

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

1999

THÈMES SPÉCIAUX
Réforme structurelle
Politique du logement

DANEMARK

© OECD, 1999.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal, 75775 Paris
Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE**

1998-1999

DANEMARK

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English.

© OCDE 1999

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Évolution récente et perspectives	23
Demande et production : réduction de la demande excédentaire	25
Les tensions augmentent sur le marché du travail mais l'inflation reste stable	30
Perspectives à court terme	34
II. Politique macroéconomique	39
Politique monétaire	39
Politique budgétaire	50
Amélioration de la maîtrise des dépenses publiques	60
III. Mise en œuvre de la réforme structurelle : examen des progrès accomplis	69
Introduction : mise en œuvre de la <i>Stratégie de l'OCDE pour l'emploi</i>	69
Évolution récente du marché du travail	70
Progrès de la réforme structurelle	72
Évaluation et nouvelles actions possibles	92
IV. Mesures gouvernementales concernant le marché du logement	101
Introduction	101
Objectifs, institutions et instruments	103
Incidence économique des interventions de l'État visant à régler et à soutenir le marché du logement	116
Possibilités de poursuivre la réforme	145
Notes	152
<i>Annexes</i>	
I. Indicateurs budgétaires et structurels	159
II. Chronologie économique	165



Encadrés

1. Le Pacte de stabilité et de croissance pour les pays non membres de l'UEM	51
2. La réforme fiscale 1998-2002	59
3. Relations budgétaires entre l'administration centrale et les collectivités locales	62
4. Possibilités accrues de décentralisation dans les systèmes salariaux du secteur privé	75

5. Évaluation de la qualité du système éducatif danois : analyse et recommandations	82
6. Production d'énergie et environnement	91
7. Perfectionner les instruments des politiques du marché du travail	95
8. Mise en œuvre de la <i>Stratégie de l'OCDE pour l'emploi</i>	98
9. La politique du logement au cours des trois décennies passées	113
10. Le programme danois de rénovation urbaine	132
11. Recommandations visant à améliorer le fonctionnement du marché du logement au Danemark	150

Tableaux

1. Principales composantes de la demande	23
2. Exportations de biens et services	29
3. Importations de biens et services	29
4. Balance des opérations courantes	30
5. Croissance de la valeur ajoutée par secteur	31
6. Hypothèses de politique économique et environnement extérieur	35
7. Perspectives à court terme	36
8. Monnaie et crédit	47
9. Covariance du PIB du Danemark et des autres pays européens	49
10. Soldes budgétaires des administrations publiques : prévisions et résultats	52
11. Évolution à long terme des transferts	65
12. La population active et les politiques actives du marché du travail, 1994-98	71
13. Aide de l'administration centrale au secteur des entreprises	84
14. Obstacles à l'entrée et réglementation des échanges	87
15. Disponibilité et qualité des logements	102
16. Modes d'occupation des logements	105
17. Consommation au titre du logement rapportée au PIB	118
18. Coûts d'usage et subventions au logement	120
19. Dépenses publiques au titre du logement	121
20. Prix des logements, consommation privée et patrimoine des ménages	125
21. Effet de l'encadrement des loyers	129
22. Incidence des prix des logements à loyer réglementé dans les grandes agglomérations	134
23. Segments du marché du logement et représentation socio-économique	137
24. Mobilité dans les différents segments du marché du logement	143

Annexes

A1. Recettes et dépenses du secteur public dans certains pays de l'OCDE	160
A2. Le secteur public	161
A3. Taux d'imposition	162
A4. Structure de la production et indicateurs de résultats	163
A5. Indicateurs du marché du travail	164

Graphiques

1. Résultats macroéconomiques	24
2. Demande privée	26
3. Chômage et programmes du marché du travail	32
4. Évolution de l'inflation	33

5.	Taux d'intérêt à court terme et taux de change	40
6.	Taux d'intérêt à long terme	42
7.	Dettes extérieures	44
8.	Anticipations implicites de prix sur les marchés financiers	45
9.	Conditions monétaires	46
10.	Soldes budgétaires des administrations publiques	53
11.	Dépenses des administrations publiques et coefficients de pression fiscale	54
12.	Mise en œuvre de la politique budgétaire	56
13.	Dépenses de consommation des collectivités locales	63
14.	Systèmes salariaux dans le secteur DA/LO	75
15.	Taux marginaux d'imposition sur le revenu du travail	77
16.	Aide de l'État au secteur manufacturier	84
17.	Niveau de réglementation des secteurs de service public	89
18.	Structure d'occupation en fonction de l'âge du parc de logements	104
19.	Évolution des loyers	108
20.	L'investissement résidentiel dans certains pays de l'OCDE	117
21.	Évolution des prix des logements, des revenus et des taux d'intérêt après impôt	118
22.	Le marché du logement	123
23.	Évolution conjoncturelle des prix du logement et de l'investissement résidentiel	124
24.	Prix des logements, investissement résidentiel et consommation privée	128
25.	Loyers dans le secteur du logement social par année de construction	130
26.	Coûts de transaction et niveaux de prix relatifs dans le secteur du logement	136
27.	Allocations de logement par tranche de revenu	139
28.	Couverture de l'allocation individuelle de logement	140
29.	Taux effectifs d'imposition marginale y compris l'impact des allocations de logement sous condition de ressources et du retrait des subventions pour garde d'enfants	142

STATISTIQUES DE BASE DU DANEMARK

LE PAYS

Superficie, (milliers de km ²)	43	Villes principales, 1.1.1998	
Superficie agricole (milliers de km ²), 1994	27	(en milliers d'habitants) :	
		Copenhague	488
		Aarhus	282
		Odense	184
		Aalborg	161

LA POPULATION

Population, au 1.1.1998, en milliers	5 295	Population active civile occupée 1997,	
Nombre d'habitants au km ²	123	en milliers	2 649
Accroissement naturel net,		Par secteur :	
moyenne 1991-1997, en milliers	6	Agriculture	99
Accroissement naturel net,		Industrie	516
pour 1 000 habitants, en 1997	1.5	Bâtiment et travaux publics	176
		Secteur des services	914
		Services fournis à la collectivité,	
		services sociaux et services personnels	921
		Autre	22

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut 1997		Formation brute de capital fixe en 1997	
(milliards de couronnes)	1 122.98	(milliards de couronnes) :	225.3
PIB par habitant (1997, en dollar EU)	32 144	En pourcentage du PIB	20.1
		Par habitant (en dollar EU)	6 443

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Consommation publique, en 1997		Composition du Parlement (nombre de sièges) :	
(en pourcentage du PIB)	25.3	Sociaux-démocrates	64
Recettes ordinaires de l'État en 1997		Libéraux	43
(en pourcentage du PIB)	56.7	Conservateurs	17
Formation brute de capital fixe du secteur		Socialistes populaires	13
public en 1997 (en pourcentage du PIB)	1.9	Parti populaire danois	13
		Démocrates centristes	8
		Sociaux-libéraux	7
		Alliance de gauche	5
		Démocrates chrétiens	4
		Progressistes	4
		Indépendants	1
		Total	179
Dernières élections générales : 11.03.1998		Prochaines élections générales : 11.03.2002 (au plus tard)	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services,		Importations de biens et services,	
en pourcentage du PIB, 1997	36.0	en pourcentage du PIB, 1997	32.6
Exportations 1997, en pourcentage		Importations en 1997, en pourcentage	
des exportations totales de marchandises :		des importations totales de marchandises :	
Produits agricoles	14.7	Biens intermédiaires importés	
Matières brutes, combustibles et huiles	7.7	par le secteur agricole	2.8
Produits chimiques et produits connexes	10.9	Biens intermédiaires importés	
Machines et instruments	25.9	par les autres secteurs privés	43.3
Autres produits manufacturés	28.8	Combustibles et lubrifiants	4.9
Autres produits	12.0	Biens d'équipement	12.2
		Matériel de transport	7.3
		Biens de consommation	30.3

LA MONNAIE

Unité monétaire : Couronne		Unités monétaires par dollar, moyenne	
		des données journalières :	
		Année 1997	6.604
		Octobre 1998	6.227

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

Cette étude a été établie à partir d'un rapport préparé par le Secrétariat pour l'examen annuel du Danemark par le Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement le 9 novembre 1998.

•

Après révision à la lumière de la discussion au cours de la séance d'examen, l'étude a été finalement approuvée pour publication par le Comité le 4 décembre 1998.

•

L'étude précédente du Danemark a été publiée en juin 1997.

Évaluation et recommandations

Aperçu des problèmes actuels

L'expansion, qui se poursuit maintenant depuis cinq ans, s'est caractérisée par une forte croissance de l'emploi et un recul du chômage structurel. L'inflation est restée proche de 2 pour cent et les taux d'intérêt ont convergé vers les niveaux des principales monnaies de l'UE grâce à la stabilité du taux de change et au rétablissement de l'équilibre budgétaire. La progression de la demande intérieure a en revanche largement dépassé le taux de 3 pour cent prévu lors du dernier examen consacré au Danemark en avril 1997, et a été plus forte que celle de l'offre potentielle, contraignant par là même les autorités à prendre plusieurs trains de mesures budgétaires pour réduire la consommation des ménages. Les réformes du marché du travail opérées en 1994-96 ont renforcé la capacité productive de l'économie, mais elles ont maintenant pratiquement cessé d'exercer leurs effets sur le chômage structurel, et les chances de voir s'accroître encore la production potentielle dépendent de la mesure dans laquelle il sera possible d'élargir l'offre de main-d'œuvre eu égard au poids relativement élevé des impôts et des transferts. Compte tenu du ralentissement des gains de productivité et de l'affaiblissement de la compétitivité internationale, les autorités doivent donc mettre à profit les bons résultats économiques récents et la réalisation des objectifs sociaux visés pour assurer une croissance équilibrée à plus long terme. *L'Étude* s'ouvre en conséquence sur une évaluation des perspectives de l'offre et de la demande jusqu'en l'an 2000 dans le contexte des récentes initiatives de stabilisation (chapitre I). La situation monétaire et budgétaire est examinée au chapitre II à la lumière de la décision du Danemark de ne pas participer à l'UEM et de la nécessité de mieux maîtriser les programmes de dépenses, notamment au niveau des collectivités

locales. Le chapitre III apprécie l'état d'avancement des réformes structurelles, au regard des recommandations formulées dans la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* et de l'analyse qui a été faite de leur application dans l'*Étude économique du Danemark 1997*. Le chapitre structurel détaillé est consacré au marché du logement dont il est essentiel de connaître le fonctionnement pour comprendre le cycle conjoncturel du Danemark au cours des trente dernières années, et qui pèse fortement aussi bien sur l'utilisation efficiente des ressources que sur l'effet des politiques redistributives.

**La croissance
exagérément
rapide
de la demande
intérieure
a dû être
freinée**

La forte croissance économique de 1997 a tenu à l'accélération de la demande intérieure, les importations augmentant de ce fait plus vite que les exportations. La baisse des taux d'intérêt à long terme et l'élévation des prix des actifs, notamment sur le marché du logement, se sont répercutées sur la demande des ménages, ce qui a contraint les autorités à prendre à partir du printemps de 1997 une série de mesures budgétaires pour freiner la demande de logements et les dépenses en biens de consommation durables. La production a commencé à se ralentir au début de 1998, la pénétration des importations se renforçant et les exportations s'affaiblissant en raison du ralentissement de l'expansion des débouchés et de pertes sensibles de parts de marché. La progression de la demande intérieure restant cependant intolérablement forte, à 4 pour cent en glissement annuel au premier semestre de 1998, de nouvelles mesures fiscales ont été prises afin de stabiliser les prix des logements et d'encourager l'épargne des ménages. La demande du secteur public étant elle aussi contenue, la progression de la demande intérieure devrait se ralentir, passant de 3 pour cent (estimation) en 1998 aux alentours de 2 pour cent pendant les deux prochaines années. La croissance du PIB pourrait être de l'ordre de 2 pour cent tant sur l'ensemble de l'année 1998 qu'en 1999-2000, la balance des opérations courantes demeurant légèrement déficitaire.

**Les résultats
sont satisfaisants
sur les fronts
de l'emploi
et de l'inflation,
mais les tensions
du marché
du travail
menacent
la compétitivité**

Du point de vue de l'appareil productif, les cinq années d'expansion de l'économie ont mis en lumière l'existence de puissants facteurs de dynamisme, mais aussi quelques faiblesses naissantes. Grâce à la rapide expansion des secteurs de services à forte intensité d'emploi, ce dernier a progressé de 1½ pour cent ou plus par an au cours des deux dernières années. Dans le même temps, l'augmentation du nombre de personnes inscrites à des programmes actifs du marché du travail (PAMT) ou souhaitant bénéficier d'une retraite anticipée a compensé l'accroissement conjoncturel normal de l'offre de main-d'œuvre, de sorte que le chômage déclaré est tombé à 6½ pour cent (ce qui correspond à 5 pour cent sur la base des définitions internationales standardisées). L'inflation a été relativement stable, les salaires n'ayant réagi qu'avec lenteur au durcissement régulier du marché du travail. Néanmoins, les gains de productivité se sont sensiblement affaiblis au cours de la phase d'expansion et l'augmentation des salaires pour le noyau stable du marché du travail est restée plus forte que chez les principaux partenaires commerciaux du Danemark. L'alourdissement des coûts unitaires de main-d'œuvre a de ce fait progressivement érodé la compétitivité. Bien que le rythme de l'activité se ralentisse, il est probable que les pressions exercées sur les ressources resteront trop fortes pour empêcher une nouvelle dégradation de la compétitivité et une tendance médiocre des exportations, et la croissance pourrait donc rester déséquilibrée de ce point de vue. La progression des coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur des entreprises devant encore dépasser de 2 points de pourcentage les taux relevés dans la zone de l'UEM, de nouvelles mesures macroéconomiques et structurelles risquent bien de se révéler nécessaires pour atténuer les pressions exercées sur les ressources.

**Les conditions
des marchés
financiers sont
expansionnistes**

En 1997-98, la stratégie de taux de change fixe a continué d'assurer la stabilité des prix et la décreue des taux d'intérêt, tendance déjà soulignée dans la dernière *Étude*. La couronne est restée très proche de sa parité centrale vis-à-vis du deutschemark, cependant que les écarts de taux d'intérêt tant à court qu'à long terme s'étaient maintenus à ½ point de pourcentage ou moins avant les turbulences sur les marchés internationaux à la fin de l'été. Dans les

derniers mois de 1997 et le début de 1998, les taux d'intérêt danois à long terme ont fléchi parallèlement aux taux européens, les rendements obligataires tombant au Danemark à moins de 5 pour cent au milieu de 1998. Les conditions des marchés financiers ont été plus expansionnistes ces dernières années qu'elles ne l'avaient jamais été depuis le début des années 90. Dans la mesure où le Danemark est en avance sur l'Allemagne dans le déroulement du cycle, il est possible que l'adoption d'une politique monétaire identique ait eu un effet expansionniste plus important que ne le justifiaient les conditions intérieures. La crédibilité du lien fixe de change a cependant évité le risque d'une intensification des anticipations inflationnistes, et celles-ci pourraient même avoir reculé si l'on en juge d'après l'évolution du marché obligataire. Bien que l'absence de politique monétaire indépendante ait fait peser sur la politique budgétaire l'essentiel de la charge de la stabilisation macroéconomique, la politique de taux de change fixe a donc été globalement bénéfique pour le Danemark dans la mesure où elle a solidement ancré les anticipations intérieures de prix et de salaires.

***Le nouveau
contexte
européen
de la politique
monétaire exige
une discipline
accrue de la part
des responsables
de la politique
danoise***

La confiance désormais bien établie des marchés financiers dans la stratégie de taux de change fixe sera précieuse lors de la modification du cadre monétaire qui résultera de la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM) à laquelle le Danemark a choisi de ne pas participer. Les titres danois sont de plus en plus détenus dans des portefeuilles étrangers sans opérations de couverture en contrepartie, mais le Danemark sera davantage exposé aux fluctuations du climat international que ce n'aurait été le cas s'il avait adhéré à l'UEM. L'institution qui succède au MCE (appelé MCE-bis) qui définit la coopération en matière de taux de change entre les pays de l'UE participant à la zone euro et ceux n'y participant pas, soutiendra la politique monétaire danoise avec l'engagement explicite de défendre la parité choisie au moyen d'interventions et d'arrangements de crédit – sous réserve que la politique économique du Danemark reste compatible avec la stabilité des prix. A cet égard, les autorités danoises et la Banque centrale européenne sont convenues d'étayer ce mécanisme par la définition d'une marge de fluctuation étroite de

$\pm 2\frac{1}{4}$ pour cent pour la couronne vis-à-vis de l'euro. La nécessité de réduire au minimum la prime de risque incorporée dans les taux d'intérêt de la couronne rend d'autant plus impératifs le maintien d'un solide excédent budgétaire structurel ainsi que la poursuite des réformes structurelles visant à renforcer la croissance économique.

La politique budgétaire n'a réagi qu'avec lenteur au vigoureux redressement de l'activité...

L'engagement de taux de change fixe entraînant des conditions monétaires expansionnistes, la politique budgétaire a été activement utilisée pour équilibrer la demande en 1997 et 1998. Néanmoins, les signaux auxquels elle a réagi ont été affectés par les délais traditionnellement nécessaires pour prendre conscience de la situation et mettre en œuvre les mesures adéquates. L'orientation initialement expansionniste donnée à la politique budgétaire en 1993-94 n'a pas été totalement inversée dans la mesure où la croissance de l'activité et de l'emploi dans le secteur public ont régulièrement dépassé les prévisions, avec pour conséquence que la rigueur budgétaire a dû être opérée par le biais de mesures visant à freiner la demande des ménages. Analysée *a posteriori*, la politique budgétaire menée ces dernières années a donc tendu à se caractériser par des mises en application tardives et une maîtrise insuffisante des dépenses, ce qui s'est traduit par des niveaux d'imposition supérieurs à ceux prévus lors du lancement de la stratégie à moyen terme.

... mais l'assainissement des finances publiques a fait de sensibles progrès

Ces réserves étant faites, l'assainissement des finances publiques au Danemark se démarque des efforts faits dans les autres pays. Le Danemark a été en 1996 l'un des premiers pays de l'UE à satisfaire aux critères prévus par la procédure concernant les « déficits excessifs », applicable pendant les deux premières étapes de l'UEM. Le solde des administrations publiques est devenu excédentaire en 1997, et le rapport de la dette au PIB a été ramené de près de 80 pour cent en 1993 à moins de 60 pour cent en 1998. Le nouveau programme à moyen terme prévoit encore une augmentation de l'excédent budgétaire qui devrait atteindre, selon les estimations, $2\frac{1}{4}$ pour cent du PIB en 1999 et 3 pour cent en 2005. L'effort d'assainissement a été facilité par la vigoureuse reprise de la demande intérieure, qui s'est traduite par des recettes fiscales dynamiques mais qui

fait aussi peser une menace sur l'excédent si la croissance tombe en deçà de son taux tendanciel. Le niveau élevé de la fiscalité et la sensibilité de l'indemnisation du chômage à la conjoncture sont d'autres facteurs qui font que les finances publiques danoises réagissent plus que la moyenne à l'évolution du cycle. Globalement toutefois, sous réserve que les écarts par rapport au sentier de croissance prévu ne soient pas trop importants, le rythme d'assainissement devrait permettre au Danemark de satisfaire à ses obligations dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance et de se préparer simultanément à relever les défis démographiques qui se poseront à moyen terme.

***La maîtrise
des finances
des collectivités
locales doit être
renforcée***

Conformément au nouveau programme à moyen terme, la croissance de la consommation publique doit être limitée à 1 pour cent par an, et la part des bénéficiaires de transferts dans la population d'âge actif ramenée de plus de 24 pour cent aux alentours de 19½ pour cent, ce qui devrait permettre de réduire de 2 points de pourcentage le coefficient de pression fiscale. Il s'agit là d'objectifs ambitieux, qui ne pourront être atteints que si les dépenses publiques sont mieux maîtrisées. Un certain nombre de mesures ont été prises dans ce sens en 1997 et 1998, en ce qui concerne à la fois la consommation publique et les transferts aux ménages. Le rôle des collectivités locales est particulièrement déterminant, l'augmentation des dépenses de ce secteur au cours de la période 1993-98 ayant été financée par des relèvements d'impôts. Étant donné ce droit accordé aux municipalités et aux comtés de fixer les taux de leurs propres impôts, les accords passés entre l'administration centrale et les collectivités locales les ont placés dans une situation difficile au cours des cinq dernières années. L'accord conclu pour 1999 prévoit un certain nombre d'innovations pour renforcer le contrôle des dépenses, notamment des primes pour récompenser les abaissements des taux d'imposition. Si l'on en juge cependant d'après les chiffres récents de la fiscalité et des dépenses, cet accord n'a pas davantage été respecté que les précédents, ce qui souligne la nécessité de prévoir un système plus structuré limitant plus strictement le budget et incitant plus vigoureusement les municipalités et les comtés à reconsidérer

d'un œil critique leurs dépenses et à freiner la tendance à l'alourdissement de la fiscalité.

Les dispositifs de transferts ont été modifiés mais les contre-incitations restent fortes

Les transferts totaux des administrations publiques ont diminué de 4 points de pourcentage par rapport au PIB depuis leur point haut de 1993. Le durcissement des critères d'éligibilité et de disponibilité pour l'emploi, conjugué à une forte demande de main-d'œuvre, a entraîné un net recul des indemnités de chômage et une réduction de la portée des dispositifs de congés rémunérés. Les autres transferts à la population d'âge actif n'ont cependant pas été diminués. En particulier, le nombre de personnes demandant à bénéficier des systèmes de retraite anticipée a continué d'augmenter. Pour endiguer la forte hausse du nombre de bénéficiaires de transferts, les autorités danoises se sont surtout employées à réduire le nombre de personnes demandant à bénéficier de prestations d'assurance maladie, qui conduisent à l'octroi de pensions d'invalidité et à une passivité permanente à l'égard du marché du travail. Elles ont également encouragé une organisation du travail plus flexible pour les travailleurs âgés et pour ceux dont l'aptitude au travail est inférieure à la moyenne, en offrant des subventions de salaires et en comptant sur les partenaires sociaux pour intégrer ce type d'emplois dans le processus de négociation de salaire. Ces initiatives, quoique partielles, sont les bienvenues. Cette stratégie ne s'attaque cependant pas aux contre-incitations inhérentes aux dispositifs de transferts, auxquelles il conviendrait de s'attaquer en priorité. Ces contre-incitations sont relativement fortes par rapport aux autres pays et sont généralement surtout sensibles pour les travailleurs faiblement rémunérés, qui n'ont guère intérêt à sortir du chômage pour prendre un emploi et qui passent souvent du chômage à la retraite anticipée. Il est nécessaire de mieux inciter ces personnes à rester dans la population active et affronter la concurrence sur le marché du travail. Outre le relèvement de l'âge à partir duquel il est possible de prétendre à la retraite anticipée, il est essentiel à cet égard d'abaisser les taux de remplacement et de faire en sorte que les salaires soient plus sensibles aux fluctuations de la demande.

La réforme fiscale 1998-2002 devrait servir à améliorer la situation des marchés des capitaux et du marché du travail

Les deux réformes fiscales de 1987 et 1994 ont élargi l'assiette d'imposition et abaissé les taux marginaux applicables aux paiements d'intérêts qui sont passés de près de 60 pour cent en moyenne à 46 pour cent généralement en 1998. Ces réformes ont empêché les taux d'intérêt réels après impôt de tomber à zéro ou même moins, ce qui a contribué à lisser le cycle économique. Néanmoins, outre le niveau globalement élevé des taux d'imposition, qui implique des taux d'imposition marginaux effectifs élevés pour les travailleurs à faible salaire, le système fiscal danois présente aussi des faiblesses, notamment en ce qui concerne le traitement du revenu du capital. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de modifications ont été adoptées par le Parlement en juin 1998. Cette réforme, qui s'applique à la période 1998-2002, constitue un autre pas important vers l'amélioration des incitations à l'épargne, la valeur fiscale des paiements d'intérêts déductibles ayant été ramenée aux alentours de 32 pour cent en moyenne. Elle atténue aussi un certain nombre d'anomalies de la fiscalité du revenu du capital qui entraînaient de fortes disparités des taux d'imposition selon la nature de l'actif et la structure de la propriété, et qui ouvraient ainsi la voie à un arbitrage fiscal. La réforme devrait donc permettre un meilleur fonctionnement du marché des capitaux. En déplaçant l'assiette d'imposition, du travail vers les externalités environnementales («écotaxes»), et en concentrant les abaissements de taux sur les travailleurs les plus faiblement rémunérés, la réforme contribue aussi à atténuer des distorsions dans les secteurs les moins performants du marché du travail danois. Les derniers problèmes à régler concernent le niveau élevé et inchangé du taux marginal d'imposition des revenus positifs du capital et le taux d'imposition des sociétés, qui est supérieur à ceux des autres pays nordiques.

***La réforme
des politiques
actives
du marché
du travail
et de
l'enseignement
progresse
à un rythme
rapide***

La réforme structurelle au Danemark a été strictement organisée, des rapports étant régulièrement établis sur les progrès réalisés et les questions en suspens. Les avancées sont particulièrement nettes au niveau des politiques du marché du travail proprement dites, les deux premières étapes de la réforme dans ce domaine ayant été menées à bien et l'interface entre les politiques sociales et les politiques du marché du travail ayant été développée pour soumettre les bénéficiaires d'une assistance sociale à certaines des obligations auxquelles sont assujettis les chômeurs assurés. Une nouvelle série de règles a été adoptée en vue de la réalisation des objectifs d'ensemble inscrits dans le programme à l'horizon 2005. Ces textes prévoient la participation active et obligatoire des chômeurs après une année seulement de chômage (ou six mois pour les jeunes de 25 ans ou moins, ayant ou non achevé leur scolarité) et la réduction, de cinq à quatre ans, de la durée globale de l'indemnisation au titre du chômage et de la participation active obligatoire au marché du travail. Ils renforcent aussi l'application des règles relatives à la disponibilité pour un emploi. L'éducation et la formation des chômeurs doivent être conçues plus étroitement en fonction des besoins des employeurs. Ces mesures vont dans la bonne direction. Néanmoins, leur incidence sur le chômage structurel serait plus forte si la durée globale de l'indemnisation au titre du chômage et de la participation active obligatoire au marché du travail était encore réduite. La réduction des aides publiques dont bénéficient les branches d'activité saisonnières et fortement conjoncturelles par le biais de l'assurance chômage, en liant par exemple les cotisations à l'utilisation antérieurement faite du système, et la mise en place de taux de remplacement décroissants à mesure que s'allonge la durée du chômage auraient une incidence sur la situation du marché du travail sans compromettre gravement les objectifs d'équité. Ce serait notamment le cas si la formation du capital humain devait s'améliorer à la suite des recommandations qui se dégageront du vaste examen qualitatif du système éducatif auquel les autorités danoises ont récemment procédé.

La concurrence s'est intensifiée sur le marché des produits mais la réforme des services d'intérêt public doit être plus précisément définie

La concurrence s'est intensifiée sur les marchés de produits avec la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la concurrence, qui prend en compte le principe de l'interdiction généralement utilisé au sein de l'Union européenne. Il devrait être ainsi plus facile de faire plier la résistance au changement structurel et d'améliorer l'utilisation des ressources. Néanmoins, la loi n'annule pas certains textes sectoriels, dont il faudrait analyser plus précisément l'effet anticoncurrentiel. Plusieurs mesures ont déjà été prises dans ce sens, la toute dernière étant la loi sur les télécommunications, aux termes de laquelle l'entreprise en place, bien qu'occupant une position dominante, a vu ses pouvoirs limités. Cette stratégie n'a pas encore été étendue au secteur des transports, dans lequel les réglementations entravent la restructuration nécessaire du réseau ferroviaire et empêchent le développement de services d'autocars pour les longues distances, ce qui limite le choix des consommateurs. Le secteur énergétique est encore fortement réglementé, les producteurs étant protégés aussi bien de la concurrence de l'étranger que de la concurrence interne. Le récent effort d'ouverture du marché ne constitue qu'une mesure minimale pour satisfaire aux obligations imposées par les directives de l'UE, et le Danemark n'est toujours pas au diapason de ses voisins. Un contexte parfaitement concurrentiel laisserait augurer de très importantes retombées positives pour les ménages et l'industrie.

Le logement a joué un rôle déterminant dans les politiques de stabilisation, de distribution et d'affectation des ressources

Le marché du logement, qui fait l'objet du chapitre spécial, a joué un rôle particulièrement important dans les politiques de stabilisation et les politiques structurelles du Danemark. Le marché du logement danois est fortement conjoncturel, avec d'importantes répercussions sur l'ensemble de l'économie. Les prix des logements sont très sensibles aux modifications des taux d'intérêt et des impôts, et le patrimoine résidentiel agit plus fortement à court terme sur la consommation privée que dans la plupart des pays de l'OCDE. L'investissement résidentiel est lui aussi fortement conjoncturel. La sensibilité de la demande de logement aux conditions de financement a été mise à profit par les gouvernements pour stimuler ou freiner l'activité. La demande de logement a donc fait partie intégrante du mécanisme de transmission par l'intermédiaire duquel on

utilise les politiques budgétaires pour agir sur l'économie. Le fait que le logement ait été l'une des principales cibles des politiques de protection sociale s'est traduit par d'importants engagements budgétaires, les objectifs de redistribution du revenu ayant entraîné l'octroi à 22 pour cent de l'ensemble des ménages d'allocations logement assujetties à un critère de ressources. Parallèlement, l'encadrement des loyers, qui existe de longue date, conjugué à un traitement fiscal préférentiel et à des subventions directes, a eu de sérieuses répercussions sur l'efficience de l'affectation des ressources nationales. Lorsque les loyers sont fondés sur les coûts historiques de construction et de financement, les prix ne jouent plus leur rôle de mécanisme d'équilibrage du marché, l'affectation des ressources se faisant en fonction de files d'attente ou de l'acquisition de droits d'ancienneté. Les différences de loyer qui en résultent réduisent la mobilité tant au niveau de l'habitat qu'au niveau du marché du travail, les ménages restant dans des appartements à faible loyer et de haute qualité.

L'investissement en logements locatifs privés est entravé par des réglementations...

L'investissement résidentiel au Danemark, à 3¼ pour cent du PIB, est maintenant relativement faible par rapport aux autres pays. Ceci tient en partie à la haute qualité des logements et au fait que les coûts que doivent supporter les propriétaires occupants se sont progressivement alignés sur ceux d'autres formes d'investissement. En règle générale, les droits de propriété dans ce segment du marché constituent d'importantes incitations à l'entretien et aux réparations. Néanmoins, l'encadrement des loyers dans le secteur du logement locatif privé social et construit avant 1992 se traduit par de graves inefficiences et a freiné l'offre de logements de ce type. L'entretien et la réfection du parc existant de logements locatifs privés en ont été affectés. Les investisseurs qui ont apporté de nouveaux biens locatifs sur le marché au cours des quinze dernières années ont principalement été des institutions bénéficiant de privilèges fiscaux, comme les fonds de pension et les compagnies d'assurance vie. Les autorités ont donc dû se substituer au secteur privé pour engager les fortes dépenses qu'exigeaient la rénovation et la modernisation de l'ancien parc de logements locatifs. Le programme de rénovation urbaine des années 90, d'un montant de 18 milliards de

couronnes, a engagé près de 11 à 12 milliards de fonds publics à des conditions de financement et d'aide individuelle encore plus favorables que celles qui sont offertes partout ailleurs dans le secteur résidentiel.

***... qui empêchent
la mobilité
et perpétuent
les inégalités***

Bien que les considérations de redistribution du revenu restent l'une des pierres angulaires des stratégies en matière de logement, certains aspects des politiques mises en œuvre ont eu des résultats contraires à ce qui avait été prévu. L'encadrement des loyers a abouti à un système dans lequel les privilèges, une fois obtenus, peuvent être perpétués par le biais d'opérations de troc et de droits de sous-location dans les logements locatifs privés, et par des droits d'ancienneté et de transmission dans les logements sociaux. De plus, les contrôles de loyer se sont traduits par d'importantes plus-values pour les propriétaires occupants dans les grandes zones métropolitaines. Les droits de propriété dans le secteur des logements occupés par leur propriétaire ont entraîné une fragmentation de la population, les familles à revenu élevé ayant quitté le marché locatif pour accéder à la propriété tandis que les groupes à faible revenu et les personnes extérieures au marché du travail devenaient de plus en plus nombreux sur le marché locatif. Introduite dans un souci de redistribution, l'allocation logement individuelle tend à être tout autant fonction de l'âge que du revenu.

***La réforme
du secteur
résidentiel devrait
s'attaquer en
priorité à
la discrimination
fiscale,
aux subventions
et à
l'encadrement
des loyers***

Le cadre de la politique danoise en matière de logement est resté remarquablement constant au cours des vingt dernières années, malgré ses effets de distorsion manifestes sur l'affectation des ressources et son impact non-différencié sur la distribution du revenu. On reconnaît cependant de plus en plus la nécessité de préciser les objectifs des interventions des pouvoirs publics et d'examiner l'efficacité des dispositifs de soutien dont l'application est générale et non ciblée. Il est possible que les distorsions existant sur le marché résidentiel au Danemark ne soient pas pires que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, mais des initiatives pourraient être prises qui amélioreraient sensiblement les résultats économiques :

- *Poursuivre la réforme des systèmes d'imposition et de transfert pour améliorer l'affectation des ressources et l'équité* : il conviendrait de rééquilibrer les impôts et les subventions implicites à l'accession à la propriété pour veiller à ce que la fiscalité soit neutre vis-à-vis des différentes formes d'investissement financier. Si l'on souhaitait une différenciation entre les différents segments du marché du logement, il conviendrait de recourir à des subventions directes, même si, en règle générale, les subventions à l'investissement dans la pierre ne semblent plus justifiées et devraient être progressivement éliminées. Il serait alors possible de fournir des aides au logement par le seul biais de l'allocation logement individuelle, à condition de la reformuler pour éliminer toute contre-incitation intrinsèque à la participation au marché du travail et à l'épargne.

- *Modifier le système fiscal pour réduire la contribution du marché du logement à l'instabilité macroéconomique* : en imposant de la même manière le revenu immobilier et celui des investissements financiers, on atténuerait les fluctuations du patrimoine des ménages et on tempérerait le caractère fortement conjoncturel dont témoigne le marché des logements occupés par leurs propriétaires. (Cette mesure devrait aussi s'appliquer aux autres secteurs auxquels ont été étendus les droits de propriété.)

- *Démanteler l'encadrement des loyers et étendre les droits de propriété pour améliorer la mobilité et l'entretien* : il conviendrait de supprimer les contrôles de loyer dans le secteur des logements locatifs sociaux et privés, en laissant les loyers refléter les différences sous-jacentes de qualité et les préférences pour favoriser l'entretien et des améliorations de base. Plus généralement, l'introduction de droits de propriété élargis dans le logement social et coopératif, par l'autorisation de la libre négociation des parts, permettrait à ce secteur d'être mieux à même de concurrencer sur un pied d'égalité celui des logements occupés par leurs propriétaires, et ce, sur tout l'éventail des tranches de revenu. La toute première urgence doit être d'améliorer les processus de contrôle des coûts dans le cadre des projets de rénovation urbaine, notamment en

exigeant un financement marginal plus important de la part des propriétaires et des locataires.

- *Poursuivre le processus de décentralisation* : si l'on tient toujours fortement à ce que les pouvoirs publics interviennent dans le secteur du logement, il faudrait veiller à développer la décentralisation des politiques suivies dans ce domaine pour permettre aux municipalités d'apprécier les dépenses à ce titre par rapport à leurs autres priorités.

En résumé, les perspectives à long terme sont satisfaisantes mais le seraient davantage si de nouvelles réformes étaient engagées

Lorsque l'on évalue les performances récentes de l'économie danoise dans leur ensemble, il est manifeste que l'assainissement des finances publiques, la crédibilité de la politique monétaire et le programme de réformes structurelles ont très largement réussi à créer les conditions d'une croissance à long terme. Les ressources sont actuellement soumises à de très fortes tensions et des mesures délibérées ont été nécessaires pour empêcher la concrétisation de tensions inflationnistes. La réalisation des objectifs très ambitieux fixés dans le domaine de la stabilisation budgétaire dépend maintenant de l'ampleur de la réaction éventuelle de l'épargne privée aux réformes du système fiscal. Dans une perspective plus éloignée, les réformes apportées à la fiscalité, aux politiques actives du marché du travail, au système éducatif et au cadre de la concurrence contribuent à élargir la capacité de croissance. Conjugués à des mesures visant à lever les fortes contre-incitations inhérentes aux multiples transferts auxquels peut prétendre la population d'âge actif, à de nouvelles réformes des services d'intérêt publics et à des mesures propres à rendre plus efficient le fonctionnement du marché du logement, les objectifs économiques et sociaux auraient des chances encore plus grandes de pouvoir être atteints.

I. Évolution récente et perspectives

Après quatre années de croissance largement supérieure au potentiel, l'activité économique du Danemark a commencé à se ralentir pour revenir à un rythme plus tenable. Comme tout au long de la phase d'expansion, la demande intérieure reste l'élément moteur (tableau 1) et les conditions monétaires continuent de soutenir l'activité. Néanmoins, la politique budgétaire a été durcie pour préparer un « atterrissage en douceur » après que le premier semestre de 1998 ait été marqué par un taux de croissance de la demande intérieure proche de 4 pour cent et une montée très rapide des tensions sur le marché du travail. Un conflit du travail de grande ampleur s'est déclaré au printemps, concernant près d'un cinquième de la population active, et n'a pu être réglé que grâce à l'intervention

Tableau 1. **Principales composantes de la demande**
Pourcentage de variation par rapport à la période précédente

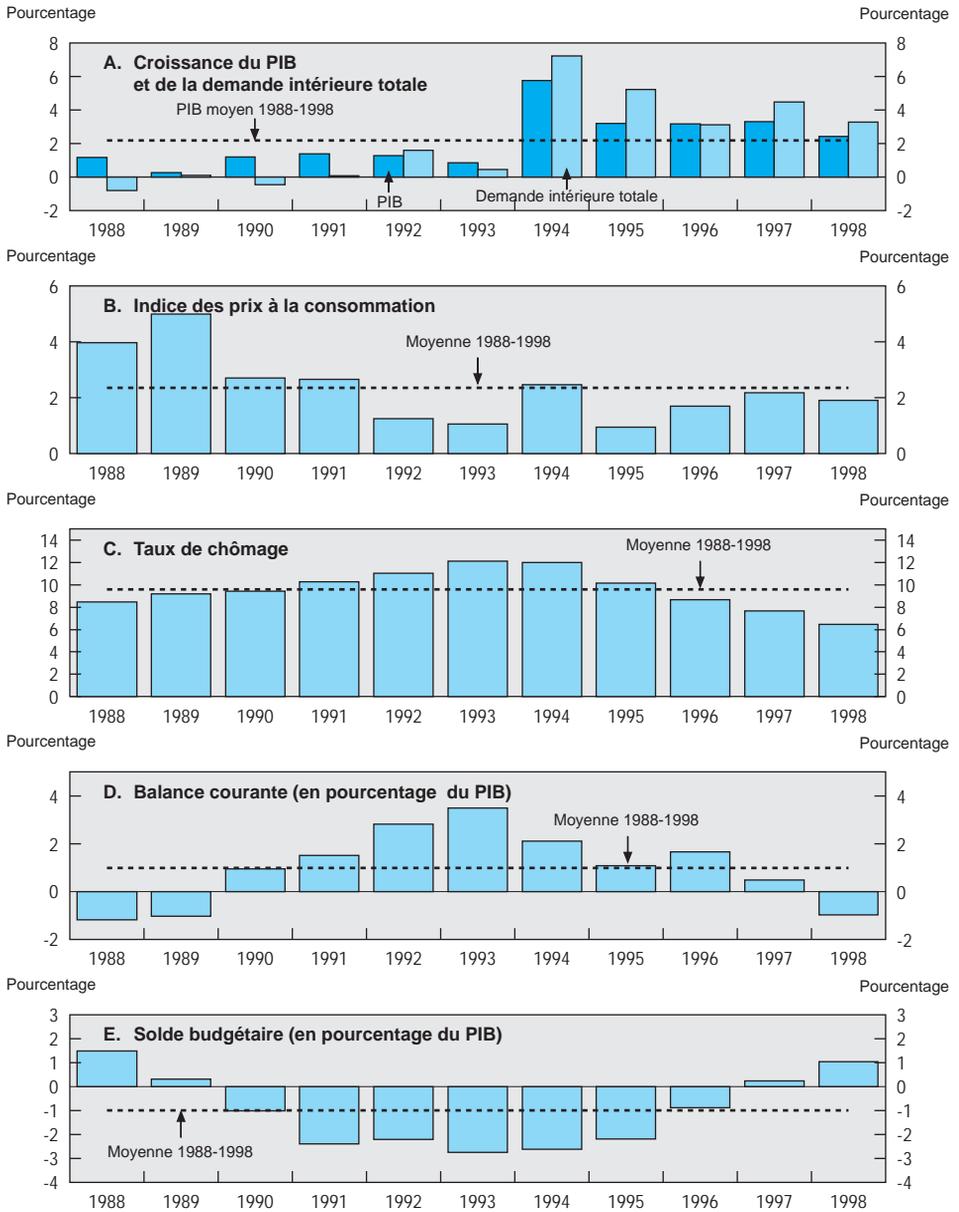
	1994	1995	1996	1997	1997 ¹		1998 ¹
					I	II	I
Consommation privée	7.1	3.2	2.7	3.6	2.3	0.6	2.4
Consommation publique	2.9	2.4	2.4	2.2	0.8	1.1	0.8
Formation brute de capital	7.4	12.3	4.8	10.4	6.8	2.1	5.9
<i>Dont :</i>							
Logement	8.1	3.2	5.0	8.8	3.9	3.0	-1.7
Entreprises	7.2	15.9	3.7	12.0	8.8	1.8	9.1
Variation des stocks ²	1.1	0.4	0.1	-0.2	0.2	0.0	0.3
Demande intérieure	7.2	5.2	3.1	4.5	2.6	1.7	2.4
Exportations de biens et services	8.2	4.7	4.2	4.3	1.8	4.4	-3.4
Demande totale	7.5	5.1	3.4	4.4	2.4	2.4	0.8
Importations de biens et services	13.2	10.8	4.2	7.6	4.0	5.2	-0.4
PIB	5.8	3.2	3.2	3.3	1.8	1.4	1.2

1. Corrigé des variations saisonnières.

2. Contribution au PIB.

Source : OCDE.

Graphique 1. Résultats macroéconomiques



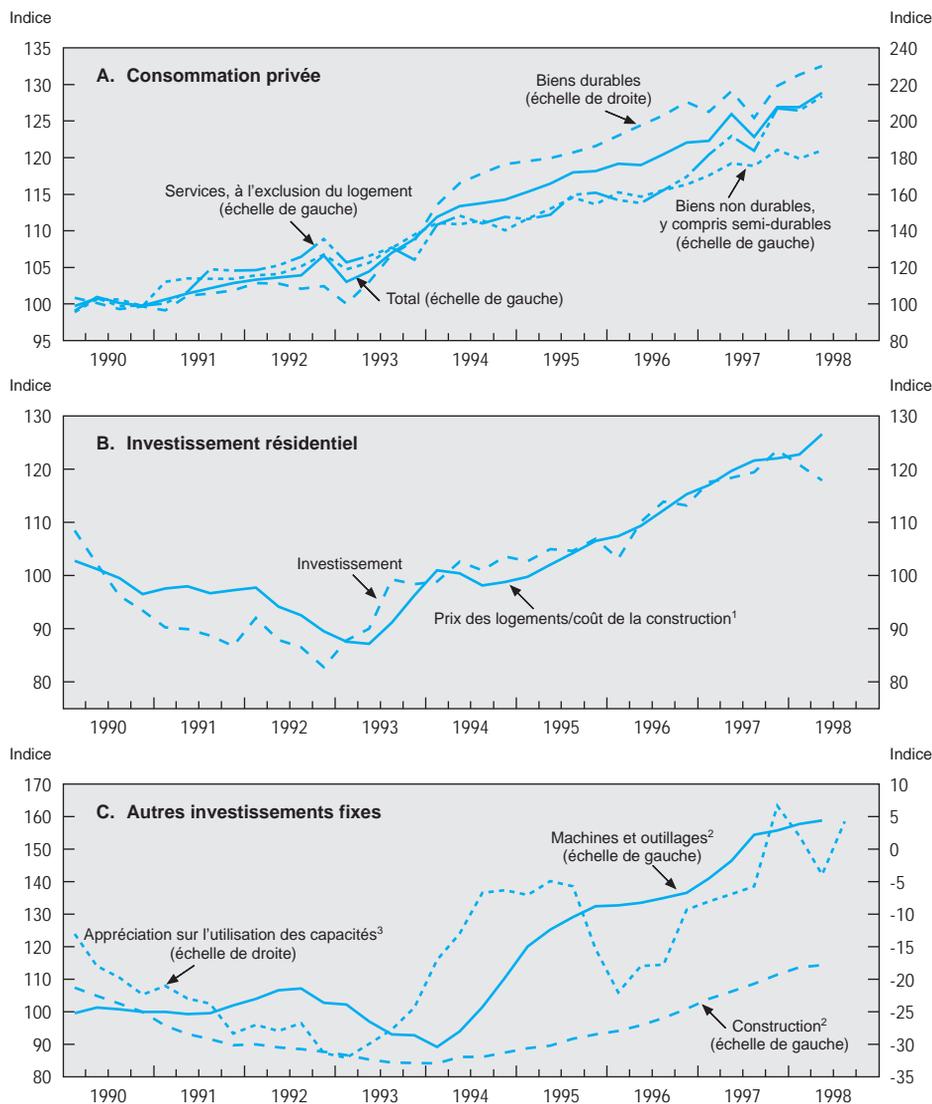
Source : OCDE.

des pouvoirs publics. L'accord final a tempéré l'accélération de la hausse des salaires – qui est encore faible pour un taux de chômage à peine supérieur à 6 pour cent – mais prévoyait une réduction de la durée du travail qui, si elle était imitée dans d'autres secteurs, serait très préjudiciable pour l'offre effective de main-d'œuvre, et de fait, pour la croissance potentielle. Le taux d'inflation est resté aux alentours de 2 pour cent en 1998 (graphique 1) mais la baisse des prix des importations et des matières premières compense le relèvement des impôts indirects et l'affaiblissement des gains de productivité, et le raffermissement de l'inflation sous-jacente gagnera progressivement les prix à la consommation. La production a été soumise à des contraintes de capacité et l'alourdissement des coûts unitaires de main-d'œuvre a continué de dégrader la compétitivité des produits danois, les exportateurs enregistrant toujours de fortes pertes de parts de marché, alors même que les effets négatifs de la crise asiatique entraînent un ralentissement de l'expansion des marchés d'exportation. Bien que la croissance du PIB paraisse devoir accuser une décélération, passant de près de 3½ pour cent en 1997 à moins de 2½ pour cent en 1998 avant de tomber aux alentours de 2 pour cent, suivant en cela le taux potentiel, tant en 1999 qu'en 2000, la croissance ne sera durablement équilibrée que si les mesures budgétaires récentes parviennent comme prévu à faire monter le taux de l'épargne privée et éviter que les très fortes tensions du marché du travail ne créent de nouvelles poussées inflationnistes.

Demande et production : réduction de la demande excédentaire

La croissance de la consommation privée s'est accélérée pour s'établir aux alentours de 3½ pour cent en 1997 (graphique 2, partie A), le taux d'épargne des ménages ayant continué de baisser. Les conditions financières sont restées plus expansionnistes qu'elles ne l'avaient jamais été depuis le début des années 90 (voir chapitre II), et la décrue des taux d'intérêt réels a donné un coup de fouet supplémentaire à la reprise du marché du logement. Les effets de patrimoine de la hausse des prix réels de l'immobilier – depuis le début de la reprise en 1993, ils ont augmenté de plus de moitié – pourraient expliquer au moins le tiers de la progression cumulée de la consommation privée. Dans le même temps, le rapport des prix des logements aux coûts de la construction a atteint son point le plus haut depuis le début des années 90 (graphique 2, partie B), retrouvant presque son niveau de la période de très vive expansion du milieu des années 80, de sorte qu'il est souvent plus avantageux de construire un logement que de l'acheter sur le marché secondaire. Soutenu par la vive progression des revenus et la faiblesse des taux d'intérêt à long terme, l'investissement résidentiel a de ce fait progressé au rythme de 9 pour cent en 1997.

Graphique 2. **Demande privée**
Indice 1990 = 100, corrigé des variations saisonnières



1. Prix moyen d'un logement individuel divisé par le coût moyen de la construction résidentielle.
2. Moyenne mobile sur quatre trimestres.
3. Chiffre net, part des entreprises soumises à des capacités moins part des entreprises ne connaissant pas de contraintes de capacités.

Source : Statistics Denmark.

L'expérience des précédentes reprises donne à penser qu'en l'absence de mesures correctives, les prix des logements et la consommation auraient probablement continué d'augmenter à un rythme rapide, poussés par la hausse des prix des actifs et les conditions expansionnistes des marchés financiers. Les efforts de stabilisation ont donc dû être axés sur la demande privée. En mai 1997, les droits d'accise sur les automobiles et les droits de transaction sur les achats de logements ont été relevés. De nouvelles mesures ont été prises en octobre 1997, qui ont renforcé de $\frac{1}{4}$ de point de PIB l'incidence négative exercée sur la demande par le budget 1998. Parmi ces mesures figuraient des compressions des dépenses publiques, une cotisation obligatoire temporaire au régime de pension égale à 1 pour cent des gains, et des dispositifs visant à freiner le volume des transactions sur le marché résidentiel avec un relèvement des droits de timbre sur les emprunts hypothécaires. Néanmoins, la croissance de la demande intérieure se poursuivant au même rythme et étant même encore accélérée par la baisse des taux d'intérêt à long terme et le recul des prix du pétrole, de nouvelles mesures de stabilisation se sont révélées nécessaires au début de 1998. La valeur fiscale de la déduction des paiements d'intérêt a été réduite, cependant que les privilèges fiscaux dont bénéficie l'épargne personnelle constituée en vue de la retraite voyaient leur champ d'application se rétrécir et que la cotisation temporaire au régime de pension était rendue permanente. Les principaux éléments de ce train de mesures (« plan Whitsun »), destiné à relever le niveau à long terme de l'épargne privée, doivent progressivement être mis en œuvre jusqu'en 2002. La stabilisation à court terme doit principalement résulter des effets traditionnellement forts de capitalisation qu'entraîne une réduction des déductions fiscales sur les prix des logements, avec les conséquences qui en découlent sur l'investissement résidentiel et la consommation privée.

L'adoption de la proposition de réforme fiscale au début de l'été 1998 a été suivie par une sensible érosion de la confiance des consommateurs, notamment en ce qui concerne l'achat de gros équipements ménagers. Bien que l'effet négatif de la réforme fiscale de 1998, du fait de la réduction de la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts, ait été partiellement neutralisé par une nouvelle baisse de près d'un point de pourcentage des taux d'intérêt à long terme, la hausse des prix des logements ne s'en est pas moins modérée, le troisième trimestre de 1998 étant même marqué par un léger repli. La progression de l'investissement résidentiel devrait de ce fait se ralentir aux environs de 4 pour cent, cependant que l'activité économique était freinée par les puissants effets de patrimoine exercés sur la consommation privée (voir chapitre IV). Le léger recul du taux d'épargne des ménages au cours des deux dernières années a pris fin et devrait faire place à une légère augmentation sur l'ensemble de l'année 1998. Néanmoins, les dépenses des personnes physiques continuent d'être soutenues par la progression de l'emploi et des salaires réels, ainsi que

par la faiblesse sans précédent des taux d'intérêt. Au total, on prévoit pour 1998 une progression de la consommation privée de 3¼ pour cent.

La forte croissance de l'investissement fixe des entreprises s'est poursuivie tant en 1997 qu'en 1998, de sorte que le rapport de l'investissement global au PIB s'est rapproché de son précédent point haut de 1986. Alors qu'au tout début de la reprise les investissements des entreprises avaient principalement porté sur du matériel, le taux élevé d'utilisation des capacités (graphique 2, partie C) a de plus en plus contraint les producteurs à développer leur potentiel par des investissements en structures. Par ailleurs, l'investissement dans l'ensemble des activités de construction s'inscrit en baisse, en raison de l'achèvement d'importants projets d'infrastructure tels que le pont sur le Grand Belt entre les îles de Sjælland et de Fionie, cependant que les activités liées au viaduc qui doit traverser le Sund pour relier le Danemark à la Suède sont de plus en plus ralenties et ne s'achèveront que dans les premières années du prochain siècle. De plus, les investissements dans les gisements pétroliers de la mer du Nord sont actuellement particulièrement importants et devraient être réduits en 1999. Les investissements publics n'ont pratiquement pas augmenté depuis le début de 1997, les dépenses publiques au titre de projets de génie civil et de la construction ayant été freinées pour éviter une surchauffe du secteur de la construction.

Les exportations de produits manufacturiers ont bénéficié de l'accélération de la croissance des marchés d'exportation en 1997, mais elles ont marqué le pas depuis le début de 1998 sous l'effet du ralentissement de l'activité internationale lié à la crise asiatique et aux turbulences financières qui en ont été la conséquence. La perte de parts de marché des exportations de biens s'est poursuivie, avec un fléchissement de 3¼ pour cent en 1997 (tableau 2), et on prévoit un recul de même ampleur en 1998. Les pertes de parts de marché peuvent s'expliquer par une dégradation de la compétitivité, due au renforcement du taux de change effectif nominal depuis le milieu de 1997 et de la progression relativement rapide des coûts unitaires de main-d'œuvre au Danemark. Depuis le début de 1997, la hausse des salaires est plus forte que chez les partenaires commerciaux du pays, et les gains de productivité du travail se sont ralentis. A cela s'ajoute le fait que la croissance de la demande intérieure a été plus rapide que chez les partenaires commerciaux du Danemark, ce qui a encouragé les producteurs danois à servir en priorité le marché intérieur¹.

Les importations ont réagi de manière particulièrement accusée à l'augmentation de la demande d'investissements et de produits intermédiaires (tableau 3), ainsi qu'aux effets exercés sur la demande par la consommation privée. Bien que les importations énergétiques aient continué de baisser, le Danemark couvrant de mieux en mieux ses besoins grâce à la production de la mer du Nord, la balance commerciale s'est dégradée, particulièrement au début

Tableau 2. **Exportations de biens et services**
 Pourcentage de variation par rapport à la période précédente

	1994	1995	1996	1997	1998
					I ¹
Exportations de biens	8.9	4.3	3.8	4.7	4.6
<i>Dont :</i>					
Produits agricoles	10.1	-2.6	-1.4	9.6	..
Machines et instruments	12.2	10.1	4.9	7.4	..
Autres produits manufacturés	4.7	7.6	1.8	5.8	..
Ensemble des produits manufacturés	7.3	8.2	2.5	6.7	..
Combustibles minéraux et lubrifiants	26.5	-5.4	23.8	3.6	..
Exportations de services	7.8	5.9	11.8	1.4	-12.3
Ensemble des biens et services	8.6	4.8	6.1	3.7	-0.4
Produits manufacturés					
Prix relatifs à l'exportation	1.3	1.0	-0.3	-0.9	-2.4
Coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre	4.8	7.1	-1.3	0.1	3.2
Croissance des exportations	7.7	8.8	3.0	3.3	7.5
Croissance des marchés	10.9	10.7	8.0	9.1	3.2
Résultats à l'exportation	-2.9	-1.7	-4.6	-5.4	4.2
<i>Pour mémoire :</i>					
Résultats à l'exportation, ensemble des biens	-1.4	-2.5	-4.3	-3.2	1.6

1. Corrigé des variations saisonnières.

Source : Statistics Denmark; OCDE.

Tableau 3. **Importations de biens et services**
 Pourcentage de variation en volume d'une année sur l'autre

	1995	1996	1997	1997		1998
				I	II	I
Importations de biens	5.1	1.2	7.6	7.8	7.4	7.8
<i>Dont :</i>						
Matières premières	7.4	-1.5	10.2	9.1	10.2	..
Énergie	-5.7	-1.2	6.1	12.0	0.6	..
Biens d'équipement	11.9	4.5	7.2	6.5	7.3	..
Matériel de transport	8.2	4.8	10.9	11.3	12.0	..
Biens de consommation	4.5	3.8	8.8	11.0	7.7	..
Importations de services	7.8	3.3	8.5	6.9	10.0	-4.2
Ensemble des biens et services	5.8	1.8	7.8	7.6	8.1	4.5
<i>Pour mémoire :</i>						
Demande intérieure totale	5.2	3.1	4.5	4.8	4.1	3.3
Pénétration des importations ¹	35.1	35.4	36.9	36.7	34.1	37.4
Consommation privée de biens, hors achats d'automobiles	12.5	12.0	5.4	4.1	4.5	13.6

1. Importations totales rapportées à la demande intérieure totale.

Source : Statistics Denmark.

Tableau 4. **Balance des opérations courantes**

En milliards de couronnes danoises

	1994	1995	1996	1997	1998
					I
Balance commerciale	45.6	36.6	43.7	35.7	8.4
Services non facteurs	10.6	10.9	10.6	0.5	-2.7
Revenu net des investissements	-30.7	-27.0	-26.8	-21.1	-12.2
Transferts unilatéraux	-8.5	-9.6	-9.8	-8.9	-2.9
Opérations courantes	17.0	10.8	17.7	6.1	-9.5
<i>Pour mémoire :</i>					
En pourcentage du PIB	1.8	1.1	1.7	0.5	-1.6

Source : Danmarks Nationalbank; OCDE.

de 1998 (tableau 4). Conjugué à l'accroissement des transferts vers l'étranger, ce facteur s'est traduit par une détérioration régulière de la balance des opérations courantes, qui est devenue déficitaire en 1998.

Les tensions augmentent sur le marché du travail mais l'inflation reste stable

La reprise économique a été soutenue par une vigoureuse réaction de l'offre dans les secteurs des industries manufacturières et de la construction ainsi que dans les services privés (tableau 5). Le cycle arrivant à maturité, la croissance a été marquée par un ralentissement des gains de productivité et une accélération de la progression de l'emploi, dont le rythme est monté jusqu'à 2 pour cent en 1998 malgré l'affaiblissement de la demande. La croissance étant largement assise, le chômage a reculé un peu plus vite parmi les travailleurs non qualifiés et les femmes que parmi les travailleurs qualifiés et les travailleurs non manuels (graphique 3, partie A). En termes sectoriels, l'emploi a progressé tout autant dans le secteur public que dans le secteur privé, l'expansion ayant été essentiellement d'origine intérieure. Dans le secteur privé, les branches les plus dynamiques ont été les services et la construction, l'emploi dans les industries manufacturières restant pratiquement stationnaire. Sur les quelque 100 000 nouveaux emplois créés en 1997 et 1998, environ le tiers a été le fait du secteur public, les deux autres tiers ayant concerné les industries privées de services.

L'offre de main-d'œuvre a fortement augmenté en 1997 et a continué de s'accroître modérément en 1998, bien qu'elle ait seulement retrouvé le niveau qui était le sien au début de la reprise en 1994. Le récent élargissement de l'offre de main-d'œuvre – outre qu'il s'agit d'une réaction conjoncturelle normale –

Tableau 5. **Croissance de la valeur ajoutée par secteur**
 Pourcentage de variation par rapport à la période précédente¹

	Part en 1994	1995	1996	1997	1998
					I
Agriculture et pêche	4.0	9.4	-2.0	2.1	1.3
Industries extractives et off-shore	1.2	5.4	13.6	13.8	-6.2
Industrie manufacturière	16.0	4.4	4.0	2.8	1.2
Électricité, gaz et eau	2.1	7.4	5.2	-2.7	-8.1
Construction	4.1	0.9	6.3	6.8	1.3
Services privés	51.8	2.4	1.8	3.1	1.9
Secteur public	20.7	2.6	1.8	2.2	0.6
Ensemble de l'économie	100.0	3.1	2.4	3.0	1.1
<i>Pour mémoire :</i>					
Croissance de la productivité, ensemble de l'économie		1.8	1.9	1.0	0.2

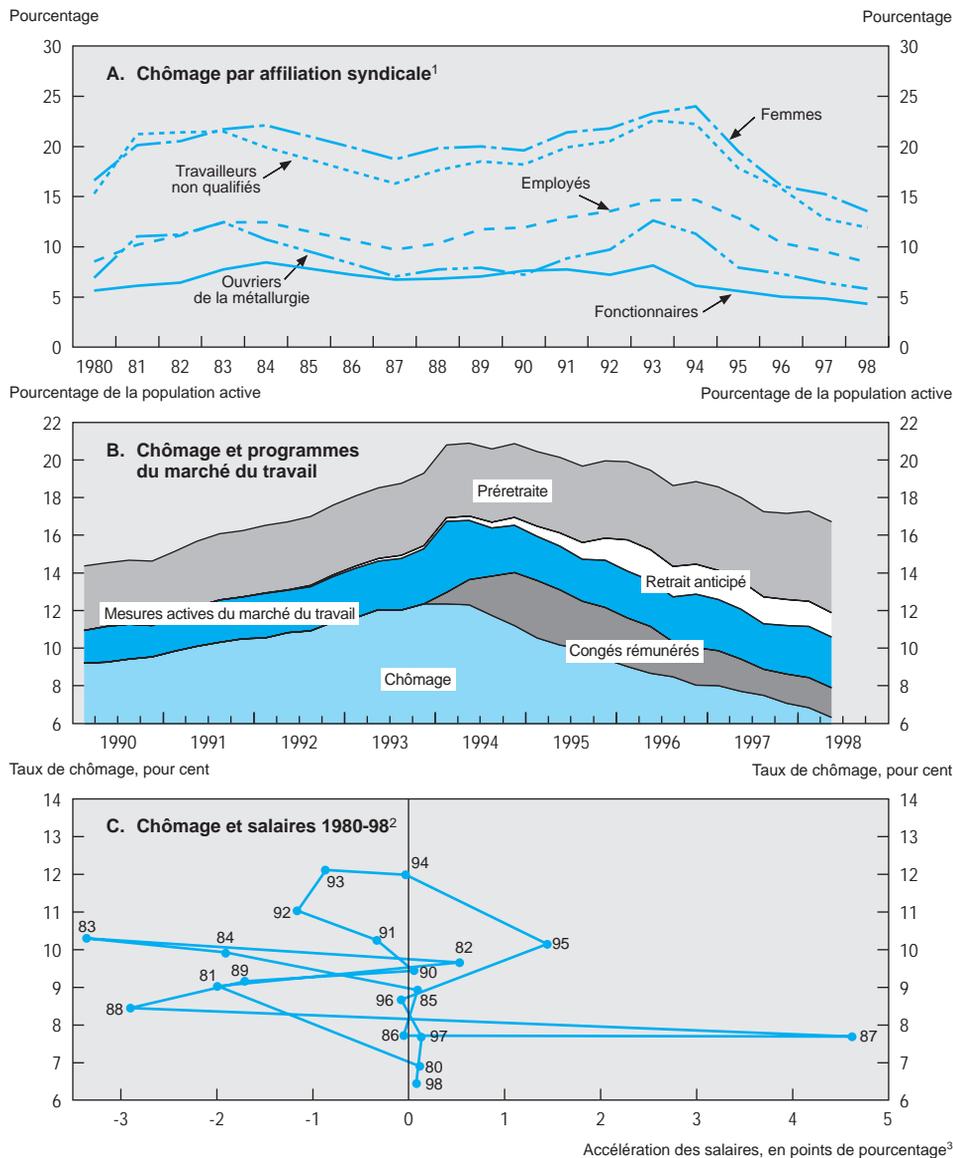
1. Aux prix des facteurs. Corrigé des variations saisonnières pour les données semestrielles.

Source : Statistics Denmark.

résulte de la suppression du dispositif de retrait anticipé des chômeurs de longue durée, qui a jusqu'à présent réduit le nombre de participants d'environ 10 pour cent (graphique 3, partie B). La baisse des prestations et le durcissement des règles d'éligibilité ont pour leur part réduit de près de moitié par rapport au point haut de 1995 le nombre des bénéficiaires de dispositifs de congés rémunérés. En revanche, le nombre des participants aux programmes de préretraite est passé de 6½ pour cent en 1997 aux environs de 8 pour cent en 1998. Bien que la reprise économique soit arrivée à maturité, la participation aux programmes actifs du marché du travail, ainsi qu'aux dispositifs de retraite anticipée et de préretraite, reste très forte, avec un total de 300 000 personnes (10½ pour cent de la population active), soit seulement 8 000 de moins qu'au début de 1996 où elle avait atteint son point culminant. Le chômage déclaré a de ce fait diminué d'environ 25 000 personnes en 1997, puis à nouveau de 35 000 personnes (selon les estimations) en 1998, son taux s'établissant ainsi autour de 6¼ pour cent à la fin de 1998.

La progression des salaires devrait légèrement s'accélérer pour dépasser à peine 4 pour cent en 1998, malgré la rapide contraction du taux de chômage déclaré (graphique 3, partie C). La capacité de l'économie à préserver la stabilité du taux d'augmentation des salaires doit être appréciée dans le contexte des diverses réformes du marché du travail mises en œuvre au cours de la période 1993-98, qui ont manifestement contribué à faire reculer le taux de chômage structurel. Par ailleurs, la croissance de l'emploi est pour l'essentiel intervenue

Graphique 3. Chômage et programmes du marché du travail



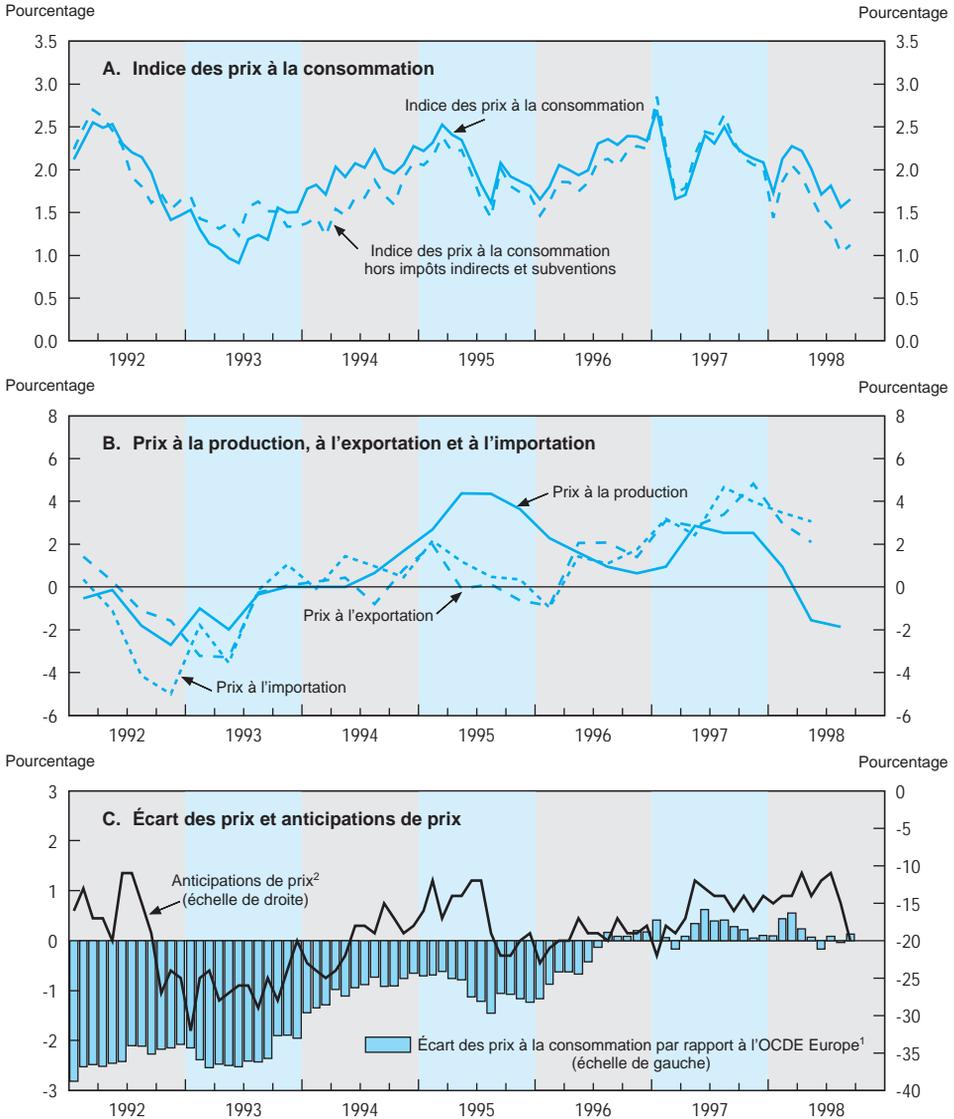
1. Chômeurs assurés en pourcentage du total des assurés de la caisse d'assurance chômage. Les données de 1998 correspondent à celles du premier semestre 1998.

2. Données estimées pour 1998.

3. Indice des salaires pour les salariés du secteur manufacturier.

Source : Statistics Denmark.

Graphique 4. **Évolution de l'inflation**
Variation en pourcentage sur 12 mois



1. OCDE Europe, Turquie non comprise.

2. En début de période. Personnes escomptant une inflation plus forte les douze prochains mois moins personnes escomptant une inflation moins forte.

Source : Statistics Denmark ; OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

dans les secteurs privés et publics de services et en dehors des industries manufacturières et du secteur de la construction, qui donnent traditionnellement le ton en matière de salaire. On commence cependant à constater des signes de fortes tensions sur le marché du travail. L'accord de salaire négocié entre la Confédération danoise des employeurs (DA) et la Confédération syndicale (LO) a été rejeté au printemps lors d'un vote syndical, ce qui a entraîné la grève de près de 20 pour cent de la population active. Le conflit a été résolu grâce à l'intervention du gouvernement et l'adoption d'une loi qui a allongé la durée des congés payés et celle du congé parental pour enfant malade par rapport à ce qui avait déjà été négocié. L'augmentation des coûts de main-d'œuvre que cela impliquait a été neutralisée par une réduction des relèvements convenus des taux de cotisation à la retraite et par l'annulation d'un remboursement que devaient effectuer les employeurs au régime d'assurance maladie². Bien que s'appliquant uniquement aux secteurs relevant de la LO et de la DA, l'extension de ces dispositions aux autres segments du marché du travail renforcerait encore les tensions déjà fortes qui s'exercent sur celui-ci. Les coûts globaux de main-d'œuvre ont été encore alourdis par la décision du gouvernement de relever le taux des cotisations à la sécurité sociale, d'un nouveau 1/4 de point de pourcentage en 1998, mais cette mesure sera inversée en 1999.

Depuis le milieu de 1994, la hausse des prix à la consommation se situe autour de 2 pour cent (graphique 4, partie A). En 1998, les relèvements des impôts indirects – en particulier sur l'énergie – ont ajouté environ 1/4 de point de pourcentage à la hausse des prix à la consommation, ce qui ne devrait pas empêcher le taux annuel d'inflation de revenir à un peu moins de 2 pour cent, la baisse des prix du pétrole et des produits de base, conjuguée à un raffermissement de 7 pour cent du taux de change effectif nominal depuis le milieu de 1997, ayant réduit les prix des importations (graphique 4, partie B). En ce qui concerne les tendances sous-jacentes, le ralentissement conjoncturel de la productivité et des tensions inflationnistes naissantes dues au durcissement du marché du travail ont tendu à se traduire par une accélération de l'inflation par rapport à la moyenne de l'OCDE depuis la dernière partie de 1996 (graphique 4, partie C).

Perspectives à court terme

Hypothèses de politique économique et environnement extérieur

La politique budgétaire devrait demeurer légèrement restrictive (avec une incidence négative sur la demande de l'ordre de 1/2 pour cent) en 1999 sous l'effet combiné de la réforme fiscale et des différents trains de mesures d'assainissement des finances publiques (tableau 6). Le projet de loi budgétaire pour

Tableau 6. **Hypothèses de politique économique et environnement extérieur**

	1997	1998	1999	2000
Politique budgétaire				
Solde financier des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	0.2	1.0	2.2	2.6
Variation du solde financier des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	1.1	0.8	1.1	0.4
<i>Dont</i> : Corrigée des influences conjoncturelles (en pourcentage du PIB)	0.7	0.7	1.4	0.7
Taux d'intérêt et de change				
Taux de change effectif nominal (indice 1991 = 100)	108.9	110.3	112.5	112.7
Couronnes par deutschemark	3.8	3.8	3.8	3.8
Taux allemands à trois mois	3.3	3.5	3.0	3.1
Taux danois à trois mois	3.7	4.1	3.6	3.6
Rendement des obligations danoises à dix ans	6.2	5.0	4.5	4.5
Croissance des marchés à l'exportation pour les produits manufacturés (en pourcentage)				
Total OCDE	9.9	5.4	5.5	6.2
Allemagne	10.1	6.4	5.2	6.1
Royaume-Uni	9.8	7.4	6.0	6.2
Suède	8.7	6.0	3.8	5.3
États-Unis	10.8	3.2	5.3	6.9
Progression des coûts unitaires de main-d'œuvre, dans les pays concurrents (en pourcentage) ¹				
Allemagne	-2.1	-1.3	0.9	1.1
Royaume-Uni	3.5	3.6	3.5	2.6
Suède	0.3	2.3	1.7	1.9
États-Unis	2.2	2.6	3.9	3.2

1. Coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur des entreprises.

Source : OCDE.

1999 incorpore un accord avec les collectivités locales qui, si l'on en juge d'après les budgets présentés, ne sera pas mis en œuvre comme prévu mais contribue néanmoins à freiner la progression des dépenses en 1999. En l'absence de toute déclaration des autorités, on suppose que la politique économique restera à peu près neutre en l'an 2000. Le taux de change effectif s'étant stabilisé après son appréciation du milieu de 1998, les conditions monétaires devraient continuer d'étayer la croissance, bien que le repli des taux d'intérêt à long terme se soit interrompu. Étant donné néanmoins la progression relativement rapide des coûts unitaires de main-d'œuvre au Danemark comparativement à ses partenaires commerciaux, la fermeté actuelle du taux de change nominal effectif de la couronne et les contraintes de capacité dans le secteur manufacturier, les exportateurs danois devraient continuer de perdre des parts de marché. A cela s'ajoute

le fait que les marchés extérieurs du Danemark ont vu, pour la plupart, leurs perspectives de croissance s'affaiblir et que la croissance globale des marchés d'exportation devrait diminuer de moitié sur la période 1997-99 pour dépasser à peine 4 pour cent.

Perspectives et risques à court terme

La configuration de l'offre et de la demande devrait rester fondamentalement inchangée (tableau 7), bien que les ménages paraissent devoir freiner leurs dépenses du fait du renforcement des incitations à l'épargne. Les perspectives d'emploi restent positives et de fortes augmentations des salaires réels devant intervenir, le revenu disponible réel des ménages devrait cependant augmenter suffisamment pour permettre tout à la fois un relèvement du taux d'épargne des ménages et une expansion de la consommation privée de l'ordre de 2 pour cent en 1999 et de 1/2 pour cent en 2000. L'investissement résidentiel pourrait encore

Tableau 7. **Perspectives à court terme**
Pourcentage de variation d'une année sur l'autre¹

	1997	1998	1999	2000
Consommation privée	3.6	3.2	2.1	1.5
Consommation publique	2.2	2.1	1.5	1.0
Investissement fixe brut	10.4	4.4	3.9	3.5
Entreprises	12.0	6.1	4.4	4.0
Secteur résidentiel	8.8	4.0	3.0	2.0
Public	2.4	-8.4	2.0	2.0
Demande intérieure finale	4.7	3.2	2.4	1.8
Variation des stocks ²	-0.2	0.1	0.0	0.0
Demande intérieure totale	4.5	3.3	2.4	1.8
Solde extérieur ²	-1.0	-0.8	-0.3	0.1
Exportations de biens et services	4.3	1.7	2.0	3.4
Importations de biens et services	7.6	3.9	3.0	3.3
Produit intérieur brut (prix du marché)	3.3	2.4	2.0	1.9
Déflateur de la consommation privée	2.2	1.9	2.5	3.0
Déflateur du PIB	1.9	1.6	2.7	3.3
Taux d'épargne des ménages	4.4	6.0	5.1	5.1
Solde des opérations courantes, en pourcentage du PIB	0.5	-1.0	-1.0	-0.9
Emploi total	2.3	1.8	0.9	0.4
Population active	1.2	0.5	0.4	0.2
Taux de chômage ³	7.7	6.5	6.0	5.9

1. A partir de 1998 prévisions de l'OCDE.

2. En pourcentage du PIB de l'année précédente.

3. Niveau, en pourcentage de la population active.

Source : OCDE.

afficher des taux de croissance positifs et l'on prévoit que l'investissement des entreprises restera soutenu en raison de l'alourdissement des coûts salariaux. Les importations continueront d'augmenter plus vite que les exportations et la contribution du solde extérieur à la croissance restera négative. La croissance du PIB global devrait se stabiliser autour de 2 pour cent, niveau proche du taux potentiel, jusqu'à la fin de la période couverte par les prévisions. Dans la mesure où l'on prévoit une croissance de l'emploi d'un peu moins de 1 pour cent en 1999 et d'un tiers de point en 2000, le chômage devrait reculer encore pour s'établir en dessous du NAWRU, l'économie continuant ainsi de tourner à pleine capacité et les ressources étant soumises à de très fortes tensions.

Outre le contexte international, les principaux risques qui menacent ces prévisions sont ceux de résultats à l'exportation encore moins favorables que prévu, de tensions inflationnistes plus fortes et d'une progression de la demande intérieure plus rapide. Le niveau actuellement élevé des coûts risque d'être préjudiciable aux exportateurs danois à un moment où la croissance des marchés d'exportation tend à se ralentir, ce qui pourrait conduire à des pertes de parts de marché plus importantes que prévu et à un affaiblissement de la balance des opérations courantes. L'investissement des entreprises et les perspectives de l'emploi pourraient également en souffrir. Si les réformes récemment proposées concernant le marché du travail étaient moins efficaces, en termes de gains de flexibilité, que celles de 1994-96, le faible niveau du chômage conjoncturel pourrait entraîner une élévation des coûts salariaux qui nuirait aux exportations danoises et creuserait les écarts d'intérêt vis-à-vis des taux de l'euro. La nécessité de prendre de nouvelles mesures sur les plans budgétaire et structurel tiendrait essentiellement au fait que l'évolution des salaires ne reflète pas le ralentissement de la croissance et au renforcement de la concurrence à laquelle sont confrontés les producteurs danois. En revanche, les marchés de produits sont devenus plus concurrentiels dans le sillage de la mise en œuvre du marché intérieur, ce qui devrait contribuer à freiner la hausse des prix à la consommation. Les effets de la récente réforme fiscale, qui a réduit la déductibilité des paiements d'intérêt et pourrait se traduire par des pressions à la baisse plus fortes que prévu sur les prix réels des logements, freinant par là même la consommation privée, sont par ailleurs assez incertains. Un tel scénario stabiliserait l'inflation, mais aurait une incidence négative sur les finances publiques du fait d'une baisse des recettes fiscales et d'une augmentation des transferts au titre des prestations.

II. Politique macroéconomique

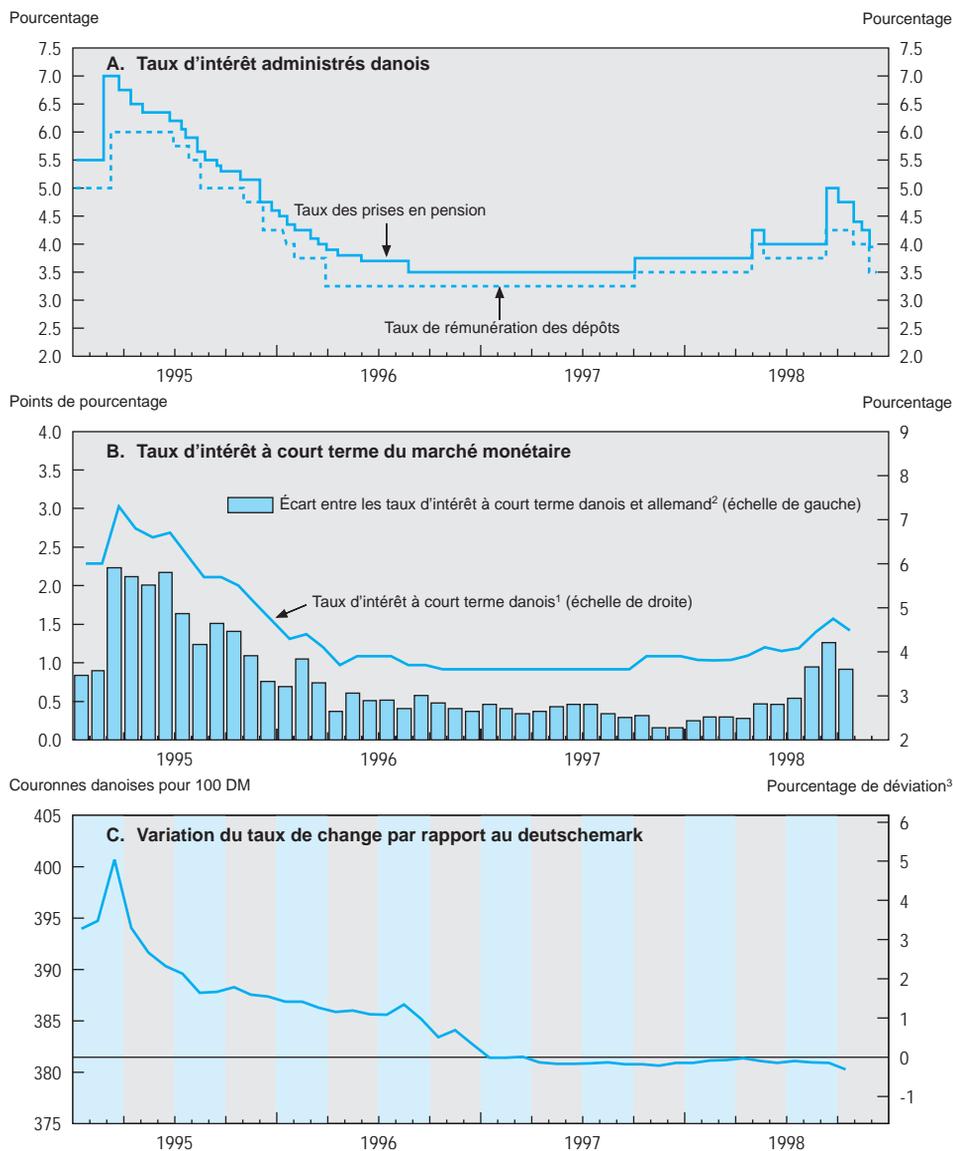
La politique économique s'inscrit dans une perspective à moyen terme depuis l'adoption du programme 1993-98, qui prévoyait des mesures budgétaires de relance pour stimuler l'activité à court terme, puis un retournement de tendance pour que le solde des finances publiques redevienne excédentaire, en même temps que différentes initiatives étaient prises sur un large front pour accélérer la croissance à long terme de l'économie. Ce programme est arrivé à son terme et s'est traduit par une amélioration du marché du travail et des finances publiques conformément aux objectifs fixés. Conjuguant le souci d'une stabilisation à court terme avec des objectifs structurels à long terme, le nouveau programme à moyen terme couvre la période allant jusqu'en 2005, date à laquelle l'évolution démographique recommencera à gréver lourdement les finances publiques. Dans un avenir plus immédiat, la formulation de la politique macroéconomique se modifiera dans la mesure où les anciens partenaires du Danemark au sein du mécanisme de change européen (MCE) constitueront une union économique et monétaire à laquelle le Danemark n'a pas l'intention de participer mais avec laquelle il entend instaurer des liens particuliers. Le présent chapitre examine dans cette perspective la crédibilité de l'engagement à long terme de maintenir un taux de change fixe et les défis que devra relever la politique budgétaire compte tenu de l'expérience des dernières années et des objectifs fixés.

Politique monétaire

La mise en œuvre de la politique de taux de change

Depuis la tourmente qui s'est abattue sur les marchés des changes en août 1993, avec l'abandon des marges étroites de fluctuation du MCE et l'adoption d'une fourchette plus large de ± 15 pour cent, le Danemark a défini la stabilité du taux de change par référence aux taux de change bilatéraux vis-à-vis des monnaies centrales du MCE. Il s'agit des monnaies de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas, de la Belgique, du Luxembourg et de l'Autriche, dont les taux

Graphique 5. Taux d'intérêt à court terme et taux de change



1. Taux interbancaire à 3 mois.
2. Fibor à 3 mois.
3. Par rapport à la parité centrale du deutschemark dans le mécanisme de change européen (381.44 couronnes danoises pour 100 deutschemarks).

Source : Danmarks Nationalbank ; OCDE, *Principaux indicateurs économiques* .

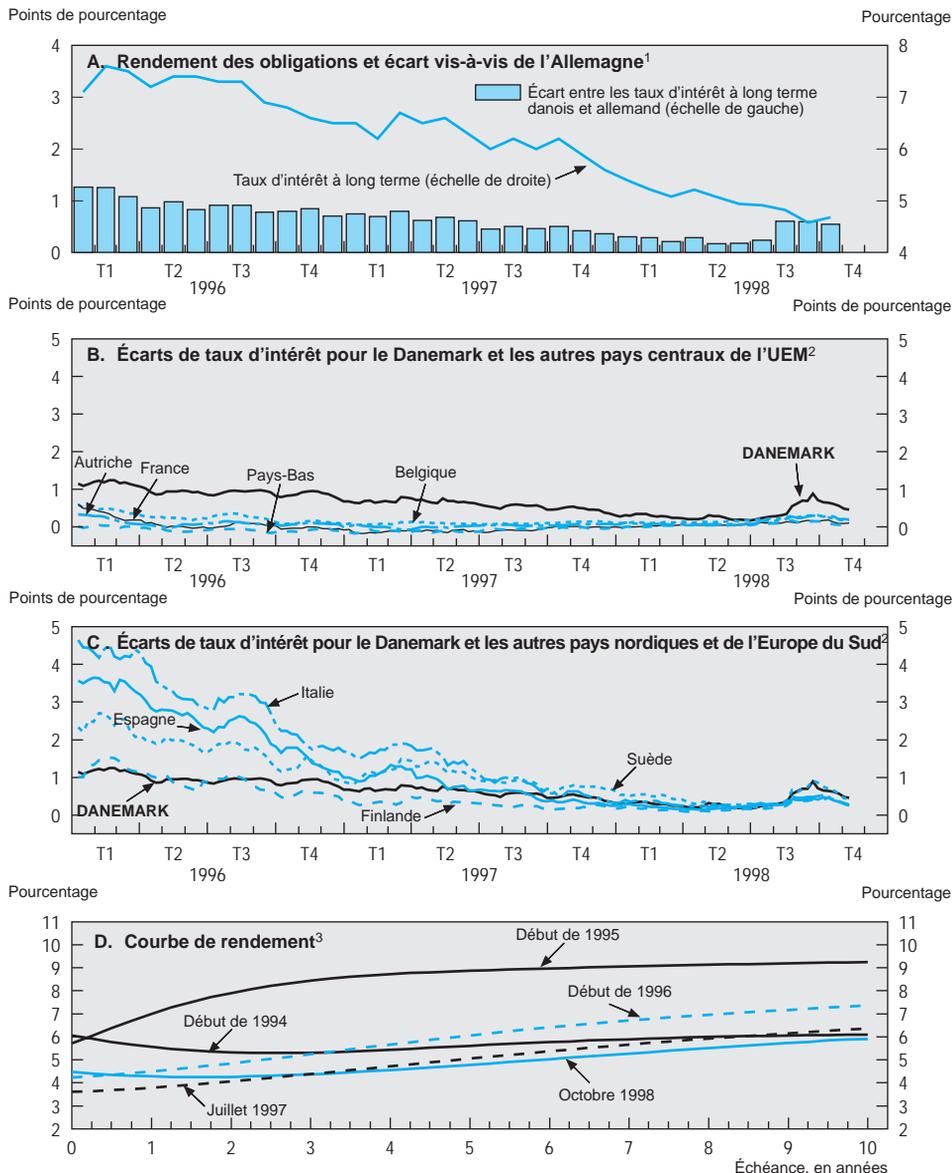
bilatéraux n'ont que très peu varié. Dans le cas du Danemark, des taux d'intérêt à court terme relativement élevés sont apparus au départ nécessaires pour préserver la stabilité, à un taux de change légèrement inférieur aux parités centrales (graphique 5). Mais tout au long de l'année 1996, une réduction de l'écart de taux d'intérêt à court terme vis-à-vis de l'Allemagne, principal pays d'ancrage du MCE, s'est révélée compatible avec une appréciation progressive de la couronne danoise vers sa parité centrale par rapport au deutschemark. Cette parité a été atteinte au début de 1997 et a été depuis strictement respectée, les écarts restant inférieurs à 1/2 point de pourcentage³.

Les taux d'intérêt à court terme sont restés pratiquement inchangés tout au long des trois premiers trimestres de 1997, mais le Danemark a suivi les autres pays du MCE en relevant le taux des dépôts bancaires (taux d'escompte), principal taux directeur, de 1/4 de point au début d'octobre 1997. Les entrées massives de devises qui ont suivi se sont interrompues à la fin de 1997, et le mouvement s'est partiellement inversé au printemps de 1998. La confiance des marchés s'est révélée assez fragile, la préparation du référendum de mai sur la révision des traités de l'UE prévue par le traité d'Amsterdam ayant coïncidé avec le conflit du marché du travail, et il a été nécessaire de relever le taux des dépôts de 1/2 point au début de mai pour stabiliser les flux de devises. Cette hausse unilatérale des taux danois a été partiellement corrigée à la fin du mois de mai, laissant les taux du marché à court terme aux alentours de 4 pour cent, soit 1/2 point de pourcentage de plus que le niveau des taux allemands. Face aux perturbations à court terme qu'ont connues au mois d'août les marchés internationaux à la suite de la dépréciation du rouble et des monnaies norvégienne et suédoise, les autorités monétaires ont efficacement réagi par des interventions non stérilisées destinées à soutenir la couronne, ce qui a épongé les liquidités du marché monétaire, provoquant par là même une hausse des taux d'intérêt de 1 1/4 de point ou plus pour les échéances inférieures à un mois sans relèvement des principaux taux directeurs. Les taux à court terme ont dû s'établir pendant un certain temps autour de 4 1/2 et 5 pour cent pour équilibrer le marché des changes, et le taux des dépôts a été augmenté en conséquence de 1/2 point et porté à 4 1/4 pour cent à la mi-septembre, ce qui a creusé l'écart par rapport au taux des prises en pension, avant d'être ramené à 4 pour cent au début de novembre. Néanmoins, du fait de la rapidité et de la vigueur de la réaction des autorités, le taux de change de la couronne vis-à-vis des monnaies centrales européennes est resté stable tout au long de cette période.

Crédibilité de la politique monétaire

L'évolution du marché obligataire a largement correspondu à celle des marchés monétaire et des changes, les tendances observées au Danemark suivant étroitement celles des principaux pays du MCE. Les rendements des

Graphique 6. Taux d'intérêt à long terme



1. En fin de période. Danemark : obligations du gouvernement central à dix ans ; Allemagne : taux de référence des obligations d'État (dix ans).
2. Par rapport à l'Allemagne : obligations d'État à dix ans.
3. Estimation des taux à terme à un an.

Source : Danmarks Nationalbank; OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

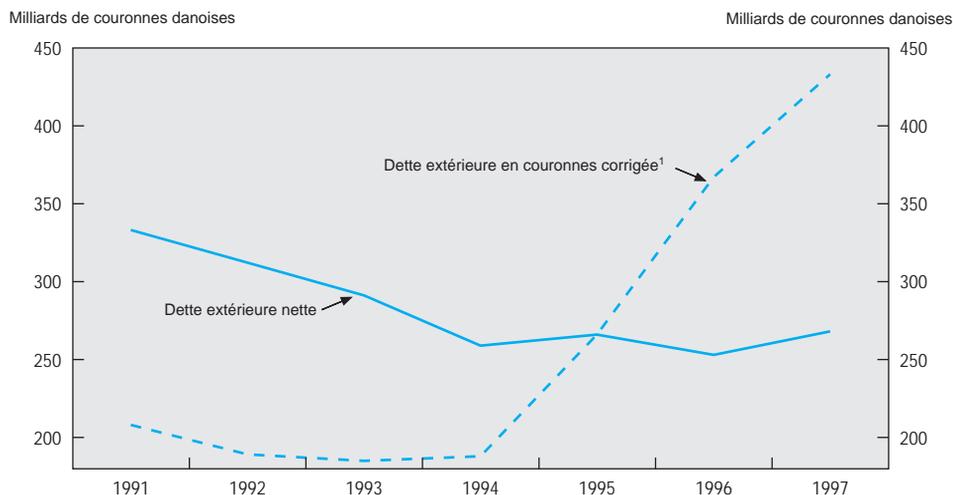
obligations publiques à 10 ans, tombés à moins de 7 pour cent à la fin de 1996, puis à moins de 6 pour cent environ un an plus tard, n'étaient plus que de 5 pour cent au milieu de 1998. Les écarts vis-à-vis des autres principaux pays du MCE se sont du même coup resserrés, passant de $\frac{3}{4}$ ou 1 point de pourcentage à moins de $\frac{1}{4}$ de point. Plus récemment, les turbulences qu'ont connues les marchés financiers internationaux à l'automne 1998 ont affecté le Danemark plus que les pays qui se préparent à entrer dans l'Union économique et monétaire (UEM), l'écart de taux d'intérêt s'élargissant pendant un temps à plus de $\frac{3}{4}$ de point vis-à-vis de l'Allemagne et aux alentours de $\frac{1}{2}$ point vis-à-vis des autres monnaies avant de se réduire à nouveau légèrement (graphique 6, parties A à C). Le relèvement des taux du marché monétaire se répercutant sur les rendements des obligations à très court terme, qui sont restés pratiquement stables au cours de l'année écoulée, la courbe des rendements est une fois encore redevenue relativement plate (partie D).

Les entrées de capitaux ont été soutenues ces dernières années, les achats nets d'obligations danoises par des étrangers ayant plus que doublé en deux ans. Alors que les détenteurs d'obligations publiques s'étaient largement tournés vers les marchés à terme pour couvrir leur risque sur la couronne au début des années 90, ils sont beaucoup plus disposés, depuis 1994, à avoir des positions ouvertes en monnaie danoise, celle-ci témoignant d'une forte stabilité par rapport à sa parité centrale au sein du MCE. La dette extérieure nette est restée pratiquement inchangée, aux alentours de 250 milliards de couronnes (24 pour cent du PIB à la fin de 1997). Dans le même temps, la dette extérieure libellée en couronnes, correction faite des ventes nettes à terme de couronnes par des non-résidents, est passée de 200 milliards de couronnes à la fin de 1994 à près de 450 milliards de couronnes à la fin de 1997 (graphique 7). La conduite de la politique monétaire danoise a ainsi gagné en crédibilité, facteur qui devrait faciliter le passage au régime qui entrera en vigueur à partir de 1999, avec le rattachement de la couronne à l'euro.

Orientation générale de la politique monétaire

Le régime de taux de change fixe choisi par le Danemark impose une discipline économique à moyen terme identique à celle qui résulte de la fixation d'objectifs d'inflation, dans la mesure où les objectifs d'inflation retenus doivent dans les deux cas être compatibles avec ceux des pays voisins et doivent être strictement respectés. Le Danemark a également adopté un objectif d'inflation de 2 pour cent, conforme avec la formulation sous-jacente de la politique monétaire dans les pays « centraux » du MCE. Néanmoins, à la différence de la fixation directe d'objectifs d'inflation (telle qu'elle est mise en œuvre par deux des autres pays qui n'entrent pas dans l'UEM, à savoir la Suède et le Royaume-Uni), qui

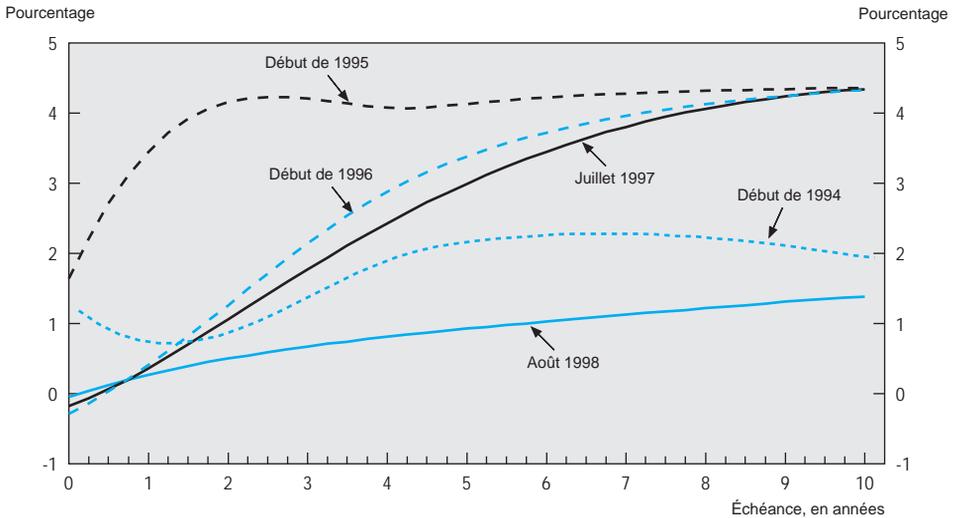
Graphique 7. Dette extérieure



1. Dette extérieure en couronnes, corrigée pour tenir compte de la vente à terme nette de couronnes danoises par des non-résidents.

Source : Données communiquées par la Danmarks Nationalbank.

peut amener les autorités monétaires à intervenir activement pour stabiliser l'économie, un régime de taux de change fixe doit opérer par le biais de l'effet de discipline qu'il exerce à long terme sur la formation des prix et des salaires et la politique budgétaire, cette dernière jouant éventuellement un rôle de stabilisation à court terme, dans la mesure où la banque centrale n'est pas à même de corriger les évolutions inadéquates des salaires et des prix. Il est difficile d'apprécier la mesure dans laquelle ces effets de discipline se sont renforcés, mais certains signes commencent à se manifester : le fléchissement de la courbe des rendements sur un large éventail d'échéances indique des taux futurs d'inflation qui paraissent maintenant compatibles avec la stabilité des prix. Bien que l'évaluation des taux d'intérêt réels, tels qu'ils se reflètent dans les obligations danoises indexées, soit sujette à une forte marge d'erreur du fait du traitement fiscal particulier de leur rendement comparativement à ceux des obligations nominales, l'évolution observée au cours de l'année écoulée semble indiquer que les anticipations antérieures d'une flambée d'inflation d'ici quelques années se sont apaisées (graphique 8).

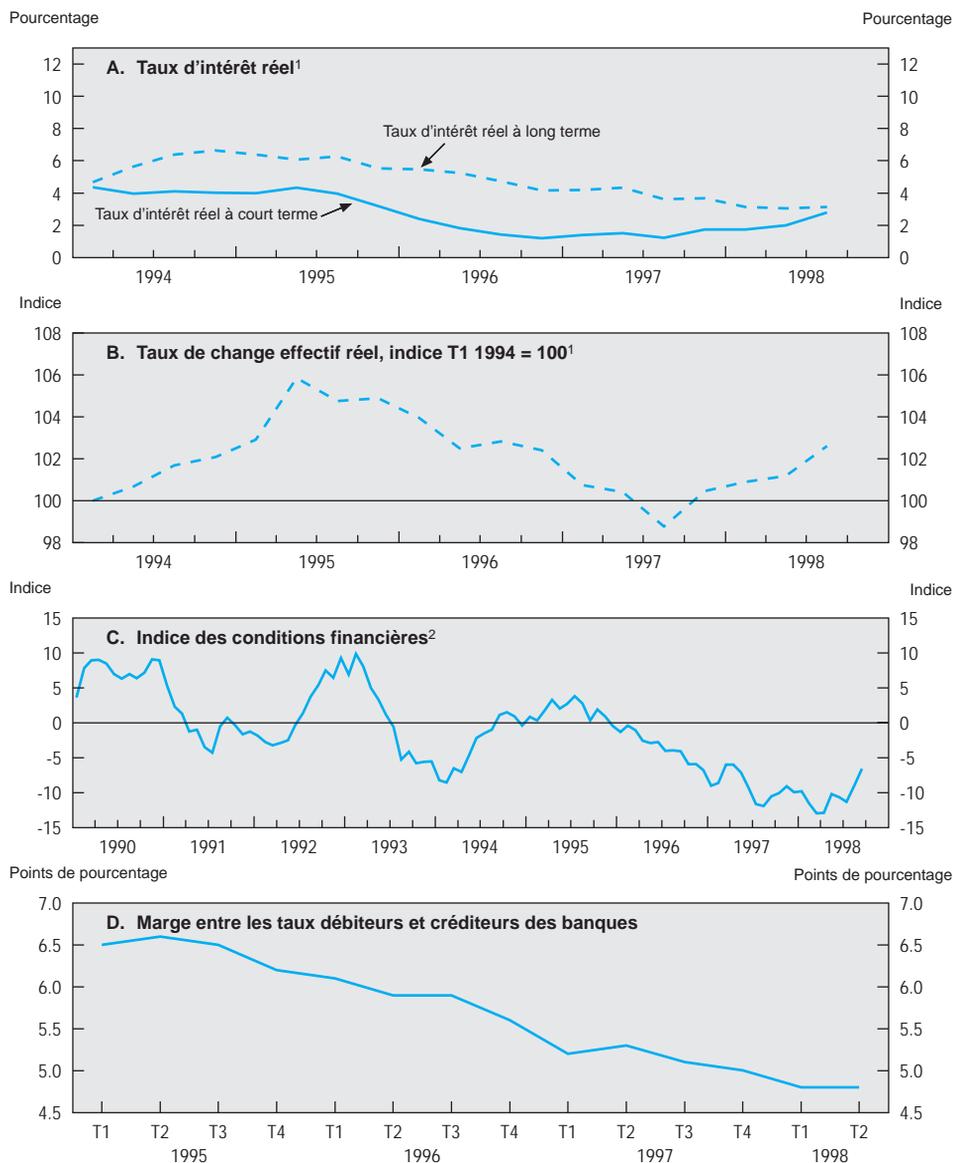
Graphique 8. Anticipations implicites de prix sur les marchés financiers¹

1. Anticipations d'inflation un an à l'avance estimées à partir des rendements des obligations nominales et des obligations indexées.

Source : Données communiquées par la Danmarks Nationalbank.

Du fait de la confiance internationale dans le lien fixe du taux de change avec le deutschemark, l'évolution monétaire et financière au Danemark a principalement reflété les conditions monétaires dans les pays « centraux » du MCE servant de point d'ancrage, et l'évolution du taux de change entre la zone du MCE et les autres monnaies internationales. Les taux d'intérêt réels à court terme suivent une pente légèrement ascendante depuis le milieu de 1997, époque à laquelle le taux de change effectif réel s'est lui aussi inscrit en hausse (graphique 9, parties A et B). En revanche, les taux d'intérêt réels à long terme ont continué de baisser et les conditions financières au sens large⁴ sont restées expansionnistes comme on l'a vu au chapitre I (partie C). La demande intérieure a été également étayée par la forte expansion du bilan des banques et des établissements hypothécaires, le crédit bancaire progressant à des taux annuels de plus de 10 pour cent depuis le début de 1998 et les prêts hypothécaires d'environ 8 pour cent (tableau 8). En l'absence de l'action correctrice qui vient d'être mise en œuvre par le biais de la modification du système fiscal, les prix des logements et la consommation auraient probablement continué de croître à un rythme soutenu pendant encore un certain temps.

Graphique 9. Conditions monétaires



1. Corrigé de l'IPC.

2. Les changements entre les taux d'intérêt réels à court et long terme et le taux de change effectif réel sont pondérés selon leur effet estimé sur le PIB. Janvier 1987 = 0.

Source : Données communiquées par la Danmarks Nationalbank ; OCDE.

Tableau 8. **Monnaie et crédit**
 Pourcentage de variation d'une année sur l'autre, en fin de période

	1996	1997	1998		
			T1	T2	T3
Masse monétaire	7.2	5.2	6.2	3.7	8.4
Crédit bancaire					
Total ¹	6.8	9.9	8.7	9.7	15.3
Entreprises	7.6	8.3	10.2	9.6	19.4
Autres crédits	6.9	8.8	6.8	10.0	9.4
Crédit hypothécaire	5.1	6.8	8.5	8.7	7.8

1. Prêts des banques résidentes aux secteurs domestiques.

Source : Danmarks Nationalbank.

L'adaptation au nouveau contexte de la politique monétaire européenne

Conformément à l'accord d'Edimbourg de décembre 1992, le Danemark ne participera pas à la troisième étape de l'Union économique et monétaire, et restera donc à l'extérieur de la monnaie unique et de la politique monétaire commune de l'UEM après le 1^{er} janvier 1999. Il garde cependant la possibilité d'adhérer à l'UEM mais ne pourra exercer ce droit qu'à l'issue d'un référendum. Le Conseil européen réuni à Amsterdam en juin 1997 a défini les critères de la coopération en matière de taux de change entre les banques centrales des pays de l'UE n'appartenant pas à la zone euro et la Banque centrale européenne (BCE) à partir du 1^{er} janvier 1999 (ce que l'on appelle le «MCE bis», qui revêt une importance particulière pour le Danemark). Ce pays sera en effet le seul membre de l'UE qui, sur la base des indications actuelles, pourrait être en mesure de respecter cet arrangement. (La Grèce, qui entrera dans le MCE bis en même temps que le Danemark, s'est explicitement engagée à participer à l'UEM une fois qu'elle aura satisfait aux critères de convergence, tandis que le Royaume-Uni et la Suède continueront de fixer des objectifs d'inflation). Bien que les mécanismes institutionnels qui sous-tendent le régime de taux de change fixe du Danemark restent fondamentalement les mêmes, les modifications apportées au contexte de la politique monétaire européenne auront pour effet que ce pays aura un statut spécial sur les marchés financiers européens. Dans le cadre du MCE bis, la couronne danoise ne sera plus fondue dans un ensemble de petites monnaies reliées au MCE, ce qui mettra en relief son statut de monnaie de second rang. Elle pourra peut-être de ce fait être utilisée pour diversifier les portefeuilles internationaux mais elle risque aussi d'être plus fortement exposée aux turbulences des marchés des changes. On est ainsi amené à s'interroger sur les nouvelles mesures qui pourraient aider à soutenir le régime de change du Danemark.

Le mécanisme de coopération en matière de change prévu par le MCE bis reprend intégralement les dispositifs de l'actuel MCE pour veiller au respect des marges de fluctuation : les cours seront maintenus à l'intérieur des limites fixées par des interventions automatiques et illimitées à la marge, sous réserve que les politiques budgétaire, monétaire et structurelle soient propres à assurer la stabilité des prix et la convergence économique dans le pays considéré ainsi que le maintien de la stabilité des prix dans l'ensemble de la zone euro ; des formules de crédit seront prévues pour financer ces interventions. Le choix essentiel à faire concernant la politique monétaire est la largeur de la marge de fluctuation. Le Danemark était un ardent défenseur des marges étroites du MCE, qui constituaient, selon lui, un mécanisme important de discipline pour les politiques nationales, et il a regretté leur abandon en août 1993. En conséquence, la réintroduction d'une marge de fluctuation étroite contribue à assurer la continuité des mécanismes sur lesquels se fonde la politique de change du Danemark, et la banque centrale danoise, le ministre danois des affaires économiques, les ministres des finances des pays de la zone euro, et la Banque centrale européenne (BCE) sont convenus d'une marge de $\pm 2\frac{1}{4}$ pour cent. Une stricte discipline sera donc nécessaire sur le double plan de la politique budgétaire et de la formation des salaires⁵. Même ainsi, en incorporant le risque d'ajustements futurs du taux de change pour faire face aux déséquilibres de l'économie nationale, la non-participation à la troisième étape de l'UEM devrait se traduire par l'incorporation d'une prime d'inflation et de change dans les taux d'intérêt intérieurs. Comme l'indique l'écart de $\frac{1}{4}$ de point de pourcentage relevé sur les obligations à long terme au premier semestre de 1998, cette prime pourrait être relativement faible, mais elle sera sans doute plus sensible aux modifications du sentiment des marchés financiers, comme en témoigne l'élargissement des écarts de rendement au second semestre de 1998.

Contraintes liées au régime de taux de change fixe

L'exposition aux turbulences des marchés des changes sera, on l'a vu, réduite au minimum si les finances publiques restent largement excédentaires et si des réformes structurelles sont prévues pour accroître le potentiel d'offre de l'économie. Dans ces conditions, la banque centrale danoise devrait disposer d'une marge de manœuvre confortable pour utiliser activement les taux d'intérêt à court terme afin de soutenir la parité et les marges d'intervention choisies. Le financement des ménages (pour plus de détails, voir le chapitre IV) et des entreprises se fait généralement sur des échéances longues et à des taux d'intérêt fixes, ce qui permet de les protéger des variations des taux d'intérêt à court terme. Par voie de corollaire, la politique monétaire serait un instrument de gestion de la demande à court terme moins puissant que dans beaucoup d'autres pays si elle était utilisée à cet effet⁶.

Une fois reconnues les contraintes à long terme qui en résultent pour la formulation de la politique économique, tout point d'ancrage monétaire, qu'il soit irréversible ou qu'il soit soutenu par un mécanisme de taux de change, exige que les politiques économiques d'ensemble soient soigneusement formulées pour maintenir l'économie sur un sentier de croissance stable et pour équilibrer les tensions inflationnistes et déflationnistes. Des chocs économiques peuvent frapper les pays et les régions de façon asymétrique, et l'effet de la réponse des autorités monétaires peut différer tant par son ampleur que par son profil temporel. En ce qui concerne le problème d'asymétrie, le cycle économique du Danemark a présenté au cours des deux dernières décennies une corrélation faible ou négative avec ceux de l'Allemagne et des autres principaux pays du MCE (tableau 9). La raison en est peut-être les asymétries des chocs économiques – les effets de la réunification allemande étant particulièrement révélateurs à cet égard –, mais tout aussi probablement la diversité des réactions des responsables de la politique économique et des mécanismes de formation des prix et des salaires⁷. Pendant les années 90, le cycle danois a été désynchronisé du cycle européen, et le fait d'adopter l'orientation de politique monétaire de l'Europe a donné une nouvelle impulsion à la reprise amorcée en 1993. Les capacités intérieures étant très sollicitées, le secteur extérieur a pâti, ce qui s'est traduit par une reprise déséquilibrée. Les politiques structurelles ont contribué à atténuer l'incidence de ce phénomène sur la formation des prix et des salaires, mais compte tenu de la lenteur avec laquelle elles opèrent, c'est à la politique budgétaire qu'il a principalement incombé de maintenir l'économie danoise en phase.

Les impulsions de politique monétaire se transmettent à l'activité économique par le biais de toute une série de mécanismes⁸, dont l'incidence dépend de la structure des marchés du travail et des produits et de celle des marchés

Tableau 9. **Covariance du PIB du Danemark et des autres pays européens¹**

	1961-69	1970-79	1980-88	1989-97
Allemagne	0.59	0.84	0.30	-0.14
Pays participant au mécanisme de change ²	0.68	0.74	0.24	-0.01
Pays de l'UEM	0.56	0.70	0.15	-0.01
Royaume-Uni	0.13	0.65	0.53	0.67
Norvège	0.23	0.42	0.43	0.85
Suède	0.52	-0.08	0.45	0.59

1. Mesurée par le coefficient de corrélation entre les taux de croissance du PIB.

2. Allemagne, France, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg et Autriche.

Source : OCDE.

financiers. Il semble que les impulsions monétaires affectent le PIB plus rapidement au Danemark qu'en Allemagne – l'effet maximum au Danemark étant enregistré au bout de six trimestres contre quinze trimestres en Allemagne. Dans le même temps cependant, leur ampleur est beaucoup plus forte en Allemagne qu'au Danemark⁹. Dans une perspective plus lointaine, le problème est de savoir si les structures économiques et financières du Danemark évolueront pour se rapprocher vers celles des pays de l'UEM, ce qui implique que l'évolution économique deviendra plus synchronisée et que la politique monétaire européenne sera mieux adaptée à la situation danoise. Une politique de taux de change parfaitement crédible pourrait contribuer à ce résultat. L'Autriche est un exemple bien connu de pays où la politique de taux de change fixe s'est traduite par un alignement des évolutions structurelles ainsi que par une synchronisation croissante avec le cycle économique allemand¹⁰. Les politiques de la concurrence et des marchés financiers ainsi que les politiques fiscales qui favorisent l'intégration avec les marchés européens devraient contribuer à l'apparition de résultats analogues. Dans l'intervalle cependant, la rigueur budgétaire sera essentielle pour ramener l'économie sur un sentier de croissance équilibré.

Politique budgétaire

Le Danemark a été, en 1996, l'un des premiers pays de l'UE à satisfaire aux critères définis dans le cadre de la « procédure concernant les déficits excessifs » qui s'appliquait aux deux premières étapes de l'Union économique et monétaire. De plus, bien que le Danemark ait choisi de ne pas participer à la monnaie unique, il sera néanmoins lié par le Pacte de stabilité, qui oblige tous les pays de l'UE à éviter des déficits budgétaires excessifs et qui définit les moyens à utiliser pour revenir à l'équilibre budgétaire après des chocs économiques sérieux (encadré 1). Les sanctions économiques prévues par le Pacte ne s'appliquent pas aux pays non membres de la zone euro, mais en tout état de cause, les résultats économiques du Danemark en font l'un des pays les plus performants de l'Union européenne en ce qui concerne la maîtrise des finances publiques, et il a encore révisé en hausse ses ambitions avec le programme économique du gouvernement à l'horizon 2005.

Mise en œuvre de la politique budgétaire : respect des objectifs fixés

En 1997, la mise en œuvre du budget s'est caractérisée par des dépenses et des recettes supérieures aux prévisions, de sorte que le solde des administrations publiques a été conforme à l'excédent de 0.2 pour cent du PIB prévu dans le budget 1997 (tableau 10). Du côté des dépenses, les principales tendances ont été une augmentation plus forte que prévu de la consommation publique, compensée dans une large mesure par un relèvement des impôts sur le revenu et

Encadré 1. **Le Pacte de stabilité et de croissance pour les pays non membres de l'UEM**

Le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne, finalisé lors du sommet d'Amsterdam de juin 1997, précise la disposition du traité de Maastricht concernant les « déficits excessifs » et prévoit un cadre institutionnel pour sa mise en œuvre, avec notamment un renforcement de la surveillance et de la coordination des politiques économiques au moyen d'un examen annuel des programmes nationaux de stabilité et de convergence. A quelques rares exceptions près, le Pacte s'applique aussi bien aux pays membres n'appartenant pas à l'Union économique et monétaire (UEM) qu'aux pays membres de l'UEM. En novembre 1998, le Danemark a présenté son premier programme de convergence, suivant le Pacte de stabilité et de croissance.

Pour tous les pays de l'UE, le Pacte considère qu'un déficit des administrations publiques supérieur à 3 pour cent est excessif à moins que la Commission estime qu'il est de caractère temporaire ou qu'il existe des circonstances particulières. Un déficit est jugé temporaire lorsque, selon les prévisions de la Commission, il doit revenir en dessous du seuil de 3 pour cent au cours de l'année suivante. Lorsque l'on estime qu'un pays est en récession – en ce sens que sa production réelle (PIB) affiche une baisse annuelle de 0.75 pour cent –, le Pacte est appliqué de manière différenciée. Si la production économique d'un pays membre diminue de 2 pour cent ou plus – et sous réserve que le déficit soit temporaire –, l'application du Pacte est automatiquement suspendue. Dans le cas où la baisse du PIB se situe entre 0.75 et 2 pour cent, une exemption peut être accordée par le Conseil des ministres dans des conditions particulières. Le pays concerné devra convaincre le Conseil que le ralentissement de l'activité économique est « exceptionnel » par sa brutalité ou au regard de l'expérience passée.

Dans le cas d'un déficit budgétaire excessif, le Conseil des ministres proposera, sur recommandation de la Commission, la marche à suivre par le pays concerné. Néanmoins, à la différence des pays appartenant à l'UEM, le Conseil ne peut imposer aux pays non membres une date limite pour la mise en œuvre des actions correctrices. Le Conseil suivra cependant les mesures prises et s'il les juge inadéquates, fera de nouvelles propositions plus détaillées qui seront rendues publiques. De même, à la différence des pays membres de l'UEM, le Conseil ne peut imposer de sanctions économiques au Danemark pour le contraindre à respecter les objectifs fixés.

des impôts indirects, dont le poids a été délibérément alourdi pour ralentir la consommation privée et l'investissement résidentiel (voir ci-après). Le solde du budget 1998 évolue lui aussi conformément à la prévision d'un excédent de l'ordre de $1\frac{1}{4}$ pour cent du PIB. Là encore, la consommation publique est supérieure à ce qui était prévu, mais la contraction des dépenses au titre des transferts a été suffisante pour neutraliser ce facteur. L'élargissement prévu de l'excédent en 1999, à $2\frac{1}{4}$ pour cent du PIB, devrait résulter d'un ralentissement de la croissance des dépenses pendant que la consommation et les transferts publics devraient fléchir par rapport au PIB.

Tableau 10. **Soldes budgétaires des administrations publiques : prévisions et résultats**

En pourcentage du PIB

	1995		1996		1997		1998 ¹		1999 ¹
	Budget	Résultat	Budget	Résultat	Budget	Résultat	Budget	Résultat préliminaire	Proposition
Optique administrative									
Administration centrale	-4.0	-3.1	-2.8	-2.0	-0.6	0.7	1.9	2.0	0.0
Administration centrale, chiffres nets des améliorations exceptionnelles		-4.2		-3.1		-1.5		-1.4	-0.1
Optique des comptes nationaux									
Administration centrale ²	-3.3	-3.6	-2.3	-1.5	-1.1	-0.3	..	0.1	1.1
Organismes de sécurité sociale	1.1	0.8	0.9	0.8	1.1	0.9	..	1.0	1.6
Communes	-0.3	0.4	0.5	-0.3	0.2	-0.5	..	-0.1	-0.4
Administrations publiques	-2.5	-2.3	-0.8	-1.0	0.2	0.1	1.2	1.0	2.3
Administrations publiques, chiffres corrigés pour tenir compte des révisions aux comptes nationaux		-1.9		-1.5		-0.2			
<i>Pour mémoire :</i>									
Dettes brutes du secteur public ³	78.0	73.1	73.0	68.4	67.1	64.1	62.7	59.2	56.0

1. Toutes les données pour 1998 et 1999 sont conformes aux nouvelles normes des comptes nationaux (ENS 95).

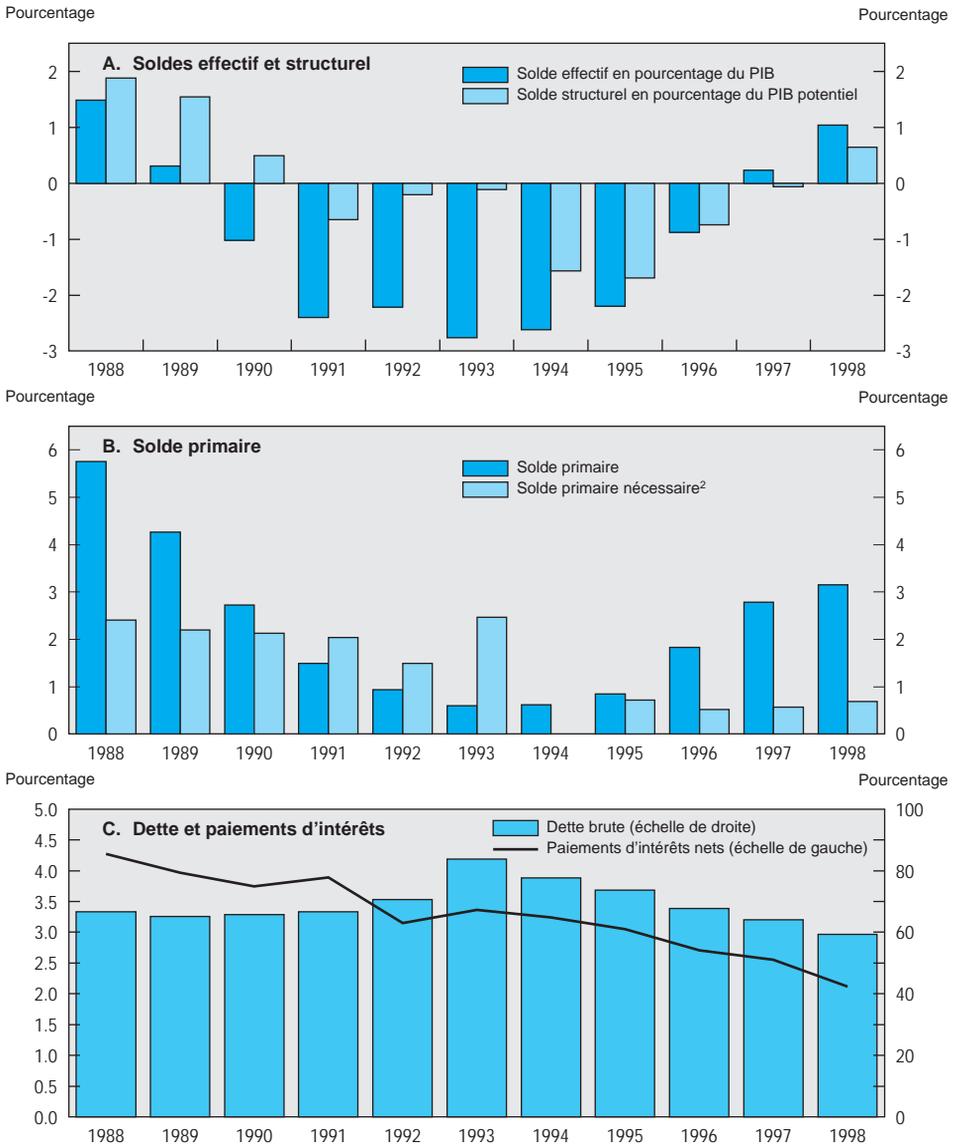
2. Budget de l'administration centrale dans l'optique administrative, corrigé des opérations de prêt et ajusté sur la base du fait générateur au lieu des paiements.

3. Définition de Maastricht. Pour les résultats, définition de Maastricht pour le PIB à partir de 1995, pour les prévisions budgétaires à partir de 1998.

Source : Ministère des Finances, *Budgetoversigt* (divers numéros) ; ministère des Affaires économiques, *Economic Survey* (divers numéros) ; Statistics Denmark.

Vus dans une perspective un peu plus éloignée et à la lumière des objectifs de la politique budgétaire, les résultats obtenus ont étroitement correspondu au cadre budgétaire défini au milieu des années 90. Le programme de convergence de 1994 prévoyait une légère dégradation par rapport au déficit de

Graphique 10. **Soldes budgétaires des administrations publiques¹**
Pourcentage du PIB



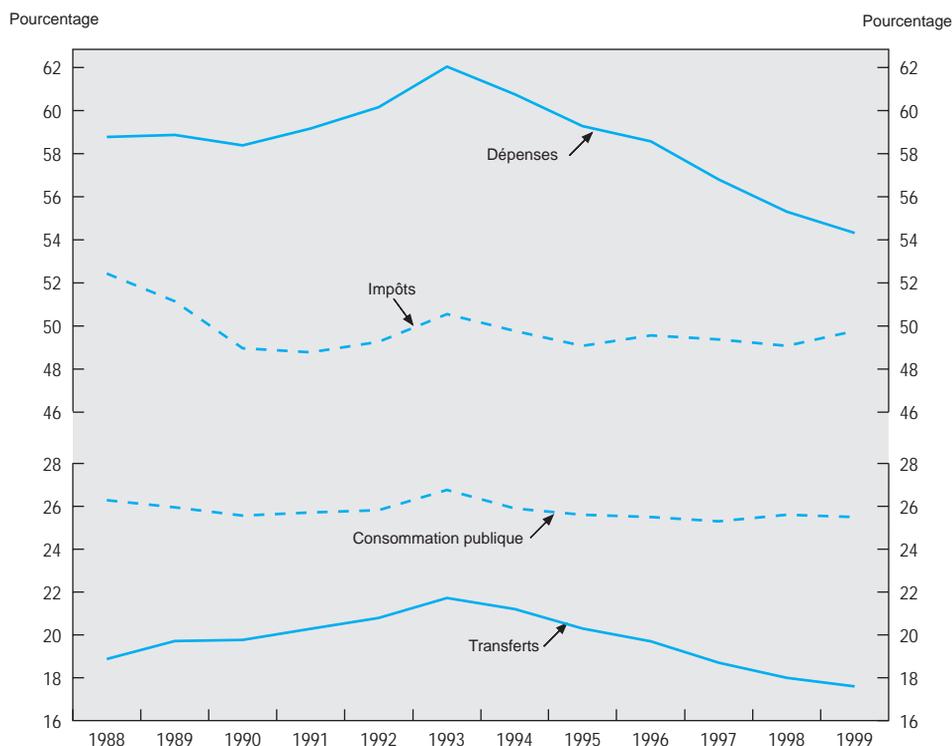
1. Estimations de l'OCDE pour 1998.

2. L'excédent primaire nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement net. Les effets de réévaluation de la dette sont exclus.

Source : OCDE.

départ des administrations publiques en 1993, estimé à l'époque à 4½ pour cent du PIB, mais à partir de 1994, les déficits devaient se réduire, avec l'adoption d'une politique budgétaire plus restrictive et un renforcement de l'activité d'une politique budgétaire plus restrictive et un renforcement de l'activité devant entraîner une augmentation des recettes et une réduction des transferts. Selon le programme, le budget devait être proche de l'équilibre d'ici 1998. En l'occurrence, le solde des administrations publiques s'est amélioré d'environ 4 points de pourcentage du PIB entre 1993 et 1998, les finances publiques sont revenues à l'équilibre dès 1997 et devraient dégager, selon les estimations, un excédent de 1 pour cent du PIB en 1998 (graphique 10). Cette amélioration tient exclusivement à la suppression des déficits relativement importants des comptes de l'administration centrale. Ce facteur, conjugué à des dispositions comptables

Graphique 11. **Dépenses des administrations publiques et coefficients de pression fiscale**
Pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances (1998), *Budgetoversigt 2*, octobre 1998.

qui ont réduit aussi bien les avoirs que les engagements de l'État, a permis une rapide réduction de la dette publique par rapport au PIB : la dette publique brute selon les définitions de Maastricht a baissé, tombant d'environ 80 pour cent du PIB en 1993 à moins de 60 pour cent à la fin de 1998.

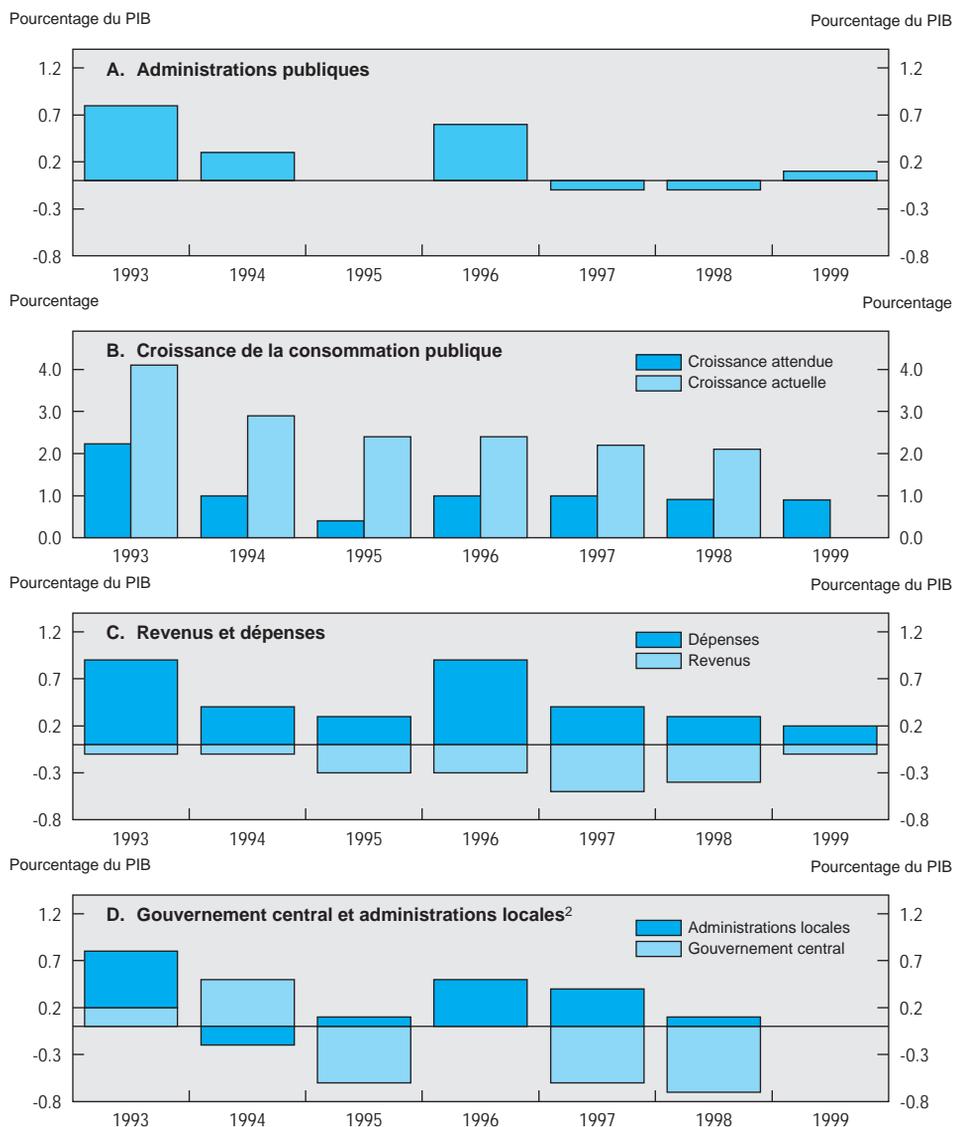
Globalement, l'assainissement des finances publiques a très largement bénéficié de la forte reprise de la demande intérieure, qui s'est traduite par des recettes fiscales dynamiques, à quoi s'est ajouté l'effet du freinage des dépenses fiscales ; la bonne tenue des secteurs publics et privés des services a étayé la croissance de l'emploi, ce qui a eu non seulement un effet positif sur les recettes fiscales mais a aussi permis une réduction des transferts de près de 4 points de pourcentage du PIB par rapport à leur point haut de 1993, et ce jusqu'en 1998 (graphique 11). Néanmoins, le niveau élevé de la fiscalité et la générosité de l'indemnisation du chômage, ainsi que la place faite aux ajustements en volume du marché du travail, expliquent que la sensibilité conjoncturelle des finances publiques danoises soit encore supérieure à la moyenne, ce qui rend l'excédent potentiellement fragile en cas de croissance économique inférieure à la tendance.

La politique budgétaire en tant qu'instrument de stabilisation

Bien que l'effort d'assainissement ait permis de supprimer le déficit des administrations publiques, la politique budgétaire a obtenu des résultats plus mitigés sur le plan de la stabilisation de l'activité économique, du fait non seulement des délais traditionnellement nécessaires pour prendre conscience de la situation et mettre en œuvre les mesures nécessaires, mais plus généralement en raison de dérapages dans l'exécution du budget annuel (graphique 12, partie A). Le cadre utilisé pour veiller à ce que la situation budgétaire évolue conformément aux conditions requises au plan macroéconomique a joué un rôle non négligeable à cet égard. La maîtrise des dépenses publiques est encore loin d'être satisfaisante, la consommation de l'État augmentant régulièrement au-delà de ce qui était prévu (partie B). Au cours des quatre ou cinq dernières années, la politique budgétaire s'est donc caractérisée par une orientation expansionniste au niveau des dépenses, qui n'a été que partiellement neutralisée par un durcissement de la fiscalité (partie C). Ce phénomène est parfaitement illustré par le secteur des collectivités locales, où les impôts ont généralement été portés de 29.5 pour cent en 1993 à 31.7 pour cent en 1998 pour financer l'augmentation des dépenses (partie D). La politique de rigueur régulièrement poursuivie au niveau de l'administration centrale n'a pas suffi à compenser ces facteurs expansionnistes. En conséquence, l'impulsion initialement donnée par la politique budgétaire en 1993-94 n'a pas encore été totalement inversée.

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, la consommation et l'investissement résidentiel des ménages ont été alimentés en 1997 par la baisse des

Graphique 12. Mise en œuvre de la politique budgétaire¹



1. Telle qu'elle est rendue par l'incidence à court terme, sur la demande, des variations des recettes et des dépenses (parties A, C et D). Pour les parties A et C : résultats sur la période 1993-98 ; résultat estimé pour 1998 et projet de budget pour 1999.

2. Sur la base de l'ancienne norme des comptes nationaux ; couvrir les données disponibles à la fin de 1997.

Source : Ministère des Finances, *Budgetoversigt* (diverses parutions).

taux d'intérêt et l'augmentation des prix des actifs, ce qui a poussé les autorités à des mesures budgétaires correctrices. Les interventions de mai et d'août visaient directement à tempérer le marché du logement : les droits de mutation sur les achats de logements ont été relevés, les droits de timbre sur les crédits accordés pour réduire le volume des transactions ont été revus à la hausse et les investissements dans les logements sociaux ont à nouveau été assujettis à un système de quotas. Classiquement parlant, les prévisions budgétaires pour 1998 faites à la fin d'août 1997 et les mesures supplémentaires adoptées en octobre de cette même année représentaient un durcissement budgétaire de l'ordre de $\frac{1}{2}$ point de pourcentage du PIB. Ces dispositions s'étant révélées insuffisantes pour freiner la progression de la demande intérieure, des mesures ont été prises au début de 1998 pour accroître plus durablement le niveau de l'épargne privée, dans le cadre de la réforme fiscale (voir ci-après). L'incidence directe de ces interventions sur l'activité économique a été, selon les estimations, proche de zéro tant en 1998 qu'en 1999, de sorte que le freinage budgétaire résulte principalement de l'effet induit de la réduction des déductions fiscales sur l'épargne privée et sur les prix des logements et, par là même, sur la demande privée.

Rétrospectivement, un encadrement plus strict des dépenses publiques pour empêcher une surchauffe de l'économie aurait pu contribuer à maintenir celle-ci sur un sentier plus régulier en 1997 et 1998. Si l'excédent structurel avait été plus important, on aurait pu éviter des mesures correctrices, ce qui aurait peut-être permis de mettre en œuvre la réforme fiscale 1998-2002 par le biais d'un abaissement du niveau général d'imposition, de sorte que l'on aurait conservé les effets de substitution souhaités tout en facilitant l'acceptation et l'exécution du programme. On aurait pu ainsi mieux respecter les objectifs définis au milieu des années 90. Dans le même temps, le Programme de convergence pour l'Union européenne en 1994 visait à réduire les dépenses de 12 points de pourcentage du PIB entre 1993 et 2000 et à diminuer les impôts de 4 points. Les dépenses sont encore un peu éloignées de l'objectif, une baisse de $8\frac{1}{2}$ points étant attendue pour 1999. En ce qui concerne les impôts, une réduction de 1 point a été enregistrée en 1994, et, depuis lors, le poids de la fiscalité a été plus ou moins constant, autour de $49\frac{1}{2}$ pour cent du PIB. La situation budgétaire étant globalement saine, l'objectif prioritaire dans les années à venir devrait être l'amélioration de la structure des finances publiques.

Poursuite de la réforme fiscale pour améliorer les incitations économiques

La réforme fiscale figure parmi les priorités des responsables de la politique économique depuis 1987, et la réforme 1994-98 a élargi l'assiette d'imposition pour permettre un abaissement des taux marginaux; elle a introduit des «cotisations proportionnelles du marché du travail» et réduit le plafond des taux

marginaux d'imposition de la main-d'œuvre (*skatteløftet*), en même temps qu'elle généralisait les taxes environnementales (« écotaxes »). Même après la réforme, le système fiscal danois présente un certain nombre de faiblesses : *i*) les taux marginaux d'imposition sur le revenu en capital des ménages sont plus élevés au Danemark que dans la plupart des autres pays, ce qui se traduit par des contre-incitations à l'épargne, de sorte que la stratégie combinant un élargissement de l'assiette et des réductions de taux pourrait être plus largement appliquée; *ii*) le taux normal d'imposition des sociétés est lui aussi plus élevé que dans les autres pays nordiques; et *iii*) le traitement fiscal du revenu du capital diffère largement en fonction de la catégorie d'actifs et de leur régime de propriété. Parmi les raisons avancées pour procéder à de nouvelles réformes figure la nécessité de déplacer plus nettement l'assiette de l'impôt du revenu du travail vers les externalités environnementales, d'améliorer les incitations au travail des salariés faiblement rémunérés, et de mieux formuler l'imposition des biens immobiliers. En conséquence, dans le cadre d'une réforme prévoyant la mise en place progressive de modifications jusqu'à l'an 2002, la valeur fiscale de la déduction des paiements d'intérêts doit être abaissée. De nouvelles réductions des taux d'imposition concernent les faibles revenus du travail (question traitée plus en détail au chapitre III). De plus, les privilèges fiscaux dont bénéficie l'épargne individuelle constituée en vue de la retraite (*kapitalpension*) doivent être révisés en baisse. Les principaux éléments de la réforme sont exposés dans l'encadré 2.

Grâce à cette réforme, les autorités danoises feront un très grand pas vers une plus grande neutralité de la fiscalité à l'égard des différentes formes d'épargne, qu'il s'agisse aussi bien d'épargne réelle que financière, ou d'investissements directs financiers en actions et obligations que d'investissements dans le cadre de fonds de pension ou de compagnies d'assurance vie. Ce faisant, les possibilités d'arbitrage seront réduites. Le processus de réforme a été largement influencé par des considérations touchant les différentes incitations à l'épargne offertes aux personnes ayant un revenu du capital positif ou négatif. Dans les deux cas, la baisse des taux d'imposition renforcera l'incitation à épargner par le biais d'effets de « substitution »; mais les contribuables dont le revenu du capital est positif verront leur revenu disponible s'accroître, ce qui neutralisera l'effet de substitution. Du fait de la différenciation des taux d'imposition en fonction du signe du revenu net du capital, les agents économiques seront confrontés à des prix du capital très différents – par opposition au principe de l'imposition uniforme du capital qui sous-tend le modèle de double imposition du revenu que le Danemark a été le premier pays à adopter. La position débitrice nette de la plupart des contribuables s'atténuera et fera place dans certains cas à une position créditrice nette du fait de l'incitation renforcée à l'épargne et de la suppression progressive des privilèges fiscaux accordés aux investisseurs institutionnels. Compte tenu cependant de ce que le taux marginal applicable aux ménages en position créditrice nette est le plus élevé, à 58.7 pour cent, un arbitrage motivé

Encadré 2. La réforme fiscale 1998-2002

Les modifications du système fiscal adoptées par le Parlement en juin 1998 prévoient d'importants changements du régime d'imposition du revenu du capital comme du revenu du travail :

- Les taux d'imposition marginaux sur les revenus négatifs du capital (c'est-à-dire lorsque les paiements d'intérêts sont supérieurs aux revenus des intérêts et aux dividendes reçus) et, par là même, la valeur fiscale des paiements d'intérêts déductibles, seront ramenés de 40.4/46.4 pour cent en 1998 à 32.4 pour cent en 2002.
- La valeur fiscale maximale de la déductibilité des cotisations aux régimes individuels de retraite (*kapitalpension*) doit être ramenée de 58.7 à 43.9 pour cent sur la même période. Le taux uniforme applicable à la fiscalité de ces retraites au moment de leur versement est maintenu à 40 pour cent.
- La base d'imposition du rendement des fonds de pension (*realrenteafgiften*) doit être modifiée, l'imposition du rendement en excédent à un taux réel de 3½ pour cent étant remplacée par l'application d'un taux proportionnel de 26 pour cent. Le rendement des actions ne doit plus être totalement exempté mais assujéti à un taux de 5 pour cent, tandis que les (nouveaux) investissements immobiliers se verront appliquer le taux normal de 26 pour cent.
- Les taux marginaux d'imposition du revenu du travail (figurant au barème de l'administration centrale) sont réduits de 7 points de pourcentage pour les bas revenus, et en règle générale de 2 points pour les revenus moyens et supérieurs. Un ralentissement du taux de reprise par l'impôt applicable au dispositif de remboursement des paiements assujettis à un critère de ressources dans les centres de jour permettra de réduire encore les taux effectifs marginaux d'imposition. En revanche, le plafond des taux marginaux est porté de 58 à 59 pour cent.
- La cotisation au système public de retraite complémentaire (ATP), qui ne devait au départ s'appliquer qu'en 1998, est rendue permanente et devient un impôt ordinaire (le lien entre la cotisation versée et la pension reçue est supprimé).
- L'imposition des loyers imputés sur les logements occupés par leur propriétaire en tant qu'élément du revenu du capital est interrompue et remplacée par une taxe immobilière municipale équivalente. Les recettes augmenteront cependant au fil du temps, les abattements normaux n'étant plus autorisés une fois que le bien a été vendu à un nouveau propriétaire.
- Les «écotaxes» (taxes énergétiques sur le pétrole, le gaz naturel, le charbon, etc., et la taxe à la consommation sur l'essence) sont relevées.

Le taux de l'impôt sur les sociétés sera ramené de 34 à 32 pour cent, mais on examine encore une proposition visant à l'abaisser à 26 pour cent, avec en compensation un taux d'amortissement normal plus faible.

Les écotaxes exerçant leurs effets sur les recettes dès le début de l'exercice, les revenus disponibles des ménages seront réduits. La modification du barème de l'impôt sur le revenu compensera progressivement cet effet, mais pas totalement. La consommation privée sera affectée par la réduction de la déduction fiscale au titre des

(voir page suivante)

(suite)

paiements d'intérêt, y compris l'effet attendu de capitalisation sur les prix des logements. Selon l'estimation des autorités danoises, la réforme fiscale devrait avoir pour effet de réduire les prix des logements au fil des ans de 10 à 15 pour cent et à la longue les prix du logement devraient se stabiliser en termes nominaux.

par l'impôt sera toujours très rentable, dans la mesure où les investissements en fonds de pension sont imposés à 26 pour cent. De telles asymétries devront être corrigées tôt ou tard.

Amélioration de la maîtrise des dépenses publiques

Objectifs budgétaires dans un contexte à moyen terme

Au printemps 1997, le gouvernement a présenté son programme «Danemark à l'horizon 2005» – et au milieu de 1998 sa première mise à jour annuelle¹¹ – qui définit les objectifs macroéconomiques et budgétaires d'ensemble à atteindre d'ici cette date. Il s'agit essentiellement de mobiliser toutes les forces pouvant permettre la poursuite de la croissance de l'emploi, ce qui se traduira par de nouveaux excédents des finances publiques et une réduction de la dette publique et de la dette extérieure. Le but est de créer près de 30 000 nouveaux emplois en moyenne annuelle, ce qui correspond à un taux de croissance de 1 pour cent, et de ramener le chômage déclaré à 5 pour cent de la population active. Ce résultat doit être obtenu par une réduction de 160 000 du nombre des bénéficiaires de transferts, dont la part dans la population d'âge actif passerait ainsi de 24 $\frac{1}{4}$ à 19 $\frac{1}{2}$ pour cent. Le programme table aussi sur une baisse de 2 points du coefficient de pression fiscale sur l'ensemble de la période couverte et sur un taux annuel de croissance de 1 pour cent de la consommation publique. En conséquence, l'excédent budgétaire des administrations publiques doit passer de 2 $\frac{1}{4}$ pour cent (estimation) du PIB en 1999 à plus de 3 pour cent en 2005, ce qui permettra de ramener le rapport de la dette publique au PIB à moins de 40 pour cent. La dette extérieure nette devrait fléchir par rapport à son niveau actuel de 24 pour cent du PIB pour s'établir à moins de 10 pour cent du PIB d'ici à l'an 2005, la disparition en 1998 de l'excédent de la balance des opérations courantes ayant rendu irréalisable l'objectif initial d'une élimination de la dette extérieure d'ici à l'an 2005 sans asphyxier l'activité intérieure. Au total, comparativement aux résultats de la période 1994-1998, le programme est relativement

ambitieux sur le double plan de la maîtrise de la croissance de la consommation publique et de la réduction du nombre des bénéficiaires de transferts.

Relations entre l'administration centrale et les collectivités locales

Comme le soulignait l'*Étude économique du Danemark* de 1997, l'effort de rigueur budgétaire a été compromis par l'expansion continue des ponctions opérées par les collectivités locales sur les ressources, du fait du niveau toujours plus élevé de leurs dépenses et de leur fiscalité. Les relations entre l'administration centrale et les collectivités locales ont donc été sérieusement réexaminées. Les autorités locales ont d'importantes responsabilités qui leur ont été déléguées par l'administration centrale en matière de dépenses et d'imposition, même si elles ne sont généralement autorisées à contracter des emprunts que pour les activités financées intégralement par des redevances d'utilisation (voir encadré 3). Un accord est conclu chaque année sur l'évolution des dépenses et des recettes pour l'année à venir, y compris les taux des impôts locaux, et les dotations globales sont ajustées chaque année en fonction de l'évolution des prix et des salaires et des modifications apportées à la répartition des responsabilités entre l'administration centrale et les collectivités locales. De l'avis des autorités danoises, ce système a contribué à modérer très sensiblement le développement de l'activité des collectivités locales au cours des années 80, et même après l'introduction d'accords volontaires en 1989, cette tendance s'est poursuivie jusqu'en 1992 (graphique 13). Les collectivités locales ont réagi à la réorientation des politiques économiques en 1993 en laissant à nouveau s'accroître leurs activités, en contradiction avec les accords qui avaient été passés, et cette expansion a été difficile à maîtriser. Alors qu'au cours de la période 1993-97, les accords annuels avec les municipalités avaient visé à préserver la stabilité du niveau d'imposition, celui-ci a en fait augmenté de 0.6 point au cours de ces cinq années.

Les accords passés entre l'administration centrale et les collectivités locales sont la pierre angulaire de la politique des autorités danoises, qui combine des objectifs de stabilisation macroéconomiques avec une liberté de choix au niveau local. Les municipalités et les comtés ont répondu aux préférences locales et tenu compte des niveaux de revenu en laissant les taux d'imposition locale varier d'environ 8 points de pourcentage. Néanmoins, le caractère volontaire des accords – et l'absence correspondante de sanctions – contenait en germe le risque d'un développement incompressible des activités des collectivités locales, les impôts et les dépenses s'élevant en période de dynamisme économique, mais ne diminuant pas en période de récession¹². La concurrence fiscale entre les collectivités locales, du moins ces dernières années, n'a pas été suffisamment intense pour compenser cet effet. Un autre facteur qui a joué un rôle tout aussi important dans le cas du Danemark est le fait que l'administration centrale est loin d'avoir réalisé que la décentralisation poussée et le système des

Encadré 3. Relations budgétaires entre l'administration centrale et les collectivités locales

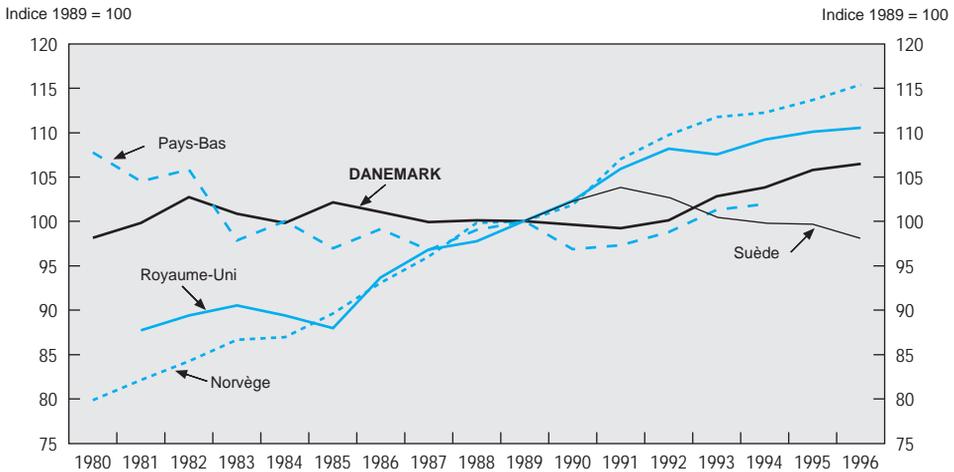
En ce qui concerne les *impôts*, le cadre des relations budgétaires entre l'administration centrale et les collectivités locales donne le droit à ces dernières de fixer leurs propres taux d'imposition du revenu des ménages, l'assiette étant cependant définie par l'administration centrale ; les collectivités locales perçoivent aussi les taxes foncières (*grundskyld*) et, à partir de l'an 2000, tous les impôts immobiliers leur seront versés.

Des responsabilités de *dépenses* sont déléguées au secteur des collectivités locales dans la plupart des secteurs, les comtés étant chargés des services de santé et de l'enseignement secondaire, et les municipalités de l'enseignement primaire, des services sociaux, du logement, de la rénovation et des services d'intérêt public. Pour le financement des services sociaux, de la santé et du logement, des *subventions* préaffectées sont versées par l'administration centrale (*refusioner*), ce qui implique une péréquation des coûts entre les deux niveaux d'administration. Les taux de remboursement sont généralement de l'ordre de 50 pour cent mais peuvent dans certains cas atteindre 75 et même 100 pour cent, ce qui traduit une division relativement importante des responsabilités administratives et financières dans ces domaines.

Les collectivités locales reçoivent également des fonds sous forme de *dotations globales* qui comprennent un transfert général de l'administration centrale (*statstilskud*) et (du point de vue de chaque collectivité locale) un montant résultant des dispositifs de redistribution entre les municipalités et entre les comtés. Néanmoins, les municipalités ne sont autorisées en général à contracter des emprunts que pour les activités intégralement financées au moyen de redevances d'utilisation.

Globalement, ces redevances financent en général un cinquième à un quart des dépenses municipales (15 pour cent pour les comtés), les impôts en finançant près de 60 (70) pour cent. Les subventions préaffectées et les dotations globales couvrent la différence. Le contrôle budgétaire est assuré au moyen d'accords annuels passés entre l'administration centrale et les organisations des municipalités et des comtés, dispositif qui existe depuis 1979. Il existe en outre une vaste redistribution à l'intérieur du secteur des collectivités locales, grâce à des mécanismes de péréquation intervenant aussi bien du côté des dépenses que du côté des recettes. C'est également pour des considérations d'équité que les collectivités locales ont la possibilité, depuis 1995, de demander à avoir la garantie que l'assiette d'imposition évolue parallèlement à la moyenne du pays.

accords budgétaires annuels ne laissaient guère de place à une micro-gestion de l'évolution sectorielle. Du fait de la décentralisation, les collectivités locales sont devenues le principal fournisseur de services sociaux, de services de santé et de logements, soit gratuitement, soit à des prix largement inférieurs aux coûts. Des normes minimales sont imposées par l'administration centrale, mais les collectivités locales disposent par ailleurs d'une grande latitude. En conséquence, ces dernières ont eu souvent du mal à concilier les restrictions imposées par l'accord annuel et les ambitions des ministères sectoriels.

Graphique 13. Dépenses de consommation des collectivités locales¹

1. Consommation nette de droits et remboursements de l'administration centrale, corrigée pour tenir compte de la modification du partage des responsabilités entre l'administration centrale et les collectivités locales.
 Source : Ministère des Finances.

La prise de conscience de ces faiblesses est à la base de l'accord sur le budget 1999, qui a été précédé par un examen¹³ des besoins des collectivités locales compte tenu de l'objectif fixé pour la progression des dépenses publiques jusqu'à l'an 2005. Cet examen est arrivé à la conclusion que les services pouvaient être maintenus à un niveau satisfaisant sans que la consommation publique augmente de plus de 1 pour cent par an, sous réserve que l'on se mette d'accord sur les ambitions et que l'amélioration des services publics résulte pour l'essentiel de gains de productivité. Un certain nombre d'innovations apparaissent ainsi dans les accords pour 1999¹⁴ :

- L'horizon de l'accord est porté de un à quatre ans avec un suivi à intervalles réguliers et l'établissement de rapports tout au long de l'exercice. Sur la base d'un examen de leurs activités, on a défini le niveau des services municipaux et fixé un certain nombre de critères qualitatifs les concernant. Toute activité au-delà de ces limites doit être financée par des redevances d'utilisation. De même que dans les accords antérieurs, les dotations globales seront ajustées pour dédommager les collectivités locales si la progression des recettes est inférieure au taux de référence compatible avec l'objectif global d'activité.

- Les accords sont fixés sur des niveaux d'imposition inchangés; avec une prime de 25 pour cent pour les municipalités et les comtés qui abaissent leurs taux d'imposition du revenu¹⁵ (la proposition initiale d'une pénalisation de 25 pour cent en cas de relèvements d'impôts, qui aurait été plus efficace, ayant été retirée après consultations au Parlement) et un cofinancement des dégrèvements fiscaux pour respecter le plafond d'imposition applicable aux revenus des personnes physiques à la suite de relèvements des taxes municipales.

Les accords pour 1999 prévoient un renforcement de la coordination entre les ministères centraux chargés du secteur des collectivités locales et impliquent plusieurs engagements stricts de la part des deux parties. Sous sa forme présente, le système danois cherche à réaliser un équilibre entre le choix des collectivités locales d'une part, et l'influence de l'administration centrale pour préserver l'égalité d'accès aux services de protection sociale de l'autre, et le respect de ce cadre dans le contexte d'une politique générale de rigueur budgétaire s'est révélé difficile. Les accords s'inscrivent dans le contexte de systèmes de péréquation qui s'appliquent à la fois aux dépenses et aux recettes, et – en ce qui concerne les dépenses du secteur social – prévoient un important cofinancement de l'administration centrale. Les budgets pour 1999 présentés par les collectivités locales à la fin de 1998 font apparaître des augmentations prévues des taux d'imposition et du rythme de croissance des dépenses supérieures à ce qui avait été convenu, et, dans le passé, des dérapages supplémentaires ont tendu à se produire au stade de l'exécution. Le système actuel d'accords volontaires semble donc remis en question. Une première possibilité pour obtenir le respect de l'accord serait de prévoir tout un éventail de sanctions mais il est permis de se demander si cela ne ferait pas que compliquer un système déjà très complexe. Un rééquilibrage du système en faveur du choix des collectivités locales en même temps qu'un allègement de la contrainte budgétaire pour les collectivités locales pourraient permettre d'en accroître la stabilité, à condition d'y associer des règles plus strictes destinées à faire supporter le coût des services par la collectivité sous forme de redevances et de taxes d'utilisation. Il serait également nécessaire de faire appel à des appels d'offres et à la sous-traitance pour que la fourniture de ces services soit plus efficiente¹⁶.

Inversion de la tendance des transferts publics

Un contrôle plus strict des dépenses des collectivités locales doit s'accompagner de mesures visant à réduire le niveau global des dépenses publiques. Le Danemark est le pays de l'OCDE où la consommation publique est la plus forte et l'un de ceux où le niveau des transferts est le plus élevé, bien qu'il faille tenir compte, lorsque l'on procède à de telles comparaisons internationales, de ce qu'au Danemark les chiffres des transferts sont généralement bruts

d'impôts. Les transferts n'ont cessé d'augmenter au cours des 25 dernières années. L'accroissement du nombre de titulaires de pensions vieillesse a été relativement modéré, de l'ordre de 25 pour cent (tableau 11) et les dépenses correspondantes sont limitées par le fait que le principe de financement par répartition ne s'applique qu'à la retraite forfaitaire de base et au complément soumis à un critère de ressources. Le régime complémentaire par capitalisation

Tableau 11. **Évolution à long terme des transferts**

	1970	1975	1980	1985	1990	1994	1995	1996
A. Bénéficiaires de transferts¹								
Total	875	1 118	1 311	1 366	1 475	1 691	1 690	1 668
Pensions de retraite	568	622	677	669	700	709	713	705
Transferts à la population d'âge actif²	307	496	634	696	774	982	977	963
Indemnités de chômage	24	108	159	196	211	266	233	196
Assistance sociale/réadaptation	41	77	116	114	137	139	120	117
Prestations d'assurance maladie et de maternité	37	52	69	59	74	74	79	83
Réinsertion ³	..	..	..	..	..	63	53	67
Congés payés	..	..	..	..	..	51	80	63
Indemnités de départ anticipé	..	..	54	94	101	122	140	167
Pension de retraite anticipée (d'invalidité)	205	259	236	233	250	266	273	270
B. Taux de dépendance (pourcentage)								
Nombre total de bénéficiaires par rapport à l'emploi	44	53	57	56	59	70	69	67
Bénéficiaires de 18-66 ans par rapport à l'emploi	15	23	28	29	31	40	40	39
Bénéficiaires de 18-66 ans par rapport à la population de 18-66 ans	10	16	20	21	23	29	29	28
C. Bénéficiaires de transferts parmi la population d'âge actif, par tranche d'âge (pourcentage)								
	18-24 ans	25-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	60-66 ans	Total		
1984	18	16	14	21	58	22		
1996	15	25	20	31	73	28		

1. Milliers d'équivalents temps complet.

2. 1970-1980 : 15-66 ans ; 1985-1996 : 18-66 ans.

3. Avant 1994, divisée entre les indemnités de chômage et l'assistance sociale.

Source : Statistics Denmark.

(ATP) et le système de pensions du marché du travail actuellement mis en place devraient atténuer les pressions auxquelles sont soumises les finances publiques lorsque la population âgée recommencera à augmenter à partir de 2005¹⁷. Plus préoccupante cependant du point de vue des finances publiques est l'augmentation ininterrompue des transferts à la population d'âge actif, le nombre des bénéficiaires étant passé de 10 pour cent de la population concernée en 1970 à 28 pour cent en 1996, augmentation qui a touché tous les groupes d'âges au-delà de 25 ans. Comme on le verra dans l'analyse plus détaillée présentée au chapitre III, il faut restituer cette progression dans le contexte du mauvais fonctionnement du marché du travail pendant les années 70 et 80. *A contrario*, le développement des systèmes de transfert explique pour une large part les mauvais résultats de ce dernier. En particulier, l'offre de main-d'œuvre souffre de ce que les travailleurs âgés utilisent toutes les possibilités qui leur sont offertes de prendre leur retraite avant l'âge officiel de 67 ans et de ce que les travailleurs plus jeunes peuvent bénéficier de pensions d'invalidité (de ce fait, l'âge effectif de départ en retraite est passé de 63 ans au début des années 80 à 61 ans $\frac{1}{2}$ en 1997).

L'effet redistributif des transferts est affaibli par le fait que, bien que concernant essentiellement les travailleurs faiblement rémunérés, la formule de la préretraite gagne maintenant aussi d'autres catégories, et par le fait qu'un traitement favorable est accordé aux titulaires de pensions vieillesse par le biais de subventions et de transferts ciblés qui ne tiennent pas compte de la sensible amélioration des revenus relatifs de ce groupe au cours des dernières décennies. Du point de vue des finances publiques et de la redistribution du revenu, il s'agit désormais de réduire ces mouvements de fonds inutiles entre les impôts acquittés et les transferts versés, de lier l'accès aux systèmes redistributifs à des critères de gains et non pas à l'âge, et de préciser les objectifs des systèmes de transfert publics par rapport aux régimes privés de pensions qui tendent actuellement à se développer¹⁸. Pour l'heure, les systèmes publics et privés semblent prendre en compte des problèmes de chevauchement qui se poseront de manière urgente lorsque les régimes généraux de pensions liées à une activité viendront à maturité.

Plusieurs mesures ont été prises et différentes propositions ont été avancées dans le débat politique interne. La transformation des prestations d'assurance maladie en transferts permanents a été très importante et les municipalités sont désormais tenues d'examiner les congés maladie d'une durée supérieure à huit semaines, période à partir de laquelle elles devront couvrir 50 pour cent de la prestation (alors que précédemment cette obligation n'intervenait qu'au bout de treize semaines). Depuis 1992, les municipalités ont financé 50 pour cent des pensions d'invalidité dont bénéficient des personnes de moins de 60 ans, et à partir de 1997, elles devront faire de même pour tous les titulaires de pensions quel que soit leur âge. Il a été également proposé de modifier encore les

incitations en abaissant le remboursement de l'administration centrale et en faisant de la pension d'invalidité une prestation transitoire dans tous les cas, sauf pour les personnes ayant une perte totale et permanente de capacité de travail.

Néanmoins, si l'octroi de prestations d'assurance maladie et de pensions d'invalidité résulte d'un processus administratif dont on peut modifier les paramètres et les méthodes, la retraite anticipée est uniquement liée à l'adhésion à une caisse d'assurance chômage pendant au moins 20 ans et en est venue à être considérée comme un droit échappant au contrôle de l'administration. Des modifications ont été opérées pour inciter les travailleurs les plus âgés à reporter leur départ en retraite de 60 à 63 ans, avec notamment un relèvement de la prestation qu'ils peuvent toucher à cet âge, mais jusqu'à présent sans guère de succès. L'accès au dispositif de préretraite pourrait être réduit par une augmentation du nombre requis d'années d'activité, mais cette proposition pourrait ne principalement concerner que les travailleurs manuels et les employés de bureau étant donné la longueur des études universitaires et, par là même, la brièveté des carrières des personnes hautement spécialisées. Une telle proposition, ainsi qu'un relèvement inconditionnel de l'âge requis pour accéder au système, pourraient aller à l'encontre du sentiment général qu'il s'agit là d'un droit, sentiment en fonction duquel les travailleurs ont adapté leur participation au marché du travail. Des programmes de transition destinés à répondre à ces préoccupations – formule fréquemment utilisée par les autorités danoises – pourraient retarder de dix ans ou plus la réalisation des économies publiques souhaitées. Des considérations analogues s'appliqueraient si l'on voulait procéder à une réduction du nombre de titulaires de pensions d'invalidité en revoyant toutes les pensions accordées au lieu de limiter le nombre de nouveaux bénéficiaires.

La large participation du secteur public aux dispositifs d'assurances sociales, souvent motivée par la recherche d'expédients à court terme pour remédier à des problèmes du marché du travail plutôt que par des considérations à long terme, semble aller à l'encontre de la nécessité de réaliser de nouvelles économies budgétaires. Pour inverser la tendance généralement ascendante du coût de ces dispositifs, il faudrait procéder à des réformes allant au-delà de l'effort actuellement entrepris – aussi justifié soit-il – pour revoir les procédures administratives et durcir les critères d'éligibilité. Surtout, la décision de partir en retraite avant l'âge officiel devrait essentiellement être prise en fonction de l'existence de dispositifs privés, parmi lesquels les régimes de pensions liées à une activité, qui tendent actuellement à se développer, devraient occuper une place de choix. Une telle débudgétisation des dépenses permettrait de clarifier les prises de décisions dans ce domaine. En associant les efforts faits dans ce sens à d'autres mesures visant à renforcer l'efficacité des services publics, le Danemark s'engagerait ainsi sur la voie d'une réduction progressive des niveaux d'imposition.

III. Mise en œuvre de la réforme structurelle : examen des progrès accomplis

Introduction : mise en œuvre de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*

Les recommandations de l'OCDE à l'intention du Danemark concernant la mise en œuvre de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* partaient du constat selon lequel le marché du travail danois affichait déjà un degré notable de flexibilité, s'agissant en particulier de la capacité des entreprises d'ajuster l'emploi à la production. Cette souplesse s'est traduite par une évolution relativement satisfaisante du marché du travail ces dernières années. En même temps le chômage structurel paraissait aggravé par le niveau élevé des taux marginaux d'imposition et des taux de compensation du régime d'assurance chômage. La compression des salaires au bas de l'éventail des rémunérations, conjuguée à la générosité des systèmes de transfert, a contribué à un taux de chômage relativement élevé parmi les travailleurs peu qualifiés. Aussi, le chômage au Danemark présente un profil nettement déterminé par le niveau d'instruction : le taux de chômage des personnes n'ayant pas dépassé la scolarité obligatoire est deux fois plus élevé que celui des diplômés de l'enseignement supérieur. Il semble aussi que les performances du marché du travail ne reflètent pas l'ampleur des ressources consacrées à l'enseignement scolaire et à l'éducation des adultes, l'acquisition de connaissances étant peu satisfaisante aux niveaux inférieurs de l'enseignement scolaire, tandis que le second cycle de l'enseignement secondaire et l'enseignement universitaire se caractérisent par une très longue transition de l'école au monde du travail.

Les recommandations de l'OCDE visant à corriger ces déficiences ont été formulées dans le contexte de réformes significatives des politiques du marché du travail déjà en cours d'application. Un programme de réforme fiscale sur la période 1994-98 a abaissé progressivement le coin fiscal à l'encontre du travail. Les régimes de congés rémunérés sont devenus moins généreux ; les prestations de retrait anticipé en faveur des chômeurs de longue durée (entre 50 et 59 ans) ont été supprimées, la durée de versement des indemnités de chômage a été réduite et les critères d'ouverture des droits ont été durcis. L'accent a été mis au

contraire sur la réinsertion des chômeurs, en particulier les jeunes ayant fait des études incomplètes. Au Danemark, les années 90 ont été également marquées par une grande réforme de l'éducation, l'enseignement et la formation de la main-d'œuvre ayant pris une place essentielle dans la politique économique danoise. Au cœur de la réforme se trouve l'idée que l'amélioration des compétences des travailleurs les moins qualifiés peut valider le niveau actuel des salaires minimums, et éviter ainsi la nécessité d'accroître la dispersion des taux de salaire. Si la *Stratégie pour l'emploi* souligne aussi le rôle critique de l'éducation, les réformes danoises s'écartent des recommandations de l'OCDE concernant la nécessité de structures salariales plus souples en complément de la réforme de l'éducation.

La première section de ce chapitre relate l'évolution récente du marché du travail, les résultats obtenus jusqu'ici et les problèmes qui subsistent. La section suivante décrit et évalue les initiatives récentes dans le domaine des politiques du marché du travail, de l'éducation et de la concurrence. Les problèmes restants et le calendrier d'achèvement de la réforme font l'objet de la dernière section. Le chapitre s'appuie sur les analyses et les recommandations contenues dans les *Études économiques* de 1996 et 1997 et sur des documents récents du gouvernement danois, notamment les importantes évaluations comparatives et le Programme 2005, avec sa récente mise à jour et les études de suivi dans les domaines de la politique du marché du travail et de l'enseignement.

Évolution récente du marché du travail

Les performances de l'économie danoise ont largement bénéficié de l'intégration des politiques structurelles dans la politique économique globale, et la croissance a dépassé celle des voisins européens pour la cinquième année consécutive. Cette expansion économique rapide s'est accompagnée d'une nette amélioration sur le marché du travail, l'emploi progressant de plus de 7 pour cent depuis 1994. Sur la base des définitions nationales, le chômage est tombé de plus de 12 pour cent à 6½ pour cent, avec une baisse particulièrement prononcée du chômage des jeunes dont le taux, qui dépassait la moyenne nationale (13 pour cent), est revenu au-dessous de celle-ci (5 pour cent). Les jeunes ont réagi aux modifications des incitations économiques en cherchant des emplois normaux et en achevant leurs études, ce qui a manifestement contribué à la tendance plus positive observée sur ce segment du marché du travail. Cette amélioration d'ensemble reflète à l'évidence la résorption du sous-emploi conjoncturel, mais on peut estimer que le chômage structurel a diminué de quelque 2 points de pourcentage ou plus. Cette évaluation s'explique largement par le constat suivant : la croissance des salaires nominaux avait atteint 4 pour cent dans la phase initiale de la reprise – chiffre trop élevé au regard de la

compétitivité sur le plan des coûts – mais elle s’est néanmoins maintenue à ce niveau pendant plusieurs années sans aucune nouvelle accélération prononcée¹⁹, malgré l’expansion rapide de l’emploi et la contraction du chômage.

L’*Étude* de 1997 notait que les réformes déjà appliquées produisaient des résultats encourageants sur le marché du travail des jeunes, où l’application de règles plus strictes d’ouverture des droits à prestations de chômage avait induit un taux plus élevé d’achèvement des études dans l’enseignement professionnel et une recherche plus active d’emplois non subventionnés; mais la tendance au départ anticipé des travailleurs âgés se poursuivait, compte tenu de la disponibilité des transferts publics. Il en résulte cette particularité danoise que l’offre de travail stagne (tableau 12), à un niveau toutefois élevé au regard des autres pays, dans un contexte qui serait autrement très propice à une plus grande activité. Le champ d’application des régimes de congé a été réduit, les taux de participation reflétant la générosité réduite des congés parentaux et sabbatiques. Mais l’intervention de l’État au moyen d’une série de dispositifs de retraite anticipée, de retrait de la population active et de congés rémunérés a continué d’abaisser l’offre de main-d’œuvre chez les travailleurs âgés. De fait, durant la reprise économique, le taux de participation à ces dispositifs et aux programmes actifs du marché du travail en proportion de la population active est passé de 9 à 10 pour cent. A l’autre extrême de l’éventail des âges, la transition de l’enseignement obligatoire au monde du travail par le biais d’études complémentaires est relativement lente : selon l’évaluation des autorités danoises, elle se traduit par

Tableau 12. **La population active et les politiques actives du marché du travail, 1994-98**

Milliers de personnes

	1994	1995	1996	1997	1998
Population active	2 864	2 843	2 833	2 866	2 880
Emploi	2 521	2 555	2 588	2 646	2 695
Chômage	343	288	246	220	185
Ensemble des PAMT ¹	256.0	293.0	305.2	294.4	294.0
<i>Dont</i> : Réinsertion	..	71.1	74.1	76.2	..
Emplois subventionnés	59.8	51.5	48.6	49.0	48.0
Congés payés	50.8	82.1	63.0	46.7	41.3
Enseignement et formation pour adultes	23.4	17.4	23.2	23.9	..
Retrait de la population active	8.2	23.4	46.0	41.9	36.1
Retraite anticipée	111.1	114.8	120.9	128.7	142.9
Autres	2.5	3.7	3.5	4.2	..

1. Effectif moyen des bénéficiaires et des participants.

Source : Statistics Denmark ; ministère des Affaires économiques.

une réduction permanente de la population active de quelque 3 pour cent par rapport à un rythme de passage normal. L'expansion continue de l'économie dépend essentiellement d'un accroissement de la population active permettant de répondre à la demande future de travail, alors qu'une nouvelle diminution du chômage n'aurait qu'une incidence minime compte tenu de la forme actuelle des mécanismes de transfert.

Progrès de la réforme structurelle

En 1997, lors du premier rapport d'étape sur le suivi des recommandations de l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi*, il était clair que l'impulsion donnée par le programme intérieur de réforme instaurait une plus grande cohérence entre l'approche officielle et les recommandations de l'OCDE, surtout dans le domaine des politiques du marché du travail proprement dites. Les réformes engagées en 1994-96 ont été intégralement mises en œuvre à la fin 1998, mais il est couramment admis que leur incidence sur le chômage structurel est sur le point de s'achever. Le cadre pour une réforme continue visant à assurer une nouvelle hausse du potentiel de croissance de l'économie est à présent défini dans le programme 2005 du gouvernement²⁰, où la réforme fiscale récente joue un rôle central pour l'amélioration des incitations à l'épargne, l'allocation plus efficace du capital et l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre. S'agissant de la réforme structurelle, le programme met l'accent sur une réorientation des politiques du marché du travail, la principale priorité n'étant plus de réintégrer les chômeurs mais de mener une action plus énergique pour freiner le retrait prématuré des travailleurs âgés du marché du travail et la sortie des jeunes travailleurs vers des régimes de transfert passifs. Ce programme reflète la priorité accordée par les autorités danoises aux considérations redistributives à court terme qui imposent, pense-t-on, des taux de remplacement relativement élevés dans le cadre des mécanismes de transfert. Il en résulte que les contre-incitations ainsi créées à la recherche d'emploi devraient être – et peuvent être – compensées par des critères rigoureux d'ouverture des droits et de disponibilité pour un travail, soutenus par un programme de réinsertion obligatoire. Réaffirmé dans le plan d'action nationale pour l'emploi soumis par le gouvernement danois à l'Union européenne²¹, ce programme fixe les objectifs suivants :

- Une réorientation des régimes d'indemnités de maladie et de pensions d'invalidité de manière à faciliter la réintégration des bénéficiaires sur le marché du travail ;
- Des modalités d'emploi plus souples pour les travailleurs âgés et les personnes dont l'aptitude au travail est inférieure à la moyenne ;
- Une réforme de l'assurance chômage destinée à accroître la flexibilité du marché du travail ;

- Une amélioration du système d'éducation des adultes visant à renforcer sa pertinence dans l'optique du marché du travail;
- Une réduction des obstacles à l'esprit d'entreprise et à l'innovation;
- La stimulation de la recherche-développement financée par les entreprises;
- Un renforcement de l'enseignement primaire, une réduction des taux d'abandon dans le second cycle de l'enseignement secondaire, pour veiller à ce que les jeunes obtiennent des diplômes qualifiants et pour assurer un passage plus rapide au sein du système éducatif.

Afin de préciser ces orientations, un cadre plus complet pour l'intégration de la politique du marché du travail et de la politique sociale a été présenté au milieu de 1997²², à quoi s'est ajoutée une révision substantielle de la loi sur les services sociaux à la mi-1998. Ces dispositions ont ouvert la voie à un réexamen des régimes de transfert opérant à l'interface entre les deux domaines d'action ainsi qu'à des mesures préventives et de réintégration sur le lieu de travail dans le secteur des entreprises et dans le secteur public. Les bases pour de nouvelles initiatives dans le domaine de la politique d'éducation ont été renforcées avec une évaluation globale de la qualité; par ailleurs, les autorités chargées de la concurrence vont de l'avant dans un grand nombre de domaines, après la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la concurrence en 1998, avec des analyses approfondies des marchés des services d'utilité publique et du secteur privé.

Amélioration de la flexibilité des salaires et des coûts de main-d'œuvre

La croissance globale des salaires a été assez régulière ces dernières années. Pour les secteurs couverts par les accords LO/DA, elle a avoisiné 4 pour cent à la fin des années 80 et est redescendue aux alentours de 2¹/₂-3 pour cent au creux du cycle économique en 1992/93, mais elle s'est maintenue jusqu'à ces derniers temps aux environs de 4 pour cent malgré le retournement sensible intervenu sur le marché du travail. La croissance des salaires dans les pays voisins a été relativement forte au début des années 90, si bien que le Danemark a renforcé sa position concurrentielle, mais avec la modération intervenue dans les autres pays la compétitivité danoise s'est de nouveau dégradée²³. Cette insensibilité apparente aux facteurs exogènes, qu'il s'agisse de la croissance des salaires à l'étranger ou du chômage, peut refléter un dualisme du marché du travail danois, avec un haut degré de flexibilité dans les segments centraux à salaires élevés/à forte productivité composés de travailleurs manuels qualifiés et de personnes ayant suivi des études supérieures. Ces segments, qui ont longtemps joué un rôle prépondérant dans les négociations salariales, sont confrontés à un marché du travail beaucoup plus stable que les travailleurs non qualifiés²⁴. La formation des salaires dans ces segments centraux reflète a) le faible taux de compensation effectif des indemnités de chômage à ce niveau de

gains (souvent 60 pour cent ou moins), *b*) la marge de souplesse dont disposent les entreprises pour licencier des travailleurs, puisque les dispositions sur la protection de l'emploi sont décidées essentiellement par les partenaires sociaux eux-mêmes, et *c*) la modification des systèmes de négociation au cours des années 90, avec une forte tendance à la fixation des salaires au niveau local. Pour environ 15 pour cent des travailleurs du secteur LO/DA les salaires sont encore décidés dans le cadre de conventions centrales, et un pourcentage similaire relève uniquement de négociations locales (encadré 4).

Le principal obstacle à la flexibilité des salaires et des coûts de main-d'œuvre semble donc résider dans la formulation des systèmes d'impôts et de transferts. Quant à la structure des négociations, les augmentations de salaire négociées au niveau central constituent certes des repères, mais les négociations centrales en vue de l'adoption des mesures concernant la durée du travail et les pensions, souvent sans rapport avec les augmentations négociées au niveau local, jouent un rôle beaucoup plus important. En ce qui concerne la croissance globale des salaires, la dégradation progressive de la compétitivité a résulté de la forte expansion de la demande intérieure, qui a porté l'économie à un niveau proche de son potentiel. C'est au bout du compte la capacité de l'économie à réorienter des ressources vers les activités exportatrices et de substitution aux importations et à ramener le rythme de progression des salaires sur une pente plus tenable lorsque la croissance de la demande intérieure se ralentira qui permettra de juger véritablement de l'efficacité du programme de réforme structurelle.

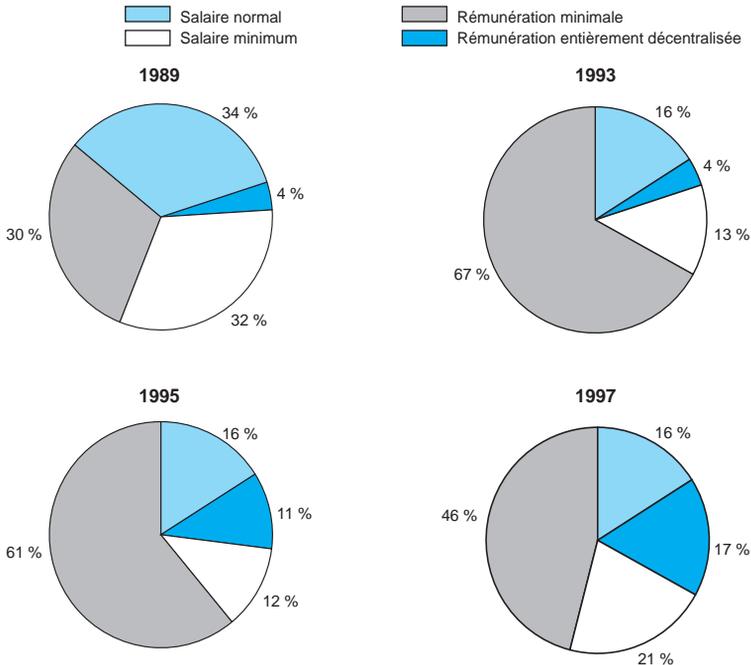
Le segment à bas salaires/faible productivité est plus fortement affecté par les interventions de l'État sur le marché du travail, et surtout par la formulation des régimes de transfert. Les déterminants majeurs des salaires minimums acceptés sont restés inchangés – à une exception notable près – au cours des dernières années. Ainsi qu'on l'a noté dans l'*Étude économique* de 1997, les jeunes chômeurs dépourvus de formation professionnelle perçoivent des indemnités de chômage normales pendant un semestre seulement, puis ils doivent s'inscrire dans des programmes de réinsertion ou de formation, avec des prestations réduites de moitié. Les jeunes s'efforçant alors de faire des études ou de trouver des emplois ordinaires, l'effet sur le chômage des jeunes a été remarquable, et le Danemark se distingue aujourd'hui par l'un des taux de chômage des jeunes les plus bas de la zone de l'OCDE. Une réévaluation similaire des perspectives du marché du travail et des salaires minimums acceptés est escomptée avec le durcissement de l'obligation de mobilité professionnelle des chômeurs – tenus d'accepter des emplois différents de leur poste précédent au bout de six mois de chômage, et non plus de douze mois – et avec l'obligation qui leur est faite de participer activement au marché du travail, qui vise elle aussi à modifier les comportements en matière de recherche d'emploi.

Encadré 4. Possibilités accrues de décentralisation dans les systèmes salariaux du secteur privé

Depuis la fin des années 80, les structures de négociation au Danemark ont évolué vers un mode plus décentralisé. La fixation des salaires dans les segments privés du marché du travail s'inscrit dans l'une des quatre catégories suivantes :

- Le secteur du *salaires normal*, dans lequel les salaires représentent la somme d'une composante déterminée à l'échelon central et d'une composante locale, cette dernière reflétant les caractéristiques de l'entreprise, de la profession et de l'individu. Les augmentations de salaire résultant des négociations au niveau central sont intégralement répercutées sur les salaires dans la totalité de ce secteur.

Graphique 14. **Systèmes salariaux dans le secteur DA/LO**
Pourcentage de salariés



Source : Confédération des employeurs danois.

(voir page suivante)

(suite)

- Le secteur du *salaire minimum* , dans lequel les salaires représentent la somme d'une composante déterminée au niveau central et d'une composante locale, mais avec un droit formel pour les entreprises de déduire les augmentations centrales des augmentations à l'échelon local. Parfois, il est convenu à l'échelon central que la compensation ne sera que partielle, et les entreprises peuvent hésiter à user du droit formel qui leur est accordé.
- Le secteur de la *rémunération minimale* , dans lequel les négociations centrales ne spécifient qu'une limite inférieure de la rémunération, les salaires effectifs étant déterminés à l'échelon local. De la sorte, les conventions centrales n'ont un effet direct que sur les travailleurs au niveau de la rémunération minimale, mais elle peuvent avoir un rôle indicatif pour les augmentations accordées dans d'autres secteurs.
- La *rémunération entièrement décentralisée* , caractérisée par l'absence de spécifications définies au niveau central.

La balance a penché en faveur des rémunérations entièrement décentralisées, dont la part est passée de 4 à 17 pour cent du secteur LO/DA, aux dépens du système de salaire normal qui a vu sa part tomber de 34 à 16 pour cent (graphique 14). Parallèlement, la rémunération minimale a gagné du terrain au détriment des salaires minimums.

Dans le sillage de la décentralisation, les négociations au niveau central ont mis progressivement l'accent sur des composantes autres que les salaires versés. Depuis 1991, un système de pensions du marché du travail a été mis en place dans tout le secteur privé et les cotisations annuelles exigibles en 1999 représentent 5.3 pour cent des salaires versés dans le secteur LO/DA, et seront comprises entre 4.8 et 6.6 pour cent dans toutes les autres branches du secteur privé.

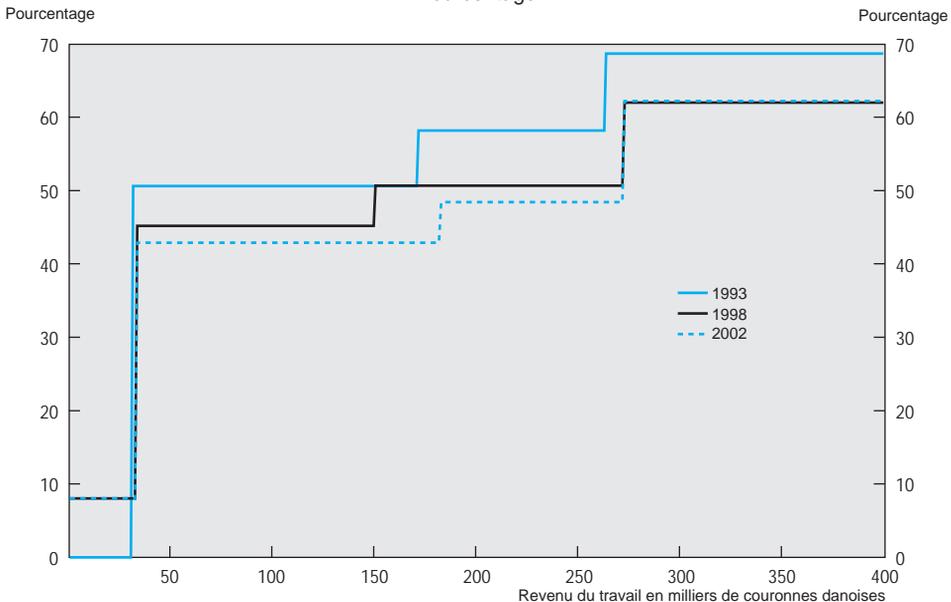
La durée du travail et les autres questions non salariales sont au cœur des négociations centrales, l'accord négocié en 1998 dans le secteur LO/DA contenant des dispositions qui prévoient un accroissement des congés payés et des allocations de maternité. Cet accord a été rejeté lors d'un vote, et l'intervention du gouvernement destinée à résoudre le différend s'est traduite par une nouvelle augmentation des congés payés et des journées de congé en cas de maladie des enfants, partiellement compensée par un allègement des cotisations au titre des pensions. Ces expédients vont à l'encontre de la stratégie d'extension des pensions du marché du travail adoptée par les centrales syndicales, mais aussi de l'objectif du gouvernement, qui est d'accroître l'offre de main-d'œuvre, et renforceront sensiblement à court terme les tensions sur un marché du travail déjà tendu, notamment s'ils ont repris dans d'autres secteurs.

Pour les travailleurs âgés, le gouvernement s'efforce de faire en sorte que les partenaires sociaux intègrent dans leurs accords des emplois particulièrement adaptés aux travailleurs à faible productivité menacés par le changement structurel. D'une manière beaucoup plus limitée, il est prévu également des subventions à l'emploi modulées en fonction de l'aptitude au travail subsistante. Ces

efforts se sont avérés assez efficaces et l'on estime que des accords salariaux couvrant la moitié environ du marché du travail contiennent des clauses reflétant les objectifs ci-dessus, tandis que le programme d'emplois subventionnés (*skåne-jobs* ou *fleksjobs*, ces derniers mis en place le 1^{er} janvier 1998), avec 6 000 à 7 000 bénéficiaires, se développe comme prévu. Ces « politiques » exigent néanmoins une évaluation approfondie. On a fait valoir que les entreprises danoises se sont montrées assez efficaces pour adapter leur cadre de travail aux travailleurs sujets à des risques²⁵. Le problème vient plutôt de ce que les dispositions gouvernementales existantes permettent trop aisément de les transférer à des régimes de prestations. Lorsque l'État intervient en proposant des emplois subventionnés, il se substitue peut-être à une offre qui aurait été de toute façon exprimée.

La réforme fiscale au cours des dix ou douze dernières années a visé en priorité à abaisser les taux marginaux à la fois pour les revenus du travail et pour les revenus du capital, l'élargissement de l'assiette assurant la neutralité du point de vue des recettes. Ces efforts ont permis de réduire les contre-incitations à

Graphique 15. Taux marginaux d'imposition sur le revenu du travail¹



1. Y compris les cotisations aux caisses du marché du travail.

Source : Ministère des Finances.

l'offre de main-d'œuvre à la partie médiane et supérieure de l'éventail des revenus, mais ils ont été neutralisés à la partie inférieure : les cotisations salariales du marché du travail instaurées dans le cadre de la réforme de 1994-98, et qui atteignent 8 pour cent à l'heure actuelle, sont proportionnelles sur la totalité de l'éventail des revenus et déductibles de la base d'imposition des revenus du travail; mais surtout, les taux des impôts locaux, qui sont proportionnels au-dessus d'un abattement à la base, ont subi une forte dérive à la hausse, qui a atteint 6 points de pourcentage au cours des 15 dernières années. Prévoyant une réduction globale de 2 points des taux marginaux pour la majorité des salaires, la réforme fiscale de 1998-2002 est formulée de manière à renforcer les incitations à travailler au bas de l'échelle des salaires, dans la mesure où la tranche des revenus soumis au taux le plus faible est élargie de près d'un quart (elle passe de 139 000 à 171 000 couronnes, ou de 50 à 65 pour cent des gains d'un ouvrier moyen). Il en résultera une réduction des taux marginaux de 7 points pour un petit groupe de travailleurs dont les revenus sont à peine supérieurs à l'indemnité maximale de chômage, tandis que l'allègement est limité à 2 points pour tous les autres travailleurs (graphique 15). Tout aussi importante pour les travailleurs à bas salaires est la diminution du caractère régressif des subventions sous conditions de ressources au titre des frais de garde d'enfants, la tranche de revenus dans laquelle elles sont réduites progressivement ayant été doublée. Cela peut abaisser les taux marginaux effectifs de 6 à 13 points de pourcentage pour les bas revenus et les majorer en conséquence pour les revenus élevés.

Réduire les distorsions de l'assurance chômage et des régimes de prestations connexes

Pour le segment des travailleurs à bas salaires/faible productivité, le taux de compensation des indemnités de chômage atteint 90 pour cent, et l'incidence de ce régime se trouve accentuée du fait que les prestations pour frais de garde d'enfants et les allocations-logement sont liées aux revenus et que les contributions du marché du travail sont prélevées sur les revenus du travail et non sur les transferts. Une enquête effectuée en 1996 auprès de salariés membres de caisses d'assurance chômage indique que 10 pour cent d'entre eux ont un revenu du travail inférieur à ce qu'ils percevraient s'ils étaient chômeurs, alors qu'ils n'étaient que 7 pour cent dans ce cas lors d'une enquête similaire en 1993/94²⁶. A supposer que les incitations à travailler sont jugées insuffisantes si les revenus mensuels n'augmentent pas au moins de 500 couronnes lorsqu'on accède à un emploi, 20 pour cent environ des travailleurs se trouveraient dans cette situation, contre 17 pour cent seulement lors de l'enquête précédente²⁷. Certes les résultats des enquêtes peuvent être interprétés comme indiquant que la décision de travailler dépend de facteurs bien plus importants que les considérations financières à court terme, et souligner notamment le rôle du durcissement des critères d'ouverture des droits et de disponibilité pour l'emploi dans les régimes de

prestations, mais les contre-incitations inhérentes au dispositif actuel contribuent sans aucun doute à marginaliser les travailleurs à bas salaires et à les rendre dépendants vis-à-vis des prestations. En témoigne le fait que plus de 40 pour cent des personnes les plus touchées par le chômage (personnes sans emploi plus de 80 pour cent du temps) bénéficient de taux de compensation effectifs supérieurs à 90 pour cent, tandis que la proportion est de 20 pour cent seulement chez ceux qui ne connaissent que des périodes de chômage peu nombreuses et brèves²⁸.

De fortes contre-incitations sont également visibles dans les dispositifs à l'intention des travailleurs âgés : le taux de participation aux programmes de préretraite (*afterlønnen*) pour les personnes âgées de 60 à 66 ans (prestation versée au niveau de l'allocation chômage pendant les trois premières années mais plafonnée ensuite à 82 pour cent de l'indemnité de chômage maximale) avoisine 80 pour cent chez les travailleurs non qualifiés et 35 pour cent parmi ceux qui ont fait des études supérieures. On a calculé que la panoplie complète de transferts à la disposition des travailleurs âgés danois impliquait un taux d'imposition effectif sur la poursuite de l'activité qui est élevé par rapport à la moyenne internationale, dans la mesure où les transferts accessibles en cas de retraite à 55 ans représentaient 50 pour cent du revenu d'une activité à temps plein jusqu'à l'âge de 64 ans²⁹. Les taux de participation étaient élevés parmi les travailleurs peu qualifiés après l'introduction du régime en 1979, mais l'augmentation continue du nombre des préretraités – plus de 80 pour cent depuis le milieu des années 80 – reflète une utilisation plus généralisée parmi d'autres groupes³⁰. Une nouvelle impulsion a été donnée par le programme de départ anticipé (*overgangsydelsen*) à l'intention des chômeurs de longue durée âgés de 50 à 59 ans au cours de la période 1993-96, programme qui a permis à un grand nombre de travailleurs peu qualifiés de se retirer de la population active. On estimait qu'il s'agissait là d'un effet ponctuel au profit d'une catégorie très marginalisée et qui devait donc réduire en conséquence le chômage de longue durée. Mais il apparaît rétrospectivement que le flux d'entrée dans le chômage de longue durée et le flux de sortie sont l'un et l'autre plus importants que prévu : le programme de départ anticipé capte en fait des chômeurs de longue durée qui en son absence auraient retrouvé un emploi. Du reste, depuis 1994-95, le nombre des chômeurs de longue durée a baissé dans les mêmes proportions chez les personnes de 50 à 59 ans et dans les catégories d'âge plus jeunes.

Un troisième régime de transfert – la pension de préretraite (*førtidspension*) est accessible aux personnes de tous âges qui, pour des raisons médicales et sociales, ne sont pas en mesure d'exercer une activité sur le marché du travail (ce régime remplit donc les fonctions de la pension d'invalidité dans les autres pays). Les entrées brutes annuelles dans ce programme sont actuellement comprises entre 20 000 et 25 000, et l'effectif des pensionnés a augmenté de 16 pour cent depuis le milieu des années 80, pour passer de 233 000 à 270 000. La progression

a été particulièrement accentuée chez les personnes âgées de moins de 50 ans. Le programme est administré par les municipalités, et on admet qu'il a été très souvent utilisé pour prendre en charge au niveau local des problèmes liés au marché du travail, alors même que les bénéficiaires apparaissent souvent aptes à exercer une activité. Près de la moitié d'entre eux déclarent qu'ils seraient capables de travailler, et un tiers environ de ceux-ci pourrait exercer des emplois normaux. On a proposé que la pension de préretraite (d'invalidité) soit réservée aux personnes inaptes au travail, tandis que les personnes partiellement aptes recevront une subvention salariale correspondant au degré d'incapacité et seront tenues d'accepter les emplois qui leur seront offerts.

La formulation et l'application plus strictes des obligations de disponibilité pour un emploi attachées aux allocations de chômage ont été étendues aux prestations d'aide sociale. Tous les bénéficiaires sont tenus de participer à un programme de réinsertion obligatoire – initialement après 13 semaines pour les jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas d'autres difficultés en dehors du chômage, et au bout d'un an pour toutes les personnes de plus de 25 ans. Depuis juillet 1998, la réinsertion obligatoire a été étendue à tous les bénéficiaires et la limite de 13 semaines s'applique désormais à toutes les personnes jusqu'à l'âge de 30 ans. Le programme de réinsertion est administré par les municipalités et doit s'accompagner d'un plan d'action individuel pour tous les participants de plus de 25 ans. N'étant pas assurés, les bénéficiaires de l'aide sociale étaient jusqu'ici dispensés de s'inscrire dans les agences pour l'emploi, mais les municipalités doivent désormais faire en sorte que les allocataires qui ne touchent l'aide sociale qu'en raison du chômage soient inscrits et se tiennent disponibles en vue d'un placement.

Faire davantage appel aux signaux du marché dans les politiques du marché du travail

Comme l'indiquait l'analyse approfondie du système d'éducation dans l'*Étude économique* de 1997, l'État est le principal prestataire de formation à l'intention des salariés et des chômeurs. Au Danemark, il finance environ 70 pour cent des dépenses totales pour l'éducation des adultes et la formation, le reste étant pris en charge par les entreprises et les participants eux-mêmes³¹. Le chiffre comparable pour la Suède a été estimé à 30 pour cent, niveau voisin de celui de l'Allemagne et du Royaume-Uni, qui souligne les responsabilités propres des entreprises de ces pays en ce qui concerne la formation de leurs salariés. Comme les entreprises danoises ne supportent aucun des coûts qu'implique la demande d'un enseignement public plus développé à l'intention de leurs salariés, on a estimé que cela pouvait conduire à un investissement excessif dans le système d'éducation des adultes et de formation. La répartition des coûts à l'intérieur du système a été maintenue. De surcroît, les redevances d'utilisation à la charge des

participants, qui avaient été instaurées en 1995 et devaient être augmentées progressivement jusqu'en 2000, ont été abolies à la fin de 1997. La liberté de choix des entreprises, conjuguée à un système de financement (« taximètre ») dans lequel les coûts courants des programmes de formation sont automatiquement couverts, a permis aux entreprises d'opter pour les programmes de formation les plus pertinents de leur point de vue ; mais ces programmes n'ont pas été évalués au regard de leur coût pour la collectivité. La récente réduction de l'utilisation du système du « taximètre » tant dans l'enseignement classique que dans l'éducation des adultes doit être appréciée dans ce contexte.

Renforcer l'acquisition de qualifications et de compétences

Les préoccupations et recommandations énumérées dans l'analyse approfondie du secteur de l'éducation présentée dans l'*Étude économique* de 1997 rejoignent sur de nombreux points l'évaluation des autorités danoises, s'agissant en particulier du rendement plus faible qu'escompté des ressources allouées à l'enseignement scolaire. Un rapport conjoint des ministères compétents publié au début de 1998³² a relevé que la faible acquisition de compétences pose un problème important, lié à l'insuffisance de la motivation et des incitations à achever la scolarité dans le second cycle de l'enseignement secondaire et à poursuivre des études supérieures. Les carences institutionnelles jouent également un rôle. Des déficiences pédagogiques ont été mises en évidence dans les matières principales, ainsi que l'absence d'une évaluation systématique et l'incapacité de fixer des objectifs clairs. Un ensemble de recommandations ont été formulées pour remédier à ces carences et une série d'initiatives sont en cours, avec pour objectif d'utiliser plus efficacement le volume considérable des ressources consacrées à l'éducation et d'améliorer à la fois les niveaux d'instruction et l'adaptation des programmes aux besoins de l'économie (voir l'encadré 5 pour une description détaillée).

Intensifier la concurrence sur les marchés de produits

Le Danemark a longtemps bénéficié de la division du travail par l'intermédiaire des échanges internationaux. Le programme de marché interne de l'Union européenne a renforcé ce processus en assurant une plus grande égalité des chances entre pays et secteurs et, par là même, en ouvrant davantage les industries nationales à la concurrence. Le Danemark a été le premier pays à appliquer intégralement toutes les directives de l'UE sur le marché interne (mise en œuvre achevée en 1997). Le soutien sélectif à l'industrie a été plus ou moins totalement abandonné ces dernières années, l'aide de l'administration centrale à ce titre (déjà faible au départ) ayant chuté de 95 pour cent au cours de la période 1993-98. En revanche, d'autres éléments du soutien au secteur des entreprises, tels que les dépenses de l'administration centrale au titre de la

Encadré 5. **Évaluation de la qualité du système éducatif danois : analyse et recommandations**

L'analyse a fait apparaître les principales carences suivantes :

- La proportion de la population ayant reçu un enseignement secondaire incomplet ou n'ayant pas dépassé le niveau primaire est plus importante que dans les pays auxquels le Danemark est naturellement comparable, car les taux d'abandon sont élevés au-delà de la scolarité obligatoire. Cette déficience est imputée à un système d'éducation complexe et à l'insuffisance des services d'orientation offerts aux demandeurs d'éducation, facteurs amplifiés par l'insuffisance des incitations économiques à atteindre un niveau d'instruction plus élevé. Plus précisément, l'enseignement professionnel au niveau du second cycle du secondaire n'attire pas beaucoup les jeunes, alors qu'ils n'ont pas souvent les compétences globales requises pour poursuivre des études générales à ce niveau. Ce déficit persiste dans l'enseignement universitaire et est souvent aggravé par les longues pauses que les jeunes observent fréquemment avant d'entamer des études supérieures.
- Les niveaux de compétences dans l'enseignement primaire sont faibles, en dépit d'une consommation importante de ressources. Dans ce cas, le facteur important est l'absence d'objectifs pédagogiques clairs, sans compter que l'enseignement du danois et des mathématiques est souvent assuré par des maîtres qui n'ont pas une connaissance approfondie de ces matières.
- L'évaluation, qu'il s'agisse des programmes et de l'enseignement dispensé (intrants) ou des compétences des élèves et étudiants (résultats), est irrégulière et n'est pas réalisée d'une manière cohérente dans l'ensemble du système éducatif.
- Au niveau universitaire on constate une prolifération d'établissements d'enseignement, qui sont de taille plus réduite que dans les autres pays, d'où le risque d'une dilution des ressources.
- Les nouveaux diplômés sont relativement lents à trouver un emploi, ce qui révèle une tendance à viser uniquement quelques carrières étroitement liées à leurs études, mais aussi des carences d'information chez les employeurs du fait de la multitude de formations offertes.

Les recommandations découlant de cette analyse peuvent être classées dans cinq domaines d'action :

- *Renforcer le cadre éducatif de base à tous les niveaux* : *i)* en clarifiant les objectifs dans l'enseignement primaire; *ii)* en améliorant les niveaux de compétence des enseignants dans les matières essentielles; *iii)* en centralisant les établissements universitaires pour mettre à profit des économies d'échelle; et *iv)* en procédant à une évaluation systématique à tous les niveaux.
- *Réduire le taux d'abandon* : *i)* en relevant les critères d'entrée pour que les élèves admis soient en mesure de faire des études complètes; *ii)* en renforçant le processus d'orientation; et *iii)* en supprimant le recours généralisé à la démarche par tâtonnement ainsi que la tendance à s'engager dans plus d'une filière au niveau du second cycle du secondaire.

(voir page suivante)

(suite)

- *Améliorer l'utilisation des ressources* en assouplissant les horaires des enseignants et en renforçant les compétences de gestion dans les établissements d'enseignement.
- *Améliorer le débit du système* : *i)* en ajustant le régime des bourses; *ii)* en adoptant des règles plus claires pour la reconnaissance des qualifications lors d'un changement de filière; *iii)* en favorisant le passage direct de la neuvième année de l'enseignement primaire au second cycle du secondaire, la dixième année actuelle s'étant révélée superflue à maints égards; et *iv)* en ajustant les critères d'admission aux établissements universitaires.
- *Améliorer l'effet en retour des évolutions du marché du travail sur la formulation des programmes* : *i)* en ajustant les lignes directrices établies au lieu d'en créer de nouvelles; *ii)* en renforçant la position des examinateurs externes.

Une série d'initiatives a été engagée pour répondre à ces recommandations et a conduit à la soumission d'un ensemble de propositions au Parlement à l'automne 1998 : renforcement de l'évaluation et de l'orientation, redéfinition du contenu de la dixième année, renouvellement de la formation professionnelle et mise en place d'un programme de développement pour le second cycle du secondaire, ajustement des critères d'admission à l'enseignement supérieur en fonction des diplômes obtenus et meilleure coordination des établissements universitaires.

recherche-développement, de la protection de l'environnement et du développement des services privés, bien que globalement faibles, ont tendu à augmenter (tableau 13). D'après les chiffres les plus récents, le Danemark a cessé d'être l'un des pays de l'Union européenne les moins enclins à l'intervention en ce qui concerne les aides publiques aux industries manufacturières – seul le Royaume-Uni accordait une aide plus faible à la fin des années 80 – et se situe aujourd'hui dans la moyenne (graphique 16). De plus, les aides directes aux entreprises sont nettement inférieures aux moins-values de recettes imputables au traitement fiscal préférentiel dont bénéficie ce secteur. Étant donné néanmoins la réorganisation du soutien à la construction navale ces dernières années (l'imputation des coûts a été accélérée pour tenir compte des engagements pris, plutôt que de la date de versement des subventions de financement), il est probablement plus juste de dire que les chiffres actuels surestiment les coûts, et les données précédentes les ont sans doute sous-estimés. De plus, le soutien implicite représenté par les interventions de l'État étant remplacé par un soutien explicite, et les dépenses fiscales étant suivies en permanence, le système danois d'aide aux entreprises a gagné en transparence ces dernières années.

Le cadre concurrentiel a été renforcé avec la nouvelle loi sur la concurrence entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998, qui a remplacé le principe d'abus jusque-là applicable par le principe d'interdiction utilisé dans la plupart des pays

Tableau 13. Aide de l'administration centrale au secteur des entreprises

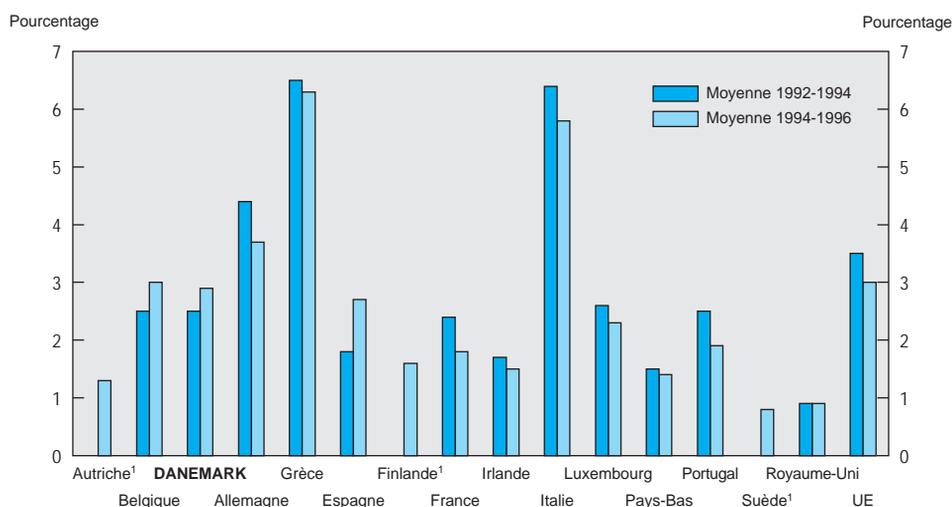
Milliards de couronnes danoises

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Pourcentage d'augmentation 1993-1999
Aide sectorielle	1.3	1.6	1.9	2.8	3.2	3.3	3.4	160
<i>Dont :</i>								
Construction navale	0.1	0.3	0.4	0.9	1.1	0.9	0.9	861
Services domestiques	0.0	0.1	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	..
Autres	1.2	1.2	1.3	1.5	1.7	1.9	2.0	65
Aide sélective « de crise »	1.8	2.2	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	-95
Recherche et développement	1.8	2.1	2.4	2.4	2.5	3.1	3.0	66
Aide à l'investissement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	..
PME	0.0	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3	0.3	..
Développement régional	0.1	0.2	0.1	0.0	-0.1	0.3	0.2	100
Emploi et compétences	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	62
Aide à l'exportation, etc.	1.2	1.2	1.1	1.3	1.3	1.5	1.3	15
Objectifs environnementaux	0.6	0.9	1.2	1.3	1.6	2.0	2.4	322
Total des dépenses directes	6.8	8.4	7.6	8.2	8.9	10.6	11.0	60
<i>En pourcentage du PIB</i>	0.7	0.9	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	..
Aide fiscale	16.6	18.8	21.5	19.3	18.6	17.9	18.5	11
<i>En pourcentage du PIB</i>	1.8	1.9	2.1	1.8	1.7	1.5	1.5	..

Source : Ministère des Entreprises ; ministère des Finances.

Graphique 16. Aide de l'État au secteur manufacturier

En pourcentage de la valeur ajoutée



1. Au cours de la période 1992-1994, l'Autriche, la Finlande et la Suède n'étaient pas encore membres de l'UE.

Source : Commission de l'Union européenne.

de l'UE. Alors que les pratiques restreignant la concurrence étaient auparavant autorisées à moins d'être explicitement interdites, le nouveau cadre les interdit à moins qu'elles ne soient expressément autorisées. La loi prévoit l'interdiction des accords visant à restreindre la concurrence ainsi que l'abus de position dominante (sauf dans des cas d'importance mineure – *bagatelgrænser*). La clause d'« exemption par catégorie » appliquée par l'UE a été également inscrite et dans certains cas adaptée et étendue en fonction du contexte danois, de sorte qu'elle autorise la coopération dans le cadre des chaînes de commerce de détail – couvrant 130 accords avec quelques formes de coopération horizontale. À l'instar de quelques autres petits pays de l'UE et compte tenu de la prédominance des petites et moyennes entreprises dans l'économie nationale, le Danemark n'a pas opté pour un contrôle obligatoire des fusions. Reconnaisant que les fusions peuvent restreindre la concurrence, la loi prévoit néanmoins une obligation de notification pour toutes les fusions entrant en vigueur.

Avec la nouvelle loi, le secteur des entreprises privées opère dans le même cadre que ses concurrents étrangers. De plus, les activités des entreprises publiques font partie intégrante du champ d'application du nouveau dispositif. Cependant, les considérations liées à la concurrence ne peuvent pas supplanter d'autres objectifs publics définis par la loi ou par des réglementations/directives prévues par la loi. La ligne de démarcation sera moins nette dans certains domaines que dans d'autres; tandis que les réglementations établies par l'administration centrale visent le plus souvent des secteurs spécifiques définis avec précision, les municipalités sont autorisées de manière générale à appliquer ces réglementations de la façon qu'elles jugent nécessaire pour accomplir les tâches qui leur sont assignées par la loi. L'exemption du cadre général de la concurrence ne s'applique qu'aux livraisons internes des producteurs appartenant à la municipalité, mais il semble exister des possibilités de maintenir un traitement préférentiel pour ces entreprises. Les résultats dans ce domaine seront déterminés par les décisions des tribunaux sur les plaintes individuelles dont ils seront saisis.

Pour le secteur privé, la loi sur la concurrence, même si elle joue un rôle central, n'est qu'un des éléments du cadre global qui détermine les évolutions concurrentielles et structurelles. On citera en exemple le secteur du commerce de détail où une nouvelle loi sur les horaires d'ouverture a été mise en œuvre en 1995, entraînant une libéralisation substantielle. Les heures d'ouverture du lundi matin (6 heures) au samedi soir (17 heures) sont laissées à l'entière discrétion des points de vente eux-mêmes, tandis que l'ouverture le dimanche est réservée aux épicerie et à d'autres détaillants de biens non durables qui ont un chiffre d'affaires faible. Une estimation préliminaire révèle les effets positifs de cette réforme : le taux de fermetures d'établissements chez les détaillants de biens non durables a nettement baissé en 1996 (tendance également attribuable au rebond vigoureux de la consommation privée). C'est dans le même esprit – mais en suscitant une plus grande controverse – qu'a été formulé l'ajustement de la loi

d'aménagement du territoire réglementant l'utilisation des terres dans les zones urbaines et rurales, qui oblige les grandes municipalités à allouer des terrains pour de nouveaux points de vente de détail dans les centre-villes et à faire en sorte que leur taille reste assez réduite (les limites sont de moins de 3 000 mètres carrés pour les détaillants de biens non durables – *dagligvarer* – et 1 000 mètres carrés pour les magasins spécialisés – *udvalgsvarer*). Parallèlement, le développement de grands centres commerciaux en dehors des centre-villes est limité jusqu'à la mise au point de vastes plans de développement régional, ce qui a bien évidemment parfois des effets négatifs sur les décisions d'implantation des entreprises. Tandis que le commerce de détail au Danemark offre une diversité qui fait défaut dans les pays voisins et mérite d'être préservée, les réglementations quantitatives qui ont été instaurées ne peuvent que pénaliser le secteur au moment où la concurrence transfrontière s'intensifie, notamment avec l'ouverture du nouveau pont traversant le Sund en direction de la Suède.

Un troisième élément agissant sur le cadre de la concurrence réside dans la panoplie de réglementations instaurées par l'État et les branches d'activité qui déterminent les obstacles à l'entrée dans une activité ou profession donnée et fixent des normes de conduite pour les entreprises en place. Motivées par des considérations touchant la sécurité et la qualité des approvisionnements, l'environnement, la redistribution des revenus et les évolutions sociales et sanitaires, ces réglementations ont en général atténué les pressions concurrentielles dans les secteurs concernés, entraînant une hausse des prix et exerçant des effets préjudiciables sur l'allocation des ressources et l'innovation en matière de produits. A l'issue d'un réexamen complet du cadre concurrentiel en 1990, les autorités chargées de la concurrence ont entrepris systématiquement de dévoiler l'étendue et les effets de ces réglementations. Les activités d'autoréglementation des associations professionnelles de branche ont été fortement réduites (tableau 14), tandis que les initiatives visant les organismes publics mettent plus longtemps à porter leurs fruits. Une importance particulière s'attache aux réglementations qui imposent des obstacles à l'entrée en instaurant un monopole ou un établissement par voie de concession publique. Ces réglementations sont concentrées dans les secteurs de l'approvisionnement en énergie, des transports et des communications, autrement dit les secteurs traditionnels de services publics.

Dans la plupart des pays, les secteurs de services publics ont subi une transformation des réglementations et des modes de contrôle du capital au cours de la dernière décennie, qui a abouti à une séparation entre les fonctions de réseau (caractérisées par des éléments de monopole naturel) et les activités de service, ces dernières devenant des entreprises constituées en sociétés. Au Danemark, les efforts ont porté essentiellement sur le secteur des télécommunications : l'entreprise publique Tele Danmark a été partiellement privatisée en 1994, l'État conservant une participation de 51 pour cent qui a été cédée à la

Tableau 14. **Obstacles à l'entrée et réglementation des échanges**

	1990	1997
Obstacles à l'entrée		
Réglementations publiques		
Monopoles/concessions	44	32
Limitations du nombre de participants sur le marché	7	10
Réglementation des échanges		
Réglementations publiques		
Réglementations de prix	9	10
Restriction de la publicité	3	15
Réglementations de coopératives	4	4
Réglementations sectorielles		
Réglementations de prix	43	4
Restriction de la publicité	8	0
Réglementations des coopératives	8	0
Total	126	75

Source : Conseil de la concurrence.

société américaine Ameritech en 1998. Tele Danmark n'a dû se défaire d'aucune de ses activités, mais elle a été exposée à une concurrence accrue, particulièrement dans la téléphonie mobile. Étant donné le nombre restreint de fournisseurs, il a fallu réglementer les prix pour éviter des profits au dessus de la normale au cours des premières années, mais avec l'ouverture de nouvelles bandes de fréquence, d'autres concurrents entrent sur le marché. Tout aussi importantes sont les conditions offertes aux concurrents pour accéder au réseau de lignes fixes de Tele Danmark, réseau qui a été ouvert en 1996. Avec effet au 1^{er} juillet 1998, le Parlement a décidé d'accorder aux concurrents l'accès au réseau dans le cadre d'un accord de prestataires de services selon lequel le prix d'accès est égal au prix final du concurrent moins 21 pour cent. A défaut, les concurrents peuvent n'utiliser que le réseau de « fils de cuivre » et installer leurs propres centraux; ils fixent alors des tarifs reflétant les coûts, mais avec une marge additionnelle de 12 pour cent. Tout en imposant quelques restrictions à l'entreprise en place, ces dispositions assurent un flux régulier de recettes à Tele Danmark et limitent la concurrence sur les prix par rapport à un prix d'accès fixe.

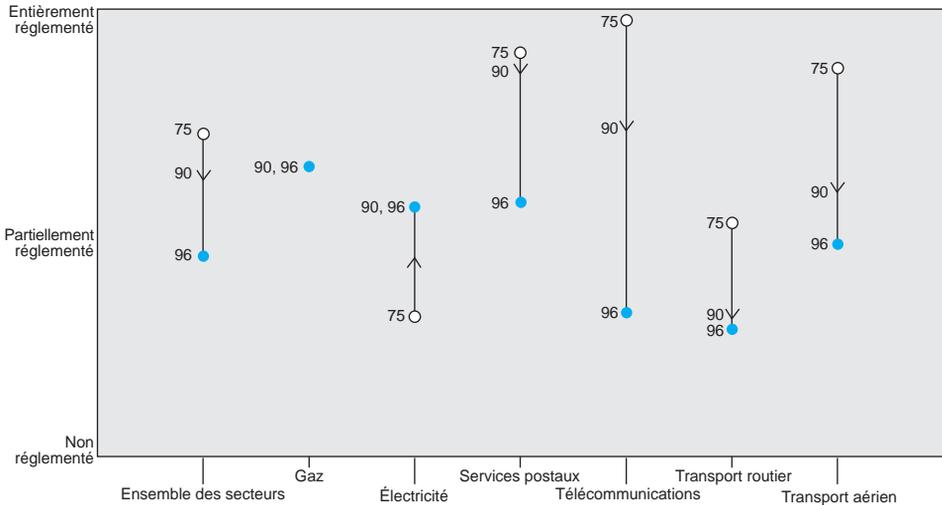
Une séparation entre le réseau et les activités d'exploitation a été entreprise pour le transport par rail et l'entrée a été ouverte dans le segment du fret, mais il n'y a pas eu jusqu'ici d'incidences sur la structure de marché. En ce qui concerne les passagers, il existe une séparation des marchés, les lignes privées coexistant avec le principal prestataire public (DSB). Mais les compagnies privées sont restées sur leurs propres réseaux et n'ont pas cherché à étendre leurs

activités. Dans l'ensemble, le transport ferroviaire n'est pas concurrentiel au Danemark et il ne survit que parce qu'il est plus subventionné que les autres modes de transport³³. Les réglementations empêchent la concurrence intermodale dans le transport sur longue distance: le transport par autocar au-delà des frontières fait l'objet de concessions, le principal critère étant de savoir si l'itinéraire est déjà desservi par une entreprise de transport public. La majorité des demandes soumises au cours des deux dernières décennies ayant été rejetée, le Danemark est aujourd'hui le seul pays d'Europe occidentale qui dispose d'un réseau limité de transport par autocar sur longue distance. Le nouveau pont entre les îles de Sjælland et de Fionie offre des possibilités de transport par autocar dans la journée à des conditions rentables dans tout le pays, mais même ces perspectives ne sont pas exploitées car les candidatures sont encore refusées.

La production interne fournie par l'administration centrale et les collectivités locales dans le cadre de leurs obligations légales vis-à-vis du public échappe en principe aux dispositions de la loi sur la concurrence, de sorte que les règles sur les appels d'offres et la sous-traitance sont décisives pour déterminer le cadre concurrentiel général. Pour les services assurés par l'administration centrale, les directives strictes publiées par le ministère des Finances exigent des appels d'offres à intervalles réguliers de manière à minimiser les coûts. L'indépendance constitutionnelle des autorités locales leur laisse le choix entre le recours exclusif à la production directe ou les appels d'offres, et c'est seulement dans le second cas que les règles sur les marchés publics deviennent applicables. Les données pour le Danemark montrent que les appels d'offres débouchant sur une sous-traitance permettent des gains substantiels : une enquête auprès de 20 municipalités et comtés a fait apparaître une réduction moyenne des coûts de 14 pour cent. Ainsi dans le transport public, la municipalité de Copenhague a abaissé ses coûts de 24 pour cent en recourant aux appels d'offres depuis 1990. Les coûts y sont inférieurs de 55 et 30 pour cent à ceux de deux autres zones métropolitaines (Århus et Odense) qui recourent à la production directe. La sous-traitance dans ce contexte consiste souvent à octroyer à une seule société un monopole de durée limitée sur tous les services de transport public de la région. Étant donné que ces compagnies peuvent perdre leur contrat lors du prochain appel d'offres, ce régime tend à éliminer les entreprises qui ne possèdent pas une certaine assise financière et un large éventail d'activités. Néanmoins, l'effet de concentration du côté des fournisseurs est plus que compensé par la contestabilité instaurée par le processus d'appel d'offres et de sous-traitance.

La déréglementation s'est déroulée à un rythme assez rapide dans la plupart des secteurs de services publics (graphique 17), à l'exception majeure du secteur de l'énergie, où des réglementations fondées sur l'expérience des années 70 impliquent un haut degré de planification quantitative et de fixation des prix sous contrôle de l'administration centrale. La structure mutualiste du

Graphique 17. Niveau de réglementation des secteurs de service public¹
1975, 1990 et 1996



1. Indice établi à partir d'une évaluation de la propriété, des obstacles à l'entrée, des prix et de la qualité des services.
Source : Ministère des Finances.

secteur de l'électricité fait que les entreprises sont gérées dans une optique non lucrative, et comme les compagnies de production d'électricité sont souvent contrôlées par les compagnies de distribution, les tarifs sont fixés selon la méthode du coût majoré. Les incitations à innover sont faibles, d'autant plus que la production bénéficie d'un débouché garanti, les clients étant contraints de s'approvisionner auprès de leur fournisseur local. Une décision du Conseil de la concurrence, qui exigeait que l'un des deux distributeurs dominants³⁴ ouvre son réseau de transport à une entreprise concurrente, a entraîné une modification de la loi sur la fourniture d'électricité à compter du 1^{er} janvier 1998, avec une certaine intensification des pressions concurrentielles. Cependant, la loi met en avant les objectifs de sécurité des approvisionnements et de protection de l'environnement et des consommateurs. L'ouverture du marché ne concerne pour le moment que les sept principaux consommateurs finaux (soit une part de marché de 3 pour cent) et 55 compagnies de distribution (part de marché de 90 pour cent), qui sont autorisés à choisir leurs fournisseurs d'énergie. Étant donné que les compagnies de production et de distribution d'électricité sont étroitement intégrées sur le plan vertical, l'effet sur la concurrence sera probablement négligeable, et il reste à voir si le réseau de transport sera accessible d'une

manière non discriminatoire. Tandis que le seuil à partir duquel les consommateurs finaux sont autorisés à entrer dans ce segment (consommation annuelle de 100 GWh), peut être modifié par décision administrative, il est précisé que cet ajustement ne sera effectué que pour se conformer aux nouvelles directives de l'UE. Compte tenu de l'ouverture formelle du marché pour les compagnies de distribution, la réglementation actuelle autorise le Danemark à dépasser le niveau obligatoire initial de libéralisation de 22 pour cent du marché total de l'électricité prévu par la directive de l'UE de 1996 qui entrera en vigueur en février 1999.

L'expérience du Royaume-Uni comme celle des autres pays nordiques a fait que les propositions en vue d'une déréglementation et d'une réorganisation de grande ampleur du secteur de l'énergie sont devenues un thème courant du débat national de politique structurelle, la contribution la plus récente étant à l'actif du Conseil de la concurrence³⁵. Une ouverture du marché de l'électricité exige une séparation entre la production (activités exposées) et la distribution (monopole naturel) avec un accès égal pour tous les consommateurs finaux aux réseaux de transport et de distribution. La concurrence, qui s'ensuivra, favorisera les producteurs les plus efficaces et permettra de produire de l'électricité moins chère qu'aujourd'hui. L'excédent de capacité étant résorbé, le niveau des coûts devrait baisser d'environ 10 pour cent³⁶. Une nouvelle amélioration de la concurrence serait possible avec une intégration complète du marché danois à ceux des autres pays nordiques, et peut-être au marché allemand. A l'heure actuelle, les tarifs de l'électricité au Danemark sont plus élevés qu'en Norvège et en Suède et plus bas qu'en Allemagne. Une intégration dans l'ensemble nordique profitera principalement aux consommateurs danois. Une intégration englobant le marché allemand n'aura pas de retombées bénéfiques directes pour les consommateurs. Toutefois, l'accroissement des bénéfices se traduira par une augmentation des recettes fiscales fournies par les producteurs d'énergie – jusque là exemptés d'impôt – qui aura une incidence favorable sur les consommateurs en tant que contribuables.

Dans un contexte de plus en plus concurrentiel, l'organisation actuelle du secteur de l'énergie ne peut guère être maintenue. L'intensification de la concurrence entraîne un risque de défaillance plus élevé pour certaines entreprises, risque qui se répercute directement sur les consommateurs en tant que propriétaires de ces sociétés mutuelles. Leur transformation en sociétés de capitaux (à responsabilité limitée) semble être le moyen le plus efficace d'organiser le segment exposé du secteur de l'électricité. Cette réorganisation fera ressortir la valeur intrinsèque des compagnies d'électricité qui dépasse largement leur valeur comptable actuelle. La réorganisation du secteur de l'énergie au Danemark présente donc un aspect redistributif – comment partager la valeur créée par les consommateurs d'électricité dans une zone géographiquement restreinte et au cours d'une longue période de temps. En l'absence d'un modèle valable dans

Encadré 6. Production d'énergie et environnement

La production énergétique au Danemark repose dans une large mesure sur le pétrole et le charbon, ce qui implique une plus forte pollution et des émissions plus élevées de gaz à effet climatique que dans le cas d'autres sources d'énergie telles que le gaz naturel et l'hydroélectricité. L'utilisation de technologies de production plus respectueuses de l'environnement, notamment les éoliennes et les installations de production combinée d'électricité et de chauffage urbain, a été favorisée par un système de quotas selon lequel tous les consommateurs sont tenus d'acheter de l'énergie provenant de la « production prioritaire » à raison d'une proportion fixe de leur consommation totale. Cette disposition constitue l'une des obligations de service public applicables aux producteurs d'énergie, et le coût associé à ces obligations est répercuté par les exploitants du réseau de transport sur les coûts de transmission proprement dits.

Les subventions destinées à promouvoir la production prioritaire ne sont donc pas comptabilisées explicitement mais se traduisent par une taxe occulte frappant les consommateurs d'énergie, avec des inefficiences potentielles découlant du système de concession en vigueur qui assure un débouché à des prix garantis pour toute l'énergie produite de la sorte. Une réorganisation du marché danois de l'énergie dans une optique concurrentielle devrait avoir pour but d'alléger les coûts associés aux objectifs environnementaux assignés :

- L'intensification de la concurrence réduira la possibilité pour les producteurs de répercuter sur le consommateur les taxes indirectes sur l'émission de gaz à effet climatique et accélérera la recherche de modes de production entraînant des émissions réduites. Dans l'optique d'une intégration des marchés nationaux de l'énergie, le niveau élevé des taxes au Danemark peut pénaliser les producteurs danois, ce qui a conduit à recycler au profit des entreprises le produit de la taxe sur le CO₂, de sorte que dans la pratique les pollueurs importants acquittent un prix très réduit pour leurs émissions. Les taxes sur l'utilisation d'énergie au stade de la consommation devraient être neutres vis-à-vis des différents producteurs, au prix cependant d'une certaine perte d'efficacité.
- Les coûts associés aux dispositifs actuels s'amélioreraient avec un recours cohérent aux subventions en faveur de la production prioritaire, système utilisé partiellement pour les éoliennes. Si les subventions sont compensées par des impôts indirects plus élevés pour neutraliser leur incidence sur les finances publiques, le coût des politiques actuelles sera tout à fait transparent. Étant donné que 40 pour cent de la production d'énergie proviennent des producteurs prioritaires, les flux bruts en jeu dépassent peut-être les capacités des finances publiques. Néanmoins, les incitations s'amélioreraient si un système de contingents négociables était mis en place, avec une distribution initiale très favorable aux producteurs prioritaires – compte tenu des différences liées à leur technologie de production.
- Même si le système de contingents était maintenu, on pourrait faire jouer la concurrence entre les différents producteurs prioritaires afin d'améliorer l'efficacité. Le système de double prix qui en résulterait permettrait également d'accroître la transparence des politiques de l'énergie et de l'environnement.

(voir page suivante)

(suite)

Le Danemark a souscrit des obligations de large portée au titre de l'engagement de l'Union européenne dans le contexte de l'accord de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet climatique ; il s'est engagé à réduire ses émissions de 21 pour cent d'ici à l'année 2012 au plus tard. Dans cette perspective, il faut de toute urgence formuler et mettre en œuvre des politiques efficaces par rapport à leur coût.

tous les cas, les tentatives de réaliser ces plus-values par une cession partielle des compagnies municipales se sont jusqu'ici heurtées à la réglementation gouvernementale qui prévoit une réduction des subventions globales aux municipalités concernées. Plusieurs solutions sont aujourd'hui à l'étude. L'une d'elles consiste à restituer la plus-value aux consommateurs en abaissant les tarifs de l'électricité, ce qui signifie que les industriels et les ménages danois bénéficieront de prix inférieurs au coût d'opportunité sociale pertinent qui est déterminé par les prix sur les marchés internationaux. Les autres options consisteraient à laisser ces ressources soit aux municipalités, avec des clauses prescrivant leur utilisation de manière à éviter les effets déstabilisateurs sur l'économie, soit directement à l'administration centrale qui pourra s'en servir pour abaisser la dette publique et les niveaux futurs d'imposition. Par ailleurs, la formulation d'un régime réglementaire à la danoise pour les segments de monopole du système doit prendre en considération le fait que dans les installations à double usage l'électricité est produite conjointement avec la chaleur destinée aux districts urbains, d'où le risque d'une péréquation tarifaire entre les deux activités des compagnies productrices d'énergie³⁷. Un autre problème est celui de l'intégration efficiente des considérations d'environnement (voir encadré 6).

Évaluation et nouvelles actions possibles

Le processus de réforme structurelle au Danemark se déploie sur un large front : il couvre les politiques du marché du travail, des marchés de produits et de l'éducation. Il est rigoureusement organisé : les ministres compétents et les organes subordonnés font rapport à intervalles réguliers sur les progrès accomplis et les questions en suspens. Les progrès sont particulièrement marqués en ce qui concerne les politiques du marché du travail proprement dites, les deux premières étapes de la réforme étant déjà réalisées. Une évaluation vient d'avoir lieu en vue d'élaborer de nouvelles initiatives pour atteindre l'objectif général, qui est de ramener le chômage structurel à 5 pour cent d'ici à l'an 2005.

De l'avis des autorités danoises, l'expérience acquise dans le domaine des politiques du marché du travail fait ressortir cinq aspects spécifiques³⁸ :

- L'interaction entre les services de placement ordinaire des agences pour l'emploi et la réinsertion obligatoire des chômeurs a pris une importance cruciale avec la forte expansion de la demande de main-d'œuvre et le risque consécutif de goulets d'étranglement. Les décisions clés à cet égard ont consisté à transférer les politiques du marché du travail aux organismes régionaux, à mettre à leur disposition un plus large éventail d'instruments et à appliquer plus strictement les critères de disponibilité pour un emploi. Le contenu et la formulation des programmes de réinsertion obligatoire au niveau régional demandent toutefois à être élaborés pour faire en sorte que la réinsertion ne soit pas simplement une solution de rechange au chômage passif mais une préparation à l'intégration dans le marché du travail normal.
- La réinsertion obligatoire après deux ans de chômage fait partie du programme de réforme et a été instaurée par étapes jusqu'à fin 1998. Ce dispositif a pour effet de redéployer les ressources des agences pour l'emploi et réduit apparemment la souplesse d'utilisation des moyens d'action, par rapport à l'application totalement discrétionnaire des mesures actives du marché du travail avant 1995. Toutefois, l'un des effets souhaités du devoir de réinsertion est de modifier le comportement de recherche des chômeurs, dans le sens d'une évaluation plus réaliste de leurs perspectives sur le marché du travail et d'une prise de conscience de la nécessité de poursuivre leurs études. Ces effets de motivation semblent se manifester progressivement.
- La formation et l'éducation sont un élément central de la réinsertion obligatoire, mais les activités offertes jusqu'ici reflètent davantage la conception initiale du système que les besoins réels des chômeurs. Cette distorsion est renforcée par des signaux de prix défectueux, étant donné que les places dans des programmes d'éducation des adultes sous les auspices des autorités chargées de l'enseignement scolaire ne sont pas financées indépendamment sur les budgets des organismes du marché du travail. De nouveaux efforts sont nécessaires pour adapter l'éventail des formations aux demandes des entreprises.
- Les obligations de disponibilité pour un emploi ont été durcies ces dernières années. Cependant, leur application par les caisses d'assurance chômage gérées par les syndicats apparaît encore trop laxiste et doit être rendue plus stricte.
- Les programmes de congés maternels et sabbatiques ont été soumis à des conditions plus restrictives, le second étant sur le point d'être supprimé, tandis que l'accès des chômeurs aux congés pour études rémunérés a été durci. Le nombre des personnes bénéficiant de

congés rémunérés a donc diminué. Toutefois, étant donné la vigueur de la demande de main-d'œuvre et les ponctions opérées par d'autres programmes de transfert, de nouveaux efforts sont nécessaires pour renforcer l'offre de travail.

Fortes de l'expérience évoquée ci-dessus, les autorités danoises ont soumis un ensemble de propositions qui ont été mises en œuvre dans le cadre du programme de politique économique de 1999³⁹. Les politiques du marché du travail se poursuivront sous leur forme actuelle, et leur champ d'application sera étendu : la réinsertion obligatoire prendra effet au bout d'un an de chômage au lieu de deux ans, la durée totale de la période de prestations et de réinsertion étant ramenée de cinq à quatre ans. Le régime strict d'indemnités d'assurance chômage pour les jeunes dépourvus de formation qualifiante sera étendu à tous les jeunes de moins de 25 ans. A cet effet, les jeunes ayant suivi un enseignement professionnel complet devront s'inscrire dans un programme actif du marché du travail avec versement de 82 pour cent des indemnités d'assurance chômage (*dimittendsatsen*) après six mois de chômage (contre une prestation de 50 pour cent pour les jeunes dépourvus de formation qualifiante). Parallèlement, une plus grande attention sera accordée aux chômeurs âgés inscrits dans des programmes actifs du marché du travail; cette orientation est renforcée par la suppression de l'exemption des personnes de 50 à 54 ans de la limite supérieure applicable à la durée de versement des indemnités d'assurance chômage, exemption qui leur permettait d'échapper à la réinsertion obligatoire lorsqu'ils entraient dans leur troisième année de chômage. Plus généralement, les chômeurs de longue durée et les autres personnes ayant des perspectives d'emploi médiocres seront soumis à une application plus rigoureuse des critères de disponibilité pour un emploi. A cela s'ajoutera une mise en œuvre plus complète des critères actuels de disponibilité pour l'emploi concernant la mobilité géographique et professionnelle, conjuguée à un contrôle plus strict des caisses d'assurance chômage. Des propositions ont été également soumises en vue de supprimer le chevauchement entre les mesures éducatives intégrées dans les plans d'action individuels (qui sont formulées par les agences pour l'emploi et font partie de la réinsertion obligatoire) et l'accès des chômeurs aux congés rémunérés pour études. Ce dernier dispositif, qui a des effets très limités sur l'emploi, a vu sa durée ramenée de un an à six semaines. Par conséquent, le financement et la mise en œuvre de l'éducation et de la formation des chômeurs devraient être dorénavant du ressort exclusif des agences pour l'emploi. Une réforme du régime d'assurance chômage est également à l'ordre du jour, un système révisé devant être probablement mis en place à l'horizon 2001.

Compte tenu des données disponibles et de l'expérience acquise ces dernières années, les propositions des autorités danoises, tout en donnant un nouvel élan au processus de réforme, pourraient être élargies dans un certain nombre de domaines (voir encadré 7). La marginalisation des catégories de

Encadré 7. **Perfectionner les instruments des politiques du marché du travail**

Tandis que le programme de réforme a permis d'affiner la formulation et l'utilisation des instruments, avec des retombées bénéfiques sur les indicateurs clés du marché du travail, il est possible de renforcer encore leur impact :

- De l'avis général, le régime strict de prestations d'assurance chômage applicable aux jeunes dépourvus de formation qualifiante a largement favorisé leur intégration au marché du travail, et la limite d'âge actuelle de 25 ans pourrait être utilement relevée de manière à inclure la tranche des 25-29 ans ou les personnes peu qualifiées d'une manière générale.
- L'application du principe travail contre prestations aux gains totaux des chômeurs inscrits dans un programme de réinsertion conjuguée à des salaires horaires négociés souvent élevés pour les emplois subventionnés, a pour effet de réduire l'expérience professionnelle acquise grâce à la réinsertion. Il conviendrait d'assouplir l'obligation de négociation des salaires afin de renforcer le programme de réinsertion.
- La réforme prévue du régime d'assurance chômage devrait intégrer les modifications suivantes : les branches d'activité caractérisées par de fortes variations saisonnières (construction, tourisme) bénéficient d'une subvention salariale explicite étant donné la brièveté de la période précédant le chômage utilisée pour calculer le niveau des prestations ; les conditions d'ouverture des droits devraient donc être revues pour compenser cet effet. Plus fondamentalement, la part des dépenses couvertes par les cotisations des partenaires sociaux pourrait être portée à un niveau tel que leur comportement s'en trouve modifié, et ce d'autant plus qu'il sera tenu compte des pratiques antérieures. Parallèlement, la recherche d'emploi pourrait être stimulée par la mise en place d'un taux de compensation qui resterait à son niveau actuel pour les périodes de chômage réduites mais commencerait de décroître au-delà d'une certaine durée de chômage.

À l'interface des politiques du marché du travail et des régimes d'assurance sociale, les performances du marché du travail s'amélioreraient :

- Si la pension d'invalidité telle qu'elle existe au Danemark était transformée en une prestation temporaire pour la plupart des bénéficiaires, accompagnée de subventions salariales pour compenser les désavantages de coût des travailleurs à aptitude réduite durant leur réadaptation professionnelle.
- Si la formulation du programme de retraite anticipée était modifiée de manière à élargir les possibilités de combiner transferts et travail à temps partiel. En outre, l'évolution de l'offre de main-d'œuvre et de l'âge effectif de la retraite justifie un durcissement global du régime de façon qu'il soit plus profitable de continuer à travailler jusqu'à un âge plus proche de l'âge officiel de la retraite.

travailleurs les plus défavorisés a été un problème caractéristique du marché du travail danois, et chaque pic de chômage précédent a été suivi d'une extension de l'un des divers dispositifs destinés à retirer les travailleurs marginalisés de la

population active, ce qui a eu pour conséquence de modifier le comportement des travailleurs, des syndicats et des entreprises et d'accroître encore la dépendance à l'égard des prestations⁴⁰. La baisse de l'âge effectif de départ à la retraite peut être attribuée à une réduction de l'âge des personnes qui quittent la population active par le biais du régime d'indemnisation du chômage et non de celles qui passent directement de l'emploi à la cessation d'activité. Pour contre-carrer cette tendance, il convient de modifier les incitations économiques, d'une part en motivant les travailleurs à rester dans la population active, et d'autre part en ralentissant les flux d'entrée dans le chômage⁴¹. La principale réforme qui s'impose pour les politiques du marché du travail au Danemark consiste à reformuler les systèmes de transfert influant sur les décisions de départ à la retraite et sur les salaires minimums acceptés, généralement par le biais de taux de compensation élevés. Cette approche permettrait de traiter le problème à la racine, mais sans nuire aux incitations en faveur d'autres travailleurs comme c'est le cas manifestement de la proposition souvent avancée visant à mettre en place des crédits d'impôt sur le revenu salarié. Bien que cette mesure soit présentée comme un moyen d'améliorer les incitations en faveur des travailleurs mal rémunérés, une analyse approfondie montre que dans le cas du Danemark – qui se caractérise par une forte compression de l'éventail des salaires dans ce segment du marché du travail et par un régime généreux d'indemnisation du chômage – de tels dispositifs n'améliorent guère l'efficacité du marché du travail⁴². Les coûts d'embauche de ces travailleurs pour les entreprises resteraient pratiquement inchangés et la répercussion des pertes de recettes dues au crédit d'impôt sur une autre composante du système fiscal alourdirait les taux marginaux déjà plus élevés applicables aux autres catégories et pèserait sur les incitations à poursuivre les études.

Sur les marchés de produits, le cadre législatif est devenu plus concurrentiel grâce à la nouvelle loi sur la concurrence. En vertu de l'approche danoise, les considérations et obligations inscrites dans cette loi ne priment pas sur les dispositions sectorielles, aussi faudra-t-il s'efforcer en priorité de réexaminer et de renforcer l'effet concurrentiel de ces dernières. Le Conseil de la concurrence, qui a pour mission d'évaluer l'impact des réglementations publiques et de mener une action de suivi auprès des autorités compétentes, devrait jouer un rôle utile à cet égard, plus spécialement en ce qui concerne les pratiques dans le secteur municipal où le cadre juridique favorise nettement la production directe de biens et services. Des mesures ont été prises pour modifier plusieurs réglementations sectorielles afin d'améliorer leurs effets concurrentiels, la plus récente concernant la loi sur les télécommunications. L'exploitant en place dans ce secteur, bien qu'occupant une position dominante, s'est vu retirer ses pouvoirs au cours des dernières années, stratégie qui n'a pas été appliquée dans le secteur des transports où le soutien du rail aux dépens des transports routiers restreint le choix des consommateurs et entrave la concurrence. Le secteur de l'énergie contredit à

maints égards la tendance générale à la déréglementation et s'accroche à des réglementations rigides qui protègent les producteurs contre la concurrence externe ou interne. L'ouverture récente du marché ne peut être considérée que comme une solution minimale destinée à satisfaire aux obligations découlant des directives de l'UE, mais le Danemark reste en retrait par rapport aux pays voisins. La mise en place d'un cadre pleinement concurrentiel permettrait d'espérer des gains d'efficacité considérables.

En résumé, la mise en œuvre de réformes structurelles d'envergure a amélioré les performances de l'économie, en particulier en modérant la croissance des salaires et des prix durant une phase de forte reprise économique et en permettant une dégrue rapide du chômage. La dynamique du processus de réforme est maintenue dans la formulation globale de la politique économique, mais elle serait accentuée par des actions plus décisives visant à corriger les contre-incitations à l'offre de travail contenues dans le système d'impôts et de transferts, en améliorant le rendement des ressources affectées au secteur éducatif et en renforçant le cadre concurrentiel du secteur des entreprises en général et des services d'utilité publique en particulier. Une importance spéciale s'attache aux initiatives qui permettraient de supprimer les contre-incitations au maintien en activité des travailleurs âgés et de mettre fin au risque de chômage plus élevé chez les travailleurs peu qualifiés. La réforme des systèmes connexes de transferts et de prestations est cruciale pour mobiliser la main-d'œuvre en vue d'une accélération de la croissance économique, non seulement par son effet direct sur l'offre de travail, mais aussi parce qu'il en résultera un mécanisme de formation des salaires plus propice au changement structurel et à l'expansion du capital humain. L'encadré 8 ci-après présente un aperçu des politiques mises en œuvre et des nouvelles mesures recommandées.

Encadré 8. Mise en œuvre de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*

Les réformes adoptées en 1994-96 ont permis d'améliorer considérablement les performances du marché du travail et sont complétées par des initiatives dans de nombreux domaines d'action. La réforme structurelle est désormais profondément ancrée dans le processus d'élaboration de la politique économique au Danemark. Cet encadré résume les mesures prises durant toute la période écoulée depuis l'examen initial de 1996.

Proposition de la Stratégie pour l'emploi	Mesures prises	Évaluation/recommandations de l'OCDE
I. Accroître la flexibilité des salaires et des coûts de main-d'œuvre		
Abaisser les taux marginaux d'imposition.	Réforme fiscale de 1994-1998 et de 1998-2002.	
Réduire la générosité des prestations.	Taux de compensation normaux inchangés, mais réduction des prestations d'assurance chômage pour les jeunes de moins de 25 ans.	Réduire le taux de compensation.
Nécessité pour les partenaires sociaux d'ajuster à la baisse les salaires minimums.	Pas de modification de la structure des salaires. L'incorporation de salaires inférieurs aux taux normaux dans les accords salariaux (« chapitres sociaux ») prend de l'ampleur.	Il convient de poursuivre les efforts en veillant à combattre la tendance à la diminution de l'âge de la retraite.
Recourir davantage, pour la formation, à des redevances versées par des entreprises.	Le champ d'application du système du « taximètre », d'abord élargi, a été récemment réduit. Les redevances d'utilisation pour l'éducation des adultes ont été abandonnées.	L'orientation par la demande est partielle, les redevances d'utilisation devraient jouer un plus grand rôle dans l'éducation des adultes.
Allonger le délai de carence pour le paiement des allocations.	Pas de mesures.	La proposition devrait être suivie d'effet.
II. Réforme de l'assurance chômage et des systèmes de prestations connexes		
Réduire la durée des versements des allocations d'assurance chômage.	Durée de versement des allocations limitée à 4 ans. Allongement de la période requise pour l'ouverture des droits aux allocations d'assurance chômage.	Réduire encore la durée de versement et instaurer un taux de compensation dégressif, supprimer les prestations d'assurance chômage octroyées à titre complémentaire. Accroître la part du financement à la charge des partenaires sociaux.
Réduire les possibilités de retrait anticipé.	Suppression du programme de retrait anticipé (travailleurs âgés de 50 à 59 ans) et suppression de l'exemption des personnes de 50-54 ans de la date limite applicable à la durée de versement des prestations d'assurance chômage.	Améliorer les incitations à rester dans la population active, notamment en réduisant les possibilités de retraite anticipée et en renforçant la réintégration des pensionnés pour invalidité.
Intégrer les dispositifs de congés rémunérés dans les accords salariaux.	Pas d'action de suivi, mais limitation des possibilités de congés parentaux et de formation, les congés sabbatiques prenant fin en mars 1999.	Poursuivre la réforme conformément aux propositions.

(voir page suivante)

(suite)

Proposition de la Stratégie pour l'emploi	Mesures prises	Évaluation/recommandations de l'OCDE
III. Améliorer l'efficacité des politiques du marché du travail		
Intensifier l'action de réinsertion.	Réinsertion à temps complet obligatoire pour les chômeurs au bout d'un an. Pour les jeunes, période de réinsertion ou de formation de 18 mois après 6 mois de chômage. Le renouvellement des prestations d'assurance chômage par le biais d'une activité subventionnée a été supprimé, et les conditions d'admission ont été durcies. Programmes d'emploi ciblés pour les chômeurs de longue durée et les handicapés.	Étendre ce dispositif aux travailleurs peu qualifiés en général et au groupe des jeunes de 25 à 30 ans.
IV. Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs		
Réduire le taux d'abandon en cours de scolarité.	Le deuxième cycle de l'enseignement secondaire a été renforcé, tant en ce qui concerne le volume des activités que les programmes ; des mesures ont été prises pour élargir les choix en matière d'éducation et réduire le taux d'abandon. Un vaste programme d'amélioration de la qualité a été présenté à l'automne de 1998.	L'évaluation dépendra de l'adoption et de la mise en œuvre des propositions de 1998, qui se conforment étroitement aux recommandations de l'OCDE de 1997.
V. Intensifier la concurrence sur les marchés de produits		
Adopter une nouvelle loi sur la concurrence.	La nouvelle loi sur la concurrence est en vigueur depuis 1998 ; le « principe d'interdiction » remplace le « principe d'abus ».	Les services d'utilité publique doivent être assujettis intégralement à la nouvelle loi.
Achever la déréglementation des services publics.	Dans le secteur ferroviaire, les activités de transport sont séparées des activités d'entretien des voies ; poursuite de la déréglementation des télécommunications ; une déréglementation limitée du secteur de l'électricité vient d'être opérée.	Entreprendre de déréglementer le secteur de l'énergie au même titre que les autres secteurs de service public danois. Faire jouer la concurrence pour améliorer l'utilisation des ressources dans les transports routiers et ferroviaires.
Autoriser le secteur privé à livrer concurrence au secteur public pour la prestation de services d'utilité publique.	Pas de mesures discrétionnaires.	Adoption d'un régime plus strict pour les appels d'offres et recours à la sous-traitance au niveau des collectivités locales.

IV. Mesures gouvernementales concernant le marché du logement

Introduction

Offrir aux ménages des logements de qualité satisfaisante à des prix raisonnables a été l'une des toutes premières préoccupations des « États providences » d'Europe au cours de l'après-guerre. Leur principal souci a été, durant les décennies qui ont immédiatement suivi la fin des hostilités, de remédier à la pénurie de logements, avant de mettre en place des politiques propres à résoudre les problèmes urbains et sociaux liés, pour partie, à l'existence d'un parc immobilier bon marché construit dans l'urgence. En conséquence, les objectifs et fonctions attachés au secteur du logement sont devenus plus larges et plus divers, avec souvent une volonté explicite de redistribution exigeant l'intervention continue et générale de l'État et de lourds engagements budgétaires. Alors que, dans des pays comme les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, les autorités publiques cherchaient, ces dernières années, à abandonner leur rôle prééminent dans le secteur du logement, la politique danoise dans ce domaine s'est caractérisée par une plus grande continuité, le cadre d'action déployé jusqu'aux alentours de 1980 environ restant largement en place. On peut néanmoins s'interroger sur la pérennité de ce cadre, dans la mesure où l'on ne peut plus ignorer les coûts à long terme qu'entraîne l'affectation inefficace des ressources du fait de la réglementation directe des prix, où les ponctions exercées sur les finances publiques par divers transferts directs restent excessives et où le marché du logement demeure un facteur déterminant de l'évolution conjoncturelle de l'économie danoise. En même temps, les effets redistributifs de la politique du logement apparaissent comme de plus en plus mal ciblés, engendrant des coûts dans la mesure où ils découragent la mobilité de la main-d'œuvre. Tout cela remet en cause l'opportunité de maintenir une aide ciblée en faveur du logement dans un contexte de confort généralement élevé, d'offrir des subventions à la construction au lieu d'une aide individuelle aux nécessiteux, et de recourir à des réglementations directes de prix pour tenter d'atteindre des objectifs de redistribution.

Tableau 15. Disponibilité et qualité des logements

	Disponibilité des logements				Qualité des logements ¹				Plaintes	Utilisation du parc de logements	
	Nombre de logements pour 1 000 habitants, 1994 ²	Superficie moyenne par logement (mètres carrés)	Part des ménages d'une seule personne	Part du parc de logement construit après 1960	Logements de bonne qualité ³ 1991	Salle de bains/douche 1994 ⁴	Eau chaude courante 1994	Chauffage central 1994 ⁴	Vandalisme 1994 ¹	Logements vacants 1990 ^{1, 5}	Personnes sans abri en pourcentage de la population
Danemark	464	106.9	35.0	46.7	87.0	96.0	99.0	96.0	14.0	5.0	0.06
Allemagne	430	84.2	30.7	..	..	97.0	93.0	88.0	11.0	8.5	1.33
France	475	72.7	..	42.8	..	95.0	97.0	90.7	25.0	..	1.09
Italie	..	..	..	..	52.0	97.0	97.0	75.0	18.0	..	0.27
Royaume-Uni	417	..	..	38.0	86.0	99.0	100.0	85.0	32.0	4.0	1.11
États-Unis	414	101.1	24.3	58.0	..	..	..	..	..	..	..
Autriche	..	85.2	..	..	..	84.0	..	74.0	..	4.6	..
Belgique	385	87.6	26.6	49.6	84.0	95.0	95.0	73.0	19.0	3.9	0.26
Finlande	464	..	31.6	73.4	..	89.8	..	90.7	..	..	..
Grèce	..	77.3	..	..	..	91.0	82.0	56.0	8.0	..	0.10
Irlande	..	..	..	..	87.0	95.0	94.0	73.0	16.0	13.7	0.14
Luxembourg	..	..	..	..	80.0	98.0	96.0	92.0	16.0	..	0.20
Pays-Bas	403	..	..	62.0	80.0	99.0	99.0	84.0	17.0	2.3	0.20
Norvège	420	..	..	55.8	..	..	..	..	..	..	..
Portugal	..	..	..	..	77.0	82.0	82.0	10.0	19.0	10.5	0.02
Espagne	..	..	..	..	49.0	97.0	96.0	28.0	26.0	13.0	0.08
Suède	471	..	..	51.1	..	..	..	..	..	..	..

1. Pourcentage du parc total.

2. Allemagne, Suède, États-Unis : 1993.

3. Logements qui ne sont pas inhabitables, gravement délabrés ou sans aucun confort. Espagne : 1990 ; Portugal : estimations ; Royaume-Uni : Angleterre.

4. Autriche : 1992 ; Suède : pratiquement tous les logements ont tout le confort moderne.

5. Résidences secondaires non comprises ; Autriche : 1991, logements vacants du secteur locatif seulement ; Belgique : 1981 ; Danemark, Suède, Royaume-Uni : 1993 ; Irlande : 1986 ; Portugal: 1^{er} avril 1991.

Source : Nations Unies (1996), *Annual Bulletin of housing and building statistics*; Communauté européenne (1993), *Statistics on Housing in the EC*; Eurostat (1997), *Population and Social Conditions*; Oxley, M. et J. Smith (1996), *Housing Policy and Rented Housing in Europe*.

Le présent chapitre expose tout d'abord les principaux objectifs et les principales réalisations de la politique danoise en matière de logement, décrivant les caractéristiques institutionnelles du secteur du logement, en particulier du point de vue de la propriété et de l'importance du segment locatif. On donnera ensuite une vue d'ensemble du système de financement du logement et des principaux instruments d'intervention de l'État. La deuxième partie analyse l'incidence économique de ce système du point de vue des ressources engagées, de leur effet budgétaire, de l'évolution conjoncturelle du marché du logement et de ses interactions avec les variables macroéconomiques, des incitations à utiliser de manière efficiente le parc immobilier et des résultats obtenus du point de vue de la redistribution des revenus et du marché du travail. La dernière partie présente une évaluation générale du système et de la politique mise en œuvre, ainsi que des recommandations pour une réforme de l'action gouvernementale.

Objectifs, institutions et instruments

Jusqu'à présent, la politique danoise en matière de logement a eu pour objectif d'assurer à tous un logement sain, de qualité satisfaisante et de prix abordable. Dans l'ensemble, il ne fait aucun doute que cet objectif a été atteint. Le nombre de logements a doublé entre 1945 et 1995 – dépassant largement le taux de croissance démographique – grâce à un niveau élevé de construction de logements neufs dans les années 60 et 70 et, plus récemment, à un effort de rénovation et de modernisation des bâtiments anciens. En conséquence, le taux de couverture de l'habitat, mesuré par le rapport entre nombre de logements et le nombre de ménages, est parmi les plus élevés en Europe tandis que la superficie moyenne des logements vient au premier rang de la zone de l'OCDE. De plus, malgré l'assez forte proportion de logements anciens qui sont encore utilisés, le parc immobilier paraît encore d'assez haute qualité (tableau 15).

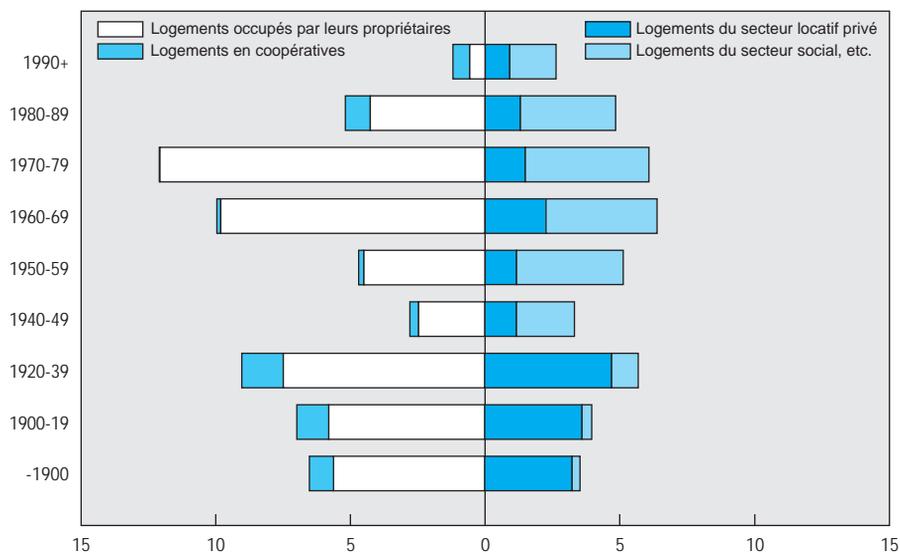
Stabilité des modes d'occupation ces dernières années

En ce qui concerne les modes d'occupation, le marché du logement au Danemark comporte quatre compartiments différents, dont chacun se caractérise par un ensemble distinct de réglementations juridiques et d'instruments économiques :

- *Le secteur des logements occupés par leurs propriétaires*, composé de maisons individuelles (la principale composante) et d'immeubles en copropriété, est traditionnellement considéré comme le « nec plus ultra » en matière de logement. Par suite d'une intense activité de construction au cours des années 60 et 70 (graphique 18), la proportion des logements de cette catégorie s'est accrue progressivement pour s'établir autour de 55 pour

Graphique 18. **Structure d'occupation en fonction de l'âge du parc de logements**
Pourcentage

Année de construction



Note : Le chiffre indique le parc total de logements divisé en composantes caractérisées à la fois par la décennie de construction et le type d'occupation.

Source : Données communiquées par le ministère du Logement et des Affaires urbaines.

cent en 1980 et, depuis, elle reste stationnaire. Sur le plan économique, non seulement le secteur des logements occupés par leur propriétaire offre des services aux ménages, mais pour la majorité de ces derniers, il représente aussi le principal mode d'accumulation de patrimoine.

- *Le secteur locatif privé* est traditionnellement la principale solution de remplacement pour ceux qui ne sont pas propriétaires de leur logement mais, par suite d'interventions de l'État qui ont défavorisé l'investissement de ce type ou conféré des avantages financiers aux autres secteurs – on trouvera plus loin des explications plus détaillées à ce sujet –, la proportion du parc immobilier appartenant à cette catégorie est revenue de plus de 30 pour cent au milieu des années 60 à un peu moins de 20 pour cent en 1997.
- Le logement en location offert par des associations, connu sous le nom de *logement social*, date essentiellement de l'après-guerre et sa part dans

le parc immobilier est passée d'un peu plus de 10 pour cent au milieu des années 60 à 20 pour cent en 1997.

- *Le logement coopératif* a été officiellement introduit dans les années 70 pour permettre aux locataires occupant des logements du secteur privé d'acheter leur résidence; si l'on y ajoute un certain nombre de logements coopératifs de construction récente, ce secteur représente aujourd'hui 6 pour cent du nombre de logements.

La structure de l'habitat danois paraît assez conforme à la moyenne européenne, avec la prédominance d'un secteur particulier : c'est le cas, dans les pays du sud de l'Europe, en Finlande et en Irlande, du secteur des logements occupés par leur propriétaire, en Suisse et en Allemagne, du secteur locatif privé, aux Pays-Bas, du logement social, et en Suède et en Norvège, du secteur du logement coopératif (tableau 16).

Tableau 16. **Modes d'occupation des logements¹**

Parts en pourcentage

	Logements occupés par leur propriétaire	Logements du secteur social	Logements du secteur locatif privé	Autres ²
Danemark 1997	53	20	21	6
Danemark 1970	49	15	36	0
Autriche	41	23	22	14
Belgique	62	7	30	0
Finlande	72	14	11	6
France	54	17	21	8
Allemagne	38	26	36	0
Allemagne occidentale (1987)	42	12	42	4
Grèce	70	0	26	4
Irlande	80	11	9	0
Italie	67	6	8	19
Luxembourg	67	2	31	0
Pays-Bas	47	36	17	0
Portugal	65	4	28	3
Espagne	76	2	16	6
Suède	43	22	16	19
Royaume-Uni	66	24	10	0
Moyenne UE	56	18	21	5
Norvège	62	4	21	14
Suisse (1990)	31	3	60	6

1. Sauf indication contraire, 1995.

2. Logements en coopératives, logements de fonction, etc.

Source : ECODHAS.

Des droits de propriété individuelle concentrés dans le secteur des logements occupés par leur propriétaire

Le cadre juridique danois n'impose guère de restrictions à la cession économique des logements occupés par leur propriétaire, de sorte que les logements peuvent librement se négocier et servir de nantissement, et les gains – ou pertes – en capital enregistrés lors de la vente du bien reviennent intégralement au propriétaire. Les membres de coopératives de logement se trouvent dans une situation tout à fait différente puisqu'ils sont propriétaires non d'un appartement mais d'une partie/part de la coopérative, assortie du droit d'utilisation d'un appartement particulier, toutes les décisions concernant l'entretien et l'amélioration des locaux incombant cependant à la coopérative. Les parts peuvent être vendues mais leur prix est plafonné, ce qui limite les possibilités de plus-values; en revanche, le membre d'une coopérative a une responsabilité limitée en cas de faillite de celle-ci : la part qu'il détient servira certes à couvrir la dette, mais il/elle a le droit de rester en tant que locataire. S'il est vrai que les réglementations publiques autorisent l'utilisation des parts des coopératives comme nantissement, la plupart des coopératives ont leurs propres réglementations qui interdisent cette pratique. Le logement social ne confère pas de droits de propriété individuelle aux locataires même s'ils disposent d'une grande latitude concernant l'appartement dans lequel ils vivent et s'ils pèsent fortement sur les décisions économiques générales de leur association par le biais de leur représentation au conseil d'administration; toutefois, le dépôt en capital qu'ils effectuent lors de leur adhésion à l'association n'a qu'une valeur symbolique et il n'est pas indexé sur l'évolution générale des prix. Plus importante, sur le plan économique, est l'obligation faite par la loi de gérer ces associations comme des sociétés sans but lucratif, où les loyers sont essentiellement déterminés en fonction des coûts, composés en majeure partie de paiements d'intérêts et de l'amortissement de l'investissement initial. Cette réglementation fait fonction, *de facto*, de contrôle des loyers dans le logement social, ce qui, d'un point de vue économique, implique un régime simultané de prix planchers et plafonds.

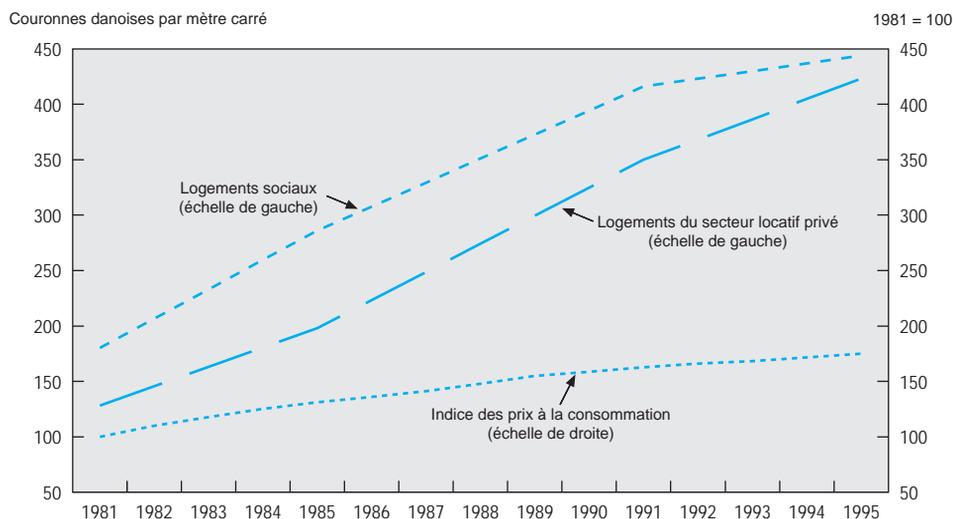
Une longue tradition d'encadrement des loyers

L'interférence la plus large de l'État avec la liberté économique des propriétaires s'observe dans le secteur locatif privé, où les loyers ont été contrôlés pendant toute la période qui a suivi la guerre ; ce n'est qu'en 1991 qu'il a été décidé d'exempter de ces contrôles les immeubles à usage locatif construits après cette date. D'un point de vue économique, le contrôle des loyers implique un transfert de ressources des propriétaires au profit des locataires et on peut y voir, dans le court terme, un moyen de redistribuer le revenu autrement qu'en imposant les revenus de loyers afin d'offrir des subventions aux locataires. Dans la mesure où les propriétaires de ces logements retirent de leur investissement

initial un rendement inférieur à celui des autres utilisations possibles de leur capital, il en résulte à long terme une diminution du parc de logements ou des tentatives de conversion des logements en question vers d'autres utilisations ou d'autres compartiments du marché, ce qui nécessite souvent de nouvelles réglementations pour fermer les possibilités de conversion et de plus-values en capital pour les propriétaires. La conversion de logements du secteur locatif en logements coopératifs et en copropriété a été légalisée dans les années 70, encore que cette dernière possibilité ait été ensuite supprimée, tandis que la démolition des biens immobiliers utilisés comme logements locatifs était généralement interdite. Les locataires sont aussi protégés par l'obligation d'offrir des baux de durée indéterminée comme contrat de base, ces baux ne pouvant être résiliés à la discrétion des propriétaires que dans un petit nombre de cas précis. Cependant, les locataires ont le droit de sous-louer et d'échanger entre eux leurs locations⁴³. D'une manière générale, les locataires ont le bénéfice de la prise de valeur économique de leur location en cas de valorisation générale des biens immobiliers.

L'encadrement des loyers est une caractéristique du marché danois du logement depuis une soixantaine d'années, l'actuel système résultant d'une réorientation de la politique du logement opérée au milieu des années 60 en vue de rapprocher les loyers du secteur privé et des logements sociaux des niveaux d'équilibre du marché sur la période 1967-74. Le plan n'avait pas prévu la flambée d'inflation du début des années 70 et il n'a pas été ajusté en conséquence. Le niveau des loyers en 1974 – pratiquement identique à ce qu'il était en 1967 en termes réels – était donc encore très éloigné des niveaux d'équilibre du marché et on n'a pas cherché à poursuivre l'effort d'ajustement. Outre la loi fondamentale révisée sur le contrôle des loyers (*Lejeloven*), qui prévoyait des loyers correspondant aux niveaux d'équilibre du marché, une loi complémentaire (*Boligreguleringsloven*) prévoyant des niveaux de loyers fondés sur les coûts a donc été adoptée en 1975 et les municipalités ont été autorisées à choisir entre ces deux régimes. Le nouveau système impliquait néanmoins une hausse des loyers d'environ 40 pour cent en termes nominaux – un peu moins de 30 pour cent en termes réels – au cours de l'année suivant immédiatement son introduction. A l'heure actuelle, 85 pour cent du parc locatif privé se trouvent dans des municipalités qui appliquent des loyers réglementés, calculés en fonction des coûts. Les propriétaires des logements concernés sont autorisés à répercuter la totalité des coûts, impôts immobiliers compris, liés à l'exploitation quotidienne de leur propriété et une charge de montant imposé couvrant les frais d'entretien. La charge financière a été limitée à 7 pour cent de la valeur nominale non ajustée de la propriété sur la base de l'évaluation fiscale de 1973, mais elle a été relevée de 10 à 15 pour cent en 1994. Pour les biens datant de la période 1974-1991, la charge financière a été adaptée en fonction des conditions de leur financement, de sorte que les loyers semblent être déterminés par le jeu de l'offre et de la demande, comme c'est le

Graphique 19. Évolution des loyers



Source : Ministère du Logement et des Affaires urbaines ; Statistics Denmark.

cas pour les logements construits à partir de 1992. Dans la mesure où d'autres éléments sont pris en compte dans le calcul des coûts servant de base aux loyers (notamment un relèvement de près de 50 pour cent des charges prescrites pour l'entretien futur), les loyers dans le secteur locatif privé ont fortement augmenté ces vingt dernières années aussi bien en termes réels (de 4½ pour cent par an) que par rapport aux loyers des logements sociaux (graphique 19).

Un traitement fiscal préférentiel pour le logement...

Le régime fiscal applicable aux différents compartiments du marché du logement doit être considéré comme une contrepartie de leur statut juridique et des réglementations de prix auxquelles ils sont soumis. Les associations qui offrent des logements sociaux et les coopératives de logement sont des institutions sans but lucratif, et elles ne sont pas imposées sur le revenu (les dépenses d'intérêt devant être intégralement supportées). Tandis que les propriétaires du secteur locatif privé – qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises – sont en général assujettis à l'imposition normale du revenu, un régime spécial s'applique aux caisses de retraite et aux compagnies d'assurance vie : un taux d'intérêt réel (*realrenteafgiften*) est prélevé sur le rendement de leur portefeuille au-delà d'un taux réel de 3½ pour cent. Les biens qui sont détenus en tant que propriété à

louer ont toutefois été exonérés de cet impôt jusqu'en 1986 (puis à nouveau en 1993-94) et les caisses de retraite et les compagnies d'assurance vie ont été les principaux investisseurs dans le secteur locatif au cours des quinze années passées. Une exonération fiscale analogue s'applique au rendement des obligations indexées détenues par ces institutions. Avec la réforme fiscale récemment adoptée pour la période 1998-2002 (voir chapitre II ci-dessus), l'impôt sur le taux d'intérêt réel sera converti en un impôt proportionnel de 26 pour cent tandis que l'exonération dont bénéficie l'investissement en obligations indexées sera supprimée.

Au niveau des ménages, la propriété résidentielle est imposée sur sa valeur locative imputée, sur la base d'un taux de rendement de 2 pour cent de la valeur fiscale du logement (en principe conforme aux prix du marché) pour les valeurs inférieures à un certain seuil et de 6 pour cent pour les valeurs supérieures à ce seuil. S'il est vrai que le système fiscal danois prévoit un traitement parallèle des deux composantes du revenu du capital – intérêts, loyers et dividendes d'une part et plus-values en capital (réalisées) d'autre part – ce principe ne s'applique pas, dans la pratique, à la propriété résidentielle, les gains et pertes en capital enregistrés lors de la vente d'un logement étant exonérés d'impôt. Cependant, conformément à ce modèle d'imposition du revenu du capital, la totalité des dépenses en capital/paiements d'intérêts est déduite du revenu du capital pour arriver au concept de revenu imposable. Dans la mesure où le taux de 2 pour cent appliqué à la valeur locative imputée est nettement inférieur au rendement des placements financiers et des emprunts, de l'ordre de 5 pour cent en termes réels, l'investissement résidentiel bénéficie d'une subvention implicite par le biais du système fiscal, qui représente $1\frac{1}{2}$ à 2 pour cent du PIB⁴⁴. D'autres divergences par rapport à un système fiscal entièrement neutre, principalement l'application d'un taux de 1 pour cent sur le loyer imputé des logements occupés par des retraités, majorent de l'équivalent de $\frac{1}{4}$ pour cent de PIB les dépenses fiscales globales au titre du logement. Toutefois, le taux d'imposition marginal applicable aux paiements d'intérêts qui était généralement compris entre 55 et 60 pour cent au début des années 80 étant tombé à 40-46 pour cent en 1998, la subvention implicite aux logements occupés par leurs propriétaires a été sensiblement réduite ces quinze dernières années. Cette tendance semble devoir se poursuivre avec la réforme fiscale de 1998-2002, qui abaissera progressivement le taux marginal à 32 pour cent, tandis que l'impôt sur la valeur locative imputée sera remplacé par un impôt sur la propriété, qui aura également pour effet d'élever le coût de l'investissement dans un logement destiné à être occupé par l'investisseur dans la mesure où l'abattement normal existant jusque-là ne pourra s'appliquer aux biens qui changent de propriétaire. Enfin, le gouvernement a aussi choisi de prélever un droit de timbre sur les transactions immobilières, lequel, conjugué à la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services rendus, majore de 3 à 4 pour cent les prix de vente⁴⁵.

... un système de financement complexe

Le financement à long terme du logement est assuré principalement par les établissements de prêts hypothécaires, qui se financent eux-mêmes sur le vaste marché obligataire du Danemark. L'encours total des émissions obligataires représente le double du PIB et se compose pour moitié d'obligations hypothécaires. Les établissements de crédit hypothécaire n'ont pas le droit de prendre de risques de taux d'intérêt, ce qui les oblige à faire correspondre les échéances de leurs prêts et de leurs emprunts. Ce système, conjugué à des portefeuilles de prêts entièrement garantis et assez homogènes, leur a permis de maintenir des marges très faibles⁴⁶. L'émission d'obligations est aussi réglementée du point de vue de l'échéance et du rapport prêt/valeur du bien immobilier, et les autorités peuvent en outre influencer sur le calendrier (le délai) effectif de remboursement des nouveaux prêts hypothécaires en réglementant le dosage entre obligations nominales et obligations indexées et entre annuités et remboursement échelonné. Ces réglementations ont servi à diversifier dans une certaine mesure les régimes de financement des différents segments du marché du logement :

- Les logements occupés par leurs propriétaires sont généralement financés au moyen d'obligations nominales à échéance de 30 ans, les prêts ne devant pas dépasser 80 pour cent de la valeur des logements et les 20 pour cent restants devant être financés à l'aide de prêts bancaires ou de l'épargne personnelle. Actuellement, cette réglementation s'applique à la construction de logements neufs, à l'acquisition de logements anciens, aux travaux d'entretien et d'amélioration et aux emprunts garantis par des fonds propres. L'égalité de traitement de ces différentes opérations est relativement récente ; dans le passé, les réglementations différaient selon l'objet de l'emprunt. Aujourd'hui, les prêts hypothécaires sont généralement remboursables par annuités et, lors de l'émission, l'emprunteur peut choisir de rembourser l'obligation au pair (ce qui équivaut à des obligations «à rendement plafonné»). Dans ce cas, la fixation du prix des obligations donne lieu à une prime de rendement de 0.1 à 1.0 point de pourcentage selon le taux du coupon, ce qui a contribué à des conversions récurrentes d'obligations en périodes de baisse des rendements.
- Le logement social doit être financé à l'aide d'obligations indexées, avec un rapport prêt/valeur de 84 pour cent, le reste étant financé par les municipalités (14 pour cent) et par des dépôts des locataires (2 pour cent). L'échéance de référence de l'obligation indexée est de 35 ans pour un taux d'inflation nul ; aux taux d'inflation actuels, l'échéance est d'environ 42 ans. Le remboursement des prêts municipaux est fonction de la situation financière de l'association et n'est obligatoire qu'à l'issue d'un délai de grâce de 50 ans.

- Le logement coopératif est généralement financé au moyen *i)* d'obligations nominales à échéance maximale de 30 ans, avec un ratio prêt/valeur de 80 pour cent, pour la conversion d'un logement privé à usage locatif; ou *ii)* d'obligations indexées à échéance minimale de 35 ans, avec un ratio prêt/valeur de 80 pour cent, pour la construction de nouvelles coopératives. Étant donné que les occupants ne sont pas propriétaires de leur appartement et ne peuvent fournir de nantissement, les achats de logements anciens doivent être financés par les banques et non par des établissements de prêts hypothécaires.

... et un large éventail de subventions

La différenciation des régimes de financement reflète différents niveaux d'aide de l'État - on parle souvent d'aide «à la construction». Tandis que les logements occupés par leurs propriétaires ne bénéficient que d'une aide indirecte par le biais du système fiscal, le logement social ainsi que les coopératives de construction récente bénéficient principalement d'une aide directe de l'État qui réduit les dépenses liées aux paiements d'intérêts et au remboursement des prêts indexés. Le loyer total payé par les locataires dans le secteur du logement social est, au départ (après un semestre de délai de grâce), limité à un peu plus de 2.1 pour cent de l'encours de la dette et il n'est ensuite relevé que de trois quarts du taux d'inflation (mesuré par la hausse de l'indice des prix nets ou des salaires horaires dans le secteur manufacturier, selon celle qui est la plus faible). Le reste des dépenses nécessaires pour couvrir les paiements liés aux emprunts - le coupon de 2½ pour cent et l'indexation intégrale du prêt - est ensuite couvert par des subventions de l'État. Pour le logement en coopératives, les subventions sont un peu moins généreuses, avec un taux de remboursement initial fixé à 2.5 pour cent; en outre, le logement social bénéficie du délai de grâce extrêmement long des prêts municipaux. Si l'on tient compte des avantages particuliers consentis pour le logement aux jeunes, aux retraités etc., cette composante de l'aide à la construction représente environ ½ pour cent du PIB⁴⁷.

La réorientation de la politique du logement tentée à la fin des années 60 visait à offrir des prestations aux familles à faible revenu afin de compenser la hausse des loyers sur les deux segments locatifs. Ce transfert (*boligsikringen*) est ainsi destiné exclusivement aux locataires. Il existe toutefois des allocations-logement pour les retraités (*boligydelser*), qui ont été créées en 1979 et ont été étendues à la fois aux retraités et aux titulaires de pensions d'invalidité; ces prestations sont versées indépendamment du mode d'occupation des logements, bien que, dans leur écrasante majorité (96 pour cent), les bénéficiaires soient des locataires. Les allocations au logement sont fonction de la taille du ménage et de son revenu, du loyer payé et de la superficie du logement⁴⁸. Sous réserve d'un plafond concernant le loyer et l'allocation de logement elle-même,

les allocations de logement pour les non-pensionnés couvrent les trois quarts de la différence entre le loyer et un paiement minimum calculé en fonction des ressources, tandis que le système plus généreux dont bénéficient les pensionnés couvre 90 pour cent des frais de logement au-dessus d'un montant minimum calculé en fonction des ressources. Actuellement, l'aide au logement est accordée à 22 pour cent de l'ensemble des ménages, et pas moins de 58 pour cent des locataires dans le secteur du logement social et 32 pour cent dans le secteur locatif privé en bénéficient. Cette aide couvre un quart du total des loyers payés dans les segments locatifs, ce qui représente une dépense publique de plus de $\frac{3}{4}$ pour cent du PIB.

Une transformation incomplète de la politique du logement

On peut considérer que la politique danoise du logement connaît une phase de transition dans la mesure où elle se détourne de l'objet au profit du sujet, les allocations de logement prenant le pas sur les aides à la construction. Cette transformation est loin d'être terminée. En termes de dépenses budgétaires, l'aide « à l'objet » dépasse l'aide « au sujet » dans une proportion de 3:1, même si cet écart reflète en partie les engagements de dépenses contractés dans le cadre de précédents régimes d'aide. L'encadré 9 donne une idée plus précise des orientations fondamentales de la politique du logement au cours des trente années passées et révèle d'assez amples fluctuations des paramètres concernant le financement, la fiscalité et le système de subventionnement, mais pas de grands changements dans le rôle de l'État.

S'agissant de la mise en œuvre de cette politique, les collectivités locales ont un rôle décisif. Ce sont les municipalités qui décident du régime de contrôle des loyers à appliquer, ce sont elles qui ont été à l'origine de la création des associations de logement et qui ont la responsabilité administrative de l'aide individuelle au logement. Les municipalités ont aussi le droit de réquisitionner 25 pour cent des appartements vacants dans le secteur du logement social, principalement à l'intention de bénéficiaires de l'aide sociale, et elles intègrent donc le logement dans la mise en œuvre de la politique sociale tout en adressant une demande constante à ce segment du marché du logement. L'administration centrale a longtemps maintenu un système de quotas normatifs de construction pour le logement social, comme moyen, à la fois, de stabilisation macroéconomique et de maîtrise des subventions budgétaires, ce dernier objectif étant soutenu par une limitation des coûts de construction dans le secteur du logement social. Ces instruments ont été abandonnés (les quotas dans le secteur du logement social en 1994, et les limites de coûts depuis 1997) et la responsabilité a été entièrement déléguée aux municipalités avec, pour seule compensation, l'obligation d'une plus forte participation municipale au financement du logement social, 14 pour cent au lieu de 7 pour cent avant 1998. En revanche, la principale

Encadré 9. **La politique du logement au cours des trois décennies passées**

Les instruments actuels de la politique du logement datent du début des années 80. Cependant, l'orientation effective de cette politique a varié au fil du temps, en fonction de la place respective accordée aux considérations macroéconomiques, budgétaires et sociales.

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

- Le dispositif de 1966 concernant la politique du logement visait à supprimer l'encadrement des loyers dans les deux segments locatifs. Il comprenait les mesures suivantes : relèvement progressif des loyers jusqu'aux niveaux du marché sur huit ans ; transferts publics couvrant intégralement les paiements d'intérêts dans le secteur du logement social au-dessus d'un taux de 6½ pour cent, supposé être le taux du marché à la fin de la période de huit ans ; allocations individuelles de logement ; doublement du taux de rendement retenu comme hypothèse pour le loyer imputé à 4 pour cent et possibilité de convertir une propriété privée louée en copropriété.

1975-82 : la lutte contre les niveaux élevés d'inflation et de taux d'intérêt

- L'accélération de l'inflation et la hausse des taux d'intérêt ont rendu politiquement impossible la mise en place de loyers déterminés par le marché. En 1975 a été alors introduite la notion de loyers fondés sur les coûts, tant dans le segment locatif privé que dans le segment du logement social. Les locataires ont obtenu le droit de procéder à des échanges de logements. La subvention au logement social a été modifiée, la période d'application étant fixée à quatre ans, avec élimination totale des taux d'intérêt supérieurs à 6½ pour cent puis suppression progressive de la subvention. Par ailleurs, la valeur du loyer imputé a été abaissée de nouveau en 1978, de 2 ou 3 pour cent selon la date d'acquisition.
- En 1976, la possibilité de conversion en copropriétés a été limitée aux locations dépassant une certaine norme, et il est devenu possible de convertir des logements locatifs privés en logements coopératifs.
- La construction de logements sociaux a diminué par suite du programme de suppression progressive mis en place en 1975, et l'augmentation annuelle des loyers dans ce segment a été plafonnée, en 1979, à trois quarts du taux d'inflation annuel (*valsetakten*). La même année, des allocations individuelles de logement ont été créées pour les pensionnés.
- Des obligations indexées ont été instituées en 1982 afin de financer la construction dans tous les segments du logement ainsi que les investissements en structures des entreprises. Les barèmes de subventions pour les logements sociaux et coopératifs ont été modifiés en conséquence.

1985-89 : le refroidissement d'un marché du logement surchauffé

- Le loyer imputé a été modifié en 1985, avec un taux de 2.5 pour cent applicable en-dessous d'un certain seuil, et de 7.5 pour cent au-dessus de ce seuil.

(voir page suivante)

(suite)

- La réforme fiscale de 1987 a ramené le taux marginal d'imposition sur les dépenses en capital à 50-55 pour cent au maximum, ce qui a entraîné un doublement des taux d'intérêt après impôt pour les contribuables auparavant assujettis à des taux marginaux supérieurs à 70 pour cent. Le durcissement de la politique économique en 1987 (*kartoffelkuren*) a été principalement opéré par une surtaxe de 20 pour cent sur le crédit à la consommation et la généralisation des réglementations sur le marché du crédit hypothécaire.

1990-94 : la redynamisation du marché du logement

- Du fait de la dépression prolongée du marché du logement, le quota de dépenses annuelles au titre du programme de rénovation urbaine a été porté de quelque 1½ milliard de couronnes danoises à la fin des années 80 à plus de 3 milliards en 1993 ; il a été complété par un programme sur quatre ans (1991-94) prévoyant d'importants remboursements de l'État au titre de l'entretien et de l'amélioration de l'habitat.
- La réforme fiscale de 1994-98 a continué de réduire les taux marginaux d'imposition sur le revenu du capital, ramenant généralement la valeur fiscale des paiements d'intérêts déductibles à 46 pour cent. La valeur du loyer imputé a été abaissée à 2.0 pour cent (et à 6.0 pour cent au-dessus du seuil) afin de compenser la plus faible valeur fiscale des paiements d'intérêts déductibles et les effets de capitalisation sur les prix des logements.
- En 1994, les réglementations en matière de contrôle des loyers ont été modifiées, un alourdissement de la charge d'entretien compensant le retard accumulé des réparations concernant les immeubles anciens du secteur locatif.

Intervention par l'intermédiaire du marché hypothécaire

Après que l'État ait cessé de participer directement au financement du logement à la fin des années 50, les établissements de prêts hypothécaires ont dominé ce marché et les interventions destinées à stimuler ou à freiner l'investissement résidentiel ont pris la forme de modifications des réglementations régissant les pratiques/conditions de prêt de ces établissements, en particulier pour ce qui concerne les obligations nominales qui ont toujours été le mode de financement préféré pour les logements occupés par leurs propriétaires et ceux du secteur locatif privé. D'une manière générale, il a été fait une distinction entre pas moins de cinq catégories différentes de prêts : *i*) construction de logements neufs ; *ii*) entretien ; *iii*) extension/amélioration de la qualité ; *iv*) achat de logements existants (« transactions sur des logements anciens ») ; *v*) octroi de prêts (« emprunts garantis par des fonds propres »). Ces réglementations ont peu à peu perdu de leur efficacité et leur application est devenue dépendante de modifications concomitantes du système fiscal.

- La demande excessive des années 70 a été limitée par l'application d'un ratio prêt/valeur de 30 pour cent pour les achats de logements anciens et l'octroi de prêts, avec des échéances fixées à vingt et dix ans respectivement, tandis que pour les constructions neuves, le ratio prêt/valeur était de 80 pour cent et l'échéance maximale de trente ans.

(voir page suivante)

(suite)

- Au cours de la période de taux d'intérêts nominaux élevés, à la fin des années 70 et au début des années 80, les établissements de prêts hypothécaires ont été autorisés à émettre des prêts dits de trésorerie transformant les pertes en capital en paiements d'intérêts déductibles de l'impôt, abaissant ainsi le taux d'intérêt après impôt pour les emprunteurs (les taux des coupons n'ont jamais dépassé 12 pour cent même lorsque les rendements effectifs étaient de 20 pour cent ou plus). L'émission de ces obligations a été interrompue en 1985.
- Parallèlement à la mise en place du financement par obligations indexées en 1982, le ratio maximum prêt/valeur pour les logements existants a été porté à 80 pour cent avant d'être abaissé à 70 pour cent en 1985.
- L'ensemble des mesures de 1986 a rendu obligatoire *de facto* le financement à long terme des logements neufs et des logements existants, avec des prêts mixtes à vingt ans composés pour 60 pour cent de prêts remboursables par annuités et pour 40 pour cent de prêts à remboursement échelonné, afin de reporter dans le temps le coût du service de la dette. Le ratio prêt/valeur a été harmonisé à 80 pour cent pour toutes les catégories, à la seule exception des octrois de prêts, pour lesquels il a été fixé à 40 pour cent.
- Le marché du logement est resté déprimé à la fin des années 80 et au début des années 90. Dans ces conditions, l'échéance maximale a été portée à trente ans pour toutes les catégories en 1990-91, sauf pour les octrois de prêts, auxquels cette mesure n'a été appliquée qu'après la suppression, en 1992, de la distinction entre les critères de destination des prêts.
- En 1993, l'obligation de contracter des prêts mixtes a été levée et les prêts de trésorerie ont été rétablis tandis que - à titre exceptionnel, mais la mesure a été maintenue jusqu'à la fin de 1995 - les pertes en capital liées à l'ancien encours de prêts de trésorerie restaient déductibles de l'impôt même après leur conversion. Cela a renforcé la conversion des obligations à rendement élevé en obligations à rendement plus faible à la fin de 1993 et au début de 1994, lorsque les taux du marché sont descendus nettement en-dessous des taux des coupons sur l'encours des prêts.

responsabilité financière incombe à l'administration centrale, qui couvre environ 85 pour cent des transferts au logement social et coopératif et rembourse les allocations individuelles au logement à hauteur de 50 pour cent pour les non-pensionnés et de 75 pour cent pour les pensionnés. Bien que les municipalités soient tenues depuis 1994 de garantir l'intégralité des emprunts des associations au logement, la dette relative aux logements anciens est garantie à parts égales par l'administration centrale et les collectivités locales. La politique du logement se caractérise ainsi par une séparation des responsabilités administrative et financière, les décisions prises au niveau local ayant de profondes implications financières pour l'administration centrale.

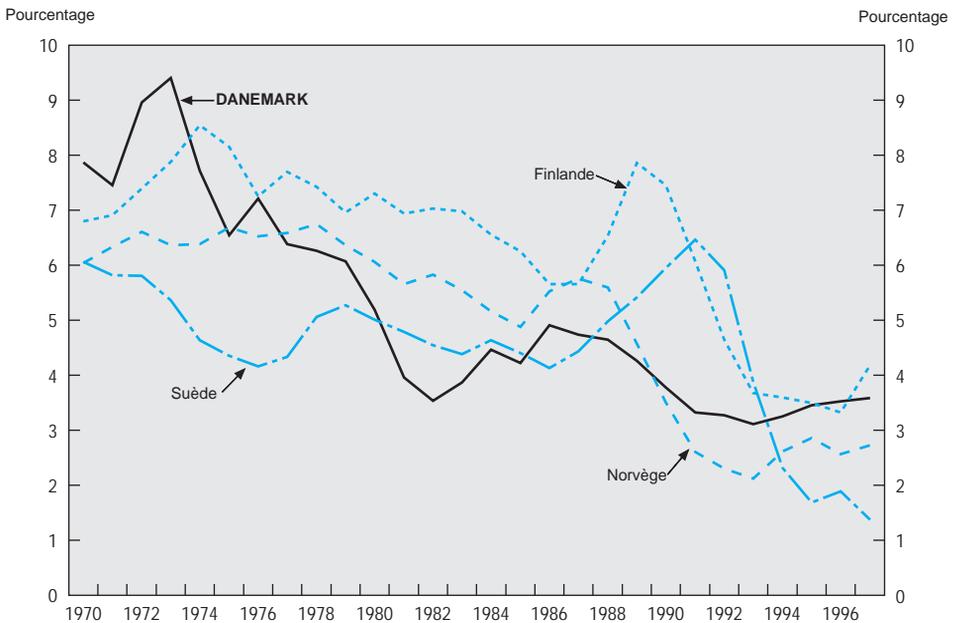
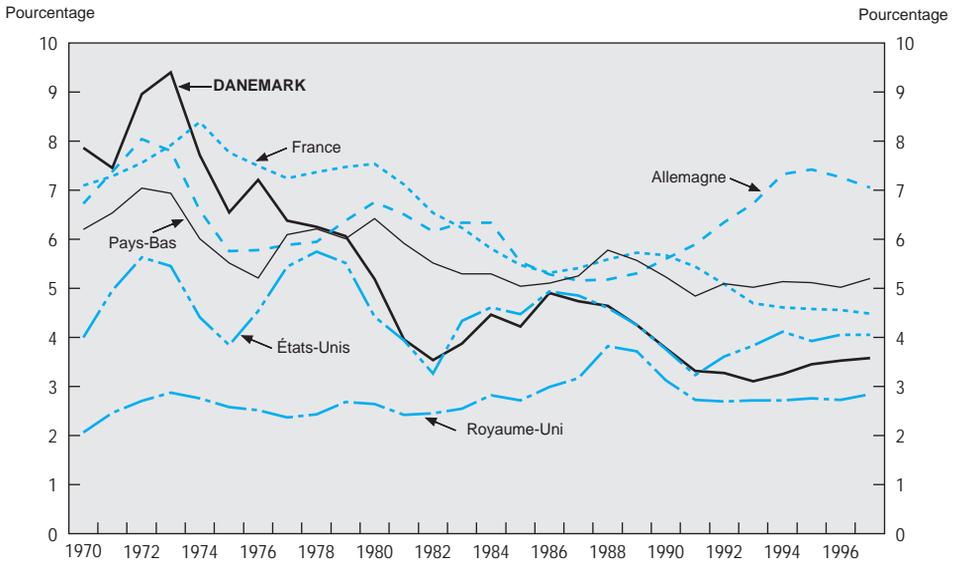
Incidence économique des interventions de l'État visant à réglementer et à soutenir le marché du logement

Tout comme la sécurité sociale, la santé et l'éducation, l'offre de logements correspondant aux besoins peut être considérée comme l'un des principaux piliers des politiques des États protecteurs en Europe occidentale. Toute la panoplie d'interventions auxquelles l'État procède pour réglementer et soutenir le marché du logement influe dans une large mesure sur les résultats économiques globaux : le logement est une composante essentielle de l'investissement ; il constitue une source majeure de fluctuations conjoncturelles et un poste de dépenses important dans les budgets des ménages et du secteur public ; le parc immobilier est l'un des principaux actifs physiques d'un pays, chaque génération de logements servant pendant environ un siècle et son entretien, sa remise en état et son utilisation revêtant une importance grandissante. La section qui suit traite des résultats obtenus dans ces domaines et de leur interaction avec les revenus et la situation sur le marché du travail.

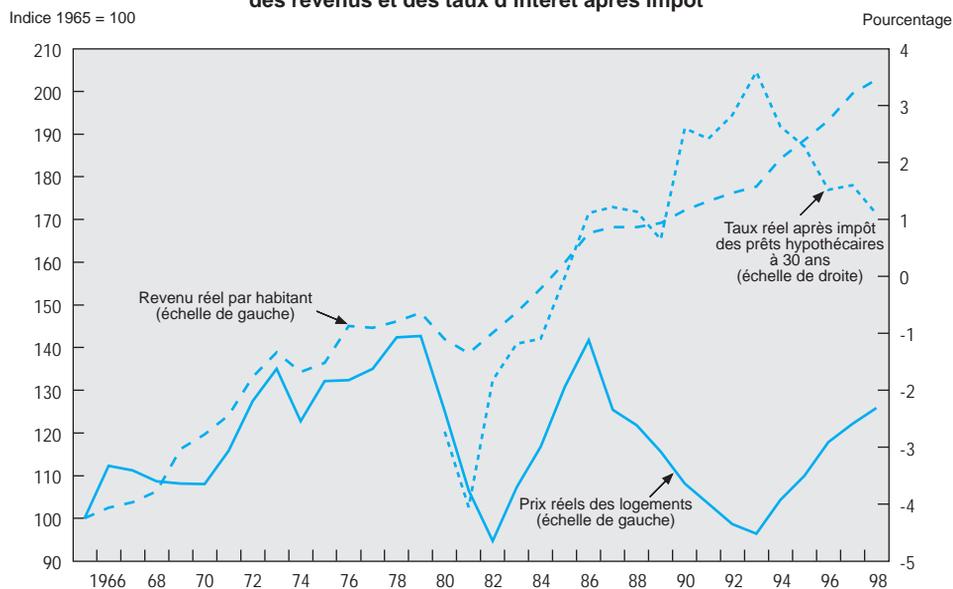
Recul de l'investissement résidentiel

L'investissement résidentiel a atteint son point culminant au début des années 70, à près de 10 pour cent du PIB, avant de retomber rapidement aux alentours de 3-4 pour cent au début des années 80, mais pour les années 70 dans leur ensemble, le niveau de l'investissement danois a été l'un des plus élevés de la zone OCDE (graphique 20). Avec la forte augmentation des taux d'intérêt réels et le ralentissement de la progression des revenus à partir de la fin des années 70, la tendance à la hausse des prix réels des logements s'est interrompue (graphique 21), et l'investissement résidentiel a chuté. Ce recul a été plus prononcé au Danemark qu'ailleurs et, pour les années 90, la part de PIB allouée à l'investissement résidentiel a été l'une des plus faibles de la zone OCDE (à l'exception des autres pays nordiques) même si l'on tient compte du redressement observé ces dernières années. On constate une évolution identique lorsqu'on examine la part du logement dans l'investissement global. Dans les années 70, il représentait environ un tiers de l'ensemble des investissements, mais sa part n'était plus que de moins d'un cinquième vingt ans plus tard. La construction de logements neufs est tombée de plus de 50 000 par an au début des années 70 à 17 000 par an sur la période 1990-97. Parallèlement, la superficie moyenne des logements neufs a diminué de plus de 50 pour cent par rapport au sommet de la fin des années 70. La consommation au titre du logement, qui reflète à la fois les loyers effectifs payés et la consommation de capital estimée des propriétaires occupants, est passée de 10 pour cent du PIB au début des années 70 aux alentours de 14 pour cent au début des années 90 (tableau 17). Malgré la réduction des ressources consacrées au logement au cours des quelques décennies écoulées, le Danemark a, dans l'ensemble, réussi à conserver

Graphique 20. L'investissement résidentiel dans certains pays de l'OCDE
Pourcentage du PIB



Source : OCDE.

Graphique 21. Évolution des prix des logements, des revenus et des taux d'intérêt après impôt¹

1. Estimations pour 1998.

Source : Statistics Denmark ; OCDE.

Tableau 17. Consommation au titre du logement rapportée au PIB¹

	Pourcentage		
	1970	1980	1996
Danemark	10.3	14.6	13.5
Finlande	9.8	9.7	13.0
France	8.8	10.2	13.5
Allemagne	8.7	10.6	11.2
Pays-Bas	8.2 ²	9.3	12.3
Norvège	10.0 ³	9.5	10.2
Suède	11.3	12.5	16.9
Royaume-Uni	11.0	11.7	12.3
États-Unis	13.1	14.9	13.7

1. Loyer brut, y compris le fuel, etc.

2. 1977.

3. 1998.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

une position globalement favorable par rapport aux autres pays du point de vue de l'offre et de la qualité des logements.

Incidence sur les finances publiques

La composition de l'investissement reflète les différents dispositifs d'incitation offerts aux quatre segments du logement. L'investissement dans le segment des logements occupés par leurs propriétaires est entièrement décentralisé, les propriétaires adaptant leur comportement au régime existant d'imposition du revenu du capital en général et du logement en particulier. Les logements bénéficiant d'une aide de l'État dans le segment locatif social et dans le segment coopératif ont été soumis à des quotas annuels fixés par l'administration centrale, système qui a été récemment abandonné au profit d'une approche plus décentralisée. Les coûts d'usage qui en résultent pour les résidents du segment des logements occupés par leurs propriétaires, du segment locatif social et du segment coopératif représentent pour 1998 des subventions annuelles de l'ordre de 2 pour cent (le coût social s'établissant pour sa part à 4½ pour cent) pour l'ensemble des segments, celui des logements occupés par leur propriétaire se situant un peu en retrait par rapport aux autres⁴⁹ (tableau 18). L'aide de l'État est en forte réduction par rapport au début des années 80, en raison du net recul de l'inflation et de l'abaissement des taux marginaux d'imposition. Ce repli est particulièrement prononcé pour le segment des logements occupés par leurs propriétaires dans lequel une nouvelle réduction se produira du fait de la réforme fiscale 1998-2002.

Compte tenu du cadre décrit plus haut, le logement représente un poste de dépense important dans le budget des administrations publiques, les subventions directes en 1998 s'élevant à quelque 16 milliards de couronnes danoises, soit 3 pour cent des dépenses globales. Si l'on y ajoute l'aide indirecte sous forme de moins-values des recettes fiscales, proche de 20 milliards de couronnes ces dernières années, l'aide totale avoisine 35 milliards de couronnes, soit 3 pour cent du PIB (tableau 19). Cela représente néanmoins une nette diminution par rapport au début des années 80, où les dépenses fiscales équivalaient à elles seules à 4-5 pour cent du PIB. La marge de réduction possible par suite d'une baisse des taux d'intérêt s'amenuise rapidement, mais la valeur fiscale de la déductibilité des paiements d'intérêts diminuera encore avec la réforme 1998-2002. Dans le cadre actuel, la principale composante qui continue de gonfler les dépenses publiques est le poste des allocations individuelles de logement, qui reflète les efforts faits pour inciter les retraités à résider dans des maisons individuelles spécialisées qui sont actuellement construites à l'intention des personnes âgées plutôt que de s'installer dans une institution. Dans quelques années cette tendance sera renforcée par l'augmentation inéluctable du nombre de retraités (disposant de ressources plus importantes et pouvant donc moins

Tableau 18. **Coûts d'usage et subventions au logement**¹

	Pourcentage			
	1982	1994	1998	2002
	Inflation effective ²	Inflation de 2 pour cent		
Logements occupés par leur propriétaire				
Coûts d'usage	-2.2	3.0	2.7	3.4
Subventions	11.2	2.5	1.8	1.1
Logements en coopératives bénéficiant d'une aide				
Coûts d'usage	1.1	2.8	2.3	2.1
Subventions	7.8	2.7	2.2	2.4
Logements sociaux				
Coûts d'usage	3.1	2.3	2.4	2.0
Subventions	5.9	3.2	2.1	2.5
<i>Pour mémoire :</i>				
Coût réel social du capital ³	9.0	5.5	4.5	4.5

1. Le coût d'usage et les subventions annuels sont calculés *ex ante*, selon l'hypothèse que l'inflation, les taux d'intérêt, les barèmes fiscaux et de subventions restent constants pendant la durée de vie de l'investissement. Les versements ont été actualisés en fonction d'un taux d'intérêt après impôt. Pour les logements occupés par leur propriétaire les coûts d'usage sont donnés par les coûts de financement, ajustés pour la déduction fiscale des paiements d'intérêt, et par les taxes échues, résultant de l'imposition des loyers imputés, de la valeur foncière et des droits de timbre. Pour les logements en coopératives et les logements sociaux, les coûts d'usage découlent des versements soumis à la réglementation officielle; en outre, le coût d'usage pour les logements en coopératives a été ajusté pour les plus-values qui reviennent aux locataires lorsque les prêts au logement sont remboursés, en supposant que la valeur comptable de la propriété suit l'inflation. Non compris la dépréciation économique du parc de logements, semblable selon les modes d'occupation.

2. 10 pour cent.

3. Taux d'intérêt réel d'une obligation hypothécaire à 30 ans.

Source : OCDE.

prétendre à l'allocation logement). Cette tendance ininterrompue à la hausse se poursuivra sans doute, d'autant que les taux d'utilisation des prestations semblent croître régulièrement, sans pour autant atteindre encore la saturation. Selon les dernières estimations, ces taux sont de 91 pour cent pour les pensionnés et de 78 pour cent pour les non-pensionnés⁵⁰.

Un marché du logement soumis à d'amples fluctuations conjoncturelles, qui ont de fortes répercussions sur l'ensemble de l'économie

Le marché du logement est un élément essentiel à prendre en compte si l'on veut comprendre l'évolution conjoncturelle de l'économie danoise. Les prix des logements occupés par leurs propriétaires ont augmenté sans discontinuer au cours des années 60 et 70, époque où la variation nominale annuelle s'est établie

Tableau 19. **Dépenses publiques au titre du logement¹**

Milliards de couronnes danoises

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Dont : part de l'administration centrale en 1996, en pourcentage
Dépenses	6.0	7.5	6.6	7.1	7.2	7.9	9.7	10.0	10.9	12.7	13.9	16.2	14.4	14.7	15.0	15.6	75
Allocation individuelle de logement	1.9	2.3	2.7	3.0	3.2	3.8	4.2	4.3	5.4	6.4	7.0	7.6	7.8	8.0	8.0	8.0	70
Subventions au logement social et au logement en coopératives	3.1	3.2	3.0	3.1	3.2	3.4	4.1	4.4	4.3	5.1	4.7	5.0	4.9	4.6	5.0	5.2	87
Rénovation urbaine	0.4	0.5	0.4	0.6	0.6	0.4	1.1	0.9	0.9	0.8	1.0	0.8	0.9	1.1	1.3	1.6	66
Autres investissements	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.8	1.5	2.1	0.4	0.0	0.0	..
Autres	0.6	1.4	0.5	0.5	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.5	0.4	0.4	0.1	..
Manque à gagner de recettes																	
Loyer fictif peu élevé ²	26.1	19.1	22.8	24.9	25.0	32.1	28.2	25.3	28.0	23.7	25.5	21.2	20.1	20.8	19.6	17.2	33
Taux d'imposition spéciaux pour les pensionnés, etc.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2.5	2.3	1.6	1.4	1.5	33
Total³	32.1	26.6	29.4	32.0	32.2	40.0	37.9	35.3	38.9	36.4	39.4	39.0	38.6	36.8	35.7	33.7	50
Pourcentage du PIB	6.8	5.1	5.1	5.1	4.7	5.6	5.1	4.5	4.7	4.2	4.4	4.3	4.0	3.6	3.3	3.0	

1. Telles qu'elles sont enregistrées dans les comptes publics. Les subventions sont ainsi enregistrées *ex post* et les paiements pour une année donnée se rapportent à toutes les générations existantes du parc de logements et non pas à l'investissement entrepris cette année-là, voir tableau 18. Non compris la valeur de la déduction fiscale sur la rentabilité de l'investissement dans les logements locatifs par les fonds de pension et les compagnies d'assurance-vie, sur la période 1983-98, qui a représenté près de 1¼ milliard de couronnes danoises au milieu des années 90.

2. Calculé comme étant les différences dans les impôts résultant d'un placement financier et d'un investissement résidentiel identique, la totalité des revenus du capital étant donc imposée.

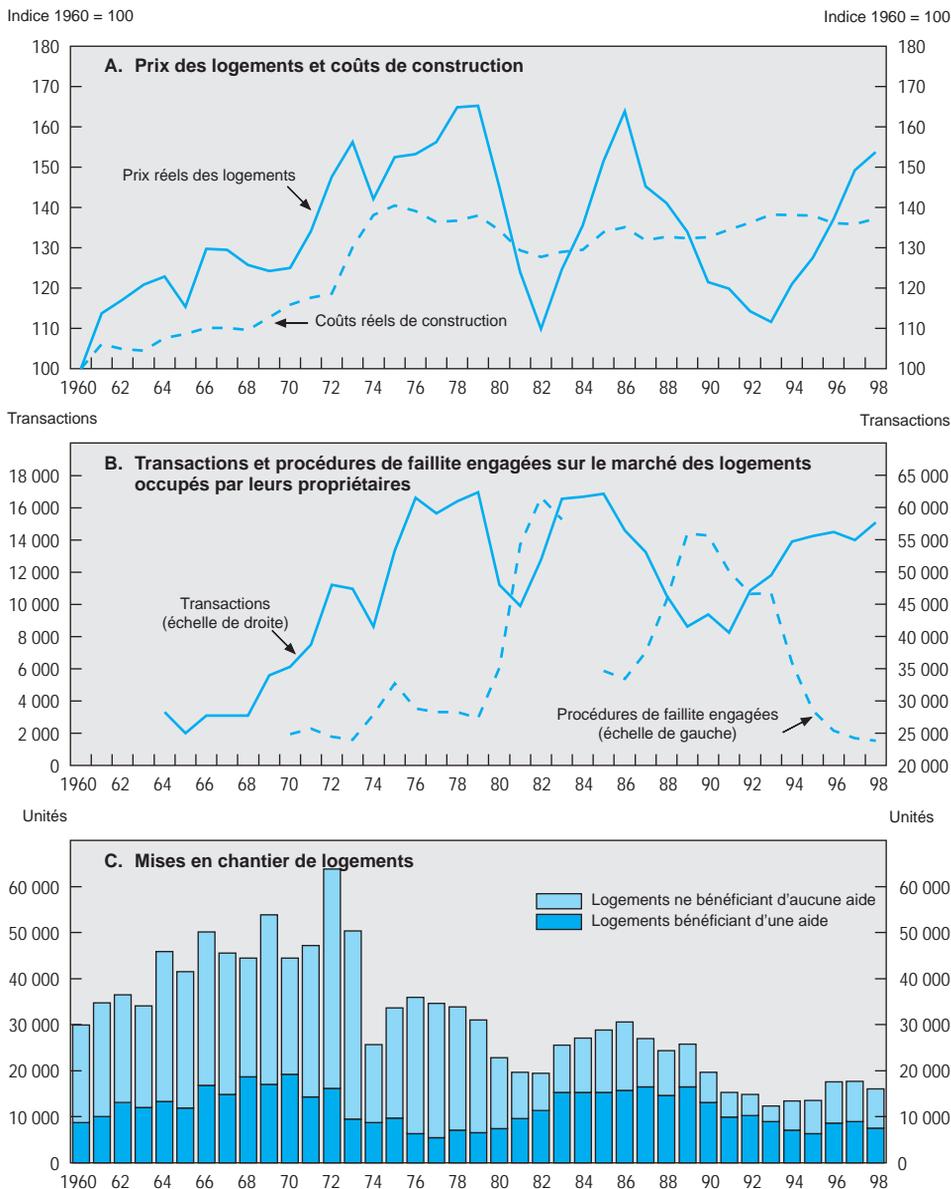
3. Rupture des séries en 1993.

Source : Données communiquées par le ministère des Finances ; le ministère du Logement et des Affaires urbaines ; OCDE.

entre 0 et 20 pour cent sans jamais devenir négative. Cette tendance s'est interrompue à la fin des années 70, les prix des logements ayant baissé de 9 pour cent entre 1979 et 1982, et la forte remontée des prix jusqu'en 1986 a été entièrement annulée durant la période 1987-1993. Les prix sur le marché des logements occupés par leurs propriétaires ont été une résultante et un déterminant de la vigoureuse performance économique observée entre 1993 et 1998, mais à la fin de cette période, ils n'avaient pas encore retrouvé leurs sommets du passé en termes réels (graphique 22, partie A). Les transactions sur ce marché suivent une tendance proconjoncturelle, les ventes augmentant et les procédures de faillite diminuant lorsque les prix sont à la hausse (partie B). En outre, l'investissement résidentiel au Danemark paraît conforme à un modèle de Q de Tobin pour l'investissement, la construction de logements neufs s'accéléralant lorsque les prix sur le marché des logements anciens approchent et, finalement, dépassent les coûts de construction des logements neufs. A mesure que le parc immobilier s'adapte au nouvel équilibre, les mises en chantier de logements diminuent de nouveau (parties A et C). Enfin, le logement est, de loin, la composante essentielle du patrimoine des ménages et les variations de cette composante ont de profondes répercussions sur la consommation privée. Les fonctions de la consommation danoise incorporent habituellement une incidence à court terme de 10 pour cent sur la consommation privée d'une augmentation donnée du patrimoine résidentiel réel, de sorte qu'au cours de la période 1993-97, environ un tiers de l'accroissement de la consommation privée peut être imputé à la hausse des prix des logements.

Les amples fluctuations annuelles des prix des logements observées au Danemark semblent être la règle internationale et non l'exception puisqu'un certain nombre de pays connaissent des variations annuelles nominales encore plus fortes, aussi bien dans des situations extrêmes qu'en moyenne (graphique 23, partie A). Au Danemark, l'évolution des prix du logement, des prix à la consommation et des revenus disponibles semble plus parallèle que dans la plupart des autres pays (partie B). Cependant, les prix du logement paraissent avoir un effet assez marqué sur l'économie intérieure dans la mesure où l'économie danoise se caractérise par une forte variation de l'investissement résidentiel par rapport aux autres pays, variation qui, on l'a vu plus haut, peut être attribuée directement aux variations des prix des logements (partie C). Il semblerait aussi exister une corrélation beaucoup plus étroite entre les prix du logement et la consommation privée au Danemark que dans la plupart des autres pays (tableau 20), malgré un ratio patrimoine réel des ménages/PIB relativement peu élevé.

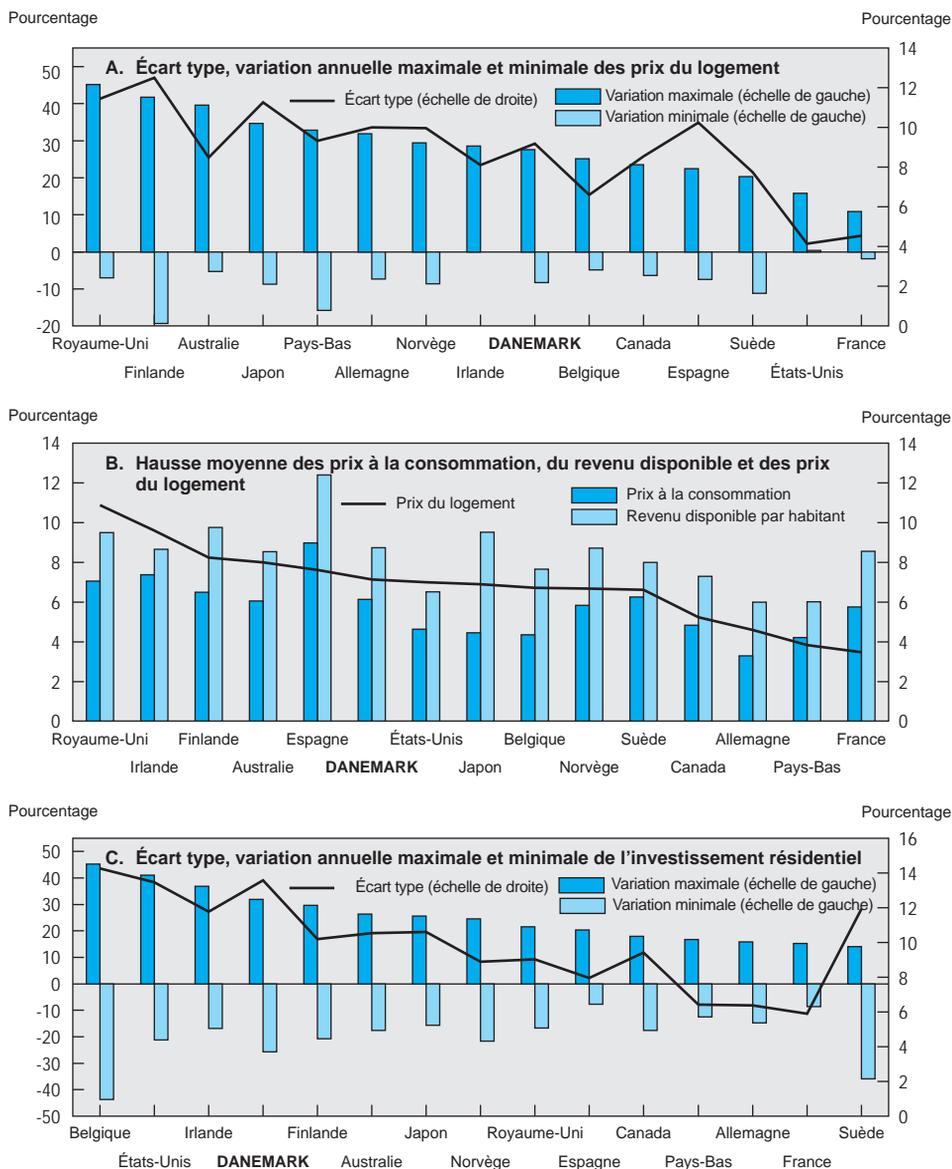
Divers facteurs peuvent aider à expliquer l'apparente instabilité des prix et des transactions sur le marché du logement comparativement aux marchés des autres biens et services. La demande de logements dépend à la fois de la demande sous-jacente de services de logement et de l'accumulation d'actifs que

Graphique 22. Le marché du logement¹

1. Estimations pour 1998.

Source : Ministère du Logement et des Affaires urbaines ; Statistics Denmark ; OCDE.

Graphique 23. Évolution conjoncturelle des prix du logement et de l'investissement résidentiel



Note : Les séries chronologiques pour les prix du logement commencent en 1970, sauf pour l'Allemagne (1971), l'Irlande et les Pays-Bas (1976), la Norvège (1980), le Canada (1983), la France (1985) et l'Espagne (1987).
 Source : BRI ; OCDE.

Tableau 20. **Prix des logements, consommation privée et patrimoine des ménages**

	Patrimoine résidentiel des ménages en pourcentage du PIB		Coefficient de corrélation entre les variations des prix du logement et le ratio de consommation	
	1983	1993	1970-97 ²	1980-97 ³
Danemark	77	79	0.40	0.78
Australie	221	213	-0.16	0.10
Canada	69	108	..	0.05
France	149	150	..	-0.11
Allemagne ¹	183	182	-0.20	-0.10
Italie ¹	288	414	..	..
Japon ¹	274	343	0.26	0.61
Suède	72	76	0.33	0.36
Royaume-Uni	141	169	0.06	0.59
États-Unis	118	105	-0.03	0.12

1. Ensemble des actifs corporels.

2. 1971-97 pour l'Allemagne.

3. 1984-97 pour le Canada, 1985-97 pour la France.

Source : Banque des règlements internationaux (1995), *Financial Structure and the Monetary Policy Transmission Mechanism*, et ministère des Affaires économiques (1995) *Økonomisk Oversigt* ; OCDE.

représente le parc immobilier. D'après ce qu'on a pu observer au Danemark, l'élasticité-revenu de la demande de logements n'atteignait pas moins de 2 au cours de la période 1960-1970, époque où les prix réels des logements étaient en forte hausse, mais elle est depuis lors tombée aux alentours de l'unité. Cependant, l'accroissement annuel de l'offre de logements ne dépassant pas 1 pour cent même dans des années marquées par des niveaux élevés d'investissement, les fluctuations de la demande sous-jacente résultant de variations des taux d'intérêt et de l'imposition des revenus du capital ou des anticipations de revenu se répercuteront, à court terme, principalement sur les prix. Ces derniers convergeront ensuite vers un niveau d'équilibre à long terme – déterminé par les coûts de la construction pour les logements neufs et les prix des terrains – à mesure que des logements neufs seront mis sur le marché⁵¹. Dans le cas du Danemark, les variations de la demande de logements ont des effets très différents dans les segments locatifs et dans celui des logements occupés par leurs propriétaires, la longueur des listes d'attente étant en principe modifiée dans les deux segments locatifs, tandis que ce sont les prix et les volumes d'investissement qui réagissent dans le segment, non réglementé, des logements occupés par leurs propriétaires⁵². De fait, les réactions dans le secteur non réglementé seront d'autant plus fortes qu'elles prennent en compte les entrées et sorties excessives des segments réglementés.

Un comportement prospectif de la part des participants au marché pourrait en principe limiter l'amplitude des cycles des prix du logement. Cependant, les coûts de transaction élevés, reflétant l'ampleur des dépenses directes et indirectes en cas de déménagement⁵³ ainsi que les droits de timbre et autres droits prélevés par l'État, limitent la marge d'arbitrage sur les prix et contribuent à la lenteur de l'ajustement. Des effets analogues résultent de problèmes d'information du fait que les propriétaires de logements procèdent généralement à très peu de transactions au cours de leur vie et sont souvent limités par des contraintes financières. La structure des transactions sur le marché du logement danois semblerait plutôt accentuer les fluctuations. Les achats suivent généralement, on l'a vu, une tendance proconjoncturelle, les transactions augmentant une fois qu'il est prouvé que les prix sont à la hausse; cela vaut en particulier pour la première entrée dans le secteur des logements occupés par leurs propriétaires. Ce comportement est essentiellement imputable au désir d'éviter des pertes en capital – ou, tout autant – de réaliser des gains (non imposables) en capital⁵⁴. Les ménages sont généralement lourdement endettés au cours des premières années d'un prêt hypothécaire dans la mesure où les annuités à taux d'intérêt nominaux fixes dans un environnement inflationniste impliquent une forte dévalorisation effective pendant cette période mais une rapide diminution de la valeur réelle de l'emprunt et des paiements annuels les années suivantes. Ce mode de financement donne toute garantie en ce qui concerne les paiements nominaux, mais la baisse de valeur des logements peut néanmoins faire subir de lourdes pertes en capital à un ménage si ses revenus se dégradent et s'il se trouve dans l'obligation de vendre. Ce phénomène a pris une plus grande importance dans le contexte non inflationniste de la fin des années 80 et des années 90.

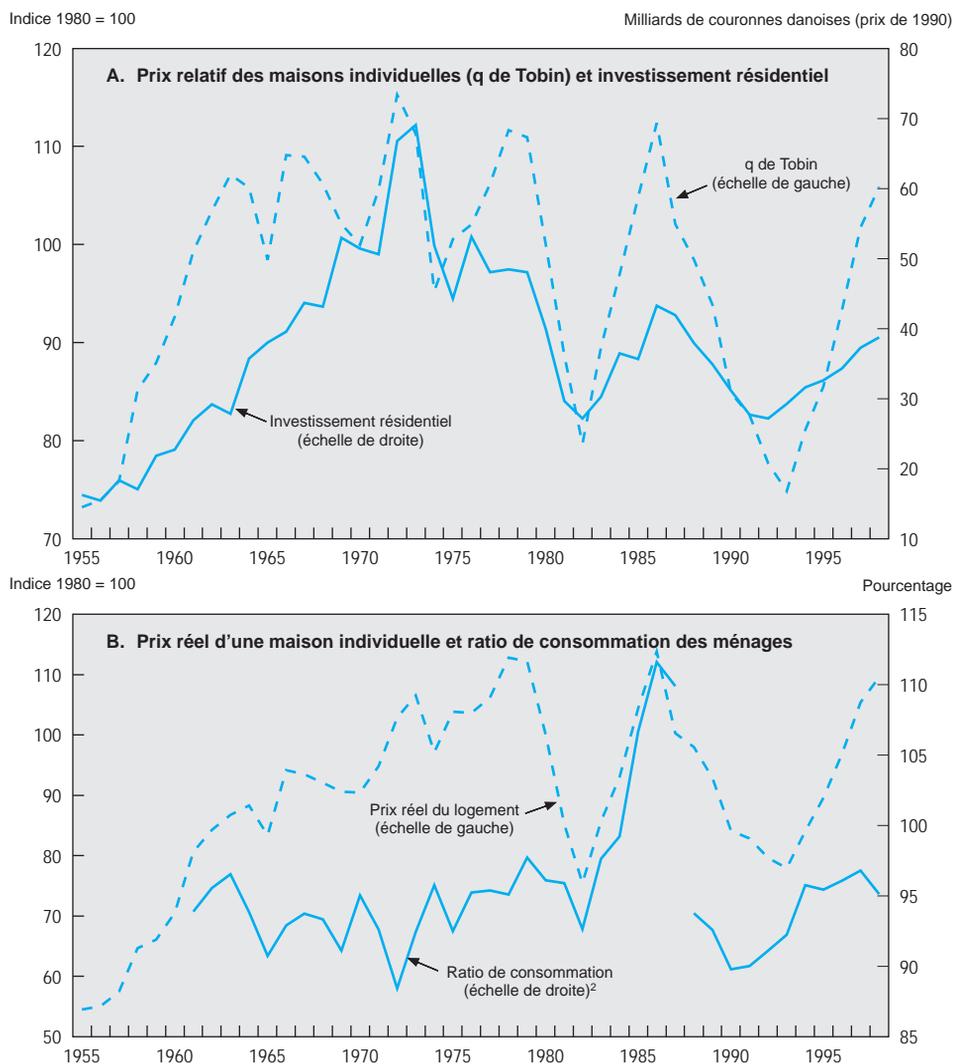
Dans le passé, les gouvernements intervenaient pour allonger ou réduire l'échéance des prêts hypothécaires dans le but d'agir sur le coût annuel du service des prêts et sur le niveau d'endettement des ménages. Ces interventions s'appuyaient sur la réglementation du marché du crédit en vigueur à l'époque et ont été utilisées à plusieurs reprises pour stimuler ou tempérer le marché des logements occupés par leurs propriétaires (voir encadré 9). Le seul mécanisme aujourd'hui disponible pour agir sur le coût du service des prêts consiste à modifier le régime fiscal pour changer la valeur de la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts. Conformément au cadre général, l'investissement dans le logement social et coopératif a été fonction de quotas alloués par les autorités centrales, mais d'après ce qu'on a pu observer, l'activité dans ce secteur a suivi la même évolution que dans celui des logements occupés par leurs propriétaires. Ces interventions de gestion de la demande ont été sous-tendues par des efforts à long terme visant à relever le niveau de l'épargne privée et à assurer un traitement fiscal plus neutre des actifs réels et financiers⁵⁵. Par ailleurs, avec le recul de l'inflation, les emprunteurs ont en général eu des taux d'intérêt réels positifs après impôt. En conséquence, l'investissement résidentiel a baissé, ce

mouvement reflétant aussi des forces agissant en plus longue période, avec la réduction des cohortes arrivant sur le marché et la saturation de la demande de logements de base. La sensibilité conjoncturelle du marché du logement danois ne s'est cependant pas atténuée avec le temps. Au cours des dernières années, les prix des logements se sont écartés plus nettement du coût de la construction qu'il y a quinze ou vingt ans (graphique 24, partie A). L'amplitude des cycles de l'investissement résidentiel ne paraît pas s'être accrue mais il semble que la corrélation entre les prix des logements et la consommation privée se soit accentuée ces dernières années (partie B).

Contre-incitations à l'utilisation efficiente et à l'entretien du parc de logements

Les réglementations très étendues qui gouvernent la fixation des prix dans le secteur locatif reviennent régulièrement au centre du débat sur la politique du logement, le principal reproche qui leur est fait ayant trait à leur effet sur l'utilisation et l'entretien du parc immobilier. Dans le secteur locatif, tant privé que social, les contrôles de loyers actuellement en vigueur lient les loyers soit à un niveau déterminé par référence au passé, soit aux coûts effectifs au moment de la construction. Il en résulte un manque de correspondance entre les loyers effectivement versés et les loyers que les locataires seraient disposés à payer sur la base de l'évaluation qu'ils font de l'emplacement, de la superficie et de la qualité de leur logement. Ainsi, pour des appartements identiques, les loyers peuvent être très différents. En l'absence de loyers régis par les lois du marché, les appartements sont affectés, dans une grande mesure, sur la base de relations personnelles, de listes d'attente et d'acquisition de droits d'ancienneté – ce qui entraîne aussi des coûts pour les demandeurs de location et introduit un important élément d'arbitraire dans le processus d'attribution des logements⁵⁶.

Si, dans le secteur locatif privé, les loyers sont seulement plafonnés, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas dépasser le niveau d'équilibre du marché, les réglementations en vigueur pour le logement social supposent le strict respect du principe de calcul du loyer sur la base des coûts, ce qui signifie que les loyers peuvent être inférieurs ou supérieurs au niveau d'équilibre du marché. Ces écarts par rapport aux loyers régis par le marché peuvent sérieusement entraver la mobilité sur le double plan de l'habitat et du marché du travail. A partir du moment où un ménage a obtenu un appartement de bonne qualité pour un loyer inférieur au niveau d'équilibre du marché, il est très peu tenté de déménager, même lorsque des facteurs objectifs tels que le départ des enfants ou le décès d'un des conjoints le justifieraient. Même si une diminution du revenu peut conduire à une modification des habitudes de consommation, le niveau de cette dernière peut être maintenu grâce au taux élevé de remplacement qu'assure l'allocation individuelle de logement. Par ailleurs, le droit d'échange et de sous-

Graphique 24. Prix des logements, investissement résidentiel et consommation privée¹


Note : Le prix relatif des maisons individuelles (q de Tobin) est calculé comme étant le prix nominal divisé par le prix de la construction d'une maison neuve. Le prix réel d'une maison individuelle est calculé comme étant le prix nominal divisé par l'indice des prix à la consommation.

1. Estimations pour 1998.

2. Rupture entre 1987 et 1988. À partir de 1988, les statistiques du revenu national suivent la définition SEC95.

Source : Statistics Denmark ; OCDE.

location, conjugué avec le système de contrats non résiliables, permet de transmettre les privilèges à des parents et amis ou encore de les capitaliser (par le biais de transactions au marché noir). En revanche, si les loyers dans le secteur du logement social sont supérieurs aux niveaux d'équilibre du marché, les locataires qui restent sont généralement ceux dont les loyers sont payés par l'aide sociale. Enfin, le système des listes d'attente signifie que les nouveaux arrivants dans les grandes agglomérations urbaines peuvent rencontrer de sérieuses difficultés lorsqu'ils sont à la recherche d'un logement immédiatement disponible et dont le loyer soit abordable.

Assurer une correspondance plus étroite entre les loyers et la qualité des logements a été le principal objectif de la réorientation de l'action gouvernementale à la fin des années 60. D'une manière générale, tant pour le secteur locatif privé que pour le logement social, il a été mis en place un système de péréquation entre les différentes générations et à l'intérieur des générations de logements construits avant le début des années 70. Lorsque cette politique a été abandonnée, le nouvel ensemble de réglementations qui a été appliqué a autorisé de nouvelles disparités entre les logements datant d'avant 1974 et ceux construits après cette date et entre logements de construction récente. Pour ce qui est du secteur locatif privé, le problème concerne principalement les logements anciens, à la fois parce qu'il s'agit essentiellement de logements construits avant la guerre et parce que la réglementation des loyers pour les logements construits à partir du milieu des années 70 est plus restrictive (tableau 21). Au total, on estime que 80 pour cent de l'ensemble des loyers dans les municipalités réglementées sont inférieurs aux prix du marché, et c'est dans les grandes agglomérations, là où il n'y a guère d'autres possibilités de logement et où les prix des

Tableau 21. **Effet de l'encadrement des loyers**

Différence entre les loyers dans les municipalités où ils sont encadrés et les valeurs mesurées sur le marché, en pourcentage

	< 1919	1920-63	1964-73	1974-91	1992	Total
Par année de construction	-29	-33	-21	-2	0	-28
	Copenhague/ Frederiksberg	Autres dans la région de Copenhague	Århus, Odense, Ålborg	Municipalités de 20 000 à 100 000 habitants	Municipalités de moins de 20 000 habitants	Total
Par région	-31	-36	-32	-17	-10	-28

Source : Ministère du Logement (1997), *Lejeforhold*, Rapport de la Commission chargée de la législation sur l'encadrement des loyers.

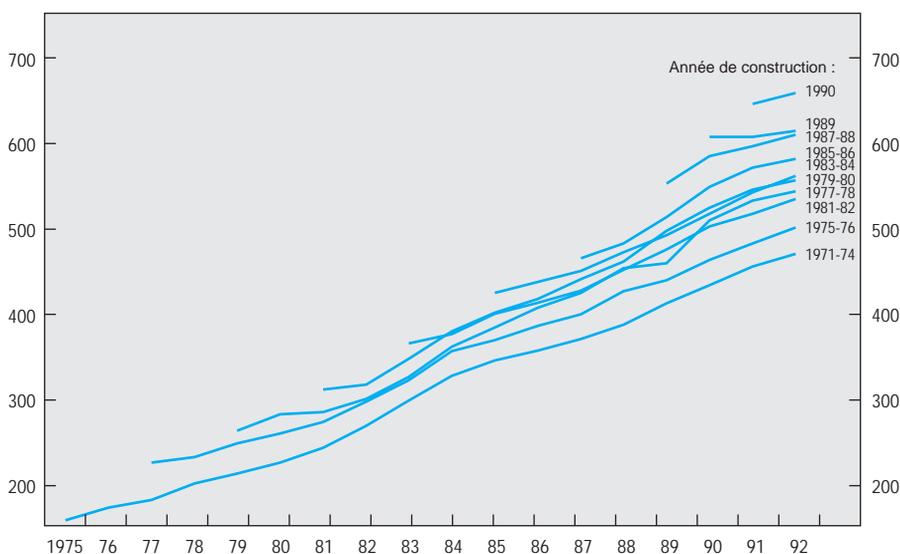
logements occupés par leurs propriétaires sont donc plus élevés, que la réglementation a les effets les plus marqués.

Dans le secteur du logement social, où le parc immobilier s'est notablement agrandi jusqu'à une période récente, des écarts de loyers ont continué d'apparaître entre les logements construits après 1974 (graphique 25) et entre les logements d'une même génération, en raison du strict respect du principe de calcul des loyers en fonction des coûts et de la place prépondérante des coûts en capital dans les coûts totaux. La forte inflation des années 70 et 80 s'est traduite par des hausses notables des coûts nominaux de construction et les effets sur les logements construits à cette époque ont été amplifiés par le fait que les coûts de services des emprunts n'ont été que partiellement ajustés au titre de l'inflation pour les obligations indexées. Dans les années 90, le niveau peu élevé de l'inflation a réduit l'effet de ces mécanismes, mais avec la réglementation actuelle, des écarts de loyers dans le secteur du logement social persisteront pour le parc existant et apparaîtront pour les nouvelles constructions. Dans un contexte d'expansion économique continue et de demande de logements croissante, les associations de logement peuvent maintenir le nombre de logements

Graphique 25. **Loyers dans le secteur du logement social par année de construction**
Agglomération de Copenhague

Couronnes danoises par mètre carré

Couronnes danoises par mètre carré



Source : Ministère du Logement (1993), *Boligmætning og huslejespænd – et debatoplæg*.

vacants à un niveau assez bas, mais avec une conjoncture économique moins favorable, leurs recettes pourraient pâtir sous l'effet d'une forte augmentation du nombre de logements vacants dans le secteur des logements de qualité médiocre/à loyer élevé. Cela risque de créer des difficultés financières pour les municipalités qui garantissent les emprunts de ces associations.

Le secteur locatif privé est celui qui compte la plus forte proportion de logements de qualité médiocre, non seulement parce qu'ils s'agit principalement de logements anciens, mais aussi parce que les incitations économiques à l'entretien et à l'amélioration de la qualité sont loin d'être suffisantes. Les indemnités de remise en état prévues par les réglementations comptables⁵⁷ donnent un taux de rendement inférieur aux taux d'intérêt à long terme pour toutes les améliorations, à l'exception des équipements techniques. Au total, sous l'effet conjugué de ces réglementations, les travaux d'entretien en retard dans le parc de logements construits avant 1950 sont estimés à quelque 12 milliards de couronnes danoises (aux prix de 1989). La forte augmentation des dépenses d'entretien entre 1994 et 1998 a suffi pour maintenir la qualité des logements et commence, selon les autorités danoises, à réduire quelque peu le retard accumulé dans ce domaine. Néanmoins, compte tenu de l'ampleur de ce dernier, ce sont les pouvoirs publics qui ont dû chercher à réparer cette négligence en renforçant le programme de rénovation urbaine au début des années 90, les dépenses totales cumulées au cours de la présente décennie avoisinant 18 milliards de couronnes danoises, dont 11 à 12 milliards de couronnes seront remboursés par l'État (encadré 10). De fait, l'une des principales leçons à tirer de l'expérience du Danemark et de celle de bien d'autres pays d'Europe est que les contrôles des loyers, qui, le plus souvent, négligent les incitations à l'entretien des logements, ont de graves conséquences à long terme sur la qualité du parc immobilier, ce qui nécessite finalement de lourdes dépenses publiques pour compenser la dégradation du stock de capital⁵⁸.

Un autre facteur tout aussi important est le fait que les politiques appliquées au secteur locatif privé ont sévèrement restreint le choix des consommateurs, entraînant une diminution du parc immobilier et pas plus de 3 000 logements neufs privés étant offerts à la location chaque année. La raison en est la forme de l'aide publique qui, par le biais de transferts et de dépenses fiscales, a orienté la demande vers le secteur des logements occupés par leurs propriétaires et vers le logement social. Le rendement *ex post* de l'investissement dans le secteur locatif privé pour un investisseur soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques est supérieur à celui des obligations à long terme, mais cette prime reflète les plus-values nominales en capital réalisées généralement sur le marché du logement au cours de ces dernières décennies. De fait, la perspective d'une levée des contrôles de loyers semble avoir été incorporée dans les prix de l'immobilier dans ce segment, dans la mesure où le rendement de l'exploitation de la propriété immobilière est inférieur au rendement du

Encadré 10. Le programme danois de rénovation urbaine

Le programme de rénovation urbaine a été créé dans les années 80, et il a été sensiblement développé au début des années 90, le montant total des investissements étant maintenant de 2 milliards de couronnes danoises par an. L'objet de ce programme était, au départ, de remettre en état les immeubles mal entretenus ou qui manquaient de confort lorsque ces bâtiments n'avaient aucune chance d'être rénovés en l'absence d'aide de l'État, mais il couvre maintenant la rénovation de zones entières. Peut-être trop ambitieux à l'époque, les responsables du logement ont évalué, au départ, les besoins de rénovation urbaine à quelque 100 milliards de couronnes danoises, et au cours des années 90, environ 40 000 logements au total ont été rénovés pour un coût total de près de 18 milliards de couronnes¹, soit un coût moyen par mètre carré légèrement supérieur à 5 000 couronnes, 22 pour cent des dépenses étant consacrées à des projets coûtant moins de 5 000 couronnes par mètre carré et 39 pour cent à des projets coûtant plus de 10 000 couronnes par mètre carré. 15 pour cent des dépenses sont allouées à des projets dont le coût par mètre carré est supérieur au coût de construction d'appartements neufs (12 000 couronnes danoises).

L'aide publique prend la forme soit d'un remboursement direct des dépenses courantes effectives (environ 20 pour cent de l'engagement total), soit d'une aide financière à l'investissement. Les dépenses d'entretien sont – si possible – financées par le biais des déductions accumulées pour amortissement, le solde étant couvert par un prêt racheté par les collectivités locales. Dans les cas où un investissement est entrepris afin d'améliorer la qualité de l'immeuble, les loyers peuvent être relevés d'un montant équivalent à environ 5 pour cent de la dépense d'investissement. Par voie de conséquence, l'augmentation des loyers ne couvre qu'une partie du remboursement total du prêt. Dans les cas où la hausse des loyers est supérieure à un plafond fixé au plan régional, des subventions publiques couvrent la différence. Sur la base des réglementations en vigueur et des projets approuvés, l'administration couvre en moyenne 36 pour cent des dépenses totales d'investissement, la municipalité 23 pour cent, les locataires 35 pour cent et les propriétaires 7 pour cent.

Le niveau élevé des coûts de la rénovation urbaine peut s'expliquer en partie par l'investissement parfois lourd qui est nécessaire pour remettre en état des bâtiments anciens et mal entretenus, dont certains ont une valeur historique. En revanche, la procédure qui consiste à fixer une limite budgétaire globale pour le projet avant que des entreprises aient soumissionné les travaux ne semble pas de nature à renforcer la maîtrise des coûts. La plupart des projets de rénovation urbaine sont réalisés avec le propriétaire comme entrepreneur, pour qui le projet en question remplace et finance généralement un investissement à des fins d'entretien qu'il aurait été contraint d'entreprendre plus tard afin de préserver la valeur de son capital immobilier. Cela signifie que le propriétaire n'est guère incité à réduire au minimum les coûts. Le montage financier décrit plus haut n'incite pas non plus à limiter les coûts. Il appartient en principe aux municipalités, qui sont pleinement responsables de l'ensemble de la gestion des projets et qui supportent 42 pour cent des coûts marginaux, de veiller à la maîtrise des coûts. À cet égard, les projets de rénovation doivent recevoir l'aval des municipalités, ce qui permet aux collectivités locales de refuser des projets

(voir page suivante)

(suite)

inacceptables sur le plan des coûts et/ou de la qualité et de négocier avec les propriétaires pour obtenir qu'ils participent plus largement au financement.

Le programme de rénovation urbaine a été un choix des autorités, soucieuses d'améliorer et de restaurer des immeubles existants, en raison notamment de l'opposition manifestée avec force par l'opinion au début des années 80 aux projets de démolition et de construction de bâtiments neufs. En conséquence, le taux de démolition est tombé d'environ 0.5 pour cent de l'ensemble des logements dans les années 60 et 70 à 0.15 pour cent dans les années 80, d'où un vieillissement du parc immobilier, qui était déjà assez ancien par rapport à ceux des autres pays d'Europe. Ce résultat n'est peut-être pas compatible avec le jeu des mécanismes du marché ; pour autant qu'on puisse en juger par les taux de mise au rebut observés dans le passé, les courbes de survie estimées des logements danois font apparaître des taux très élevés pendant les 80 premières années, puis une forte baisse au cours des 40 à 50 années suivantes². Suivant cet argument, on peut aussi se demander si les petits appartements résultant du programme de rénovation urbaine – malgré le souci d'éviter de rénover les plus petits logements – assurent une répartition optimale par superficie du parc de logements.

1. Des allocations individuelles de logement sont aussi offertes dans le cadre des projets de rénovation urbaine, le montant de l'allocation, au cours de la première année suivant la rénovation, représentant 90 ou 80 pour cent de l'augmentation du loyer, selon que le nouveau loyer dépasse ou non 25 pour cent du revenu du ménage. Cette prestation est ensuite supprimée progressivement sur une période de neuf ou quatre ans. En conséquence, ce volet du dispositif est fondé sur des critères d'admissibilité plus généreux que les deux volets plus fondamentaux.
2. Andersen, E. (1996), Overlevelscurver for boliger, *Festskrift til Anders Ølgaard, Tillægsnummer til Nationaløkonomisk Tidsskrift*.

placement financier. Les plus-values en capital étant imposables pour les investisseurs assujettis à l'impôt sur les sociétés, les placements financiers en obligations à long terme sont en général plus avantageux. Dans ces conditions, l'investissement dans le secteur locatif est principalement le fait d'investisseurs bénéficiant de privilèges fiscaux, notamment les fonds de pensions et les compagnies d'assurance vie.

Enfin, les contrôles des loyers ont aussi des rejaillissements sur les prix dans les autres segments, dans la mesure où l'offre restreinte de logements locatifs contraint les locataires potentiels à étudier les autres formules. Si l'on fait abstraction de ceux qui trouvent un logement social et si l'on considère que l'accession à la propriété est la principale solution de remplacement, le supplément de prix à payer sur ce marché s'établit, selon les calculs, à 40-60 pour cent

Tableau 22. **Incidence des prix des logements à loyer réglementé dans les grandes agglomérations**

Taux en pourcentage

	Substituabilité parfaite	Substituabilité imparfaite ¹
Agglomération de Copenhague		
Ville de Copenhague	41	19
Ville de Frederiksberg	66	41
Århus	14	6
Odense	10	4
Ålborg	9	3

1. Le taux marginal de substitution est fixé à -0.8.

Source : Andersen, E. et L.E. Rasmussen (1997), Huslejereguleringens betydning for huslejer og ejerboligpriser, *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 1997/1.

dans l'agglomération de Copenhague, et à 10-15 pour cent dans les autres agglomérations, où le contrôle des loyers est particulièrement efficace⁵⁹ (tableau 22). Ces primes diminuent rapidement si l'on suppose que le degré de substitution entre le logement en propriété et le logement en location est imparfait du fait de la préférence donnée à la première formule en tant que source d'accumulation de patrimoine etc. Du point de vue de la politique du logement, l'encadrement des loyers non seulement restreint l'offre dans le segment réglementé, mais il confère aussi des gains en capital supplémentaires à ceux qui sont propriétaires de leur logement depuis longtemps dans les grandes agglomérations. Ce système alourdit aussi les coûts pour les ménages qui veulent maintenant s'établir dans ces mêmes agglomérations.

Des coûts élevés dans les secteurs fournisseurs

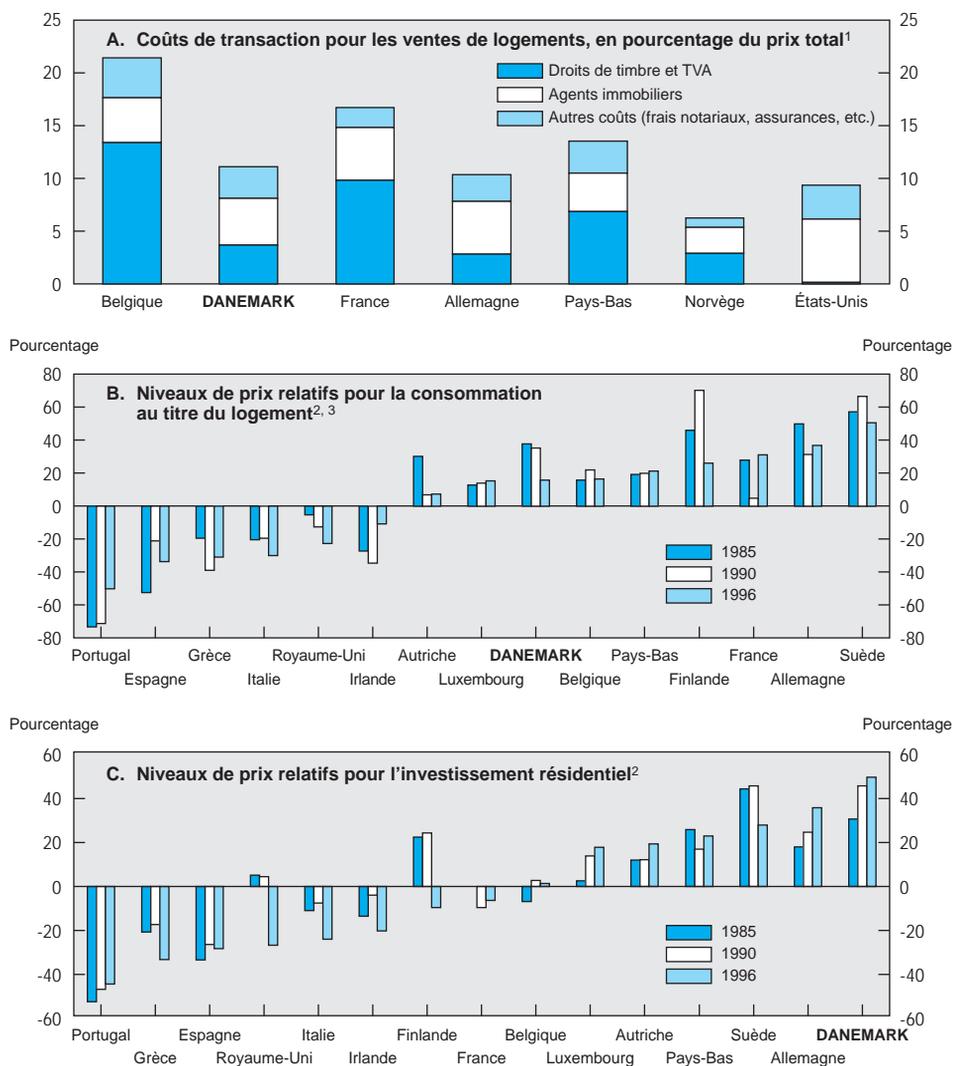
D'une manière plus générale, la générosité des subventions accordées dans le secteur danois du logement conduit à se demander qui en bénéficie effectivement : ces subventions se traduisent-elles par des niveaux de salaires plus élevés et une plus faible productivité dans la construction, par une rémunération plus importante des agents immobiliers et autres fournisseurs de services à ce secteur, ou par des marges plus généreuses pour les établissements de financement. La réponse dépend essentiellement de l'organisation de la concurrence, et la prestation de services au logement s'effectue généralement dans un environnement abrité. Cependant, la concurrence sur le marché de la construction a été renforcée par le marché du travail intégré des pays nordiques, qui existe depuis plus de 40 ans, et davantage encore par le programme de marché interne de l'Union européenne. Plus importante pour le logement est sans doute la concentration des fournisseurs dans le secteur des petites entreprises et des travailleurs indépendants. Dans l'ensemble, on ne constate guère d'insuffisance

de la concurrence dans le secteur de la construction, qu'elle soit mesurée par les marges bénéficiaires, par les taux de profit ou par les primes de salaires⁶⁰, et la structure du marché ne révèle pas l'existence d'acteurs dominants au niveau national. En revanche, le taux d'entrée de nouvelles entreprises est assez faible, et il existe généralement des accords sur les prix et sur les octrois de licences pour certaines professions comme celles d'électricien et de plombier. Ces observations, s'ajoutant au coût élevé de la construction publique et des travaux de rénovation urbaine, ont conduit à la nomination d'une commission gouvernementale chargée d'examiner la structure de la concurrence dans le secteur.

Jusqu'en 1997, les règles de financement du logement social fixaient un coût de construction par mètre carré, modifié chaque année en fonction de la hausse de l'indice des prix nets, et qui servait de base pour les subventions de l'administration centrale. Tout dépassement de prix par rapport à ce niveau devait être couvert par les collectivités locales. Ce plafond a été supprimé en 1998, l'incitation à la maîtrise des coûts au niveau local résidant principalement dans la contribution financière des collectivités locales, fixée à 14 pour cent. Il reste à voir si ce système renforce les incitations par rapport au précédent, dont on prétendait qu'il supprimait les incitations à offrir des prix compétitifs dans la mesure où les entreprises privées pouvaient avoir formulé leurs offres de manière à les faire correspondre au prix maximum et ne proposaient donc pas la formule la moins chère. Du fait de la grande diversité des coûts dans les projets de rénovation urbaine, aussi bien à un moment donné qu'au fil du temps, il n'a pas été imposé de normes de coûts dans ce secteur, la principale incitation à la maîtrise des coûts étant liée à la part marginale relativement élevée incombant aux collectivités locales.

Dans les autres services fournisseurs, on observe un degré élevé d'intégration verticale entre les agents immobiliers, les établissements de prêts hypothécaires et les compagnies d'assurance, ce qui est peut-être une source d'efficacité permettant d'abaisser les coûts mais qui restreint en revanche le choix pour les consommateurs. En comparaison de ceux des autres pays, les coûts de transaction ne paraissent pas particulièrement élevés⁶¹, même abstraction faite de ceux qui sont imposés par les pouvoirs publics (graphique 26, partie A). Le marché hypothécaire danois est particulièrement étendu et développé, ce qui devrait favoriser la concurrence, en ramenant rapidement le rendement des titres hypothécaires au niveau nécessaire. Néanmoins, les coûts dans le secteur du logement paraissent relativement élevés au Danemark par rapport aux autres pays en particulier pour l'investissement (parties B et C). Le calcul des parités de pouvoir d'achat est plus difficile pour le logement que dans la plupart des autres secteurs et la diversité de régimes d'imposition du logement complique encore les comparaisons internationales. Cependant, sur la base des observations existantes, les niveaux des coûts dans le secteur danois du logement ne semblent pas converger vers ceux des autres pays d'Europe.

Graphique 26. Coûts de transaction et niveaux de prix relatifs dans le secteur du logement



1. Logement de taille moyenne, 1996.
2. Différences en pourcentage entre les niveaux de prix dans chaque pays et les moyennes pondérées des niveaux de prix dans les pays de l'UE.
3. Le loyer brut comprend les dépenses de loyer des locataires, les loyers fictifs des logements occupés par leurs propriétaires et la réparation et l'entretien des logements.

Source : Ministère des Entreprises (1997), *Boligrapport* ; OCDE, *Parités de pouvoir d'achat et dépenses réelles*.

Résultat du point de vue de la redistribution : concentration des ressources économiques

L'avantage économique dont jouissent les propriétaires occupants par rapport aux autres catégories a eu des effets marqués sur la répartition des ménages entre les quatre principaux secteurs du marché du logement. En période de hausse des revenus réels et d'apparition de ménages comptant deux apporteurs de revenu, les couples mariés ou vivant en concubinage ont délaissé rapidement le secteur locatif. La proportion de ménages composés de plusieurs personnes a diminué au cours de la période 1970-1991, revenant de 57 à 37 pour cent des résidents dans le secteur locatif privé et de 69 à 40 pour cent dans le logement social, tandis qu'elle est restée supérieure à 75 pour cent dans le secteur des logements occupés par leurs propriétaires (tableau 23). Dans le secteur des logements en location, la proportion de personnes de moins de

Tableau 23. Segments du marché du logement et représentation socio-économique

Pourcentage

Situation sociale		Secteur locatif privé	Logement social	Logement en coopératives	Logements occupés par leur propriétaire	Part dans l'ensemble des ménages
Travailleurs indépendants et cadres	1970	38	39	0	54	46
	1991	32	26	40	49	40
Ouvriers	1970	35	41	0	29	33
	1991	22	23	19	23	22
Personnes extérieures au marché du travail	1970	28	20	0	18	22
	1991	48	51	40	28	38
Âge : -24	1970	14	9	0	3	8
	1991	17	9	12	3	8
25-34	1970	19	23	0	16	19
	1991	22	18	26	15	18
35-49	1970	19	29	0	30	25
	1991	18	24	19	34	28
50-64	1970	25	24	0	31	27
	1991	14	20	15	25	21
65-	1970	23	15	0	20	21
	1991	29	30	28	22	26
Ménages d'une personne	1970	44	31	0	14	28
	1991	62	60	58	22	40
Ménages de plusieurs personnes	1970	57	69	0	86	72
	1991	37	40	43	78	60

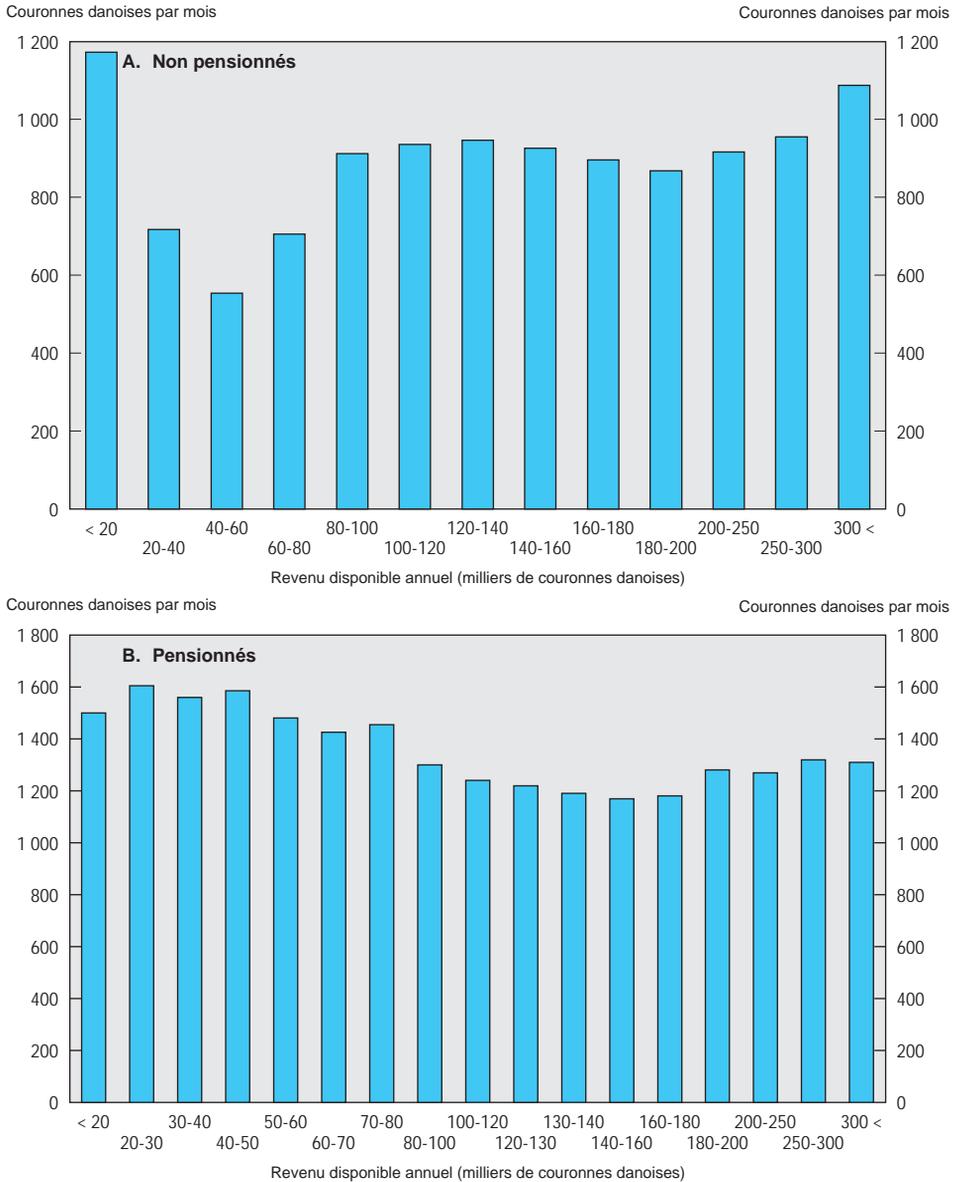
Source : Christoffersen, H. et L.E. Rasmussen (1995), *Danskenes bomønster siden 1970*, rapport AKF.

35 ans s'est accrue au fil des ans. Les personnes âgées (plus de 65 ans) sont devenues, en termes absolus, le groupe le plus nombreux dans ces secteurs, ce qui semblerait indiquer d'importants effets de cohorte et une certaine tendance des retraités à quitter leur résidence principale. C'est dans les années 70 que ces changements au niveau de la composition ont été les plus importants, le phénomène se ralentissant nettement dans les années 80. Il en est cependant résulté une forte segmentation du parc immobilier, les ressources économiques étant concentrées dans le secteur des logements occupés par leurs propriétaires. Ceux qui ont un emploi stable et qui appartiennent aux catégories à revenu élevé vivent principalement dans des logements qui leur appartiennent⁶². Les catégories à bas revenu, qui ont un risque de chômage élevé ou qui sont en dehors du marché du travail – les immigrants, par exemple – vivent principalement dans des logements qu'ils louent et leur proportion s'est accrue dans le logement social. A cet égard, l'argument relatif à la redistribution qui est souvent avancé pour justifier un rationnement par l'établissement de listes d'attente au lieu des prix d'équilibre du marché perd progressivement de son poids. Les privilèges obtenus dans le cadre d'un système de listes d'attente peuvent être transmis par le droit de sous-location et d'échange de locations privées et par le biais des droits d'ancienneté ou de l'appartenance obtenue par héritage à des associations de logement.

Les effets de segmentation ont été au centre des préoccupations gouvernementales dans la plupart des pays d'Europe au cours des dernières décennies, du fait qu'ils coïncident généralement avec une aggravation des problèmes sociaux⁶³. Dans le cas du Danemark, la segmentation s'est produite au cours d'une période de réduction des écarts de revenus globaux, mais de dépendance grandissante des groupes marginaux du marché du travail à l'égard des prestations sociales⁶⁴. Cette segmentation a été accentuée par le fait que les droits de propriété conférés au secteur des logements occupés par leurs propriétaires donnent lieu à des augmentations de la valeur du capital, du fait soit de hausses générales des prix, soit d'efforts d'entretien et d'amélioration de la propriété, soit encore du traitement fiscal généralement favorable dont bénéficie ce secteur. D'autres mécanismes qui continuent de contribuer à la ségrégation interviennent aussi. Le retard des travaux d'entretien dans les logements en location privée en est un exemple, au même titre que l'existence « d'écarts de loyers » négatifs dans le secteur du logement social.

Dans ce contexte, l'allocation de logement a été le principal instrument utilisé pour assurer le respect des objectifs de redistribution à court terme. La couverture effective de ces prestations est, on l'a vu, assez étendue (22 pour cent de l'ensemble des ménages), et son potentiel est encore plus élevé : pas moins des trois quarts de l'ensemble des locataires pourraient y prétendre sur la base des critères de ressources qui sont appliqués. Dans le système du milieu des années 90, les pensionnés recevaient une aide moyenne beaucoup plus impor-

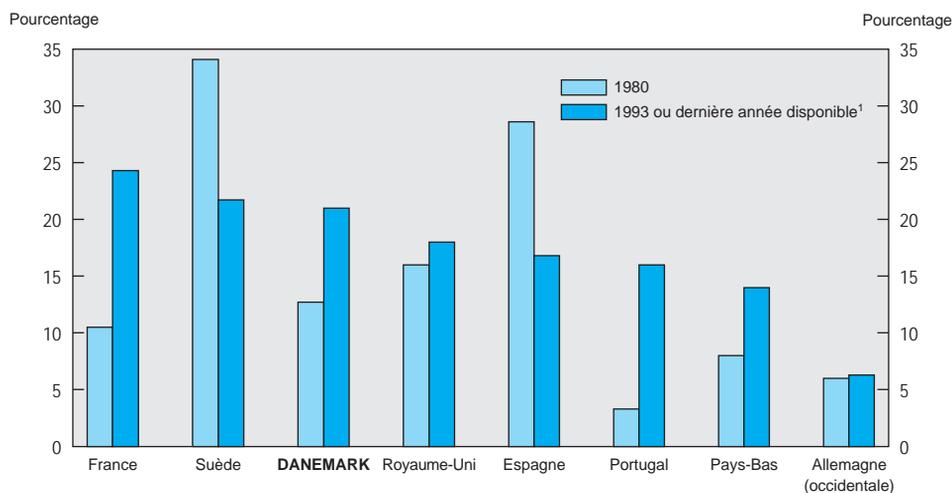
Graphique 27. Allocations de logement par tranche de revenu
1992



Source : Données communiquées par le ministère des Finances.

tante (65 pour cent) que les non-pensionnés, en raison principalement du niveau plus élevé d'aide pour un ensemble donné de niveaux de revenus et de loyers. Cette particularité semble être la principale source d'inefficience du point de vue de la redistribution, mais d'autres facteurs interviennent aussi dans le même sens à l'intérieur de chaque catégorie de bénéficiaires. En ce qui concerne les non-pensionnés, environ 10 pour cent des bénéficiaires avaient en 1992 un revenu imposable brut supérieur au salaire de l'ouvrier moyen (OM) et, du point de vue du revenu disponible, l'aide moyenne reçue ne diminuait pas avec les revenus⁶⁵ (graphique 27). En ce qui concerne les pensionnés, 12 pour cent des bénéficiaires avaient un revenu supérieur aux deux tiers du salaire de l'OM, l'aide moyenne étant plus ou moins constante sur l'ensemble des tranches de revenu disponible⁶⁶. Du fait des taux marginaux élevés, le système s'adaptait de façon plus ou moins automatique en cas de hausse des loyers tandis que l'effet redistributif ne semblait pas très clair. D'un point de vue international, le système danois d'allocations de logement semble plus étendu que ceux de la plupart des autres pays (graphique 28).

Graphique 28. **Couverture de l'allocation individuelle de logement**
Part des ménages en pourcentage



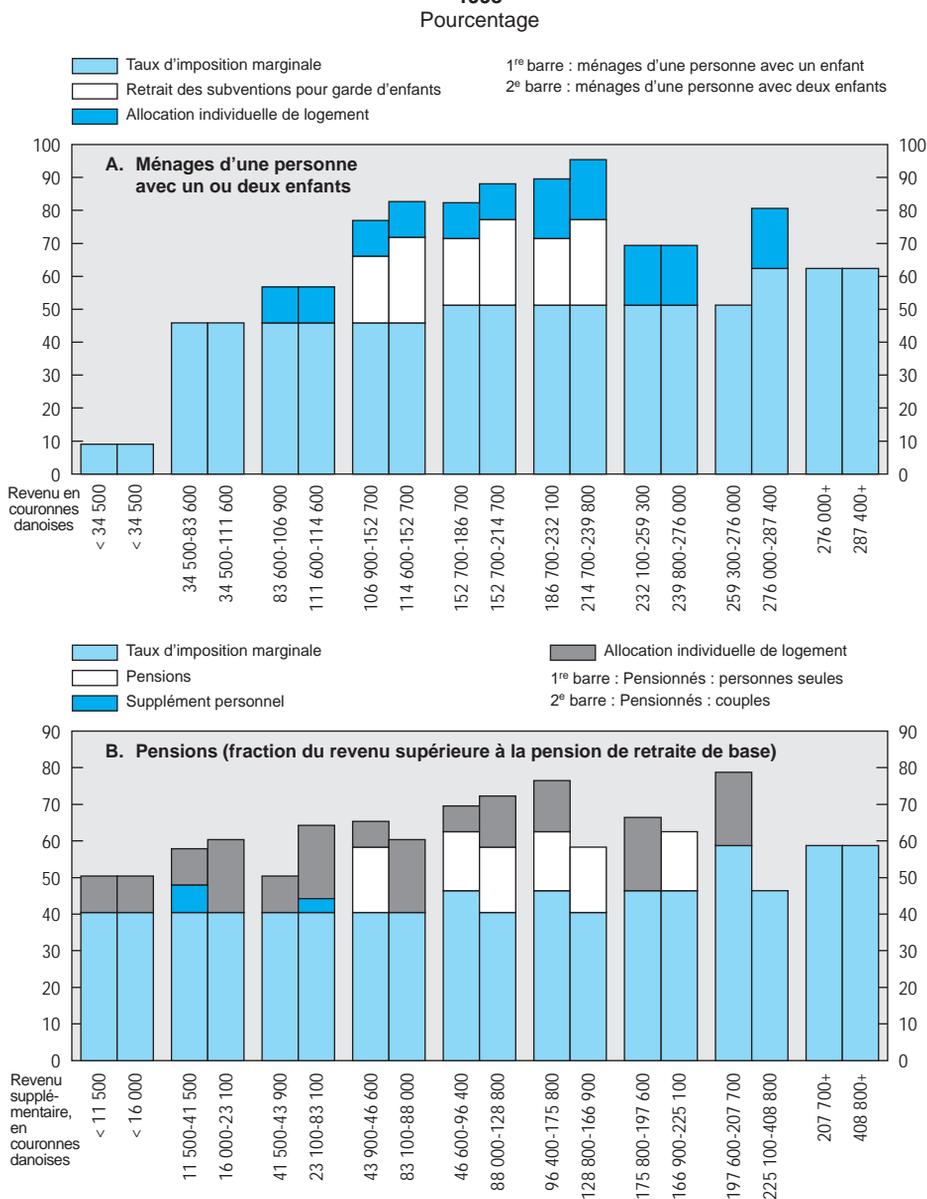
1. Pour l'Allemagne (occidentale) et le Portugal : 1990 ; pour l'Espagne et le Royaume-Uni : 1992 et pour la Suède : 1991.
Source : Commission de l'Union européenne (1993, 1994), *Statistiques sur le logement dans l'Union européenne*.

Des effets difficiles à cerner sur l'efficience du marché du travail

Le système de subventions individuelles au logement soumises à un critère de ressources, conjugué au régime fiscal et au calcul des frais de garde d'enfants sur la base des revenus, donne des taux marginaux effectifs d'imposition très élevés, tant sur le travail que sur l'épargne. La dégressivité de l'allocation de logement est assez lente du fait que le retrait des prestations s'effectue sur une fourchette de revenus relativement large, avec des valeurs comprises entre 12 et 20 pour cent pour les non-pensionnés. Mais cela s'ajoute à des taux marginaux d'imposition du revenu déjà élevés (graphique 29). En particulier, les ménages monoparentaux sont assujettis à des taux marginaux effectifs de plus de 50 pour cent pour toutes les tranches de revenu dépassant un tiers du salaire de l'OM. Les pensionnés sont soumis à des taux marginaux d'imposition du revenu supplémentaire s'échelonnant entre 50 et 80 pour cent, ce qui peut influencer sur leur comportement en matière d'épargne ou, tout aussi bien, sur l'offre de main-d'œuvre dans la tranche d'âge actif. Si l'on considère que des taux marginaux d'imposition supérieurs à 70 pour cent constituent un piège de la pauvreté, quelque 43 000 familles d'âge actif (sur un total de 2 millions) semblent être concernées. Pour les pensionnés, environ 43 000 familles (sur 0.8 million) le sont. Par conséquent, l'application d'un critère de ressources plus strict pour le calcul de l'allocation de logement (réductions plus fortes pour une variation de revenu plus faible) risque peut-être de soumettre un nombre non négligeable de ménages à des taux d'imposition effectifs très élevés; l'essentiel serait, semble-t-il, de réduire la générosité globale du système, en particulier pour les pensionnés.

L'interrelation entre la mobilité au niveau de l'habitat et la mobilité sur le marché du travail n'est pas absolument claire et, dans le cas du Danemark du moins, elle n'a fait l'objet d'aucune étude empirique de grande ampleur. Comparativement aux autres pays, le Danemark semble se situer au-dessus de la moyenne pour ce qui est de la mobilité sur le marché du travail : la durée d'occupation d'un emploi est relativement faible, la rotation des emplois est forte – environ 30 pour cent des postes ont généralement été pourvus au cours des douze mois précédents et, compte non tenu de l'embauche et de la réembauche de chômeurs, 10 à 15 pour cent des salariés changent chaque année d'employeur. D'après des observations faites à la fin des années 80, un quart seulement de l'ensemble des changements d'emploi a été lié à un changement de domicile. Comme on pouvait s'y attendre, la mobilité dans l'emploi a été largement supérieure à la moyenne pour la tranche d'âge 16-30 ans, avec une propension annuelle à changer d'employeur proche de 20 pour cent, plus d'un tiers de ces changements nécessitant un déménagement. C'est, semble-t-il, l'existence d'un secteur du logement qui fonctionne bien et qui répond aux besoins des jeunes pendant leurs premières expériences sur le marché du travail qui constitue le

Graphique 29. Taux effectifs d'imposition marginale y compris l'impact des allocations de logement sous condition de ressources et du retrait des subventions pour garde d'enfants 1998



Source : Données communiquées par le ministère des Affaires économiques.

principal lien entre la mobilité au niveau de l'habitat et la mobilité sur le marché du travail, et c'est le logement locatif qui répond le mieux à ces exigences.

La mobilité dans le secteur locatif paraît, elle aussi, supérieure à la moyenne (tableau 24). Toutefois, la mobilité effective sur le marché du logement est imputable à plusieurs facteurs différents dont seuls quelques-uns semblent intervenir au niveau de la mobilité sur le marché du travail. Le système des listes d'attente dans le secteur locatif contribue probablement à une mobilité non économique puisque les ménages sont forcés de déménager plus souvent qu'ils ne le voudraient afin de prendre un logement qui corresponde à leurs préférences et à leurs revenus. Les jeunes sont, à l'évidence, les premières victimes de ce mécanisme qui les oblige souvent au départ à payer des loyers assez élevés (ou accepter un logement de qualité médiocre) pour pouvoir prendre pied sur le marché du logement. En revanche, les écarts de loyer ont aussi des effets de blocage du fait que les locataires situés en haut de l'échelle qui ont réussi à obtenir un appartement de haute qualité et à loyer peu élevé ne sont guère incités à déménager. Avec les réglementations de prix qui canalisent la demande vers le secteur des logements occupés par leurs propriétaires, la mobilité globale diminue aussi car les coûts de transaction sont nettement plus élevés dans ce compartiment du marché que dans le secteur locatif, généralement dans une proportion de 6:1⁶⁷. Dans le secteur des logements occupés par leurs propriétaires, la prédominance du financement à long terme par prêts hypothécaires à taux nominaux fixes permet aux propriétaires de continuer d'honorer le service de leur dette même en périodes de hausse des taux d'intérêt. La baisse des prix

Tableau 24. **Mobilité dans les différents segments du marché du logement**¹

Pourcentage	
	Aucun changement de domicile dans une année
Logements sociaux	88
Logements du secteur locatif privé	82
Logements en coopératives	89
Logements occupés par leur propriétaire	96
Autres ³	46
Total	90
<i>Pour mémoire :</i>	
Total, aucun changement de domicile pendant cinq ans ²	66

1. 1992.

2. 1986-1991.

3. En principe, logements appartenant à la municipalité ou fournis par l'employeur.

Source : Statistics Denmark.

des logements qui en résulte n'affectera, pour la même raison, que ceux qui voient leur revenu brutalement baisser et qui se trouvent par là même dans l'obligation de vendre. Comparativement aux pays préférant le financement à taux variables, où les taux d'intérêt plus élevés affectent à la fois le flux de trésorerie annuel et la valeur du nantissement, le système hypothécaire danois semble réduire le nombre de ventes et de reprises de possession forcées et atténuer ainsi la mobilité non économique. Les principaux moyens d'améliorer la mobilité économiquement avantageuse sur le marché du logement semblent donc résider dans le niveau des frais de transaction et les mécanismes d'attribution des logements locatifs. De fait, un processus d'attribution des logements régi davantage par le marché semblerait de nature à améliorer la mobilité de la main-d'œuvre. Bien que l'on ne dispose pas de données pour le Danemark, il ressort d'études portant sur d'autres pays que le bon fonctionnement du marché de la location est le principal lien entre la mobilité sur le marché du travail et la mobilité sur le marché du logement⁶⁸.

En résumé

Les très importantes ressources privées et publiques allouées au logement ces dernières décennies ont permis d'agrandir et d'améliorer le parc immobilier, qui était déjà bien développé et de haute qualité au départ. Cependant, le cadre dans lequel s'inscrivent les prises de décision a empêché l'utilisation efficiente de ces ressources à plusieurs égards :

- i)* les réglementations de prix applicables au logement locatif privé n'ont pas suffisamment encouragé les travaux d'entretien. Après une longue période de négligence, ces logements sont en assez mauvais état, de sorte que la rénovation urbaine, très coûteuse, a dû être prise en charge par les pouvoirs publics ;
- ii)* le nombre de logements disponibles dans le secteur privé locatif stagne, la construction d'immeubles neufs à usage locatif ayant été principalement le fait de secteurs bénéficiant d'avantages fiscaux ;
- iii)* l'absence de concordance entre les loyers et la qualité des logements, tant dans le secteur locatif privé que dans celui du logement social, empêche une attribution efficiente des logements à louer et réduit la mobilité globale ;
- iv)* le secteur des logements occupés par leurs propriétaires – qui bénéficie de dépenses fiscales généreuses, quoique en baisse – se caractérise par d'assez amples fluctuations des prix, qui sont provoquées et encouragées par un comportement fondé sur les anticipations de gains et de pertes en capital ; le système de quotas en vigueur pour le logement social et coopératif a renforcé ces cycles plus qu'il ne les a modifiés ;

- v) l'aide publique se compose d'une aide à la construction et de subventions individuelles, sans objectifs clairement définis concernant le dosage à opérer entre les deux formules ou entre les différents compartiments du parc immobilier. De plus, l'aide individuelle au logement favorise nettement les retraités dont la situation est, en moyenne, plus favorable que celle des autres ménages en termes de revenu disponible et de patrimoine.

Possibilités de poursuivre la réforme

Des propositions visant à orienter plus ou moins complètement la politique du logement vers les mécanismes du marché reviennent périodiquement dans le débat de politique économique au Danemark. Depuis l'échec de la réorientation de 1968-74, les considérations relatives aux effets redistributifs à court terme semblent l'emporter régulièrement sur les arguments fondés sur la nécessité d'assurer la mobilité et d'offrir des incitations du type de celles du marché pour favoriser l'entretien et l'agrandissement du parc locatif. D'importantes modifications sont cependant intervenues dans le secteur des logements occupés par leurs propriétaires, avec la réduction de l'inflation et des taux marginaux d'imposition, processus qui se poursuit avec la réforme fiscale adoptée récemment pour la période 1998-2002. Concernant la politique du logement proprement dite, les principales initiatives prises ces dernières années sont le programme de rénovation urbaine et la décentralisation, qui accroît le pouvoir des municipalités – même si les ressources financières sont toujours fournies dans le cadre de programmes ciblés et non sous forme d'enveloppes globales, qui obligerait les municipalités à mettre en balance les objectifs en matière de logement et les autres priorités.

Il semble néanmoins que l'on aille vers une clarification des objectifs et un contrôle plus étroit de l'utilisation des ressources⁶⁹ :

- L'abondance de logements de haute qualité conduit à reconnaître qu'il est de moins en moins avantageux d'offrir une aide générale et non ciblée et que, dans l'avenir, les augmentations du revenu réel étaièrent vraisemblablement la demande de logements, même en l'absence de subventions. En conséquence, il convient en priorité de cibler l'aide publique sur des objectifs tels que le logement pour les personnes âgées et d'autres groupes ayant des besoins spécifiques, tout en poursuivant l'effort de rénovation urbaine.
- Sous réserve du maintien d'un niveau de vie raisonnable pour les pensionnés, les allocations de logement doivent être incluses dans l'examen général de la fiscalité et des transferts sociaux, afin de renforcer les incitations à épargner et à travailler.

- On reconnaît que la réglementation des loyers est à l'origine d'une dégradation du parc immobilier et de disparités marquées entre les loyers payés et la qualité des appartements.
- Enfin, au titre de la mise en œuvre de la réforme 1998-2002, le gouvernement a annoncé un examen du système de financement existant pour le logement social afin de réduire les dépenses publiques dans ce domaine. De fait, cette mesure découle logiquement de l'objectif récemment annoncé, qui est de maintenir des niveaux d'aide relatifs entre les différents compartiments du secteur du logement.

Les modifications apportées à la politique du logement en 1996 et 1997 ayant eu pour objet de mettre au point le programme de rénovation urbaine et de déléguer davantage de responsabilités aux municipalités dans le domaine du logement social, les derniers mois de 1998 ont été marqués par deux propositions importantes visant à modifier les paramètres économiques dont doivent tenir compte les ménages et les associations actives dans le secteur du logement :

- Pour freiner les hausses de loyers et faire supporter aux ménages une plus large part des dépenses de consommation liées au logement, l'allocation logement ne couvrira plus que 60 pour cent de la hausse de loyer pour les non-pensionnés (contre 75 pour cent actuellement) et 75 pour cent pour les pensionnés (contre 90 pour cent). Le critère de ressources applicable à l'allocation logement prendra en compte le patrimoine financier des ménages en plus de leur revenu courant. La réforme sera progressivement opérée jusqu'en 2004, entraînant une réduction des dépenses proche de 10 pour cent.
- Le financement du logement social sera réorganisé : *i)* les obligations indexées ne seront plus obligatoires et l'administration centrale aura toute latitude de choisir le mode de financement le plus favorable; *ii)* les paiements des locataires seront indépendants du mode de financement utilisé et déterminés en fonction du coût de la construction, la règle d'indexation actuelle (*valsetakten*) restant en vigueur mais étant modifiée pour tenir compte du niveau plus élevé des loyers dans les logements anciens comparativement aux logements sociaux construits avant la réforme; *iii)* dans les logements construits dans le cadre de ce nouveau dispositif, lorsque les emprunts contractés auront été pour l'essentiel remboursés, un pourcentage déterminé des loyers sera transféré à un fonds national chargé de se substituer à l'administration centrale dans le domaine du logement social. La réforme a donc pour objet d'assurer l'autofinancement de ce secteur; cela ne deviendra cependant réalité qu'à partir des nouveaux logements construits en 2030, et d'ici là la réforme se traduira en fait par une certaine augmentation des dépenses publiques à court terme.

Il semble, d'après les analyses présentées par une commission d'experts⁷⁰ réunie récemment, que les effets de la levée de tous les contrôles dans le secteur locatif privé seraient globalement gérables (encore qu'aucun des membres de la commission ne soutienne en fait cette proposition). Les loyers dans le secteur réglementé du parc immobilier (85 pour cent du total) augmenteraient, en moyenne, de 39 pour cent s'ils étaient portés à un niveau comparable aux coûts d'utilisation des appartements occupés par leurs propriétaires, et cela concernerait 80 pour cent de ces logements. L'alourdissement des paiements de loyers qui en résulterait, de l'ordre de 1 pour cent du revenu disponible total des ménages mais ne concernant que 13 pour cent des ménages, serait automatiquement compensé en partie par des subventions individuelles. A cet égard, les effets sur les finances publiques seraient contrebalancés par une augmentation des impôts acquittés par les propriétaires sur la propriété, le revenu et les plus-values en capital, ce qui laisserait encore une marge de compensation si besoin était. Dans la pratique, les effets seraient moins marqués que ceux que l'on vient de décrire dans la mesure où une demande plus faible de logements réduirait les possibilités de majoration des loyers, et à un horizon un peu plus éloigné, l'offre de logements à louer se redresserait⁷¹. Ce qui est important, du point de vue de la redistribution, c'est que le processus de déréglementation envisagé par la commission est progressif, de sorte que les loyers ne seraient augmentés que lors d'un changement de locataire, les baux en cours n'étant pas révisables, ce qui atténuerait les problèmes de transition. En résumé, la suppression des contrôles de loyers permettrait non seulement de rétablir les incitations à entretenir et à utiliser de manière plus efficiente le parc immobilier, mais aussi d'accélérer encore le processus déjà engagé de recentrage des subventions individuelles au logement.

A différents égards, la réglementation des loyers dans le secteur du logement social semble à l'origine de distorsions tout aussi graves. L'entretien est généralement satisfaisant, mais les écarts de loyers sont loin d'être négligeables. L'alignement des loyers sur ceux du marché, déjà tenté dans le passé⁷², aurait des effets bénéfiques non seulement pour la mobilité au niveau de l'habitat et pour l'utilisation du parc immobilier, mais aussi pour les décisions d'investissement. Du point de vue des incitations, l'un des inconvénients de l'organisation du logement social et du logement coopératif est que l'on néglige les droits de propriété – en autorisant la libre négociation de parts dans ces logements – comme moyen de stimuler l'intérêt des locataires pour la propriété dont ils ont la disposition, ce qui est d'autant plus surprenant compte tenu du rôle que joue l'accumulation de patrimoine dans le secteur des logements occupés par leurs propriétaires. La négociation de ces parts à des prix fondés sur le jeu du marché ne semblerait pas incompatible avec le principe fondamental qui consiste à trouver des solutions communes aux problèmes individuels et sociaux et qui est profondément ancré dans le mouvement associatif, et les problèmes qui pour-

raient se poser au cours de leur mise en place ne devraient pas empêcher de prendre des initiatives qui pourraient étayer la viabilité à long terme de ces secteurs⁷³. Du point de vue des relativités économiques entre les différents secteurs du logement, la taxe municipale sur la propriété appliquée aux propriétaires occupants en remplacement de l'impôt sur la valeur locative des appartements pourrait, si elle était étendue au logement social, permettre un traitement fiscal égal de tous les types de logement et rétablir les relativités. Dans ce cas, la différenciation souhaitée entre les compartiments du marché du logement pourrait être réalisée à l'aide d'instruments moins nombreux qu'à l'heure actuelle.

Les procédures administratives jouent aussi un rôle de premier plan dans la rénovation urbaine. Si les politiques de rénovation des centre-villes ont été longtemps axées davantage sur la démolition et les défrichements pour de nouvelles propriétés que sur le renouvellement du parc immobilier – ce qui a suscité l'opposition de l'opinion au début des années 80 –, on est peut-être maintenant passé d'un extrême à l'autre. Alors que le parc de logements du Danemark est au départ relativement ancien en comparaison de ceux des autres pays, l'effort de rénovation urbaine vise essentiellement à prolonger la durée de vie des quartiers les plus anciens, ce qui non seulement coûte sans doute très cher mais va aussi à l'encontre de la demande tendancielle de logements, en particulier du point de vue de la superficie des appartements. Outre la faiblesse générale des incitations à limiter les coûts de ces programmes, la demande sous-jacente de logements en ce qui concerne le type de construction et la situation apparaîtrait plus clairement si les propriétaires et les locataires devaient apporter une contribution financière marginale à la rénovation urbaine qui soit plus proche de celle à payer pour les autres types de logement.

Le secteur des logements occupés par leurs propriétaires occupera une place centrale dans toute réévaluation des politiques du logement en raison de sa position dominante et de son rôle de substitution aux placements financiers dans la constitution de patrimoine des ménages. Maintenant que le parc de logements est correctement étendu au niveau national, il serait naturel d'aligner le traitement fiscal des logements sur celui des placements financiers plus encore que ne le prévoit la réforme fiscale 1998-2002. Il faut pour cela un rendement convenable, fondé sur le jeu du marché, des logements occupés par leurs propriétaires. Les subventions à la construction allouées aux autres secteurs du logement devraient être parallèlement réduites, l'objectif final étant de recourir à des allocations individuelles de logement pour assurer aux ménages défavorisés le niveau souhaité de consommation de logement. Du point de vue de l'évolution conjoncturelle de l'économie, l'absence d'impôt sur les gains en capital semble avoir introduit un important élément cyclique sur le marché. On notera à cet égard que le rapport de la commission d'experts établi en prévision de la réforme fiscale 1994-98 (*Personskatteudvalget*) observait que l'absence de taxe sur les plus-values applicable à l'investissement résidentiel équivalait manifestement

à une subvention à ce type d'investissement étant donné que le système fiscal impose par ailleurs le revenu nominal du capital. Le fait est que si l'investissement résidentiel devait être imposé sur le même pied que l'investissement financier, les gains et pertes en capital seraient automatiquement assujettis à l'impôt, ce qui pourrait atténuer les fluctuations de prix sur le marché du logement. Il serait probablement beaucoup plus efficace de faire évoluer dans ce sens le régime fiscal existant du revenu du capital que de combiner le système actuel d'imposition des revenus réels tirés du logement avec un impôt sur les plus-values. Un tel impôt n'affecterait sans doute d'ailleurs que le choix du moment auquel entrer pour la première fois sur le marché du logement⁷⁴; le plus important dans le cas du Danemark, c'est de modifier la propension des ménages à consommer les plus-values en procédant à des « emprunts garantis par des fonds propres ». De ce point de vue, l'impôt, pour être efficace, devrait être prélevé sur la valeur accumulée; on notera que le régime fiscal des biens immobiliers au Danemark permet l'imposition assez rapide des plus-values. On trouvera dans l'encadré 11 un résumé des recommandations concernant tous les secteurs du logement et des instruments dont disposent les autorités dans ce domaine.

Malgré la relative continuité des politiques du logement mises en œuvre depuis le milieu des années 70, le marché danois du logement a été marqué par une évolution structurelle continue et par une réduction globale des ressources engagées comparable à ce que l'on peut observer dans les autres pays de l'OCDE qui ont procédé à des réformes beaucoup plus vastes. Encore plus que dans les autres pays au cours des décennies passées, l'immobilier ne peut plus être considéré comme la principale forme d'investissement qui soit à l'abri de l'inflation; cependant, la politique danoise en matière de logement a découragé l'investissement dans le secteur privé locatif, limitant ainsi l'évolution d'un compartiment du marché qui est tout à fait viable dans les autres pays. Un régime obéissant aux lois du marché pourrait peut-être libérer une demande et une offre jusqu'à présent asphyxiées, tout en contribuant à un développement de l'économie plus équilibré, dans le court comme dans le long terme.

Encadré 11. **Recommandations visant à améliorer le fonctionnement du marché du logement au Danemark**

Le cadre dans lequel se prennent les décisions des ménages a en fait provoqué de fortes fluctuations de l'investissement résidentiel, tant au cours du cycle économique qu'au fil des ans, tandis que les prix des logements restaient extrêmement instables. En même temps, le mécanisme d'attribution des logements est gravement faussé par l'intervention de l'État. Il n'est pas facile de définir les changements à apporter à ce cadre, du fait de la nature à long terme de l'investissement résidentiel et des importants effets de capitalisation qui caractérisent ce marché, et si ces changements ne sont pas soigneusement conçus et mis en œuvre, ils risquent le plus souvent d'aggraver l'instabilité dans le court terme.

Suivant la tradition danoise qui consiste à modifier progressivement l'utilisation des instruments, il faudrait reformuler la politique du logement selon les priorités et les principes suivants :

I. Démanteler l'encadrement des loyers et étendre les droits de propriété afin de favoriser la mobilité et l'entretien

Il n'existe pas de contrôles de loyers sur les logements construits à partir de 1992, et la réglementation applicable aux logements construits entre 1973 et 1991 autorise des loyers proches des niveaux d'équilibre du marché. L'entretien s'améliore mais a donné lieu à tout un système complexe de réglementations. Étant donné l'âge moyen élevé du parc locatif privé, la quasi-absence de constructions neuves et les fortes disparités de loyers et de qualité entre les deux secteurs locatifs, il faudrait s'employer en priorité à procéder à une déréglementation :

- *Il conviendrait de supprimer les contrôles des loyers dans le segment locatif privé en laissant les loyers refléter les différences sous-jacentes de qualité et les préférences de manière à favoriser l'entretien et l'amélioration du confort. La mobilité au niveau de l'habitat ainsi que la disponibilité de logements pour les nouveaux locataires s'en trouveraient améliorées.*
- *Il conviendrait de modifier la réglementation des loyers dans le logement social afin d'éliminer les écarts de loyer injustifiés entre logements d'une même génération et entre logements datant d'époques différentes.*
- *L'introduction de droits de propriété élargis dans le logement social et le logement coopératif en autorisant la libre négociation des parts permettrait à ces secteurs de concurrencer sur un pied d'égalité celui des logements occupés par leurs propriétaires pour les résidents de toutes les tranches de revenu.*

II. Poursuivre la réforme des systèmes d'imposition et de transferts sociaux afin d'améliorer l'affectation des ressources et l'équité

Même en tenant compte de la réforme fiscale actuellement engagée et des propositions récemment faites pour réduire les allocations logement et assurer l'auto-financement à (très) long terme du logement social, les dépenses publiques directes et indirectes en faveur de ce secteur sont élevées. Le taux de couverture et la qualité

(voir page suivante)

(suite)

de l'habitat étant généralement élevés, il y a tout lieu de réduire encore les aides publiques et de reconsidérer leur effet redistributif :

- *Il conviendrait de rééquilibrer les impôts et les subventions implicites aux logements occupés par leurs propriétaires afin d'assurer la neutralité du traitement fiscal de ces investissements par rapport aux placements financiers.*
- *Il conviendrait d'unifier le traitement fiscal des logements occupés par leurs propriétaires et celui des logements sociaux et coopératifs, ce qui implique l'extension de l'impôt sur la propriété à ces deux secteurs, les subventions directes étant ajustées afin de rétablir les parités passées si on le juge souhaitable.*
- *Les subventions axées sur « l'objet » ne semblent plus justifiées et devraient être supprimées progressivement; les autres aides devraient être concentrées sur l'aide aux personnes.*
- *L'allocation de logement devrait être réévaluée pour la rendre moins sensible aux hausses de loyers, renforcer son effet redistributif et réduire les contre-incitations à travailler et à épargner.*
- *Les systèmes de maîtrise des coûts des projets de rénovation urbaine ont besoin d'être améliorés, notamment en obligeant les propriétaires et les locataires à apporter une participation financière marginale plus élevée.*

III. Modifier le système fiscal pour réduire la contribution du marché du logement à l'instabilité macroéconomique

Le système fiscal s'est révélé être le principal moyen disponible pour améliorer l'organisation du marché du logement.

- *En alignant l'imposition du revenu immobilier sur celle du revenu des placements financiers, tant en termes de valeur nominale qu'en termes de valeur accumulée, le gouvernement serait associé aux gains et pertes en capital, ce qui atténuerait les fluctuations du patrimoine des ménages et pourrait freiner la course aux plus-values sur le marché des logements occupés par leurs propriétaires. Un réexamen du système fiscal dans son intégralité serait également très utile si l'on veut introduire des droits de propriété élargis dans les autres segments.*

IV. Poursuivre le processus de décentralisation

- *De ce qui précède, il découle logiquement qu'il faut envisager une décentralisation complète de la politique du logement si l'on veut maintenir le système d'intervention générale de l'État, ce qui obligera les municipalités à évaluer les dépenses de logement en regard des autres priorités.*

S'il est vrai qu'un retrait du secteur public du marché du logement semblerait justifié à plusieurs égards, la priorité à court terme doit être la suppression des contrôles des loyers et, de ce point de vue, une certaine dégradation des finances publiques dans le court terme en vue de la réalisation d'objectifs de redistribution pourrait se révéler bénéfique si l'on veut que le marché du logement dans son ensemble fonctionne de manière plus efficiente.

Notes

1. Selon des études économétriques, faites dans le cadre de cette étude, une réduction de 1 point de pourcentage de l'écart conjoncturel se traduit à long terme par une baisse de 3 points de pourcentage des résultats à l'exportation.
2. Ce conflit du travail a duré neuf jours ouvrables, soit environ 1 pour cent de la durée normale totale du travail. La conséquence immédiate en a été une baisse de production qui a pu être compensée par des heures supplémentaires et de nouvelles embauches, mais aussi par une augmentation des importations, une contraction des stocks et un recul des exportations. Les autorités danoises estiment que la perte totale de production représente environ $\frac{1}{2}$ point de PIB en 1998.
3. La mise en œuvre de la politique monétaire et la politique de taux de change au cours de la période 1992-97 a fait l'objet d'une analyse relativement détaillée dans Christensen, A.M et J. Topp (1997), « Monetary policy in Denmark since 1992 », dans *Monetary policy in the Nordic countries: Experiences since 1992, Policy Papers No. 2 de la Banque des règlements internationaux*.
4. La construction d'un indice financier de définition large pour le Danemark est décrite dans Lynggård Hansen, N. (1997), Indeks for de monetære forhold, dans *Monetary Review May 1997 from Danmarks Nationalbank*.
5. Les entreprises danoises bénéficient en général du programme relatif au marché intérieur de l'UE qui contribue à harmoniser les conditions dans lesquelles opèrent les entreprises des différents pays de l'Union. Le Danemark a mis en œuvre intégralement ce programme. Reste cependant à savoir dans quelle mesure les entreprises danoises tireront un avantage de la possibilité de tenir leurs comptes en euros et d'avoir leur capital-actions versé en euros, ce qui impliquera une bourse fondée sur deux monnaies. Les problèmes posés au Danemark par la mise en œuvre de l'UEM ont été passés en revue dans ministère des Affaires économiques (1998), *Danmark uden for euroen* et ministère des Affaires économiques (1998), *Denmark and the euro*.
6. Les modèles macroéconomiques du Danemark incorporent les effets exercés à court terme sur le PIB par une augmentation donnée des taux d'intérêt à court et à long terme, dans la proportion de 1 à 6. Voir Lynggård Hansen, N.(1997), *op. cit.*
7. Voir Bayoumi, T. et B. Eichengreen (1992), Shocking aspects of European monetary integration, *CEPR Discussion Paper n° 643* et Lynggård Hansen, N. (1997), Samvariationen mellem udbuds- og efterspørgselsstød. *Memo, The Economic Council*, qui s'accordent à juger symétriques les chocs subis par le Danemark et par les principaux pays du MCE, tandis que Jansson, P. (1996), Sverige och den europeiska monetära unionen: hur stor är sannolikheten att vi drabbas av asymmetriska chocker? *Annex 5 to SOU 1996: 158*, estime que le Danemark, de même que la Suède et le Royaume-Uni, a subi des chocs asymétriques par rapport à l'Allemagne.

8. On en cite habituellement quatre : *i)* les effets de taux d'intérêt sur l'investissement et la consommation privée; *ii)* l'incidence du taux de change sur le solde extérieur; *iii)* les effets des prix des actifs sur les variables de la demande; *iv)* les effets sur la propension des banques à consentir du crédit (effets de bilan). On trouvera une description plus détaillée de ces phénomènes dans de Bondt, G.J. (1998), *Credit and symmetric effects of monetary policy in six EU countries: an overview*, DNB *Staff reports*, De Nederlandsche Bank.
9. Voir Sløk, T. (1997) Er transmissionsmekanismen forskellig i Danmark og Tyskland, dans *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1997/2. Si l'on procède à une comparaison au niveau européen, le Danemark fait partie d'un groupe de pays (les autres étant la France, l'Italie, le Portugal, l'Espagne et la Suède) où le temps de réponse des impulsions monétaires est moitié moindre que dans les autres pays (Autriche, Belgique, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni) mais aussi moitié moins important. Voir Ramaswamy, R. et T. Sløk, The real effects of monetary policy in the European Union: What are the differences? IMF *Working Paper* 97/160.
10. Voir 1994, OCDE, *Étude économique de l'Autriche*.
11. Voir Regeringen (1997), *Danmark 2005* et Regeringen (1998), *Danmark 2005 – mod nye resultater*.
12. Une analyse de la réaction à court terme des municipalités face aux chocs qui affectent leur situation financière – définis comme des différences entre les dépenses et les recettes prévues (inscrites au budget) et effectives – conclut à l'existence d'une réaction asymétrique, en ce sens que la réaction aux chocs négatifs est plus forte que la réaction aux chocs positifs. En conséquence, les impôts locaux tendent à s'élever inéluctablement au fil des ans. Voir Rattsø, J. et P. Tovmo (1998), Local Government response to Shocks in Denmark, dans ministère des Finances (1998), *Kommunal Budgetoversigt Januar 1998*.
13. Ministère des Finances, Association des municipalités, Associations des comtés, municipalités de Copenhague et de Fredriksberg *et al.* (1998), Den kommunale økonomi år 2005.
14. Le gouvernement a conclu des accords distincts avec les organisations des municipalités et des comtés, et a par ailleurs engagé des négociations séparées avec les municipalités de Copenhague et de Fredriksberg, ces deux dernières combinant des fonctions de gestion municipale et de gestion au niveau du comté.
15. Les accords autorisaient un certain arbitrage fiscal dans la mesure où la taxe municipale sur les biens fonciers n'était pas couverte, ce qui a permis à certaines municipalités d'abaisser les impôts sur le revenu et de relever les taxes foncières pour bénéficier de la prime de l'administration centrale.
16. Le potentiel d'économies dans le secteur des transports publics est analysé au chapitre III ci-après. Voir aussi l'*Étude économique du Danemark 1997*, pp. 58-59, qui analyse les progrès de la sous-traitance au niveau des collectivités locales. Christoffersen, H., M. Paldam et L.M. Andersen (1998), Markets and Municipalities – Une étude du comportement des municipalités danoises, AKF *Memo*, examine de manière plus détaillée la place faite au jeu du marché par les municipalités.
17. D'un point de vue national global, il ne semble pas que l'introduction et le développement de régimes professionnels de retraite aient entraîné la moindre augmentation de l'épargne nationale, voir Finansrådet (1998), *Opsparing og fremtidig velfærd*.
18. L'interaction entre les régimes publics et privés de pensions peut aboutir à des taux de remplacement très élevés : le système de pensions liées à une activité qui se

- développe actuellement et le système traditionnel de pensions individuelles (qui s'accompagnent d'importants privilèges fiscaux) peuvent se combiner avec la prestation de préretraite qui est en fait universelle.
19. D'après une récente analyse de l'évolution des salaires nominaux, jusqu'à la fin de 1997 la croissance des salaires pouvait être entièrement expliquée par une équation de salaire estimée sur la période 1975-95; cette conclusion vaut également lorsque la période d'estimation s'achève en 1992. Voir Lynggård Hansen, N. (1998), *Lønudviklingen i Danmark, Revue monétaire, deuxième trimestre 1998, Danmarks Nationalbank*.
 20. Voir Regeringen (1997), *Danmark som foregangsland – Danmark 2005*, et Regeringen (1998), *Danmark som foregangsland – Den økonomiske strategi frem til 2005*.
 21. Voir Regeringen (1998), *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse*.
 22. Voir Regeringen (1997), *Et arbejdsmarked for alle*.
 23. Cette observation correspond aux conclusions présentées dans Andersen, T. et J.R. Sørensen (1997), *Product Market Integration and Labour Market Flexibility*, dans ministères des Finances du Danemark et des Pays-Bas (1997), *Proceedings for the international workshop : The effects and policy implications of structural adjustment in small open economies*, d'où il ressort que la croissance des salaires au Danemark jusqu'au début des années 90 n'a montré qu'une réaction relativement faible à la croissance des salaires dans les autres pays. Pedersen, T.V. (1998), *Lønmodeller, Nationaløkonomisk Tidsskrift 1998/1*, constate que la progression des salaires dans les pays concurrents a une incidence manifeste, mais incomplète, à court terme sur la croissance des salaires danois, et que le ralentissement de celle-ci ces dernières années par rapport à la fin des années 80 reflète le ralentissement de la progression des salaires à l'étranger.
 24. Pedersen, T.V. (1998), *op. cit.*, démontre que la formation des salaires des travailleurs qualifiés joue un rôle dominant dans l'évolution des salaires des travailleurs non qualifiés, sans qu'il existe une influence du chômage spécifique de ce dernier groupe.
 25. Près de 100 000 personnes dont l'aptitude au travail est diminuée sont actuellement employées dans le cadre de contrats de travail normaux.
 26. Voir Smith, N. (directeur de la publication) (1998), *Arbejde, incitament og ledighed*.
 27. Cet accroissement peut être attribué à la réforme fiscale qui a diminué les déductions au titre des déplacements professionnels, mais il reflète aussi le cycle économique qui a permis la réinsertion d'un nombre considérable de travailleurs à bas salaires/ peu qualifiés, de sorte que la part de ces travailleurs dans le total des salariés a augmenté.
 28. Voir Conseil économique (1997), *Dansk Økonomi Efterår 1997*.
 29. Voir Blöndal S. et S. Scarpetta (1998), *The retirement decision in OECD countries, OECD Economics Department Working Papers n° 202*. Seuls le Luxembourg, l'Italie et les Pays-Bas avaient des taux effectifs plus élevés que le Danemark.
 30. Pour les personnes qui sont passées à un emploi subventionné (*skånejob*), et ne remplissent donc pas les conditions requises pour une retraite anticipée à 60 ans, un dispositif spécial de préretraite (*seniorydelse*) a été mis en place avec effet au 1^{er} octobre 1997.
 31. On pourra trouver une documentation plus approfondie dans OCDE, *Étude économique du Danemark 1997*, p. 114-127.

32. Voir ministères de l'Éducation, de la Recherche, du Travail, des Entreprises, des Finances et des Affaires économiques, et Bureau du Premier ministre (1998), *Kvalitet i uddannelsessystemet*.
33. Les entreprises de transport ferroviaire privées perçoivent des subventions par passager-kilomètre plus élevées que le prestataire public.
34. Dans la région de Jutland/Fionie le principal distributeur est ELSAM, et dans le Sjælland et les petites îles environnantes, c'est la compagnie ELKRAFT. D'un point de vue technique, le premier de ces deux réseaux présente les mêmes caractéristiques que le réseau d'Europe occidentale et centrale, et le second est comparable au réseau scandinave.
35. Voir Konkurrencestyrelsen (1998) *Konkurrence i energisektoren*. Ce rapport résume les études précédentes sur les effets d'une déréglementation du secteur de l'électricité, notamment celles contenues dans Conseil économique (1997), *Dansk Økonomi Efterår 1997*.
36. Voir Konkurrencestyrelsen (1998), *op. cit.*
37. Historiquement, les aides sont passées de la composante électricité à la composante chaleur lorsque cette dernière activité se trouvait dans une phase de développement. L'intensification de la concurrence dans le segment de l'électricité pourrait à l'avenir être contrebalancée par une hausse des prix du chauffage.
38. Voir 2005-udvalget om videreførelse af arbejdsmarkedsreformerne (1998), *Status for arbejdsmarkedsreformerne*.
39. Voir 2005-udvalget om videreførelse af arbejdsmarkedsreformerne (1998), *Videreførelse af den aktive arbejdsmarkedspolitik*.
40. Des données sur ce point sont présentées dans Smith, N. (1998), Det effektive, rummelige og trygge danske arbejdsmarked ? dans ministère du Travail (1998), *Arbejdsmarkedspolitisk årbog 1997*.
41. Après la finalisation de ce rapport, les modalités de départ en préretraite ont été modifiées. Si l'âge d'éligibilité de 60 ans a été retenu, des incitations fiscales ont été introduites pour encourager les travailleurs à rester dans la population active et les critères d'accès on été renforcés. Dans le même temps, l'âge officiel de la retraite a été porté de 67 à 65 ans, mais les compensations pour les revenus du travail des retraités ont été baissées dans les pensions de retraite de base non capitalisées.
42. Voir OCDE, *Étude économique du Danemark 1997*, pp. 70-71. Une analyse approfondie de cette question est présentée dans Conseil économique (1997), *Dansk Økonomi Efterår 1997*.
43. Lorsqu'il met en vente une propriété à usage locatif, le propriétaire est aussi obligé de l'offrir à une coopérative de locataires à un prix correspondant à celui qu'il peut obtenir sur le marché.
44. Selon des évaluations récentes, le taux appliqué à la valeur locative imputée est compris entre 4 et 7 pour cent, les estimations situées à la limite supérieure reflétant le niveau élevé du taux de rendement réel obtenu dans les années 80 et au début des années 90. Voir ministère des Finances *et al.* (1996), *Skatteudgifter i Danmark*.
45. Les droits de timbre sont différenciés selon les types de transactions et ont parfois servi à réguler le marché du logement. A la fin de 1997 et en 1998, le droit de timbre sur les emprunts garantis par des fonds propres a été porté à 5 pour cent alors que le taux ordinaire était de 1.5 pour cent.

46. Le premier établissement de prêts hypothécaires a été créé en 1797 et, depuis le milieu du XIX^e siècle, ces établissements dominent le financement immobilier au Danemark. Malgré des périodes de lourdes pertes, toutes les obligations émises ont été remboursées.
47. L'allégement fiscal accordé aux détenteurs d'obligations indexées a pour effet de relever la valeur à l'émission, ce qui abaisse la dépense publique au titre de l'aide aux paiements d'intérêts. Cette composante des dépenses fiscales, que l'on peut estimer à 1¾ milliard de couronnes danoises, se substitue donc entièrement à un transfert direct.
48. Les allocations de logement sont payées dans leur intégralité pour les logements ne dépassant pas 65 mètres carrés pour des personnes seules, chaque membre supplémentaire du ménage ayant droit à 20 mètres carrés de plus. Pour les locataires, la prestation prend la forme d'un transfert direct en espèces, les propriétaires occupants recevant pour leur part des prêts dont le taux d'intérêt est égal à la moitié du taux d'escompte. Pour les bénéficiaires de logements coopératifs, 40 pour cent de la prestation sont versés en espèces, et le reste prend la forme d'un prêt. On trouvera de plus amples détails dans *Individuel boligstøtte*, ministère des Finances *et al.* (1995).
49. Il est assez difficile de comparer les taux de subvention des différents segments du logement en raison de la complexité des dispositifs de financement, d'imposition et de subvention applicables à chacun d'eux. D'après les calculs plus poussés dont on ne dispose que pour 1994, et sur la base des dispositifs existant à l'époque, les subventions actualisées nettes représentaient 70 pour cent des coûts de la construction pour les logements sociaux, 41 pour cent pour les logements coopératifs bénéficiant d'une aide, et 29 pour cent pour les logements occupés par leurs propriétaires, ce classement étant identique à celui que l'on obtient sur la base des calculs simplifiés du coût d'usage. Voir Bygge-og Boligstyrelsen (1995), *De støttede private andelsboligers vilkår*.
50. Voir Hansen, H. et M.L. Hultin (1997) «Actual and Potential Recipients of Welfare Benefits with a Focus on Housing Benefits 1987-1992», *Study No. 4, the Rockwool Foundation Research Unit*.
51. La réaction des prix pourrait être différente selon qu'il s'agit d'un choc positif ou négatif sur la demande, avec une réaction plus longue dans le cas d'un choc négatif dans la mesure où la réduction annuelle du parc immobilier ne peut pas être supérieure à sa dévalorisation effective. On peut aussi faire valoir que les anticipations de hausses des prix se répercuteront plus rapidement sur les prix effectifs que les anticipations de baisses. Dans le premier cas, les propriétaires effectifs et potentiels peuvent enregistrer leur demande, alors que dans le second, seuls les propriétaires effectifs peuvent influencer les prix par leur comportement (à la différence des marchés financiers, les marchés du logement n'offrent pas la possibilité de vendre à découvert). Si les établissements de prêts hypothécaires retiraient du marché les logements dont ils ont repris possession pour ne les revendre qu'au sommet du cycle, les fluctuations pourraient être atténuées, mais on ne dispose guère d'informations sur ce type de comportement. Voir Andersen, T.M., H.J. Jacobsen, H.O. Larsen et P.B. Sørensen (1993), *Skattepolitikken og ejerboligmarkedet - teori og empiri, Nationaløkonomisk Tidsskrift 1993/1*.
52. Voir ministère du Logement (1988), *Boligmarkedet og boligpolitikken - et debatoplæg*, et Vastrup, C. (1996), *Det opdelte boligmarkedet, Festskrift til Anders Ølgaard, Tillægsnummer til Nationaløkonomisk Tidsskrift*.

53. Pour un examen approfondi, voir Christoffersen, H., L. Husted et L.E. Rasmussen (1994), *Ældre på boligmarkedet – en analyse af ældres boforhold og flytninger*, rapport AKF.
54. Le marché du logement a été décrit comme une loterie; sur le marché locatif, cette loterie se joue à deux niveaux : celui des chances du demandeur d'obtenir un appartement, et celui du rapport entre le loyer d'une part et la qualité et l'emplacement du logement de l'autre. En ce qui concerne les logements occupés par leurs propriétaires en revanche, la loterie concerne la possibilité de réaliser une plus-value en capital non imposable, ce qui, ces vingt dernières années, dépendait de la date d'entrée et de sortie. Voir ministère du Logement (1998), *op. cit.*
55. Voir ministère des Finances (1997), *Medium-term Survey 1997 (Finansredøgørelse 1997)* pour une étude détaillée.
56. Alors que le secteur du logement social repose presque exclusivement sur un système de listes d'attente pour la première entrée et sur l'acquisition de droits d'ancienneté pour le changement de logements au sein d'une même association (qui peut couvrir toute une municipalité), le secteur locatif privé n'a pas de règles officielles et recourt aux deux mécanismes.
57. Les frais d'entretien ont été normalisés, si bien qu'il n'est pas tenu compte des différences de qualité et de besoins d'entretien entre les logements. Les propriétaires actuels n'ont pas obtenu de déductions pour amortissement au titre des travaux d'entretien entrepris pour réparer les négligences des propriétaires précédents et les déductions prévues, à quelques exceptions près, n'ont pas permis d'améliorations de la qualité. La possibilité de répercuter sur les locataires une partie des coûts d'amélioration a aussi été limitée par le fait que des déductions sont autorisées au titre du remplacement d'installations existantes et que ces travaux permettent de réaliser des économies au niveau de l'entretien.
58. «Il existe maintenant de nombreuses preuves que les tentatives faites en Europe pour résoudre les problèmes de l'offre de logements à des prix accessibles au moyen de contrôles des loyers se sont soldées par une dégradation de la qualité des logements et par des difficultés d'entrée/d'accès pour les ménages à faible revenu auxquels ces politiques étaient censées profiter.» Parlement européen, Direction générale pour la recherche et les affaires sociales Études – Série politique W-14 (1997), *Housing policy in the EU member States*.
59. Voir Andersen, E. et L.E. Rasmussen (1997), *Huslejereguleringens betydning for huslejer og ejerboligpriser, Nationaløkonomisk Tidsskrift 1997/1*.
60. Voir Conseil économique (1995) *The Danish Economy Autumn 1995*, ministère des Finances (1995), *Medium-term Survey 1995 (Finansredøgørelse 1995)* et ministère des Finances (1997), *Medium-term Survey 1997 (Finansredøgørelse 1997)*.
61. Ministère du Commerce et de l'Industrie (1997), *Boligrapport – Nemmere og billigere at handle bolig*.
62. Christoffersen, H. et L. E. Rasmussen (1995), *Danskernes bømønster siden 1970*, rapport AKF.
63. On trouvera une documentation dans ministère de l'Intérieur *et al.* (1994) *Rapport fra Byudvalget 1&2*.
64. Voir Christoffersen et Rasmussen, *op. cit.*
65. On ne dispose pas de chiffres sur la relation entre l'aide au logement et les revenus disponibles pour les années suivantes. Cependant les données sur l'aide au logement selon les tranches de revenus bruts (avant impôts) existent pour 1992 et 1998.

- Pour ces deux années l'aide au logement tendrait à diminuer en fonction des niveaux de revenus bruts plus élevés. Dans la mesure où cette tendance n'a pas profondément changé entre ces deux années, on peut conjecturer que le rapport entre l'aide au logement et les revenus *disponibles* est aussi resté le même. La redistribution supplémentaire apportée par le plan d'allocation-logement en plus de celle des autres instruments est donc relativement faible. Ceci s'applique de la même manière aux pensionnés et aux non-pensionnés.
66. Des simulations effectuées à l'aide d'un modèle semblent indiquer qu'une hausse parallèle de 10 pour cent des loyers et des pensions entraîne une augmentation de l'allocation individuelle de logement de 6 pour cent, ce qui signifie qu'une élévation des niveaux de vie par le biais d'une augmentation du revenu et d'une amélioration du standing du logement conduit à une subvention individuelle au logement plus forte pour les pensionnés. Voir ministère des Finances *et al.* (1995), *Individuel boligstøtte*.
 67. A supposer une augmentation de salaire de 20 pour cent, les coûts de déménagement et d'emménagement dans un appartement de location sont récupérés en l'espace de six mois, alors qu'il faut trois ou quatre ans lorsqu'on accède à la propriété.
 68. Cette question a été étudiée, avec référence particulière aux marchés du travail et du logement du Royaume-Uni jusqu'à la fin des années 80, dans le numéro de mars 1989 de l'*Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. Voir aussi *Scottish Journal of Political Economy*, numéro de septembre 1998.
 69. Voir ministère des Finances (1997), *Perspektiver for den offentlige investeringspolitik*, cabinet du Premier ministre (1998), *Godt på vej – Danmark i det 21. århundrede. Regeringsgrundlag marts 1998* et ministère des Finances (1998), *Bedre balance*.
 70. Voir ministère du Logement (1997), *Lejeforhold, Lejelovskommisionens betænkning*.
 71. Si l'on utilise les mêmes données mais une méthode différente, l'écart par rapport aux loyers régis par les lois du marché serait inférieur d'au moins 20 points, dans les municipalités où la réglementation est la plus sévère, aux niveaux supposés dans le rapport de la commission. Voir Andersen, E. og L. E. Rasmussen, *op. cit.*
 72. L'augmentation des loyers dans le logement social à la fin des années 60 et au début des années 70 a servi, en partie, à alimenter une caisse nationale afin de financer le renouvellement du parc et de réparer les dégâts des immeubles de mauvaise qualité construits à l'aide des nouvelles techniques et des nouveaux matériaux souvent utilisés dans les années 60 et 70. D'aucuns ont prétendu qu'une modification de la structure des loyers dans ce secteur serait incompatible avec l'autonomie des associations de logement dans la mesure où elle impliquerait des transferts entre associations. Voir Nielsen, G. (1996), *Huslejespænd og selvforvaltning, Festskrift til Anders Ølgaard, Tillægsnummer til Nationaløkonomisk Tidsskrift*.
 73. Les plus-values en capital réalisées dans les secteurs du logement social et coopératif seraient compensées par des pertes dans le secteur des logements occupés par leurs propriétaires à mesure que les premiers attireraient davantage les investisseurs. Les prix des parts dans ce type de logements refléteraient les paiements de loyer futurs afin d'assurer le service des prêts hypothécaires contractés par les associations et les restrictions imposées aux cessions privées par l'association.
 74. Un impôt distinct sur les plus-values cumulées a une plus forte incidence qu'un impôt sur les plus-values réalisées mais devrait être probablement complété par un système de crédits d'impôt pour éviter que les ménages ne connaissent des problèmes de liquidité.

Annexe I

Indicateurs budgétaires et structurels

Tableau A1. **Recettes et dépenses du secteur public dans certains pays de l'OCDE¹**

En pourcentage du PIB au prix du marché

	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Pays-Bas	Norvège	Suède	Royaume-Uni	États-Unis
Recettes									
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les plus-values en capital	29.9	20.0	8.2	10.8	11.7	15.0	21.3	13.2	13.2
Personnes physiques ²	26.4	16.8	6.4	9.4	7.6	10.7	18.4	9.3	10.5
Sociétés ²	2.3	3.2	1.7	1.4	4.1	4.3	2.9	3.8	2.7
Cotisations de sécurité sociale	1.6	12.4	19.7	15.5	17.1	9.6	15.5	6.2	6.9
Impôts sur la propriété, etc.	1.6	1.1	2.3	1.1	1.9	0.9	2.0	3.8	3.1
Impôts sur les biens et services	16.2	14.4	12.5	10.6	12.3	15.6	11.8	12.6	4.8
Ensemble des impôts	49.6	48.0	45.7	38.1	43.2	41.0	52.0	35.8	27.9
Autres recettes	6.3	5.9	4.7	7.2	4.1	10.7	10.2	1.3	3.6
Recettes totales	55.9	53.9	50.3	45.3	47.3	51.7	62.1	37.2	31.5
Dépenses									
Dépenses de consommation finale	25.5	21.9	19.8	19.9	14.0	20.3	26.2	20.9	15.3
Intérêts et dividendes	7.2	5.8	4.0	3.7	5.5	2.6	7.2	3.7	1.9
Subventions	2.6	2.9	2.0	2.0	1.9	3.4	4.8	1.2	0.3
Autres transferts courants	22.1	25.3	26.0	21.0	26.5	17.2	25.5	14.1	13.8
Dépenses courantes totales	57.4	55.9	51.8	46.6	47.9	43.6	63.8	39.9	31.3
Dépenses en capital	-0.6	1.5	3.2	2.3	1.4	1.7	0.4	2.0	1.1
<i>Pour mémoire³ :</i>									
Dépenses sociales brutes	37.6	..	..	31.4	31.2	31.5	36.4	25.9	17.1
Dépenses sociales nettes ⁴	24.4	..	..	29.3	25.1	22.1	27.0	26.0	24.5

1. 1996.

2. A l'exclusion des impôts qui ne sont pas entièrement imputables à l'un ou l'autre secteur.

3. 1995.

4. Y compris les effets des différences dans les programmes sociaux obligatoires, le traitement fiscal des prestations, les impôts indirects et les dépenses fiscales à objet social.

Source : OCDE, *Comptes nationaux* et *Statistiques de recettes publiques*; OCDE, Base de données SOCX.

Tableau A2. **Le secteur public**
En pourcentage du PIB

	1980 ¹	1990	1994	1995	1996	1997
Indicateurs budgétaires pour les administrations publiques						
Recettes courantes (non compris les revenus de la propriété etc.)	47.8	50.3	53.6	52.9	53.2	53.2
Dépenses courantes (non compris les intérêts payés)	51.1	47.7	52.1	50.7	50.1	48.9
Dépenses en investissement fixe brut	3.9	1.2	1.9	1.7	1.9	1.7
Solde budgétaire primaire	-7.2	1.5	-0.3	0.4	1.2	2.5
Revenu net du capital	4.0	-2.5	-2.3	-2.6	-2.1	-2.1
Solde budgétaire	-3.2	-1.0	-2.6	-2.2	-0.9	0.4
Structure des dépenses et de la fiscalité						
Dépenses						
Par catégorie économique						
Transferts de revenu	18.0	19.6	23.5	22.6	22.1	21.2
Versements d'intérêts	3.9	7.3	6.6	6.4	6.2	5.8
Subventions	3.1	2.4	2.6	2.5	2.6	2.3
Consommation	26.1	25.6	25.9	25.6	25.5	25.5
Accumulation de capital	3.3	1.6	1.8	1.8	1.9	1.7
Transferts en capital	1.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.4
Par catégorie fonctionnelle						
Éducation	7.7	7.1	7.2	7.3	7.4	7.4
Santé	5.7	5.2	5.3	5.1	5.1	5.1
Protection sociale	21.1	23.1	26.8	26.2	25.6	24.4
Logement	1.3	0.8	1.1	0.9	0.8	0.8
Affaires économiques	6.0	5.1	4.3	5.0	4.9	4.9
Autres (y compris les versements d'intérêts)	13.8	15.5	16.4	15.0	14.8	14.1
Impôts						
Impôts indirects	18.2	16.7	17.0	16.9	17.2	17.5
Impôts directs	24.8	28.4	30.7	30.3	30.4	30.1
Impôts sur le capital, redevances obligatoires, amendes, etc.	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Cotisations de sécurité sociale	0.8	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6
Total	44.2	46.8	49.6	49.0	49.4	49.4

1. Les données des comptes nationaux révisés ne sont disponibles qu'à partir de 1988.

Source : Statistics Denmark, *Statistisk Tiårsoversigt 1998*.

Tableau A3. **Taux d'imposition¹**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Impôt sur le revenu des personnes physiques											
Impôt sur le revenu prélevé par l'État											
Taux marginal maximum	40.0	40.0	36.5	34.5	32.0	31.0	29.0	28.5	28.0	27.25	26.5
Taux marginal intermédiaire	28.0	28.0	24.0	21.0	17.0	16.0	14.0	13.5	13.0	12.25	11.5
Taux marginal minimum	22.0	22.0	14.5	13.0	12.0	10.0	8.0	7.5	7.0	6.25	5.5
Taux moyen de l'impôt prélevé par les collectivités locales ²	29.4	29.5	29.5	29.9	30.4	31.2	31.7	31.7	31.7	31.7	31.7
Taux moyen de l'impôt perçu pour les églises	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Contributions du marché du travail des salariés ³	..	..	5.0	6.0	7.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0
Cotisation obligatoire au régime de pensions ATP	..	..	..	..	..	..	..⁸	1.0	1.0	1.0	1.0
Taux maximum d'imposition marginale sur le revenu (skatteløftet) ⁴	68.0	68.0	65.0	63.5	62.0	60.0	58.0	59.0	59.0	59.0	59.0
Taux maximum d'imposition marginale sur le revenu positif du capital	68.7	68.7	65.7	64.2	62.7	60.7	58.7	59.7	59.7	59.7	59.7
Taux maximum d'imposition marginale sur le revenu négatif du capital	52.2	52.2	49.2	48.6	48.1	47.9	46.4	39.9	35.9	32.4	32.4
Valeur fiscale des primes de pensions déductibles, taux supérieur	68.7	68.7	65.7	64.2	62.7	60.7	58.7	45.9	45.4	44.7	43.9
Taux d'imposition sur les pensions individuelles versées	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0
Taux de l'impôt sur la fortune	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Taux marginal combiné maximum ⁵	78.0	78.0	75.0	73.5	71.0	..	..	..	..	..	..
Taux effectif maximum d'imposition marginale sur le revenu du travail ⁶	68.7	68.7	67.4	66.3	65.3	63.8	62	63.3	63.3	63.3	62.6
Taux de la TVA	22.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Taux de l'impôt sur les sociétés	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	32.0	30.0	30.0	30.0
Contributions patronales du marché du travail											
Brutes	..	..	..	..	..	..	0.30	0.60	0.90	0.60	..
Nettes des remboursements d'écotaxes	..	..	..	..	..	..	0.19	0.33	0.28	0.00	..
Imposition des actifs accumulés dans les fonds de pensions et les compagnies d'assurance-vie											
Impôt sur le taux d'intérêt réel, taux général ⁷	44.5	50.1	53.5	51.3	47.1	44.1	35.8	..	26.0	26.0	26.0
Impôt sur le taux d'intérêt réel, placements en actions	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0

1. Pour 1999 et les années suivantes, conformément au projet de budget du gouvernement pour 1999.

2. Supposé rester inchangé à partir de 1998. Les collectivités locales sont habilitées par la Constitution à fixer leurs propres taux d'imposition.

3. Déductibles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

4. Plafond du taux marginal combiné des impôts sur le revenu prélevés par l'État et par les collectivités locales.

5. Plafond du taux marginal de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune.

6. Les contributions du marché du travail et les impôts perçus pour les églises ne sont pas pris en compte par le taux maximum d'imposition marginale sur le revenu.

7. Jusqu'en 1999 inclus, le taux d'imposition est fixé de manière à produire un rendement réel *ex post* de 3½ pour cent sur le portefeuille d'obligations des fonds de pensions, des compagnies d'assurance-vie etc.

8. Créée en 1998, la cotisation obligatoire au régime de pensions a été liée, la première année, aux dépenses futures au titre des pensions. Ce lien sera rompu à partir de 1999.

Source : Statistics Denmark, *Skatter og afgifter, Oversigt 1998*.

Tableau A4. **Structure de la production et indicateurs de résultats**

	Part de la valeur ajoutée du secteur privé au coût des facteurs Prix constants						Part de l'emploi par secteur					
	1966	1973	1988	1995	1996	1997	1966	1973	1988	1995	1996	1997
Biens échangeables												
Agriculture, pêche, industries extractives	8.6	6.3	5.2	5.5	5.4	5.3	17.6	12.8	6.1	4.6	4.5	4.3
Industries manufacturières	22.7	24.3	26.5	26.7	26.2	26.6	31.0	30.8	18.4	17.7	17.2	17.1
Biens non échangeables												
Électricité, gaz et eau	1.3	1.3	1.8	2.3	2.3	2.2	0.7	0.8	0.6	0.7	0.7	0.6
Construction	14.7	12.7	8.3	6.1	6.5	6.4	10.5	11.5	6.3	5.7	5.7	5.8
Commerce de gros et de détail, restaurants et hôtels	18.5	18.4	13.8	14.1	14.2	14.3	19.6	20.4	18.0	18.5	18.7	18.7
Transport, entreposage et communications	11.9	11.0	8.2	9.0	8.9	8.9	8.4	8.7	6.9	7.0	7.1	7.1
Services financiers, assurances, services immobiliers et services fournis aux entreprises	15.1	19.7	17.1	17.0	16.8	16.8	5.4	8.0	10.6	11.1	11.2	11.2
Services collectifs, sociaux et personnels	7.2	6.2	19.1	19.5	19.7	19.5	6.9	7.1	33.1	34.7	35.0	35.2
<i>Pour mémoire :</i>												
Secteur public	12.9	17.2	16.4	16.2	16.3	16.2	13.2	21.0	29.0	30.0	30.2	30.3
	Croissance de la productivité Prix constants						Dépenses en R-D du secteur des entreprises Selon la taille de l'entreprise, 1995					
	1988-89	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	<p>Moins de 100 employés 10.30 %</p> <p>100 à 500 employés 30.40 %</p> <p>500 à 1 000 employés 14.60 %</p> <p>Plus de 1 000 employés 44.70 %</p>					
Biens échangeables												
Agriculture, pêche, industries extractives	9.6	13.9	6.9	5.1	1.9	2.3						
Industries manufacturières	2.8	3.9	4.4	1.6	1.7	3.4						
Biens non échangeables												
Électricité, gaz et eau	0.2	8.3	6.1	3.9	5.9	-4.2						
Construction	0.4	-4.7	-0.9	0.6	8.5	-2.6						
Commerce de gros et de détail, restaurants et hôtels	-5.2	0.2	8.0	0.3	0.8	1.4						
Transport, entreposage et communications	4.8	6.9	5.5	0.3	-0.6	0.7						
Services financiers, assurances, services immobiliers et services fournis aux entreprises	0.4	2.7	1.4	-1.3	-1.0	1.3						
Services collectifs, sociaux et personnels	-1.1	2.3	3.8	2.2	1.1	-0.3						
<i>Pour mémoire :</i>							<i>Memorandum item :</i> Dépenses de R-D en % du PIB					
Secteur public	0.4	2.3	3.0	2.0	0.4	0.2						
							1.10	1.63	1.91	2.02		

Source : Statistics Denmark, *Statistisk Tiårsoversigt 1998*; OCDE.

Tableau A5. Indicateurs du marché du travail

	Pic ¹	Creux ¹	1980	1990	1994	1995	1996	1997
A. Évolution du chômage								
Taux de chômage (chômeurs enregistrés)								
Total	1993 = 12.4	1980 = 7.0	7.0	9.7	12.2	10.4	8.9	7.9
Hommes	1993 = 11.3	1986 = 6.1	6.6	8.4	11.0	9.0	7.8	6.7
Femmes	1993 = 13.7	1980 = 7.6	7.6	11.3	13.6	12.0	10.1	9.4
Jeunes (16-24 ans)	1993 = 12.0	1997 = 4.9	10.3	10.2	11.0	8.5	6.5	4.9
Taux de chômage (enquêtes)			6.6	8.3	8.0	7.0	6.8	5.4
Nombre de personnes en chômage (en pourcentage de la population active)			22.8	25.3	28.1	27.0	26.3	24.3
Degré moyen de chômage pour les personnes touchées par le chômage, % ²			30.1	36.9	42.0	36.8	32.5	31.6
Taux de chômage par niveau d'éducation chez les 16-66 ans								
Sans éducation professionnelle				11.3	14.6	12.0	9.9	8.8
Enseignement secondaire de base				11.9	14.1	11.8	10.4	8.6
Enseignement secondaire complet				7.6	10.0	8.1	7.0	6.3
Enseignement supérieur de cycle court				5.5	6.6	5.4	4.7	4.7
Enseignement supérieur de cycle moyen				3.4	4.6	3.6	3.1	3.2
Enseignement supérieur de cycle long				4.9	6.4	5.2	4.3	4.4
B. Caractéristiques structurelles								
Taux de participation, % ³								
Total			81.0	82.4	78.8	79.5	79.5	79.8
Hommes			89.0	87.1	83.7	85.6	85.3	85.2
Femmes			70.0	77.6	73.8	73.3	73.6	74.2
Emploi, % de la population de 16-64 ans			74.5	75.4	72.4	73.9	74.0	75.4
Travailleurs indépendants, % de l'emploi total			10.1	8.9	9.1	8.6	8.4	..
Salariés à temps partiel, % de l'emploi total			23.2	23.3	21.2	21.6	21.5	22.3
Emploi (en millier « équivalent plein temps »)			2 479	2 606	2 521	2 555	2 588	2 646
Secteur public			693	771	770	771	786	803
Secteur privé			1 786	1 834	1 750	1 784	1 802	1 843

1. Taux de chômage danois maximal et minimal les plus récents sur la période 1980-1997.

2. Pourcentage de temps de travail normal passé au chômage.

3. Données d'enquête.

Source : Statistics Denmark, *Statistiske Efterretninger*; Eurostat; OCDE.

*Annexe II***Chronologie économique****1997****Avril**

Le gouvernement présente son plan «2005», exposant dans leurs grandes lignes les objectifs de politique économique à atteindre d'ici à 2005. Les principaux points sont les suivants : croissance annuelle de l'emploi supérieure à 1 pour cent – soit 240 000 emplois supplémentaires sur l'ensemble de la période – ce qui devrait ramener le taux de chômage à 5 pour cent et permettre une hausse du taux d'activité d'environ 4 points de pourcentage. L'accroissement de l'offre de main-d'œuvre sera rendue possible par une réduction du nombre de bénéficiaires de transferts, dont la proportion reviendra de 35½ à 26½ pour cent de l'emploi global. La dette extérieure devra être remboursée intégralement tandis que le ratio dette publique/PIB devra redescendre de 67 à 40 pour cent. Les émissions de CO₂ devront avoir diminué de 20 pour cent par rapport à leur niveau de 1988.

Mai

Le gouvernement conclut un accord avec les deux partis d'opposition de l'aile gauche au parlement en vue de restreindre la consommation privée pour éviter une surchauffe de l'économie et de poursuivre les objectifs environnementaux. Les principaux points de l'accord sont les suivants; réduction de 10 pour cent des tarifs des transports publics; assujettissement des propriétaires de voitures à une écotaxe assise sur la consommation de carburant; modification de l'imposition des véhicules transportant des marchandises, l'imposition unitaire étant remplacée par une imposition *ad valorem*; majoration de la taxe d'aéroport et augmentation du droit de timbre sur les transactions dans le secteur du logement, le droit passant de 700 à 1 200 couronnes danoises.

Une nouvelle loi sur l'assistance sociale contient, entre autres, des règles prévoyant un relèvement, de la limite d'âge, de 25 à 30 ans, en-dessous de laquelle la réinsertion sur le marché du travail au bout de treize semaines d'assistance sociale devient obligatoire.

Octobre

Le taux d'escompte, le taux des dépôts bancaires rémunérés à la Banque centrale, passe de 3¼ pour cent à 3½ pour cent.

Le gouvernement s'entend avec les partis d'opposition du centre droit sur un ensemble de mesures budgétaires pour 1998 qui vise à restreindre la consommation privée. Il est instauré une cotisation obligatoire de 1 pour cent au régime de pensions, ainsi qu'un dispositif d'épargne non imposable pour l'achat d'un logement, et le droit de timbre sur les transactions dans le secteur du logement est porté de 1.5 à 5 pour cent en cas

d'emprunts garantis par des fonds propres. Toutes ces mesures sont temporaires et seront levées à la fin de 1998.

ACHÈVEMENT de la privatisation de Danish Telecom avec la vente de la participation restante de l'État, de 34.4 pour cent, à une société américaine, Ameritech, pour une valeur de 21 milliards de couronnes danoises.

Décembre

Adoption du projet de loi budgétaire de 1998, qui contient, entre autres, les dispositions suivantes: alourdissement de la fiscalité indirecte; resserrement des critères de disponibilité pour les chômeurs qui sont obligés de chercher du travail en dehors de leur domaine professionnel précédent au bout de six mois et d'accepter un temps de trajet quotidien domicile-travail pouvant aller jusqu'à quatre heures; suppression des droits à payer pour la formation sur le marché du travail (AMU); extension de deux semaines du congé de paternité, qui est ainsi porté à quatre semaines au total.

1998

Mars

A la suite de l'élection générale, le gouvernement minoritaire formé de sociaux-démocrates et de sociaux-libéraux reste en place.

Conclusion des négociations salariales entre LO (Confédération des syndicats danois) et DA (Confédération patronale danoise) – couvrant le secteur manufacturier, le secteur du bâtiment et certains secteurs de services importants, soit environ 30 pour cent du marché du travail privé; il est prévu des relèvements de salaires d'environ 4 pour cent sur les deux années à venir. En particulier, l'accord prévoit une majoration de 0.9 point, en juillet 1998 et en juillet 1999, de la cotisation patronale au régime de pensions, l'octroi d'un jour de vacances supplémentaire et une augmentation de la rémunération minimale pendant les congés de maternité.

Avril

L'accord salarial négocié est rejeté par un vote syndical, avec 55 pour cent de non-votants, ce qui plonge le marché du travail dans le premier grand conflit depuis le milieu des années 80.

Mai

La Banque centrale relève le taux de rémunération des dépôts de $\frac{1}{2}$ point, puis le réduit de $\frac{1}{4}$ point, pour le fixer à $3\frac{3}{4}$ pour cent.

Après une grève de neuf jours ouvrables, le conflit du marché du travail est réglé par intervention de l'État, qui décide d'accorder deux jours de vacances supplémentaires et trois jours de congé en cas de maladie d'un enfant (deux jours sont accordés immédiatement et un troisième le sera en 1999) – les salariés qui ne prennent pas la totalité de ces journées ayant droit à un paiement en espèces équivalent. Le relèvement prévu de 0.9 point de pourcentage de la cotisation patronale au régime de pensions est ramené à 0.5 point tandis qu'un paiement patronal à l'assurance maladie, de création récente, est supprimé.

Le traité d'Amsterdam sur l'Union européenne est accepté lors d'un référendum général, avec 55 pour cent de oui.

Juin

L'accord annuel entre l'administration centrale et les collectivités locales sur les finances des administrations locales s'étend jusqu'à un horizon de quatre ans, le premier de ces accords couvrant la période 1999-2002. Les impôts sur le revenu perçus par les administrations locales resteront inchangés et les transferts globaux seront ajustés pour tenir compte d'une croissance des dépenses de consommation publique de 1 pour cent. D'autres relèvements des niveaux de services dépendront des gains de productivité. L'accord prévoit aussi des primes pour les allègements d'impôts.

L'ensemble de mesures «de Whitsun» visant à restreindre la consommation privée afin d'éviter une surchauffe de l'économie est adopté au parlement. Il contient une réforme fiscale dont les principaux volets seront mis en œuvre progressivement de 1998 à 2002 : réduction de la valeur fiscale des déductions au titre des paiements d'intérêts, le taux compris entre 40 et 46 pour cent étant ramené à un taux uniforme de 32 pour cent ; réduction des taux effectifs d'imposition marginale sur les bas salaires, les taux d'imposition marginale sur le revenu du travail étant réduit de non moins de 7 pour cent, avec abaissement du taux de retrait des subventions pour garde d'enfants. La cotisation obligatoire au régime de pensions, égale à 1 pour cent des salaires, est transformée en un impôt permanent et l'imposition sur le revenu des loyers fictifs est remplacée par un impôt équivalent sur la propriété prélevé par les collectivités locales. Une taxe proportionnelle de 26 pour cent sur le rendement des actifs des fonds de pensions et des compagnies d'assurance vie remplacera l'impôt «sur le taux d'intérêt réel» à partir de 2000, applicable aux rendements supérieurs à un taux réel de 3½ pour cent. Par ailleurs, des écotaxes supplémentaires sont prélevées sur l'essence, le fuel, l'électricité et le gaz naturel, produisant des recettes équivalent à ½ pour cent du PIB.

Août

Les objectifs du plan «2005» du gouvernement sont ajustés pour tenir compte de l'évolution économique observée depuis sa publication. Le principal écart par rapport aux objectifs initiaux est un report du remboursement intégral de la dette extérieure du fait que l'affaiblissement de la balance courante en 1997-98 permet seulement de ramener la dette extérieure à 10 pour cent du PIB d'ici à 2005.

Septembre

La Banque centrale relève le taux de rémunération des dépôts à 4¼ pour cent, et l'écart entre ce taux et le taux des prises en pension, qui était auparavant de ¼ point, passe à ¾ point.

Le gouvernement danois et la Banque centrale parviennent à un accord avec les ministres des Finances des pays de la zone euro et la Banque centrale européenne au sujet de la participation du Danemark au futur mécanisme de change (appelé MCE-bis) entre les États membres de l'UE n'appartenant pas à la zone euro et ceux de la zone euro. L'accord réduit à ±2¼ pour cent les fluctuations de taux de change autorisées autour de la parité centrale euro-couronne.

Octobre

La Banque centrale abaisse le taux des prises en pension de 0.35 point de pourcentage mais laisse le taux de rémunération des dépôts inchangé.

Le gouvernement propose une réforme du marché du travail dont les principaux points sont les suivants : réinsertion obligatoire des chômeurs au bout de douze mois d'inactivité (six mois pour les jeunes chômeurs quel que soit leur niveau de formation) ;

suppression d'une règle spéciale autorisant les personnes de 50 à 54 ans à recevoir des prestations d'assurance chômage pendant une période maximale de dix ans; réduction de la période totale de versement des prestations d'assurance chômage et de la période de réinsertion, ramenée de cinq à quatre ans. Par ailleurs, une réforme du régime d'assurance chômage sera mise en œuvre en 2000, qui prévoit, entre autres, une modification de la base de revenu utilisée pour les calculs des prestations.

Le gouvernement fait les propositions suivantes : *i*) une réforme des indemnités de logement individuel, dans le but de diminuer les dépenses de près de 10 pour cent en 2004 quand elle sera totalement appliquée; *ii*) une réforme du financement du logement social, qui n'aura plus comme seule source de financement les obligations indexées, en rendant les paiements des locataires indépendants du niveau du taux d'intérêt du moment et en les augmentant par rapport aux accords actuels.

Novembre

La Banque centrale abaisse le taux de rémunération des dépôts à 4 pour cent et le taux des prises en pension à $4\frac{1}{4}$ pour cent.

Un accord a été trouvé sur le projet de loi budgétaire de 1999 qui comprend les propositions de réforme du marché du travail et de la politique du logement. Les restrictions sur l'investissement dans le logement social et l'augmentation des droits de timbre sur les transactions dans le secteur du logement sont maintenues. Les modalités de départ à la retraite anticipée sont modifiées : si l'âge d'éligibilité à 60 ans est maintenu, des incitations fiscales sont introduites pour encourager les travailleurs à rester dans la population active jusqu'à 65 ans, l'âge normal de la retraite (auparavant 67 ans). Les critères d'accès sont renforcés et une prime d'assurance séparée pour la retraite anticipée est introduite pour les membres des fonds d'assurance chômage. Les pensionnés âgés sont encouragés à continuer de travailler, la compensation pour les revenus du travail étant abaissée dans leur pension de base (non capitalisée).

Décembre

La Banque centrale abaisse le taux de rémunération des dépôts à $3\frac{1}{2}$ pour cent et le taux des prises en pension à 3.95 pour cent.

STATISTIQUES DE BASE :
COMPARAISONS INTERNATIONALES

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES

	Unités	Période de référence ¹	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Répub. tchèque	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce
Population												
Total	Milliers	1996	18 289	8 060	10 157	29 964	10 316	5 262	5 125	58 380	81 877	10 465
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	2	96	333	3	131	122	15	106	229	79
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	1.3	0.6	0.3	1.3	0	0.3	0.4	0.5	3	0.5
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	8 344	3 737 (94)	3 675 (95)	13 676	4 918	2 593	2 087	21 951	35 360	3 824 (95)
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.1	7.2 (94)	2.5 (95)	4.1	6.3	4	7.1	4.6	3.3	20.4 (95)
Industrie	% de l'ECN	1996	22.5	33.2 (94)	26.7 (95)	22.8	42	27	27.6	25.9	37.5	23.2 (95)
Services	% de l'ECN	1996	72.4	59.6 (94)	71.4 (95)	73.1	51.7	69	65.3	69.5	59.1	56.4 (95)
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	398.9	228.7	268.2	579.2	56.2	174.9	125.1	1 536.6	2 353.5	91.2 (95)
Par habitant	\$EU	1996	21 812	28 384	26 409	19 330	5 445	33 230	24 420	26 323	28 738	8 722 (95)
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	372.7	172.4	222	645.1	..	118	96.7	1 198.6	1 736.1	133.5
Par habitant	\$EU	1996	20 376	21 395	21 856	21 529	..	22 418	18 871	20 533	21 200	12 743
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	3.9	1.6	1.2	2.2	2	2.2	1.6	1.2	1.4	1.3 (95)
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
% du PIB		1996	20.3	23.8	17.3	17.7	33	16.7	16.1	17.4	20.6	17 (95)
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	10.2 (95)	8.8 (95)	7.5 (95)	6.6	..	7.9 (95)	6.4 (95)	7.8	7.6	7.7 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	4.6 (95)	5.9 (95)	4.6 (95)	5.4	..	3.2 (95)	3.5 (95)	4.4	7.3	3.3 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	5.6	2.1	0.3	2.2	9.4	2	-4.1	-1.5	0.2	0.5 (95)
Taux d'épargne brute⁴												
% du PIB		1996	18	21.9	22.2	17.8	..	17.6	19.6	18.7	20	16 (95)
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	17	19.8	14.5	18.7	21.5	25.2	21.9	19.4	19.8	20.8 (95)
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	35.6	48.6	52.2	45.8	..	59.6	55.9	50.9	46.6	52.1
Ressources courantes	% du PIB	1995	34.9	47.4	49.9	42.7	..	58.1	52.8	46.9	45.9	45
Apports nets d'aide publique au développement												
% du PNB		1995	0.36	0.33	0.38	0.38	..	0.96	0.32	0.55	0.31	0.13
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	12 596	12 152	13 793	12 959	..	12 027	10 282	12 506	12 244	9 473
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	460	433	416	466	282	312	368	430	488	199
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	496	466	449	576	209	604	551	547	483 ⁸	478
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	489	479	453	618	476	538	504	412	559	202
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.2 (91)	2.7	3.7 (94)	2.2	2.9	2.9 (94)	2.8	2.9	3.4	3.9 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	5.7	5.4	7.6 (94)	6.3 (94)	7.7	5.5	4	5.8 (94)	5.3	8.1
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	1.7	5.2	2.7	2.4	..	3.2	3.8	2.6	4.2	11.8
Prix à la consommation	%	1996	2.4	2.9	2.2	1.4	11.9	1.9	1.5	2	3.1	11.6
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	60 288	57 870	170 223 ⁷	202 320	21 910	51 030	40 576	288 450	521 263	11 501
En pourcentage du PIB	%	1996	15.1	25.3	63.5	34.9	39	29.2	32.4	18.8	22.1	12.9 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.5	7.1	7.6	9.7	..	6.2	12.1	6.3	5.4	5.8
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	61 374	67 376	160 917 ⁷	170 931	27 721	44 987	30 911	271 348	455 741	27 402
En pourcentage du PIB	%	1996	15.4	29.5	60	29.5	49.3	25.7	24.7	17.7	19.4	30.4 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.7	5.9	5.9	7.7	..	5.6	7.3	3.9	3.3	6.6
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	10 107	15 901	11 789 ⁷	14 202	8 590	9 834	4 810	18 635	57 844	12 171
		1996	2	2.8	0.9	1	..	2.6	1.9	0.8	1.5	5.3

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Hongrie	Islande	Irlande	Italie	Japon	Corée	Luxembourg	Mexique	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande
Population												
Total	Milliers	1996	10 193	270	3 621	57 473	125 864	45 545	418	96 582	15 494	3 640
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	77	3	52	191	333	458	161	48	380	14
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	-0.3	1.1	0.2	0	0.4	1	1.3	2	0.6	1.1
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	3 605	142	1 307	20 036	64 860	20 764	212 (95)	32 385 (95)	6 983	1 688
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	8.4	9.2	10.7	7	5.5	11.6	2.8 (95)	23.5 (95)	3.9	9.5
Industrie	% de l'ECN	1996	33	23.9	27.2	32.1	33.3	32.5	30.7 (90)	21.7 (95)	22.4	24.6
Services	% de l'ECN	1996	58.6	66.2	62.3	60.9	61.2	55.9	66.1 (90)	54.8 (95)	73.8	65.9
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	43.7 (95)	7.3	70.7	1 214.2	4 595.2	484.8	17	329.4	396	65.9
Par habitant	\$EU	1996	4 273 (95)	27 076	19 525	21 127	36 509	10 644	40 791	3 411	25 511	18 093
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	..	6.3	68.8	1 148	2 924.5	618.5	13.5	751.1	324.5	63.6
Par habitant	\$EU	1996	..	23 242	18 988	19 974	23 235	13 580	32 416	7 776	20 905	17 473
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-2.4 (95)	1.5	7.1	1	1.5	7.1	4.8	1.7	2.3	3.7
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
% du PIB		1996	19.3 (95)	17.5	17.2	17	29.7	36.8	20.8	18	19.7	20.9
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	..	6.7	5.5 (95)	8.8	10.1 (95)	13	..	8.8	9.4	10
Construction de logements	% du PIB	1996	..	3.9	4.9 (95)	4.5	5.3 (95)	7.6	..	4.7	5	5.6
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-0.9 (95)	-1.4	6	-1.4	1.3	6.9	0.2	-0.7	2.2	9.6
Taux d'épargne brute⁴												
% du PIB		1996	..	15.6	21.7	20.5	31.4	34.2	37.5	22.7	25.7	16
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	24.9 (95)	20.8	14.1	16.4	9.7	10.6	13.6	9.7 ¹⁰	14	14.4
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	..	35.1	39.2 (94)	49.5	28.5	15.1	..	..	51.8	..
Ressources courantes	% du PIB	1995	..	36	39.3 (94)	44.5	32	25.1	..	..	50	..
Apports nets d'aide publique au développement												
% du PNB		1995	..	..	0.29	0.15	0.28	0.03	0.36	..	0.81	0.23
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	..	14 244	10 020	12 224	13 912	7 354	17 811	5 045	12 477	10 895
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	212	434	264	517	342	115	544	91	383	457
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	170	557	350	429	480	397	564	93	509	470
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	335	301	429	618	215	261	150	491	..
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	3.4	3.9 (94)	3.4	3.0 (94)	1.7	1.6 (92)	1.8 (94)	1.1	2.2 (93)	1.6
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	11	6.1	6.3	6.6 (94)	4.3	9	5.3 (94)	17 (94)	5.5	7.2 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	..	..	3.7	3.5	1.8	..	..	-1.6	2.4	1.5
Prix à la consommation	%	1996	23.2	2.6	2.2	4.5	0.7	5.3	2.4	19.7	2.5	2
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	15 674	1 891	48 416	250 842	411 067	129 715	..	96 000	203 953	14 316
En pourcentage du PIB	%	1996	35.9	26	68.5	20.7	8.9	26.8	..	29.1	51.5	21.7
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	8.9	4	14.8	8.2	5.5	12.5	..	17.6	8.9	8.2
Importations de marchandises, caf*	Millions de \$EU	1996	18 105	2 032	35 763	206 904	349 149	150 340	..	89 469	184 389	14 682
En pourcentage du PIB	%	1996	41.4	27.9	50.6	17	7.6	31	..	27.2	46.6	22.3
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.6	3.4	11.5	2.5	8	13.9	..	12.4	7.8	11.8
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6 812	316	5 706	31 954	150 663	23 670	..	13 514	18 615	4 140
		1996	..	1.9	1.9	1.9	5.2	..	..	1.8	1.2	3.4

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Norvège	Pologne	Portugal	Espagne	Suède	Suisse	Turquie	Royaume-Uni	États-Unis
Population											
Total	Milliers	1996	4 370	38 618	9 935	39 270	8 901	7 085	62 695	58 782	265 557
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	13	123	108	78	20	172	80	240	28
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	0.5	0.3	-0.1	0.2	0.6	0.8	2	0.3	1
Emploi											
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	2 110	14 977	4 475	12 394	3 963	3 803	20 895	26 088	126 708
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.2	22.1	12.2	8.7	2.9	4.5	44.9	2	2.8
Industrie	% de l'ECN	1996	23.4 (95)	31.7	31.4	29.7	26.1	27.7	22	27.4	23.8
Services	% de l'ECN	1996	71.5 (95)	46.2	56.4	61.6	71	67.4	33.1	71	73.3
Produit intérieur brut (PIB)											
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	157.8	117.9 (95)	103.6	584.9	251.7	294.3	181.5	1 153.4	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	36 020	3 057 (95)	10 425	14 894	28 283	41 411	2 894	19 621	27 821
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	106.7	..	130.1	587.2	171.4	180.6	383.3	1 095.5	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	24 364	..	13 100	14 954	19 258	25 402	6 114	18 636	27 821
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	4.1	2.2 (95)	1.5	1.3	1	0.1	4.4	2.2	2.8
Formation brute de capital fixe (FBCF)											
	% du PIB	1996	20.5	17.1 (95)	24.1	20.1	14.8	20.2	25	15.5	17.6
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	8.4	..	11.7 (93)	6.1 (95)	7.9	9.3	11.9	7.6	8.3 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	2.6 (94)	..	5.2 (93)	4.3 (95)	1.9	11 ⁹	8.4 (95)	3	4.1 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	2.8	5.4 (95)	2.2	-1	-2.6	-0.8	6.9	1.3	6.9
Taux d'épargne brute⁴											
	% du PIB	1996	29.9	..	21.6	20.7	16	27.1	22.3	14.6	16.6
Ensemble des administrations publiques											
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	20.5	16.9 (95)	18.5	16.3	26.2	14.3	11.6	21.1	15.6
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	45.8	..	42.5 (93)	41.2	63.8	47.7	..	42.3 (94)	34.3
Ressources courantes	% du PIB	1995	50.9	..	39.8 (93)	37.9	57.5	53.8	..	37.2 (94)	32.1
Apports nets d'aide publique au développement											
	% du PNB	1995	0.87	..	0.27	0.24	0.77	0.34	0.07	0.28	0.1
Indicateurs du niveau de vie											
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	11 593	..	8 522	9 339	10 096	15 632	4 130	11 865	18 908
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	381	186	357	351	406 (93)	451	47	372	565
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	554	131	350	371	683	597	201	489	602
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	298	190	400	470	400	176	435	816
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.8	2.3	3	4.1 (93)	3.1	3.1 (94)	1.2	1.6 (94)	2.6 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	4	13.6	7.4	6 (94)	4	5	46.8 (94)	6.2 (94)	8 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)											
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	3.2	..	..	5.8	4.8	..	..	4.9	2.7
Prix à la consommation	%	1996	1.9	..	5.6	4.7	2.7	2.2	81.6	2.7	2.9
Commerce extérieur											
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	49 576	24 417	24 614	102 067	84 836	79 581	23 301	259 941	625 075
En pourcentage du PIB	%	1996	31.4	20.7	23.8	17.5	33.7	27	12.8	22.5	8.5
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.8	..	8.6	11.2	9	5.3	11.1	7	8.2
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	35 575	37 185	35 192	121 838	66 825	78 052	43 094	287 033	795 289
En pourcentage du PIB	%	1996	22.5	31.5	34	20.8	26.5	26.5	23.7	24.9	10.8
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	6.9	..	6.1	5.5	6	3.2	15.1	6.5	10.3
Réserves officielles totales⁶											
	Millions de DTS	1996	18 441	12 409	11 070	40 284	13 288	26 727	11 430	27 745	44 536
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6.2	..	3.8	4	2.4	4.1	3.2	1.2	0.7

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 99 13 2 P) ISBN 92-64-26977-0 – n° 50446 1999
ISSN 0304-3363