

Étude économique du Danemark, 2008

Comment le Danemark a-t-il mené ses réformes ?

Comment préserver une solide situation budgétaire ?

Peut-on pérenniser l'amélioration de l'emploi ?

Quelles réformes fiscales pour augmenter l'offre de main-d'œuvre ?

Un système de santé financé par l'impôt est-il viable à long terme ?

Ne pourrait-on pas harmoniser les taux d'imposition du capital ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

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

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

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

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Danemark pour 2008. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

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

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

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

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

Comment le Danemark a-t-il mené ses réformes ?

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

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

Comment préserver une solide situation budgétaire ?

En août 2007, le gouvernement a présenté un nouveau cadre budgétaire à moyen terme : la Stratégie 2015. Érigeant d'emblée la viabilité budgétaire en finalité primordiale, elle fixe un ensemble d'objectifs qui orienteront la politique budgétaire. Dans le prolongement de la Stratégie 2010, la capacité de financement corrigée des influences conjoncturelles et d'autres facteurs temporaires devrait afficher un excédent de ¼-1¼ pour cent de PIB jusqu'en 2010. De 2011 à 2015,

cet agrégat devrait être à tout le moins en équilibre. Par conséquent, une légère position créditrice apparaîtra tandis que la dette brute dans l'optique de Maastricht pourrait être ramenée aux environs de 15 % du PIB en 2015, même s'il ne s'agit pas là d'un objectif explicite. Le volume de la consommation publique pourra augmenter en moyenne de 1 % par an. Cela implique une légère progression de la part des dépenses de consommation publique dans le PIB corrigé des influences conjoncturelles, qui toutefois ne devra pas excéder 26½ pour cent en 2015. Enfin, pour la réalisation de ces objectifs, la stratégie prescrit des actions en vue de contrecarrer l'impact démographique négatif sur le temps de travail et d'augmenter l'emploi structurel non subventionné de 20 000 postes (0.7 %) d'ici à 2015. Ces trajectoires d'évolution de l'excédent structurel et de la dette nette impliquent un équilibre adéquat entre les mesures de préfinancement et les mesures axées sur l'offre pour faire face aux conséquences budgétaires du vieillissement. L'accent mis sur les mesures en faveur de l'emploi contribue à créer des marges de manœuvre pour les priorités ambitieuses – mais coûteuses – de la politique sociale danoise.

Ne pourrait-on pas renforcer les mécanismes contribuant à la réalisation des objectifs budgétaires ?

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

Acquérir des actifs ou rembourser la dette ?

A moins que l'État n'ait des engagements plus coûteux que les obligations publiques, le remboursement de la dette devrait se poursuivre. La fixité du taux de change et la proximité de la zone euro font que les obligations publiques libellées en euros peuvent se substituer aux obligations en couronnes dans de nombreuses fonctions, par exemple la tarification des valeurs de référence et des

instruments de gestion des risques d'intérêt liés à l'échéance. Mais le retour sur le marché pourrait s'accompagner de charges d'intérêt plus élevées après une période sans émission d'emprunts. En tant que producteur pétrolier, le Danemark est confronté à de fortes fluctuations de recettes : ainsi, les recettes au titre de la production pétrolière et gazière en mer du Nord ont augmenté de 1½ point de PIB depuis 2003. Si les prix du pétrole restent élevés, des achats d'actifs financiers peuvent se révéler nécessaires. Il serait alors important de disposer d'un cadre clair pour une gestion prudente et efficace des actifs. Ce cadre devrait aussi faire en sorte que les fonds soient utilisés de façon à préserver la viabilité budgétaire, conformément à la Stratégie 2015. ■

Peut-on pérenniser l'amélioration de l'emploi ?

À la suite de la forte expansion économique enregistrée en 2005 et 2006, à la mi-2006 le chômage est tombé à un point bas sans précédent depuis 30 ans et il a encore baissé depuis lors. Les accords conclus dans le secteur privé au début de 2007 impliquaient une croissance relativement modérée des salaires, entre 4 et 4,5 % par an, mais les accords à l'échelon local ont commencé à réagir aux pénuries de main-d'œuvre. La croissance du PIB a récemment ralenti, mais compte tenu d'un important écart de production positif, les contraintes de capacité risquent de persister. Les pressions inflationnistes s'accroissent et le chômage, que les autorités sont parvenues à ramener à un très bas niveau, risque fort de repartir à la hausse dans les prochaines années. Les groupes marginaux, notamment les immigrants en provenance de pays non occidentaux, ont profité particulièrement du dynamisme récent du marché du travail, mais pour sortir de la précarité de l'emploi, ces groupes ont besoin de temps et de stabilité. Il est donc vital d'éviter les mesures qui mettraient en danger l'expansion actuelle. À cet égard, il est crucial de parvenir à un accord raisonnable lors de la reconduction des conventions salariales du secteur public au début de 2008. Les revendications formulées à l'heure actuelle impliquent une croissance des salaires beaucoup plus rapide que dans le secteur privé, et si elles sont acceptées, elles pourraient bien déclencher une spirale des salaires dans l'ensemble de l'économie, suivie d'une montée de l'inflation.

Pourquoi un chômage extrêmement faible n'a-t-il pas eu d'effet inflationniste jusqu'à présent ?

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

Cependant, la baisse du NAIRU ne peut pas expliquer intégralement la modération des salaires observée jusqu'à ces derniers temps. En vérité, depuis quelque temps le chômage effectif est inférieur à toutes les estimations empiriques du NAIRU, et l'écart de chômage est actuellement prononcé. La modération salariale observée au niveau global peut aussi s'expliquer en partie par des modifications substantielles de la structure industrielle au profit de secteurs à intensité de main-d'œuvre relativement faible. De fait, les augmentations salariales contractuelles ont déjà commencé à dépasser les gains de productivité dans certains secteurs, mais cela n'apparaît pas encore au niveau global, en partie parce que les modifications de la structure industrielle ont contribué à contenir l'évolution générale des salaires par rapport à la productivité de la main-d'œuvre. En l'absence de nouvelles modifications majeures de la répartition par secteurs, il est probable que les conditions actuelles très tendues sur le marché du travail accentueront les risques d'un dérapage des salaires et des prix.

Les conditions monétaires ont-elles freiné la demande ?

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

Qu'advierait-il de l'expansion en cas de stimulation budgétaire ?

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

Comment améliorer encore l'emploi ?

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

- Privilégier la recherche d'emploi dès le début de la période de chômage. Cette action comprend l'évaluation immédiate de l'employabilité et la notification des postes disponibles.
- Affiner les programmes d'activation pour les rendre plus efficaces par rapport à leur coût. Il faudrait envisager d'offrir davantage de services d'orientation par le personnel du bureau de placement et de mieux adapter les programmes d'activation aux besoins de chacun, tout en affectant moins de temps et de ressources à des formations qui se sont révélées peu efficaces par rapport à leur

coût. Dans la mesure où son rapport coût-efficacité est satisfaisant, on pourrait avancer la mise en route de l'activation obligatoire afin d'accélérer la transition à l'emploi. En outre, les programmes de formation devraient être structurés de telle sorte qu'ils permettent de poursuivre la recherche d'emploi. Une évaluation continue des programmes du marché du travail est indispensable, compte tenu de leur coût élevé.

- Les programmes d'activation devraient être plus étroitement ciblés sur les travailleurs âgés proches d'un départ en retraite anticipé. Mettre l'accent sur ces travailleurs dans les politiques d'activation, comme c'est le cas actuellement pour les jeunes, permettrait sans doute de réduire le chômage parmi les travailleurs âgés et peut-être même les flux d'entrées dans le programme de préretraite.
- Veiller à ce que les indemnités de chômage favorisent le retour à l'activité. Il importe que ces prestations soient versées à un stade précoce de façon que le chômeur puisse consacrer du temps à la recherche d'emploi. En même temps, si la période de chômage se prolonge, il est impératif que les critères d'ouverture des droits à prestations soient progressivement durcis, avec l'obligation de rechercher un emploi dans d'autres régions ou d'envisager une reconversion professionnelle. En particulier, les bénéficiaires d'une indemnité de chômage à temps plein qui avaient un revenu d'activité faible, et bénéficient donc d'un taux de compensation très élevé (jusqu'à 90 %) pendant quatre ans, ne sont guère incités à envisager un départ dans une autre région pour des raisons professionnelles, car ils auraient alors un revenu disponible inférieur à celui dont ils disposent s'ils restent chômeurs dans leur lieu de résidence actuel. Il faudrait envisager de réduire progressivement le taux de compensation de la prestation de chômage durant la période de chômage, comme l'a fait récemment la Suède. En outre, une réduction de la durée de versement des indemnités de chômage à temps partiel favoriserait la recherche d'un emploi à temps plein.

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

Quelles réformes fiscales pour augmenter l'offre de main-d'œuvre ?

Le ratio impôts/PIB du Danemark étant l'un des plus élevés de la zone OCDE, il est très important d'examiner en permanence les moyens d'affiner la structure d'imposition pour atténuer les distorsions de l'offre et de l'allocation des facteurs de production, plus particulièrement du travail. De fait, la coexistence de taux d'emploi élevés et d'une faible durée moyenne du travail reflète aussi la structure du barème d'imposition des revenus : les cotisations au titre du marché du travail, les impôts sur le revenu et les taxes sur la consommation se conjuguent pour créer un coin fiscal marginal de plus de 70 % à partir d'un revenu à peine supérieur au salaire moyen à plein temps. En 2008, l'application du crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi sera étendue, mais à titre de compensation pour les personnes qui ne travaillent pas, il y aura aussi une majoration ponctuelle de toutes les prestations de revenu, ce qui atténuera l'effet incitatif de l'extension

de ce crédit d'impôt. Afin de renforcer les incitations à l'emploi, il faudrait au contraire que le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi s'accompagne d'une réduction des prestations, comme c'est le cas en Suède. En 2009, le seuil à partir duquel l'impôt intermédiaire est acquitté sera relevé de façon à être exactement le même que celui du taux d'imposition supérieur, ce qui améliorera les incitations à travailler pour un cinquième de la population active.

Par ailleurs, le taux supérieur d'imposition de 15 %, qui induit un coin fiscal marginal de 70 % pour quatre salariés à plein temps sur dix, n'a pas été abaissé alors que son produit est faible (1 % du PIB). Selon une estimation des effets dynamiques d'une réduction du coin fiscal marginal le plus élevé, l'élargissement de la base d'imposition qui résulterait de choix moins faussés à la marge en matière de temps de travail permettrait de récupérer plus de la moitié des pertes initiales de recettes. Le taux d'autofinancement pourrait même être plus élevé dans le long terme si l'on considère toute la série de gains dynamiques qui en découleraient : accroissement de l'effort de travail, amélioration de la formation qualifiante, début plus précoce des études et du travail chez les jeunes, moindre difficulté à attirer et conserver le personnel talentueux en provenance de l'étranger, diminution des activités de bricolage, réduction des avantages accessoires artificiels et possibilités connexes de rendre l'imposition du capital plus neutre. Par conséquent, si elle se focalise sur la réduction des taux marginaux élevés, une réforme fiscale financée est capable d'augmenter le bien-être économique individuel, en réduisant les distorsions, mais aussi en favorisant la viabilité budgétaire et en contribuant ainsi à financer la croissance de la consommation publique dans le long terme. Étant donné l'incertitude entourant l'ampleur et la date de réalisation des gains dynamiques, il convient d'adopter une approche prudente en matière de financement. Il faudrait donc en priorité abaisser le niveau élevé du taux supérieur marginal de l'impôt sur le revenu ou, à défaut, relever le seuil à partir duquel il est appliqué – mais à moins que ces allègements ne soient entièrement financés à court terme, avant d'agir on devrait attendre que le risque de surchauffe macroéconomique se soit atténué. ■

Un système de santé financé par l'impôt est-il viable à long terme ?

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

Qui doit payer pour des soins de santé de plus en plus coûteux ?

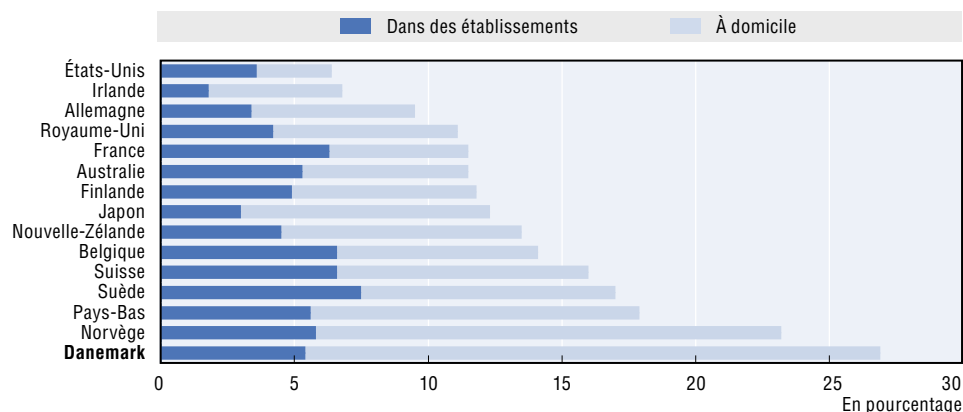
À près de 8 % du PIB, les dépenses publiques du Danemark au titre des soins de santé et de longue durée ne sont dépassées que par la France, l'Islande et l'Allemagne. De fait, la croissance de la consommation publique s'est portée en priorité sur les soins de santé, le nombre des médecins exerçant dans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

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

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

Graphique 1.

PERSONNES ÂGÉES RECEVANT DES SOINS À LONG TERME Part de la population âgée de 65 ans et plus



Note : Le soin enregistré/payé est seulement inclus ; 2004 ou la dernière année disponible. Les établissements incluent aussi des dispositifs adaptés avec la possibilité de soins assurés 24 heures sur 24.
Source : OCDE Données de la Santé 2007, Octobre 2007.

Comment accroître l'efficacité du système de santé ?

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

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

Le système pourrait-il être plus focalisé sur les problèmes de santé qui importent le plus pour la participation au marché du travail ?

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

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

qu'elle risque de devenir un congé de longue durée et d'entraîner la rupture des liens avec le marché du travail. Envisager de moduler le cofinancement des prestations maladie par l'employeur en fonction de la participation aux tables rondes ou à des formes de dialogue similaires.

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

Ne pourrait-on pas harmoniser les taux d'imposition du capital ?

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

Il existe des différences sensibles entre les impôts perçus sur différents types de revenu du capital, le produit des fonds de pension étant taxé bien plus légèrement que les revenus des actifs détenus ailleurs. En outre, les allègements fiscaux en faveur des retraites conjugués à une déductibilité fiscale généreuse des paiements d'intérêts peuvent encourager la planification fiscale, par exemple au moyen de nouveaux produits hypothécaires flexibles. Abaisser les taux d'imposition des revenus du capital hors du système de retraite, ainsi que la valeur fiscale des revenus du capital négatifs, aurait pour effet de réduire l'allègement d'impôt en faveur des pensions et, du même coup, d'atténuer les incitations à la planification fiscale. ■

Pour plus d'informations

Pour tous renseignements complémentaires sur ce document de la série Synthèses de l'OCDE, s'adresser à :
Jens Lundsgaard, tél. : +33 1 45 24 87 37, courriel : jens.lundsgaard@oecd.org, ou
David Turvey, tél. : +33 1 45 24 87 23, courriel : david.turvey@oecd.org, ou
consulter www.oecd.org/eco/etudes/danemark.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.

Perspectives économiques n° 82, décembre 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail : berlin.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail : mexico.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.