

Évaluation et recommandations

La situation macroéconomique est fondamentalement saine, mais la prudence reste de mise

L'économie danoise, grâce à la solidité de ses fondamentaux, a plutôt bien supporté le ralentissement international de la conjoncture. Si la reprise attendue de la demande mondiale se concrétise, le rythme de l'activité devrait s'accroître progressivement, passant d'environ 1½ pour cent actuellement à 2½ pour cent l'année prochaine, ce qui serait suffisant pour inverser la récente remontée du chômage. Avec un excédent budgétaire de 1½ pour cent du PIB et une inflation à peine supérieure à 2 pour cent, l'économie est bien équilibrée. Mais l'écart de production, plus faible que celui de la zone euro, va sans doute se résorber plus rapidement. Les conditions monétaires pourraient donc être un peu trop souples au vu des capacités disponibles, et entraîner un risque de surchauffe. Dans ces conditions, toute relance budgétaire est à éviter, et il faudra donc assortir les baisses d'impôt prévues entre 2004 et 2007 d'un freinage des dépenses publiques. Néanmoins, la prudence de la politique macroéconomique devrait permettre aux responsables de se concentrer sur les enjeux économiques à plus long terme, principal problème de la présente *Étude*.

Le principal défi à relever sera d'accroître l'offre de main-d'œuvre pour maintenir la viabilité des finances publiques

L'enjeu primordial est de se préparer au vieillissement rapide de la population d'ici à 2040, date à laquelle plus d'un adulte sur quatre aura plus de 65 ans. Les gains de productivité seront sans doute encore suffisants pour permettre au revenu national par habitant de progresser, mais l'augmentation des transferts au titre des retraites et les autres dépenses publiques liées au vieillissement risquent de compromettre la viabilité des finances publiques. Il sera peut-être difficile de ralentir la progression des dépenses, compte tenu de l'attachement profond à une très large protection sociale. Mais il serait sans doute contre-productif

d'augmenter les impôts, déjà élevés, parce que le travail présenterait alors encore moins d'intérêt par rapport aux loisirs. La stratégie du gouvernement privilégie donc à juste titre la viabilité budgétaire, l'objectif étant de continuer de réduire la dette publique et d'accroître l'offre de main-d'œuvre en augmentant les taux d'activité et/ou la durée du travail afin d'élargir la base d'imposition et de diminuer les charges au titre des transferts. Lorsque le niveau de vie augmente, la préférence pour les loisirs s'accroît généralement, mais au Danemark l'arbitrage entre travail et loisirs est grandement faussé dans le sens des loisirs par le système fiscal et les transferts. Le souci d'équité a limité le recours aux incitations axées sur le marché pour améliorer l'offre de main-d'œuvre. Néanmoins, les possibilités qui s'offrent de développer encore les mesures administratives paraissent restreintes. Au moins, à long terme, s'appuyer sur des mécanismes davantage axés sur le marché contribuerait à préserver l'avenir de l'État protecteur.

Plusieurs méthodes sont possibles pour accroître l'offre de main-d'œuvre

Pour modifier les incitations de manière à encourager les individus à consacrer davantage de temps au travail au cours de leur vie, il faut agir sur plusieurs fronts. Le Plan d'action intitulé « Davantage d'actifs » est un bon point de départ, mais il importe également de prendre des mesures dans plusieurs autres domaines afin de remédier aux problèmes suivants : entrée tardive sur le marché du travail ; forte proportion de personnes d'âge actif bénéficiant de garanties de revenu publiques ; faiblesse des taux d'activité des immigrants venant de pays en développement ; retraite anticipée ; baisse de la durée moyenne du travail par personne.

Il faut réduire le temps consacré aux études

Une forte proportion de jeunes Danois poursuivent encore des études à plus de 25 ans, souvent en exerçant simultanément un emploi. Abaisser l'âge d'entrée sur le marché du travail permettrait d'accroître l'offre de main-d'œuvre mais serait également efficace par rapport aux coûts et améliorerait le bien-être. L'une des solutions serait de revoir la conception de la 10^e année en fin de scolarité obligatoire, actuellement suivie par la majorité des élèves, de manière que cette classe contribue davantage au rattrapage du petit pourcentage d'élèves en retard, les autres passant directement dans le deuxième cycle de l'enseignement

secondaire. Dans le cas de l'enseignement supérieur, les filières sont généralement longues et le cursus s'achève à un âge supérieur à celui qu'on observe dans bien d'autres pays. La quasi-totalité des coûts de cet enseignement est à la charge du contribuable et des bourses et prêts avantageux sont généralement accordés. Mais comme un supplément de qualifications n'augmente qu'assez peu le revenu après impôt au Danemark, il serait probablement contre-productif de percevoir des frais élevés de scolarité et cela risque de décourager les études dans l'enseignement supérieur, malgré le rendement social qui s'attache à une main-d'œuvre bien qualifiée. Il faudrait inciter les étudiants à choisir soigneusement leurs cours, à les mener à leur terme dans les meilleurs délais et à commencer à gagner rapidement de l'argent, ce qui supposera peut-être un système de bourses et de prêts moins généreux. On pourrait réduire la durée de l'aide en tenant compte davantage de la durée minimale des études, subordonner la poursuite de l'aide à la réussite aux examens et donner la préférence aux prêts plutôt qu'aux bourses.

Les incitations économiques à travailler doivent être renforcées

Les taux d'activité pourraient être accrus, même pour les personnes appartenant à des classes d'âge de forte activité. Le Plan d'action « Davantage d'actifs » se traduit par une gestion plus rationnelle du chômage, mais ne s'attaque à la faiblesse relative des incitations à travailler que pour certaines catégories d'allocataires sociaux. L'objectif déclaré du gouvernement, qui est de promouvoir l'autonomie, sera compromis si les avantages nets tirés d'un emploi sont insuffisants, voire négatifs. L'assurance chômage et les prestations en espèces sont élevées en comparaison des autres pays de l'OCDE, notamment dans le cas des bénéficiaires dont les perspectives de revenu sont relativement modestes. Le crédit d'impôt au titre des revenus du travail qui entrera en vigueur en 2004 devrait renforcer l'incitation à entrer dans la vie active. On pourrait encore renforcer cette incitation, sans coût budgétaire corrélatif, en durcissant les critères d'éligibilité et/ou en réduisant progressivement les taux des prestations. à cette fin, il conviendrait :

- de réduire la durée de la période de chômage couverte par les prestations d'assurance chômage ;

- de calculer les prestations d'assurance chômage sur la base des revenus des douze derniers mois, ce qui entraînerait une réduction progressive des prestations à mesure que le chômage se prolonge. Il y aurait ainsi davantage intérêt à accepter un emploi, même moins rémunéré, et les risques d'abus de la part des travailleurs saisonniers s'en trouveraient du même coup limités ;
- de subordonner à une plus longue période d'emploi le versement d'allocations de chômage à taux plein ;
- d'ajuster encore la formule utilisée pour calculer les prestations en espèces afin d'élargir l'écart entre le revenu tiré des prestations et le revenu potentiel du travail.

Il faut différer l'âge effectif de la retraite

S'il on veut maintenir le taux effectif de dépendance à un niveau aussi faible que possible, il ne faut épargner aucun effort pour encourager les personnes qui peuvent travailler à le faire. Il n'en reste pas moins que l'âge effectif moyen de la retraite a légèrement baissé ces vingt dernières années, alors que l'espérance de vie a augmenté. De ce fait, la retraite représente une proportion de plus en plus importante de la durée de vie d'un adulte. Parallèlement, le programme de préretraite volontaire, qui assure aux participants des prestations bien supérieures à la valeur actuelle nette de leurs cotisations, envoie un signal erroné, en rendant la retraite anticipée plus avantageuse. On pourrait accroître l'incitation à travailler en prenant des mesures sur plusieurs fronts pour relever l'âge effectif de la retraite. Il s'agirait notamment :

- de envisager de supprimer totalement le programme de préretraite volontaire (d'autres régimes prenant déjà en charge les personnes qui ne parviennent pas à trouver un emploi ou qui ont une capacité de travail réduite) ou, si cela se révèle impossible, de le transformer en strict régime à cotisations définies ;
- d'appliquer des mesures d'insertion à tous les travailleurs jusqu'à l'âge légal de la retraite afin de signaler clairement qu'ils doivent continuer à travailler ;
- de veiller à ce que d'autres formes de garantie de revenu, comme les pensions de préretraite (invalidité),

ne soient pas utilisées pour un retrait définitif de la population active.

Il faudrait porter à nouveau à 67 ans l'âge de la retraite, qui a été ramené à 65 ans, puis modifier ce seuil ainsi que l'âge requis pour les régimes de retraite anticipée en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie, afin d'atténuer l'impact du vieillissement sur les finances publiques et de réduire encore l'impôt sur le revenu pour stimuler l'offre.

Il faut améliorer l'intégration des immigrants

L'arrivée d'immigrants peut également stimuler l'offre de main-d'œuvre. L'expérience du Danemark en la matière depuis les années 60 est assez mitigée. Les immigrants très qualifiés venant de pays développés se sont généralement bien intégrés, travaillent pour subvenir à leurs besoins et apportent une contribution positive tout au long de leur vie aux finances publiques. Les immigrants qualifiés venant des pays en développement ont plus de difficultés à obtenir un travail qui corresponde à leur niveau d'instruction apparent. Les immigrants peu qualifiés de ces pays s'intègrent généralement mal et sont souvent tributaires de l'aide publique, ce qui se traduit par une pression sur les finances publiques pendant toute la durée de leur vie. En outre, même si les générations suivantes semblent faire mieux que leurs parents, elles ont encore tendance à rester à la traîne par rapport aux Danois. Face à ces défis, les modifications récentes de la politique danoise d'immigration visent trois objectifs :

- réduire l'afflux d'immigrants peu qualifiés n'ayant pas les moyens de subvenir à leurs propres besoins ;
- faire davantage d'efforts pour intégrer les étrangers, notamment ceux qui sont déjà au Danemark, en les aidant d'abord à devenir autonomes puis en définitive à parvenir à une situation économique identique à celle des Danois ;
- faciliter l'entrée des immigrants très qualifiés.

Il sera difficile d'attirer davantage d'immigrants très qualifiés

La politique d'immigration du Danemark est désormais un peu plus dans la lignée de l'approche relativement sélective déjà appliquée par certains pays de l'OCDE. Mais pour attirer des travailleurs étrangers très qualifiés, le gouvernement n'a guère d'autre choix que de supprimer des

obstacles à l'entrée et d'aider les immigrants à mieux tirer parti des qualifications qu'ils ont acquises ailleurs. Le Danemark continuera d'avoir plus de mal que d'autres pays à attirer cette catégorie d'étrangers, à cause des obstacles linguistiques, de la compression de l'éventail des salaires et du niveau élevé des impôts. D'ailleurs, ces mêmes facteurs pourraient inciter les Danois très qualifiés à émigrer, mais il ne semble pas que ce phénomène soit très développé pour l'instant. Quoi qu'il en soit, ce qui est important pour la viabilité des finances publiques, c'est le solde migratoire net des travailleurs très qualifiés, indépendamment de la nationalité.

Les immigrants peu qualifiés ont du mal à s'intégrer

Le manque d'instruction et de qualifications pose un problème particulier à bien des immigrants parce que les emplois mal rémunérés et peu qualifiés, qu'ils pourraient trouver dans d'autres pays, sont relativement peu nombreux, une fois encore en raison de la compression de l'éventail des salaires et de la pression fiscale. Cette pénurie d'emplois adaptés complique d'autant l'intégration de ces immigrants. Mais la création d'emplois peu rémunérés est difficilement envisageable alors même que les allocations chômage et les prestations sociales restent élevées et que les conventions collectives fixent des salaires minimums élevés. Pour intégrer ces groupes au marché du travail, il faudra donc sans doute agir sur trois plans, en améliorant les qualifications, en intensifiant l'insertion et peut-être aussi en accordant des subventions temporaires, autour de mesures qui ont un coût budgétaire.

La connaissance de la langue est un facteur d'intégration indispensable

L'intégration exige une amélioration du niveau d'instruction et de la connaissance de la langue du pays. Or, il est difficile d'obtenir des diplômes danois sans bien connaître la langue. Une bonne pratique de la langue danoise revêt d'autant plus d'importance lorsque les emplois disponibles exigent un degré certain de communication et d'interaction. Cela étant, les immigrants ont tendance à rester groupés, ce qui réduit à la fois le besoin et les occasions d'apprendre la langue du pays d'accueil et de la pratiquer dans la vie quotidienne. De ce fait, pour accélérer l'intégration, il faudrait insister sur l'instruction et l'apprentissage de la langue, et donner aux immigrants les moyens de cet apprentissage. Des réformes récentes vont déjà dans cette direction : le

programme d'adaptation pour les nouveaux arrivants et l'importance croissante accordée à l'insertion devraient être utiles, même s'il importe de suivre attentivement ces efforts afin de veiller à ce qu'ils débouchent sur des résultats optimaux en termes de coûts-efficacité. Des efforts d'insertion plus systématiques au niveau des communes et une diffusion plus large des pratiques exemplaires pourraient également contribuer à améliorer les résultats en matière d'intégration.

Il faudrait s'efforcer davantage de relever le niveau d'instruction des générations issues de l'immigration

Il conviendrait aussi de faire des efforts spécifiques pour améliorer les chances des générations issues de l'immigration, l'objectif étant d'éviter qu'elles ne demeurent désavantagées, comme les précédentes. Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour encourager la fréquentation de l'école maternelle en danois par les enfants d'origine étrangère sont louables, mais il serait opportun d'agir dès lors que ces enfants prennent du retard et de prendre des mesures de rattrapage scolaire. Il est encore trop tôt pour déterminer quelle sera l'ampleur des inégalités sur le marché du travail entre les enfants issus de l'immigration et les enfants danois de la même génération, la plupart des enfants d'immigrants étant encore jeunes. Néanmoins, on pourrait faciliter plus activement l'intégration des enfants d'immigrés dans le système en faisant davantage valoir les vertus de l'instruction et en adoptant une politique des salaires qui tienne davantage compte du capital humain, ainsi qu'en incitant les communautés ethniques à encourager plus activement leurs enfants à réussir dans le système danois d'éducation.

Il est devenu plus difficile de garantir la viabilité des finances publiques

L'offre de main-d'œuvre, les options budgétaires à court et moyen terme et, finalement la viabilité des finances publiques sont étroitement liées à long terme. Le Danemark se trouve dans une situation enviable, avec un excédent budgétaire structurel de près de 2 pour cent du PIB mais, s'il veut se maintenir dans cette situation, il lui faudra diminuer les dépenses dans les années à venir. Cette viabilité sera plus difficile à assurer en raison des baisses d'impôt prévues entre 2004 et 2007, de l'érosion des recettes imputable aux modalités de mise en œuvre du gel des impôts, et des attentes des administrés, qui souhaitent une amélioration de la qualité des services publics.

***Les baisses
d'impôt devraient
surtout viser les
taux marginaux
d'imposition,
actuellement
élevés***

Les taux marginaux d'imposition des revenus du travail sont tels que de nombreux travailleurs n'ont guère intérêt à exercer une activité rémunérée supplémentaire. Les baisses d'impôt convenues, une fois pleinement mises en œuvre, atténueront quelque peu ce problème. Elles relèvent le seuil du taux intermédiaire d'imposition et introduisent un crédit d'impôt sur les revenus du travail applicable à tous les travailleurs. Mais le taux d'imposition maximum, qui est toujours de 63 pour cent, s'applique encore à environ 40 pour cent des travailleurs à plein temps. Un net relèvement du seuil d'imposition de la tranche la plus haute, voire la suppression pure et simple de cette tranche, n'aurait que de modestes répercussions budgétaires dans l'immédiat, de l'ordre de 1 pour cent, mais ce coût serait moindre à plus long terme en incitant davantage les travailleurs très qualifiés. En revanche, sous l'effet des mesures fiscales annoncées, les revenus après impôt de la quasi-totalité des travailleurs vont augmenter, mais les taux marginaux d'imposition ne diminueront nettement que pour un tiers d'entre eux environ. Ces mesures ont un effet redistributif différent, mais on estime qu'elles devraient créer moins d'emplois au regard des moins-values de recettes qu'on aurait pu en obtenir en relevant le seuil de la tranche supérieure d'imposition.

***Le gel des impôts
limite
la croissance
des dépenses,
mais c'est aussi
un carcan***

Le gel des impôts décidé par le gouvernement a pour objectif de freiner la croissance des dépenses publiques et de réduire la pression fiscale totale. Les conditions de ce gel sont très strictes, ce qui rend l'engagement du gouvernement crédible et facile à contrôler. Mais il se traduit par un effritement des recettes en termes réels au titre des impôts immobiliers et des droits d'accise, qui sont fixés en termes nominaux, si bien qu'une part croissante de la pression fiscale s'exerce sur le revenu du travail, même si la réduction des droits d'accise et, à un moindre degré, des impôts sur l'immobilier a un effet positif indirect sur l'offre de travail. Il serait préférable d'adopter un système d'ajustement des impôts nominaux sur l'inflation et de réduire progressivement les impôts sur le revenu, ce qui aurait plus d'impact sur l'offre de travail et donc sur les finances publiques. Il vaudrait mieux également du point de vue économique assouplir les conditions d'application du gel en autorisant des mesures, sans incidence sur les recettes, qui

permettraient de transférer une plus grande part de la pression fiscale des revenus du travail vers les bases d'imposition non mobiles comme les biens immobiliers, bien que cela réduirait, dans une certaine mesure, la transparence du gel des impôts.

Il devrait néanmoins permettre de réduire les dépenses aux niveaux infranationaux d'administration

L'objectif principal du gel des impôts est d'éviter une augmentation du taux moyen d'imposition du revenu au niveau des collectivités territoriales, qui sont responsables d'une part importante des dépenses publiques, ce qui implique de leur part une hiérarchisation plus stricte des dépenses. Comme ce sont les autorités locales qui fixent leurs propres impôts sur le revenu et qu'elles peuvent donc saper les objectifs du gouvernement, qui veut réduire la pression fiscale sur les revenus du travail, il est logique de limiter leur marge de manœuvre. Jusqu'à cette année, le gouvernement ne disposait pas d'un instrument efficace, car les accords budgétaires négociés avec les associations représentant les autorités locales n'avaient aucun caractère contraignant pour les communes ou les comtés. Désormais, un mécanisme de sanctions est en place, qui incite les autorités locales à une coopération accrue, de sorte que les taux des impôts locaux devraient rester stables, comme l'implique le « gel ». Il conviendra néanmoins de suivre la situation dans la durée, à mesure que les autorités acquièrent de l'expérience en « jouant le jeu ». Il est possible que la coordination nécessaire pour équilibrer les hausses et les baisses d'impôts ne se concrétise pas, de sorte que les disparités actuelles de taux d'imposition entre collectivités territoriales se trouveraient figées. Cela remettrait en cause l'utilité même des pouvoirs fiscaux locaux et pourrait exiger un mécanisme différent, par exemple l'échange de droits d'imposition.

Des mesures doivent être prises expressément dans le but de ralentir la croissance des dépenses publiques

Les dépenses publiques en termes réels ont eu tendance à augmenter au fil des ans, et il paraît difficile de ralentir leur progression, les administrés s'attendant à une amélioration de la qualité des services publics. Le gel des impôts et l'excédent budgétaire retenu comme objectif devraient intensifier les pressions à la baisse sur les dépenses, mais les mesures et/ou les mécanismes destinés à déterminer où et comment ces dépenses vont être réduites n'ont toujours pas été définis. Un plus large recours à la participation financière des usagers pour couvrir une partie des coûts des services

publics permettrait d'en améliorer l'efficacité et la réactivité. Il serait en outre prudent de revoir certains régimes de prestations ou d'envisager une diminution plus prononcée des dépenses, de manière à pouvoir assurer la viabilité budgétaire au cas où l'offre de main-d'œuvre ne progresserait pas comme prévu d'ici à 2010. Il faudra donc changer d'approche, le Danemark s'étant jusqu'à maintenant surtout employé, pour faire face à ses futures dépenses, à dégager des excédents budgétaires et à réduire la dette publique, sans agir directement sur le niveau de ces dépenses.

La politique adoptée à l'égard du changement climatique est plus efficace...

Autre aspect du développement durable, l'environnement, où l'approche est ambitieuse et met désormais davantage l'accent sur la notion de coût-efficacité. Alors que, dans le passé, les mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre se sont révélées coûteuses, la nouvelle stratégie du gouvernement à l'égard du changement climatique met l'accent sur l'utilisation du système d'échange de droits d'émission de l'UE pour réduire leur coût au minimum. Le programme de développement de l'énergie éolienne n'est désormais aidé qu'à hauteur du coût des externalités liées aux émissions de gaz carbonique, tel qu'il est estimé par les autorités. Enfin, toute mesure supplémentaire est exclue dans les domaines où la fiscalité est déjà élevée. Ces initiatives sont bienvenues. Toutefois, les pouvoirs publics devront évaluer avec soin le volume des droits d'émission accordés afin de veiller à ce que le Danemark respecte les conditions de l'accord de partage des charges. D'autres progrès pourraient être faits, notamment pour assurer des coûts de dépollution plus uniformes dans l'ensemble de l'économie en utilisant comme référence le prix des droits d'émission dans le système d'échange de l'UE. Il faudrait également envisager d'utiliser une part importante de la valeur de ces droits au profit de l'ensemble de la collectivité, ce qui permettrait de financer la baisse de plusieurs impôts qui sont source de distorsions.

... mais de nouvelles réorientations s'imposent dans d'autres domaines

Le développement durable exige aussi des efforts dans d'autres domaines. Il faudrait notamment :

- Réduire les concentrations d'azote dans les cours d'eau et les zones côtières en ayant recours à des instruments économiques comme une taxe sur l'utili-

sation d'engrais commerciaux, modulée en fonction de la teneur en azote de la production. Le montant de la taxe devrait être fixé sur la base d'une analyse coûts-avantages.

- Pour mieux faire face au problème des déchets, il faut adopter un système plus rationnel et cohérent, fondé sur une évaluation rigoureuse des coûts et des avantages des différentes méthodes d'élimination des déchets. Les instruments économiques comme la taxe sur les emballages devraient être utilisés de façon réaliste en fonction des externalités environnementales correspondantes, et les incitations devraient être préférées aux réglementations.

En résumé

Le Danemark a bien résisté au ralentissement économique au niveau international et le rythme de l'activité devrait s'accélérer cette année. Les fondamentaux macro-économiques sont sains, malgré le décalage vis à vis de la zone euro qui risque d'entraîner à terme une surchauffe. Les baisses d'impôt annoncées pourraient avoir un effet de relance peu souhaitable pour l'économie si elles ne sont pas assorties de compressions de dépenses. L'un des principaux défis que le Danemark devra relever dans les années à venir sera de modifier la structure des incitations pour accroître l'offre de main-d'œuvre et, ainsi, augmenter la capacité productive et maintenir durablement le taux de dépendance effectif à un niveau supportable, le but étant de préserver la viabilité des finances publiques en dépit des pressions croissantes liées à l'évolution de la composition de la population. Les orientations actuelles impliquent des niveaux élevés d'aide publique sous diverses formes, alors que de nombreux bénéficiaires de cette aide pourraient s'appuyer davantage sur leurs propres ressources s'ils y étaient mieux incités. Des mesures spécifiques pourraient être prises pour accélérer l'entrée dans la population active, valoriser le travail et retarder l'âge de la retraite. Il conviendrait aussi d'aider les immigrants à devenir plus autonomes et à s'intégrer mieux et plus rapidement. Bref, tout un ensemble de mesures, dont certaines ont déjà été prises et d'autres sont préconisées dans la présente *Étude*, permettraient à l'économie de se maintenir sur un sentier de croissance durable et d'améliorer ses résultats globaux.