

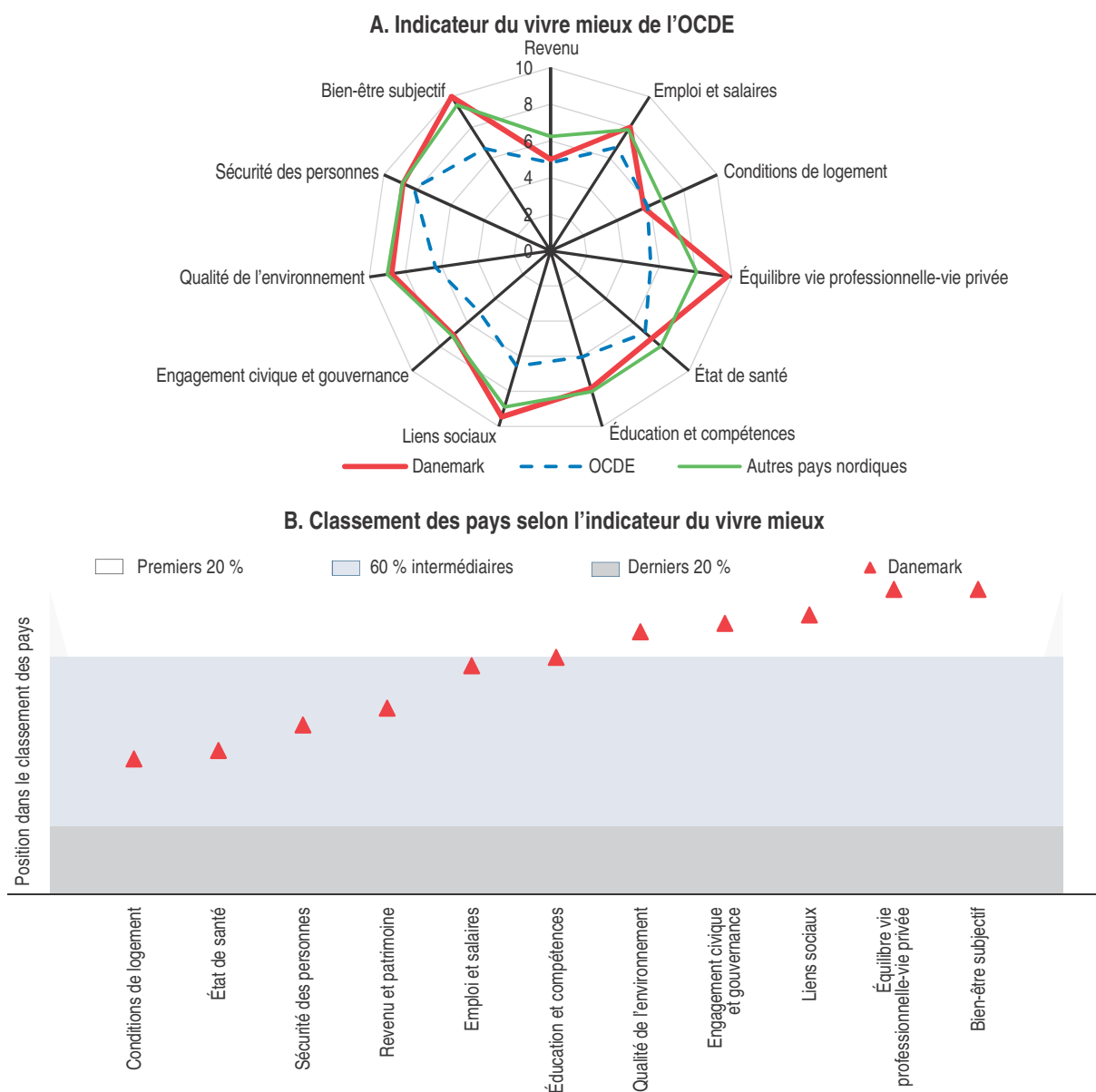
Évaluation et recommandations

- *Les perspectives économiques se sont récemment améliorées*
- *Les conditions monétaires sont très accommodantes*
- *La politique budgétaire est viable à long terme mais les stabilisateurs automatiques pourraient jouer plus librement*
- *Concilier inclusivité, incitations au travail et durabilité dans une société vieillissante*
- *Des politiques efficaces et économes pour gérer les pressions environnementales*

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

La population danoise jouit d'un niveau de vie matériel élevé ainsi que d'un vaste système de protection sociale, et obtient de bons résultats pour diverses dimensions du bien-être (graphique 1). L'économie est enfin sur le point de se redresser après une

Graphique 1. **Le Danemark obtient de bons résultats à l'aune de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE**



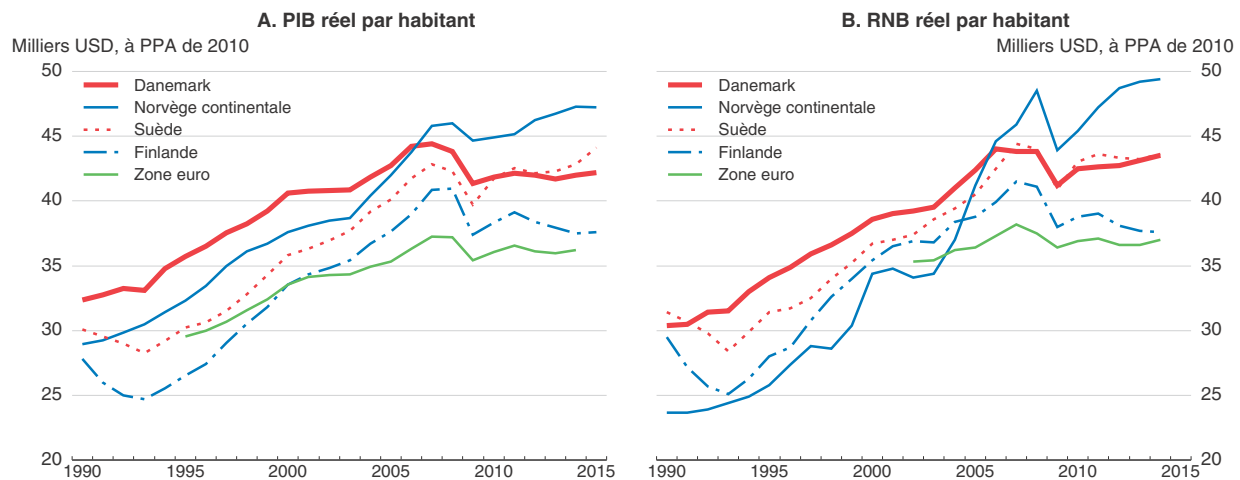
Source : OCDE, Indicateur du vivre mieux 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933352227>


récession prolongée, et les ménages bénéficient de la croissance de l'emploi dans le secteur privé et de la progression des revenus réels. Le chômage est bas et le « modèle nordique », qui conjugue mécanismes de marché propices aux gains d'efficacité, services publics de haute qualité et vaste système de protection sociale, fonctionne toujours bien.

Néanmoins, pendant la récession mondiale, l'économie a perdu du terrain par rapport aux autres pays de l'OCDE, en particulier vis-à-vis des pays comparables de la région, en termes de produit intérieur brut (PIB) par habitant. À l'aune d'autres indicateurs, tels que le revenu national brut (RNB) qui intègre les revenus en provenance de l'étranger, le Danemark a obtenu de meilleurs résultats (graphique 2). De surcroît, l'amélioration constante des termes de l'échange a gonflé les revenus intérieurs. La faible croissance de la productivité, qui constituait un problème majeur avant la récente récession, continue de peser sur les perspectives économiques à long terme, et les conditions monétaires accommodantes qui prévalent actuellement contribuent au risque de formation de déséquilibres intérieurs, notamment via le marché du logement.

Graphique 2. **La croissance du PIB a été faible, mais le Danemark a obtenu de meilleurs résultats à l'aune d'autres mesures**



Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352239>

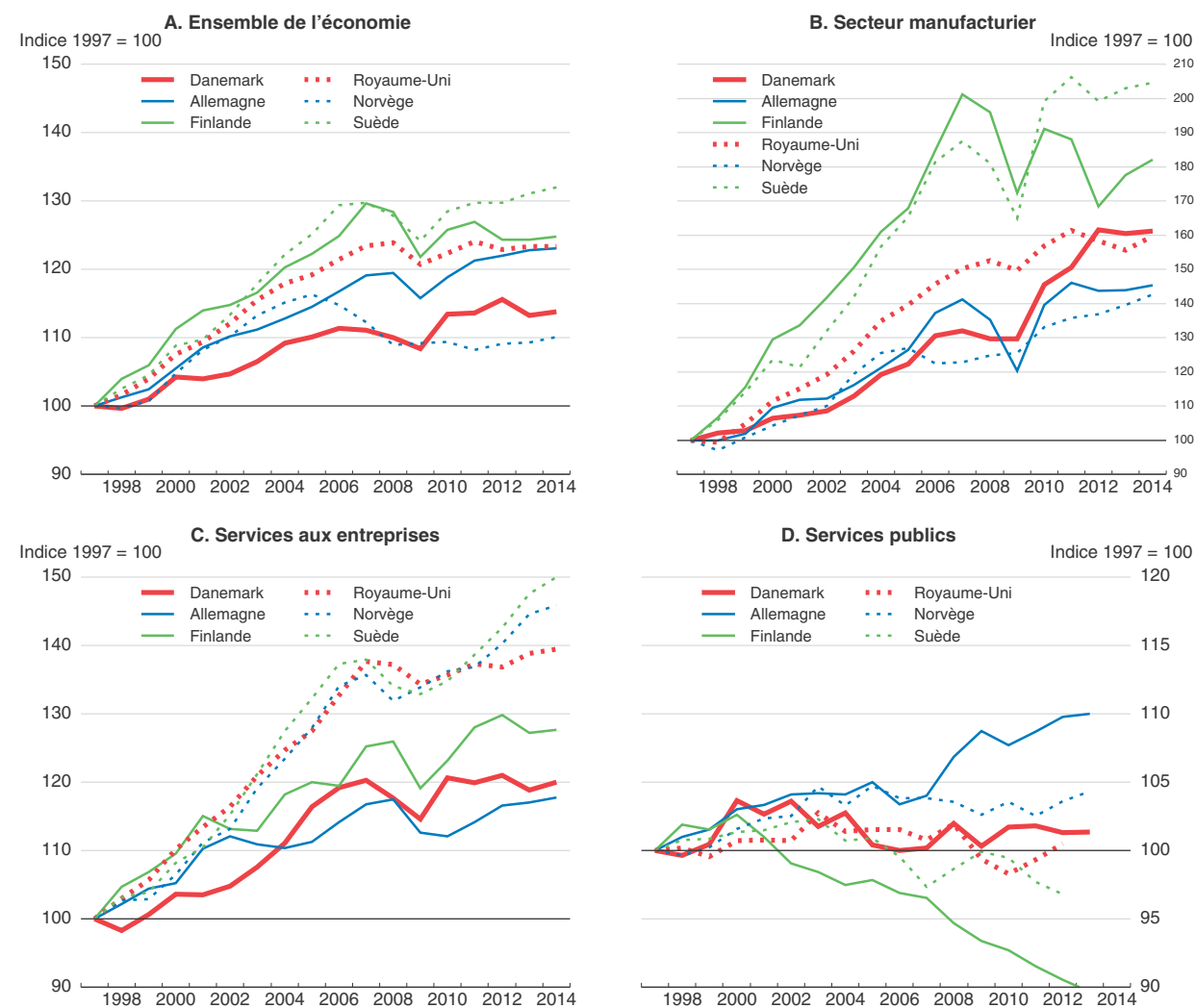
Dans ce contexte, les principaux messages de la présente *Étude* sont les suivants :

- *Atténuer les risques de formation de déséquilibres intérieurs.* Maintenant que se confirme le redressement de l'économie après l'effondrement des prix de l'immobilier qu'elle a connu, et avant que ne réapparaissent des déséquilibres, il est temps de prendre des mesures pour renforcer la stabilité financière et stabiliser le marché du logement. Une période prolongée de taux d'intérêt bas, et même négatifs depuis peu, est susceptible de déclencher un nouveau cycle de forte expansion et de récession, à politiques inchangées.
- *Préserver le système de protection sociale.* Le niveau de protection sociale est élevé, mais son coût l'est aussi. Lever les obstacles à l'emploi pour tous les bénéficiaires de prestations disposant d'une certaine capacité de travail rendrait la croissance plus inclusive et améliorerait la viabilité du système de protection sociale à long terme.


Malgré un environnement des entreprises porteur, l'économie danoise, et plus particulièrement les services aux entreprises, ont pâti d'une faible productivité du travail depuis la seconde moitié des années 90 (graphique 3). Le boom du logement de la fin des années 2000 a contribué à une mauvaise affectation des ressources dans l'économie, et il est probable que cette situation perdure dans une certaine mesure, compte tenu de l'ampleur du secteur financier et des avantages de salaire qui le caractérisent. Le Danemark n'est pas aussi bien intégré dans les chaînes de valeur mondiales (CVM) que certaines petites économies ouvertes comparables, et un niveau relativement élevé d'investissements dans le capital intellectuel ne se traduit pas par les résultats escomptés (OCDE, 2014a). La croissance potentielle du Danemark oscillait entre 1 % et 2 % au cours de la dernière phase d'expansion économique des années 2000, et la crise financière l'a selon toute vraisemblance tirée vers le bas. La perte durable de production subie à moyen terme était estimée à 2.6 % en 2014 pour le Danemark (Ollivaud and Turner, 2014).

Graphique 3. **La croissance de la productivité est à la traîne**

Indices, échelles diverses



Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352241>

La poursuite de l'amélioration du niveau de vie et du bien-être passe par une relance de la productivité et le maintien d'un niveau élevé d'emploi. Un certain nombre de mesures destinées à rehausser le taux d'activité ont d'ores et déjà été mises en œuvre avec succès, en particulier pour les seniors. Néanmoins, vu les laps de temps nécessaires, il est justifié de surveiller la situation de près et d'intervenir en temps utile.

La question de la productivité figure parmi les priorités des pouvoirs publics depuis un certain temps. Suivant les recommandations d'une commission de la productivité créée à titre provisoire en 2012, une série de plans et de trains de mesures en faveur de la croissance ont été lancés. On peut notamment citer à cet égard la réduction de l'impôt sur les sociétés ; l'harmonisation avec les normes internationales ; le renforcement de l'indépendance du Conseil de la concurrence et de l'Autorité de protection des consommateurs ; la simplification des procédures de délivrance des permis de construire et l'ouverture accrue à la concurrence du secteur de la construction ; la levée des obstacles à l'entrée dans différents secteurs de services tels que l'immobilier et le pilotage maritime. Le train de mesures le plus récent, intitulé *Croissance et développement du Danemark*, lancé à la fin de 2015, contient plus d'une centaine de mesures détaillées. L'une des principales initiatives est de lever certaines restrictions applicables au commerce de détail, en particulier les règles relatives à la superficie des magasins et à leur site d'implantation, prévues dans la loi d'urbanisme. Ce train de mesures prévoit également l'obligation d'estimer désormais le coût de tous les projets de loi pour les entreprises et la concurrence.

Ces mesures sont bienvenues et nombre d'entre elles avaient été préconisées dans de précédentes *Études* où la question de la productivité avait fait l'objet d'un examen approfondi (encadré 1). Comme prévu, la mise en œuvre des réformes et la publication régulière d'informations sur les progrès accomplis doivent se poursuivre. Le gouvernement précédent avait présenté un objectif chiffré global de la contribution attendue des mesures en faveur de la productivité à la croissance du PIB à l'horizon 2020. L'actuel gouvernement devrait réintroduire des objectifs chiffrés globaux pour mesurer l'incidence des mesures en faveur de la productivité sur le PIB. Dans certains domaines, il a été convenu de procéder à des analyses complémentaires et il serait bon qu'elles soient réalisées (par exemple dans les industries de réseau), tandis que dans d'autres, les réformes pourraient aller plus loin (notamment dans le commerce de détail, les professions libérales et les pharmacies). Une récente étude de l'OCDE renferme de nombreuses recommandations spécifiques destinées à améliorer le droit de la concurrence (OECD, 2015a). La législation en vigueur pourrait faire l'objet d'un examen axé sur les obstacles à la concurrence, fondé par exemple sur le *Manuel pour l'évaluation d'impact sur la concurrence* de l'OCDE.

Le développement continu des compétences est essentiel pour garantir la croissance future de la productivité. Une réforme de l'enseignement public au niveau du primaire et du premier cycle du secondaire (*Folkeskole*) est en cours de déploiement, dont les principaux axes sont la mise en place d'une journée scolaire plus longue et plus variée avec, notamment, une augmentation du nombre de cours et de la qualité de l'enseignement, l'amélioration du développement professionnel des enseignants, du personnel pédagogique et des chefs d'établissement et la simplification des règles et règlements. Enfin, une nouvelle instance, chargée d'analyser les questions de productivité et de coordonner l'action publique en faveur de la productivité et de la croissance, a été mise en place auprès du ministère des Finances, ce qu'il convient de saluer.

Encadré 1. Mesures à prendre pour relancer la croissance de la productivité

Les questions de productivité ont fait l'objet d'analyses approfondies dans les précédentes *Études* (OECD, 2014a ; 2009 ; 2006 ; 2005). Ces analyses ont montré qu'il était nécessaire de :

- Réduire les obstacles à l'entrée dans l'économie, notamment en assouplissant les règles applicables aux pharmacies, aux taxis et aux transports publics (OECD, 2005 ; 2009), ainsi que les dispositions relatives à la superficie et à l'emplacement des nouveaux magasins (OECD, 2005 ; 2009).
- Renforcer les politiques destinées à favoriser l'innovation, notamment en instaurant un meilleur équilibre entre financement par projet et financement par établissement, en veillant à ce que les financements publics soient accessibles aux jeunes entreprises dynamiques et en évaluant régulièrement l'efficacité des programmes publics en place (tels que les mécanismes de garantie de prêt, et le récent regroupement des programmes de financement de l'innovation) (OECD, 2014a).
- Améliorer les réseaux de formation des investisseurs providentiels et la culture entrepreneuriale, notamment parmi les femmes, via les médias et le système d'enseignement (OECD, 2014a).
- Mieux utiliser les compétences, en renforçant le cadre d'évaluation de l'enseignement primaire et secondaire, auquel devraient être intégrées les évaluations des enseignants et des chefs d'établissement, en faisant en sorte que le système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) devienne plus attractif pour les jeunes, en améliorant les résultats du système de formation des adultes et en renforçant l'efficacité des politiques actives du marché du travail (OECD, 2014a).

Les perspectives économiques se sont récemment améliorées

La croissance du PIB a été faible ces dernières années (tableau 1) et le recul de la production de pétrole en mer du Nord continue de peser sur l'activité. Un environnement globalement porteur a contribué aux créations d'emplois généralisées dans le secteur privé et au recul du taux de chômage depuis 2011, malgré une croissance modeste du PIB aux prix du marché (graphique 4). La consommation privée est toujours soutenue par la solidité du marché du travail, des conditions monétaires extrêmement accommodantes, le redressement du patrimoine résidentiel et le bas niveau des prix de l'énergie. Les exportations, qui ont tiré la reprise au cours des années précédentes, ont connu une baisse de régime en 2015, due en partie à un ralentissement en Europe et en Asie. Néanmoins, l'excédent des paiements courants mesuré en pourcentage du PIB est un des plus amples de l'OCDE.

La croissance économique devrait se stabiliser en deçà de 1 % en 2016 et monter à un peu moins de 2 % en 2017, lorsque l'économie sera proche du plein emploi. L'activité sera étayée par une augmentation des investissements et un renforcement des échanges mondiaux. Selon des estimations, la consommation devrait se redresser, mais elle sera freinée par la nécessité de réduire encore la dette des ménages. Compte tenu de la nécessité d'assainir les finances publiques – et de ramener le déficit structurel actuel au moins à un solde en équilibre à l'horizon 2020 – tant l'investissement que la consommation du secteur public enregistrent une croissance faible. L'inflation est nettement inférieure à 1 %, compte tenu de la baisse des prix de l'énergie et de la modération persistante de la croissance des

Tableau 1. **Indicateurs et prévisions macroéconomiques**
Variation annuelle en pourcentage, sauf indication contraire, volumes aux prix de 2010

	2012 milliards DKK prix courants	2013	2014	2015	2016	2017
PIB	1 883	-0.2	1.3	1.2	1.0	1.8
Consommation privée	909	-0.1	0.5	2.1	1.8	1.9
Consommation publique	502	-0.7	0.2	0.6	0.3	0.6
Formation brute de capital fixe	357	1.1	3.4	1.2	1.4	2.8
<i>dont :</i>						
<i>Logement</i>	77	-1.1	3.1	-0.5	0.4	4.0
<i>Entreprises</i>	210	2.4	2.1	2.6	2.3	3.4
<i>Administrations publiques</i>	70	-0.4	7.4	-1.0	-0.1	-0.1
Demande intérieure finale	1 767	0.0	1.0	1.5	1.3	1.7
Variation des stocks ¹	13	-0.2	0.2	-0.3	0.2	0.0
Demande intérieure totale	1 780	-0.2	1.3	1.2	1.4	1.7
Exportations de biens et services	1 009	0.9	3.1	-1.0	0.0	2.9
Importations de biens et services	906	1.1	3.3	-1.4	0.7	2.8
Solde extérieur ¹	102	-0.1	0.1	0.1	-0.3	0.2
<i>Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire) :</i>						
PIB potentiel		0.6	0.7	0.8	0.8	0.8
Écart de production ²		-2.7	-2.1	-1.7	-1.5	-0.5
Emploi		-0.0	1.0	1.4	1.2	0.9
Taux de chômage ³		7.0	6.5	6.2	6.1	6.1
Déflateur du PIB		1.4	0.8	1.0	1.1	1.6
Indice des prix à la consommation (IPC)		0.8	0.6	0.5	0.4	1.5
IPC sous-jacent (hors produits alimentaires et énergie)		1.2	0.9	1.3	1.0	1.4
Taux d'épargne brut des ménages ⁴		1.2	-2.8	6.8	8.1	7.8
Solde des paiements courants ⁵		7.1	7.7	7.0	7.1	7.2
Solde budgétaire des administrations publiques ⁵		-1.1	1.5	-2.1	-2.5	-2.1
Dettes brutes des administrations publiques ⁵ (définition de Maastricht)		44.7	44.8	40.2	42.4	44.3
Dettes nettes des administrations publiques ⁵		4.0	4.9	5.5	7.8	9.6
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne		0.3	0.3	-0.1	-0.1	-0.1
Rendement des obligations d'État à 10 ans, moyenne		1.7	1.3	0.7	0.7	0.8

1. Contribution aux variations du produit intérieur brut (PIB) en volume.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage de la population active.

4. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

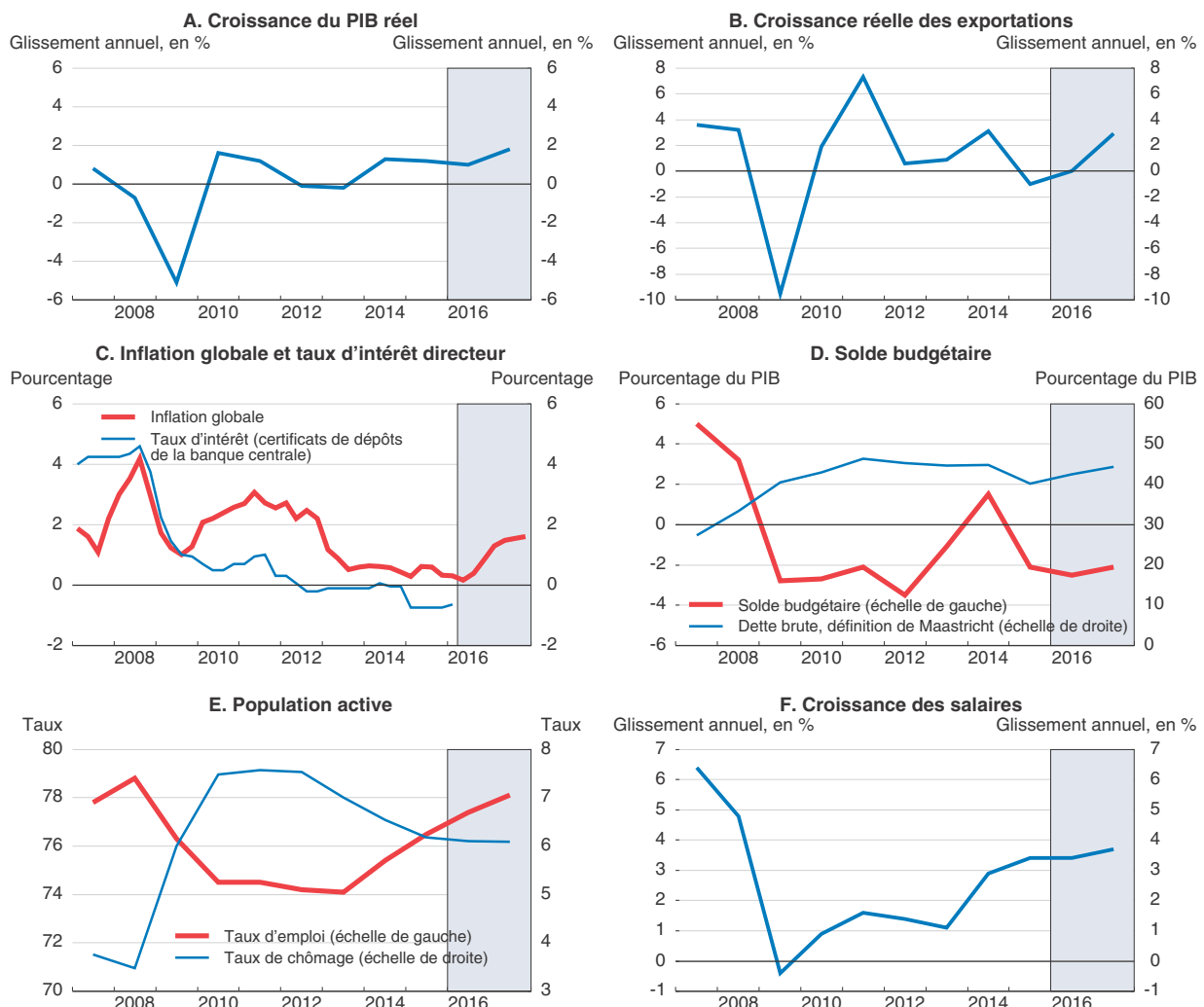
5. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données STEP de l'OCDE, n° 99.


salaires. Néanmoins, l'inflation sous-jacente a commencé à augmenter lentement cette année, quoique à partir d'un bas niveau, et s'établissait à 1 % en 2015. Ce redressement est dû à la hausse des prix des importations, liée à la faiblesse de la monnaie danoise (Danmarks Nationalbank, 2015a). L'inflation devrait se renforcer légèrement vers la fin de la période considérée, les effets de la baisse des cours du pétrole se dissipant et les tensions continuant de s'accroître progressivement sur le marché du travail.

Le solde des paiements courants tourne autour d'un niveau sans précédent de 7 %-8 % du PIB, le solde des échanges de biens et services et le solde des revenus d'investissements contribuant à cet excédent (graphique 5). Cela tient dans une certaine mesure à la situation conjoncturelle (compte tenu de la faiblesse des ratios d'investissement et de consommation), mais les facteurs sous-jacents à cette situation sont essentiellement liés au niveau élevé de l'épargne brute du secteur privé (qui correspond dans une large mesure au deuxième pilier du système de retraite) et au

Graphique 4. Évolutions macroéconomiques récentes



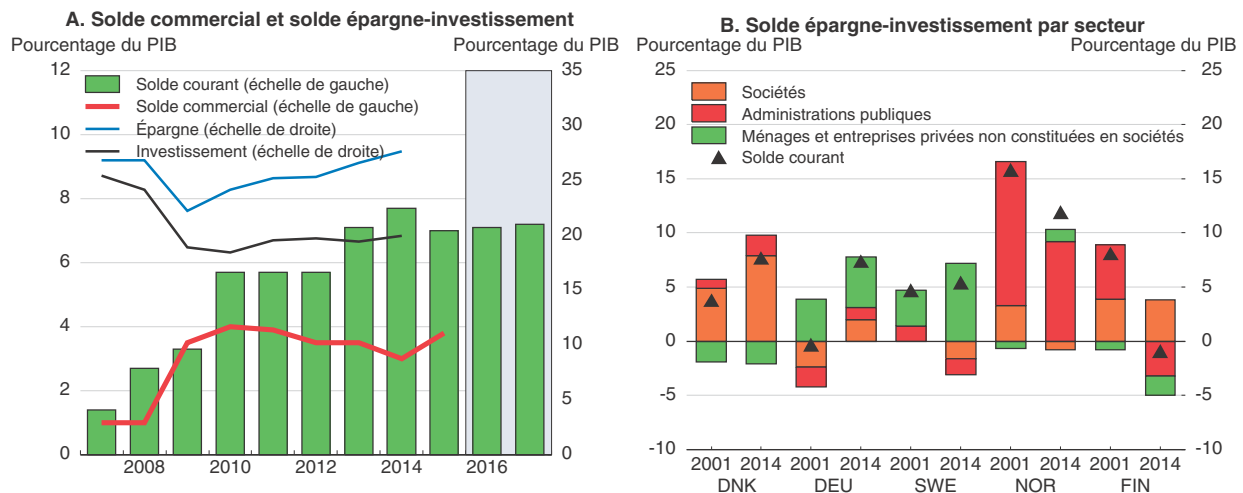
Source : Base de données STEP de l'OCDE, n° 99 ; Banque nationale du Danemark.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352252>

rendement positif des avoirs extérieurs. D'après des estimations nationales, le solde structurel des paiements courants – c'est-à-dire le solde qui serait observé en cas de comblement de l'écart de production et de normalisation de la consommation et de l'investissement – est de 4-5 % du PIB environ (Danmarks Nationalbank, 2015a).

L'atonie persistante des échanges liée au ralentissement des marchés émergents, notamment de la Chine, ou à la croissance décevante de la zone euro représente le principal risque à la baisse pour les exportations. Des turbulences sur les marchés de capitaux, qu'elles soient d'envergure mondiale ou régionale, peuvent avoir des effets d'entraînement sur l'économie danoise, compte tenu de la taille et de l'ouverture du secteur financier. Le statut de valeur refuge de la couronne danoise peut se traduire par des entrées de capitaux considérables, comme celles observées au début de 2015, où le bilan de la banque centrale a pris une ampleur supérieure à 30 % du PIB (graphique 6). Sur le plan

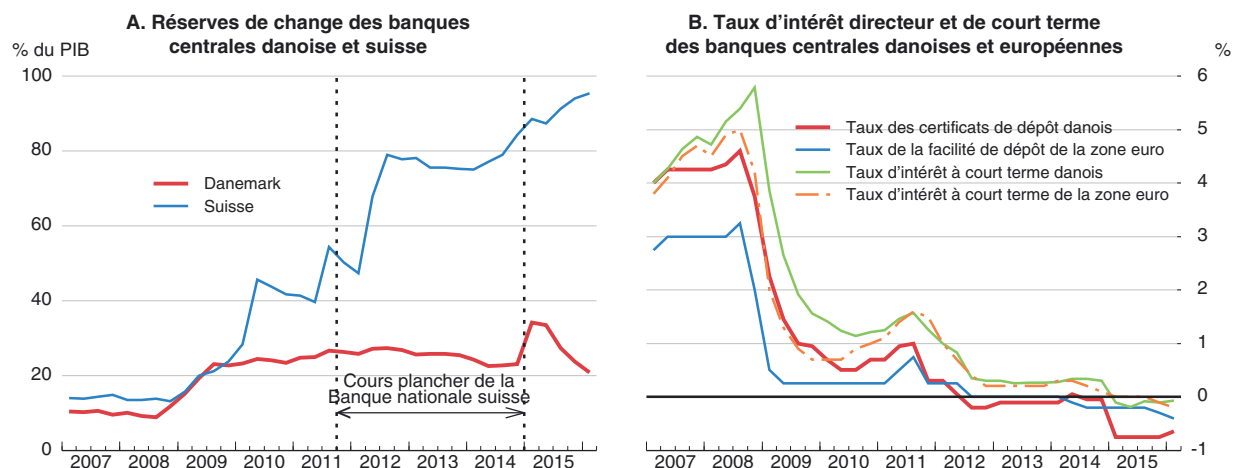
Graphique 5. Le solde des paiements courants est à un sommet historique



Sources : Base de données STEP de l'OCDE, n° 99 ; Base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933352266>

Graphique 6. Réserves de change des banques centrales danoise et suisse



Sources : Banque nationale du Danemark ; Banque nationale suisse et Banque centrale européenne.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933352279>

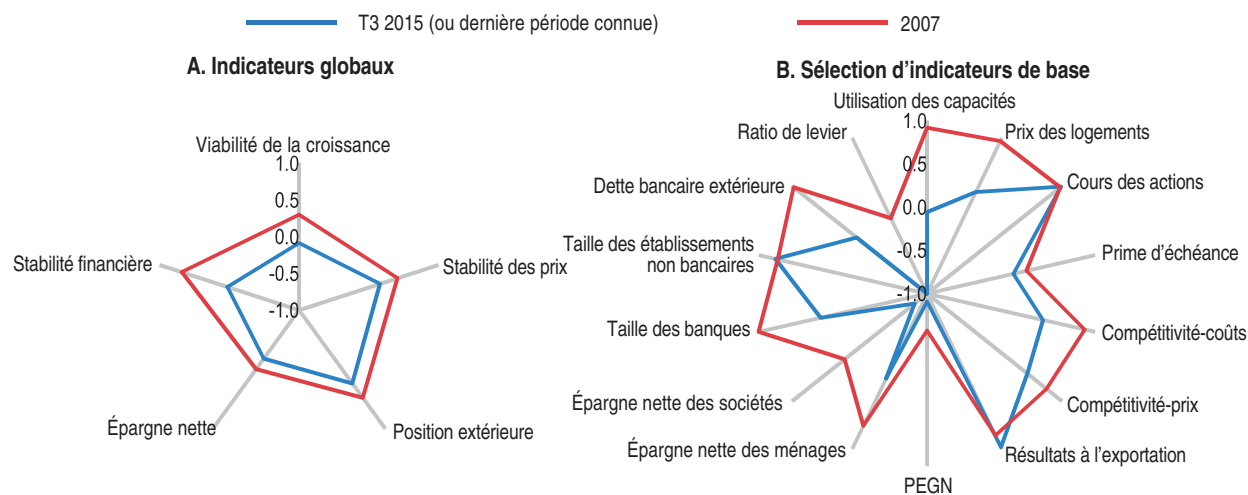
interne, une réduction plus poussée de la dette des ménages danois affaiblirait la demande intérieure à court terme, mais elle ouvrirait des perspectives de renforcement de la consommation et de l'investissement par la suite. L'orientation très expansionniste de la politique monétaire, conjuguée à la hausse des prix de l'immobilier, pourrait simuler la demande intérieure, mais elle est également susceptible de déboucher sur une nouvelle alternance de forte expansion et de récession dans le secteur du logement (encadré 2). Les indicateurs de vulnérabilité macrofinancière se sont améliorés sensiblement depuis 2007 (graphique 7).

Encadré 2. Chocs susceptibles d'influer sur les performances économiques

Facteur de vulnérabilité	Effets possibles
Remise en cause de la libre circulation des biens et des travailleurs dans l'Union européenne (UE).	Le Danemark est une nation commerçante, et l'UE constitue la destination d'une forte proportion de ses exportations, l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suède étant ses principaux partenaires commerciaux. Toute mise en place d'obstacles aux échanges aurait par conséquent des répercussions. Le rétablissement des contrôles d'identité aux frontières de l'espace Schengen fait déjà peser des coûts supplémentaires sur les activités transfrontalières.
Endettement des ménages.	Les ménages danois figurent parmi les plus endettés de la zone OCDE, même s'ils détiennent par ailleurs un volumineux patrimoine retraite. La plupart des crédits hypothécaires sont assortis de taux d'intérêt variables, et les prêts à amortissement <i>in fine</i> et à intérêts échelonnés sont également chose courante. L'exposition des ménages aux risques de hausse des taux d'intérêt, de fluctuations des prix des logements et de pertes de revenu constitue donc un motif de préoccupation. Une répétition du cycle qu'a connu le secteur du logement en 2005-08 serait de nouveau préjudiciable à l'économie.


Graphique 7. Les facteurs potentiels de vulnérabilité macrofinancière ont diminué

Écart des indicateurs par rapport à leur niveau moyen de long terme (0) calculé en temps réel, les écarts maximums représentant la vulnérabilité la plus forte (+1) et les écarts minimums la vulnérabilité la plus faible (-1)



Note : On calcule chaque indicateur global de vulnérabilité macrofinancière en agrégeant (sous la forme d'une moyenne simple) des indicateurs de base normalisés. La viabilité de la croissance recouvre les indicateurs de base suivants : l'utilisation des capacités dans le secteur manufacturier, le nombre total d'heures travaillées divisé par la population d'âge actif (heures travaillées), la différence entre la croissance du PIB et la croissance de la productivité (écart de productivité), et un indicateur reflétant à la fois la longueur et la vigueur de la phase d'expansion consécutive au dernier point bas du cycle économique (durée de la croissance). La stabilité des prix recouvre les indicateurs de base suivants : la moyenne de l'inflation globale et de l'inflation sous-jacente (prix à la consommation), la moyenne du ratio prix des logements/loyers et du ratio prix des logements/revenu (prix des logements), l'indice des cours de toutes les actions danoises corrigé en fonction du PIB nominal (cours des actions), et la différence entre les taux d'intérêt des titres d'État à long terme et à court terme (prime d'échéance). La position extérieure recouvre les indicateurs de base suivants : la moyenne du taux de change effectif réel (TCER) fondé sur les coûts unitaires de main-d'œuvre et du TCER fondé sur l'indice des prix à la consommation (IPC) (compétitivité-coûts) ; les prix relatifs des biens et services exportés (compétitivité-prix) ; les résultats à l'exportation et la position extérieure globale nette (PEGN). L'épargne nette recouvre les indicateurs de base suivants : l'épargne nette des administrations publiques, celle des ménages et celle des sociétés. La stabilité financière recouvre les indicateurs de base suivants : la taille des banques mesurée en pourcentage du PIB ; la taille des établissements non bancaires mesurée en pourcentage du PIB, la dette bancaire extérieure en pourcentage du PIB, ainsi que leur capital social et leurs réserves en proportion de leurs engagements totaux (ratio de levier).

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur OCDE (2015), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données), décembre, et Thomson Reuters.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352280>

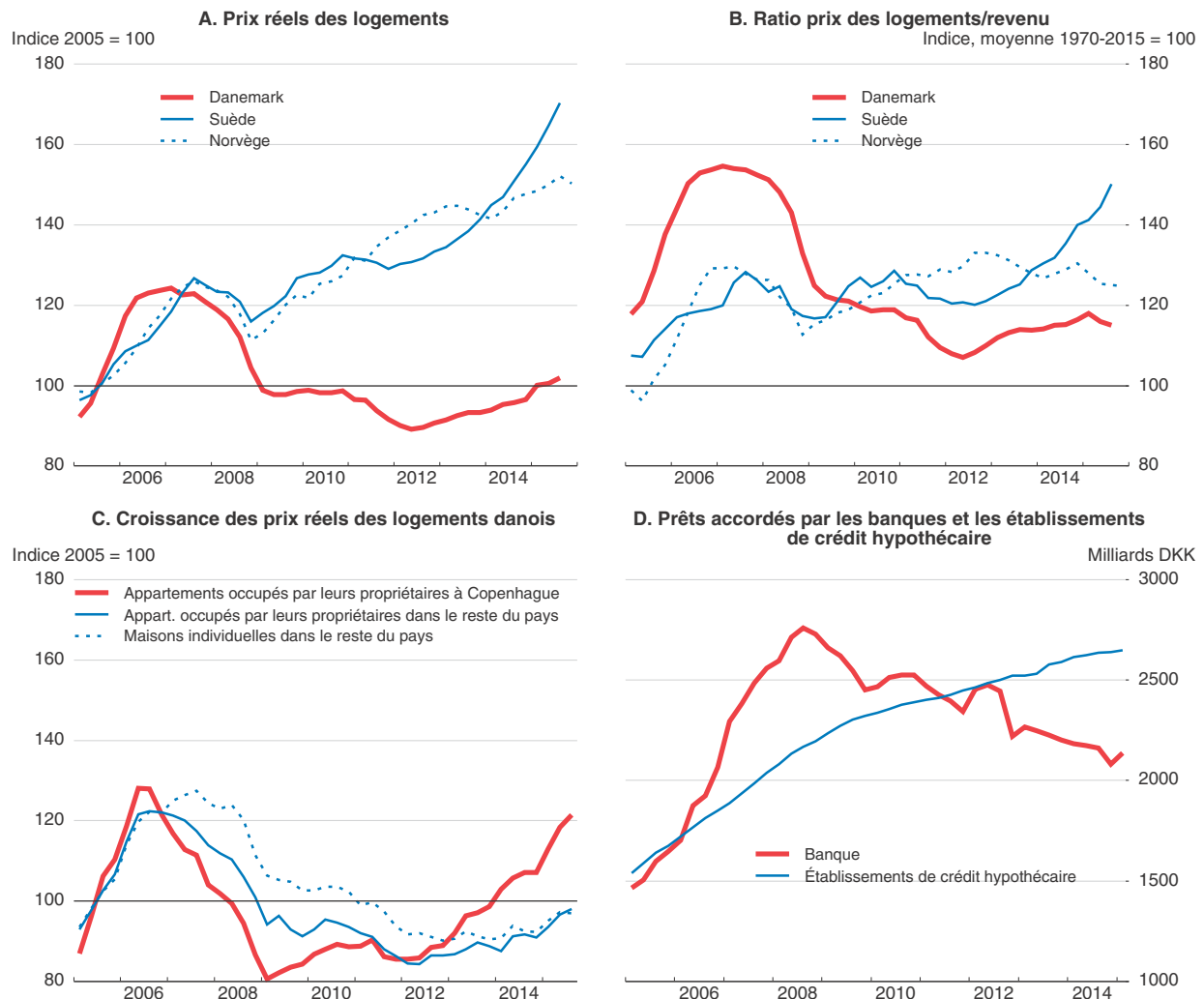
Les conditions monétaires sont très accommodantes

Globalement, l'orientation de la politique monétaire dépend fortement des décisions de la Banque centrale européenne (BCE) et de ses anticipations quant à l'évolution future de la zone euro, dans la mesure où la couronne danoise est arrimée à l'euro. Les taux d'intérêt directeurs danois sont tombés en dessous des taux de la BCE, cette baisse ayant pour objectif d'endiguer la montée de la demande de couronnes. La politique monétaire devrait rester expansionniste dans la zone euro jusqu'en 2017, et ces conditions monétaires pourraient devenir trop accommodantes pour l'économie danoise, dans la mesure où le volant de ressources inutilisées est déjà faible sur le marché du travail. Si l'environnement monétaire n'est plus en phase avec le cycle économique danois, il faudra que d'autres mesures, notamment d'ordre budgétaire et macroprudentiel, montent en puissance. L'économie sort d'une alternance de forte expansion et de récession dans le secteur de l'immobilier d'habitation (pendant laquelle le niveau moyen des prix des logements à l'échelle nationale a diminué de 30 % environ entre ses points haut et bas), ce qui a amplifié les effets de la crise financière mondiale (Danmarks Nationalbank, 2014). Le marché du logement s'est redressé depuis, malgré d'importantes disparités entre régions (Danmarks Nationalbank, 2015b). De fait, les prix des appartements occupés par leurs propriétaires et des maisons individuelles à Copenhague ont augmenté de 10 % par an environ depuis 2012 (graphique 8). En conséquence, si les prix des logements restent globalement très éloignés du sommet intenable qu'ils avaient atteint, ils semblent devoir continuer d'augmenter. Le dynamisme actuel du marché du logement signifie qu'il serait opportun de prendre aujourd'hui de nouvelles mesures pour éviter que ne se répètent les épisodes antérieurs d'alternance de forte expansion et de récession.


Les prêts octroyés par les établissements de crédit hypothécaire constituent une activité solide et se substituent dans une large mesure aux financements bancaires (voir graphique 8, partie D). La dette globale des ménages représente trois fois leur revenu disponible, soit un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE, ou 127 % du PIB, et elle est majoritairement constituée de prêts hypothécaires (graphique 9, partie C). André (2016) montre que la dette brute des ménages a sensiblement augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE depuis le milieu des années 90, et le Danemark ne fait pas exception à la règle. Les ménages danois détiennent aussi un patrimoine conséquent, notamment sous la forme d'épargne-retraite, mais ces actifs sont illiquides. Une forte proportion de la dette est détenue par les ménages à hauts revenus (graphique 9, partie A) ; néanmoins, ce sont les ménages à bas revenus et les personnes âgées qui se sont le plus endettés au cours des dix dernières années (Andersen et al., 2012), s'exposant ainsi à des risques de rentabilité et de taux d'intérêt. La structure de la dette hypothécaire a réagi à ces risques. Alors que par le passé, les ménages contractaient généralement des emprunts à taux fixe, on a observé à la fin de 2014 que deux tiers de l'encours de leurs prêts se caractérisaient par un taux variable, plus de la moitié par un différé de remboursement du capital, et plus de 40 % par une combinaison des deux (Kuchler, 2015). Depuis peu, les souscripteurs d'emprunts hypothécaires optent de plus en plus vers des contrats dont les taux sont moins variables. Toutefois, la sensibilité des ménages aux augmentations de taux d'intérêt et à l'évolution des prix des logements demeure importante.

Environ 5 % des ménages ayant au moins un crédit hypothécaire se caractérisaient par un ratio total service de la dette/revenu supérieur ou égal à 40 % (Ministry of Business and Growth, 2016). En cas de hausse des taux d'intérêt, les ménages verront le coût du service de leur dette augmenter. Des estimations d'Andersen et al. (2015) et de la Banque nationale

Graphique 8. Le marché du logement est volatil et représente un risque



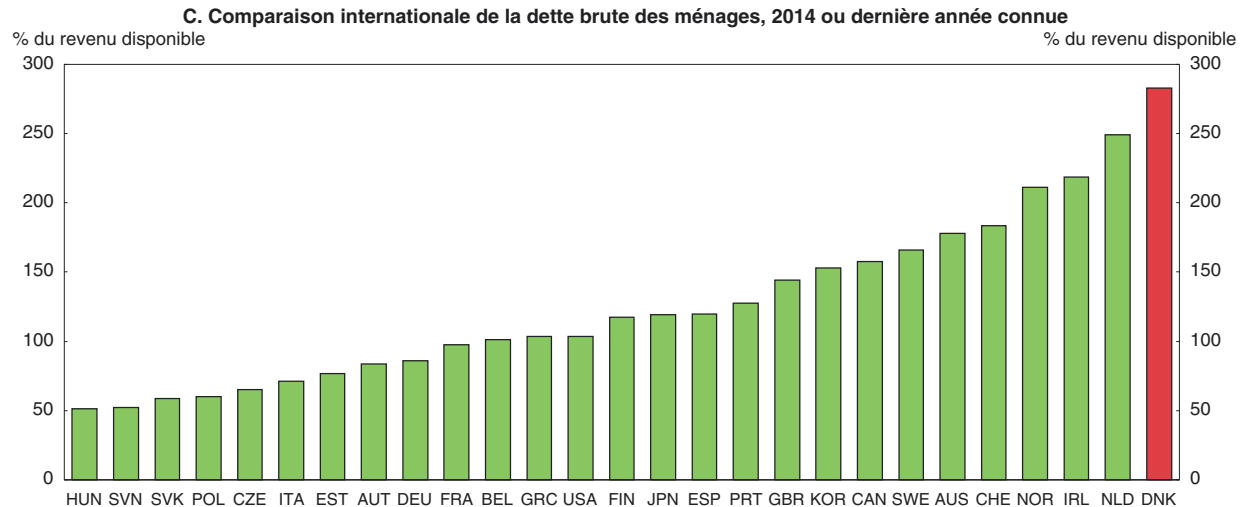
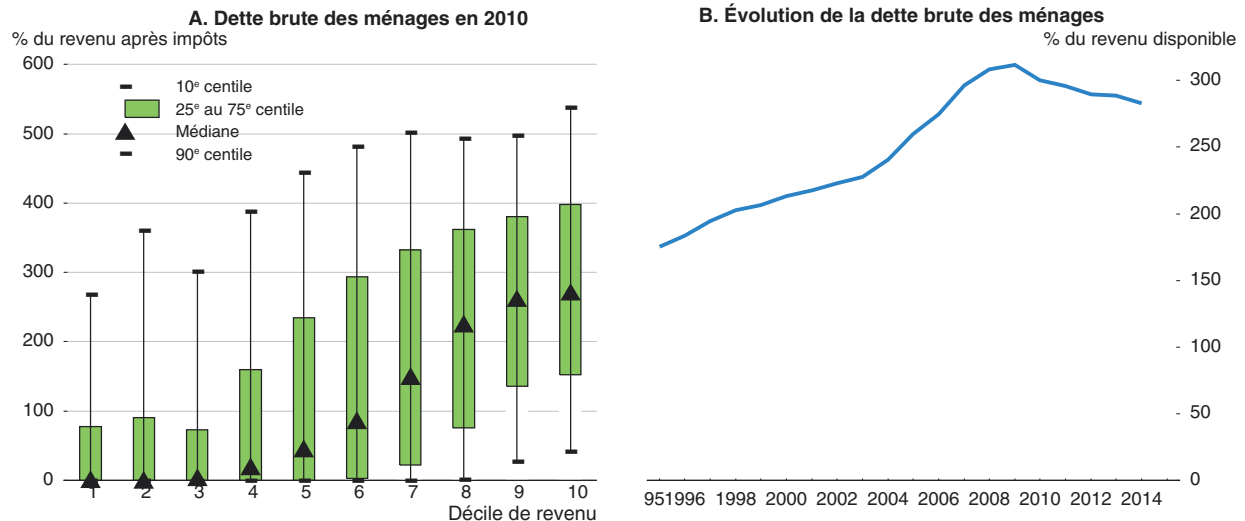
Source : Base de données de l'OCDE sur le logement ; Office statistique danois (Danmarks Statistik).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352293>


du Danemark (Danmarks Nationalbank, 2015a) montrent que l'endettement des ménages ne représenterait pas une menace pour la stabilité du secteur financier dans un scénario de hausse des taux d'intérêt. Cela dit, si les revenus des emprunteurs hypothécaires et leur pouvoir d'achat se contractent, cela aura des conséquences sur la consommation des ménages et plus généralement, sur les perspectives macroéconomiques.

Le Conseil du risque systémique (instance chargée de la surveillance macroprudentielle, présidée par le gouverneur de la Banque centrale et responsable devant le ministre des Entreprises et de la Croissance) entrevoit des risques possibles dans l'environnement actuel de faiblesse des taux d'intérêt, mais n'estime pas pour l'instant qu'il faille recourir au volant contracyclique, lequel est fixé à 0 % compte tenu du fait que le volume de crédit rapporté au PIB est faible et que la croissance du crédit est en deçà de sa tendance de long terme (Systemic Risk Council, 2015). La Suède et la Norvège ont porté leur volant contracyclique à 1-2 % et devraient le relever encore l'année prochaine, mais les prix de l'immobilier y grimpent nettement plus rapidement qu'au Danemark.

Graphique 9. L'endettement des ménages est élevé et ne diminue que légèrement



Source : Banque nationale du Danemark ; OCDE, Base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352301>

La modulation des quotités de financement est appliquée depuis quelque temps (80 % pour l'immobilier résidentiel, 70 % pour les terres agricoles, 60 % pour l'immobilier commercial et les résidences secondaires et 40 % pour le foncier). Pour autant, même si les banques émettrices de prêts hypothécaires respectent ces quotités, il n'est pas rare que l'apport soit financé par un prêt bancaire ordinaire. Depuis novembre 2015, la législation de protection des consommateurs prévoit que l'apport représente obligatoirement 5 % au moins de la valeur du bien immobilier, mais cette obligation peut être levée dans certains cas dûment justifiés. Les établissements financiers vérifient le ratio service de la dette/revenu pour s'assurer que leurs clients ont la capacité de souscrire un emprunt hypothécaire équivalent à taux fixe, amortissable sur 30 ans. En outre, en vertu de la réglementation, les prêts immobiliers à forte quotité de financement et à différé d'amortissement consentis par un établissement de crédit hypothécaire ne doivent plus excéder 10 % de son portefeuille

hypothécaire global et les dispositions de la politique de crédit, notamment l'obligation pour les emprunteurs commerciaux de présenter une liquidité positive réelle, ont été quelque peu durcies.

L'Autorité de surveillance financière a mis en place, au début de l'année, sept « règles d'or » applicables à l'octroi de prêts aux acquéreurs d'une résidence principale à Copenhague et à Aarhus, là où les prix de l'immobilier grimpent plus rapidement que partout ailleurs. Ces règles préconisent, par exemple, que la valeur nette du patrimoine des emprunteurs à fort taux d'endettement (dont la dette est égale à plus de cinq fois leur revenu, par exemple) soit positive, même dans l'hypothèse d'une chute de 25 % des prix de l'immobilier, et de vérifier que les emprunteurs ayant contracté deux prêts immobiliers soient en capacité d'assurer le service de la dette sur ces deux prêts pendant au moins un an. Ces pratiques saines, appliquées aux zones sensibles, devraient être étendues à tout le pays et au besoin, adaptées. Qui plus est, pour protéger les ménages contre le risque d'un endettement excessif, en particulier dans l'hypothèse où une bulle immobilière viendrait à se former à nouveau, il conviendrait de renforcer encore l'application d'un ratio service de la dette/revenu et d'envisager de lui appliquer certains plafonds. Enfin, il conviendrait aussi de limiter encore la déductibilité générale des intérêts d'emprunt afin de garantir la neutralité fiscale entre les différents types d'actifs.

Un certain nombre de mesures accentuent la volatilité du marché immobilier. Tout d'abord, l'impôt sur la propriété immobilière est fixe en valeur nominale, ce qui signifie que son taux effectif est inversement corrélé aux prix des logements et en conséquence, il ne permet pas de tempérer les fluctuations de prix (voir plus bas et graphique 11). Ensuite, le marché locatif est strictement encadré, notamment à Copenhague. La déductibilité des intérêts d'emprunt a de tout temps été d'un taux très élevé, même si celui-ci sera réduit en 2019 – et passera de 33 % actuellement à 25 % des intérêts versés (pour un montant d'intérêts annuels au-delà de 6 700 EUR).

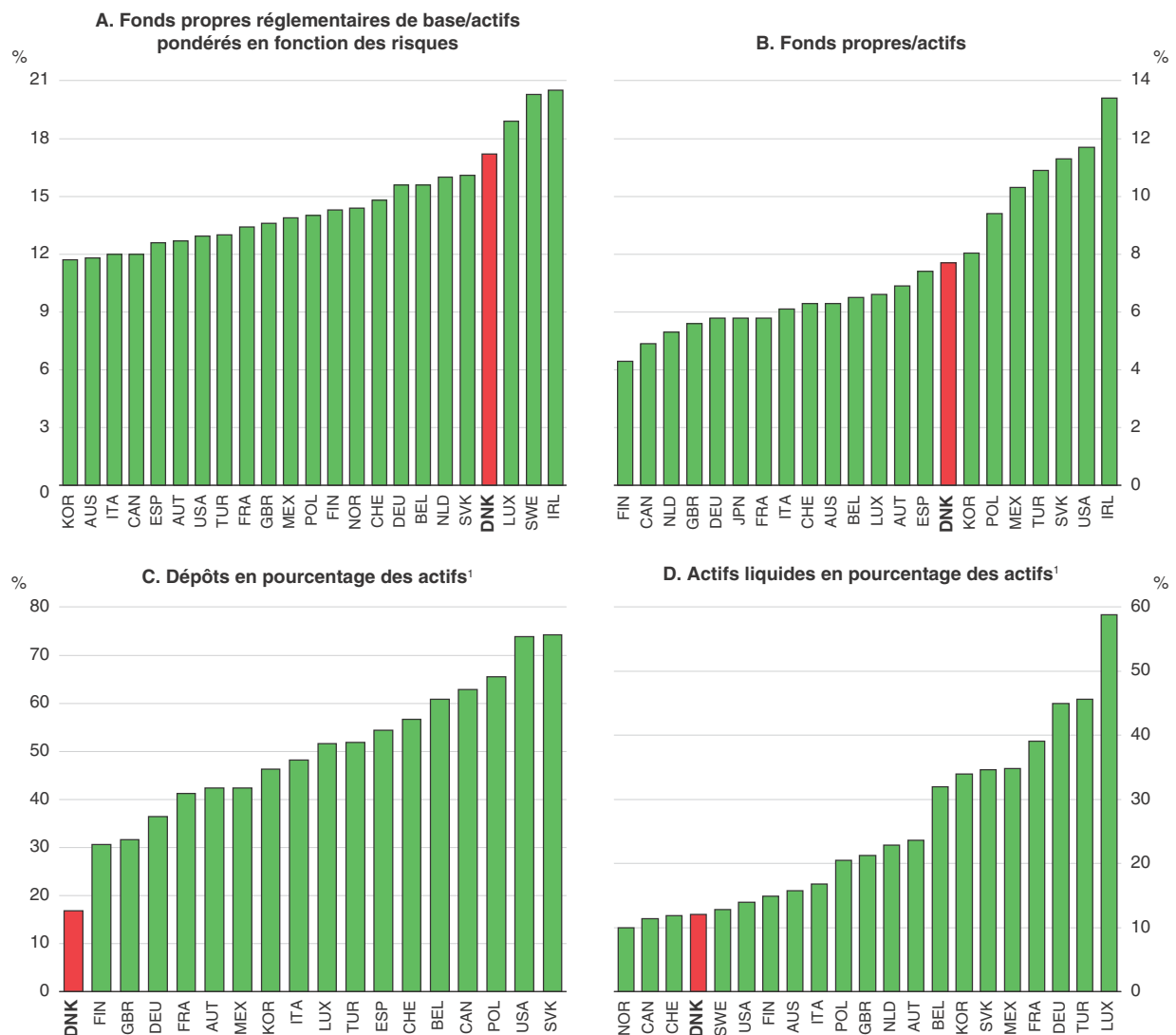
Le parc immobilier est destiné pour 20 % environ à la location (Salvi Del Pero et al., 2016, *forthcoming*), mais comme il a été observé dans les *Études* précédentes, les augmentations de loyers sont strictement encadrées (OECD, 2006). Une latitude est prévue pour les logements construits après 1991, mais ceux-ci ne représentent qu'un cinquième environ du parc locatif privé. Il serait possible de donner plus de souplesse à la fixation des loyers, par exemple en facilitant les comparaisons avec des appartements d'un loyer comparable et en abaissant le seuil des dépenses de rénovation que les propriétaires sont tenus de respecter pour justifier une augmentation de loyer.

L'assouplissement de la réglementation aurait pour effet, tout en instaurant un équilibre dans la protection des propriétaires et celle des locataires, de relever les loyers à court terme, mais aussi de stimuler l'offre de logements locatifs. On a pu observer dans d'autres pays que pour développer le marché de l'immobilier locatif privé, il faut adopter un ensemble complet de réformes sur la réglementation des loyers, la protection des locataires et la neutralité fiscale (de Boer and Bitetti, 2014), cependant que des prestations sous condition de ressources sont le meilleur instrument de traitement social du logement. Il existe déjà un vaste parc de logements sociaux (qui représentent 20 % environ du parc total), mais les listes d'attente sont longues. Il conviendrait de mettre en place une commission d'étude du marché locatif pour examiner les mesures qui inciteraient à développer le marché locatif privé.

Le secteur financier est de taille importante

Le secteur financier danois détient des actifs pour une valeur égale à plus de 500 % du PIB et les établissements financiers sont fortement interdépendants. Deux tiers des actifs sont détenus par les banques (graphique 10). La plupart des établissements se sont redressés après la crise financière mondiale et sont bien préparés au prochain durcissement des règles de fonds propres comme Bâle III ou la 4^e directive sur l'adéquation des fonds propres (CRD IV) (Danmarks Nationalbank, 2015b). Le secteur compte six groupes d'importance systémique et la banque centrale procède régulièrement à des tests de résistance des banques. La toute dernière campagne de tests (à l'été 2015) montre que les établissements financiers d'importance systémique (EFIS) présentent tous un excédent considérable de leur ratio de fonds propres, quel que soit le scénario de test, tandis que

Graphique 10. **Le secteur financier est bien capitalisé**
2015, ou dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles



1. Le secteur financier est constitué pour une part importante d'établissements de crédit hypothécaire qui, par définition, n'acceptent pas de dépôts. Le classement du Danemark (DNK) dans les parties C et D du graphique en est affecté en conséquence.

Source : FMI, Indicateurs de solidité financière (base de données).

certaines banques sans importance systémique présenteraient un léger déficit (0.3 % du total de leurs actifs pondérés par les risques) dans le scénario le plus grave. Les petites banques sont de mieux en mieux capitalisées, mais le montant de leurs créances douteuses et litigieuses sur le secteur agricole ne cesse d'augmenter. Elles devraient néanmoins être capables de satisfaire à des exigences réglementaires plus strictes (Danmarks Nationalbank, 2015b).

En réaction à la baisse des taux de la Banque centrale au début de 2015, les taux du marché ont plongé encore plus bas vers des valeurs négatives. Pour autant, aucun changement majeur n'a été observé dans les rémunérations et l'appétence pour le risque des banques, par rapport à ces dernières années de taux faibles mais légèrement positifs, et seule une fraction infime du total des dépôts génère réellement des taux d'intérêt négatifs (Danmarks Nationalbank, 2015a). Les recettes de commissions sont en hausse et compensent les revenus d'intérêts nets, en baisse. La très grande faiblesse des taux d'intérêt dans le secteur de l'assurance et des retraites est plus que problématique, en particulier compte tenu du fait qu'une majorité de produits impliquent des taux de rentabilité moyens garantis. Les compagnies d'assurance elles-mêmes prônent, surtout depuis ces dernières années, des produits non garantis, y compris sur les contrats déjà signés.

Les interdépendances entre les entités du système financier passent par la détention de titres hypothécaires, ce qui signifie que veiller à la liquidité et à la bonne santé de ce marché revêt une importance cruciale (IMF, 2014). Ces titres sont émis par les établissements de crédit hypothécaire pour financer leurs prêts immobiliers, et leur stock actuel représente approximativement 100 % du PIB. Ils sont détenus à quelque 80 % par des investisseurs nationaux, le plus souvent des banques, des organismes de retraite et des compagnies d'assurance, dont ils constituent une fraction non négligeable des actifs. En moyenne, 40 % des actifs des organismes de retraite et des compagnies d'assurance sont investis dans des titres obligataires danois, dans des obligations sécurisées pour une majorité écrasante. Le Conseil du risque systémique a diligenté une étude sur la question des interdépendances dans le système financier. Fortes d'un haut niveau de qualité et de liquidité, les obligations sécurisées reposent sur un cadre réglementaire et législatif solide et ont acquis une notoriété considérable au fil des ans (Campbell, 2012 ; IMF, 2014). Pourtant, le recours récent à des émissions d'obligations à court terme pour financer des taux d'intérêt variables a introduit une forte asymétrie d'échéances dans le système (IMF, 2014). Afin de réduire le risque d'opération de refinancement improductive, une législation est désormais en place, qui prolonge automatiquement la durée de financement d'un an si le taux d'intérêt augmente de plus de 5 points de pourcentage (OECD, 2014a). De même, les banques étalent de plus en plus leurs opérations de refinancement tout au long de l'année. Il n'empêche que le recours généralisé aux obligations hypothécaires à taux variable justifie une surveillance étroite.

La politique budgétaire est viable à long terme mais les stabilisateurs automatiques pourraient jouer plus librement

La politique budgétaire a joué un rôle important dans la stabilisation de l'économie pendant la crise (voir graphique 4, partie D). Compte tenu du redressement de l'économie, la politique budgétaire devrait logiquement prendre une orientation plus neutre même si l'évaluation précise de la situation des finances publiques, corrigée des variations cycliques, est brouillée par des estimations incertaines sur l'écart de production depuis la

crise (Ollivaud and Turner, 2014). La persistance de taux d'intérêt bas dans la zone euro et le rattachement de la couronne à l'euro plaident en faveur d'une orientation budgétaire prudente.

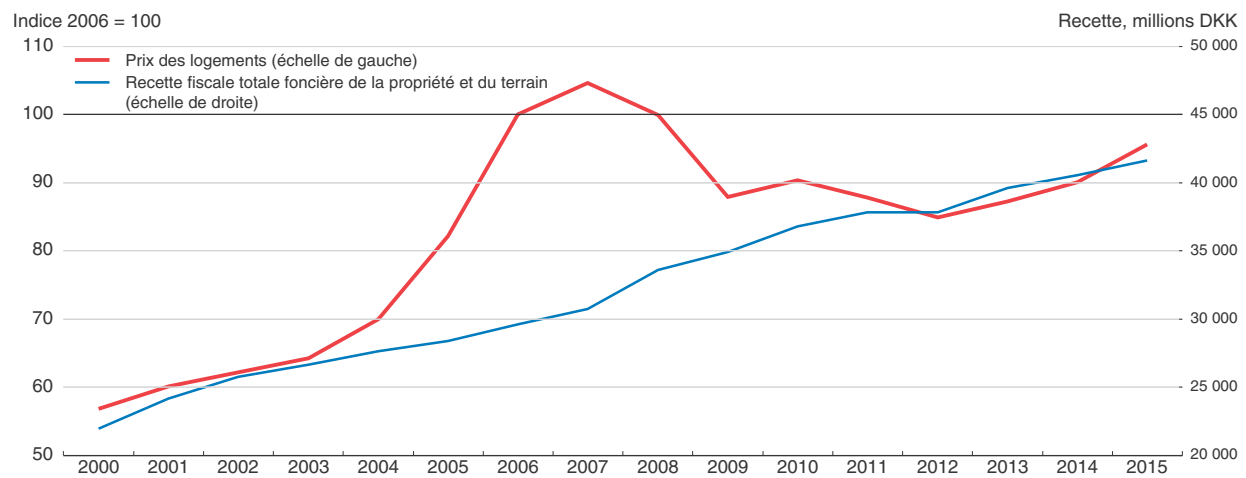
Le budget 2016 conserve une orientation globalement accommodante et selon des estimations nationales, la politique budgétaire devrait se durcir graduellement pour un retour à l'équilibre à l'horizon 2020 (Ministry of Finance, 2015), conformément aux prévisions d'un comblement progressif de l'écart de production. Certaines taxes (sur les émissions de dioxyde d'azote, la taxe foncière et la taxe sur l'achat de véhicules) vont être réduites ou plafonnées cette année, et les soins aux personnes âgées et la sécurité seront prioritaires dans les dépenses. Les dépenses supplémentaires pour faire face à l'afflux de migrants plus nombreux (qui représentent 2 milliards DKK environ, soit 0.1 % du PIB) seront financées en réduisant l'aide extérieure ainsi que les dépenses de R-D. Le solde budgétaire réel devrait rester dans la limite de référence de 3 % du PIB et est supposé diminuer progressivement au cours des prochaines années. D'importants éléments exceptionnels, notamment des recettes générées par une modification de l'imposition du capital retraite, ont influé sur le solde budgétaire des dernières années.

La limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunt hypothécaire et des intérêts versés sur d'autres prêts et la restauration de la fiscalité sur la propriété immobilière permettraient d'instaurer la neutralité fiscale à des taux d'imposition effectifs plus élevés et d'agrandir les marges de manœuvre budgétaires, agiraient comme des stabilisateurs automatiques sur le marché de l'immobilier et seraient propices à la croissance étant donné que la fiscalité immobilière a moins d'effets de distorsion que d'autres impôts (Arnold, 2008). La fiscalité applicable à l'immobilier résidentiel et commercial est effectivement plafonnée depuis 2001 et l'évaluation des biens a été actualisée selon un cycle en deux ans. Actuellement, l'impôt est collecté sur la base des évaluations de 2011 et un nouveau système est prévu pour 2018.


L'objectif à moyen terme d'un budget à l'équilibre (à la fois du solde de base et du solde structurel) à l'horizon 2020 devrait être atteint compte tenu des prévisions de redressement continu de l'économie. Les mesures récentes de plafonnement des dépenses publiques et des

Graphique 11. L'imposition de la propriété immobilière ne varie pas avec les prix des logements

Impôts périodiques sur les biens immobiliers résidentiels et commerciaux, sur le foncier, et évolution des prix de l'immobilier



Source : Office statistique danois (Danmarks Statistik).

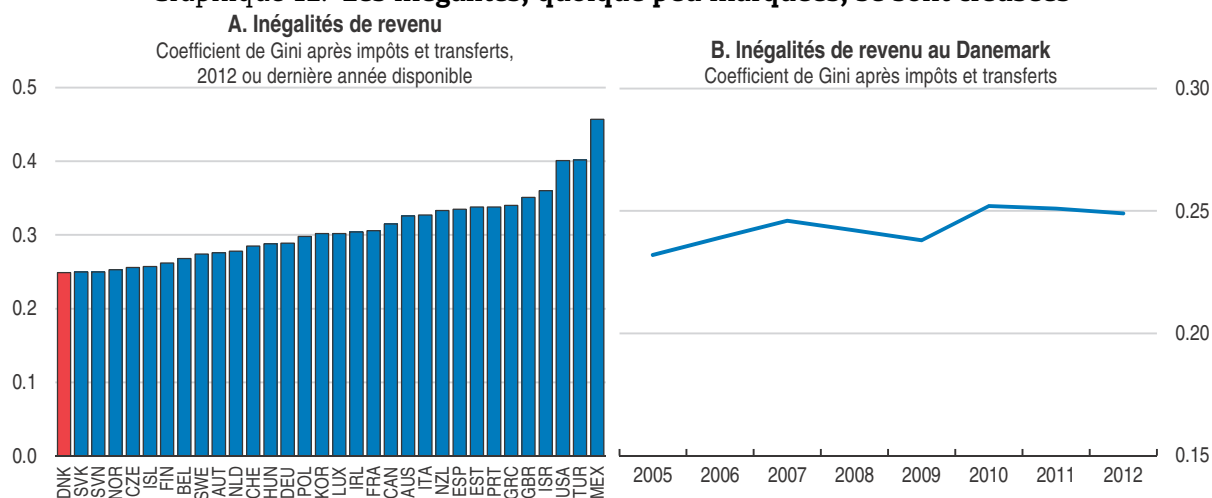
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352329>

transferts conjoncturels devraient permettre d'atteindre les objectifs généraux de la politique budgétaire. Ces plafonds sont votés tous les quatre ans par le Parlement et imposent des limites juridiquement contraignantes aux dépenses de l'administration centrale, des municipalités et des régions. À 40 % du PIB, la dette des administrations publiques se situe largement au bas de la fourchette des pays de l'UE ou de l'OCDE. Les finances publiques semblent viables à long terme (OECD, 2014a ; European Commission, 2015a). Le système des régimes professionnels de retraite par capitalisation, mis en place dès les années 80, joue un rôle important en allégeant la charge du vieillissement sur le budget et un certain nombre de réformes structurelles ont été adoptées pour améliorer la viabilité des finances publiques, notamment le report de l'âge légal de la retraite et la limitation des départs en retraite anticipée et du nombre de basculements dans le régime de l'invalidité. Il n'en reste pas moins que les dépenses sociales demeurent d'un montant élevé alors que la base des recettes s'érode (voir plus bas). Nous verrons dans les sections suivantes comment préserver une croissance inclusive en maintenant un haut niveau d'activité et quelles mesures prendre pour un meilleur rapport coût-efficacité de la protection sociale.

Concilier inclusivité, incitations au travail et durabilité dans une société vieillissante


La répartition du revenu des ménages est relativement équitable au Danemark (graphique 12), qui se distingue par le coefficient de Gini le plus bas de toute la zone OCDE (à 0.249 en 2012, bien en deçà de la moyenne de 0.315 de l'OCDE). 6 % seulement de la population vit avec moins de 50 % du revenu disponible médian, contre 12 % en moyenne dans l'OCDE. Le Danemark se classe également en bonne position sur le plan de l'égalité des chances, telle que mesurée par exemple par la mobilité sociale intergénérationnelle (Causa et al., 2009). L'inclusivité figure en bonne place dans la liste des priorités des pouvoirs publics danois, notamment en raison de la progression des inégalités constatée ces dernières années. Entre le milieu des années 80 et le milieu des années 2000, la croissance du PIB profitait de manière égale à toutes les catégories de revenus, mais depuis la récession, le revenu

Graphique 12. **Les inégalités, quoique peu marquées, se sont creusées**



Note : Le coefficient de Gini est un indicateur courant de mesure des inégalités de revenu, dont la valeur varie de 0 (tous les individus disposent du même revenu) à 1 (le revenu global va à un seul individu). Dans la partie B, les données antérieures à 2011 s'appuient sur une précédente définition du revenu.

Source : Base de données de l'OCDE sur la répartition des revenus et la pauvreté.

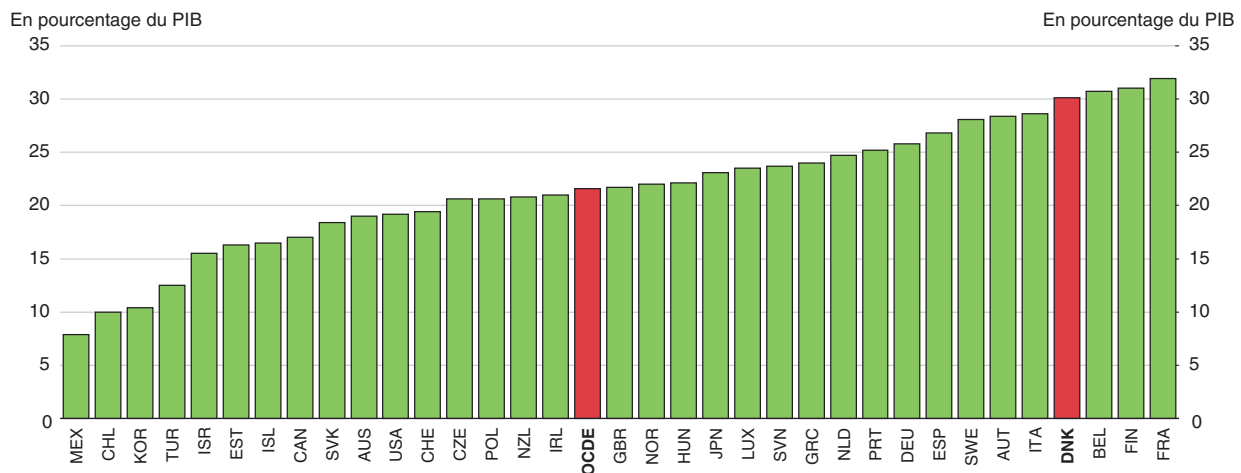
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352338>

disponible des populations les plus vulnérables a légèrement baissé alors qu'il a continué de croître pour les catégories situées dans la moitié supérieure de l'échelle de distribution (Causa et al., 2016, *forthcoming*). Plusieurs facteurs ont contribué à ce changement : les progrès technologiques favorisant la main-d'œuvre qualifiée, qui creusent les disparités salariales à l'échelon mondial (Braconier and Ruiz-Valenzuela, 2014) ; les réformes intérieures visant à dynamiser la croissance, qui ont quelque peu réduit la générosité du régime de protection sociale ; une augmentation du nombre de ménages monoparentaux (OECD, 2011) ; et la hausse des revenus du capital pour les ménages les plus aisés (Ministry of Economic Affairs and the Interior, 2015).

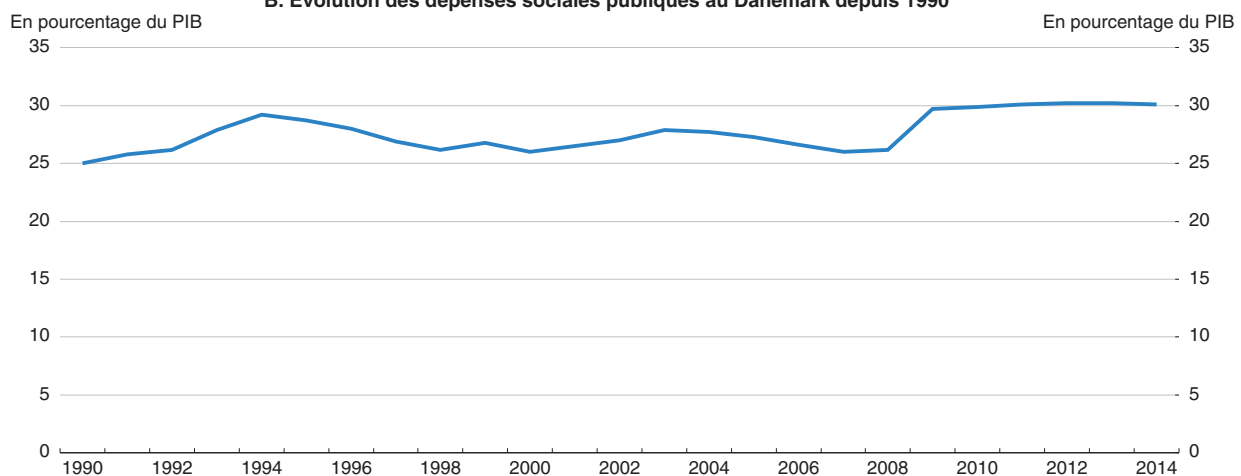
Le coût des institutions sociales (régimes de retraite, de santé, d'indemnisation du chômage et d'aide sociale) – qui figure parmi les plus élevés de l'OCDE – demeure élevé. Le taux d'activité – qui est au cœur du système de « flexicurité » danois (encadré 3) – est élevé au regard des normes internationales, mais n'a pas augmenté. Compte tenu du vieillissement de la population et du nombre croissant de bénéficiaires de prestations qui

Graphique 13. Les dépenses sociales, déjà élevées, sont en hausse


A. Dépenses sociales publiques des pays de l'OCDE en 2014 (ou dernière année disponible)



B. Évolution des dépenses sociales publiques au Danemark depuis 1990



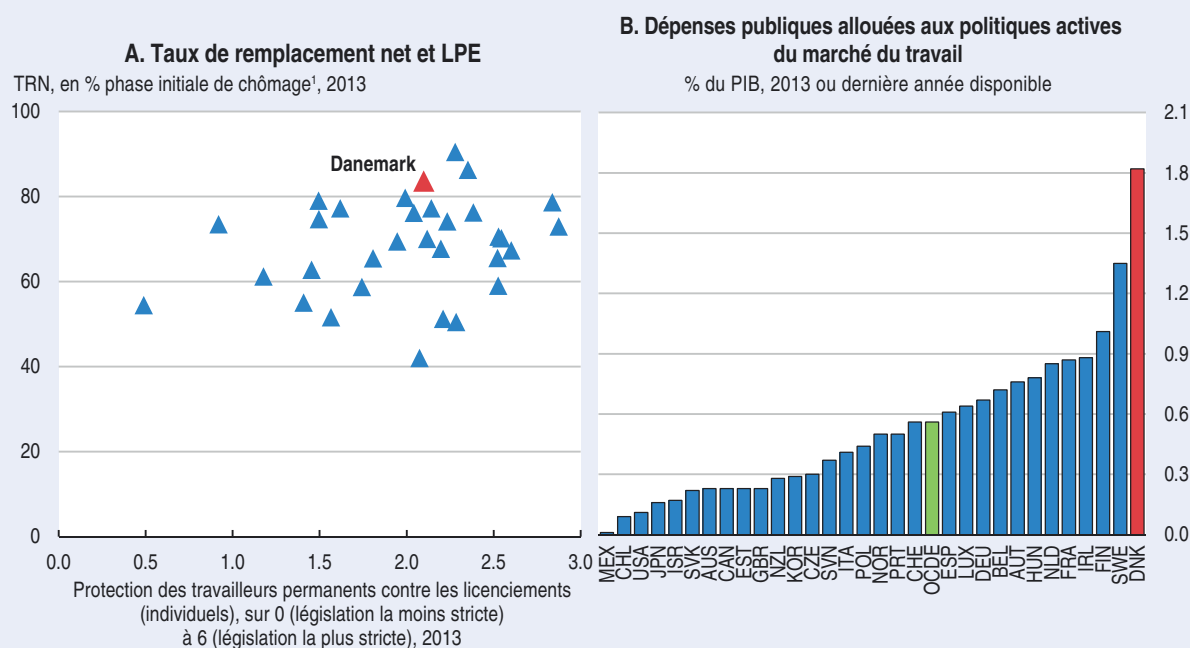
Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352344>

Encadré 3. Le modèle de la « flexicurité » du marché du travail

Le modèle danois de la *flexicurité* repose sur trois piliers : souplesse de la réglementation relative aux embauches et aux licenciements, taux de remplacement généreux des indemnités de chômage (graphique 14, partie A), et dépenses conséquentes allouées aux politiques actives du marché du travail (graphique 14, partie B). Par ailleurs, le marché du travail est, dans une large mesure, organisé par les partenaires sociaux, au moyen de conventions collectives de vaste portée (le taux de syndicalisation s'établit à 80 % environ au Danemark). La législation nationale est peu développée sur les questions du travail, notamment du salaire minimum, du temps de travail et des congés par exemple, dans la mesure où celles-ci sont couvertes par les conventions collectives. Si le terme de *flexicurité* est apparu en 1995, dans le contexte des réformes du marché du travail aux Pays-Bas (Bekker and Wilthagen, 2008), la planification décentralisée du marché du travail, la générosité des prestations et la flexibilité en matière d'embauches et de licenciements existaient déjà de longue date au Danemark.

Graphique 14. Les piliers du modèle de flexicurité



1. Moyenne simple des taux de remplacement nets correspondant aux situations familiales suivantes : célibataire sans enfants ou avec deux enfants rémunéré à hauteur de 67 % ou de 100 % du salaire moyen ou couple marié sans enfant ou avec deux enfants comptant un apporteur de revenu rémunéré à hauteur de 67 % ou de 100 % du salaire moyen. Taux de remplacement calculé après impôt et en tenant compte des allocations de chômage et des allocations familiales. Il est supposé que les ménages ont accès à l'aide sociale et à d'autres prestations soumises à conditions de ressources s'ils remplissent les conditions de revenus applicables. Par ailleurs, on part de l'hypothèse que les coûts de logement représentent 20 % du salaire moyen.

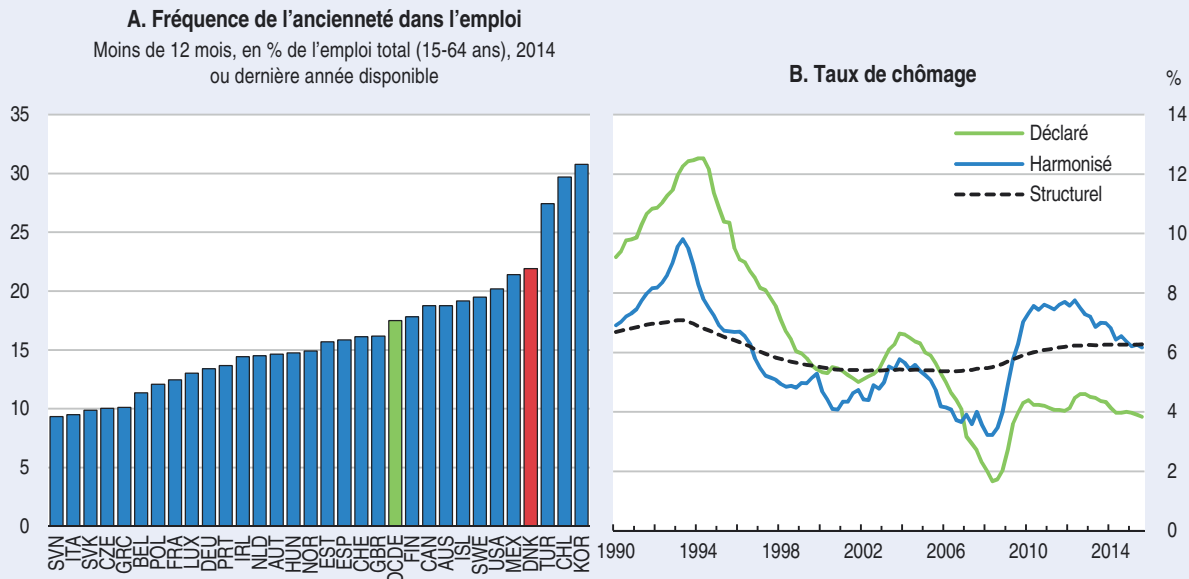
Source : Base de données de l'OCDE sur la protection de l'emploi, mise à jour de 2013 ; Modèles impôts-prestations de l'OCDE ; Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352352>

Le modèle de *flexicurité* sous sa forme actuelle a été conçu en grande partie pendant les années 90. La diminution importante de la durée d'indemnisation du chômage et l'accent beaucoup plus important mis sur les politiques actives du marché du travail visent à favoriser le retour à l'emploi grâce au perfectionnement des compétences, ainsi qu'à garantir la disponibilité des chômeurs. Associées à une phase assez longue d'expansion économique, ces caractéristiques sont considérées comme l'une des principales raisons qui ont conduit à la baisse du chômage structurel et effectif depuis le milieu des années 90, notamment s'agissant du chômage fondé sur les registres de déclarations (graphique 15, partie B) (Unemployment Benefit Commission, 2015).

Encadré 3. Le modèle de la « flexicurité » du marché du travail (suite)

Graphique 15. La flexicurité favorise un taux de rotation des emplois élevé et un chômage structurel faible



Source : Base de données de l'OCDE sur l'emploi, www.oecd.org/fr/emploi/emp/basededonneesdelocdesurlemploi.htm ; Base de données STEP de l'OCDE, n° 99 ; Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933352367>

La flexicurité a pour principal avantage de limiter les risques financiers supportés par les employeurs et les travailleurs. Grâce à ce système très souple, les entreprises peuvent en effet ajuster rapidement leurs effectifs tout au long du cycle économique, et embaucher des jeunes inexpérimentés. Parallèlement, le taux de remplacement élevé des indemnités de chômage limite les risques encourus par les travailleurs qui acceptent un nouvel emploi, et favorise le lissage de la consommation en période de chômage. C'est l'un des principaux moteurs du taux élevé de rotation des emplois sur le marché du travail danois par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 15, partie A). L'appariement entre employeurs et travailleurs semble également mieux fonctionner, ce qui limite l'inadéquation des compétences.

On a beaucoup vanté les mérites du modèle de flexicurité, en partie du fait de ses bons résultats pendant les 20 années qui ont précédé la crise mondiale. Les premières évaluations de ses performances depuis la récession montrent aussi des résultats positifs (Eriksson, 2012). Le taux de chômage a rapidement augmenté après la crise, puisqu'il a plus que doublé entre mi-2008 et mi-2009 pour atteindre près de 8 % (harmonisé) en 2012. Toutefois, il n'a cessé de diminuer depuis pour s'établir à 6 % actuellement (graphique 15, partie B). Parallèlement, la récession n'a entraîné qu'une légère hausse du taux de chômage structurel.

Cependant, le système de flexicurité danois est coûteux, ce qui tient à la fois au taux de remplacement élevé des indemnités de chômage et aux dépenses importantes allouées aux politiques actives du marché du travail (les plus élevées de toute la zone OCDE).

s'éloignent du marché du travail, les institutions sociales sont soumises à des contraintes de plus en plus fortes (graphique 13). En outre, le bien-être demeure limité s'il repose seulement sur les prestations, en particulier pour les catégories vulnérables du marché du travail (Burton and Waddell, 2006). Afin d'accroître le potentiel économique et d'améliorer la viabilité du système pour aider les populations et augmenter leur bien-être, les autorités danoises ont adopté des réformes importantes ces dernières années. Néanmoins, des

mesures supplémentaires pourraient élargir l'assiette des cotisations au système de protection sociale et améliorer l'efficacité des services publics, afin de préserver une quantité et une qualité de services conformes aux attentes de la population.

Pour une croissance plus inclusive : éliminer les obstacles à l'emploi

Les réformes passées (encadré 4) ont renforcé les incitations au travail et, depuis 2010, le nombre de bénéficiaires de prestations diminue. Néanmoins, les bénéficiaires de l'aide sociale (bénéficiaires de prestations monétaires) sont plus nombreux depuis que la durée de versement des prestations de chômage a été réduite, ce qui laisse supposer que certains de ceux qui ne pouvaient plus prétendre aux autres prestations et qui n'ont pas été en mesure de trouver un emploi sont entrés dans le régime d'aide sociale (graphique 16, partie A). En favorisant le retour à l'emploi d'un plus grand nombre de bénéficiaires de prestations, le Danemark améliorerait non seulement leurs conditions de vie mais aussi sa marge de manœuvre budgétaire. C'est le but visé par la récente mesure de plafonnement des prestations monétaires (à l'exception de l'allocation pour enfant à charge et des aides au logement). Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les travailleurs peu qualifiés, les travailleurs immigrés et les personnes handicapées se heurtent à des obstacles spécifiques pour accéder à l'emploi et sont particulièrement nombreux parmi les bénéficiaires de prestations de longue durée. Lors de la définition des priorités, il faudrait qu'une évaluation du profil des bénéficiaires de prestations tout au long de leur vie et du

Encadré 4. Réformes récentes des institutions sociales

Assurance chômage et prestations monétaires

- En 2016, le montant total des prestations sociales pouvant être perçues par un ménage a été plafonné (en fonction du nombre d'enfants et de la situation matrimoniale). Par ailleurs, de nouveaux critères s'appliquent désormais pour pouvoir prétendre aux prestations : avoir résidé au moins 7 ans au Danemark au cours des 8 dernières années et avoir travaillé 225 heures par an. Les bénéficiaires qui ne remplissent pas ces conditions peuvent voir leurs prestations revues à la baisse.
- Les prestations monétaires ont été ramenées au niveau de la bourse d'études pour les moins de 30 ans. Les bénéficiaires de moins de 30 ans qui ne sont pas prêts ni pour une formation, ni pour un emploi, peuvent bénéficier d'une allocation supplémentaire d'activité. En plus de la baisse des prestations, les mesures d'accompagnement dans la formation et l'emploi sont engagées plus en amont ; les jeunes non qualifiés (soit 40 % des bénéficiaires de l'aide sociale) sont tenus de suivre une formation ; pour ceux qui ont suivi des études, des mesures d'activation, y compris des stages professionnels plus longs, sont mises en place plus tôt et le suivi de la recherche d'emploi a été renforcé.
- Avec la réforme du régime d'assurance chômage menée en 2010, la durée maximum de versement des allocations a été ramenée de quatre à deux ans, tandis que les conditions de réadmission ont été durcies pour ceux arrivés au terme de la période d'indemnisation à taux plein. La révision de cette réforme en 2015 permet d'allonger à nouveau la durée de versement de l'allocation chômage de deux à trois ans au maximum si le bénéficiaire a travaillé suffisamment, ce qui permet d'acquérir davantage de droits (à chaque jour de travail correspondent deux jours de droits à prestations). La possibilité d'une année supplémentaire d'indemnisation est en grande partie financée par la baisse du montant des prestations de chômage versées aux diplômés. Des jours de carence sont appliqués à l'issue de longues périodes de chômage, mais ce délai de carence peut ne pas être appliqué si le demandeur satisfait à certaines obligations en termes d'emploi. Les mesures provisoires adoptées ces dernières années pour ceux qui avaient perdu leurs droits après la réforme de 2010 seront progressivement supprimées jusqu'en 2017.

Encadré 4. Réformes récentes des institutions sociales (suite)

Politiques actives du marché du travail

- La réforme des services publics de l'emploi de 2014 a renforcé le contrôle des demandeurs d'emploi et les services d'accompagnement qui leur sont proposés. Depuis janvier 2016, le nouveau modèle de remboursement, par l'administration centrale, d'une partie des frais engagés par les autorités locales au titre des transferts de revenus devrait inciter ces dernières à accélérer le retour à l'emploi ou la formation des bénéficiaires de prestations. Les remboursements aux communes dépendront de la durée d'indemnisation, plutôt que du type de prestation.

Prestations invalidité et maladie

- En 2013, une réforme a instauré un certain nombre de changements. Les personnes de plus de 40 ans doivent ainsi participer à au moins un programme de réadaptation avant de se voir accorder une pension d'invalidité. Ces programmes comprennent des services coordonnés dans les domaines de la santé, du social et de l'emploi, et ont pour but de renforcer l'aptitude individuelle au travail. Les moins de 40 ans peuvent, par défaut, se voir refuser des prestations d'invalidité mais doivent à la place participer à un ou plusieurs programmes de réadaptation. Des exemptions sont accordées pour les personnes qui n'ont absolument aucune chance d'améliorer leur aptitude à l'emploi. Par ailleurs, les « emplois flexibles » (*FlexJobs*), c'est-à-dire les emplois subventionnés réservés aux personnes ayant une aptitude au travail réduite, sont désormais davantage ciblés sur ces personnes peu aptes à travailler. Ils sont en outre plus souples en termes d'aménagement du temps de travail et leur durée est limitée à 5 ans (sauf pour les plus de 40 ans, qui peuvent bénéficier d'un emploi flexible permanent).
- Depuis juillet 2014, on évalue toutes les 22 semaines (contre 52 semaines auparavant) la situation des personnes bénéficiant d'un congé de maladie prolongé. En fonction de l'évaluation de leur aptitude au travail et de son évolution, les personnes qui peinent à trouver un emploi après avoir épuisé leurs droits à l'allocation de maladie bénéficient de prestations de réadaptation (inférieures aux prestations maladie).

Retraite

- Les réformes du régime de retraite menées en 2006 et en 2011 visaient à relever progressivement l'âge légal de départ à la retraite. En novembre 2015, le Parlement a approuvé l'augmentation de l'âge légal de la retraite de 65 ans aujourd'hui à 67 ans en 2022 et à 68 ans en 2030. À compter de 2030, sous réserve que cette proposition soit approuvée par le Parlement, l'âge légal de la retraite sera ajusté (d'un an au maximum) tous les cinq ans en fonction de l'allongement de l'espérance de vie, dans l'objectif de limiter le nombre d'années passées à la retraite à 14,5 ans en moyenne. La durée des programmes de retraite anticipée volontaire est elle aussi progressivement raccourcie de 5 à 3 ans, l'âge minimum pour en bénéficier étant relevé parallèlement à l'âge légal de la retraite.

coût global qu'ils représentent pour le système de protection sociale, soit formellement mise en place, à l'instar de ce qui se pratique en Nouvelle-Zélande (Taylor and Fry, 2013) et qu'elle fasse l'objet d'une publication régulière. Les nouvelles modalités de remboursement (voir encadré 4) incitent davantage les municipalités à s'intéresser au coût global des bénéficiaires de prestations.


Concilier protection sociale et incitation au travail pour les bas salaires

Il est difficile de trouver un juste équilibre entre un régime de protection sociale généreux et couvrant une vaste proportion de la population d'un côté, et les incitations au travail de l'autre : le système de *flexicurité* danois y parvient (voir encadré 3). Pour autant, les trappes à inactivité, qui sont principalement liées aux prestations d'aide sociale et aux conditions de ressources (allocations de logement et de garde d'enfant par exemple),

Graphique 16. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale augmente depuis la crise



Source : Base de données de l'OCDE sur les bénéficiaires de prestations sociales ; ministère des Finances du Danemark.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352376>

restent problématiques. L'avantage financier, après impôt, lié au fait d'accepter un emploi peu rémunéré ou à temps partiel est limité. Par exemple, le taux marginal d'imposition effectif s'établit à 87 % pour les bénéficiaires de l'aide sociale, tandis que le taux d'imposition effectif moyen est de 84 % pour une famille monoparentale acceptant un emploi rémunéré à 67 % du salaire moyen, c'est-à-dire la norme nationale utilisée comme référence puisque cette rémunération correspond pour l'essentiel aux niveaux du salaire minimum. Le taux marginal d'imposition effectif se situe autour de 100 % à la moitié du salaire moyen.

L'introduction de prestations subordonnées à l'exercice d'une activité ciblées sur les travailleurs à bas salaire et le retrait plus progressif des prestations contribueraient à rendre le travail plus attractif, notamment pour ceux qui acceptent un emploi faiblement rémunéré, en augmentant la différence entre le salaire net et le montant de l'aide sociale. Par exemple, le projet du gouvernement précédent qui prévoyait la mise en place d'une prime mensuelle (225 EUR) pour un groupe limité de chômeurs de longue durée aurait

bénéficié à quelques-uns parmi les plus vulnérables. Des réformes des compléments de revenu d'activité visant à accroître l'attrait financier du travail ont été mises en œuvre ces dernières années en Suède et au Royaume-Uni. Pour renforcer de faibles incitations à la recherche d'emploi, il faudrait réduire progressivement le montant des indemnités de chômage tout au long de la période de chômage (Immervoll, 2012). La baisse du montant des prestations peut creuser les inégalités de revenu en ayant un effet beaucoup plus marqué sur les travailleurs qui connaissent des épisodes de chômage plus fréquents et plus longs (Causa et al., 2016, *forthcoming*). Elle peut également dissuader les travailleurs d'adhérer au régime d'assurance chômage, puisque l'inscription n'est pas obligatoire, ce qui réduirait sa couverture. Les dispositions adoptées lors de la réforme de 2015, qui assouplissent les conditions permettant aux bénéficiaires de regagner des droits à prestations, peuvent compenser ces effets négatifs en renforçant l'intérêt que présente le fait d'accepter un emploi de courte durée. Qui plus est, des jours de carence récurrents ont été mis en place lorsque la durée du chômage est supérieure à quatre mois. Ces jours ne seront pas décomptés si la personne a travaillé au moins 20 jours à temps plein au cours des quatre derniers mois.

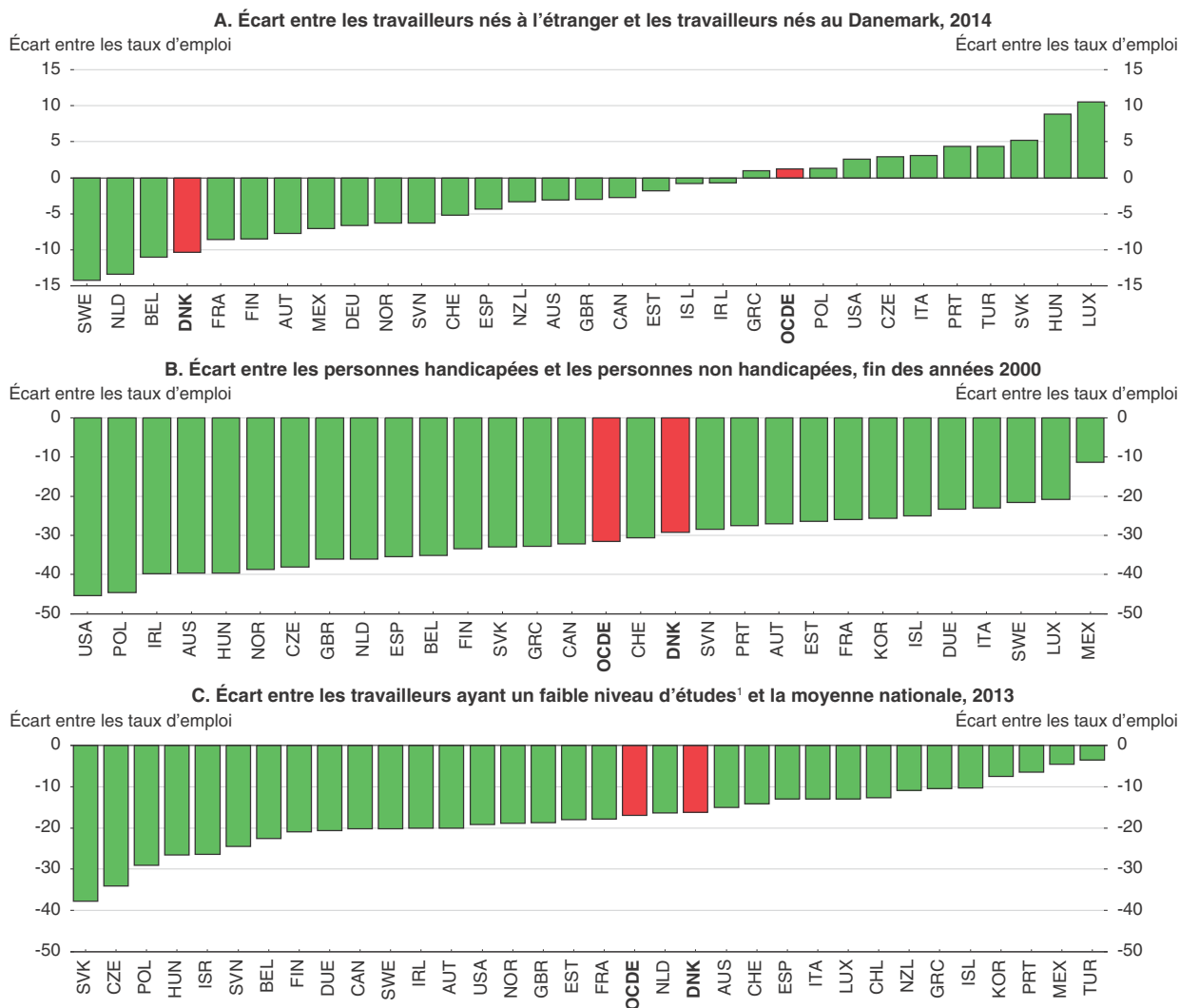
Autre solution : réduire l'aide sociale tout en versant un complément au revenu d'activité. C'est le choix qu'a fait l'Allemagne, où les réformes Hartz ont abouti à une baisse sensible des prestations, à la mise en œuvre d'indemnités de subsistance complémentaires pour les personnes qui occupent des emplois peu rémunérés, et à l'amélioration des services de placement (Huefner and Klein, 2012). Des mesures supplémentaires en faveur de la mobilité sur l'échelle des revenus, notamment des programmes d'amélioration des compétences, pourraient compléter utilement une telle réforme en réduisant le risque de pauvreté auquel sont exposées les personnes ayant une employabilité limitée, et en évitant qu'elles ne soient bloquées dans des emplois précaires et peu rémunérés (OECD, 2014b). Si le Danemark compte parmi les pays qui consacrent le plus de dépenses aux politiques actives du marché du travail, de précédentes *Études économiques* ont mis en évidence la nécessité d'améliorer leur efficacité en veillant à offrir aux autorités locales les incitations financières adaptées pour favoriser le retour à l'emploi des chômeurs, et en renforçant la qualité de la formation continue. La réforme des services publics de l'emploi de 2014 et le nouveau modèle de remboursement des administrations locales vont dans ce sens (voir encadré 4).

Favoriser l'emploi et la sécurité des revenus des handicapés

En 2012, 6.5 % de la population en âge de travailler percevait des prestations d'invalidité au Danemark, ce qui est supérieur à la moyenne de l'OCDE. L'insertion des handicapés sur le marché du travail ne s'est pas réellement améliorée depuis le début des années 2000, et on observe un écart important entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des personnes qui ne souffrent pas de handicap, écart beaucoup plus important que celui constaté en Suède par exemple (graphique 17, partie B). Les droits aux pensions d'invalidité permanentes ont été restreints afin de mieux cibler les bénéficiaires et d'éviter les trappes à inactivité, tandis que de nouveaux programmes d'activation reposant sur des équipes de réadaptation pluridisciplinaires sont mis en place (voir encadré 4). L'application de ces réformes aux nouveaux demandeurs a permis d'amorcer une baisse des entrées dans le régime de pension d'invalidité. D'autres ajustements pourraient être effectués : suppression de l'âge limite (40 ans) défini pour pouvoir percevoir

Graphique 17. **Le taux d'emploi des immigrants pourrait être considérablement relevé**

Écarts en termes de taux d'emploi, en points de pourcentage



1. Les travailleurs qui ont un faible niveau d'études sont ceux qui ne sont pas diplômés du deuxième cycle du secondaire.

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015 ; OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles* ; Base de données Eurostat ; OCDE (2015), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352380>

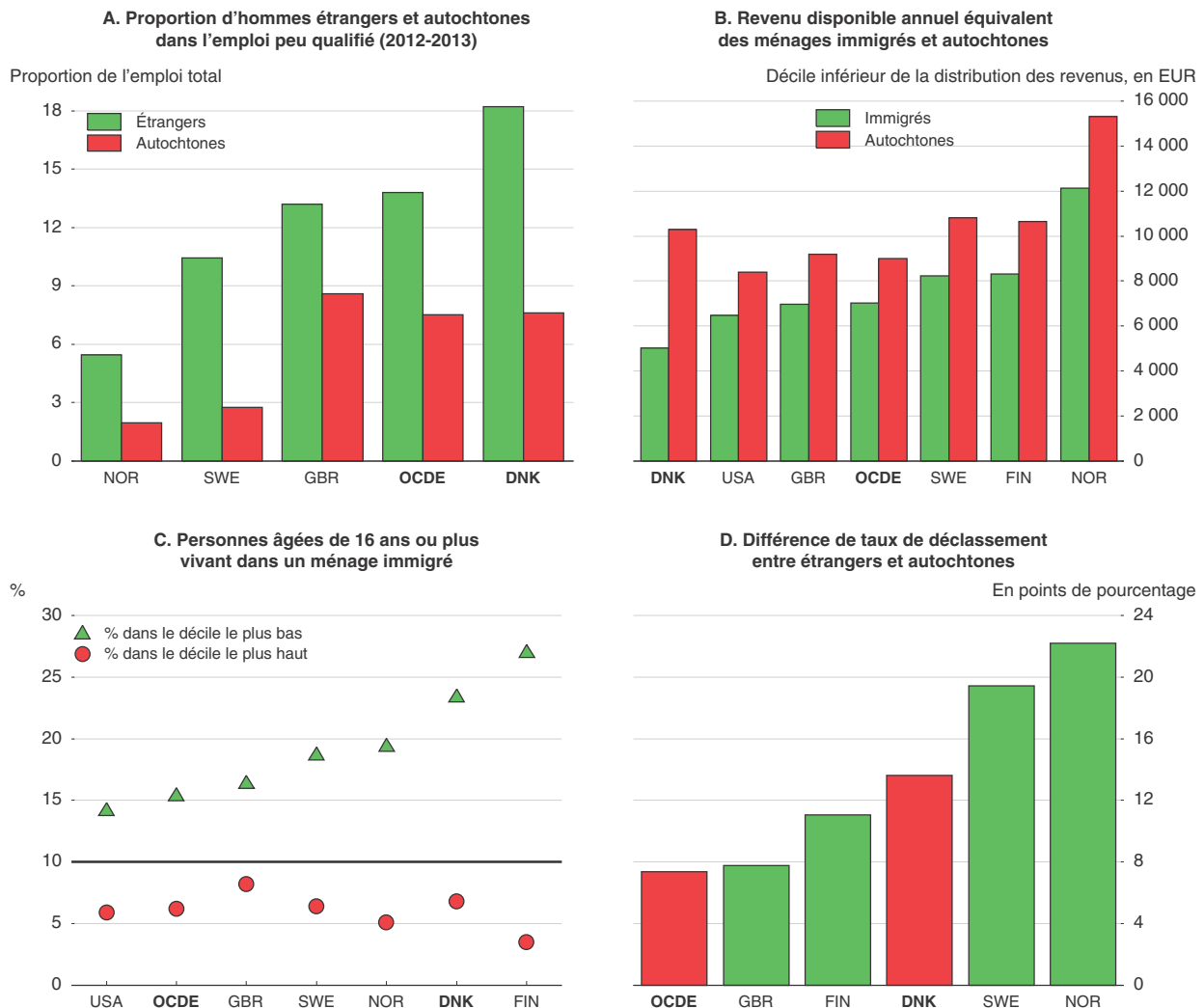

une pension permanente et révision régulière des droits à pension. Par ailleurs, l'accent devrait être mis sur la prévention des maladies et l'information des employeurs quant à l'aptitude au travail des personnes handicapées.

Renforcer l'intégration des immigrants

L'intégration des immigrants est une problématique commune à la plupart des pays de l'OCDE, et elle est particulièrement importante au Danemark (graphiques 17 et 18). En effet, le taux d'emploi des immigrants est plus bas, avec un écart qui s'est creusé depuis la crise de 2009, et les inégalités de revenu entre les autochtones et les étrangers sont importantes par comparaison avec les autres pays. Plus préoccupant encore : les difficultés d'intégration se perpétuent généralement d'une génération à l'autre (graphique 19). Les immigrants se heurtent à de multiples obstacles sur le marché du travail et, parmi eux, ce

Graphique 18. **Les inégalités sont marquées entre étrangers et autochtones**

Éventail de pays de l'OCDE, 2012

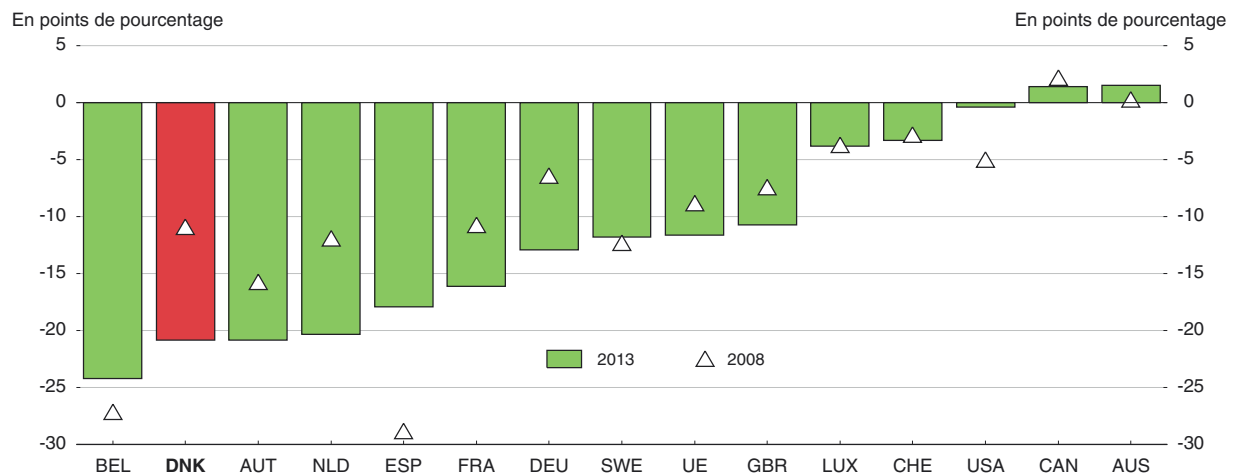
Source : OCDE (2015), *Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2015 : Trouver ses marques*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352392>

sont les réfugiés qui ont le plus de mal à trouver un emploi. Le nombre de demandes d'asile a globalement doublé entre 2013 et 2014 et l'afflux de réfugiés ne s'est pas tari depuis, accentuant ainsi les difficultés d'intégration. En 2015, 21 000 demandeurs d'asile sont arrivés au Danemark et 10 900 d'entre eux se sont vus accorder l'asile, soit 4 700 de plus environ qu'en 2014.


Les différences de niveaux d'études n'expliquent qu'en partie les différences de résultats sur le marché du travail (OECD, 2014c). Des salaires minimums élevés fixés dans un cadre collectif dans certains secteurs peuvent exclure les travailleurs immigrés peu productifs de l'emploi formel. L'introduction d'un nouveau programme de formation d'insertion de deux ans, centré sur l'amélioration des compétences et l'intégration sur le marché du travail, cherche à contrer cet effet. Ce dispositif permettra aux employeurs d'embaucher pour une durée maximum de deux ans des personnes rémunérées au tarif des apprentis, lequel se situe entre 50 et 120 couronnes par heure – soit une rémunération

Graphique 19. L'écart entre jeunes autochtones et jeunes issus de l'immigration en termes d'emploi est considérable

Différence de taux d'emploi entre les jeunes autochtones nés de parents étrangers et les jeunes autochtones nés de parents autochtones, chez les 15-34 ans (2013) qui ne suivent pas de formation



Source : OCDE (2015), *Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2015 : Trouver ses marques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352403>

nettement inférieure aux salaires minimums fixés par les partenaires sociaux. Les dispositions régissant la répartition géographique des immigrés limitent la mobilité géographique et peuvent freiner l'emploi. En outre, les contre-incitations au travail induites par la générosité du système de protection sociale pourraient être plus fortes pour les immigrés, dont les perspectives de revenus moyens sont, au départ, plus faibles. Enfin, leur intégration peut être freinée par des différences de capital humain, un accès plus restreint aux réseaux, et la discrimination ethnique

Depuis le début des années 2000, le Danemark déploie un éventail de mesures d'intégration innovantes pour remédier à ces problèmes complexes, parmi lesquelles des cours de langue, des services de placement et des subventions salariales (Liebig, 2007). Les subventions salariales se sont révélées particulièrement propices à l'intégration des immigrés, en indemnisant les employeurs pour l'absence de capital humain propre au pays et une maîtrise limitée du danois. Néanmoins, la mise en œuvre des programmes d'intégration est inégale selon les communes. Par exemple, 45 % seulement des immigrés qui pouvaient y prétendre ont bénéficié de services de placement et 30 % de ceux qui suivent des cours de danois n'ont pas passé l'examen officiel (*The Integration Barometer Database and Expert Group on the Active Employment Effort*, 2015).

Dernièrement, les prestations sociales versées aux immigrés et aux Danois n'ayant pas résidé dans le pays pendant sept des huit dernières années ont été divisées par deux, tout en maintenant d'autres aides, notamment pour le logement et l'éducation des enfants (voir encadré 4). Cette mesure visait à alléger la charge qu'elles font peser sur les dépenses publiques, à renforcer les incitations au travail pour les bénéficiaires de ces prestations et à dissuader les candidats potentiels à l'immigration (Ministry of Employment, 2015). Une mesure comparable avait été mise en place entre 2002 et 2012 (dans le cadre d'un programme d'« aide au démarrage », baptisé alors « the Start Help ») : les transferts de revenu versés aux réfugiés récemment arrivés dans le pays avaient alors été réduits de 35 % environ. Des évaluations indépendantes ont montré que la probabilité de trouver un emploi était faible au cours des deux premières années mais qu'après quatre ans et demi, le taux

d'emploi des immigrés bénéficiant de la prestation la plus faible était supérieur de 12 points de pourcentage, avec un effet encore plus prononcé sur les hommes, surtout jeunes et célibataires (Andersen et al., 2012). Toutefois, cette mesure s'est accompagnée d'un accroissement de la pauvreté et a incité les autorités locales à verser des allocations complémentaires aux familles afin qu'elles puissent boucler leurs fins de mois (Rosholm and Vejlin, 2010 ; Pedersen, 2013). Le programme d'intégration actuel devrait cibler davantage l'insertion sur le marché du travail, en particulier les stages professionnels, et il faudrait renforcer le suivi et la mise en œuvre, notamment en contrôlant de manière plus stricte la qualité des cours de langue. Un accord récent entre les partenaires sociaux et l'État vise à promouvoir la formation en entreprise, à la fois par la mise en place d'un nouveau programme de formation d'insertion et par une plus grande souplesse dans les cours de langue dispensés afin de mieux tenir compte des horaires et autres conditions de travail.

Préserver la viabilité à long terme des institutions sociales en s'attaquant aux risques qui les menacent sur le front des dépenses

La générosité du système de protection sociale du Danemark implique une situation budgétaire solide. D'ici à 2030, le déficit public devrait excéder le plafond national défini dans la loi de finances (qui correspond à un déficit structurel équivalent à 0.5 % du PIB) en raison d'une augmentation temporaire des dépenses publiques de retraite induite par le rythme plus lent du relèvement de l'âge de la retraite. Néanmoins, les finances publiques semblent viables à long terme et sont conformes aux obligations budgétaires de l'UE (Danish Economic Council, 2015a ; EC, 2012). Ces estimations sont fondées sur plusieurs hypothèses, parmi lesquelles la disparition du déficit budgétaire d'ici à 2020, la hausse sensible du taux d'activité sous l'effet des réformes structurelles, et la stabilité des dépenses publiques par habitant. De fortes incertitudes entourent ces hypothèses, notamment s'agissant de l'évolution du taux d'activité et des coûts de santé.

Avec la montée en régime des dispositifs de retraite privés, les dépenses publiques de retraite devraient diminuer, de même que la part des retraités qui dépendent des prestations soumises à conditions de ressources (soit 90 % environ des plus de 65 ans en 2013). Pour autant, les dépenses publiques de retraite pourraient s'établir au-dessus des prévisions. Le fait de subordonner à des critères de ressources les pensions versées au titre du régime public diminue le rendement effectif de l'épargne-retraite des travailleurs à bas salaire, qui pourraient cotiser moins que prévu aux plans de retraite professionnels. Par ailleurs, l'impôt sur le produit des placements de retraite est plus élevé que celui qui s'applique aux gains réalisés sur les placements immobiliers, ce qui peut décourager l'épargne-retraite parmi les personnes ne relevant pas d'une convention collective. Ainsi, ces cinq dernières années, 24 % environ des 30-59 ans (travailleurs indépendants et bénéficiaires de prestations en majorité) consacraient moins de 5 % de leur revenu à l'épargne-retraite. Dans ces conditions, la pension qu'ils percevront au titre du deuxième pilier sera peu élevée, ce qui leur permettra de prétendre à une pension au titre du régime public de retraite. En outre, il est difficile d'estimer les taux de rendement des régimes à cotisations définies car ils dépendent des fluctuations des marchés.

La participation aux programmes de retraite anticipée, le chômage des travailleurs seniors et la dépendance à l'égard du régime public de retraite pourraient aller croissant, ce qui ferait peser des charges supplémentaires sur les contribuables tout en diminuant l'assiette de cotisations. L'âge légal de la retraite devrait être indexé sur l'allongement de l'espérance de vie (voir encadré 4). Pour y parvenir, il faut mettre en place des incitations à

travailler plus longtemps. Les pressions politiques contre le raccourcissement de la durée de la retraite devraient s'intensifier à mesure que l'âge de la retraite augmentera (pour atteindre 70 ans d'ici à 2040), et d'autant plus si les inégalités en termes d'espérance de vie continuent de se creuser (Brønnum-Hansen and Baadsgaard, 2008). Par ailleurs, l'aptitude au travail des travailleurs seniors pourrait ne pas s'adapter pleinement à l'allongement de la vie active, notamment dans les métiers pénibles.

Il est crucial d'offrir aux travailleurs seniors de meilleures possibilités d'emploi. Les réformes antérieures ont prôné un allongement de la durée de la vie active en réduisant la générosité des régimes de préretraite volontaire et de l'indemnisation du chômage pour les plus de 55 ans. Ces réformes se sont traduites par une hausse du taux d'activité. Les dernières réformes des retraites ont d'ores et déjà permis de relever notablement le taux d'activité des travailleurs seniors (graphique 12). D'autres passerelles d'accès à la retraite anticipée pourraient néanmoins être utilisées (Halvorsen and Tägtström, 2013). Il faut éliminer les derniers obstacles réglementaires à l'emploi des travailleurs seniors et prendre des mesures pour adapter l'environnement de travail au vieillissement de la population active. L'édition consacrée au Danemark de la série *Vieillesse et politiques de l'emploi* de l'OCDE (2015b) formule plusieurs recommandations à cet égard, notamment : proposer aux travailleurs seniors des horaires de travail flexibles et des tâches adaptées, revoir à la baisse le poids de l'ancienneté dans la détermination des salaires, supprimer les dernières dispositions relatives à l'âge légal de la retraite et déployer des programmes de prévention et de détection précoce des problèmes de santé d'origine professionnelle.

Il est difficile de prévoir et de contrôler l'évolution des dépenses de santé et de prise en charge de la dépendance dans de nombreux pays de l'OCDE, dont le Danemark. Les coûts futurs dépendent en grande partie de l'état de santé de la population âgée, des variations de prix des biens médicaux, et de la capacité à générer des gains d'efficacité dans le secteur des soins de santé et de la prise en charge de la dépendance. Le caractère incertain des dépenses futures consacrées à la santé se manifeste par l'ampleur de la fourchette d'estimations de l'OCDE, comprise entre 2 % et 5,9 % du PIB d'ici à 2060, selon les hypothèses retenues (De la Maisonneuve and Oliveira-Martins, 2013). Les projections relatives aux dépenses consacrées à la prise en charge de la dépendance sont tout aussi incertaines, puisqu'elles varient pour le Danemark dans une fourchette de un à cinq, à savoir de 0,6 % du PIB selon l'hypothèse la plus optimiste de l'OCDE à 3 % du PIB dans le scénario le plus défavorable de la Commission européenne (tableau 2).

Tableau 2. **Projections de dépenses dans les domaines de la santé et de la prise en charge de la dépendance**

Augmentation, en points de pourcentage du PIB, d'ici à 2060

	OCDE	Ministère des Finances	CE
Santé			
Moyenne	-	0.0	+0.9
Hypothèse la plus optimiste	+2.0		+0.1
Hypothèse la plus pessimiste	+5.9		+3.1
Prise en charge de la dépendance			
Moyenne	-	+1.4	+2.0
Hypothèse la plus optimiste	+0.6		+1.9
Hypothèse la plus pessimiste	+1.0		+3.0

Source : De la Maisonneuve and Oliveira-Martins (2013) ; European Commission (2015) ; ministère des Finances du Danemark.

Compte tenu du caractère très incertain des projections relatives aux dépenses de santé et de prise en charge de la dépendance, les mesures qui visent à gagner en efficience dans ces secteurs sont les bienvenues. Les disparités entre les administrations locales en termes de résultats et d'efficience laissent à penser que la marge d'amélioration est relativement importante (Medeiros and Schwierz, 2015 ; Heijink et al., 2015). On peut ainsi se féliciter de plusieurs initiatives en cours de préparation :

- Une responsabilisation accrue des autorités locales pourrait entraîner des gains d'efficience dans l'offre de services d'aide sociale et de prise en charge de la dépendance. Une amélioration du contrôle de la qualité dans les secteurs des soins primaires et de la prise en charge de la dépendance contribuerait à déterminer les causes des disparités observées au niveau local, ainsi que les pratiques optimales.
- Il conviendrait de regrouper l'offre de soins de santé, de services de prise en charge de la dépendance et de services sociaux afin de définir les besoins au plus tôt, d'optimiser le partage d'informations entre les prestataires, d'éviter les chevauchements et les doublons et d'améliorer l'accès aux services (OECD, 2014d). À cette fin, il faut développer des mécanismes permettant de récompenser la continuité des soins, y compris en publiant des indicateurs de performance pour les soins primaires, en octroyant des incitations financières, et en responsabilisant davantage les prestataires de soins quant aux résultats obtenus tout au long du parcours de soins des patients. Dans une approche de ce type, les médecins généralistes doivent intervenir de manière plus active et les bons résultats doivent être reconnus et récompensés.
- Il faut mettre davantage l'accent sur les activités de prévention et les actions ciblées sur les populations les plus vulnérables. Les personnes peu qualifiées et les travailleurs à bas revenus sont plus exposés à des modes de vie nocifs pour la santé et ont moins recours aux services de prévention, notamment du fait de leur répartition inégale sur le plan géographique (Ellins et al., 2014).

D'autres pistes méritent d'être étudiées pour générer des gains d'efficience :

- Continuer de restreindre le versement aux administrations infranationales de subventions liées à des objectifs spécifiques, afin de préserver leur liberté opérationnelle et la capacité d'ajuster leurs priorités de dépenses, tout en veillant à ce que restent en place les mécanismes adaptés de suivi des performances et la réglementation sur le service minimum.
- Supprimer les obstacles à la concurrence susceptibles d'entraver les gains d'efficience dans le secteur public. Le respect du droit de la concurrence est limité par le fait que l'administration centrale et les autorités locales peuvent accorder des dérogations au cas par cas à l'application de la loi sur la concurrence (OECD, 2015a). Les réglementations applicables aux pharmacies, notamment les restrictions à l'entrée et à la propriété et le contrôle des prix et des bénéfices, font augmenter les coûts.
- Accroître la part des dépenses à la charge des patients, aujourd'hui très limitée, afin d'éviter une trop grande dépendance à l'égard du budget de l'État pour la prestation des services de santé et de prise en charge de la dépendance. Au Danemark, la plupart des soins de santé sont gratuits, à l'exception de certaines prestations comme les médicaments, les soins dentaires et l'optique. Par conséquent, les dépenses laissées à la charge des patients ne représentent que 13.7 % environ du total des dépenses de santé (contre 19.6 % en moyenne dans les pays de l'OCDE). Il faudrait envisager d'accroître la part des dépenses de santé à la charge des patients : cela pourrait ainsi permettre de lever des

recettes et de limiter les abus (Pisu, 2014). Dans le secteur de la dépendance, les autorités locales n'ont qu'une marge de manœuvre limitée s'agissant de la facturation des services à domicile et des dépenses non liées à la santé. À l'heure actuelle, le reste à charge s'élève à 8.6 % du total des dépenses, soit moitié moins que la moyenne de l'OCDE.

- Élaborer des instruments fiscaux pour limiter les comportements dangereux pour la santé, étant donné que ces outils ont démontré leur efficacité dans l'amélioration des résultats en matière de santé (Sassi et al., 2013). Le Danemark applique déjà des droits d'accise sur certains produits nocifs pour la santé, comme l'alcool et le tabac.

Des politiques efficaces et économes pour gérer les pressions environnementales

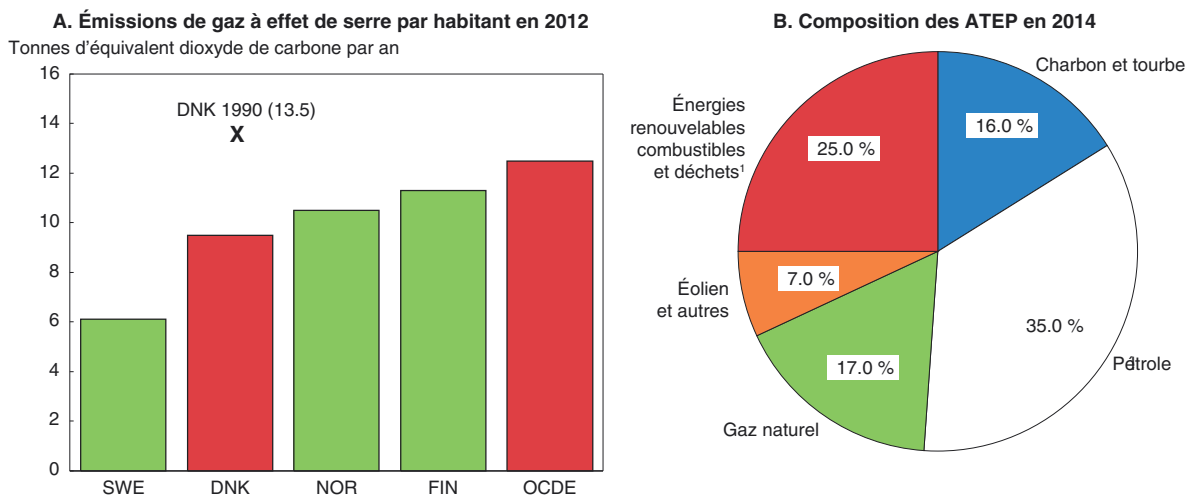
Le Danemark possède de bonnes politiques environnementales et connaît de nombreuses évolutions favorables, comme le découplage des émissions et de la consommation d'intrants agricoles par rapport à l'activité économique, mais la situation dans un certain nombre de domaines environnementaux pourrait être sensiblement améliorée (OECD, 2007 ; European Environment Agency, 2015). Les pressions exercées sur l'environnement sont imputables aux industries manufacturières, à l'agriculture et aux secteurs des transports et de l'énergie. Ainsi, malgré le faible taux de motorisation, un cinquième de la population environ est exposé à un air de mauvaise qualité, même si une grande partie de la pollution atmosphérique est réputée ne pas provenir du Danemark lui-même. La qualité de l'air est inquiétante étant donné le nombre élevé de cyclistes. À Copenhague, les concentrations de PM₁₀ et de NO₂ ont dépassé à plusieurs reprises les valeurs limites de l'UE, et on estime que la pollution de l'air a causé 3 200 décès prématurés en 2011 (WHO, 2013). Dans la capitale, qui est la zone la plus touchée par le problème, le projet d'instauration d'une taxe de congestion a été abandonné au profit d'un plan qui prévoit de faire baisser les émissions de PM₁₀ et de NO₂ par d'autres moyens, lequel plan devrait garantir la conformité avec les limites fixées par l'UE. Les transports maritimes constituant un secteur important de l'économie danoise, le Danemark devrait promouvoir des initiatives d'envergure internationale pour limiter les dommages à l'environnement résultant d'une absence de réglementation dans ce domaine.

L'agriculture occupe plus de 60 % du territoire et la consommation de pesticides reste supérieure aux objectifs nationaux (European Environment Agency, 2015). Ces objectifs ont été révisés récemment pour diminuer la charge en pesticides de 40 % par rapport à 2011. Une nouvelle taxe modulable sur les pesticides, calculée en fonction des effets de ces produits pour la santé humaine et l'environnement, a été mise en place en 2013, en même temps qu'un nouvel indicateur et un objectif de réduction de la charge en pesticides pesant sur l'environnement et la santé humaine. En outre, l'utilisation d'azote est actuellement soumise à un système de quotas qui ne prend pas suffisamment en considération les caractéristiques des sols (Danish Economic Council, 2015b), mais une nouvelle réglementation mieux ciblée devrait entrer en vigueur en 2018 et s'accompagner d'autres initiatives, comme la création de zones humides. Les hausses tarifaires ont entraîné une baisse significative de la consommation d'eau des ménages, mais il n'en va pas de même dans l'agriculture. Sur un plan plus général, malgré les mesures réglementaires et de surveillance en place, la qualité des eaux lacustres et côtières peut être problématique, et une attention limitée est accordée aux autres polluants, comme les métaux lourds et les produits chimiques toxiques, ou aux stocks halieutiques marins épuisés (European Environment Agency, 2015).

Le Danemark s'est doté d'un cadre d'action généralement rationnel, diversifié et parfois novateur, qui associe instruments économiques, mesures réglementaires et subventions. D'autres instruments conservent un champ d'application limité, à l'image du principe de récupération totale des coûts, qui est légalement applicable à la collecte des déchets municipaux (OECD, 2007). La production de déchets municipaux par habitant est parmi les plus élevées, mais quelque 60 % de ces déchets sont recyclés (graphique 21) (European Environment Agency, 2015).


Le Danemark s'est engagé dans une ambitieuse transition censée aboutir à des approvisionnements énergétiques affranchis des combustibles fossiles (sans recours à l'électronucléaire) à l'horizon 2050 (graphique 20). À l'heure actuelle, 37 % des émissions de gaz à effet de serre sont le fait du secteur de l'énergie. Les renouvelables représentaient 28.5 % de la consommation d'énergie finale en 2014, et le gouvernement actuel s'est déclaré attaché à l'Accord sur l'énergie de 2012, qui appuie le développement de différentes filières devant porter la part de l'éolien dans la production d'électricité à un niveau prévisible de 50 % d'ici à 2020. Le cadre d'action prévoit tout à la fois des subventions non négligeables en faveur de certaines filières (éolien, solaire, etc.), une forte taxation de l'énergie (4 % du PIB) et des normes rigoureuses concernant l'efficacité énergétique et les étiquettes énergie dans le secteur du logement. D'après les dernières prévisions nationales, le Danemark devrait réduire de 40 % ses émissions totales de gaz à effet de serre par rapport à 1990 et abaisser de 20 % ses émissions de gaz à effet de serre des secteurs non visés par le SEQE-UE par rapport à 2005 (Danish Energy Agency, 2015). Une Commission de l'énergie a été créée afin d'étayer les négociations politiques sur un nouvel accord sur l'énergie pour après 2020 ; elle rendra son rapport en 2017.

Graphique 20. **Les émissions de GES sont faibles et les énergies renouvelables ont un poids important**

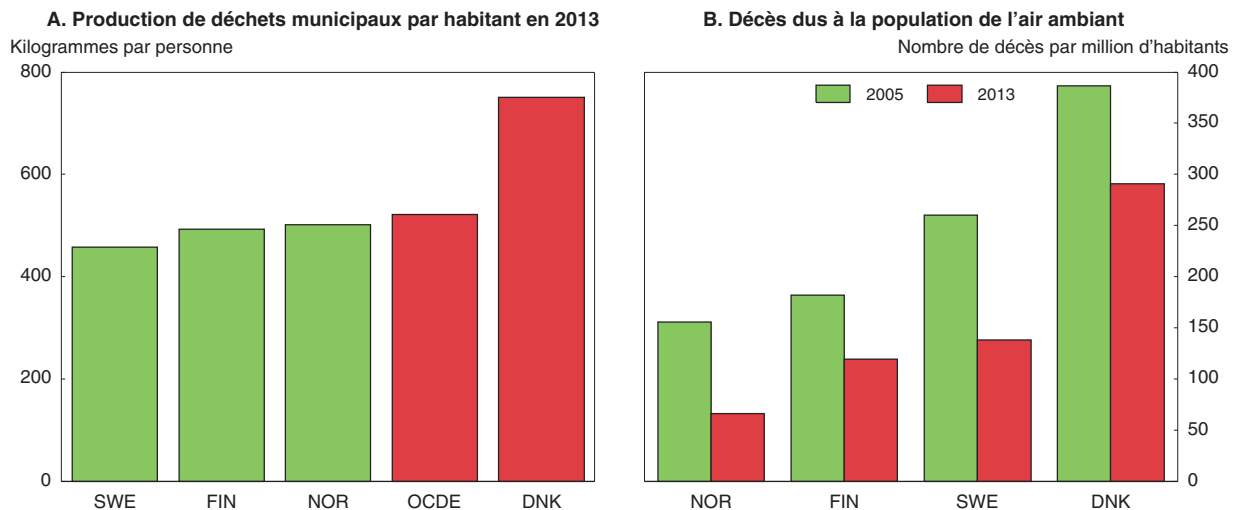


1. Comprend les déchets municipaux non renouvelables, les déchets industriels, les échanges d'électricité et les autres sources d'énergie primaire.


Source : Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données) ; AIE (2015), *Energy Balances of OECD Countries*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352418>

Graphique 21. D'autres problèmes subsistent



Source : Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données) ; OCDE (2014), *Le coût de la pollution de l'air : Impacts sanitaires du transport routier*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933352424>

Plusieurs initiatives sont en cours de déploiement pour apporter des réponses à certains problèmes d'environnement. Une vaste stratégie pour les économies d'énergie a été publiée en 2014. Le pays a par ailleurs pris des mesures pour atteindre les objectifs minimums de l'UE en matière de gestion des déchets (European Commission, 2015b). En outre, la stratégie « Un Danemark sans déchets II » a été adoptée par le gouvernement précédent et son application se poursuit.

Le gouvernement actuel accorde une grande importance à l'efficacité économique des mesures destinées à assurer une gestion durable de l'environnement. Si cette approche est en principe bienvenue, il reste à voir comment les problèmes seront traités en pratique. Par exemple, un abaissement de la taxe sur les NO_x pourrait avoir des conséquences néfastes pour l'environnement, tout comme la disparition progressive, à partir de 2016, de l'allègement de la taxe à l'achat de véhicules accordé aux acquéreurs de véhicules électriques. Cette taxe à l'achat est aujourd'hui très élevée, puisque son taux est de 150 % (et le projet de loi de finances 2016 prévoyait même de le fixer à 180 %). Des déductions sont accordées au titre de l'efficacité énergétique, mais elles devraient prendre en compte les performances environnementales globales. La mise en place d'une tarification dynamique de la congestion dans les villes les plus touchées par la pollution permettrait de faire reculer celle-ci et d'assurer une meilleure exploitation des infrastructures.

D'autres mesures récentes, comme la déductibilité fiscale rétroactive des dépenses d'amélioration de l'efficacité énergétique des logements (programme « logement-emplois »), devraient être réservées aux ménages soumis à des contraintes de crédit et ne pas s'appliquer pour d'autres activités domestiques comme le ménage et le jardinage. Des travaux récents de l'OCDE montrent que les propriétaires-occupants et les ménages à revenu élevé sont quoi qu'il arrive davantage susceptibles d'investir dans l'amélioration de l'efficacité énergétique (Ameli and Brandt, 2014).

Bibliographie

- Ameli, N. and N. Brandt (2014), « Determinants of Households' Investment in Energy Efficiency and Renewables: Evidence from the OECD Survey on Household Environmental Behaviour and Attitudes », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1165, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxwtlchggzn-en>.
- Andersen, A., A. Christen and C. Duus (2012), « Danish families' financial robustness, variable rates and deferred amortisation », *Monetary Review 4th Quarter*, Danmarks Nationalbank, Copenhagen.
- Andersen, L., H. Hansen and M. Schultz-Nielsen (2012), « Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse », *Working Paper*, No. 25, The Rockwool Foundation Research Unit.
- André, C. (2016), « Household debt in OECD countries: Stylised facts and policy issues », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1277, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3xgtkk1f2-en>.
- Arnold, J. (2008), « Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 643, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/236001777843>.
- Bekker, S. and T. Wilthagen (2008), « Europe's pathways to flexicurity: Lessons presented from and to the Netherlands », *Intereconomics*, Vol. 43, Issue 2, March, pp. 68-111.
- Blom-Hansen J., K. Houlberg and S. Serritzlew (2016), « Elusive scale effects: Jurisdiction size and the costs of providing public services », *forthcoming*.
- Bloomberg News (2015), « Denmark's biggest bank warns against "Emergency" rate », 10 December 2015, <http://neurope.eu/article/denmarks-biggest-bank-warns-against-emergency-rate/>.
- Braconier, H. and J. Ruiz-Valenzuela (2014), « Gross Earning Inequalities in OECD Countries and Major Non-member Economies: Determinants and Future Scenarios », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1139, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz123k7s8bv-en>.
- Brønnum-Hansen, H. and M. Baadsgaard (2008), « Increase in Social inequality in Health expectancy in Denmark », *Scandinavian Journal of Public Health*, No. 36, pp. 44-51.
- Burton, K. and G. Waddell (2006), « Is work good for your Health and Well-being? », Department of Work and Pensions, London.
- Campbell, J. (2012), « Mortgage market design », *Review of Finance*, European Finance Association, Vol. 17(1), pp. 1-33.
- Causa, O. et al. (2016), « Inequality in Denmark through the Looking Glass », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1341, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jln041vm6tg-en>.
- Causa, O., S. Dantan and Å. Johansson (2009), « Intergenerational Social Mobility in European OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 709, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/223043801483>.
- Dam, N. et al. (2011), « The housing bubble that burst – can house prices be explained? And can their fluctuation be dampened? », *Monetary review 1st Quarter 2011*, Danmarks Nationalbank, Copenhagen.
- Danish Economic Council (2015a), « Dansk Økonomi, efterår 2015 », *English Summary*.
- Danish Economic Council (2015b), « Economy and Environment 2015 », *English Summary*.
- Danish Energy Agency (2015), « Baseline projection 2015, Denmark's greenhouse gasses reduced by 40% in 2020 », *Press Release*, <https://stateofgreen.com/en/news/baseline-projection-2015-denmark-s-greenhouse-gasses-reduced-by-40-in-2020>.
- Danmarks Nationalbank (2014), *Monetary Review 1st Quarter 2014*, Danmarks Nationalbank, Copenhagen.
- Danmarks Nationalbank (2015a), *Monetary Review 3rd Quarter 2015*, Danmarks Nationalbank, Copenhagen.
- Danmarks Nationalbank (2015b), *Financial Stability 1st Half 2015*, Danmarks Nationalbank, Copenhagen.
- de Boer, R. and R. Bitetti (2014), « A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1170, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f32j0zp-en>.
- De la Maisonnette, C. and J. Oliveira-Martins (2013), « A projection method for public health and long-term care expenditures », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1048, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k44v53w5w47-en>.
- European Commission (2015a), « The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-60) », *European Economy*, No. 3, May 2015, Brussels.

- European Commission (2015b), « Country Report Denmark 2015 », European Commission, 2015, Brussels.
- European Environment Agency (2015), « State of the environment Report – Denmark 2014 », European Environment Agency, www.eea.europa.eu/soer.
- Eriksson, T. (2012), « Flexicurity and the Economic Crisis 2008-2009: Evidence from Denmark », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 139, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k8x7gw8btq6-en>.
- Ellins, J. et al. (2014), « International responses to austerity », *Evidence Scan*, No. 22, Health Foundation, Birmingham.
- Expert Group on the Active Employment Effort (2015), « Delrapportering: Integrationsindsatsen for nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge », January 2015, Copenhagen.
- Halvorsen, B. and J. Tägtström (2013), « Det dreier seg om helse og arbeidsglede: Om seniorer, arbeid og pensjonering i Norden », Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Heijink, R. et al. (2015), « Comparative efficiency of Health systems, corrected for selected lifestyle factors », funded by the European Commission and carried out by the Dutch National Institute for Public Health and the Environment (RIVM).
- Holstein, M.A. (2014), « Regionernes udbud Af Mr-Scannering », CEPOS.
- Hostenkamp, G. (2012), « The market for hospital medicine in Denmark », *Nordic Journal of Health Economics*, Vol. 1(1), pp. 57-71.
- Huefner, F. and C. Klein (2012), « The German Labour Market: Preparing for the Future », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 983, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k92sn01tzzv-en>.
- IMF (2014), « Denmark – Financial Sector Assessment Program », Washington.
- Immervoll, H. (2012), « Reforming the benefit system to “make work pay”: Options and priorities in a weak labour market », *IZA Policy Paper*, No. 50.
- Kuchler, A. (2015), « Loan types, leverage, and savings behaviour of Danish households », *Working Paper*, No. 97, September 2015, Danmarks Nationalbank, Copenhagen.
- Liebig, T. (2007), « The labour market integration of immigrants in Denmark », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 50, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/233783261534>.
- Medeiros, J. and C. Schwierz (2015), « Efficiency estimates of health care systems », *Economic Papers*, No. 549, European Commission, June 2015.
- Ministry of Business and Growth (2016), Follow-up on the OECD visit to the Ministry of Business and Growth, 8 January, Copenhagen.
- Ministry of Economics and the Interior (2015), *Familiernes økonomi: fordeling, fattigdom og incitament 2015 (Household Finances: Distribution, Poverty and Incentives 2015)*, Copenhagen.
- Ministry of Employment (2015), « Factsheet on integration benefit », Copenhagen.
- Ministry of Finance (2015), *Public Finances*, December, Copenhagen.
- National Audit Office (2015), « Report on the Integration Effort », *English Summary*, Rigsrevisionen.
- OECD (2005), *OECD Economic Surveys: Denmark 2005*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-dnk-2005-en.
- OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Denmark 2006*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-dnk-2006-en.
- OECD (2007), *OECD Environmental Performance Reviews: Denmark 2007*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039582-en>.
- OECD (2009), *OECD Economic Surveys: Denmark 2009*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-dnk-2009-en.
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.
- OECD (2013), *OECD Reviews on Health Care Quality: Denmark 2013 – Raising Standards*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191136-en>.
- OECD (2014a), *OECD Economic Surveys: Denmark 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-dnk-2013-en.

- OECD (2014b), *OECD Economic Surveys: Germany 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2014-en.
- OECD (2014c), « Labour Market Integration of Immigrants and their Children: Developing, Activating and using skills », *International Migration Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-5-en.
- OECD (2014d), *Integrating the Delivery of Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233775-en>.
- Olejaz, M. et al. (2012), « Denmark: Health System Review », *Health Systems in Transition*, Vol. 14(2), p. 192.
- Ollivaud, P. and D. Turner (2014), « The Effect of the Global Financial Crisis on OECD Potential Output », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1166, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxwtl8h75bw-en>.
- Pedersen, P. (2013), « Immigration and Welfare State Cash Benefits: The Danish case », *International Journal of Manpower*, Vol. 34, No. 2, pp. 113-125.
- Petersen, O. and U. Hjelmar (2014), « Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences », *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 17(4), pp. 3-20.
- Pisu, M. (2014), « Overcoming Vulnerability of Health Care Systems », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1132, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz159228n6j-en>.
- Productivity Commission (2013a), « Danish Productivity, Where Are the Problems? », April, Copenhagen (in Danish).
- Productivity Commission (2013b), « Competition, Globalisation and Regulation », May, Copenhagen (in Danish).
- Rohde, L. (2015), Speech by the Governor Lars Rohde at the Annual Meeting of the Association of Danish Mortgage Banks, October, Copenhagen.
- Rohde, L. (2015), M. Rosholm and R. Vejlin (2010), « Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants: Does Start-Help Help You Start? », *Labour Economics*, No. 17, pp. 258-275.
- Salvi Del Pero, A. et al. (2016), « Policies to Promote Access to Good-Quality Affordable Housing in OECD Countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 176, OECD Publishing, Paris, *forthcoming*.
- Sassi, F., A. Belloni and C. Capobianco (2013), « The Role of Fiscal Policies in Health Promotion », *OECD Health Working Papers*, No. 66, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3twr94kvzx-en>.
- Sørensen, P. (2015), « Reforming Public Service Provision: What Have we Learned? », *EPRU Working Paper Series*, No. 2015-01.
- Sow, M. and I. Razafimahefa (2015), « Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery », *Working Paper*, No. 15/59, International Monetary Fund.
- Systemic Risk Council (2015), Press Release following 11th meeting, September 2015, Copenhagen.
- Taylor Fry (2013), « MSD Actuarial Valuation of the Benefit System for Working Age Adults », Ministry of Social Development and the Treasury, New Zealand.
- Unemployment Benefit Commission (2015), « Dagpengekommisionens samlede anbefalinger », October, Copenhagen.
- WHO (2013), *Global Burden of Disease Study*, World Health Organisation.