

Étude économique du Danemark, 2006

La forte croissance économique peut-elle entraîner une situation de surchauffe ?

Comment peut-on augmenter rapidement l'offre de main-d'œuvre ?

Les incitations à acquérir et utiliser le capital humain sont-elles en place ?

Les politiques du logement pourraient-elles devenir plus ciblées et plus flexibles ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

L'économie danoise est en excellente forme, récoltant les fruits de 25 années d'une réforme bien gérée. En 2005, la croissance s'est accélérée à 3 %. Bien que le chômage soit tombé à un niveau exceptionnellement bas, l'inflation reste muselée et il n'y a pas encore de signes d'accélération des salaires. L'écart de production s'est résorbé et la croissance devrait rester supérieure au potentiel dans le court terme, les stabilisateurs automatiques du budget étant pratiquement les seuls facteurs à ralentir une économie qui pourrait risquer la surchauffe. Pour la période à venir, une forte diminution tendancielle de l'offre de main-d'œuvre s'annonce, qui tendra à réduire le taux de croissance potentiel. Sur le moyen terme, une contraction de la population active et une augmentation des dépenses liées au vieillissement compromettent la viabilité du système actuel de protection sociale. Bien que le taux d'activité soit élevé, le nombre d'heures travaillées est faible, à cause surtout du niveau élevé des taux d'imposition marginale. L'un des domaines où les réformes n'ont pas encore fait suffisamment de progrès est celui du logement, qui est trop réglementé et absorbe trop de subventions et de dépenses fiscales.

Éviter un risque de surchauffe dans le proche avenir. Le système de taux de change fixes continue de bien servir le Danemark. Cependant, dans des situations comme celle d'aujourd'hui, où le cycle économique danois diffère sensiblement de celui de la zone euro, les autres instruments d'action gouvernementale doivent faire preuve d'une plus grande flexibilité. Les conditions monétaires importées de la zone euro par le biais du régime de changes fixes resteront vraisemblablement trop expansionnistes dans le proche avenir du fait que les principaux moteurs de l'économie (investissements, exportations, augmentation de la consommation induite par l'accroissement de la richesse immobilière) restent puissants. Des mesures sont donc nécessaires pour freiner la demande et promouvoir l'offre. Les autorités budgétaires doivent maintenir une politique rigoureuse et poursuivre les réformes structurelles. Toutes les sources d'accroissement de l'offre de main-d'œuvre devraient être désormais exploitées – notamment la réduction de l'emploi public, rendue possible par les gains d'efficacité résultant de la réforme des municipalités, la réduction de la durée des prestations de chômage et une plus large ouverture du marché du travail aux chercheurs d'emploi des autres pays de l'UE.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Danemark pour 2006. 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.

Augmenter l'offre de main-d'œuvre pour assurer la viabilité budgétaire.

La tension du marché du travail crée des conditions favorables à la mise en œuvre de réformes destinées à renforcer l'offre de main-d'œuvre. Les propositions visant à relever de trois ans l'âge minimal de départ en préretraite et de deux ans l'âge d'ouverture des droits à pension pour les personnes ayant aujourd'hui moins de 50 ans, puis à indexer l'âge de départ à la retraite sur l'espérance de vie, sont louables et représentent une étape majeure vers la viabilité des finances publiques. Il serait cependant préférable de supprimer totalement le régime de départ en préretraite volontaire, et cela dépendra pour beaucoup des modalités de mise en place de l'indexation. Le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité est élevé et justifie la poursuite des efforts visant à maintenir sur le marché de l'emploi un plus grand nombre de ceux qui ont une capacité de travail résiduelle. Il faudrait, par ailleurs, revoir la stratégie budgétaire à moyen terme en procédant à des allègements fiscaux programmés, ciblés et intégralement financés, qui sont vraiment indispensables pour valoriser davantage le travail.

Renforcement et meilleure utilisation du capital humain. La formation n'est pas suffisamment efficace pour un pays à haut revenu et il est urgent de prendre des mesures pour lutter contre la tendance à retarder les études tertiaires. La proposition du gouvernement visant à réduire les bourses d'études pour ceux qui diffèrent de plus de deux ans leur entrée dans l'enseignement supérieur est bienvenue. Pour le moyen terme, il faudrait élaborer un système dans lequel les frais de scolarité et les bourses seraient remboursables après l'obtention du diplôme, ces remboursements venant en déduction de l'impôt sur le revenu. Cela pourrait réduire les incitations à travailler peu d'heures ou à quitter le pays une fois le diplôme obtenu. Cela permettrait aussi de dynamiser le secteur de l'enseignement supérieur.

Réduction des subventions et des dépenses fiscales pour le logement et assouplissement de la réglementation du marché locatif. Le Danemark dispose d'un parc de logements abondant et ses vastes programmes d'aide ne sont pas très bien ciblés. Les allègements fiscaux au titre du logement devraient être abandonnés, ce qui laisserait la possibilité de réduire d'autres taxes qui créent des distorsions plus importantes. Il faudrait supprimer progressivement la réglementation des loyers et améliorer la flexibilité de l'offre de nouveaux logements. ■

La forte croissance économique peut-elle entraîner une situation de surchauffe ?

L'économie danoise est en excellente forme, récoltant les fruits de 25 années de réforme bien gérée qui ont assuré des politiques macroéconomiques saines, un marché du travail flexible et un environnement réglementaire favorable à la concurrence. Des facteurs temporaires, comme les recettes tirées de l'exploration pétrolière, ont aussi contribué à la bonne santé des finances publiques. Après quelques années de faible croissance, l'économie a commencé de se redresser à la fin de 2003 et s'est accélérée pour atteindre un taux de croissance du PIB de 3 % en 2005. La consommation privée, les exportations et l'investissement sont en expansion. La confiance des consommateurs frôle son plus haut niveau depuis les records enregistrés il y a trois décennies. Le chômage est tombé à un creux historique et les entreprises s'attendent encore à embaucher davantage dans la plupart des secteurs de l'économie. Jusqu'ici, l'inflation des salaires a été remarquablement faible, mais cette situation pourrait changer rapidement, car des pénuries de main-d'œuvre sont manifestes dans la construction et pourraient s'étendre à d'autres secteurs.

Si l'économie danoise se porte bien, un PIB progressant à un rythme bien supérieur à son potentiel en 2005 et un écart de production nul exigent une vigilance immédiate face à un risque de surchauffe. Les prix des logements ont fortement progressé et ont majoré la croissance de la consommation d'environ un demi point chaque année par le biais des effets de patrimoine et de la pratique de l'hypothèque rechargeable. Avec l'accélération récente des hausses des prix dans l'immobilier, la consommation privée et la construction de logements pourraient être très dynamiques jusqu'en 2007. En outre, ni le commerce mondial ni l'investissement ne donnent de signes d'affaiblissement. Les salaires devraient augmenter un peu plus rapidement que la productivité l'an prochain et l'expérience observée dans d'autres petites économies montre qu'un scénario de surchauffe pourrait très vite s'instaurer. Il est impossible de resserrer la politique monétaire de façon autonome car, avec le régime de changes fixes, elle est *de facto* déterminée par la BCE, et elle continuera vraisemblablement de jouer un rôle d'entraînement. Dans ce contexte, les décideurs doivent être très attentifs à la façon dont l'économie évolue et se montrer prêts à agir sans délai pour atténuer le risque de surchauffe. Les domaines ci-après devraient faire l'objet d'une attention particulière :

- En général, les stabilisateurs automatiques fonctionnent bien et la réaction conjoncturelle du solde budgétaire est la plus marquée des pays de l'OCDE, encore que, récemment, l'impôt immobilier ait été gelé en termes nominaux pour chaque logement. Actuellement, seul l'impôt foncier, moins important, évolue au gré des revalorisations, ne freinant que très légèrement l'envolée des prix de l'immobilier.
- Certains pays exportateurs de pétrole, comme la Norvège, lissent les recettes qu'ils tirent du pétrole en les versant dans des fonds spéciaux, qui font office de pare-feu entre l'économie et les fluctuations des cours. Le Danemark n'a pas établi de fonds de ce type et garde l'ensemble des recettes pétrolières dans le budget, ce qui cause d'amples variations du solde budgétaire. Il faudrait utiliser ces recettes temporaires pour réduire la dette publique et éviter une croissance excessive des dépenses publiques notamment pour les communes.
- Le marché du travail est plus flexible que dans la plupart des pays de l'OCDE, mais plusieurs facteurs freinent encore les ajustements. Les procédures administratives pour les entreprises souhaitant employer des étrangers des nouveaux États membres de l'UE ont été quelque peu assouplies, mais la réglementation reste pesante. Les lourds impôts marginaux sur le travail s'appliquent à partir de

niveaux de revenu moyens et réduisent l'incitation à travailler davantage d'heures lorsque les salaires augmentent. La longue durée de versement des indemnités de chômage, en particulier pour les seniors, pourrait réduire l'intensité de la recherche d'emploi.

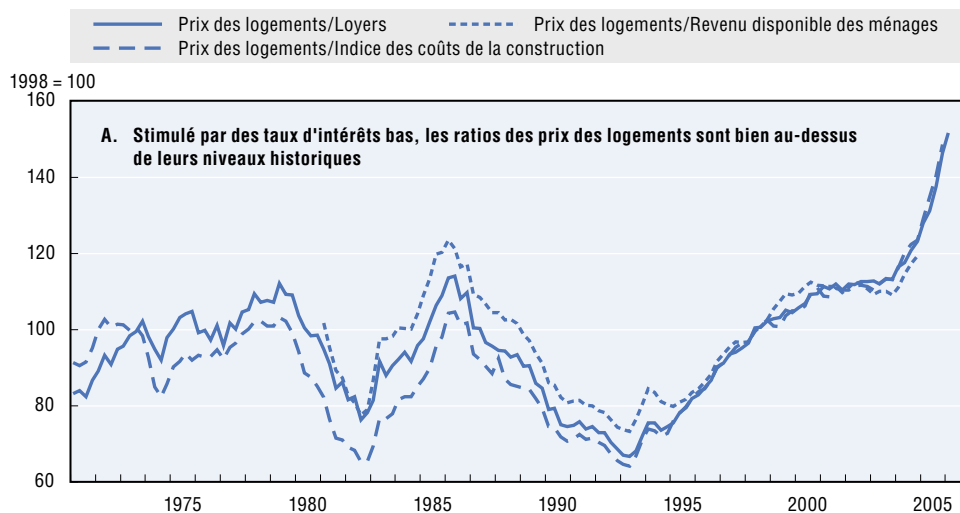
Quels sont les enjeux pour le futur ?

À terme, le vieillissement réduirait la croissance du PIB par habitant pour la ramener à moins de 1 % par an, contre une moyenne de 1¼ pour cent durant les vingt années ayant précédé 2005. Au cours des 30 prochaines années, la population active devrait se contracter de 10 %, si les taux d'activité restent inchangés, amenant l'économie dans un régime tout à fait différent de celui des décennies récentes, qui était caractérisé par une croissance régulière de la population active. Les effectifs des enfants et des plus de 65 ans augmenteront d'un quart par rapport à ceux des actifs. Si les politiques actuelles sont maintenues, le solde du budget primaire se dégradera de 4 % du PIB au cours des trois prochaines décennies. Dans ce contexte, il faudra surmonter trois difficultés à moyen terme pour éviter un scénario de faible croissance :

- Il sera difficile de maintenir la société de bien-être d'aujourd'hui sans réformes profondes visant à augmenter l'offre de main-d'œuvre. L'accroissement des effectifs d'actifs améliore grandement les finances publiques dans les pays où les impôts sont élevés et les prestations sociales généreuses.
- Pour doper les niveaux de vie, il est capital que le Danemark continue de tirer pleinement parti de la mondialisation, le capital humain et l'innovation jouant un rôle central à cet égard.
- Des réformes sont nécessaires également dans les domaines qui sont à l'abri de la concurrence internationale, mais où les inefficiences freinent néanmoins le développement, entraînent des coûts inutiles pour les budgets publics et limitent la mobilité et la flexibilité. Un de ces domaines est celui du logement – thème traité dans le chapitre spécial de la présente Étude – où, malgré un certain progrès, il faut réduire encore les subventions et la réglementation.

Graphique 1.

LA VITESSE DES AUGMENTATIONS DE PRIX DES LOGEMENTS SOULÈVE DES INQUIÉTUDES



Les taux d'intérêts sont ils trop faibles au Danemark ?

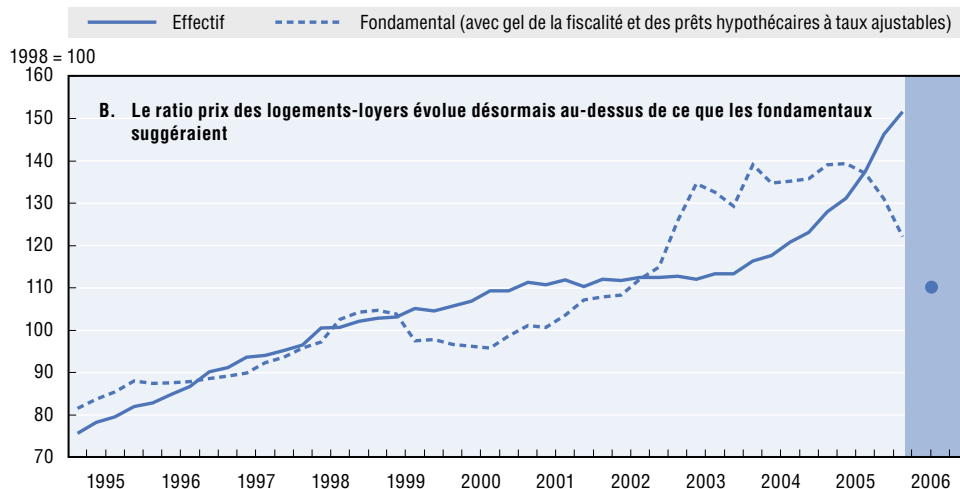
Le régime de changes fixes, qui reflète l'orientation monétaire de la Banque centrale européenne, reste favorable au Danemark. Il est très crédible, comme en témoignent les fluctuations modérées de la couronne autour de sa parité centrale par rapport à l'euro ainsi que les écarts minimes de taux d'intérêt. Le fait que la politique budgétaire a été maintenue jusqu'ici sur les rails, évitant la déstabilisation de l'économie, a aussi joué un rôle. Au stade actuel, avec une forte expansion au Danemark et une sous-utilisation considérable des capacités dans la zone euro, les taux directeurs de la BCE sont bien inférieurs au niveau qui serait approprié pour le Danemark et ils devraient le rester dans le proche avenir, exerçant une stimulation qui ne sera pas nécessaire durant les deux prochaines années. En outre, au cours de la dernière décennie, les modifications structurelles du marché hypothécaire ont progressivement modifié le fonctionnement de la politique monétaire. En particulier, l'incidence des taux d'intérêt à court terme sur l'économie réelle a été plus marquée. Cela tient vraisemblablement au recours accru à des prêts à taux variable, qui a accru l'exposition des ménages aux variations des taux d'intérêt à court terme, ainsi qu'à la formule de l'hypothèque rechargeable, favorisée par l'augmentation des prix des logements en période de faibles taux d'intérêt. Le bas niveau actuel des taux devrait donc avoir un effet plus important sur la demande globale et l'activité économique que cela n'a été le cas précédemment. Partant, afin d'équilibrer les politiques économiques, il sera indispensable de durcir la politique budgétaire et de prendre des mesures pour accroître l'élasticité de l'offre dans l'économie afin de contrebalancer l'impulsion monétaire, actuellement excessive.

Quelle stratégie budgétaire doit-on poursuivre ?

Le Danemark a beaucoup progressé sur la voie de la réduction de la dette et a enregistré un excédent budgétaire de près de 4 % du PIB en 2005. La dette nette des administrations publiques était revenue à juste 10 % du PIB à la fin de 2005, contre environ 30 % du PIB il y a dix ans, et elle sera probablement éliminée d'ici à 2010. La résorption des dettes anciennes permet d'aborder dans une position

Graphique 1. (suite)

LA VITESSE DES AUGMENTATIONS DE PRIX DES LOGEMENTS SOULÈVE DES INQUIÉTUDES



Notes : Le point montre une simulation sur la base d'un accroissement du taux d'intérêt d'approximativement d'1 % par rapport à son niveau de 2006T1. Les ratios prix des logements-loyers effectifs et fondamentaux ont été fixés à 100 l'année la plus récente pour laquelle le ratio effectif était proche de la moyenne des 35 dernières années.

plus favorable le problème du vieillissement. À terme, il faudra s'attacher à mettre en œuvre de véritables réformes pour prolonger la durée du travail. Il conviendrait de revoir la stratégie budgétaire à moyen terme en visant de légers excédents, sous réserve que les initiatives en cours parviennent à atténuer les pressions budgétaires à moyen terme. Cette stratégie devra être mise en œuvre avec vigilance. Il faudrait ensuite poursuivre les réformes afin de permettre les réductions d'impôts nécessaires à la valorisation du travail. Cependant, le choix du moment est important afin d'éviter une surchauffe de l'économie. Malgré l'excédent actuel, un assouplissement de la politique budgétaire n'est pas possible dans le court terme. Le gel des impôts a réussi à mettre fin à l'envolée des taux d'imposition sur le revenu à l'échelon municipal, et il est important, en parallèle, de brider la croissance des dépenses des communes. ■

Comment peut-on augmenter rapidement l'offre de main-d'œuvre ?

Outre une politique budgétaire restrictive, pour freiner la demande excédentaire, toutes les options doivent être utilisées pour libérer rapidement l'offre de main-d'œuvre, augmentant ainsi le potentiel de croissance. La tension du marché du travail crée des conditions favorables à la mise en œuvre de réformes visant à renforcer l'offre de main-d'œuvre. À cet égard, les priorités spécifiques sont les suivantes :

- Premièrement, *exploiter les gains d'efficacité potentiels des fusions municipales prenant effet à compter de 2007. Les municipalités devraient réduire l'emploi autant que possible. Cela donnerait un coup de pouce bienvenu à l'offre de main-d'œuvre pour le secteur privé.*
- Deuxièmement, *améliorer les incitations à la recherche d'un emploi en ramenant de quatre à un ou deux ans la durée maximale de versement des indemnités de chômage, comme dans les autres pays nordiques. Par ailleurs, comme le propose le gouvernement, abolir toutes les exemptions concernant les règles applicables au versement des indemnités de chômage et à l'activation pour les plus de 50 ans.*
- Troisièmement, *utiliser plus intensément la main-d'œuvre étrangère : lever les obstacles à l'entrée de travailleurs qualifiés venant de l'étranger ; accélérer les procédures administratives pour la délivrance de permis de séjour et de permis de travail aux ressortissants des nouveaux États membres de l'UE et aider les entreprises à prendre contact avec les travailleurs au chômage dans ces pays ainsi que dans d'autres parties de l'UE, où se trouvent des travailleurs qualifiés mais non employés. Certaines améliorations ont fait récemment l'objet d'un accord au Parlement.*

Mais accroître l'offre de main-d'œuvre n'est pas seulement une priorité à court terme. Il s'agit d'un enjeu à long terme et les paragraphes ci-après mettent l'accent sur les politiques nécessaires à cet égard.

Quelle serait l'impact d'une augmentation de l'âge de la retraite

Depuis 1960, le nombre moyen d'années passées à la retraite s'est accru de moitié pour atteindre actuellement 19 et 23 ans, respectivement pour les hommes et les femmes. Cela tient notamment aux distorsions que les généreuses subventions budgétaires entraînent dans les décisions de départ en retraite anticipée. En réalité, la baisse du taux d'activité parmi les travailleurs âgés s'explique pour l'essentiel par l'extension du régime de préretraite volontaire offert aux personnes de 60-64 ans. Ce régime a été mis en place en 1979 afin de réduire le chômage et de permettre aux travailleurs usés par de longues années de travail manuel pénible de prendre une retraite anticipée ; mais aujourd'hui, les bénéficiaires types sont des travailleurs qui quittent tout simplement leur emploi et qui n'ont

pas de problèmes de santé particuliers. De plus, l'expérience observée dans différents pays montre que, si la demande et l'emploi globaux peuvent fluctuer temporairement, le nombre d'emplois est déterminé principalement, sur le long terme, par le nombre de personnes qui cherchent activement du travail. La récente proposition du gouvernement de relever de trois ans l'âge minimum d'accès à la retraite anticipée volontaire (qui passerait ainsi de 60 à 63 ans) et de deux ans l'âge normal de la retraite (qui passerait de 65 à 67 ans) est donc bienvenue. Ces changements s'appliqueraient aux personnes qui ont moins de 50 ans aujourd'hui et, après une période de mise en œuvre progressive entre 2017 et 2025, l'âge de la retraite serait indexé sur l'espérance de vie. Conjuguées aux autres éléments des propositions gouvernementales de réforme du système de protection sociale, ces mesures permettraient de faire face au défi de la viabilité budgétaire pendant de nombreuses années. Cependant, compte tenu des incertitudes liées à l'évolution démographique et aux autres pressions sur les dépenses, les gouvernements futurs devront être prêts à prendre les mesures nécessaires, notamment l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie. Toujours est-il que l'option la plus souhaitable serait de supprimer totalement le système de préretraite, comme l'a proposé la Commission de la protection sociale.

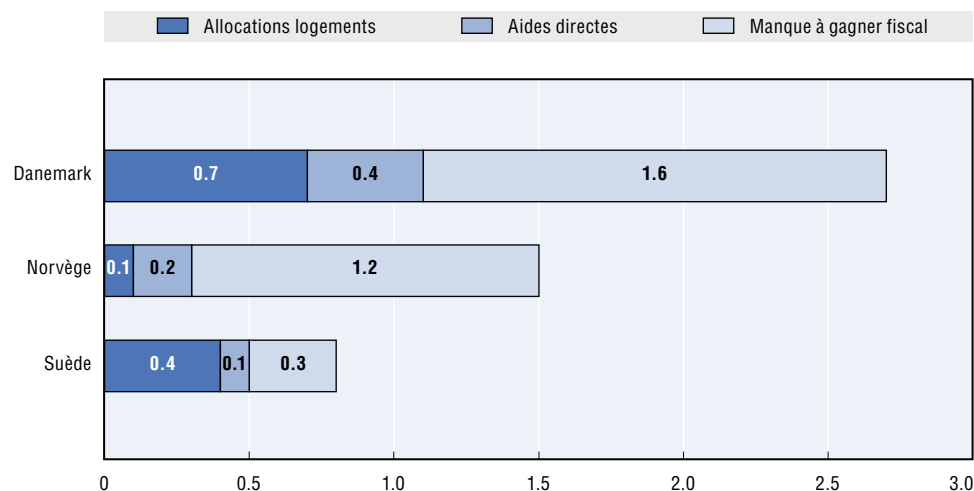
La relance peut-elle toucher ceux qui sont à la marge du marché du travail ?

Pour dix personnes pourvues d'un emploi, on dénombre un prestataire de pension d'invalidité, soit deux fois plus que de chômeurs. Assurer un revenu à ceux qui ne peuvent véritablement pas se débrouiller eux-mêmes est une grande réalisation de la société de bien-être même si le nombre de bénéficiaires de prestations paraît élevé en comparaison des autres pays. Des mesures ont été prises afin de réduire le flux de personnes admises à bénéficier de ce régime, mais il faudrait chercher des moyens d'éviter que le statut d'invalidité permanente ne soit accordé à des personnes ayant une capacité de travail résiduelle. À cet égard, une orientation encore plus active doit être imprimée à la politique sociale, en commençant par la prévention et la réinsertion précoce. Les bénéficiaires de pensions d'invalidité sont, dans une grande mesure, exclus

Graphique 2.

AIDES DIRECTES ET INDIRECTES POUR LES LOGEMENTS DANS LES PAYS NORDIQUES

% du PIB, 2005



Source : Submission from the Ministry of Social Affairs (Denmark); St.meld. nr. 1 (2005-2006) Nasjonalbudsjettet and St.prp. nr. 1 (2005-2006) Kommunal- og regionaldepartementet (Norway); Prop. 2005/06: 1 Budgetpropositionen for 2006 (Sweden).

de la vie active et il faudrait leur offrir davantage de possibilité de reprendre le travail. Des subventions salariales permanentes sont versées pour les emplois flexibles, qui sont populaires chez les travailleurs, les autorités sociales au niveau municipal et les employeurs. Le système a été modifié en 2006 mais il est encore trop généreux et devrait être mieux aligné sur le niveau des programmes de prestations connexes de façon qu'une expansion ne soit pas trop coûteuse budgétairement. En outre, les dispositifs d'emplois flexibles devraient être revus sur une base régulière et ajustés pour tenir compte des variations dans l'aptitude au travail et les mesures de réinsertion.

La reprise actuelle est aussi une chance unique pour les groupes marginalisés comme les migrants inactifs de s'insérer sur le marché du travail. Il faudrait commencer par le grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale qui sont sans travail, mais ne sont pas enregistrés comme demandeurs d'emploi auprès du service public de l'emploi. La réforme du secteur public devrait être l'occasion de coordonner les efforts des services de l'emploi et des municipalités. Il importe aussi de s'assurer que ceux qui participent à des programmes d'activation soient disponibles pour un emploi à bref délai.

La mondialisation est-elle bonne pour le Danemark ?

Les niveaux de vie d'aujourd'hui n'auraient guère pu être atteints si l'on n'avait pas tiré parti des avantages procurés par les nouvelles technologies et de la spécialisation découlant de l'ouverture du pays et de la division internationale du travail. S'il veut continuer d'exploiter pleinement les avantages de l'ouverture, le Danemark doit redynamiser son système d'enseignement et susciter de plus grandes interactions entre les universités et les entreprises dans le domaine de la R-D. Les autres politiques, comme les réglementations du marché du travail et des produits, sont déjà plus favorables à l'ajustement que dans la plupart des pays de l'OCDE, et l'essentiel est donc de rechercher des moyens d'améliorer le capital humain et d'augmenter l'offre de main-d'œuvre qualifiée. La R-D du secteur des entreprises a enregistré une hausse tendancielle depuis le milieu des années 90, atteignant 2 % du PIB en 2004 et des subventions spéciales ou des crédits d'impôt ne sont pas justifiés. Selon les récentes propositions du gouvernement, la R-D publique devrait représenter 1 % du PIB en 2010, des aides supplémentaires étant accordées sur une base concurrentielle.

A-t-on mobilisé le talent de tous les jeunes ?

Une faiblesse essentielle est le progrès étonnamment lent de la formation de capital humain. Parmi les 25-34 ans, seuls 86 % ont achevé au moins le deuxième cycle du secondaire, contre 89 %, 91 % et 95 %, respectivement, en Finlande, en Suède et en Norvège. Malgré d'importants investissements publics dans les structures d'accueil de la petite enfance et dans l'enseignement obligatoire, le Danemark semble rencontrer de grandes difficultés pour mobiliser les talents de l'ensemble des jeunes et une grande partie d'entre eux – y compris un grand nombre de migrants de la deuxième génération – semblent ne pas s'intégrer au système scolaire et le quitter avec seulement un savoir de base limité. Certaines mesures sont prises actuellement. Une évaluation plus fréquente et plus systématique des résultats des étudiants contribuera à détecter les problèmes d'apprentissage à un stade précoce. Permettre aux enseignants de se spécialiser davantage améliorera les résultats de l'éducation, surtout dans des disciplines comme les sciences, où le niveau de formation au Danemark figure parmi les plus médiocres de l'OCDE. Les efforts faits pour améliorer l'enseignement obligatoire devraient se poursuivre, notamment en renforçant le contenu pédagogique de l'année préparatoire pour les enfants de 6 ans et en ciblant ou en supprimant la dixième classe facultative. Davantage de possibilités d'apprentissage devraient être offertes, éventuellement en augmentant

le remboursement pour les entreprises prenant des apprentis grâce à des contributions plus élevées de tous les employeurs. Le gouvernement et les partenaires sociaux sont convenus d'augmenter les ressources consacrées à l'apprentissage tout au long de la vie, qui est déjà très développé. ■

Les incitations à acquérir et utiliser le capital humain sont-elles en place ?

Une imposition sur le revenu élevée et progressive réduit la rentabilité des études et affaiblit l'incitation à choisir des disciplines où les perspectives d'emploi et de gain sont prometteuses. Malgré ces facteurs et une distribution étroite du revenu, le rendement économique privé des études est améliorée par le financement public intégral des frais de scolarité et de généreuses subventions aux étudiants au titre du coût de la vie. Ainsi, une proportion relativement forte de la cohorte de jeunes poursuit des études universitaires, encore que le revers de la médaille soit la tendance à retarder de plus en plus les études. Les étudiants entrant généralement dans le troisième cycle à 23 ans et ayant tendance à prolonger leurs études, il reste trop peu d'années pour tirer les fruits des qualifications sur le marché du travail. Pour remédier à cette situation, les bourses d'études devraient être ajustées de façon à encourager les jeunes à ne pas différer leurs études, comme le propose le gouvernement. Pour le moyen terme, un dispositif par lequel les frais de scolarité et les subventions au coût de la vie sur l'ensemble de l'enseignement tertiaire seraient traités comme un prêt à rembourser une fois le diplôme obtenu devrait être mis en place afin d'améliorer l'efficacité des choix d'éducation et d'accroître la réactivité des universités aux besoins des étudiants. En accordant des déductions d'impôt au titre du remboursement, ce système de prêts peut remédier aux incitations actuellement négatives qui amènent les diplômés à quitter le pays ou à travailler peu d'heures, sans réduire le rendement économique individuel des études.

La fiscalité du travail, du capital et de la propriété immobilière est-elle optimale ?

Les Études précédentes ont noté que le niveau élevé des impôts marginaux pèse sur la durée horaire du travail et pourrait encourager le travail « informel » surtout dans des secteurs comme la construction. Les allègements fiscaux mis en place en 2004 pour les personnes ayant un revenu faible ou intermédiaire allaient dans le bon sens mais le problème reste particulièrement prononcé pour les revenus moyens ou juste supérieurs à la moyenne, pour lesquels le taux supérieur de l'impôt sur le revenu, associé aux cotisations sociales et aux impôts sur le revenu et la consommation, aboutit à un taux d'imposition marginal de plus de 70 % pour quatre salariés à plein temps sur dix. La première priorité de la réforme fiscale visant à accroître l'offre de main-d'œuvre devrait donc être d'augmenter le seuil de revenu à partir duquel s'applique le taux supérieur d'imposition, ce qui devrait, à coût égal, renforcer davantage les incitations au travail que les réductions d'impôts à l'extrémité inférieure de l'échelle des revenus. Cette mesure améliorerait aussi le niveau moyen de compétences de la main-d'œuvre, car ce sont les travailleurs ayant des qualifications intermédiaires qui en bénéficieraient le plus. En outre, les contre incitations à l'accumulation de capital humain seraient réduites du fait que le rendement après impôt de l'éducation serait plus élevé.

Bien que l'objectif du gel des impôts – à savoir mettre un terme à la spirale à la hausse des dépenses et des recettes publiques – soit tout à fait louable, le fait qu'il soit interprété de façon étroite deviendra de plus en plus problématique car il empêche une véritable restructuration de l'ensemble du régime d'imposition. Par exemple, il faudrait faire en sorte que l'imposition sur le revenu entraîne moins de distorsions grâce à une réforme neutre sur le plan des recettes qui viserait à augmenter

l'impôt immobilier, tout en diminuant les taux d'imposition sur le revenu, au niveau intermédiaire ou supérieur. Cela améliorerait considérablement les incitations à travailler, tout en ne modifiant que de façon marginale la distribution des revenus. Cette réforme devrait être envisagée dans le cadre d'une réforme plus large de l'imposition du capital, avec laquelle les taux d'imposition effectifs sur le rendement réel varient de 25 à 100 % pour deux titres identiques, le premier étant détenu dans un régime de pension et l'autre étant détenu sous forme d'investissement liquide. En particulier l'écart entre le taux de 33 % applicable à la déductibilité des intérêts (élevé par rapport aux autres pays) et l'impôt de 15 % sur le produit des placements des fonds de pension semble encourager la planification fiscale. Tôt ou tard, une réforme de l'impôt sera fort probablement nécessaire face à l'évolution de la mobilité, des marchés financiers et d'autres facteurs. L'actuel plafonnant de la taxe immobilière pour chaque logement au taux nominal où elle se situait en 2001 et 2002 ne saurait être une solution appropriée à long terme, car l'éloignement de l'objectif de neutralité s'accroît progressivement. ■

Les politiques du logement pourraient-elles devenir plus ciblées et plus flexibles ?

Plusieurs mesures ont progressivement libéralisé le marché du logement mais il faut poursuivre la réforme, pour deux raisons : les subventions et les dépenses fiscales sont substantielles et mal ciblées et la réglementation excessive du marché locatif pourrait empêcher la mobilité sur le marché du travail et encourager les paiements parallèles illégaux. En outre, l'offre devrait être plus réactive à la demande afin de freiner la hausse excessive des prix des logements. Une réforme de grande ampleur s'impose, mais des mesures graduelles sont aussi possibles et de toute façon préférables à l'inaction.

En 2005, les subventions publiques directes pour le logement ont représenté 1.1 % du PIB, à quoi s'ajoutent des coûts indirects considérables sous la forme de recettes fiscales perdues. C'est là un pourcentage beaucoup plus important qu'en Suède, pays voisin, et énorme aussi en comparaison des autres pays. Ces subventions devraient être réduites puisque l'offre de logement est élevée par rapport aux autres pays et l'incidence sur la distribution n'est pas bien ciblée. La réforme pourrait comporter différents aspects :

- *Accroître l'impôt immobilier pour les logements occupés par leur propriétaire de façon à le rendre neutre par rapport à la valeur de la déductibilité fiscale des intérêts, de préférence en liaison avec une réforme plus générale de l'imposition du revenu du capital.*
- *Supprimer progressivement les exemptions fiscales pour les coopératives.*
- *Mettre fin aux aides fiscales accordées aux placements des fonds de pension dans les logements neufs privés à vocation locative ainsi qu'à l'exemption fiscale pour le rendement tiré par les fonds de pension des biens immobiliers achetés antérieurement.*
- *Remplacer les aides générales aux coopératives de logement par une aide ciblée à l'intention de ceux qui sont considérés par les services sociaux municipaux ou de toute autre manière comme ayant véritablement besoin d'une aide publique au logement. Accroître le rôle des municipalités dans l'allocation de logements. D'un point de vue budgétaire global, le Fonds national pour la construction de logements devrait être intégré dans le budget de l'administration centrale.*
- *Reconsidérer le montant et le ciblage des aides au logement individuelles afin de réduire le niveau élevé des taux effectifs d'imposition marginale que suppose leur retrait. Réformer le système en le reliant au niveau approprié des loyers dans une région, et non au loyer effectivement acquittés.*

Un marché locatif fonctionnant bien est important car il permet à la population de faire des choix non biaisés en ce qui concerne à la fois le logement et la structure de leurs actifs. La distribution du revenu résultant de la réglementation actuelle des loyers dans la partie ancienne du secteur locatif privé et dans le logement social n'est pas bien ciblée et réduit la mobilité, avec des effets négatifs sur le marché du travail. Les mesures devraient viser la libéralisation des loyers, la pleine prise en compte des coûts et la libéralisation des prix des parts de coopératives :

- *Permettre de fixer librement les loyers dans le secteur locatif privé eu égard aux conditions du marché en allégeant progressivement la réglementation des loyers.*
- *Laisser les locataires de logements sociaux payer des loyers qui reflètent mieux les différences du point de vue de la qualité, du site et de la demande.*
- *Supprimer la réglementation des prix pour les parts de coopératives de logement – comme en Norvège. Une telle libéralisation génère des plus-values et la part correspondant aux subventions publiques à la construction ou aux subventions au titre de la rénovation urbaine pourrait être reversée à l'État et aux municipalités.*

Actuellement, les prix des logements sont élevés par rapport aux coûts de la construction, ce qui incite à construire des logements neufs. Dans la plupart des régions du pays où les prix augmentent, la construction progresse rapidement. Mais cette évolution est moins marquée dans la région de Copenhague. Il existe des zones rurales non construites dans un périmètre de 30 km autour du centre-ville mais, du fait de réglementations de zonage sévère associées à des procédures administratives lourdes et à des réticences locales, un grand nombre de petites municipalités entourant Copenhague ne se sont pas suffisamment développées pour répondre à l'augmentation de la demande dans l'ensemble de la région de la capitale. Les municipalités pourraient se voir accorder davantage de marge de manœuvre pour emprunter afin de financer l'infrastructure, les écoles et d'autres services du même type lorsque de nouveaux terrains sont ouverts à la construction. Des mécanismes comme le télé péage routier permettraient peut-être aussi à l'investissement dans les infrastructures de mieux répondre aux besoins, tout en évitant dans le même temps les problèmes d'encombrement. ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :

Jens Lundsgaard ; e-mail : jens.lundsgaard@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 87 37,
ou Felix Hüfner ; e-mail : felix.huefner@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 85 23,
ou 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° 78, décembre 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

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.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

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.oecdemexico.org.mx

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.