souche qu'issus de l'immigration, il faut professionnaliser la direction des établissements d'enseignement grâce à une meilleure formation et améliorer les compétences pédagogiques et la qualité des enseignants (Nusche et al., 2010). Il faudrait développer des initiatives ciblées en vue de combler l'écart de résultats entre élèves danois et immigrés. La précédente *Étude économique* de l'OCDE recommandait, par exemple, de recentrer l'année facultative qui fait suite aux neuf années d'enseignement obligatoire (la « dixième année ») sur les élèves les plus faibles, et de revoir l'enseignement professionnel. La réduction de la taille des classes dans l'enseignement

Graphique 1.14. Indicateurs de performance du système d'enseignement



1. Jeune ayant quitté l'école sans avoir obtenu de diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, suivant la définition de la Classification internationale type de l'éducation (niveau 3 de la CITE).
2. 2006 pour l'Australie. Moyenne non pondérée des pays indiqués.

Source : OCDE(2010), *Jobs for Youth – Denmark 2010*, OCDE, Paris ; OCDE (2011), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris ; OCDE (2010), *Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves*, volume I, OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563343>

Encadré 1.5. Les avantages d'une prestation de services individualisée

On insiste depuis longtemps sur la nécessité de mettre en œuvre des politiques sociales « actives » et non « passives ». Une analyse récente a montré que les politiques sociales doivent abandonner l'optique de l'assurance et privilégier la « réduction du risque fondée sur les compétences » et les actions individualisées (Sabel *et al.*, 2010). Cela concerne en particulier l'éducation et les politiques actives du marché du travail (PAMT).

Les services sociaux individualisés se justifient pour plusieurs raisons. Premièrement, de nouveaux résultats d'études sur l'apprentissage montrent que les individus apprennent différemment et que les problèmes d'apprentissage ne sont pas forcément permanents, et qu'ils requièrent donc une approche pédagogique individualisée. Deuxièmement, on se rend compte que les risques auxquels les individus sont confrontés peuvent être de nature structurelle (une diminution de la demande de travailleurs peu qualifiés, par exemple) et qu'il faut donc qu'ils aient la capacité de surmonter ce type de problèmes. Une troisième raison est l'hétérogénéité croissante des populations.

En ce qui concerne l'individualisation de la prestation de services, le Danemark est un cas intéressant avec son système de PAMT qui est hautement individualisé et performant, et son système d'enseignement qui ne l'est pas. Le système éducatif finlandais, qui donne de très bons résultats – à l'aune du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) – est beaucoup plus adapté aux besoins individuels que le système danois. En particulier, le système finlandais recourt largement aux tests de compétence des élèves et ce, à un stade précoce. Ces tests ne servent pas à prendre des sanctions mais à détecter les difficultés d'apprentissage. Une autre caractéristique du système finlandais est la part importante de l'enseignement spécial, près d'un tiers des élèves recevant un enseignement à court terme spécial, dispensé principalement dans les salles de classe normales.

secondaire, qui est déjà relativement modeste par rapport à d'autres pays de l'OCDE, ainsi que le prévoit le projet de loi de finances pour 2012, tend à n'avoir qu'un impact limité sur les résultats d'ensemble et à être coûteux (Nusche, 2009).

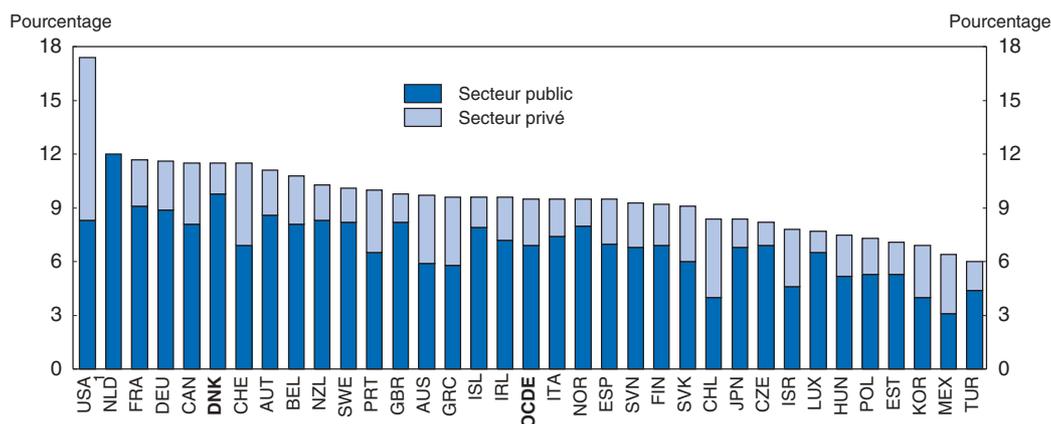
S'agissant de l'enseignement supérieur, les principaux problèmes sont les suivants : i) les étudiants commencent l'enseignement supérieur assez tard, ce qui réduit l'offre de main-d'œuvre hautement qualifiée (OCDE, 2009) ; et ii) les étudiants choisissent généralement des domaines où la demande des entreprises est relativement modeste et où le potentiel de productivité est faible (Forum sur la croissance, 2011). Il pourrait être utile de passer progressivement à un système associant bourses et prêts de manière à encourager les étudiants à terminer leurs études dans les délais prévus – la durée des bourses pourrait être raccourcie. Pour aller plus loin encore, il faudrait envisager un système de frais de scolarité avec des prêts qui seraient accordés en fonction des ressources. Un système de frais de scolarité assurerait davantage de ressources aux universités et/ou libérerait des ressources publiques utilisables pour d'autres priorités dans l'éducation ou dans d'autres domaines. Par ailleurs, en créant un signal-prix, les frais de scolarité encourageraient les étudiants à prendre davantage en compte les perspectives de rémunération qu'ouvre un diplôme lorsqu'ils choisissent leurs études. Il faudrait cependant veiller à ne pas réduire les incitations globales à poursuivre des études.

Améliorer l'efficacité des dépenses de santé

Les dépenses de santé ont augmenté considérablement ces dernières années et le Danemark est maintenant l'un des pays de l'OCDE dont les dépenses de santé, essentiellement publiques, sont les plus élevées (graphique 1.15). Cependant, du point de vue de l'état de santé de la population, le Danemark fait plutôt moins bien que les pays comparables et se situe en deçà de la moyenne de l'OCDE (tableau 1.3). Une analyse microéconomique mesurant l'efficacité des systèmes de santé par les taux de survie au cancer fait ressortir aussi de médiocres résultats pour le Danemark sur la période 1995-2007 par rapport aux autres pays et, partant, la possibilité d'une amélioration (Coleman et al., 2011).

Graphique 1.15. **Dépenses de santé dans les pays de l'OCDE**

En pourcentage du PIB en 2009 ou la dernière année connue



1. Dépenses totales de santé pour les Pays-Bas, recouvrant à la fois les secteurs public et privé.

Source : OCDE (2011), Base de données sur la santé : Dépenses de santé et compte de financement.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563362>

Tableau 1.3. **Indicateurs de l'état de santé**

	Espérance de vie à la naissance ¹	Espérance de vie à 65 ans ¹ Femmes, 2009	Espérance de vie à 65 ans ¹ Hommes, 2009	Mortalité infantile ²	Taux de mortalité à l'hôpital ³ 2007		
					Infarctus aigu du myocarde	Accident ischémique cérébral	Hémorragie cérébrale
Allemagne	80.3	20.8	17.6	3.5			
Danemark	79.0	19.5	16.8	3.1	2.9	3.1	16.7
Finlande	80.0	21.5	17.3	2.6	4.9	3.2	9.5
France	81.0	22.5	18.2	3.9			
Norvège	81.0	21.1	18.0	3.1	3.2	3.3	13.7
Suède	81.4	21.0	18.2	2.5	2.9	3.9	12.8
Moyenne de l'OCDE	79.5	20.5	17.2	4.4	5.1	5.0	19.8
Pays le plus performant	83.0	24.0	18.9	1.8	2.1	2.3	9.5
Pays le moins performant	73.8	15.9	13.7	14.7	8.1	9.0	30.3

1. En années.

2. Pour 1 000 naissances.

3. Taux normalisés par âge et par sexe, dans les 30 jours suivant l'admission.

Source : OCDE (2011), *Panorama de la santé 2011*.

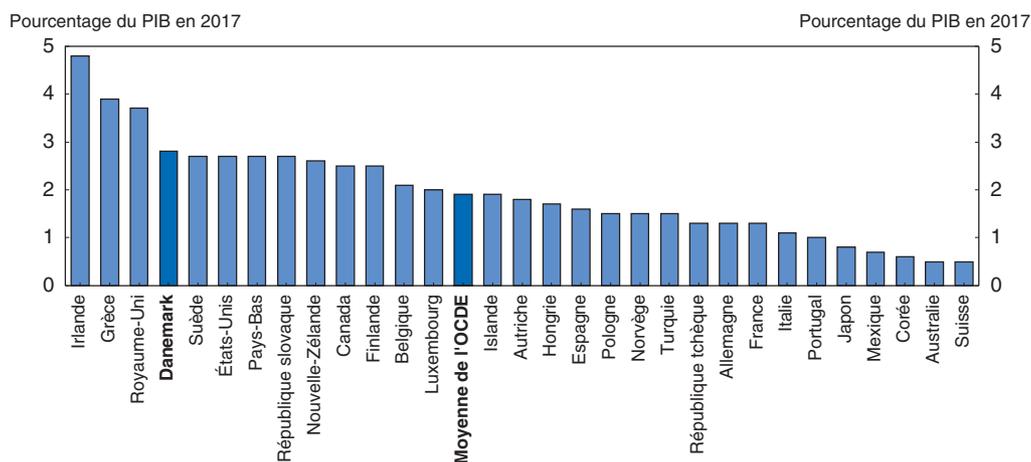
Le mode de vie explique en partie ces résultats dans le domaine de la santé. La consommation de tabac est très élevée au Danemark ; plus de la moitié des adultes fumaient quotidiennement dans les années 70. Si le tabagisme a diminué sensiblement,

les effets des comportements passés peuvent expliquer en partie l'assez faible espérance de vie actuelle. La consommation d'alcool est aussi relativement importante au Danemark et l'obésité s'est nettement développée. Le nouveau gouvernement a créé des taxes sur les produits alimentaires nocifs pour la santé et sur le tabac (voir encadré 1.2 et les paragraphes qui suivent).

Néanmoins, même si l'on tient compte de l'impact du mode de vie sur l'espérance de vie, l'analyse de l'OCDE semble indiquer que les résultats en matière de santé pourraient être meilleurs avec le même niveau de dépenses, ou que les mêmes résultats pourraient être obtenus à un moindre coût (Joumard *et al.*, 2010). L'économie potentielle que permettrait une amélioration de l'efficacité du système de santé est estimée à près de 3 % du PIB pour le Danemark (graphique 1.16). Dans l'avenir, les dépenses de santé ne pouvant que continuer de croître et étant financées par l'impôt, il sera essentiel de tirer parti des gains potentiels d'efficacité.

Graphique 1.16. **Réaliser des gains d'efficacité dans le secteur de la santé**

Économies potentielles sur les dépenses publiques dans les pays de l'OCDE en 2017¹



1. Les économies potentielles représentent pour chaque pays l'écart entre un scénario où aucune réforme n'est menée et un scénario où le pays considéré deviendrait aussi efficace que les plus performants.

Source : OCDE (2010), *Systèmes de santé : efficacité et politiques*, OCDE, Paris, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563381>

Les indicateurs publiés récemment par l'OCDE sur les systèmes de santé permettent de comparer les caractéristiques et les performances du système danois avec celles des pays ayant des systèmes analogues, c'est-à-dire fondés sur une approche dirigiste, avec une prestation privée limitée, l'absence de choix des prestataires, peu d'incitations pour les prestataires à répondre à la demande et un filtrage strict (Joumard *et al.*, 2010).

Le Danemark est l'un des pays de l'OCDE où le degré de cohérence dans l'attribution des responsabilités entre niveaux d'administration est le plus faible. Cela tient principalement au fait que plusieurs niveaux d'administration participent à la prise de décisions importantes en matière de soins de santé, les régions étant généralement chargées des hôpitaux et les communes des soins ambulatoires. Cependant, la répartition des responsabilités est plus complexe que ce tableau général ne le laisse penser. Les régions, par exemple, négocient les tarifs et les rémunérations des médecins et fixent leur nombre. Par ailleurs, même si les régions sont responsables des hôpitaux, c'est le ministère

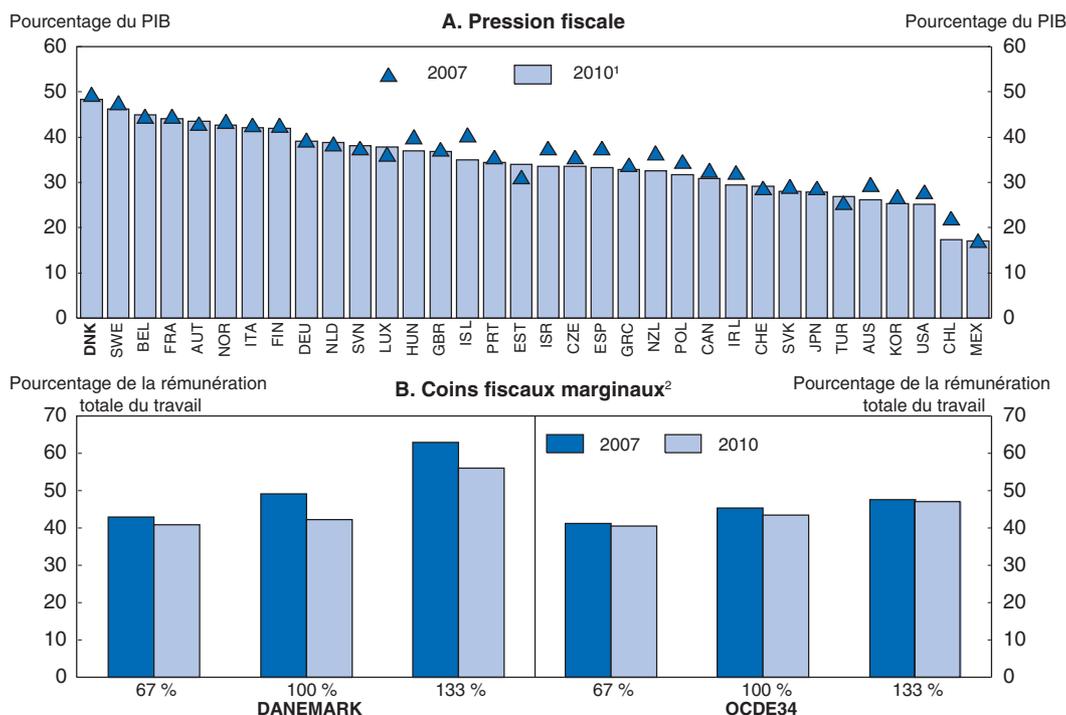
de la Santé qui fixe les méthodes de paiement pour les hôpitaux et le nombre d'établissements hospitaliers par région. Les dépenses des régions sont financées principalement par une dotation globale de l'État représentant 75 % de leurs recettes. La participation de plusieurs niveaux d'administration peut conduire à un gaspillage en raison de doubles emplois, à un contrôle laxiste des dépenses lorsque les responsabilités se chevauchent, et à une exploitation insuffisante des économies d'échelle (Joumard et Kongsrud, 2003). De plus, cette répartition des responsabilités requiert un système d'incitations pour faire en sorte que chaque niveau d'administration ne tente pas de transférer des coûts à l'autre. Par exemple, dans le système actuel, étant donné que les régions ne sont pas en mesure de maîtriser intégralement les coûts, elles sont incitées à demander des dotations plus importantes. Les communes sont peu incitées à élaborer des mesures préventives, puisqu'elles ne supportent qu'une partie des coûts hospitaliers. De fait, même si elles contribuent pour 20 % au financement des hôpitaux, la moitié seulement de cette contribution dépend de leur utilisation des services régionaux. L'attribution des responsabilités et des ressources entre les différents niveaux d'administration pourrait donc être rationalisée. Par ailleurs, le financement devrait être affiné davantage afin d'inciter à obtenir de bons résultats. En particulier, la rémunération des médecins et les versements directs à la charge des patients sont très faibles au Danemark. Une autre possibilité serait de modifier la répartition des compétences, de manière que les régions ou l'administration centrale soient entièrement responsables des questions de santé. Des recommandations plus détaillées sur la santé ont été faites dans une précédente *Étude économique du Danemark* (OCDE, 2008).

Refondre la structure fiscale

Les impôts sur le travail restent élevés en comparaison des autres pays de l'OCDE, malgré une diminution de la charge de l'impôt et des cotisations de sécurité sociale pesant sur le travail au cours des 11 années passées (OCDE, 2009, 2011). Cela n'est pas propice à l'entrepreneuriat et à la mobilité de la main-d'œuvre et nuit à la capacité du Danemark d'attirer des travailleurs qualifiés, ce qui freine la croissance de la productivité.

En particulier, les taux d'imposition marginaux des hauts revenus sont élevés (graphique 1.17). S'il est vrai que ces taux reflètent un choix de société en faveur de l'égalité, ils réduisent le nombre d'heures ouvrées, peuvent dissuader les travailleurs de choisir des emplois hautement productifs et exigeants, ce qui contribue à la faiblesse des gains de productivité, et réduisent l'attractivité de l'enseignement supérieur. L'ancien gouvernement avait décidé en 2009 de relever le seuil de revenu à partir duquel s'applique le taux maximum, mais cette mesure a été reportée à 2013 dans le cadre de son programme d'assainissement budgétaire. Lorsque l'assainissement des finances publiques sera terminé et que les dépenses publiques seront maîtrisées, les autorités pourraient encore alléger l'imposition marginale des revenus du travail, en rehaussant le seuil d'application du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou en réduisant ce taux. Le nouveau gouvernement a annoncé une réforme des impôts intégralement financée, incluant une réduction de la fiscalité des revenus du travail.

Réduire la charge fiscale marginale qui pèse sur les hauts revenus aurait des effets redistributifs et tendrait à accentuer les inégalités de revenu, mais cela peut être compensé, en partie du moins, par un alourdissement des impôts fonciers, qui sont peu élevés au Danemark. Ils sont en effet gelés en termes nominaux depuis 2002. Cela peut avoir des effets redistributifs, étant donné que les ménages à haut revenu sont plus

Graphique 1.17. **Pression fiscale et coïns fiscaux marginaux**

1. Ou dernière année connue.

2. Évalués à 67 %, 100 % et 133 % du salaire moyen pour un célibataire sans enfant.

Source : Base de données analytique de l'OCDE et Base de données fiscales de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563400>

souvent propriétaires de logements. De plus, la faiblesse des impôts fonciers est une source d'inefficience sur les marchés du logement et autres, dans la mesure où elle fausse l'affectation de l'épargne et de l'investissement (Andrews et al., 2011). Le gel des impôts fonciers a notamment sans doute contribué à l'explosion du marché du logement qui a déstabilisé l'économie, s'ajoutant aux problèmes auxquels le Danemark a été confronté durant la crise financière mondiale (Banque nationale du Danemark, 2011).

D'une manière plus générale, il est possible d'élargir l'assiette de l'impôt en supprimant certaines dépenses fiscales tout en abaissant les taux d'imposition. Les dépenses fiscales sont relativement élevées au Danemark, à plus de 4 % des recettes fiscales totales en 2006 (OCDE, 2010d), compte tenu de la volonté du gouvernement danois d'atténuer l'impact des taux élevés d'imposition sur certains groupes de population et sur certaines activités. Cependant, le rôle et le coût de ces dépenses fiscales ne sont pas toujours transparents, en partie parce que leur coût, tant en termes de manque à gagner pour l'État que de charges administratives, et leurs effets ne sont pas communiqués intégralement par le ministère des Finances (Cour des comptes danoise, 2007).

Une modification récente à noter est l'alourdissement de la fiscalité indirecte sur les produits nocifs pour la santé (voir encadré 1.2). Cette mesure contribue à créer la possibilité, sur le moyen terme, d'améliorer l'efficience de la structure fiscale en allégeant l'impôt sur le revenu. Le Danemark est le premier pays⁴ à appliquer une taxe sur les matières grasses saturées, après avoir été le premier à mettre en place en 2004 des réglementations strictes concernant l'utilisation d'acides gras trans (couramment utilisés

dans les produits alimentaires de fabrication industrielle). La taxe sur les produits gras est destinée à aider à lutter contre le surpoids et l'obésité et, partant, à réduire la fréquence des maladies cardiovasculaires. Même si la proportion d'obèses dans la population est encore relativement faible par rapport à certains autres pays, elle a augmenté ces 15 dernières années (Rockwool Foundation Research Unit, 2011). L'effet de la taxe sur les produits gras sur l'état de santé de la population est toutefois difficile à déterminer, car celui-ci dépend du régime alimentaire global, et pas seulement de l'absorption de matières grasses, et de l'ensemble des nutriments contenus dans l'alimentation générale. La proposition faite dans le Projet de loi de finances pour 2012 de majorer les taxes sur les produits nocifs pour la santé pourrait aider à améliorer le régime alimentaire global et, partant, à renforcer l'effet de la taxe sur les produits gras. Cette dernière aura des effets redistributifs : i) dans le court terme, les ménages à faible revenu seront particulièrement touchés du fait que l'alimentation représente une part plus importante de leurs dépenses, surtout dans la mesure où la demande pour ces produits est inélastique ; ii) dans le moyen terme, comme ces ménages sont aussi ceux qui sont les plus exposés au risque d'obésité, ils pourraient profiter de cette taxe, à condition qu'ils ne se reportent pas sur des produits qui sont plus nocifs pour la santé. L'impact de cette taxe sur les prix et sur les habitudes de consommation sera décisif à cet égard. De premières observations semblent indiquer que la hausse des prix de certains produits alimentaires (comme le beurre) est supérieure au montant de la nouvelle taxe, en raison peut-être de l'insuffisance de la concurrence dans le secteur du commerce de détail⁵. Il sera par conséquent important de suivre et d'évaluer l'impact de la taxe sur les produits gras dans l'avenir proche.

Encadré 1.6. Principales recommandations en vue d'assainir les finances publiques

Renforcer le cadre budgétaire aux niveaux central et infranationaux

- Mettre en place un plafond de dépenses pour l'ensemble des administrations publiques couvrant l'essentiel des dépenses publiques (et non uniquement la consommation publique, même si les investissements et les dépenses sensibles aux variations conjoncturelles telles que les allocations de chômage pourraient éventuellement être exclues) à un horizon de moyen terme.
- Renforcer le rôle du Conseil économique en tant que conseil budgétaire et, à cette fin, lui accorder l'accès aux informations nécessaires, notamment aux comptes détaillés des administrations publiques.
- Continuer à appliquer des sanctions pour maîtriser les dépenses publiques locales, et envisager de les alourdir encore en cas de nouveaux dérapages.
- Si les nouvelles sanctions et les plafonds de dépenses envisagés ne permettent pas de contenir les dépenses publiques locales, envisager de limiter à des finalités spécifiques l'octroi de dotations aux administrations infranationales et de réduire le partage des compétences entre niveaux d'administration.

Mesures visant à contenir la croissance des dépenses publiques

- Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de 2011 du régime de préretraite, veiller à ce que les dispositions relatives au « nouveau » régime d'invalidité pour les seniors ne se traduisent pas par un accroissement injustifié du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité.

Encadré 1.6. Principales recommandations en vue d'assainir les finances publiques (suite)

- Améliorer les incitations au travail et le ciblage des aides destinées aux personnes malades ou invalides aptes à occuper un emploi, tout en durcissant les conditions d'accès aux prestations, et réévaluer régulièrement les droits à prestations. Il conviendrait notamment de revoir le programme d'emplois spéciaux pour les handicapés (*Fleksjob*). Celui-ci devrait être mieux ciblé, la capacité de travail des bénéficiaires devrait être régulièrement réévaluée, et le niveau des subventions salariales octroyées devrait être réduit.
- Continuer d'améliorer et de développer le cadre d'évaluation, tant pour les élèves que pour les enseignants. Améliorer les initiatives ciblées sur les élèves les plus faibles.
- Mettre progressivement en place un système conjuguant bourses d'études et prêts étudiants de manière à encourager les jeunes à achever leur cursus dans les délais prévus.

Fiscalité

- Alléger l'imposition marginale des revenus élevés, en relevant le seuil d'application du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou en réduisant ce taux, une fois que les finances publiques auront été assainies et que les dépenses publiques seront mieux maîtrisées. Accroître les recettes d'impôt immobilier en revalorisant son assiette, lorsque le marché du logement se sera redressé.

Notes

1. Sur la période 1985-91, 80 des 276 communes ont réduit leurs taux d'imposition, tandis que ce nombre est tombé à huit au cours de la période 2000-06 (Lotz, 2010). Le taux moyen d'imposition appliqué par les communes a augmenté de 1 point de pourcentage entre 1985 et 1991, et de 0.2 point de pourcentage de 2000 à 2006.
2. De nombreuses règles contraignantes fixées à l'échelon central pour les PAMT ont aussi affaibli l'efficacité des agences pour l'emploi (qui sont maintenant gérées par les communes).
3. Au cours de la période 1998-2000, lorsque l'économie suédoise bénéficiait d'une forte croissance, d'un recul du chômage et d'une faible inflation et que, par conséquent, les pressions sur les dépenses étaient moindres, les marges de dépenses ont été presque entièrement épuisées (Hansson Brusewitz et Lindh, 2008).
4. Il existe des taxes sur les produits nocifs pour la santé au Danemark et aux États-Unis, par exemple, où certains États taxent les boissons sucrées.
5. « Supermarkets Using Tax Fat to Fatten Bottom Line », *Copenhagen Post*, 31 octobre 2011.

Bibliographie

- Adema, W. et M. Ladaique (2009), « How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX) », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 92.
- Andersen, T. et M. Svarer (2008), « The Role of Workfare in Striking a Balance Between Incentives and Insurance in the Labour Market », *CESifo Working Paper* n° 2267.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schwellnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, vol. 121, n° 550.

- Ayuso-i-Casals, J., D. Gonzalez Hernández, L. Moulin et A. Turrini (2007), « Beyond the SGP. Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules », document présenté lors du 9^e atelier sur les finances publiques de la Banque d'Italie (*Banca d'Italia*).
- Bach, S., H. Blöchliger et D. Wallau (2009), « The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 705.
- Banque nationale du Danemark (2011), *Financial Stability Report*, Copenhague.
- Bassanini, A., S. Scarpetta et P. Hemmings (2001), « Economic Growth: The Role of Policies and Institutions: Panel Data Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 283.
- Blöchliger, H. et O. Petzold (2009), « Taxes and Grants: on the Revenue Mix of Sub-Central Governments », Réseau sur le fédéralisme budgétaire, Éditions OCDE.
- Blöchliger, H. et C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Going Beyond the Zero-Sum Game*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- Careaga, M. et B. Weingast (2000), « The Fiscal Pact With the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance », *Working Paper*, Stanford University.
- Coleman, M. et al (2011), « Cancer Survival in Australia, Canada, Denmark, Norway, Sweden, and the UK, 1995–2007 (the International Cancer Benchmarking Partnership): An Analysis of Population-Based Cancer Registry Data », *The Lancet*, vol. 377, n° 9760.
- Commission européenne (2006), *Public Finances in EMU*, Bruxelles.
- Commission européenne (2009), *The 2009 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Bruxelles.
- Conseil économique danois (2002), *Danish Economy: Spring 2002*, mai.
- Conseil économique danois (2010a), *Danish Economy: Autumn 2010*, mai.
- Conseil économique danois (2010b), *Danish Economy: Spring 2010*, octobre.
- Conseil économique danois (2011), *Economy and Environment 2011*, mai.
- Cook, D., C. Schousboe et D. Law (2011), « Government and Economic Growth: Does Size Matter? », *New Zealand Treasury Paper*, n° 11/01.
- Corsetti, G., K. Kuester, A. Meier et G. Müller (2010), « Debt Consolidation and Fiscal Stabilization of Deep Recessions », *American Economic Review*, vol. 100, n° 2.
- Cour des comptes danoise (2007), *Annual Report*, Copenhague.
- FMI (Fonds monétaire international) (2010), « Macro-Fiscal Implications of Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies », Département des finances publiques, 28 décembre.
- Forum sur la croissance (2011), *Ny Vaekst Danmark Hovedkonklusioner Fra Vaekstforum*, Copenhague.
- Gouvernement danois (2011), *Reformpakken 2020*, Copenhague, avril.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553.
- Hallerberg, M. et J. von Hagen (1999), « Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union », in J. Poterba and J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago.
- Hansson Brusewitz, U. et Y. Lindh (2008), « Expenditure Ceilings and Fiscal Policy: Swedish Experiences », in *The quality of public finances. Findings of the EPC Working Group (2004-2007)*, Commission européenne.
- Heinesen, E., L. Husted et M. Rosholm (2011), « The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark », *IZA Discussion Paper*, n° 5632.
- Jourard, I. et P. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations across Government Levels », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 375.
- Jourard, I., P. Hoeller, C. André et C. Nicq (2010), *Systèmes de santé : efficacité et politiques*, Éditions de l'OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094925-fr>.
- Lotz, J. (2010), « Central Local Co-ordination and Responsibility in Local Government Finances in Scandinavian Countries », discours prononcé à Reykjavik, en Islande, le 22 janvier.

- Mau, N. J., (2011), « Prevention of Local Government Unsustainable Behaviour- Some Danish Experiences », document préparé pour l'atelier organisé à Copenhague en 2011 sur le thème : « Normative Frameworks of Decentralisation and Intergovernmental Fiscal Relations: Efficient Instruments for Desired Balance between Decentralisation and Merit ».
- Ministère danois de l'Intérieur et de la Santé (2005), *The Local Government Reform*, Copenhague.
- Ministère suédois des Finances (2011), *The Swedish Fiscal Policy Framework*, Information material Skr. 2010/11:79.
- Munch J.R., et L. Skipper (2005), « The Consequences of Active Labour Market Programme Participation in Denmark », document non publié.
- Nusche, D. (2009), « What Works in Migrant Education?: A Review of Evidence and Policy Options », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 22.
- Nusche, D., G. Wurzburg et B. Naughton (2010), *OECD Reviews of Migrant Education: Denmark*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/54/17/44855206.pdf.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : États-Unis*, Paris.
- OCDE (2006), *Tax Policy Reforms in Denmark*, Paris, www.oecd.org/dataoecd/49/28/37154664.pdf.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, Paris.
- OCDE (2010a), « Le retour à l'emploi après la crise », *Perspectives économiques* n° 87, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Maladie, invalidité et travail : lever les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Jobs for Youth – Denmark 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), « Choosing a Broad Base–Low Rate Approach to Taxation », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 19.
- OCDE (2011), *Les impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.
- Persson, T. et G. Tabellini (1999), « The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians », *European Economic Review*, vol. 43, n° 4-6.
- Rockwool Foundation Research Unit (2011), « Health, Well-being and Overweight among Danes », *Newsletter*, mai.
- Sabel, C., A. Saxenian, R. Miettinen, P. Kristensen, et J. Hautamäki (2010), « Individualized Service Provision in the New Welfare State: Lessons from Special Education in Finland », *Copenhagen Business School Working Papers*, n° 73.
- Shewbridge, C., E. Jang, P. Matthews et P. Santiago (2011), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Denmark*, OCDE, Paris.
- Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2005), « Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 465.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard et C. Nicq (2007), « Performance and Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 546.
- Tanzi, V. (1995), « Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects », *Annual Bank Conference on Development Economics*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ter-Minassian, T. (1999), « Decentralization and Macroeconomic Management », in K. Fukasaku et L. de Mello (dir. pub.), *Fiscal Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- von Hagen, J. (2002), « Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance », *The Economic and Social Review*, vol. 33, n° 3.