

Évaluation et recommandations

L'économie danoise n'a enregistré qu'une reprise partielle depuis la crise mondiale qui s'est déclarée en 2007-08 et le retournement du marché de l'immobilier intérieur après une période de très forte expansion et elle est aujourd'hui confrontée à un affaiblissement de l'activité mondiale et à une dégradation de la confiance face aux fortes incertitudes suscitées par la crise dans la zone euro. Le nouveau gouvernement doit s'assurer qu'il dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour faire face à une nouvelle dégradation potentielle de la situation économique mondiale, tout en encourageant dans une perspective à long terme une croissance forte, durable et écologique. Les indicateurs danois concernant la situation budgétaire, le marché du travail et le bien-être sont plutôt bons comparés à ceux d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, mais la progression de la productivité est depuis longtemps anémique et des faiblesses demeurent dans le secteur financier. La mise en œuvre des mesures nécessaires pour réaliser l'objectif ambitieux du nouveau gouvernement d'une augmentation de l'offre de travail est aussi une partie intégrante et essentielle de la solution.

La réforme du système de protection sociale et le renforcement du cadre budgétaire contribueraient à contenir les dépenses publiques, laissant ainsi la possibilité d'amortir les chocs futurs et d'éviter d'accroître la pression fiscale, qui pèse sur la croissance de la productivité (*chapitre 1*). Un renforcement de la concurrence dans plusieurs secteurs doperait les gains de productivité. Remédier aux vulnérabilités du secteur financier réduirait les risques à court terme, alors que des politiques devraient être en place pour empêcher toute résurgence future des déséquilibres sur le marché du logement, qui ont contribué à l'affaiblissement de la progression de la productivité dans les années 2000. Le Danemark est déterminé à assurer une croissance verte et prévoit de devenir indépendant des combustibles fossiles d'ici à 2050 (*chapitre 2*). À maints égards, cette stratégie est visionnaire et devrait permettre au pays de bénéficier de nouvelles sources potentielles de croissance. Cependant, il est aussi probable qu'elle entraîne d'importants coûts économiques, d'où la nécessité de concevoir les politiques en matière d'énergie et de changements climatiques dans un souci d'efficacité.

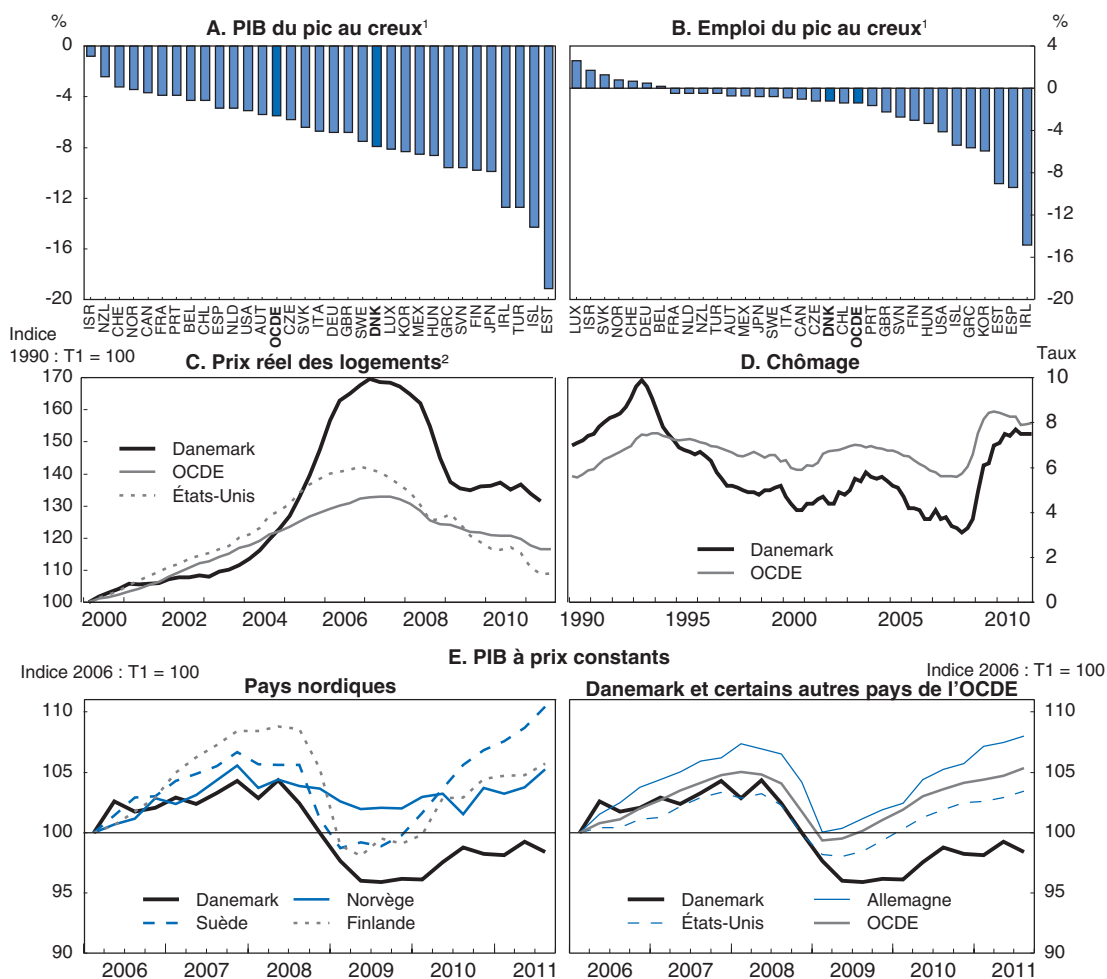
Le ralentissement économique mondial en cours assombrit les perspectives économiques du Danemark

Après plusieurs années de forte croissance, s'accompagnant, toutefois, d'un endettement privé élevé, l'économie danoise a commencé à ralentir en 2007 sous l'effet de strictes contraintes de capacités, d'une érosion de la compétitivité et de l'éclatement d'une importante bulle dans le secteur immobilier. Ce ralentissement a été amplifié en 2008 par la crise mondiale, qui a entraîné un effondrement des exportations du fait de la contraction de la demande extérieure et des problèmes rencontrés par le secteur financier. Tirant parti

de la situation budgétaire favorable du pays, les autorités ont pris des mesures rapides, assouplissant l'orientation de la politique macroéconomique et offrant une aide au système bancaire. Néanmoins, le Danemark a connu une contraction économique sans précédent, la production tombant de 7.9 % entre le pic, trop élevé pour être tenable, et le creux (graphique 1). Le chômage a fortement augmenté et l'emploi a brutalement diminué, notamment dans la construction. Le chômage n'a pas reculé et se situait encore à 7.4 % de la population active au troisième trimestre de 2011 (mesure harmonisée). Le chômage de longue durée a aussi progressé et représentait 23 % du chômage au troisième trimestre de 2011, ce taux restant faible, toutefois, par rapport aux périodes antérieures et aux autres pays.

L'économie danoise n'avait pas totalement récupéré de l'effondrement du marché de l'immobilier et de la crise économique mondiale lorsque de nouvelles faiblesses

Graphique 1. **L'économie danoise lutte toujours pour surmonter la crise**



1. L'Australie et la Pologne ne sont pas prises en compte car elles n'ont pas connu de récession. La récession indiquée pour la Norvège est celle qui a commencé en 2008.

2. Les prix des logements sont corrigés par l'indice implicite des prix de la consommation privée.

Source : OCDE, Base de données analytique.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563419>

économiques sont apparues en 2011. Après l'Accord d'assainissement budgétaire de mai 2010, les autorités avaient espéré que la croissance serait progressivement davantage alimentée par la demande intérieure privée et les exportations. Cependant, la stagnation de la consommation privée et une croissance des exportations plus faible que prévu ont contribué à une reprise peu dynamique jusqu'au milieu de 2011 (tableau 1). Le nouveau ralentissement mondial pèsera sur les exportations et retardera la reprise attendue de l'investissement et de la consommation privée. La compétitivité s'est sensiblement dégradée depuis 2000 et les améliorations récentes ne seront pas suffisantes pour inverser totalement les pertes précédentes (graphique 2), encore que les gains des termes de l'échange et un important excédent de la balance des opérations courantes au cours des 20 dernières années pourraient refléter une performance meilleure en termes de compétitivité hors prix. Cependant, la modération des salaires devra persister. Le nouveau programme de relance, qui revêt essentiellement la forme d'investissements publics, et le remboursement des cotisations versées dans le cadre du système de préretraite suite à sa réforme (voir ci-après) favoriseront l'activité économique en 2012. Les exportations devraient bénéficier d'un redressement du commerce mondial en 2013 et le marché du travail devrait s'améliorer légèrement. Cependant, l'assainissement budgétaire devrait amortir la demande privée et la reprise restera probablement peu soutenue en 2013.

La couronne danoise a été soumise à des pressions d'appréciation ces derniers mois sous l'effet d'une fuite vers la qualité, ce qui a fait baisser les rendements des obligations

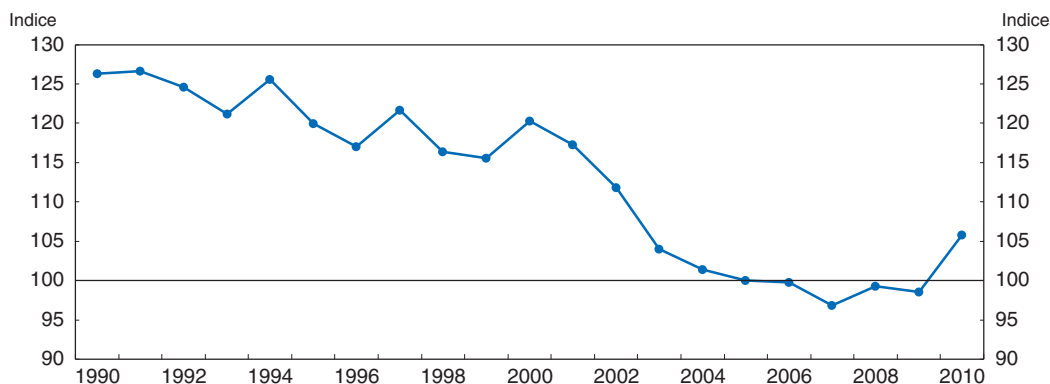
Tableau 1. **Évolutions et prévisions macroéconomiques**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Variation en pourcentage, volume (prix de 2005)					
PIB réel	-0.8	-5.8	1.3	1.0	0.6	1.2
Consommation privée	-0.3	-4.2	1.9	-0.6	0.4	1.8
Consommation publique	1.9	2.5	0.3	-0.4	0.6	0.1
Formation brute de capital fixe	-4.2	-13.4	-3.8	0.0	3.4	2.0
Demande intérieure finale	-0.6	-4.4	0.3	-0.5	1.0	1.3
Formation de stocks ¹	-0.3	-2.3	1.0	0.3	-0.1	0.0
Demande intérieure finale	-0.9	-6.7	1.3	-0.1	1.2	1.3
Exportations de biens et de services	3.3	-9.8	3.2	7.5	2.2	4.6
Importations de biens et de services	3.3	-11.6	3.5	5.7	3.1	5.3
Exportations nettes ¹	0.1	0.7	0.0	1.2	-0.3	-0.1
Pour mémoire						
Croissance de la production potentielle	1.1	0.8	0.6	0.7	0.8	0.7
Indice des prix à la consommation	3.4	1.3	2.3	2.7	1.6	1.8
Taux de chômage ²	3.2	5.9	7.2	7.3	7.4	7.3
Solde financier des administrations publiques ³	3.3	-2.7	-2.7	-4.0	-5.6	-2.9
Dette brute des administrations publiques ^{3, 4}	34.2	41.5	43.4	44.2	46.7	46.8
Solde de la balance des opérations courantes ³	2.6	3.5	5.2	5.4	4.7	4.6

Note : Les comptes nationaux reposent sur des données officielles chaînées, de sorte qu'il n'y a pas identité entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de précisions, voir *Sources et méthodes des Perspectives économiques de l'OCDE* (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).


1. Contributions aux variations du PIB réel (pourcentage du PIB réel de l'année précédente).
2. Le taux de chômage est fondé sur l'Enquête auprès de la population active et diffère du taux de chômage recensé.
3. En pourcentage du PIB.
4. Définition de Maastricht.

Source : Version actualisée, fondée sur les données des comptes nationaux publiées le 22 décembre 2011 et les autres données publiées, des prévisions contenues dans le n° 90 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, qui utilisent comme scénario de référence celui « de la demi-mesure » (« muddling-through scenario »).

Graphique 2. **La compétitivité s'est dégradée**Sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre relatifs¹, indice 2005 = 100

1. Coûts unitaires de main-d'œuvre pondérés par la compétitivité et exprimés en dollars dans le secteur manufacturier. Les pondérations de la compétitivité tiennent compte de la structure de la concurrence sur les marchés d'exportation et d'importation du secteur manufacturier de 49 pays. Une diminution de l'indice correspond à une appréciation effective réelle et à une dégradation de la position concurrentielle.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563628>

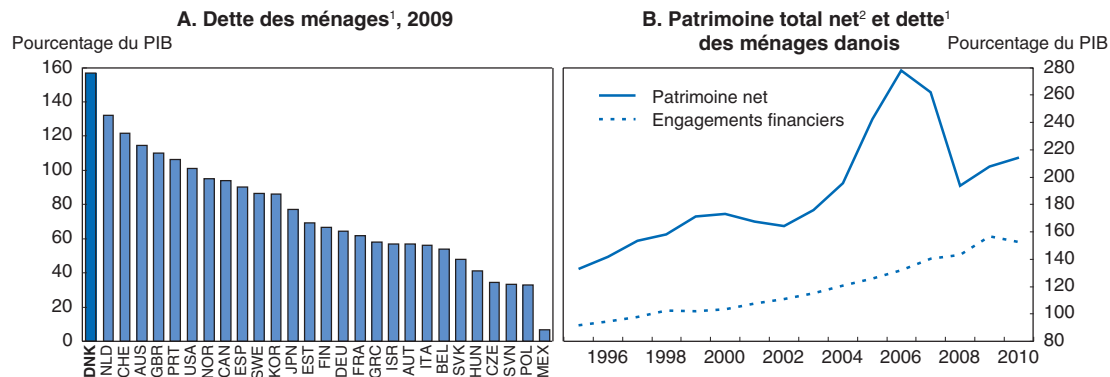
d'État à dix ans au dessous des taux allemands. Cette évolution a conduit la Banque nationale danoise (BND), dont l'objectif est de maintenir une marge de fluctuation étroite avec l'euro, à intervenir sur les marchés des changes à diverses reprises. Dans ces conditions, les réserves de change ont augmenté de 14 % entre janvier et octobre 2011, pour atteindre 27 % du PIB annuel. La BND a réduit de 35 points de base son principal taux directeur au début de novembre 2011, pour le ramener à 1.2 %, soit 5 points de base au-dessous du taux de la BCE, puis à 40 points de base en décembre 2011, pour le ramener à 0.8 %, soit 20 points de base au dessous du taux de la BCE. À terme, l'économie continuera d'être soutenue par de faibles taux d'intérêt, qui devraient baisser encore plus, conformément aux évolutions dans la zone euro.

Malgré des politiques budgétaires et monétaires accommodantes, des risques importants d'évolution négative pèsent sur la croissance économique. Un ralentissement plus marqué que prévu chez les économies partenaires du Danemark aurait aussi une incidence négative sur les exportations, ce qui pourrait, à son tour, accroître le volume des créances improductives dans le secteur des sociétés et exercer une pression sur le secteur financier. Certaines petites banques sont particulièrement exposées au secteur agricole, qui est confronté à un fort endettement, à une diminution des prix du foncier et à des problèmes de financement. En outre, si la situation financière mondiale devait se dégrader encore, conduisant à des pénuries de liquidités, les banques pourraient limiter leurs prêts aux entreprises. Les petites et moyennes entreprises, qui doivent déjà faire face à des conditions de prêt plus strictes, auraient ainsi beaucoup de mal à accéder à des financements et la croissance en pâtirait encore plus.

L'endettement des ménages a atteint des niveaux inquiétants durant la période de forte expansion qui a précédé la crise (graphique 3). Depuis lors, les ménages ont tiré parti des réductions d'impôt de 2009 et de la faiblesse des taux d'intérêt pour reconstituer leur épargne, ce qui a néanmoins conduit à un manque de dynamisme de la consommation privée. Le remboursement des cotisations au régime de préretraite suite à sa réforme donnera un coup de pouce exceptionnel au revenu disponible des ménages et devrait


Graphique 3. La dette des ménages est élevée et le patrimoine net a souffert

En pourcentage du PIB



1. Dette brute des ménages.
2. Actifs immobiliers globaux et actifs financiers nets après impôt des ménages.

Source : OCDE, actifs des ménages et Banque du Danemark.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563647>

contribuer à soutenir la consommation privée en 2012, bien que l'on s'attende à ce que les ménages continuent de se désendetter. Les actifs des ménages sont aussi importants. Une forte proportion d'entre eux, notamment les droits à pension, ne sont pas liquides, alors que la dette des ménages consiste pour l'essentiel en prêts hypothécaires. Les ménages restent donc exposés au marché du travail, au marché du logement et à d'autres chocs. Les créances improductives n'ont pas constitué un problème majeur pour les bilans des émetteurs de prêts hypothécaires durant la crise, car les dispositifs juridiques en place au Danemark encouragent fortement le remboursement des prêts. Cependant, une nouvelle progression du chômage et une diminution des prix des logements augmenteraient les risques de pertes pour le système financier, ce qui pourrait à son tour conduire à une diminution des prêts aux ménages. Tandis que la baisse des prix a pratiquement été stoppée en 2010, le marché immobilier a montré des signes encore plus importants de détérioration en 2011, avec des transactions qui chutaient de nouveau.

Face aux risques d'évolution négative, il est d'autant plus important de soutenir la croissance potentielle

Dans ce contexte, l'assouplissement de l'orientation budgétaire en 2012 est le bienvenu, mais il doit s'accompagner de mesures d'assainissement des finances publiques à long terme, conformément aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance et à l'objectif d'équilibre budgétaire pour 2020. En cas de nouvelle dégradation spectaculaire de la situation mondiale, toutefois, les options de la politique danoise dépendront de la réaction des autres économies et de l'état des marchés financiers internationaux, alors que les avantages potentiels d'une action budgétaire de soutien de l'activité devront être mis en parallèle avec la nécessité de sauvegarder la crédibilité de la politique budgétaire.

En tout état de cause, il est nécessaire de faire progresser les réformes structurelles pour dégager la marge de manœuvre indispensable pour faire face au ralentissement en cours et à d'éventuels nouveaux chocs négatifs. En décembre 2011, le Parlement a adopté l'accord signé entre le gouvernement précédent et les autres parties pour réformer le régime de préretraite, qui permettait aux travailleurs de quitter le marché du travail à 60 ans et explique les taux d'emploi relativement faibles des travailleurs de plus de

60 ans, même si ces taux sont bien supérieurs à la moyenne de l'OCDE pour les autres groupes d'âge. La réforme raccourcit la durée d'application du système et avance la mise en œuvre de la décision de relèvement de l'âge de la retraite qui figure dans l'Accord de 2006 relatif à la protection sociale. Elle aura pour effet d'améliorer sensiblement les finances publiques à long terme et, par conséquent, de dégager une marge de manœuvre pour des mesures à court terme. Elle contribuera aussi à limiter l'effet du vieillissement de la population sur l'emploi et permettra une plus grande égalité de traitement entre les générations actuelles et futures étant donné que la génération actuelle bénéficie déjà d'une espérance de vie plus longue.

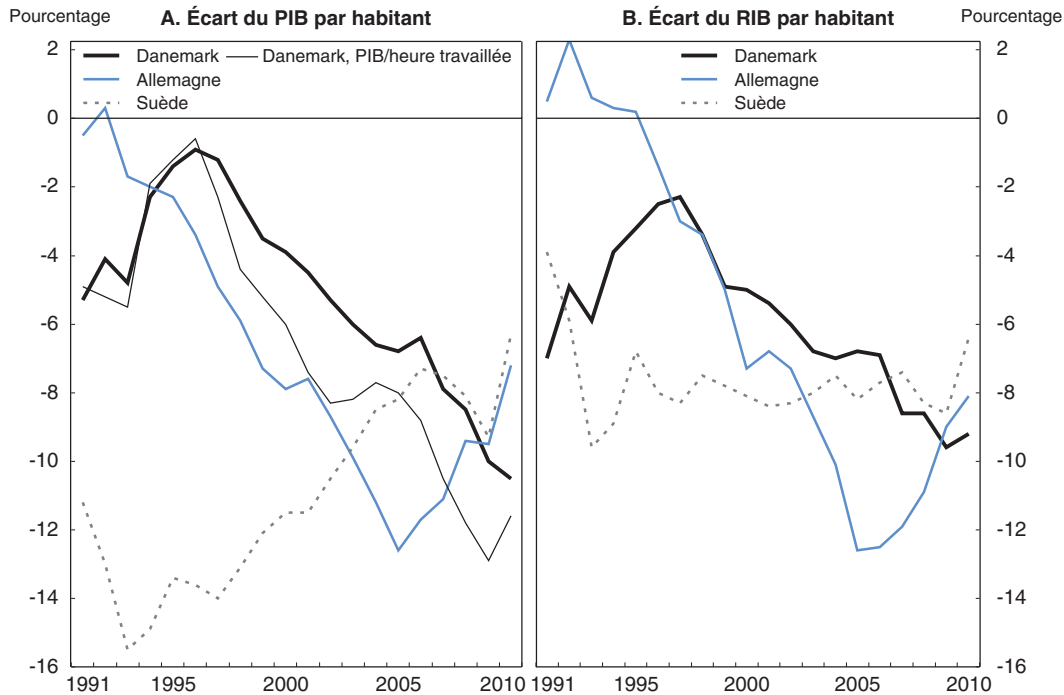
Le raccourcissement de quatre à deux ans de la durée de l'indemnisation du chômage dans le cadre de l'accord d'assainissement budgétaire de mai 2010 devrait aussi accroître l'offre de main-d'œuvre, bien que le nouveau gouvernement ait décidé de différer de six mois la mise en œuvre de cette mesure. La réforme devrait permettre de minimiser les risques de chômage de longue durée. Il sera également important de s'assurer que l'impact des mesures envisagées dans le projet de budget pour 2012 visant à assouplir les conditions d'admissibilité à certaines prestations sociales et à accroître leur générosité est compensé par d'autres mesures visant à augmenter l'offre de main-d'œuvre.

Tout aussi important pour le niveau de vie futur est la nécessité de doper la croissance de la productivité de façon à rétablir la compétitivité et accroître la croissance potentielle, qui devrait être relativement faible en l'absence de réformes. La progression de la productivité de la main-d'œuvre s'est ralentie pour tomber d'une moyenne de 2.2 % en 1981-93 à 1.4 % en 1994-2007, en raison du ralentissement de la formation de capital et d'une moindre progression totale de la productivité des facteurs. Dans ce contexte, l'écart de PIB par rapport à la moyenne supérieure des pays de l'OCDE s'est creusé (graphique 4). Les cicatrices laissées par la crise mondiale pourraient affaiblir encore la production potentielle dans la mesure où le renforcement de l'aversion au risque freine l'investissement (OCDE, 2009). Cependant, contrairement à la Suède, et dans une moindre mesure à l'Allemagne, le Danemark a enregistré une amélioration de ses termes de l'échange, de sorte que le pays conserve une position relative un peu plus favorable que ces voisins pour ce qui est du revenu intérieur brut (RIB).

La flexisécurité devrait aider le Danemark à la fois à surmonter les périodes difficiles et à assurer une forte croissance économique à long terme. Le modèle danois dans ce domaine repose sur trois piliers : i) des réglementations flexibles en matière d'embauche et de licenciement (graphique 5) ; ii) un filet de sécurité sociale généreux ; et iii) de solides politiques actives du marché du travail. Ce modèle favorise la faiblesse du chômage et un niveau élevé d'emploi, mais il pourrait être mis à l'épreuve par des périodes prolongées de faible demande de main-d'œuvre. D'aucuns ont avancé que la faible protection de l'emploi a contribué à la croissance médiocre de la productivité en décourageant l'investissement dans le capital humain spécifique aux entreprises (FMI, 2010). Cependant, l'égalité de traitement des travailleurs sous contrat temporaire et des travailleurs permanents, qui se traduit par une faible dualité, minimise le risque que les travailleurs ayant le plus besoin de formation n'en bénéficient pas. En outre, la protection de l'emploi influe sur la croissance de la productivité par diverses voies (Bassanini *et al.*, 2009). En particulier, lorsqu'elle est faible, les entreprises peuvent mieux s'adapter aux variations conjoncturelles et au progrès technologique et elles sont incitées à utiliser efficacement le travail et le capital (Hopenhayn et Rogerson, 1993). En tout état de cause, les réglementations danoises en matière d'embauche et de licenciement étaient déjà en place

Graphique 4. Le PIB par habitant et la productivité ont perdu du terrain en termes relatifs

Écart par rapport à la moyenne supérieure des pays de l'OCDE¹



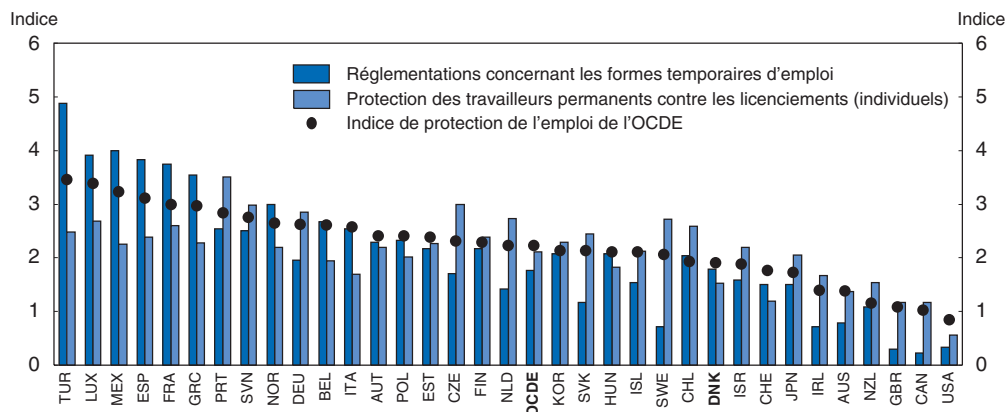
1. Écart en pourcentage par rapport à la moyenne simple des 17 pays de l'OCDE ayant le PIB (RIB) par habitant et le PIB par heure travaillée le plus élevé (en PPA constantes de 2005). Pour plus de précisions concernant la prise en compte des gains et pertes générés par les termes de l'échange dans le but d'une comparaison internationale, voir OCDE (2010), *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*, OCDE, Paris.

Source : OCDE (2012), *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance*, OCDE, Paris, publication à venir.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563666>

Graphique 5. La protection de l'emploi est relativement peu restrictive¹

2008



1. Indicateur de la rigueur de la législation de protection de l'emploi établi par l'OCDE. Il se situe sur une échelle de 1 à 6 depuis la législation la moins restrictive jusqu'à la plus restrictive.

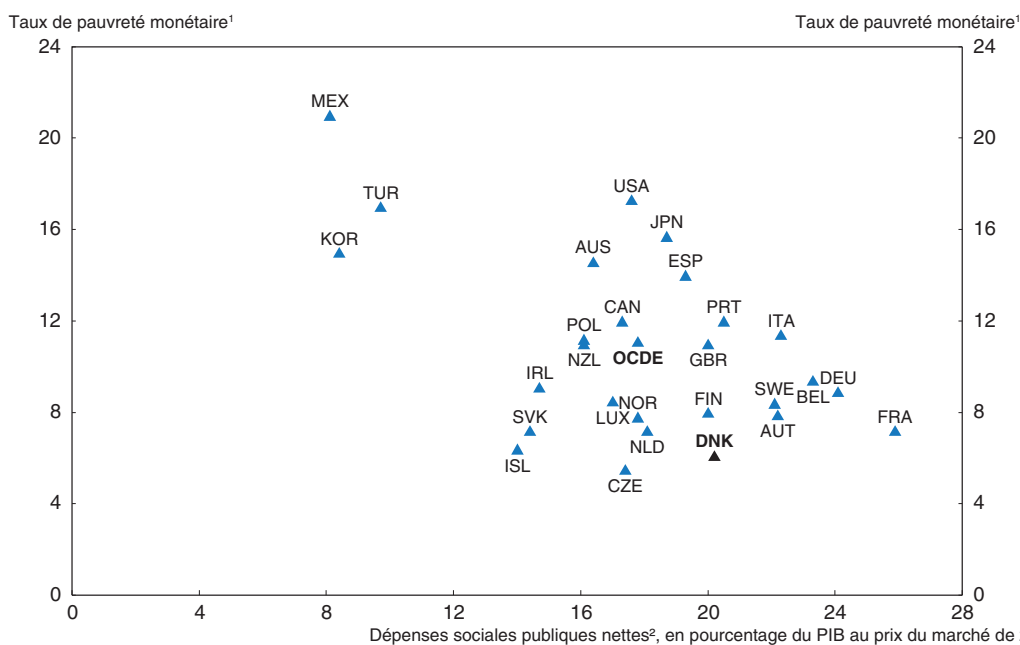
Source : OCDE, *Base de données sur la protection de l'emploi*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563685>

dans les années 90, lorsque l'écart de productivité par rapport aux pays de tête de l'OCDE se rétrécissait.


Le système danois de protection sociale joue un rôle d'amortisseur en période de crise. Si le PIB par habitant a perdu du terrain par rapport à la moyenne supérieure des pays de l'OCDE, le bien-être considéré sous l'angle de la situation matérielle et de la qualité de vie est très élevé (OCDE, 2011a). En particulier, les taux relatifs de pauvreté monétaire et l'inégalité sont comparativement faibles et la mobilité intergénérationnelle est élevée (Causa et Johansson, 2009 ; d'Addio, 2011). Cela est le fruit d'un marché du travail qui fonctionne bien et d'un système de protection sociale bien développé et généreux qui s'appuie sur des politiques sociales destinées à aider ceux ayant les revenus les plus faibles, à assurer un large accès à l'éducation et un accès gratuit à la plupart des services de santé (graphique 6). Ce système est toutefois coûteux, le Danemark dépensant plus de 20 % de son PIB au titre des politiques sociales. Cependant, les dépenses sociales publiques nettes sont plus élevées dans plusieurs pays de l'OCDE où la pauvreté est plus répandue.

Graphique 6. **Le système de protection sociale se traduit par des taux de pauvreté relativement faibles**



1. Défini comme le pourcentage d'individus dont le revenu après impôt est de 50 % inférieur à la moyenne, en 2007 ou plus récemment, suivant la disponibilité des données.
2. Les dépenses sociales publiques nettes tiennent compte de l'effet de l'intervention de l'État par le biais du système fiscal. Dans ces dépenses entrent : i) les impôts directs et les cotisations de sécurité sociale au titre des transferts monétaires, ii) les impôts indirects sur les biens et les services achetés par les bénéficiaires des prestations et iii) les allègements d'impôts à des fins sociales.

Source : Base de données sur la distribution des revenus – la pauvreté et Bases de données sur les dépenses sociales de l'OCDE.

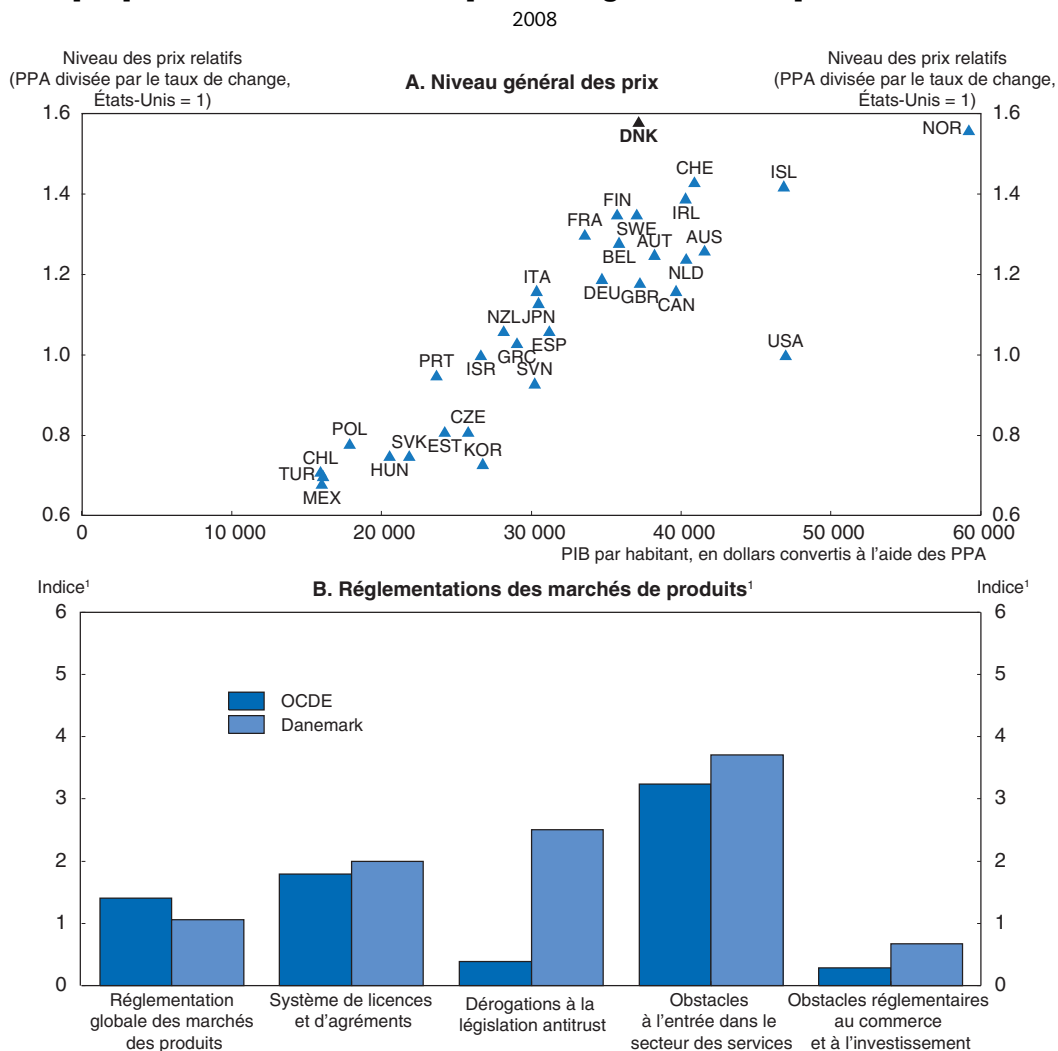
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563704>

La concurrence pourrait être encouragée davantage dans certains secteurs

L'intensification de la concurrence contribuerait à une accélération de la croissance de la productivité totale des facteurs. De fait, malgré un bon classement sur la base des indicateurs de concurrence globaux, y compris ceux figurant dans la base de données de

l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits, la faiblesse de la concurrence et les obstacles à l'entrée au marché pèsent sur la productivité du Danemark (Conseil économique danois, 2010). Les prix nets, corrigés de la TVA, des impôts et du revenu, sont plus élevés en moyenne au Danemark que dans des pays comparables, surtout dans le secteur des services, ce qui donne à penser que la concurrence est insuffisante (graphique 7 ; Autorité danoise de la concurrence, 2010).

Graphique 7. **Le niveau élevé des prix témoigne d'un manque de concurrence**



1. Indice sur une échelle de 1 à 6 depuis la législation la moins restrictive jusqu'à la plus restrictive.

Source : Base de données analytique de l'OCDE, Base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés des produits et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563723>

Le programme d'avril 2011 sur la concurrence a introduit des mesures pour doper la concurrence, essentiellement dans la construction et les services, ces mesures étant à peu près conformes aux recommandations formulées par l'OCDE dans le chapitre spécial de l'Étude économique de 2005 consacrée à ce sujet. L'assouplissement des règles de participation au capital des établissements de soins par les dentistes et les généralistes est

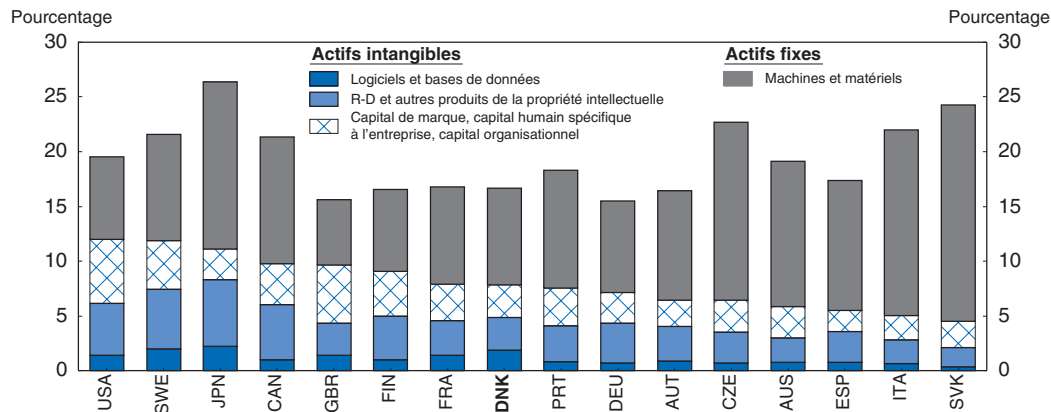
le bienvenu. Malgré certaines réformes, davantage de progrès doivent être faits en ce qui concerne les pharmacies, les taxis, les transports publics et les soins de santé (OCDE, 2009). Certaines réglementations restrictives dans le commerce de détail, comme la loi de zonage, empêchent l'exploitation des économies d'échelle par l'installation d'hypermarchés. Le programme vise aussi à renforcer la concurrence pour les marchés publics. Des progrès ont été réalisés dans le processus d'appel d'offre ces dernières années et la prestation privée de services publics locaux s'est développée, mais elle pourrait se développer davantage. S'agissant de la prestation de services publics, un choix est possible entre prestataires publics et privés. Par exemple, en 2009, un tiers de l'aide aux personnes âgées et handicapées a été assuré par le secteur privé (Autorité danoise de la concurrence, 2010). Même ainsi, les réglementations sont assez restrictives dans ce domaine et la participation du secteur privé améliorerait l'incitation à innover et à accroître la productivité.

Plusieurs organismes s'occupent des questions de concurrence, ce qui nuit à l'efficacité et au pouvoir de mise en œuvre du cadre global de concurrence. L'Autorité danoise chargée de la concurrence et de la consommation, qui est le principal organisme de réglementation, est plus efficace depuis avril 2010, date à laquelle le contrôle des fusions a été renforcé en diminuant les seuils à partir desquels les fusions doivent être notifiées, simplifiant les procédures pour le traitement des fusions non problématiques et prolongeant les délais pour le traitement des fusions problématiques (OCDE, 2010c). Cependant, la structure à deux niveaux associant le Conseil de la concurrence (qui a aussi un certain nombre de pouvoirs, y compris celui d'accorder et de révoquer des dérogations individuelles, d'examiner les fusions et de certifier que le comportement n'est pas anti-concurrentiel) et le Tribunal d'appel (qui est chargé de vérifier les décisions prises par le Conseil et l'Autorité avant qu'elles ne fassent l'objet d'un recours devant un tribunal ordinaire) pourrait nuire aux décisions prises par l'Autorité de la concurrence (OCDE, 2005). La participation au Conseil de la concurrence de représentants de l'industrie et des consommateurs, le fait que celui-ci n'a pas le pouvoir de poursuivre directement et d'imposer des amendes et le faible niveau des sanctions (amendes peu élevées et pas de possibilités d'emprisonnement) pourrait nuire à son efficacité.

Un renforcement de la concurrence inciterait les entreprises à innover afin de survivre et accélérerait l'adoption des nouvelles technologies. Au Danemark, l'innovation est importante si on la mesure à l'aune du nombre de brevets, des dépenses de R-D en pourcentage du PIB et des effectifs employés dans la R-D, mais des possibilités d'amélioration existent. L'innovation est le fruit d'un ensemble d'actifs complémentaires qui vont au-delà de la R-D, comme les logiciels, le capital humain et les nouvelles structures organisationnelles. L'investissement dans ces actifs tangibles augmente et est d'un niveau élevé en États-Unis, en Finlande, au Royaume-Uni et en Suède, mais il n'est pas aussi dynamique au Danemark (graphique 8).

Graphique 8. L'investissement dans les actifs fixes et intangibles est à la traîne par rapport à un grand nombre d'autres pays de l'OCDE

En pourcentage du PIB en 2006¹



1. Pour le Canada, le Japon et le Portugal, les données concernent 2005.

Source : OCDE (2010), *Mesurer l'innovation : un nouveau regard*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563742>

Encadré 1. Recommandations concernant la politique de la concurrence formulées dans les Études économiques précédentes de l'OCDE et restant pertinentes

- Renforcer la concurrence pour les pharmacies, les taxis et les transports publics (OCDE, 2005, 2009).
- Améliorer la concurrence dans le secteur public par le biais d'un recours plus large aux appels d'offre (OCDE, 2005).
- Assouplir les réglementations appliquées en vertu de la loi d'urbanisme qui concernent la taille et l'emplacement des nouveaux magasins (OCDE, 2005, 2009).
- Simplifier la structure institutionnelle des autorités chargées de la concurrence et augmenter le montant des amendes pour violation de la politique de la concurrence (OCDE, 2005, 2009).

Il faut remédier aux vulnérabilités du système financier

Le système bancaire danois comporte un grand nombre de petites banques et une ou deux banques systémiques trop grandes pour faire faillite, l'une d'entre elles étant considérée par le Conseil de stabilité financière comme une institution financière importante du point de vue mondial. Ces deux types de banques sont à l'origine de vulnérabilités différentes, auxquelles il faut remédier conformément aux évolutions de la surveillance au niveau de l'Union européenne. Face à la crise financière mondiale, le Danemark a pris plusieurs mesures pour soutenir son système bancaire, notamment en procédant à des injections de capital et en fournissant des garanties ainsi que de la liquidité supplémentaire (OCDE, 2009). Depuis, il a remplacé son dispositif de garantie générale des créances et a introduit un régime spécial de liquidation (qui a été utilisé pour Amagerbanken en février 2011 et Fjordbank Mors en juin 2011). Ces mesures, qui empêchent l'aléa moral, placent le Danemark en tête des autres pays qui s'emploient toujours à trouver un moyen de remplacer l'aide publique extraordinaire fournie au

système financier durant la crise. Compte tenu de la recrudescence des pressions sur les marchés financiers mondiaux, certains nouveaux mécanismes de soutien ont été introduits en août 2011, notamment par l'élargissement des catégories de biens acceptés en nantissement par la Banque du Danemark.

Les problèmes de financement auxquels sont confrontées les petites banques conduiront à une consolidation du secteur bancaire

Le nombre de banques commerciales et de caisses d'épargne a déjà diminué pour passer de 147 au début de 2008 à 121 au milieu de 2011, certaines de ces petites banques étant fusionnées ou fermées sans mettre en danger le système financier compte tenu de leur taille. À l'expiration de la garantie de l'État, plusieurs petites banques, confrontées à la nécessité de refinancer leurs créances en 2012-13, pourraient avoir des problèmes d'accès aux marchés du crédit. La fermeture des petits établissements qui ne peuvent fonctionner efficacement sans un soutien public inconditionnel améliorera l'efficacité de la structure bancaire. La série de nouvelles mesures introduites – sous le nom de Plan pour les banques IV – afin d'encourager plus activement les banques en bonne santé à reprendre les banques en difficulté (solution utilisée pour régler la situation de Max Bank en octobre 2011), notamment en étendant les financements garantis par l'État (contre rémunération), accéléreront le processus de consolidation. Il faut veiller cependant à ce que cette consolidation n'augmente pas le nombre de banques systémiques.

Jusqu'à récemment, les grandes banques ont participé au financement du coût des dédommagements versés aux déposants des banques ayant fait faillite, car le système danois de garantie prévoit un mécanisme de financement *ex post* en vertu duquel les cotisations sont fonction de la part des banques dans les dépôts nets garantis de toutes les institutions du système. Le Plan pour les banques IV envisage de modifier ce dispositif pour le transformer en assurance, avec une prime annuelle et donc un élément *ex ante* plus important. Rendre les cotisations au système tributaires du risque associé aux banques, conformément aux recommandations à venir de la Commission européenne, contribuerait à empêcher un comportement imprudent du type observé chez certaines banques de petite taille exposées au secteur de la construction et de l'agriculture.

Les grandes banques doivent être surveillées de plus près

Il n'est pas certain que les dispositifs actuels de liquidation seront suffisants pour faire face à la faillite d'un établissement financier systémique, mais le Plan pour les banques IV place à juste titre à l'ordre du jour la surveillance de ce type d'établissement. Les faits nouveaux intervenant au niveau de la surveillance des établissements financiers systématiquement importants au niveau mondial peuvent fournir des orientations dans ce processus (Conseil de stabilité financière, 2011). La crise mondiale récente a montré qu'un secteur bancaire trop important de manière générale (sur la base du rapport actifs/PIB) et, en particulier, des établissements financiers systémiques peuvent être dangereux pour les petits pays. Nombre d'entre eux s'attaquent à ces problèmes, par exemple en resserrant les normes applicables aux quasi-fonds propres de ces établissements, comme le fait la Suisse. L'expérience du Danemark du début des années 90, lorsque la crise bancaire, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres économies nordiques, n'est pas devenue systémique grâce aux importants fonds propres et réserves détenus par les banques danoises, illustre les avantages de marges de protection adéquates (Vastrup, 2002). Il importe d'assurer un arbitrage entre la nécessité pour les banques de renforcer leur capital

dans le nouvel environnement de surveillance et la contribution qu'elles doivent apporter aux finances publiques, qui sont sollicitées en cas de crise financière. Dans cette optique, on pourrait mettre en place une réserve qui serait utilisée en période de crise pour aider les établissements financiers, en particulier ceux systématiquement importantes, sur le modèle du Fonds de stabilisation de la Suède (Schich et Kim, 2010). L'État danois maintient actuellement un compte de dépôt auprès de la banque centrale qui représente 14 % du PIB et sur lequel il pourrait compter à la demande des tirages en pareilles circonstances.

La surveillance financière a été renforcée mais des problèmes demeurent

Pour faire face à ces vulnérabilités, la collaboration entre l'Autorité de surveillance financière et la Banque du Danemark a été renforcée grâce à la réalisation de tests communs de résistance de la liquidité et à l'introduction d'une plate-forme commune pour la communication des informations bancaires. Un comité étudie la question de savoir si la structure de surveillance bancaire doit être modifiée. Il importe d'intensifier les efforts de collaboration afin d'assurer la cohérence entre le mandat microprudentiel de l'Autorité de surveillance financière, qui est axé sur les banques considérées individuellement, et le mandat de supervision macroprudentielle de la Banque du Danemark.

Pour suivre les risques afférents aux différentes banques, l'Autorité de surveillance financière a introduit en 2010 un nouveau dispositif, appelé « Diamant », dont les différentes facettes sont les expositions importantes, la croissance des prêts, le ratio de financement, la part des biens commerciaux et les ratios de liquidité. Ce dispositif pourrait être ajusté pour tenir davantage compte des risques que les sources extérieures font peser sur le système financier, comme c'est le cas en Norvège, où un outil du même type a été introduit. Un nouveau renforcement de la coordination et de la coopération en matière de surveillance financière dans le cadre du Mémorandum d'accord entre les pays nordiques et les pays baltes, notamment en ce qui concerne le règlement des faillites des institutions transfrontalières, contribuerait aussi à la stabilité financière.

Les autorités de surveillance s'emploient également à répondre aux enjeux auxquels les banques danoises seront confrontées dans la mise en œuvre des règles de Bâle III, qui doit intervenir aussitôt que possible. Les deux mesures proposées concernant la liquidité, à savoir le ratio de financement net stable et le ratio de couverture de liquidités, contribueront à la stabilité des marchés hypothécaires. Suivant la façon dont le ratio de financement net stable prévu dans la directive européenne sur les normes de fonds propres est mis en œuvre, il pourrait limiter l'utilisation d'obligations à court terme pour financer des prêts hypothécaires à taux variable.

Étant donné que les obligations danoises garanties se sont révélées être aussi liquides que les obligations d'État dans la crise récente (Boucholst, 2010), les autorités plaident en faveur d'un traitement sur un pied d'égalité de ces deux formes d'actifs aux fins du ratio de couverture de liquidités (Banque du Danemark, 2011). Dans cette optique, il est d'autant plus important de suivre de près le marché hypothécaire. Les prêts hypothécaires à taux ajustable et à amortissement différé (*in fine*) ont encouragé l'exubérance des prix immobiliers avant la crise (Conseil économique danois, 2008 ; Banque du Danemark, 2010). Ces prêts, en particulier lorsqu'ils sont accompagnés de quotités de financement excessives, pourraient être une source de faiblesse s'ils sont accordés à des ménages qui auraient des difficultés à assurer le service de leur dette si les taux d'intérêt augmentaient fortement ou si les prix des logements diminuaient. Ils doivent donc faire l'objet d'un encadrement attentif, notamment pour veiller à ce que soit appliquée l'obligation selon

Encadré 2. Recommandations sur le renforcement de la stabilité financière

- Les primes d'assurance sur les dépôts devraient être fonction des risques propres à chaque établissement. Envisager d'imposer des normes de fonds propres dépendant de la taille pour les établissements financiers systémiques.
- Continuer d'améliorer la collaboration entre la Banque du Danemark et l'Autorité de surveillance financière afin d'assurer la cohérence entre le mandat de supervision macrofinancière de la première et le mandat microprudentiel de la deuxième, qui est axé sur les banques considérées individuellement.
- Suivre de près les nouveaux prêts hypothécaires in fine afin d'assurer qu'ils ne sont octroyés qu'à ceux qui peuvent les rembourser, éventuellement en plafonnant plus rigoureusement les quotités de financement et les rapports prêt-revenu, une fois que le marché immobilier se sera redressé. Poursuivre les efforts en cours pour améliorer la collecte de données nécessaires pour mieux comprendre les caractéristiques des utilisateurs de ces types de prêts.

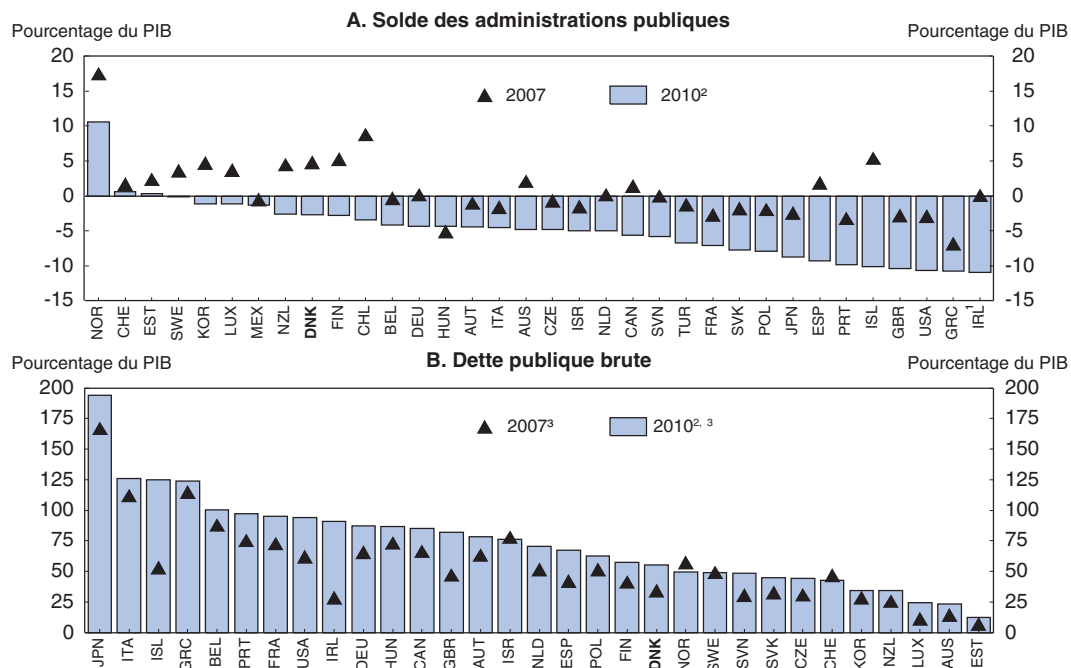
laquelle l'emprunteur doit prouver qu'il a les moyens financiers de faire face au remboursement des échéances de prêt à taux fixe. Les efforts faits actuellement pour améliorer la collecte de données sur les caractéristiques des utilisateurs des différents types de prêt fourniront des informations aux autorités de surveillance. Une fois que le marché du logement se redressera, des plafonds plus rigoureux pourraient être introduits en ce qui concerne les ratios prêt-valeur ou ratios prêt-revenu.

Un meilleur contrôle des dépenses publiques contribuerait à alléger la pression fiscale


Le Danemark a abordé la crise avec un important excédent budgétaire et un ratio d'endettement modéré, de sorte que les finances publiques du pays se trouvent dans une situation bien meilleure que cela n'est le cas dans nombre d'autres pays de l'OCDE, malgré une dégradation marquée durant la crise (graphique 9).

Mais, à 50 % du PIB, la pression fiscale est forte (graphique 10). Malgré un allègement de la charge que fait peser l'imposition et les cotisations sociales sur la main-d'œuvre, les impôts sur le travail restent élevés par rapport à d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2009, 2011b). En particulier, le taux marginal d'imposition supérieur s'applique à des niveaux relativement faibles de revenu, ce qui conduit à des coins fiscaux marginaux importants pour les revenus juste au-dessus de la moyenne. Cette situation n'est pas favorable à l'entrepreneuriat et réduit l'attrait du Danemark pour les travailleurs qualifiés étrangers, ce qui pèse sur la croissance de la productivité. Elle diminue aussi l'attrait de l'enseignement supérieur. Les hauts taux d'imposition marginaux, les meilleures conditions de travail offertes dans le secteur public et une dispersion relativement modérée des salaires pourraient avoir découragé les travailleurs qualifiés d'accepter des emplois ayant un fort potentiel d'amélioration de la productivité dans le secteur privé. En outre, le niveau élevé des taux d'imposition marginaux sur les revenus juste au-dessous de la moyenne réduit le nombre d'heures travaillées. Dans ce contexte, le nouveau gouvernement a annoncé une réforme fiscale entièrement financée, notamment une réduction de l'imposition sur le revenu du travail.

Graphique 9. La situation budgétaire du Danemark est relativement bonne



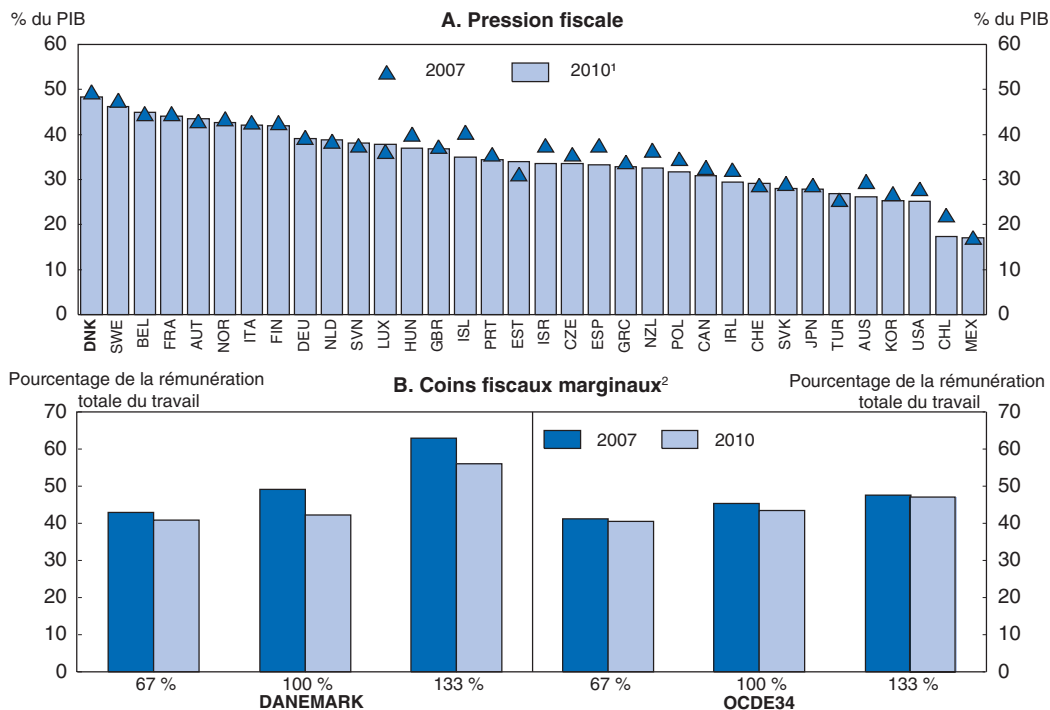
1. Pour l'Irlande, l'aide au secteur bancaire n'est pas prise en compte dans le solde des administrations publiques, compte tenu de sa très grande ampleur (20.4 % du PIB).
 2. Ou dernière année disponible.
 3. Le Chili, le Mexique et la Turquie ne sont pas couverts, car on ne dispose pas pour ces pays de données comparables.
- Source : Base de données analytique de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563761>

Mis à part le problème des taux marginaux d'imposition sur les revenus, la structure fiscale est généralement saine, avec des impôts indirects relativement élevés et de faibles impôts sur les sociétés, de sorte que les possibilités d'ajustement de cette structure sont limitées (Arnold et al., 2011). Néanmoins, une partie de la charge fiscale pourrait être déplacée du travail vers la propriété et les externalités environnementales (voir ci-après). Les impôts fonciers sont gelés en termes nominaux depuis 2002. La hausse de ces impôts, par un rétablissement de leur assiette une fois que le marché immobilier se sera stabilisé, pourrait limiter le risque d'un boom de l'immobilier à l'avenir. Elle permettrait en outre de compenser en partie les effets de distribution d'une réduction des impôts sur les revenus plus élevés, soit par le biais d'un relèvement du seuil à partir duquel s'applique le taux supérieur d'imposition sur le revenu des personnes physiques, soit en diminuant le taux d'imposition marginal. Les impôts indirects sur les produits peu sains ont été accrus récemment, et le seront encore en 2012-13, alors que le Danemark est le premier pays à avoir introduit un « impôt sur les matières grasses ». Ces augmentations contribuent à dégager une marge de manœuvre à long terme pour améliorer l'efficacité de la structure fiscale en réduisant les impôts sur le revenu. Leur effet sur la santé et leur incidence sur la distribution devraient être suivis dans le proche avenir.

Le Danemark s'emploie depuis longtemps à maîtriser la croissance des dépenses publiques et à réduire la charge fiscale globale et ses effets négatifs sur l'économie. Le « gel des impôts » introduit en 2001 pour contenir les hausses des impôts directs et celles des impôts indirects a introduit une certaine discipline mais n'a pas permis de limiter les


Graphique 10. La pression fiscale est forte et les coins fiscaux marginaux élevés pour les hauts revenus



1. Ou dernière année disponible.

2. Évalués à 67 %, 100 % et 133 % des gains moyens pour un célibataire sans enfant.

Source : Base de données analytique de l'OCDE et Base de données sur l'impôt de l'OCDE.

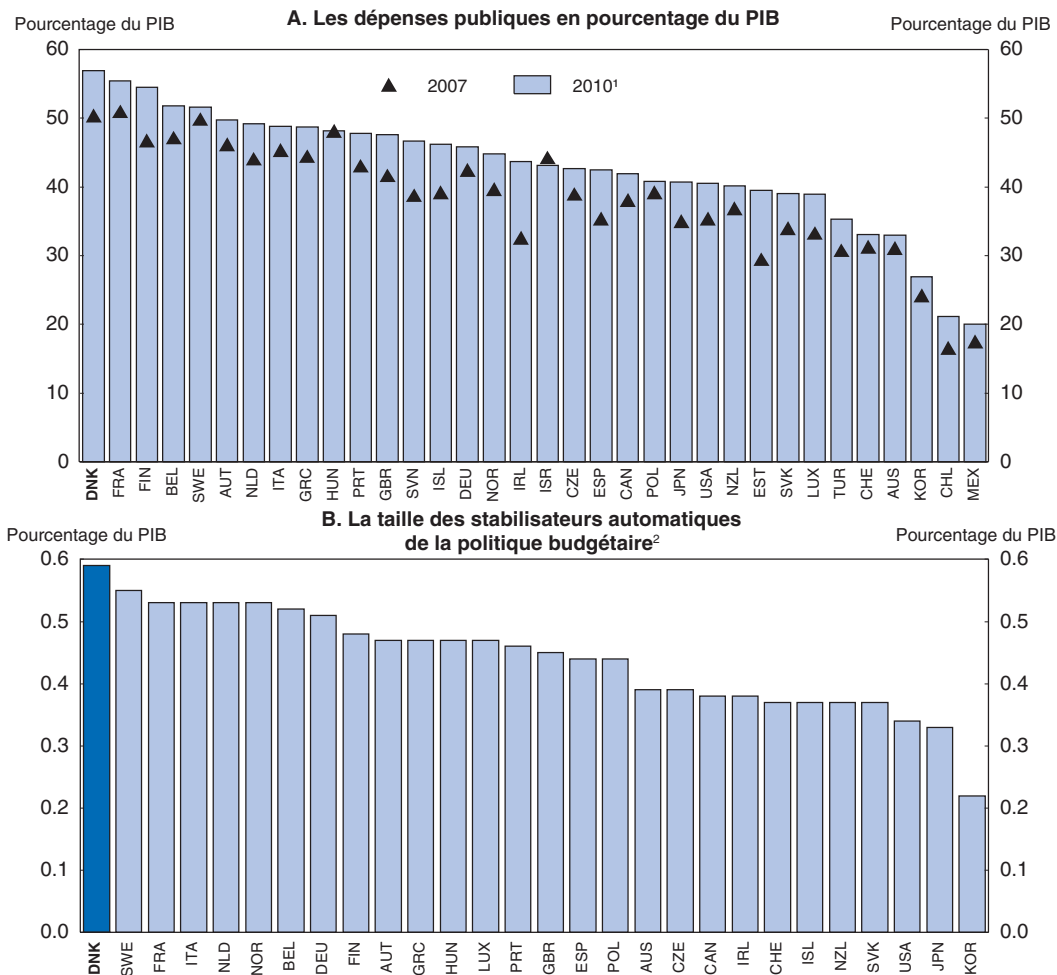
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563780>

dépenses publiques. Afin d'atténuer la pression fiscale, tout en assurant la viabilité des finances publiques à long terme, le rapport dépenses publiques/PIB devra être réduit au fil du temps. Les dépenses publiques ont sensiblement augmenté durant la crise, pour passer de 51 % du PIB en 2007 à 58 % en 2010. Cette augmentation a été imputable aux mesures discrétionnaires prises pour soutenir l'économie (2 points de pourcentage environ), à des hausses des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail et des prestations sociales, suscitées par l'aggravation du chômage et les importants stabilisateurs automatiques à l'œuvre au Danemark, ainsi qu'à l'incidence de la baisse du PIB nominal (graphique 11). Revenir au rapport dépenses publiques/PIB d'avant la crise nécessiterait déjà à lui seul un ajustement majeur de la croissance des dépenses.

Le cadre budgétaire doit être renforcé, tant au niveau de l'administration centrale que des administrations infranationales

À bien des égards, le cadre budgétaire danois semble solide, le gouvernement fixant divers objectifs et préparant régulièrement des plans à moyen terme. Globalement, on observe une tradition louable de focalisation sur les questions de long terme, notamment sous l'égide du Conseil économique danois et de diverses commissions. Les principaux objectifs concernant le solde structurel et la viabilité budgétaire à long terme ont généralement été atteints. Néanmoins, par le passé, les gouvernements ont souvent manqué les objectifs définis en matière de dépenses publiques. Ces échecs soulignent la nécessité de remédier au problème fondamental du Danemark de ce point de vue, en

Graphique 11. **Les dépenses publiques se sont sensiblement accrues alors qu'elles étaient déjà élevées**



1. Ou dernière année disponible.

2. Évolution du solde budgétaire en pourcentage du PIB en réponse à un changement d'un point de pourcentage de l'écart de production.

Source : Bases de données analytique de l'OCDE et Perspectives économiques de l'OCDE n° 90.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563799>

agissant sur deux fronts étroitement liés : garantir l'application des règles budgétaires et améliorer les relations budgétaires entre niveaux d'administration.

Il manque aux objectifs à moyen terme une assise juridique solide et, dans la mesure où les dérapages ne déclenchent aucun mécanisme correctif, ces objectifs sont peu respectés. Le nouveau gouvernement a récemment proposé d'adopter des plafonds de dépenses consacrés par la loi, à raison d'un plafond par niveau d'administration (État central, région et communes), ce qui constitue un pas important dans la bonne direction. Il est souhaitable que les plafonds de dépenses couvrent l'essentiel des dépenses publiques, et pas uniquement la consommation publique comme c'est actuellement le cas – même si l'investissement et les dépenses sensibles aux variations conjoncturelles (telles que les allocations de chômage) pourraient éventuellement être exclus – et tous les niveaux d'administration.

L'expérience internationale laisse à penser que les conseils budgétaires peuvent contribuer à empêcher les dérapages et, plus généralement, à améliorer les résultats budgétaires (Hagemann, 2010). Le Danemark a acquis une solide expérience dans ce domaine, puisqu'il est doté d'un Conseil économique depuis 1962 et d'un Conseil économique environnemental depuis 2007, qui sont tous deux présidés par des personnalités indépendantes. Le Conseil économique danois présente des analyses et des recommandations deux fois par an sur un large éventail de questions, notamment budgétaires et relatives au marché du travail. Il pourrait jouer un rôle encore plus important en tant que conseil budgétaire si son mandat était élargi à cet égard, et s'il se voyait accorder l'accès aux données nécessaires pour procéder à une évaluation approfondie des objectifs et des résultats budgétaires.

Dans la plupart des cas, les dépassements de dépenses ont résulté de difficultés à maîtriser les dépenses publiques au niveau des administrations infranationales, notamment des communes. Plus de 60 % des dépenses publiques sont décentralisés, ce qui signifie qu'en proportion du PIB, les dépenses publiques infranationales du Danemark sont supérieures aux dépenses publiques totales de l'Australie ou de la Suisse. Il est donc crucial que soit mis en place un cadre permettant de maîtriser ces dépenses, tout en garantissant une indépendance suffisante aux administrations infranationales. Le cadre danois est fondé sur des négociations entre l'administration centrale et une association représentant les communes sur un large éventail de questions, notamment les objectifs de dépenses et le niveau des dotations qu'elles reçoivent de l'administration centrale. Ce cadre présente deux principales lacunes :

- Il se traduit par une assez faible contrainte budgétaire pour les communes, qui ne se sentent pas individuellement tenues de respecter les accords conclus, étant donné leur absence de valeur juridique et le fait que, jusqu'à une date récente, il n'existait pas de sanctions. Le « gel fiscal » a imposé certaines limites concernant les augmentations d'impôts, mais il n'a pas permis de maîtriser les dépenses publiques, les communes ayant eu recours à d'autres sources de recettes, notamment en puisant dans leur épargne, et les dotations publiques ont été relevées pour financer les dépassements de dépenses.
- Les dotations représentent une part importante des recettes des communes (de l'ordre de 40 %). Par conséquent, bien que chaque municipalité soit tenue, à la marge, de financer l'augmentation des dépenses au titre des services entièrement à l'aide de ses propres recettes, le lien entre les coûts assumés par les contribuables et les avantages des services publics peut être moins visible, ce qui se traduit par des pressions à la hausse sur les dépenses (Joumard et Kongsrud, 2003). Par ailleurs, les communes disposent de prérogatives relativement limitées concernant certaines dépenses de transfert, dans la mesure où de nombreuses règles sont fixées par l'administration centrale. Celle-ci devient donc pour partie responsable, implicitement du moins, de la qualité des services fournis au niveau local et il peut lui être demandé d'intervenir en cas de difficultés dans la fourniture de services, incitant par la même les collectivités locales à tabler sur de telles interventions pour régler leurs problèmes budgétaires.

Le programme d'assainissement budgétaire de 2010 incluait des dispositions visant à mieux maîtriser les dépenses des communes, notamment la possibilité de réduire les dotations si les dépenses devaient augmenter davantage que convenu, des sanctions à l'égard des communes relevant leurs taux d'imposition au-delà des limites prévues, et

certaines règles d'ajustement en cas de dérapage. Ces mesures vont dans la bonne direction et semblent avoir contribué à modérer la croissance des dépenses publiques très récemment. Néanmoins, il est encore trop tôt pour évaluer pleinement leur efficacité, et les autorités devront donc rester vigilantes et se tenir prêtes à durcir les sanctions si des dérapages interviennent. Un plafonnement global des dépenses publiques locales prévu par la loi, ainsi que l'ancien gouvernement et le nouveau l'ont annoncé, donnerait davantage de crédibilité à ces sanctions. Afin que les communes se sentent individuellement tenues de respecter les règles applicables à l'ensemble d'entre elles, il faudrait que les négociations sur la répartition des plafonds individuels de dépenses et des dotations visent à assurer le respect du plafond global. Les communes qui dépassent les plafonds devraient continuer d'être pénalisées et tenues de présenter un programme de mesures destinées à compenser ces dérapages au cours des années à venir. On pourrait également envisager la mise en place d'un système de droits municipaux négociables, limitant les dépenses totales des communes au montant de ces « droits » et permettant aux communes d'acheter ou vendre ces droits en fonction de leurs besoins en termes de dépenses.

**Encadré 3. Recommandations concernant le renforcement
du cadre budgétaire aux niveaux des administrations
centrale et infranationales**

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

Les plafonds de dépenses prévus devraient contribuer à empêcher les dérapages. S'ils ne permettent pas de contenir les dépenses publiques locales, il faudrait envisager d'accroître la part des impôts dans les recettes municipales et de limiter le partage de compétences de façon à éviter que les dépenses et les impôts n'augmentent davantage que ne le souhaitent les électeurs. On pourrait réduire les dotations afin d'encourager les communes à réaliser les économies d'échelle sur lesquelles leur regroupement de 2007 était censé déboucher et à améliorer l'efficacité de leurs dépenses.

Améliorer l'efficacité des dépenses sociales

Il est possible de réduire le coût des politiques sociales tout en préservant leur haute qualité. De ce point de vue, l'adoption de la réforme du régime de retraite anticipée en décembre 2011 constitue un excellent exemple, mais les autorités peuvent alléger encore

le coût des politiques sociales en réduisant les dépenses dans les domaines où leurs retombées sociales et économiques sont limitées, et en améliorant l'efficacité des dépenses sociales dans d'autres domaines. Les principaux postes de dépenses qui doivent retenir l'attention sont les dépenses d'éducation et de santé ainsi que les dépenses au titre de certains services sociaux et de protection sociale.

Prestations de maladie et d'invalidité

Les dépenses de prestations de maladie et d'invalidité sont élevées au Danemark, et la proportion de la population d'âge actif qui bénéficie de ces prestations est nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE. En outre, l'accord sur la retraite anticipée met en place un nouveau régime d'invalidité pour les « seniors », qui entraîne le risque d'une augmentation plus forte qu'escompté du nombre d'allocataires, d'autant que le périmètre de ce type de régimes tend à s'élargir à la suite des pics de chômage (OCDE, 2010a). Pour empêcher cela, les autorités devraient veiller à ce que les travailleurs âgés qui sont aptes à occuper un emploi ne puissent pas accéder aisément au nouveau régime d'invalidité des seniors. Il serait également judicieux de mieux intégrer les prestations d'invalidité avec les autres dispositifs, afin de valoriser le travail. Les agences locales pour l'emploi, qui versent ces prestations, pourraient se voir accorder davantage de responsabilités quant aux décisions médicales, notamment en veillant à ce que les médecins municipaux interviennent rapidement et à ce que les décisions des généralistes soient régulièrement contrôlées (OCDE, 2010b). Des efforts devraient être déployés en vue d'aider les personnes malades ou invalides ayant une capacité de travail suffisante à trouver un emploi normal. Il conviendrait notamment de revoir le programme d'emplois spéciaux pour les handicapés (*Fleksjob*), dans la mesure où il a entraîné une hausse du nombre total de bénéficiaires de ces dispositifs. Sa générosité devrait être réduite car le revenu qu'il procure peut être supérieur au salaire antérieur et il faudrait l'axer davantage sur les personnes démunies. Un projet de réforme correspondant à ces orientations a été présenté en avril 2011, mais la mise en œuvre concrète de ces propositions a été différée depuis lors (gouvernement danois, 2011a).

Enseignement obligatoire

Un accès large et gratuit à l'enseignement constitue un des principaux piliers du système éducatif danois. Le Danemark est un des pays de l'OCDE où les dépenses d'enseignement par élève/étudiant sont les plus élevées, mais les résultats du système éducatif sont mitigés, ainsi que le montre un chapitre spécial de l'*Étude économique* de 2009 (OCDE, 2009). Un certain nombre d'élèves, en particulier les enfants d'immigrés, sont notamment laissés pour compte. Cela laisse à penser que l'on peut réaliser des gains d'efficacité en continuant à améliorer et étoffer le cadre d'évaluation, en particulier pour le personnel des établissements d'enseignement, et en renforçant son application (Shewbridge et al., 2011). Pour que les établissements scolaires fournissent de meilleures prestations à tous les élèves, y compris aux enfants d'immigrés, dont bon nombre sont nés au Danemark, il faut améliorer le professionnalisme du personnel de direction des établissements et renforcer les initiatives ciblées pour les élèves les plus démunis (Nusche et al., 2010; Sabel et al., 2010). La réduction de la taille des classes dans les établissements d'enseignement secondaire, qui sont déjà peu surchargées par rapport aux autres pays de l'OCDE, comme cela est proposé dans le projet de loi budgétaire pour 2012, tend à n'avoir qu'une incidence limitée sur la performance globale et à être coûteuse (Nusche, 2009).

Enseignement supérieur

Dans l'enseignement supérieur, les principaux problèmes résident dans le fait que les jeunes terminent leurs études tardivement, ce qui réduit l'offre de main-d'œuvre hautement qualifiée, et qu'ils tendent à choisir des filières pour lesquelles la demande des entreprises est relativement faible (OCDE, 2009; Forum sur la croissance, 2011). En limitant la période de versement des bourses à la durée normale des études, les autorités inciteraient les étudiants à terminer plus rapidement leur cursus. Elles pourraient également contribuer à cette évolution en mettant progressivement en place un système conjuguant bourses d'études et prêts étudiants de manière à encourager les jeunes à achever leur cursus dans les délais prévus. Les pouvoirs publics pourraient même aller encore plus loin, et envisager de créer un système de droits de scolarité assortis de prêts remboursables en fonction des revenus ultérieurs, qui inciterait les étudiants à prendre davantage en compte leurs perspectives de rémunération après l'obtention de leur diplôme lors du choix de leur filière, et à opter pour des domaines caractérisés par des gains de productivité potentiels plus élevés. Toutefois, il faut veiller à ne pas réduire les incitations globales à poursuivre des études.

Santé

Un large accès aux soins, gratuit pour l'essentiel, constitue un autre pilier du système danois de protection sociale. Les dépenses de santé ont sensiblement augmenté ces

Encadré 4. Recommandations concernant la politique sociale et la fiscalité

- Lors de la mise en œuvre de la réforme du régime de retraite anticipée, veiller à ce que les dispositions relatives au « nouveau » régime d'invalidité pour les seniors ne se traduisent pas par un accroissement injustifié du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité.
- Améliorer les incitations au travail et les aides ciblées relatives aux personnes malades ou invalides aptes à occuper un emploi, tout en durcissant les conditions d'accès aux prestations, et réévaluer régulièrement les droits à prestations. Il conviendrait notamment de revoir le programme d'emplois spéciaux pour les handicapés (*Fleksjob*). Celui-ci devrait être mieux ciblé, la capacité de travail des bénéficiaires devrait être régulièrement réévaluée, et le niveau des subventions salariales octroyées devrait être réduit.
- Continuer d'améliorer et d'étoffer le cadre d'évaluation des élèves ainsi que du personnel des établissements d'enseignement. Renforcer les initiatives ciblées pour les élèves les plus démunis.
- Mettre progressivement en place un système conjuguant bourses d'études et prêts étudiants de manière à encourager les étudiants à achever leur cursus dans les délais prévus.
- Alléger l'imposition des revenus élevés, en relevant le seuil d'application du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou en réduisant ce taux, une fois que les finances publiques auront été assainies et que les dépenses publiques seront mieux maîtrisées. Accroître les recettes d'impôt immobilier en revalorisant son assiette lorsque le marché du logement se sera redressé.

dernières années, et le Danemark est aujourd'hui un des pays de l'OCDE dont les dépenses publiques de santé sont les plus élevées. Néanmoins, ses résultats en termes d'état de santé de la population sont globalement médiocres. Les analyses de l'OCDE montrent que les résultats obtenus en matière de santé pourraient être meilleurs avec le même niveau de dépenses, ou qu'il serait possible de parvenir aux mêmes résultats à moindre coût (Joumard *et al.*, 2010). Ces analyses révèlent un manque de cohérence dans la répartition des compétences entre niveaux d'administration, ce qui entraîne des gaspillages liés à des phénomènes de double emploi, une maîtrise déficiente des dépenses, et un manque d'incitations à fournir des services d'un bon rapport coût-efficacité. Si le système actuel de répartition des ressources est globalement conservé, il faudrait améliorer les mécanismes suivant lesquels les communes contribuent au financement des hôpitaux, et les régions devraient se voir accorder plus de possibilités de réduire les coûts, par exemple en recourant davantage aux procédures d'appels d'offres et en ajustant le nombre d'établissements hospitaliers.

Vers une croissance verte : améliorer les politiques relatives à l'énergie et au changement climatique

Le Danemark attache une grande importance à la préservation de ses actifs naturels et environnementaux, ce qui est considéré comme une occasion de développer de nouvelles sources de croissance, et non comme une contrainte. Le pays a adopté des objectifs ambitieux en matière d'énergie et de climat. Parallèlement, il a réalisé des investissements considérables dans les technologies vertes, en particulier éoliennes, afin d'être à la pointe dans ce domaine. Le Danemark s'est notamment fixé les objectifs suivants :

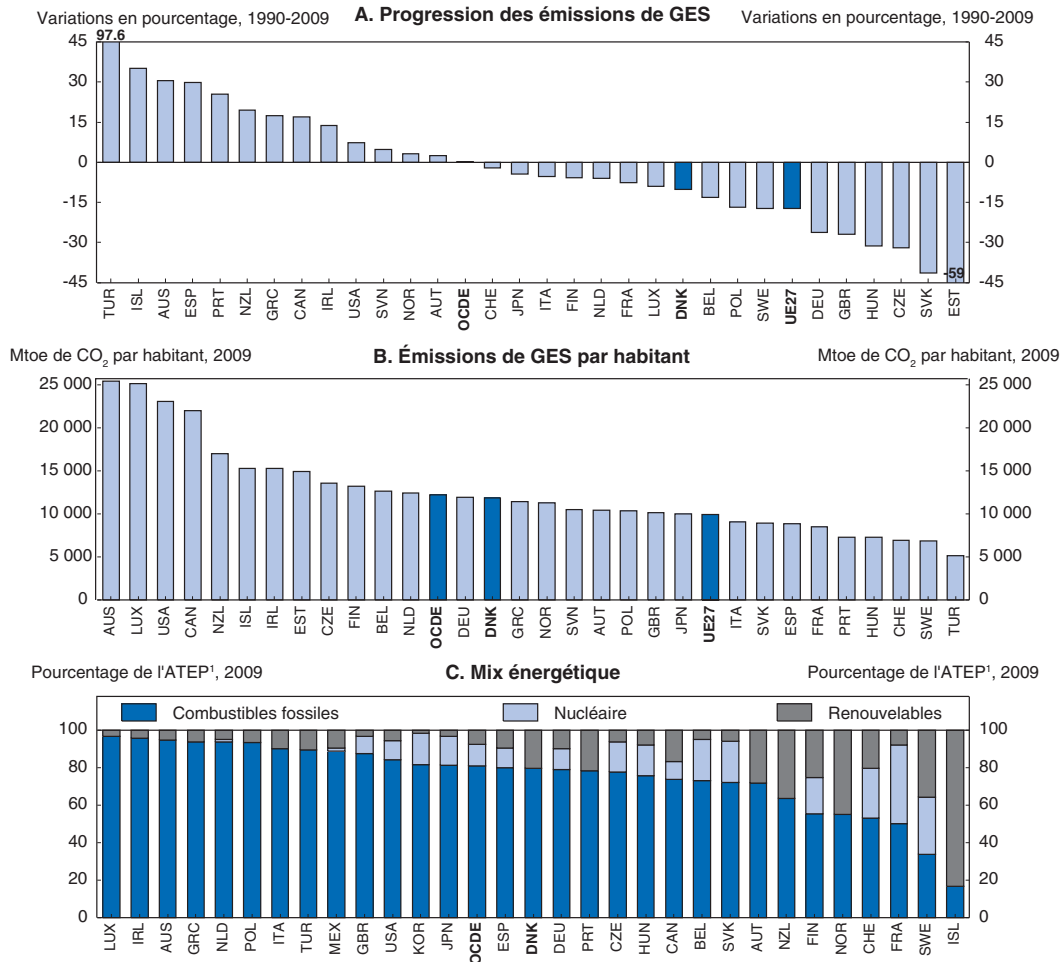
- Dans le cadre de la politique de lutte contre le changement climatique de l'Union européenne (UE), réduire de 20 % ses émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) d'ici à 2020 par rapport à 2005, et hisser le poids relatif des énergies renouvelables de 17 % en 2005 à 30 % en 2020.
- Devenir indépendant vis-à-vis des combustibles fossiles d'ici à 2050, un choix fait en 2007 et réaffirmé ensuite dans la Stratégie énergétique 2050 et plus récemment dans « Our Future Energy », qui prévoit un large éventail de mesures pour atteindre cet objectif (gouvernement danois, 2011b ; 2011c). Afin de progresser vers l'indépendance à l'égard des combustibles fossiles, le nouveau gouvernement entend porter à 50 % la part de l'énergie éolienne dans la production électrique d'ici à 2020, éliminer progressivement l'utilisation de charbon dans les centrales électriques d'ici à 2030 et ne produire l'électricité et le chauffage qu'à partir de sources renouvelables d'ici à 2035.
- Réduire de 40 % les émissions de GES d'ici à 2020 par rapport à leur niveau de 1990.

L'adoption de ces objectifs nationaux à long terme plus ambitieux que ceux définis par l'UE indique que les combustibles fossiles et les émissions de GES seront taxés dans l'avenir, et contribue donc à ancrer les anticipations des agents économiques privés. La crédibilité et la stabilité du cadre de financement sont indispensables pour encourager l'investissement dans les nouvelles technologies. Pour rendre la croissance plus verte, il faudra développer les technologies existantes et en découvrir de nouvelles, ce qui ouvrira de nouvelles perspectives de croissance. Néanmoins, il est difficile d'identifier celles-ci *ex ante*, notamment car elles dépendent des choix qui seront faits par les autres pays. Ainsi, la limitation du recours aux combustibles fossiles serait moins nécessaire si les technologies de captage et de stockage du carbone devaient devenir aisément accessibles

et compétitives. Par ailleurs, il sera coûteux pour un petit pays comme le Danemark de réaliser des objectifs ambitieux alors qu'il a déjà réduit sensiblement ses émissions de GES. Ces considérations montrent qu'il serait judicieux de conserver une certaine souplesse, l'idée étant de réévaluer régulièrement les objectifs en fonction des nouvelles évolutions, et d'ajuster en conséquence la part des réductions des émissions de GES à réaliser sur le territoire danois en finançant des réductions de ces émissions à l'étranger.

Le Danemark a réduit ses émissions de 10 % au cours de la période 1990-2009 et de 4 % entre 2005 et 2009, abstraction faite des émissions résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (et de 16 % et 11 % respectivement s'il en est tenu compte). Il figure parmi les pays de l'OCDE dont l'efficacité énergétique est la plus élevée, même si son niveau d'émissions par habitant est proche de la moyenne de l'OCDE (graphique 12). Ce paradoxe tient à un certain nombre de facteurs. Le mix énergétique se traduit par un niveau plus élevé d'émissions par unité d'énergie consommée, en partie parce que le Danemark a décidé que l'énergie nucléaire n'est pas

Graphique 12. Le bilan du Danemark en termes d'émissions de gaz à effet de serre est partagé



1. Approvisionnement total de l'énergie primaire (ATEP).

Source : Source : CCNUCC, Base de données de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) sur les Bilans énergétiques mondiaux ; calculs de l'OCDE et OCDE (2011), *Vers une croissance verte – Suivre les progrès*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932563818>

une option et que l'hydroélectricité ne peut être développée en raison de la géographie du pays. Un secteur agricole de relativement grande envergure, avec beaucoup d'animaux d'élevage, génère des émissions considérables de GES.

Le cadre d'action publique danois associe instruments économiques, réglementation et subventions, et il est globalement satisfaisant. Le Danemark taxe les combustibles fossiles à un taux très élevé et a été l'un des premiers pays de l'OCDE à instaurer une taxe sur les émissions de CO₂, qui s'applique maintenant aux émissions des ménages et des entreprises qui ne sont pas couvertes par le SCEQE à un taux uniforme de 20 EUR par tonne. Les subventions octroyées à certaines technologies, notamment à l'énergie éolienne, sont importantes, et le Danemark a lancé un programme ambitieux de réduction des émissions de GES dans le secteur du logement, fondé sur des normes strictes d'efficacité énergétique et l'utilisation d'un système d'étiquetage énergétique.

Le Danemark met donc en œuvre toute une palette de mesures relatives à l'énergie et au changement climatique, et se distingue par l'ambition de ses objectifs. Toute la difficulté sera de les atteindre de manière économiquement efficiente, et de veiller à ce que ces ambitions contribuent dans toute la mesure du possible à l'atténuation des émissions de GES au niveau mondial, ainsi qu'à renforcer la croissance au Danemark et la rendre plus verte.

Les interactions avec les politiques mises en œuvre dans le cadre de l'UE et au niveau international pourraient être mieux exploitées

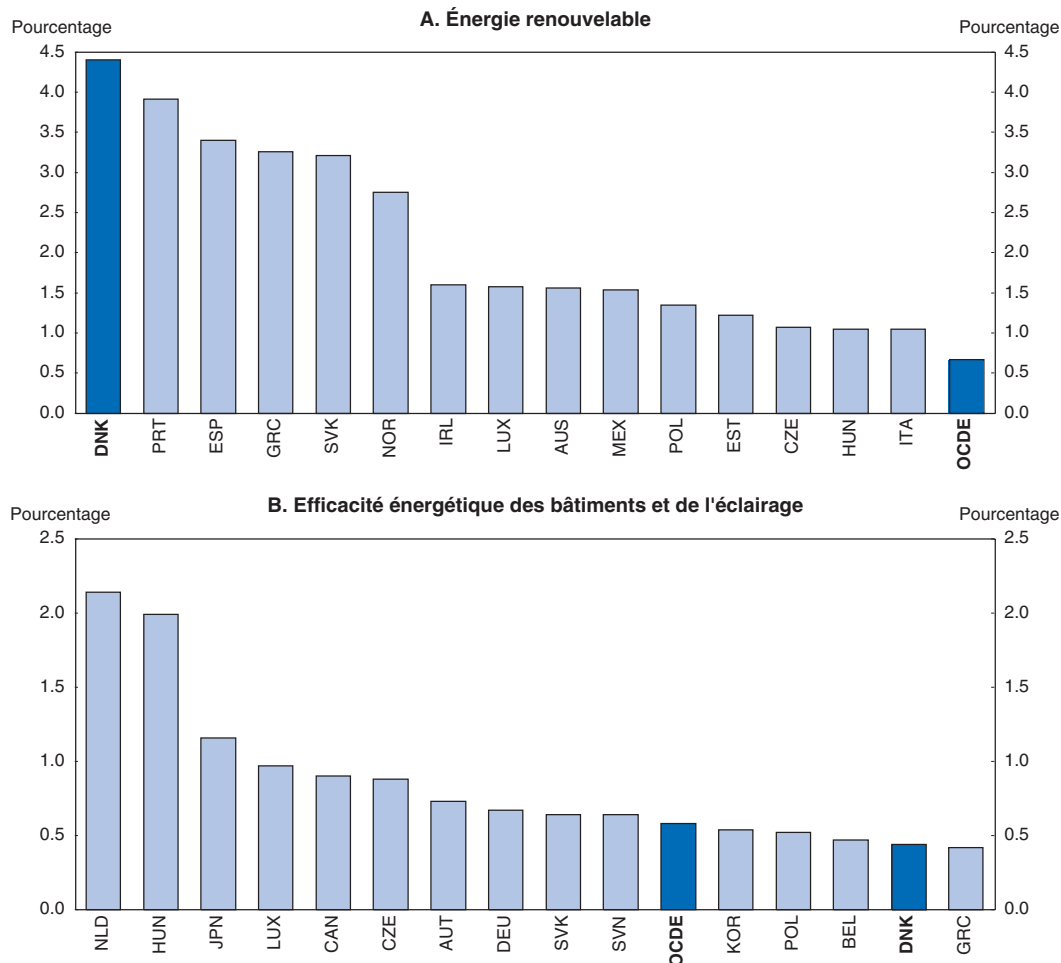
Les réductions des émissions de GES dans les secteurs couverts par le SCEQE ne débouchent pas automatiquement sur une diminution au niveau de l'UE ou à l'échelle mondiale. En effet, tant que le plafond d'émissions demeure inchangé au niveau de l'Union européenne, toute réduction des émissions de GES résultant de l'application d'instruments supplémentaires à des émetteurs déjà couverts par le SCEQE au Danemark se traduit par la mise sur le marché communautaire de quotas permettant une hausse des émissions dans d'autres pays de l'UE. Cela vaut en particulier pour les politiques destinées à renforcer le poids relatif des énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité, qui est couvert par le SCEQE. Sur le long terme, toutefois, le plafond d'émissions de CO₂ défini à l'échelle de l'ensemble de l'UE sera renégocié, et le Danemark sera alors en mesure d'œuvrer activement à l'instauration d'un plafonnement plus contraignant, en faisant valoir ses efforts internes de réduction des émissions de CO₂ et les retombées technologiques. Actuellement, le nouveau gouvernement a pour ambition d'œuvrer en faveur d'une réduction contraignante à l'échelle de l'UE de 30 % en 2020 par rapport à 1990.

Un soutien limité à un petit nombre de technologies comporte des risques

Le Danemark se situe à la frontière technologique en matière de production électrique à partir de sources d'énergie renouvelables, notamment dans le secteur éolien (graphique 13, partie A). Deux grands types d'instruments ont été utilisés pour parvenir à ce résultat : la recherche-développement (R-D) publique et les tarifs d'achat garantis aux producteurs d'énergie renouvelable. Les dépenses de R-D consacrée à l'énergie ont augmenté ces dernières années, contrairement au soutien apporté à des activités de recherche plus fondamentales (Conseil économique danois, 2011). Cette orientation peut se justifier par l'objectif d'indépendance à l'égard des combustibles fossiles, étant donné que les prix du carbone au niveau de l'UE sont aujourd'hui, et resteront dans l'avenir, trop bas pour favoriser des investissements dans ces technologies qui soient suffisants pour


Graphique 13. Le Danemark a largement contribué au développement des technologies liées aux énergies renouvelables¹

En pourcentage du nombre total de demandes de brevet déposées au titre du Traité de coopération en matière de brevets (PCT), sur la période 2003-08



1. Le graphique montre les 15 pays de l'OCDE affichant les meilleurs résultats.

Source : OCDE (2011), *Vers une croissance verte – Suivre les progrès*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932563837>

atteindre cet objectif, et que le marché des innovations vertes présente des défaillances spécifiques (OCDE, 2011c). En outre, le Danemark veut être à la pointe dans ce domaine.

Cette stratégie comporte cependant des risques, notamment celui de l'apparition d'une nouvelle technologie ayant un meilleur rapport coût-efficacité. En outre, de récentes analyses de l'OCDE montrent que seule une petite fraction des inventions clés destinées à remédier au changement climatique résulte des activités de R-D relatives à l'énergie ou à l'environnement (OCDE, 2011c). Par conséquent, en règle générale, il est nécessaire que la recherche publique couvre de nombreux domaines, et elle devrait reposer sur des approches pluridisciplinaires ou interdisciplinaires. Elle devrait également être neutre à l'égard des différentes technologies, dans la mesure où les innovations peuvent provenir d'un large éventail de domaines. Les politiques de R-D devraient donc offrir davantage de latitude quant aux choix technologiques, et être évaluées au regard de la défaillance précise du marché à laquelle elles ont pour objet de remédier.

Le système en place de tarifs d'achat garantis constitue le principal instrument de soutien à la production électrique réalisée à partir de sources d'énergie renouvelables, et subventionne fortement la production d'énergie éolienne. Or, l'expérience montre qu'une fois accordées, les subventions peuvent se révéler très difficiles à retirer, même lorsque leur justification initiale n'existe plus, et que des secteurs spécifiques tendent à s'approprier les rentes correspondantes (de Serres *et al.*, 2011). Pour limiter ces risques et assurer le développement des solutions les moins coûteuses, les autorités devraient veiller à ce que les différences de subventionnement entre technologies soient justifiées par des différences de structure de coûts et de maturité des technologies. En l'absence de telles justifications, il conviendrait d'uniformiser davantage les subventions accordées aux diverses technologies. Le nouveau gouvernement a annoncé une réduction des subventions aux éoliennes terrestres qui seront mises en place à l'avenir car leur coût devrait encore diminuer, mais les subventions aux éoliennes marines seront accrues. Il prévoit aussi de revoir les systèmes de subventions et d'impôts énergétiques pour renforcer les incitations à passer à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et à abandonner les combustibles fossiles dans les secteurs non couverts par le SCEQE. Par ailleurs, le Danemark pourrait œuvrer au niveau de l'UE à l'introduction d'une stratégie commune pour promouvoir les sources d'énergie renouvelables afin de minimiser les coûts et les risques et de limiter la course à laquelle se livrent les États membres en termes de soutien à ces technologies.

Réduire les émissions de GES dans les secteurs non couverts par le SCEQE

Un large éventail d'instruments est employé dans les secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), les combustibles fossiles utilisés pour le transport et le chauffage étant lourdement taxés par rapport à la situation observée dans d'autres pays de l'OCDE, tant par le biais de la taxe carbone que des taxes sur l'énergie. En outre, un grand nombre de normes et d'autres instruments favorisent les gains d'efficacité énergétique dans les bâtiments. Néanmoins, les émissions de GES dans ces secteurs ont à peine diminué (Agence danoise de l'énergie, 2011). Il est vrai que ces émissions auraient fortement augmenté en l'absence de ces dispositifs, en particulier dans le secteur des transports, mais ce résultat tient également au fait que les possibilités de réduction des émissions de GES sont généralement coûteuses au Danemark.

Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les taxes sur l'énergie se traduisent par des prix implicites du carbone différents, les émissions de CO₂ qui résultent du charbon et du gazole étant par exemple moins taxées que celles provenant de l'essence. Cela signifie que les réductions d'émissions n'ont pas forcément lieu dans les domaines où elles sont les moins onéreuses, ce qui alourdit leur coût global. Les autorités devraient ajuster les taxes sur l'énergie de manière à uniformiser davantage les prix implicites du carbone. Dans le secteur des transports, différentes taxes s'appliquent, en sus de la taxe carbone et des taxes sur l'énergie, notamment une taxe d'immatriculation des véhicules à moteur, qui dépend de la consommation de carburant du véhicule, sachant que les voitures électriques en sont exonérées jusqu'en 2015 (le taux de base de cette taxe est de 105 % de la valeur du véhicule en deçà de 10 000 EUR, et de 180 % au-dessus de ce seuil). Cette taxe d'immatriculation constitue une incitation ponctuelle à l'achat d'un véhicule moins polluant, mais ne favorise pas des réductions supplémentaires des émissions après l'achat (OCDE, 2010d). En outre, le niveau élevé de cette taxe risque de dissuader les consommateurs d'acheter de nouvelles voitures, entraînant l'utilisation de véhicules plus

anciens et consommant davantage de carburant. Dans la mesure où les émissions varient en fonction de l'usage qui est fait des véhicules à moteur, une approche offrant un meilleur rapport coût-efficacité consisterait à taxer moins les véhicules et davantage les carburants, pour autant que cet ajustement ne débouche pas sur une forte augmentation des échanges frontaliers.

Dans le secteur du logement, il reste probablement des possibilités de réduire les émissions de GES à bas coût, en particulier pour le parc existant. Le Danemark a déjà adopté une série de règles strictes en vue de renforcer les économies d'énergie au niveau des bâtiments, et a été à l'origine d'un certain nombre d'innovations dans ce domaine (graphique 13, partie B). Des taxes plus élevées sur les énergies fossiles ou le carbone renforcerait les incitations à réaliser des gains d'efficacité énergétique dans le cadre des travaux de rénovation et de remplacement effectués pour d'autres raisons.

Si les émissions de GES dues à l'agriculture ont déjà diminué grâce aux politiques relatives à la qualité de l'eau, il existe encore des possibilités de réduire les émissions de GES ayant un bon rapport coût-efficacité dans ce domaine, même si d'amples réductions dans le secteur agricole seraient sans doute coûteuses. Le fait d'établir un prix des émissions agricoles de GES autres que le CO₂ contribuerait à la réalisation de l'objectif visé pour les secteurs non couverts par le SCEQE. Néanmoins, les émissions de GES dues à l'agriculture ne peuvent être mesurées directement, et doivent être estimées pour chaque exploitation sur la base des types d'intrants utilisés. Qui plus est, étant donné que les politiques agricoles sont définies dans une large mesure au niveau de l'UE, un instrument communautaire de limitation de ces émissions serait la meilleure option. Le Danemark pourrait également œuvrer à l'échelon de l'Union européenne en faveur de l'adoption de dispositions permettant de fixer indirectement un prix pour ces émissions, sachant qu'une option envisageable – quoique imparfaite – à cet égard consisterait à taxer les intrants agricoles.

Encadré 5. **Recommandations concernant les politiques relatives à l'énergie et au changement climatique**

- Réévaluer régulièrement les objectifs nationaux en fonction des évolutions internationales et des progrès technologiques. Ajuster en conséquence la part des réductions des émissions de gaz à effet de serre (GES) à réaliser sur le territoire danois en finançant des réductions de ces émissions à l'étranger.
- Œuvrer activement à l'instauration d'un plafonnement plus contraignant dans le cadre des futures négociations qui auront lieu au niveau de l'Union européenne (UE).
- Veiller à ce que les mesures de soutien aux énergies renouvelables encouragent les solutions les moins coûteuses en matière de réduction des émissions de GES, et éviter de favoriser une technologie en particulier. Œuvrer au niveau de l'UE en faveur de l'introduction d'une stratégie commune pour contribuer à la réalisation des objectifs communautaires en matière d'énergies renouvelables au moindre coût.
- Rationnaliser le système danois de taxation de l'énergie en vue d'harmoniser les prix implicites du carbone. Revoir notamment à la hausse les taux des taxes prélevées sur le charbon et le gazole, afin de réduire l'écart de prix implicite du carbone par rapport l'essence.
- Au niveau de l'UE, se prononcer pour l'adoption d'une politique commune de limitation des émissions agricoles de GES autres que le CO₂.

Bibliographie

- d'Addio, A. (2011), « Social Mobility in OECD Countries: Evidence and Policy Implications », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations* [à paraître].
- Agence danoise de l'énergie (2011), *Danish Energy Outlook*, Copenhague, mai.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schweltnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, vol. 121, n° 550.
- Autorité danoise de la concurrence (2010), *Competition Report 2010*, Copenhague.
- Banque nationale du Danemark (2010), *Monetary Review*, 2nd Quarter, Part 2.
- Banque nationale du Danemark (2011), *Financial Stability Report*, Copenhague.
- Bassanini, A., L. Nunziata et D. Venn (2009), « Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries », *Economic Policy*, vol. 24, n° 58.
- Boucholst, V.B. (2010), « Liquidity in Danish Covered and Government Bonds », *DNB Monetary Review*, Q1 Part 1.
- Causa, O. et Å. Johansson (2009), « Intergenerational Social Mobility », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 707.
- Conseil de stabilité financière (2011), *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, Bâle.
- Conseil économique danois (2008), *Danish Economy Autumn 2008*, Copenhague.
- Conseil économique danois (2010), *Danish Economy Autumn 2010*, Copenhague.
- Conseil économique danois (2011), *Economy and Environment*, 2011, mai, Copenhague.
- de Serres, A., J. Llewellyn et P. Llewellyn (2011), « The Political Economy of Climate Change Mitigation Policies: How to Build a Constituency to Address Global Warming? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 887.
- FMI (Fonds monétaire international) (2010), « Denmark: 2010 Article IV Consultation », *IMF Country Report*, n° 10/365.
- Forum sur la croissance (2011), *Ny Vaekst Danmark Hovedkonklusioner Fra Vaekstforum*, Copenhague.
- Gouvernement danois (2011a), *Reformpakken 2020*, Copenhague, avril.
- Gouvernement danois (2011b), *Energy Strategy 2050: From Coal, Oil and Gas to Green Energy*, Copenhague, février.
- Gouvernement danois (2011c), *Vores Energi*, Copenhague, novembre.
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829.
- Hopenhayn, H. et R. Rogerson, (1993), « Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis », *Journal of Political Economy*, vol. 101, n° 5.
- Jourard, I. et P. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations across Government Levels », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 375.
- Jourard, I., P. Hoeller, C. André et C. Nicq (2010), *Systèmes de santé – Efficacité et politiques*, Les Éditions de l'OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094925-fr>.
- Nusche, D. (2009), « What Works in Migrant Education ? : A Review of Evidence and Policy Options », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 22.
- Nusche, D., G. Wurzburg et B. Naughton (2010), *OECD Reviews of Migrant Education: Denmark*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/54/17/44855206.pdf.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE – Danemark*, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE – Danemark*, Paris.
- OCDE (2010a), « Le retour à l'emploi après la crise », chapitre spécial paru dans le n° 87 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Annual Report on Competition Policy Developments in Denmark 2009*, Paris.

- OCDE (2010d), *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Compendium of OECD Well-Being Indicators*, Paris.
- OCDE (2011b), *Les impôts sur les salaires 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Fostering Innovation for Green Growth*, Paris.
- Sabel, C., A. Saxenian, R. Miettinen, P. Kristensen, et J. Hautamäki (2010), « Individualized Service Provision in the New Welfare State: Lessons from Special Education in Finland », *Copenhagen Business School Working Papers*, n° 73.
- Schich, S. et B. Kim (2010), « Systemic Financial Crises: How to Fund Resolution », *Financial Market Trends*, n° 2.
- Shewbridge, C., E. Jang, P. Matthews et P. Santiago (2011), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Denmark*, OCDE, Paris.
- Vastrup, C. (2002), « Bankproblemer i Danmark 1984-1994 », document présenté au cours d'une conférence organisée par la Commission des banques, de l'assurance et des valeurs mobilières de la Norvège, en septembre.

ANNEXE A1

État d'avancement de la réforme structurelle

La présente annexe rend compte de la mise en œuvre des recommandations formulées dans les *Études économiques* précédentes de l'OCDE.

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude de novembre 2009</i>
Marché du travail	
Éliminer progressivement le régime de départ volontaire à la retraite anticipée.	Avec l'accord en 2011 sur la retraite anticipée, l'âge d'entrée dans ce programme sera relevé de quatre années (contre deux ans prévu précédemment) et ce relèvement sera avancé de cinq ans pour intervenir dès 2014. Comme cela a été convenu précédemment, l'âge ouvrant droit à la pension de retraite au niveau national sera augmenté de deux années pour passer de 65 à 67 ans, mais cette augmentation interviendra aussi cinq ans plus tôt et sera mise en œuvre en 2019. De nouvelles hausses de ces deux âges d'entrée interviendront conformément à l'allongement de l'espérance de vie, comme cela a été convenu précédemment.
Afin de permettre aux chômeurs de retrouver plus vite un emploi, la période de droit à indemnisation devrait être ramenée de quatre à deux ans.	Avec l'accord de 2010 sur l'assainissement budgétaire, la durée maximale de l'indemnisation du chômage est ramenée de quatre à deux ans. Mais le nouveau gouvernement a différé de six mois la mise en œuvre de la réforme.
Envisager de réduire progressivement le taux de remplacement des indemnités de chômage pendant la période d'indemnisation.	Aucune.
Pour améliorer l'efficacité des politiques actives en matière d'emploi, tous les chômeurs devraient, dans les trois mois suivant la perte de leur emploi, être obligés de suivre une formation d'une semaine en recherche d'emploi.	Depuis l'été 2009, le premier entretien obligatoire et la première période d'activation obligatoire ont été avancés à un mois après le début de la période de chômage pour les allocataires de moins de 30 ans.
Pour aider à gérer les entrées dans le système ouvrant droit à des pensions d'invalidité, une nouvelle procédure devrait être mise en place pour les personnes ayant une capacité de travail faible mais susceptible d'être améliorée.	Aucune.
Réduire encore la subvention salariale maximale au titre de <i>Fleksjob</i> de manière à ce qu'elle soit égale ou inférieure à la pension d'invalidité, et verser une prestation inférieure pour les heures non travaillées. Revoir chaque cas de <i>Fleksjob</i> sur une base régulière et réduire la subvention salariale lorsque l'aptitude au travail de l'intéressé s'améliore.	Aucune.
Plus la période pendant laquelle des prestations publiques sont versées est longue, moins les coûts de ces prestations devraient être remboursés aux collectivités locales et ce, afin d'assurer une meilleure adéquation entre les financements dont bénéficient les collectivités locales et les responsabilités qu'elles assument vis-à-vis des programmes en faveur de l'emploi.	Le système de remboursement a été réformé en 2011 afin d'améliorer les incitations économiques des municipalités à remettre au travail les chômeurs par le biais de la formation ou d'une éducation formelle.
Productivité	
De nouvelles réductions de l'impôt sur le revenu pour les revenus les plus élevés encourageraient l'entrepreneuriat et la formation de capital humain.	L'accord de 2010 sur l'assainissement budgétaire a différé l'augmentation du seuil à partir duquel s'applique le taux marginal d'imposition supérieur.

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude de novembre 2009</i>
Les mesures en faveur de l'entrepreneuriat ne devraient pas cibler trop étroitement les jeunes entreprises à forte croissance, car des éléments attestent que les entreprises à forte croissance ne sont pas toutes jeunes.	Un dispositif de garantie des prêts accessible à toutes les entreprises a été développé en 2009-10. Le gouvernement a proposé un nouvel ensemble de mesures intitulé « Danemark : pays de croissance » en mai 2011, dont l'objectif est essentiellement de promouvoir la croissance des petites et moyennes entreprises en renforçant leurs options financières, en développant leur activité à l'international et en réduisant les obstacles administratifs. Dans ce contexte, le dispositif existant, mais provisoire, de garantie du fonds de roulement, géré par l'Agence de crédits à l'exportation, a été rendu permanent. En novembre 2011, un nouveau programme appelé 'La croissance par le leadership' a été mis en place pour aider les directeurs de PME à doper la croissance de leur entreprise.
Les programmes de formation à l'entrepreneuriat doivent être conçus de façon à ce que les étudiants acquièrent une expérience professionnelle et soient davantage au fait des règles de gestion d'une entreprise.	La Fondation danoise pour l'entrepreneuriat a été établie en 2010 dans le cadre de la « Stratégie pour l'éducation et la formation à l'entrepreneuriat ». Elle vise à susciter un engagement national cohérent en faveur de l'éducation et de la formation à l'entrepreneuriat.
Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour rationaliser le traitement des demandes d'immigration afin de permettre aux travailleurs très qualifiés de s'installer rapidement et aisément au Danemark.	Un groupe de travail de haut niveau établi en 2011 concerne les initiatives destinées à créer des conditions optimales pour le recrutement de travailleurs très qualifiés. Une tranche d'impôt spéciale, plus faible, a été établie pour les scientifiques et les experts internationaux travaillant au Danemark.
Les autorités devraient envisager de recourir à des incitations fiscales, en complément ou en remplacement des financements directs, pour promouvoir les investissements dans la R-D.	Un crédit d'impôt pour les activités de R-D de certaines entreprises a été proposé dans le projet de loi budgétaire pour 2012.
Capital humain	
L'année préparatoire à l'école primaire ayant été rendue obligatoire, il faudrait en renforcer le contenu éducatif afin d'en faire réellement la première année de l'école primaire.	En 2010, un cadre commun pour une aide à l'acquisition précoce du langage pour tous les enfants à partir de trois ans, a été mis en place.
L'importance de la 10 ^e année d'études facultatives devrait être réduite et cette année devrait être réservée aux élèves qui ont le plus besoin de s'améliorer.	Depuis 2010, les municipalités peuvent collaborer avec un établissement d'enseignement et de formation professionnels pour définir l'objectif de la 10 ^e année, afin d'en faire le début de l'éducation des jeunes et non la conclusion de l'enseignement de base.
Développer la gestion des établissements scolaires et créer des incitations pour tirer un meilleur parti des ressources comparativement importantes consacrées à la scolarité obligatoire au Danemark. Élaborer des indicateurs de résultats et rendre les dirigeants d'établissement comptables de ces résultats	Aucune. Cependant, « l'examen à 360 degrés » mené au début de 2010 a recommandé d'offrir aux dirigeants d'établissements scolaires et aux chargés de l'éducation au niveau municipal une formation spéciale à la gestion pour leur permettre de se concentrer davantage sur les objectifs et les résultats.
Mettre en place un système d'habilitation des enseignants et donner plus de poids aux compétences spécifiques des enseignants lors de l'assignation des tâches. Accroître la flexibilité des salaires.	Aucune.
Continuer à développer une « culture de l'évaluation » au sein du système scolaire, en améliorant la mise en œuvre au plan local du cadre d'action national, en renforçant la collecte de données et en proposant plus de techniques de formation à l'évaluation au personnel des établissements scolaires.	Parmi les mesures destinées à stimuler les activités d'évaluation et d'analyse, figurent l'établissement de nouveaux organes nationaux pour suivre et évaluer la qualité de l'enseignement obligatoire, de nouvelles mesures nationales concernant les résultats des étudiants dans l'enseignement obligatoire, l'introduction de tests électroniques obligatoires et l'obligation pour les municipalités d'établir des rapports qualitatifs annuels sur leur système d'enseignement.
Une stratégie globale est nécessaire pour mieux intégrer les élèves des première et seconde générations d'immigrants dans le système éducatif, à commencer par l'enseignement obligatoire.	En 2010, l'équipe de travail du gouvernement chargée de l'éducation des enfants bilingues a lancé une campagne nationale pour renforcer la prise de conscience des résultats scolaires médiocres des enfants concernés et mettre en place des établissements disposant d'instruments et de méthodes spéciales pour s'attaquer à ce problème. Depuis 2010, un rapport est publié sur la question du taux élevé d'abandon de la formation professionnelle des étudiants de sexe masculin originaires de groupes minoritaires, où l'on trouve des conseils sur les bonnes pratiques d'enseignement. Ce rapport sera suivi de plusieurs projets pilote dans la deuxième moitié de 2011. En 2011, le gouvernement a alloué 42 millions de couronnes danoises pour un programme de développement destiné à améliorer les résultats scolaires des enfants bilingues dans l'enseignement obligatoire.
Augmenter les taux de réussite doit être une priorité absolue. Pour cela, il faut réformer l'ensemble hétéroclite des filières/diplômes.	Une législation a été adoptée en août 2010, qui donne davantage de responsabilité aux établissements de formation concernant l'amélioration des taux de réussite.

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude de novembre 2009</i>
Revoir la structure des contrats d'apprentissage et des programmes afin de s'assurer qu'ils s'inscrivent bien dans une structure de compétences génériques. Déterminer si des modules de formation pratique peuvent être introduits plus tôt dans les programmes d'enseignement professionnel.	Dans le cadre des Plans 1 et 2 sur la jeunesse de l'automne 2009, les programmes de formation professionnelle ont été évalués pour déterminer si les attentes en matière de connaissances théoriques des étudiants n'étaient pas excessives. En outre, la formation pratique en établissement scolaire a été étendue aux jeunes qui n'arrivent pas à obtenir un apprentissage. En octobre 2011, le nouveau gouvernement a annoncé qu'il avait pour objectif d'assurer que tous les stagiaires obtiennent des stages afin de terminer leur cycle d'enseignement et de formation professionnelle.
Revenir sur la hausse récente des plafonds de revenus applicables pour les bourses publiques très généreuses accordées aux étudiants pour couvrir leurs frais de subsistance.	Aucune.
Envisager de remplacer progressivement certaines des bourses accordées actuellement aux étudiants par des prêts, en particulier si les études se prolongent.	Aucune.
Adopter progressivement un système où non seulement les étudiants non ressortissants de l'UE, mais aussi les Danois et les autres ressortissants de l'UE, se verraient imposer des droits de scolarité. Étendre dans le même temps les prêts remboursables en fonction des revenus pour financer les coûts de la scolarité.	Aucune.
Accorder aux universités plus de flexibilité et d'incitations afin qu'elles s'améliorent, y compris au moyen de frais de scolarité.	Aucune.
Continuer de se concentrer sur les facteurs qui gênent l'intégration des immigrants sur le marché du travail, notamment le traitement des visas et la validation des diplômes.	Le traitement des visas est actuellement modernisé grâce à la mise en place d'un nouveau système en ligne. Le nouveau gouvernement vise à améliorer le processus de reconnaissance des qualifications grâce à un renforcement de la coopération avec les autorités compétentes étrangères ainsi qu'à mettre en place des cours de formation flexibles, de façon à permettre aux travailleurs étrangers d'obtenir un certificat dans des domaines comme l'ingénierie et les soins médicaux. En février 2010, un plan de travail intitulé « Danemark 2020 » a été lancé pour renforcer l'intégration des migrants sur le marché du travail. En octobre 2010, un accord quadripartite a été signé pour améliorer le parcours scolaire des descendants d'immigrants et leur offrir davantage de possibilités sur le marché du travail.
Encourager des organismes privés à établir des établissements scolaires plus internationaux afin d'accueillir les enfants des étrangers qui viennent travailler temporairement au Danemark.	En avril 2010, une nouvelle législation a été introduite pour les écoles internationales privées auto-administrées, leur permettant d'établir des succursales en dehors de leurs propres locaux.