

Non classifié

DT/TDPC(99)10



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 13-Jul-1999
Dist. : 19-Jul-1999

PARIS

SERVICE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Or. Ang.

DT/TDPC(99)10
Non classifié

L'ECONOMIE DU GROENLAND : BATIR UNE STRATEGIE POUR L'AVENIR

80059

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

AVANT-PROPOS

Ce rapport présente les résultats d'une étude de cas sur la situation économique et les perspectives de développement du Groenland, une région du Royaume du Danemark dotée d'un statut spécial. Ce travail a été réalisé dans le cadre du programme de l'OCDE sur la compétitivité régionale et les politiques pour les régions rurales reculées.

Bien que dans une certaine mesure un cas extrême, le Groenland possède de nombreux traits qui caractérisent les régions reculées et faiblement peuplées dans la zone OCDE et fait, en outre, face à des défis similaires en matière de politique. Le chômage, le sous-emploi et le déclin des activités traditionnelles, la dépendance persistante vis à vis des transferts sociaux et l'érosion de l'activité entrepreneuriale constituent les principales préoccupations des autorités du pays. On peut ajouter à cette liste la part trop importante du secteur public et le niveau insuffisant d'éducation de la population. Ces problèmes sont aggravés par l'isolation géographique et la faible densité de la population. L'expérience d'autres régions reculées montre toutefois que de tels défis peuvent être relevés. L'objectif principal de cette étude de cas est de passer en revue les différents moyens possibles, en matière de politique macro-économique et de réforme structurelle, de dynamiser l'économie, tant du côté de l'offre que de celui de la demande. L'étude s'efforce également d'explorer différentes options de développement fondées, comme dans le cas des autres régions reculées, sur le tourisme rural, les marchés créneaux, la diversification et la revitalisation des activités traditionnelles.

Le projet, intégralement financé par les autorités groenlandaises, a été mis en œuvre par le Programme de Développement Rural et Régional du Service du Développement Territorial de l'Organisation, à partir d'une méthodologie déjà appliquée à d'autres examens territoriaux et régionaux de l'OCDE. Dans le cadre de cette méthodologie, une série de réunions, associant des experts internationaux, gouvernementaux et des acteurs locaux privés, a été organisée au cours de plusieurs missions réalisées au Groenland à la fin de 1998 et au début de 1999. Le rapport final a été réalisé par M. Henrik Thomasen, avec la collaboration de MM. Mario Pezzini, Patrick Dubarle et Andrew Davies. Le texte a été initialement rédigé en anglais mais il est aussi disponible en français, en danois et en groenlandais.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	2
1. RESUME ET RECOMMANDATIONS	7
Perspectives économiques.....	7
La nécessité d'une stratégie globale de réforme.....	9
Il est nécessaire de s'en remettre davantage aux lois du marché	9
Réduire le rôle du secteur public	9
Privatisation progressive des entreprises publiques	10
Réformer d'urgence le système de prix uniformes.....	12
Encourager la concurrence	12
Veiller à une concurrence égalitaire dans le secteur des entreprises	13
Nécessité de déréglementer le marché du logement.....	14
Améliorer l'employabilité	14
Il faut renforcer le niveau d'instruction.....	14
Réforme du système des transferts.....	15
L'esprit d'entreprise doit être encouragé	16
2. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE L'ECONOMIE DU GROENLAND	18
L'économie du Groenland	18
Le niveau élevé des prix et des coûts.....	22
Productivité	23
Le niveau des salaires.....	24
Le niveau des prix	24
Le niveau des coûts	24
Le niveau de vie	26
Economie informelle.....	30
La situation économique actuelle.....	31
Perspectives à court terme	32
Risques possibles.....	33
Croissance sur le long terme	33
3. MODERNISER LE SECTEUR PUBLIC.....	35
Les finances publiques	35
La taille du secteur public	35
Le régime fiscal	37
Les finances publiques	38
La nécessité d'une orientation à moyen terme de la politique budgétaire	40
Améliorer la situation budgétaire	42
Sélection de quelques postes du budget	44
Subventions	44
Le taux élevé de rotation du personnel.....	45
Coûts administratifs.....	46

La dotation globale.....	47
4. UNE ÉCONOMIE FONCTIONNANT MIEUX.....	49
Les réformes structurelles : généralités.....	49
Le système de prix uniformes.....	50
Origines et principes essentiels.....	50
Conséquences du système de prix uniformes.....	53
Réformer le système de prix uniformes.....	53
Entreprises publiques.....	54
Privatisation.....	57
Activités sociales.....	58
Entreprises publiques non commerciales.....	58
La nécessité de déréglementer le marché du logement.....	58
Une demande excessive de logements.....	59
Capacité du secteur de la construction.....	60
Renforcement des mécanismes économiques.....	60
Conseil de la concurrence.....	61
Politique régionale.....	61
Infrastructures physiques.....	63
Que faut-il faire ?.....	64
5. AMELIORER LE MARCHÉ DE L'EMPLOI, LE CAPITAL HUMAIN ET L'ESPRIT D'ENTREPRISE.....	68
Introduction.....	68
Marché du travail et emploi.....	69
Chômage.....	69
Emploi.....	70
Comment les dix recommandations de l'Étude de l'OCDE sur l'emploi s'appliquent-elles au Groenland ?.....	71
1. Amélioration des qualifications et des compétences.....	72
2. Esprit d'entreprise.....	77
3. Le système de formation des salaires.....	81
4. Concurrence sur les marchés de produits.....	81
5. Impôts et transferts.....	82
6. Dispositions relatives à la sécurité de l'emploi.....	84
7. Flexibilité du temps de travail.....	84
8. Politiques actives en faveur du marché du travail.....	85
9. Création et diffusion du savoir-faire technologique.....	85
10. Situation macroéconomique.....	85
Champ d'action.....	86
6. STRUCTURE INDUSTRIELLE ET DÉVELOPPEMENT FUTUR.....	90
Pêche.....	90
Production minière et pétrolière.....	93
Une exploitation minière à petite échelle.....	95
Préoccupations environnementales.....	95
Tourisme.....	95
Autres activités en milieu terrestre.....	97
Remplacement de la main-d'œuvre étrangère.....	98
Perspectives économiques à long terme.....	98
REFERENCES.....	100

Tableaux

Tableau 1. Niveaux de production et revenus	22
Tableau 2. Productivité de la main d'œuvre, 1996	23
Tableau 3. Comparaison du niveau des prix à la consommation au Groenland et au Danemark, 1994..	25
Tableau 4. Comparaison des niveaux de coûts pour une société de vente au détail au Groenland, au Danemark et en Islande.....	25
Tableau 5. Comparaison des niveaux de coûts d'une société de production au Groenland et au Danemark	26
Tableau 6. Parts de revenus en groupes de déciles et pourcentages de péréquation maximum	28
Tableau 7. Espérance de vie à la naissance, 1996.....	29
Tableau 8. Emploi public total	37
Tableau 9. Recettes et dépenses des administrations publiques, 1994-1997.....	39
Tableau 10. Résultats de trésorerie, 1993-1999	39
Tableau 11. Évolution démographique sur la période 1998-2008.....	40
Tableau 12. Dépenses courantes	42
Tableau 13. Résultats financiers des cinq plus grosses entreprises publiques	56
Tableau 14. Dette du Gouvernement Autonome et endettement brut des cinq plus grosses entreprises publiques	57
Tableau 15. Propriété du parc de logements	59
Tableau 16. Population active et emploi, 1996	70
Tableau 17. Emploi en 1974 et 1996.....	71
Tableau 18. Niveau de formation de la population active.....	74
Tableau 19. Répartition des niveaux de formation par classe d'âge pour les personnes nées au Groenland	74
Tableau 20. Niveaux de formation au Groenland et au Danemark pour 55 000 habitants.....	75
Tableau 21. Relation entre le niveau linguistique et le niveau d'instruction, 1994	76
Tableau 22. Coût comparé de l'enseignement par tête au Groenland et au Danemark	77
Tableau 23. Revenu disponible d'une famille de deux enfants	84
Tableau 24. Emploi et chiffre d'affaires des quatres piliers de l'économie, 1996	90
Tableau 25. Conséquences économiques de la production minière et de la production pétrolière	94
Tableau 26. Taille des entreprises dans le quatrième pilier de l'économie, 1995	97
Tableau 27. L'emploi en 1996 et en 2005	99

Figures

Figure 1. PIB par tête au Groenland et dans les pays de l'OCDE	27
Figure 2. Consommation d'alcool, en litres par tête, 1994	30
Figure 3. Croissance du PIB et inflation	31
Figure 5. Évolution des dépenses publiques, en pourcentage du PIB	36
Figure 6. Emploi public en pourcentage de l'emploi total, 1996.....	36
Figure 7. Pression fiscale dans les pays de l'OCDE et au Groenland, 1996.....	37
Figure 8. Flux de personnes ayant immigré au Groenland en 1993	46
Figure 9. Coûts de production et prix de l'électricité, du chauffage et de l'eau.....	51
Figure 10. Coût en pourcentage des prix à Ilulissat.....	54
Figure 11. Composition des conseils des cinq plus grosses entreprises publiques.....	56
Figure 12. Pourcentage de la population vivant dans les communautés et dans les villes	62
Figure 13. Taux de chômage, 1988-1997	69
Figure 14. L'emploi en pourcentage de la population totale en âge de travailler, 1996.....	70

Figure 15.	Structure du système éducatif.....	73
Figure 16.	Montant des dépenses consacrées à l'éducation	76
Figure 17.	Prises groenlandaises, 1970-1996	91
Figure 18.	Exploration minière.....	94

Encadrés

Encadré 1.	Généralités	19
Encadré 2.	Quelques caractéristiques de l'économie du Groenland	21
Encadré 3.	Couverture et qualité de l'information statistique.....	32
Encadré 4.	La Stratégie de l'OCDE pour l'Emploi.....	68

1. RESUME ET RECOMMANDATIONS

Depuis le milieu du siècle, le Groenland a connu un développement économique rapide et en moins de cinquante ans, ce pays est devenu une société moderne. En 1979, un système de gouvernement autonome a donné au Groenland le statut de communauté distincte gérant elle-même la plupart de ses problèmes. Des conditions climatiques et géographiques extrêmes et un secteur des entreprises dépendant d'une seule ressource ont imposé une forte implication du secteur public dans l'économie.

L'objectif politique à long terme du Groenland est de se doter d'une économie durable et plus indépendante, fondée sur l'exploitation de ses propres ressources et plus intégrée à l'économie mondiale. Même si les conditions climatiques et géographiques, les coûts supplémentaires en matière d'énergie et de transport qui en résultent et la dépendance d'un petit nombre de ressources naturelles sont des défis difficiles à relever, ils ne placent pas cet objectif hors de portée. Pour l'atteindre, il faut que le secteur privé joue un rôle beaucoup plus important ce qui suppose le développement d'un secteur des entreprises compétitif et une domination moindre du secteur public.

Perspectives économiques

A la fin des années 1980, une grave crise financière a placé l'administration et le gouvernement nouvellement établis devant deux difficultés considérables : un déficit budgétaire représentant près de 10 pour cent du PIB et l'accumulation d'une importante dette publique. La première analyse de l'économie groenlandaise effectuée par l'OCDE dans le sillage des crises financières a souligné l'importance d'une amélioration de la situation budgétaire et d'un développement économique durable. Depuis cette époque, le pays a pratiqué une politique budgétaire plus prudente fondée sur des excédents budgétaires et sur l'élimination de la dette publique. Mais, ces dernières années, l'endettement des entreprises publiques a fortement augmenté.

La situation macro-économique du Groenland semble aujourd'hui favorable, du moins à première vue : l'inflation est faible, les finances publiques sont saines et le niveau d'emploi élevé. Mais cette situation n'est pas sans risques. En effet, l'économie du Groenland a été longtemps très dépendante de la pêche (à la morue, puis aujourd'hui à la crevette), ce qui l'a rendue particulièrement vulnérable aux chocs extérieurs et les tentatives de diversification économique et de création d'emplois doivent être renforcées sur le moyen et le long terme. A court terme, un risque plus concret est en train de se matérialiser. Dans certaines parties du secteur public, des tensions salariales se sont accumulées et avec les signes de surchauffe sur le marché privé de l'emploi, on pourrait assister à l'émergence d'une spirale d'inflation par les salaires. Une telle évolution serait extrêmement préjudiciable dans la mesure où le niveau déjà élevé des salaires constitue l'un des principaux problèmes du Groenland, et elle aurait pour effet de différer le développement d'un secteur des entreprises concurrentiel. Il faut donc souligner la nécessité de réaliser des gains de productivité, de modérer les augmentations de salaires et de prendre des mesures pour enrayer la surchauffe. Dans ce cas, une plus grande rigueur budgétaire et des initiatives à caractère plus structurel s'imposeront.

Mais ce sont les perspectives à long terme qui sont les plus préoccupantes. En 1996, le niveau du PIB réel est conforme à ce qu'il était dix ans auparavant, alors que sur la période le PIB a augmenté de

30 pour cent dans la zone OCDE. Dans le principal secteur d'activité, qui est celui de la pêche, on ne peut continuer à augmenter la productivité qu'au prix d'une diminution régulière de l'emploi car on ne peut espérer que le stock total de crevettes augmente. L'exploitation des ressources minières et du pétrole pourrait, sur le long terme, représenter un potentiel économique considérable. Mais elle ne s'est pas encore concrétisée et ses effets sur l'emploi pourraient être modestes. Le tourisme est également un secteur qui offre des possibilités considérables mais son développement partira d'un niveau très bas et l'on voit mal comment cette activité pourrait devenir l'un des moteurs de l'économie. Le reste du secteur des entreprises, c'est-à-dire les autres activités en milieu terrestre, est presque exclusivement tourné vers le marché intérieur et ne contribue aux exportations totales que pour moins de 1 pour cent. La nécessité de restructurer le secteur subsiste et avec une croissance intérieure faible, l'emploi pourrait rester stable. Enfin, bien que le secteur public joue déjà un rôle essentiel dans l'économie, il n'est guère probable que ce rôle diminue beaucoup dans les années à venir.

En somme, en supposant que la politique demeure inchangée, l'emploi total pourrait stagner jusqu'en 2005, ce qui générerait pour les responsables de l'action politique des difficultés considérables. Toutefois, l'existence dans tous les secteurs d'activités de potentiels inexploités par l'initiative privée et locale, est très encourageante, car elle laisse une certaine place pour la diversification de l'économie et la création d'activités nouvelles dans de nombreux domaines différents tels que le développement de nouvelles espèces dans les pêcheries, l'exploitation des matières premières (peut-être le pétrole mais probablement les minerais), le développement d'activités touristiques diverses dans des régions géographiques différentes et la création de petites et moyennes entreprises dans de nombreux secteurs d'activité en milieu terrestre. Un niveau des salaires supérieur à la productivité et une concentration du chômage parmi les travailleurs peu qualifiés compliquent la création de nouveaux emplois. De plus, la perte d'emploi dans le secteur de la pêche touchera principalement les travailleurs non qualifiés, alors qu'une partie des nouveaux emplois créés dans le secteur minier exigeront des compétences et seront susceptibles d'attirer des personnes ayant déjà un emploi au Groenland. Dans le tourisme, des compétences linguistiques et autres seront nécessaires. Une progression de l'emploi dans le secteur de la construction suppose également un effort de formation plus intense. Il est crucial de disposer d'une main-d'œuvre ayant un niveau d'études plus élevé pour améliorer sa productivité et réduire les problèmes de non-correspondance de la demande et de l'offre sur le marché du travail. Une main d'œuvre plus compétente est également nécessaire pour que les Groenlandais puissent remplacer les Danois et les étrangers sur le marché du travail, bien que cette forme de création d'emplois par substitution ait un impact économique inférieur à celui d'une véritable création d'emplois.

L'exploitation du sous-sol groenlandais est une source possible, mais encore incertaine, de richesse future. Une aventure pétrolière et la découverte de minerais de moindre importance pourraient avoir sur l'économie un impact considérable. Une activité d'exploitation pourrait gonfler les recettes publiques et si cet argent était immédiatement dépensé, il pourrait entraîner une surchauffe de l'économie et pousser encore les salaires à la hausse. Il est donc très important de ne pas dépenser les revenus supplémentaires de manière pro-cyclique, c'est-à-dire lorsque l'économie est déjà en plein boom du fait de l'activité d'exploration et/ou d'exploitation. La création d'un "fonds des matières premières" sur le modèle du "fonds pétrolier" norvégien pourrait contribuer à limiter ce risque, montrer clairement aux responsables de l'action publique que l'exploitation des matières premières peut n'être qu'un phénomène provisoire, pouvant durer 15 à 25 ans, et permettre aux générations futures de tirer profit des richesses du sous-sol.

Dans le cadre du processus de modernisation, les populations ont naturellement tendance à quitter peu à peu les communautés pour les villes et selon toute vraisemblance, cette tendance va se poursuivre, même si les soutiens publics aux communautés freinent ce processus. Elle souligne l'importance de la création de nouveaux emplois dans les villes. Le schéma de développement idéal serait que ces mouvements de population se fassent au même rythme que la création d'emplois et la construction de logements dans les villes. Du fait d'une plus grande concentration des activités (par exemple des hôpitaux

et des administrations locales), les effets des déséconomies d'échelle seront moindres, ce qui diminuera la ponction exercée sur les dépenses publiques.

La nécessité d'une stratégie globale de réforme

Les politiques macro-économiques traditionnelles n'ont qu'un champ d'action très limité pour encourager la croissance économique. La politique budgétaire se heurte à la contrainte d'un secteur public déjà énorme, et comme le régime fiscal est transparent et qu'il fonctionne bien, avec des taux d'imposition faibles, on ne peut prôner une incitation d'ordre fiscal. L'union monétaire avec le Danemark assure des taux d'intérêt bas et contribue à une inflation faible et stable, qui serait très difficile à obtenir autrement, ce qui ne laisse aucune marge de manœuvre. En conséquence, la politique structurelle est la seule option qui s'offre au Groenland. Et, comme nous l'avons exposé ci-avant, des réformes structurelles s'imposent au Groenland si l'on veut éviter d'avoir dans les dix prochaines années une croissance faible et un chômage en hausse. Ce besoin deviendrait encore plus pressant si dans l'avenir le Danemark venait à réduire sa dotation globale, voire à la supprimer totalement.

On ne peut, du jour au lendemain, développer les activités du secteur privé et réduire l'influence du secteur public dans l'économie : cela suppose la mise en œuvre de réformes dans un large éventail de domaines. Comme la société groenlandaise est déjà une société qui fonctionne bien, une stratégie de réforme du type "big bang" semblerait trop risquée car, selon toute vraisemblance, elle impliquerait à court terme un développement chaotique et des coûts d'ajustement trop élevés. Mieux vaudrait adopter une stratégie cohérente à moyen terme comprenant une réforme du système des prix uniformes, une diminution du rôle du secteur public, un programme de privatisations, une structure plus compétitive, une déréglementation du marché du logement et une réforme du système des transferts. Cette stratégie devrait être complétée par des initiatives en matière de politique régionale, telles qu'un renforcement de l'esprit d'entreprise et un développement des infrastructures (TI, utilisation des nouvelles technologies). L'ensemble de cette stratégie devrait être étayé par un effort continu d'amélioration du niveau éducatif. Étant donnée l'existence de synergies entre les différentes réformes structurelles, on ne touchera véritablement les dividendes d'une telle stratégie que lorsque des réformes seront entreprises de concert dans de nombreux domaines.

Il est important qu'après avoir mis en œuvre une stratégie de réforme, le gouvernement se montre résolu et qu'il se tienne étroitement à cette stratégie afin de conserver sa crédibilité et de permettre au processus de continuer sur sa lancée. Faute de quoi, des agents privés, notamment des investisseurs potentiels pourraient avoir des doutes quant aux intentions du gouvernement, à sa persévérance et compromettre les réformes. Mener à son terme une telle stratégie est un défi politique très délicat. En particulier, si l'on tient compte du fait que jusqu'ici les projets à caractère régional limité et/ou des difficultés à court terme ont absorbé l'essentiel du temps de débat au Parlement. Toutefois, à l'automne dernier, il a été décidé de ramener à un seul le nombre des corps électoraux au Groenland, ce qui pourrait être un moyen de faire primer les priorités nationales et à long terme.

Il est nécessaire de s'en remettre davantage aux lois du marché

Réduire le rôle du secteur public

L'objectif budgétaire du gouvernement était de réduire la dette accumulée à la fin des années 80. Cette stratégie contraignante ayant été menée à bien, son objectif à moyen terme est désormais d'équilibrer les comptes financiers du gouvernement autonome, ce qui est conforme aux objectifs budgétaires de nombreux pays de l'OCDE. Mais la situation budgétaire relativement saine ne doit pas conduire à la complaisance dans ce domaine et l'on peut se demander si cet objectif est suffisamment ambitieux. Dans

certaines pays en transition, la pratique du déficit budgétaire pour financer les projets d'investissement peut se justifier. Mais, au Groenland, il devrait être possible de maintenir une situation budgétaire saine car les dotations globales et autres transferts en provenance de l'étranger correspondent à près de la moitié du PIB, ce qui fait que le point de départ de toute discussion budgétaire est très différent de la situation existant par ailleurs.

L'augmentation régulière des dépenses courantes, en particulier ces dernières années, est un sujet de préoccupation, car elle conduit à un niveau de dépenses sans cesse plus élevé et, ce faisant, accroît progressivement la taille du secteur public. Le Chapitre 3 donne une liste de mesures permettant de réduire cette dérive des dépenses. L'une des explications du niveau élevé des dépenses est un taux élevé de rotation du personnel. Étant donné que l'embauche d'employés très qualifiés coûte fort cher mais qu'elle est néanmoins nécessaire, on pourrait envisager un système d'incitations à travailler durablement dans l'administration par des hausses de salaires ou de rémunérations au bout de 3, 5 ou 10 années d'emploi.

En outre, la mise en place d'une stratégie visant à réduire le rôle du secteur public à moyen terme est nécessaire pour diverses raisons :

- Étant donné que l'objectif essentiel est de créer une économie plus indépendante, une plus large part des activités publiques devrait progressivement être financée par la production groenlandaise ;
- Le secteur public joue d'ores et déjà un rôle dominant qui devrait être réduit pour faire plus de place aux activités privées et parvenir à une utilisation plus efficace des ressources ;
- La dotation globale pourrait être réduite, voire supprimée à un stade ultérieur ;
- Comme l'économie est très vulnérable et qu'une crise pourrait se produire, une certaine marge de manœuvre budgétaire est souhaitable ;
- L'évolution démographique accentuera la pression sur les budgets publics du fait du coût accru des pensions, des soins aux personnes âgées et des soins de santé et d'une hausse des coûts de l'éducation. Dans le même temps, les recettes fiscales diminueront du fait d'une baisse de la population active. La décision prise par le Parlement à l'automne 1998 de porter de 60 à 63 ans l'âge officiel de départ en retraite (décision qui prendra effet à partir de l'an 2000) réduira la pression exercée sur le budget et sur le marché du travail. Mais on ne pourra éviter d'avoir à prendre des mesures ultérieures;
- Dans une économie de marché concurrentielle, le système de prix garantit l'utilisation efficace des ressources. Pour les biens et services publics, il n'existe aucun mécanisme de ce type.

Privatisation progressive des entreprises publiques

Le secteur public est extrêmement impliqué dans l'activité économique par le biais de sa présence dans le capital des entreprises publiques traditionnelles et de plusieurs entreprises qui, dans pratiquement tous les pays, sont du ressort du secteur privé. La privatisation de toute une série d'entreprises doit donc s'inscrire dans une vaste stratégie politique. Les investisseurs potentiels ne doivent pas se limiter aux personnes résidant au Groenland mais englober également des étrangers susceptibles d'apporter des capitaux, un accès aux marchés, des compétences en management et diverses autres expertises.

Une privatisation réussie contribuera à une plus grande efficacité et à une augmentation du potentiel de croissance à long terme car :

- Progressivement, les conseils des entreprises compteront un plus grand nombre de représentants des milieux d'affaires. Aujourd'hui, hommes politiques et fonctionnaires représentent une proportion importante des sièges dans les conseils des grandes entreprises et lors des négociations d'accords de coalition il est établi dans quels conseils doivent siéger les partenaires de la coalition ;
- Les dirigeants seront disciplinés par le marché car ils seront confrontés au risque de licenciement et qu'ils ne pourront compter sur un financement par le gouvernement autonome. Cela se reflétera dans leur stratégie en matière d'emprunt et réduira leur tendance au surdimensionnement ;
- Les entreprises seront gérées selon des critères d'efficacité, en évitant les sureffectifs dus à l'interférence avec les intérêts locaux et politiques ;
- La concurrence déloyale s'en trouvera réduite du fait qu'après la privatisation les entreprises devront lutter à armes égales ;
- Les recettes provenant de la privatisation amélioreront les finances publiques. Mais, ce qui est plus important, le budget sera moins exposé car le gouvernement ne sera plus comptable des dettes des entreprises.

Dans le cadre de la stratégie de privatisation, il faut saluer les mesures allant dans le sens d'une séparation des activités commerciales et des activités non commerciales dans deux des plus grandes entreprises (Royal Greenland et KNI). Il faudrait ensuite admettre que les tâches à caractère social (obligation pour les entreprises publiques de prendre en compte dans leurs activités de considérations d'ordre social) fassent l'objet d'une adjudication publique. Dans une communauté par exemple, le futur distributeur pourrait être la personne ou l'entreprise disposée à offrir un éventail défini de marchandises à un prix spécifié/maximum (défini dans un contrat de services) pour le coût le plus bas. Pour renforcer l'orientation vers le marché du secteur public, une autre mesure consisterait à externaliser la fourniture des services publics (par exemple, nettoyage, crèches, soins aux personnes âgées) au profit d'entreprises privées ou de particuliers.

Mais si l'on veut faire en sorte que l'économie soit davantage orientée vers le marché, les nombreux monopoles existant au Groenland posent problème. De façon générale, la meilleure solution consiste à déréglementer ces monopoles en abolissant les concessions, puis vraisemblablement en prenant des mesures pour encourager la concurrence. Les candidats les plus manifestes à la déréglementation sont les entreprises de transport maritime, de transport aérien, de télécommunications et une brasserie. Mais, étant donné l'existence au Groenland d'un grand nombre de petits marchés, certains monopoles naturels sont inévitables et le resteront.

Du fait que de nombreux projets de réformes vont dans le sens d'une orientation accrue vers le marché, il faudra dans le même temps avoir un conseil de la concurrence qui fonctionne bien pour minimiser les effets préjudiciables d'un recours plus large à l'économie de marché.

Réformer d'urgence le système de prix uniformes

Dans de nombreux domaines comme l'électricité, le chauffage, l'alimentation en eau, les transports, les télécommunications, le système en place est toujours celui des prix uniformes qui implique une importante péréquation tarifaire, une structure de coûts élevés et présentant de nombreuses distorsions et un processus de formation des prix très opaque. Incontestablement, une réforme de ce système s'impose d'urgence. Il y a deux ans, un groupe de travail de haut niveau a soumis au Parlement une proposition de réforme reposant sur le principe de la création d'une zone libéralisée et d'une zone normale. La zone libéralisée devait dans un premier temps être constituée de quatre grandes villes dans lesquelles le système des prix uniformes serait aboli alors que la réglementation existante subsisterait dans la zone normale, ceci afin d'éviter la pratique de prix excessifs dans les régions éloignées. Progressivement, le nombre des municipalités rejoignant volontairement la zone libéralisée augmenterait et, à long terme, la zone normale ne serait plus composée que des régions les plus éloignées. Cette proposition semble bien équilibrée et devrait permettre à la fois d'améliorer la compétitivité dans les grandes villes et de maintenir un niveau de vie raisonnable dans les régions éloignées, ce qui est souhaitable. Pour financer le maintien des prix existants dans la zone normale, le Groupe de travail a proposé un relèvement national des taux de la fiscalité personnelle. Compte tenu de l'importance du secteur public et du niveau déjà très élevé des taux d'impôts marginaux effectifs pour certaines catégories, recourir à une hausse des impôts ne semble pas être une bonne solution. Une réforme du système de prix uniformes doit être financée par une baisse des dépenses publiques ou, mieux encore, elle doit aller de pair avec une réforme du marché du logement qui est d'ores et déjà très réglementé (voir ci-dessous) et qui freine le développement de l'activité économique. L'une des conséquences d'une réforme du système de prix uniformes serait un accroissement de la demande de main-d'œuvre dans la zone libéralisée et donc une demande accrue de logements dans les régions concernées. Étant donné la nécessité d'accroître l'engagement du secteur privé sur le marché du logement et d'avoir des niveaux de loyers plus conformes aux coûts réels, le financement d'une réforme du système de prix uniformes par une hausse des loyers semble être pour l'économie du Groenland l'opportunité unique d'en tirer sur le plan structurel un double avantage.

Encourager la concurrence

Avec une population faible disséminée sur une superficie immense, il n'est pas possible au Groenland même de se rapprocher d'une situation de concurrence parfaite. En revanche, il est possible d'accentuer la pression de la concurrence au sein de l'économie, ce qui améliorera les conditions d'une extension du secteur privé.

Outre la réforme du secteur public et celle du système de prix uniformes, une attitude moins protectionniste s'impose. Dans les économies ouvertes, la pression de la concurrence est accentuée par le commerce extérieur qui permet aux consommateurs d'acheter les marchandises au meilleur prix et garantit l'utilisation la plus efficace des ressources. Ce mécanisme fonctionne également au Groenland, mais il pourrait être renforcé par les mesures suivantes :

- Abolition du traitement préférentiel dont bénéficient les personnes nées au Groenland ou ayant des relations particulières avec le Groenland lorsque de nouveaux postes sont à pourvoir. Les personnes qui vivent déjà au Groenland et/ou celles personnes qui pratiquent la langue et connaissent les coutumes ont d'ores et déjà un avantage concurrentiel ;
- L'esprit d'ouverture aux capitaux étrangers que l'on observe dans l'exploitation pétrolière et minière doit être étendu à d'autres parties du secteur économique ;

- Les appels d'offres concurrentiels doivent être ouverts aux entreprises étrangères. La présence (potentielle) de sociétés étrangères sur les marchés augmentera la concurrence, diminuera les pressions salariales, améliorera l'efficacité et diminuera le prix des projets, ce qui sera bénéfique tant pour les finances publiques que pour les consommateurs ;
- L'obligation d'obtenir une licence spéciale pour opérer et faire du commerce au Groenland doit être abolie. Si quelqu'un veut créer une nouvelle entreprise ne doit pas en être empêché par la réglementation ;
- Le système de taux de fret uniforme doit être aboli car en réalité, il fonctionne comme un droit d'entrée ;
- Le soutien du gouvernement aux campagnes nationales du type "Achetez groenlandais" doit être examiné avec soin.

Veiller à une concurrence égalitaire dans le secteur des entreprises

Pour promouvoir une économie plus concurrentielle, une autre mesure consisterait à réduire les subventions importantes accordées au secteur des entreprises. La valeur totale des nombreuses subventions différentes (directes, indirectes et croisées) accordées à plusieurs entreprises dans différents secteurs est considérable et préoccupante car :

- Elle a un effet de distorsion sur la structure des coûts et des prix, ce qui aboutit à une utilisation inefficace des ressources ;
- Les subventions sont accordées à (quelques) entreprises existantes, ce qui crée une concurrence déloyale et rend très difficile la création de nouvelles entreprises ;
- Elle diminue la transparence des décisions politiques et économiques.

En attendant qu'ait pu se développer un secteur privé durable, il sera probablement nécessaire d'aider la création d'emplois au Groenland pour maintenir un niveau d'emploi élevé, donner au pays le temps de s'adapter à des conditions nouvelles et éviter l'exclusion. Mais il serait plus efficace et probablement moins onéreux pour les finances publiques d'aider directement les personnes au lieu de subventionner des entreprises (par ailleurs non rentables) n'ayant aucun lien direct avec l'emploi. La proposition devrait être envisagée en même temps que les réformes du système des transferts (voir ci-dessous).

Outre la réforme des subventions accordées à la pêche, il faut améliorer la réglementation de ce secteur. Un système de quotas négociables a été mis en place en 1991 pour les gros navires (quota offshore) et en 1996 pour les navires et bateaux de moyen tonnage (quota côtier). Des échanges peuvent être opérés à l'intérieur de chacune des deux catégories de quotas (côtier et offshore). Le système a contribué à un développement durable du stock de poissons et a aidé à réduire les excédents de capacités. Sur la base des prises historiques, les propriétaires de bateaux se voient attribuer chaque année un quota qu'ils peuvent vendre, réalisant ainsi un pur profit s'ils veulent se protéger contre l'arrivée de nouveaux concurrents. Si ce système a bien fonctionné, il devrait néanmoins être amélioré par une vente aux enchères des quotas qui permettrait à l'ensemble de la collectivité et non pas aux seuls propriétaires de bateaux de tirer profit de cette ressource. De plus, comme la flotte côtière et la flotte offshore pêchent les mêmes peuplements de crevettes, il est difficile de justifier les deux catégories de quotas. Il faudrait envisager de les fusionner ou d'autoriser les navires côtiers à traiter les prises à bord., ce qui aurait pour

effet d'augmenter la rentabilité de la pêche, de réduire les besoins de subventions et de diminuer l'excédent de capacité.

Nécessité de déréglementer le marché du logement

Le secteur public joue également un rôle important sur ce marché car il est propriétaire de la plupart des logements. De plus, les loyers étant très subventionnés, il en résulte une demande excessive de logements et des listes d'attente dans de nombreuses villes. Avec les règles et pratiques existantes, il sera très difficile de construire suffisamment de maisons pour répondre à la demande de logements dans les dix prochaines années et, selon toute vraisemblance, il faudra accepter l'existence d'une demande excédentaire et de listes d'attente. De plus, le parc de logements existant doit être considérablement rénové, ce qui aura pour effet d'impulser la demande d'activité dans l'immobilier. Les autorités devraient envisager les moyens d'amener le marché du logement à une situation plus proche de l'équilibre, en augmentant certes l'offre de logements mais aussi en limitant la demande par une diminution des subventions pour faire en sorte que les loyers se rapprochent du coût réel des logements. La décision prise récemment de réduire les subventions accordées aux maisons unifamiliales doit être saluée comme une mesure allant dans le bon sens. Il faudrait en outre envisager de transférer au privé une partie des maisons qui sont la propriété de l'État, ce qui permettrait de responsabiliser davantage les particuliers, de diminuer les dépenses publiques et d'augmenter l'épargne privée.

Il faudrait également voir si le standard général des nouvelles maisons construites est approprié ou si l'on pourrait trouver des solutions meilleur marché. Bien entendu, seules doivent être étudiées les maisons construites pour supporter un climat arctique mais la possibilité de recourir plus largement à des constructions préfabriquées, notamment à la construction d'immeubles, doit être examinée avec soin. Ces solutions deviendront plus intéressantes si le niveau des loyers se rapproche du coût réel des logements.

Améliorer l'employabilité

Pour parvenir à une plus grande prospérité et à un niveau d'emploi plus élevé, il est important de mieux aligner les salaires sur la productivité. Sur le long terme, la meilleure solution est manifestement d'augmenter la productivité en améliorant le niveau d'instruction de la population active. Une amélioration continue du niveau d'instruction doit être complétée par des hausses de salaires au Groenland inférieures à celles pratiquées au Danemark, de manière à améliorer la compétitivité nationale. C'est un exercice difficile car la situation du marché du travail au Danemark influe de manière importante sur la fixation des salaires au Groenland. Une amélioration du niveau d'instruction facilitera également le remplacement des travailleurs danois sur le marché du travail et augmentera l'emploi de la population active groenlandaise, affaiblissant ainsi les liens qui existent avec le marché du travail danois. Outre l'amélioration du niveau d'instruction, les efforts entrepris pour augmenter l'emploi devront se concentrer principalement sur le développement de l'esprit d'entreprise et la réforme du système des transferts. Une concurrence accrue sur les marchés de produits (voir ci-dessus) sous-tendra les réformes.

Il faut renforcer le niveau d'instruction

Il y a quelques générations, faire des études n'était pour les groenlandais ni facile ni courant et, étant donné que l'éducation est très liée à la tradition, il n'est pas surprenant que la nécessité profonde d'améliorer le niveau d'instruction subsiste. En fait l'éducation est depuis longtemps l'une des grandes priorités du pouvoir politique au Groenland et le niveau moyen d'instruction augmente. Mais on a constaté récemment une diminution du nombre des personnes entreprenant des études et les menant à leur terme ; cette tendance récente est préoccupante et quelque peu étonnante, compte tenu en particulier des incitations

privées importantes dont bénéficient les étudiants : non seulement, ils bénéficient au cours de leurs études de bourses généreuses mais une fois leurs études terminées avec succès, ils percevront très probablement des salaires élevés et ne seront guère exposés au risque de chômage.

On peut faire davantage pour améliorer les résultats et l'efficacité du système éducatif et toute une panoplie d'initiatives doivent être envisagées :

- Compte tenu du taux de chômage élevé qui frappe les travailleurs non qualifiés et de l'importance de l'échec scolaire, le principal problème qui se pose au système éducatif est de renforcer l'enseignement de base (primaire et secondaire de premier cycle). Cela aura pour effet d'améliorer le niveau général d'instruction, de faciliter le passage à l'enseignement secondaire de second cycle et à l'enseignement tertiaire et d'abaisser l'âge auquel les étudiants terminent leur scolarité. Pour identifier les zones géographiques et les classes d'âge auxquelles les élèves commencent à être à la traîne, il faut envisager de procéder régulièrement à des tests nationaux d'aptitudes à tous les niveaux. Les résultats de ces tests indiqueront les points qui nécessitent des efforts plus particuliers. En outre, pour accroître la motivation, les tests pourraient servir de base au calcul de primes liées aux performances pour les écoles et/ou les enseignants.
- La concentration géographique des établissements d'enseignement réduira les conséquences des déséconomies d'échelle et ce faisant abaissera le niveau élevé des coûts par étudiant. De plus, elle améliorera l'environnement professionnel, ce qui sera bénéfique tant pour les enseignants que pour les étudiants.
- Les étudiants devraient être encouragés à partir faire des études dans d'autres pays et il faudrait examiner avec soin s'il est prudent de maintenir au Groenland plusieurs enseignements tertiaires. D'un point de vue économique, il est beaucoup moins onéreux de laisser les étudiants partir en plus grand nombre faire leurs études à l'étranger, en particulier au Danemark. Et, ce qui est peut-être plus important, les étudiants recevront probablement un meilleur enseignement car il est difficile d'atteindre et de maintenir un niveau professionnel suffisamment élevé dans de petits établissements et avec un très petit nombre d'enseignants. Pour encourager les étudiants à retourner au Groenland à la fin de leurs études, les autorités pourraient envisager d'exiger le remboursement des allocations par les étudiants ne revenant pas dans un délai fixé de quelques années.

En ce qui concerne les programmes d'études, l'enseignement du Danois au minimum et de préférence d'autres langues étrangères doit être prioritaire car la société est bilingue et que dans le futur, les relations avec l'étranger (commerce, minerais, tourisme, etc.) sont susceptibles de jouer un rôle plus grand.

Réforme du système des transferts

Le niveau élevé des taux d'impôt effectifs marginaux pour les personnes à faible revenu annuel est un sujet de préoccupation. Une réforme du système de sécurité sociale, et notamment des aides au logement et des allocations familiales, pour réduire les taux d'impôt effectifs marginaux très élevés des personnes à très faible revenu s'impose. Une famille de deux enfants gagnant 110 000 couronnes danoises par an (ce qui est voisin du revenu annuel d'un travailleur non qualifié touchant le salaire minimum) aura un revenu disponible net d'impôt, de loyer et des transferts sociaux inférieur si le revenu familial augmente de 30 000 couronnes danoises. Il faut éviter de tomber ainsi dans le piège de la pauvreté car socialement ces situations ne sont pas viables et qu'elles sont une entrave à la volonté de travailler.

Ces dernières années, les avantages conditionnés à l'emploi et les crédits d'impôt ont suscité une attention accrue et plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place différents types de traitement en faveur de certaines catégories ciblées, par exemple des familles à faible revenu et des familles avec enfants. Étant donnée l'importance des efforts déployés et des ressources consacrées au Groenland à différents projets destinés à maintenir et à créer des emplois (*cf.* le niveau élevé des subventions) et le chômage élevé qui frappe les travailleurs non qualifiés, un système de prestations liées à l'emploi ou de subventions salariales ciblé sur les personnes les moins rémunérées en vue d'accroître leur employabilité pourrait constituer une alternative valable au système actuel. Une initiative de ce type devrait réduire les coûts salariaux du fait qu'elle contribuerait à combler l'écart entre la productivité et les salaires. Comme les prestations liées à l'emploi doivent être retranchées des revenus, les taux d'impôt marginaux effectifs en seront affectés. Un projet de ce type devrait donc être conçu avec soin et examiné conjointement au système des avantages sociaux afin d'éviter la création de nouveaux pièges de la pauvreté. Au fur et à mesure qu'un plus grand nombre de personnes monteront dans l'échelle des revenus du fait de l'amélioration de leur niveau d'instruction et d'un effort accru de formation sur poste, l'utilisation du système des subventions salariales devrait diminuer progressivement.

De plus, pour faciliter l'administration et améliorer la transparence, il faudra envisager une réforme du système des avantages sociaux, notamment un système de prestations unifiées reposant sur des critères objectifs et ne favorisant pas les membres de certains syndicats. On a discuté sur le point de savoir s'il fallait introduire au Groenland un système d'assurance-chômage mais jusqu'à présent, aucune décision n'a été prise dans ce sens. Cela paraît prudent pour deux raisons (au moins). La première de ces raisons est que la mise en place d'un tel système serait très coûteuse car elle inciterait non seulement les personnes actuellement inscrites au chômage mais un certain nombre de personnes peu productives à demander à bénéficier de ces allocations, ce qui augmenterait le nombre total des bénéficiaires potentiels. La deuxième est un risque important pour qu'un tel système soit une entrave au mode de vie traditionnel des communautés, sans pour autant générer d'autres opportunités d'emploi. De plus, une réforme du système social comporterait une modification du financement de la pré-retraite dont une part plus importante serait à la charge des municipalités, ce qui aurait pour effet de réduire leur incitation économique à autoriser ces départs en pré-retraite.

L'esprit d'entreprise doit être encouragé

La création d'emplois futurs au Groenland devrait se focaliser essentiellement sur le développement des petites et moyennes entreprises. Premièrement, le Groenland est une très petite économie avec des marchés limités laissant peu de place aux projets à grande échelle. Deuxièmement, les grandes entreprises (d'État) dominent d'ores et déjà l'économie. Troisièmement, le Groenland traverse une phase de transition, sa population quittant les communautés pour s'installer dans les villes, ce qui accroît la nécessité de créer des emplois dans de nombreux nouveaux sites.

Le développement des petites et moyennes entreprises a été jusqu'ici insuffisant. Les réformes suggérées ci-avant (amélioration de la concurrence, diminution du rôle du secteur public dans l'économie, effort accru dans le domaine éducatif et comblement du fossé entre la productivité et les coûts salariaux) stimuleront l'activité d'entreprise. Les autorités devraient en outre envisager de :

- Faire publiquement l'éloge des efforts d'entrepreneuriat en récompensant par exemple "l'entreprise ayant connu le plus grand succès au cours de l'année", ce qui donne une plus grande visibilité aux modèles de rôles et pourrait aider à moins percevoir l'échec d'une nouvelle entreprise comme un échec personnel ;

- Introduire des programmes de mise en concurrence commerciale dans les écoles, les centres de formation et les entreprises publiques, ce qui pourrait aider les étudiants à acquérir une expérience et dispenser des encouragements ;
- Introduire des programmes de développement de micro-entreprises.

2. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE L'ECONOMIE DU GROENLAND

Ce chapitre contient une description générale de quelques unes des caractéristiques principales de l'économie du Groenland. Afin de toucher un public plus large, il fait un exposé introductif plus général et nombre des aspects traités, en particulier dans les premières sections, seront probablement bien connus des Groenlandais et autres personnes connaissant bien l'économie de ce pays.

L'économie du Groenland

Comparé à la plupart des autres pays, le Groenland constitue un cas très particulier en raison de son climat, de sa géographie et de sa faible densité de population (voir Encadré 1). Et ces facteurs peuvent, dans une certaine mesure, expliquer certaines des caractéristiques exceptionnelles de l'économie du Groenland. Dans les chapitres qui suivent, ces facteurs spécifiques seront, dans la mesure du possible dissociés des particularismes qui sont le résultat, ou qui sont affectés par des décisions politiques et qui en conséquence peuvent être modifiés par des mesures appropriées. Étant donné que l'objectif politique primordial du Groenland aussi bien que du Danemark est de faire en sorte que le Groenland devienne une économie plus indépendante exploitant ses ressources propres, nous avons choisi de considérer le Groenland comme un pays bien que cela ne soit pas correct d'un point de vue juridique le Groenland faisant partie du Royaume du Danemark. Aux fins de l'analyse, il convient également de considérer le Groenland comme un pays, car il s'agit d'une communauté distincte ayant sa propre législation et ses propres statistiques dans plusieurs domaines. A maintes reprises, la situation groenlandaise est comparée à la situation danoise, car les relations entre les deux pays sont très fortes et que la plupart des études comparatives englobent les deux pays.

Les conditions géographiques et climatiques extrêmes du Groenland et le fait que le secteur des entreprises soit dépendant d'une seule ressource (la pêche) ont imposé au secteur public de jouer dans l'économie un rôle dominant, ce qui a été rendu possible grâce aux activités financées par le Danemark. Aujourd'hui, le Danemark finance encore certaines activités au Groenland par le biais de la dotation annuelle globale qu'il lui accorde. La valeur totale de ces transferts est de 3 milliards de couronnes danoises, soit près de un demi milliard de dollars (voir Chapitre 3). Ce système de la subvention globale complique les analyses car il brouille les données et qu'en conséquence les chiffres de la comptabilité nationale normalement utilisés pour l'analyse économique et les informations sur les données fournies par la comptabilité nationale doivent être interprétés avec le plus grand soin. En outre, lorsqu'on analyse et qu'on discute de l'économie du Groenland, il est important d'avoir conscience de toute une série de problèmes qui distinguent la structure et le fonctionnement de l'économie de la situation existant dans la plupart des autres pays. Certains de ces problèmes sont résumés à l'Encadré 2. Les problèmes relatifs à la comptabilité nationale et aux prix sont traités plus en détail dans les sections suivantes. Les autres points sont intégrés à l'analyse des chapitres qui suivent.

Encadré 1. Généralités

Géographie et climat

Avec une superficie de 2.2. millions de km² dont 400 000 km² libres de glace, le Groenland est la plus grande île du monde. Quatre-vingt pour cent de la population vit sur les 1 200 km de côtes situées au sud-ouest de l'île. Les 1.8 million de km² restants sont recouverts d'une calotte de glace. Cette calotte s'étend sur une hauteur de plus de 3 200 mètres dans sa partie centrale et sur plus de 3 500 mètres d'épaisseur dans ses parties les plus épaisses. Le point situé le plus au nord, le Cap Morris Jesup, n'est qu'à 740 km du Pôle nord, ce qui en fait l'étendue de terre la plus septentrionale du globe. Le point situé le plus au sud est le Cap Farvel, et la distance entre le point situé le plus au nord et le point situé le plus au sud est de 2 670 km. A son point le plus large, le Groenland s'étend sur 1 050 km d'est en ouest.

Le climat arctique qui règne sur l'ensemble du pays est dû à l'immensité de l'étendue recouverte par la calotte de glace. La température moyenne ne dépasse pas 10 °centigrades même durant le mois le plus chaud de l'année. Étant donnée la taille immense du pays, les variations climatiques sont considérables entre le nord et le sud. On peut également observer des variations importantes entre les régions côtières, en particulier dans les régions où la mer est libre de glace pendant les mois d'hiver, et les localités situées à l'intérieur. Le Cercle arctique coupe la côte ouest juste au sud de Sisimiut, à 900 km du point le plus au sud. Au niveau du Cercle arctique, il est chaque année un petit nombre de jours durant lesquels brille le soleil de minuit et d'autres durant lesquels règne la nuit polaire ; plus on monte vers le nord, plus ces deux périodes sont longues.

Population et histoire

Le Groenland a une population de 56 000 habitants, répartie sur près de 100 sites habités, dont 18 grandes villes, 59 petites communautés et quelques bases habitées. Avec une population de 13 000 habitants, Nuuk est la plus grande ville du Groenland et son centre politique et administratif. On recense 14 villes de plus de 1 000 habitants qui regroupent environ les trois quarts de la population. La majorité des communautés comptent moins de 100 habitants. La population indigène du Groenland est constituée par les Esquimaux ou Inuits. Elle se rattache par la langue et la culture aux Inuits du Canada et de l'Alaska. Le Groenland étant devenu une colonie danoise en 1721 et ayant toujours entretenu d'étroites relations politiques et économiques avec le Danemark, sa population compte également une importante composante danoise constituée de travailleurs expatriés ainsi que de personnes ayant établi leur résidence au Groenland. Sur les 56 000 habitants que compte le pays environ 7 000 sont nés au Danemark. De même, environ 11 500 personnes nées au Groenland vivent au Danemark. Le Groenlandais est une langue polysynthétique mais même s'il s'agit de la langue principale, une proportion importante de la population parle le Danois qui est d'ailleurs à l'école est une matière obligatoire.

Jusqu'à la deuxième guerre mondiale, le Groenland était une région très isolée dont l'économie reposait presque intégralement sur l'exploitation des ressources vivantes. En 1953, le Groenland a cessé d'être une colonie danoise pour devenir partie intégrante du Danemark. Dans les années qui ont suivi, des efforts considérables ont été déployés pour moderniser le pays et sur les cinquante dernières années, le Groenland a connu un développement économique rapide. Des capitaux en provenance du gouvernement danois ont financé la construction et les services sociaux, notamment la santé, l'éducation, les communications et les transports. Le développement de l'industrie de la pêche a fait l'objet d'une attention particulière. Une politique d'urbanisation progressive a été fortement encouragée et de nombreux petits avant-postes ont été abandonnés au fur et à mesure des départs vers les grandes villes. Depuis les années 70, l'un des grands principes a été de laisser aux personnes la possibilité de continuer à vivre au sein des communautés tout en leur assurant un niveau de vie raisonnable.

Encadré 1 (suite)**Structure administrative**

En 1979, un statut d'autonomie interne a été accordé au Groenland qui est ainsi devenu une communauté distincte au sein du royaume du Danemark. Le principe fondamental de ce statut est le transfert aux autorités groenlandaises de l'administration des problèmes locaux et des questions d'intérêt local tandis que les problèmes à caractère plus général sont du ressort de l'administration centrale danoise. Depuis 1979, de nombreux domaines ont été transférés au gouvernement autonome. Seuls quelques domaines comme la défense, les relations internationales, les questions juridiques et les politiques monétaires et de taux de change continuent de relever de la compétence du gouvernement danois. Ces activités sont toujours financées par le gouvernement danois qui accorde également au gouvernement autonome une dotation annuelle globale. L'Autorité du gouvernement autonome groenlandais se compose d'un organisme représentatif élu au Groenland, le Parlement (*Landstinget*) et d'un organisme administratif dirigé par un cabinet ministériel (*Landsstyret*). Le Parlement est l'autorité politique suprême pour les domaines qui ont été transférés au gouvernement autonome et à ce titre il établit les règles des domaines en question. Le Parlement assume également la responsabilité économique des domaines qui sont de la compétence du gouvernement autonome. Sur le plan administratif, le Groenland est divisé en 18 municipalités dont la population varie de moins de 200 habitants à Ivittuut à 13 000 à Nuuk. Les municipalités sont responsables de la gestion des écoles élémentaires, de la plupart des services sociaux, des routes, de l'urbanisme, des brigades de pompiers et, dans une certaine mesure, de la construction à usage résidentiel. En outre, dans pratiquement toutes les communautés, un conseil de communauté élu prend en charge l'administration des tâches que lui a confiées le Conseil municipal. Le Groenland occupe également deux sièges sur les 179 que compte le Parlement danois.

Relations internationales

C'est le gouvernement danois qui a le pouvoir de prendre les décisions relatives aux affaires étrangères, mais le Groenland sera consulté sur les questions de politique étrangère importantes pour lui. Le gouvernement autonome peut prendre part aux négociations internationales sur les questions importantes pour le Groenland ; il peut également être autorisé à négocier de plein droit. Le royaume du Danemark, y compris les îles Féroé et le Groenland, est membre de différentes organisations internationales comme les Nations Unies, l'OMC, le Nordic Council et l'OCDE.

Lorsque le Danemark est entré dans la Communauté européenne, le Groenland est devenu lui aussi membre de la Communauté. A la suite d'un référendum, le Groenland a décidé de sortir de la Communauté à compter du 1er février 1985. Il a obtenu alors le statut de PTOM (pays et territoires outre-mer rattachés à l'UE) qui lui donne accès au Marché commun sans aucune restriction pour cause de quotas ou de droits de douane sous réserve que l'UE puisse continuer à avoir accès aux zones de pêche du Groenland dans des conditions satisfaisantes et dans le cadre d'un accord de pêche.

Le Groenland participe en outre à plusieurs organisations internationales de pêche ainsi qu'à la Conférence circumpolaire des Inuits (CCI) qui représente les Inuits du Groenland, du Canada, de l'Alaska et de Russie.

De plus, pendant des décennies, les États-Unis ont eu des installations militaires au Groenland et il reste encore des militaires américains à la base aérienne de Thule.

Encadré 2. Quelques caractéristiques de l'économie du Groenland

- Le PIB par tête était de 21 400 \$ en 1996.
- Le revenu national brut disponible est supérieur de 40 pour cent au PIB du fait des dotations globales.
- Le système de la dotation globale permet au secteur public de jouer un rôle dominant dans l'économie, ce qui implique que le PIB est bien supérieur à ce qu'il serait en l'absence de ces transferts.
- Les dépenses publiques représentent 84 pour cent du PIB.
- L'économie souffre du (d'une forme de) syndrome néerlandais qui est analogue à celui que l'on observe dans les pays producteurs de pétrole. Le système de la dotation globale a fait grimper les salaires, les coûts et les prix, ce qui a notamment pour conséquence des salaires bien supérieurs à la productivité et donc une compétitivité très médiocre.
- Dans une économie où les salaires sont trop élevés par rapport à la productivité de la main-d'œuvre et où le gouvernement est impliqué dans la plupart des activités économiques, il est très difficile de démarrer de nouvelles entreprises.
- Un système de prix uniformes bride la concurrence et le fonctionnement de l'économie.
- La part de l'emploi privé dans l'emploi total est très faible et il existe au Groenland un chômage latent considérable.
- Le Groenland ne connaît pas la contrainte de la balance des paiements au sens traditionnel du terme dans la mesure où les dotations globales peuvent financer un déficit commercial correspondant.
- Les poissons et les produits de la pêche (les crevettes) représentent plus de 90 pour cent des exportations, ce qui rend l'économie très vulnérable aux chocs extérieurs.

Le Tableau 1 représente dans ses grandes lignes la relation la plus importante de la comptabilité nationale du Groenland. L'absorption totale, qui est égale au revenu national brut disponible, englobe à la fois la consommation et les investissements du secteur public et du secteur privé. La différence entre l'absorption et la production se traduira dans les pays "traditionnels" par un déficit du compte courant. Ce n'est pas le cas au Groenland car le système de la dotation globale permet une absorption supérieure à la production. Ce que l'on appelle la production propre du pays n'est pas un concept standard de comptabilité nationale mais comprend ce qu'aurait été la production du Groenland sans la dotation globale qui finance une partie importante de la production de biens et de services publics. Dans Paldam (1994) la production propre du Groenland est estimée à 45 pour cent du PIB. Cette estimation n'est pas très précise (et probablement trop faible) mais elle donne des ordres de grandeur.

Tableau 1. Niveaux de production et revenus

	Millions de KrD	Indice
Revenu national brut disponible	9 769	141
Produit intérieur brut	6 946	100
Production propre	3 126	45

Source : Statistics Greenland et Secrétariat de l'OCDE.

Les implications de ces chiffres ont une grande portée. Ce tableau montre tout d'abord que le revenu national brut disponible pourrait être plus de trois fois supérieur à la production propre du Groenland et souligne ainsi l'importance de la dotation globale dans l'économie. Ensuite, comme les dotations globales sont dépensées par le secteur public, il est clair également que ce secteur est à même de jouer un rôle dominant dans l'économie.

Le niveau élevé des prix et des coûts

Au Groenland, les prix des biens et des services sont très élevés et la compétitivité est médiocre, ce qui est souvent considéré être un obstacle à la croissance économique. Étant donné les conditions géographiques et naturelles du Groenland, il est probablement inévitable que les coûts et les prix y soient plus élevés que dans d'autres pays car on ne peut éviter d'avoir des coûts de fret (encore que ceux-ci puissent être réduits) et des coûts de stocks dans les régions reculées où la mer est recouverte par la glace en hiver. Mais d'autres facteurs entrent en jeu, notamment :

1. Les déséconomies d'échelle

Les déséconomies d'échelle ou peut-être plus précisément les coûts dus à l'absence d'agglomérations est un facteur important dans un petit pays de 56 000 habitants seulement dont la population est répartie sur une immense étendue, ce qui donne une structure constituée d'une multitude de marchés minuscules. Il existe donc au Groenland deux niveaux de déséconomies d'échelle : la faiblesse de la population et le grand nombre de marchés individuels. Il est très difficile de quantifier l'importance des déséconomies d'échelle mais très grossièrement, on a estimé qu'elles étaient de l'ordre de 10 à 15 pour cent du PIB (Paldam, 1994).

2. La structure de l'économie

La structure de l'économie affecte également le niveau des prix et des coûts. Le système de prix uniformes en est un bon exemple. Mais on peut citer également l'absence de concurrence émanant de sociétés nationales mais aussi étrangères, qui conduit à des coûts plus élevés que sur un marché plus concurrentiel, et le rôle dominant joué dans l'économie par le secteur public qui laisse très peu de place au secteur privé. De plus, la prédominance des monopoles locaux dans de nombreux secteurs fait que les prix sont déterminés par les coûts de production des marchandises et que le niveau des coûts n'est pas déterminé par le prix.

3. Le syndrome néerlandais

Les dotations annuelles globales reçues du gouvernement danois constituent une source de revenus ne correspondant pas à une production qui a sur l'économie du Groenland certaines des conséquences qu'ont eues dans d'autres pays les revenus de la production de pétrole et de gaz par exemple. L'exemple le plus notoire est celui des Pays-Bas où, à compter de la fin des années 50, la production de gaz a connu un boom considérable, qui a entraîné une forte appréciation réelle

de la monnaie et évincé les secteurs produisant des biens entrant dans les échanges internationaux. Au Groenland, le syndrome néerlandais se manifeste de la manière suivante : les dotations globales permettent d'avoir des niveaux de salaires supérieurs à la productivité et dont l'augmentation entraîne des taux de marque constants pour les prix. A son tour, ce phénomène diminue les revenus réels et sape la compétitivité ; il en résulte un déficit (naissant) des paiements courants. Un déficit des paiements courants n'est pas en soi un problème car il est financé par les dotations globales. Mais ses conséquences structurelles à long terme sont importantes : la production se déplace des biens échangeables vers les biens non échangeables, notamment vers les biens et services produits par le secteur public, ce qui rend de plus en plus difficile le démarrage de nouvelles activités dans les secteurs exposés et réduit de ce fait les possibilités de diversification.

Productivité

Le manque de couverture statistique rend difficile l'évaluation de l'évolution de la productivité. Toutefois, en supposant une fonction de production très simple, on peut calculer la productivité globale de la main d'œuvre sur la base de la production globale et de l'emploi total. Dans le contexte groenlandais, cela peut se faire de différentes façons car la production globale est un concept moins exact que dans la plupart des autres pays. Si l'on prend le PIB comme base de calcul, la productivité de la main-d'œuvre au Groenland est égale à 69 pour cent de la productivité au Danemark, mais si l'on prend la production propre du Groenland¹, elle n'est que de 34 pour cent (Tableau 2). Bien qu'il faille interpréter ces chiffres avec une grande prudence, la conclusion générale n'en reste pas moins que la productivité moyenne au Groenland est bien inférieure à celle du Danemark. De plus, les travailleurs danois qui travaillent au Groenland étant parmi les mieux rémunérés, leur contribution au PIB est importante. Le PIB par employé, c'est-à-dire la productivité de la main-d'œuvre groenlandaise s'en trouve donc encore plus faible.

Tableau 2. Productivité de la main d'œuvre, 1996

	Groenland	Danemark
Emploi (en milliers de personnes)	25	2 649
PIB (en millions de KrD)	6 946	1 065 880
Production propre	3 126	1 065 880
Productivité (PIB par employé)	276	402
<i>Indice</i>	<i>69</i>	<i>100</i>
Productivité, production propre par employé	124	402
<i>Indice</i>	<i>31</i>	<i>100</i>

Source: Statistisk Årbog (1998).

1. Comme l'absorption n'est pas un concept de production, il n'est pas pertinent de calculer l'absorption par employé.

Le niveau des salaires

Les marchés du travail du Danemark et du Groenland sont étroitement intégrés du fait que normalement il n'existe pas de barrière linguistique entre les deux pays. Auparavant, l'incitation économique à travailler au Groenland était forte pour les Danois. Mais, depuis le début des années 1990, le Groenland applique le principe "à même travail, salaire égal" qui implique que pour des emplois identiques, des personnes nées au Groenland perçoivent le même salaire que des personnes nées au Danemark. En conséquence, l'incitation financière pour les Danois à travailler au Groenland est désormais relativement modeste (l'impôt sur le revenu et les loyers sont inférieurs au Groenland, mais en revanche les prix sont supérieurs).

Il n'en reste pas moins que le marché du travail au Groenland est fortement influencé par l'évolution du marché du travail au Danemark. Lorsque ce dernier est tendu, il devient plus difficile d'attirer et de garder des travailleurs danois. Certaines indications donnent à penser que la forte création d'emplois au Danemark depuis le milieu des années 90 a sensiblement réduit l'offre potentielle de main-d'œuvre au Groenland et donc accru le risque actuel de surchauffe dans ce pays (voir ci-dessous). L'intégration des marchés du travail de ces deux pays ne va pas sans difficulté (voir Chapitre 5). En principe, les salaires pratiqués dans un pays doivent être déterminés par les évolutions économiques de ce pays. Mais cela n'est pas totalement le cas au Groenland. Pour les personnes ayant suivi un enseignement tertiaire (par exemple les enseignants, médecins, juristes et économistes), les niveaux de rémunération sont en gros analogues à ceux pratiqués au Danemark. Pour les ouvriers, le niveau est un peu inférieur car le salaire minimum² est de 78 KrD/heure au Danemark et de 59.3 KrD/heure au Groenland. Et encore au Groenland, le salaire minimum est élevé comparé à la productivité et au salaire minimum existant dans d'autres pays.

Le niveau des prix

Une étude (Statistik Årbog, 1998) a montré que le niveau moyen des prix d'un panier de biens et de services était au Groenland supérieur de 25 pour cent à celui constaté au Danemark (Tableau 3), pays où le niveau moyen des prix est pourtant parmi les plus élevés de la zone OCDE (OCDE, 1998*d*). A titre d'exemple, la nourriture, les boissons et le tabac coûtent 53 pour cent de plus au Groenland qu'au Danemark. L'importance des taxes indirectes qui frappent les boissons et le tabac peut expliquer une partie de cette différence, mais la nourriture reste néanmoins beaucoup plus chère au Groenland. Et comme on pouvait s'y attendre, le coût des transports et des communications est beaucoup plus élevé au Groenland. En revanche, il n'y a pas de TVA au Groenland alors qu'au Danemark, il existe une TVA au taux de 25 pour cent. La différence entre les niveaux de prix moyens ou la différence entre les niveaux de prix nets de TVA est plutôt supérieure à 50 pour cent. Le Groenland ayant, ces dernières années, enregistré un taux d'inflation légèrement inférieur à celui du Danemark, l'écart de prix a vraisemblablement quelque peu diminué.

Le niveau des coûts

On a tenté de comparer la structure des coûts au Groenland à celle d'un petit nombre d'autres pays sur la base de comptes très détaillés des secteurs de la vente au détail et de la production (Andersen *et al.*, 1998). Si les conclusions de cette approche microéconomique ne sont pas applicables de

2. Le salaire minimum est le résultat d'une négociation salariale.

façon générale à l'ensemble de l'économie, elles peuvent néanmoins donner une indication des ordres de grandeur de la structure des coûts.

Tableau 3. Comparaison du niveau des prix à la consommation au Groenland et au Danemark, 1994

Prix au Danemark = 100

	Groenland
Consommation privée	125
Nourriture, boissons et tabac	153
Habillement	105
Logement, carburants, etc.	104
Mobilier et équipements de la maison	114
Produits médicaux et pharmaceutiques	96
Transports et communications	139
Spectacles et équipements de loisirs	116
Autres biens et services	117
Balance du tourisme	100
Organisations privées	105

Source: Statistisk Årbog (1998).

Comme le montre le Tableau 4, dans une société type du secteur de la distribution au Groenland, les coûts sont supérieurs de 5 pour cent aux coûts danois et de 10 pour cent aux coûts islandais. En particulier, le coût des voyages, des télécommunications et des loyers est plus élevé au Groenland. Étant donné l'importante disparité de niveaux de prix, on pourrait s'attendre à priori à ce que les différences de coûts soient devenues plus grandes. Mais dans le secteur de la vente au détail le processus de production n'est guère complexe et il est difficile d'envisager que les différences potentielles de productivité puissent être très importantes.

Tableau 4. Comparaison des niveaux de coûts pour une société de vente au détail au Groenland, au Danemark et en Islande

Milliers de KrD

	Groenland	Danemark	Islande
Automobile	88	108	94
Achats et marketing	162	126	138
Administration	375	289	276
Loyers	625	531	513
Coûts salariaux	1 500	1 604	1 477
Administrateurs	500	444	442
Coût total	3 250	3 102	2 940
Indice	100	95	90

Source: Andersen *et al.* (1998).

Une comparaison de la structure des coûts dans une entreprise de production au Groenland et au Danemark montre que le coût total dans l'entreprise danoise est égal à 63 pour cent seulement du coût total dans l'entreprise groenlandaise (Tableau 5). Les coûts salariaux en particulier (notamment les frais de déplacement et autres coûts liés au personnel) sont bien supérieurs au Groenland. De plus, le coût des télécommunications, celui des loyers/du capital sont notoirement plus élevés.

Tableau 5. Comparaison des niveaux de coûts d'une société de production au Groenland et au Danemark

(en % du chiffre d'affaires total)

	Groenland	Danemark
Facteurs de production	41	36
Coûts salariaux variables	49	23
Autres coûts variables	5	7
Coûts salariaux fixes	18	14
Autres coûts fixes	18	11
Coût du capital	22	6
Coût total	153	97
<i>Indice</i>	<i>100</i>	<i>63</i>

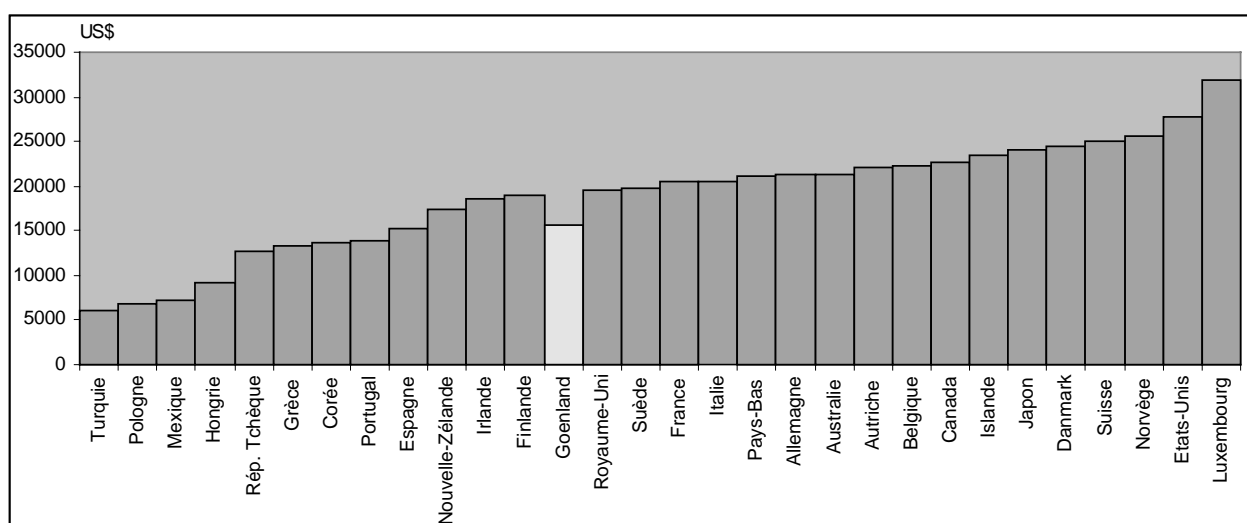
Source: Andersen *et al.* (1998).

Ces résultats doivent être interprétés avec une grande prudence et les chiffres fournis ne peuvent être pris comme des indications précises des situations en matière de coûts relatifs. Ils donnent néanmoins une indication des problèmes latents qui pourraient se poser et confirment la conclusion générale selon laquelle les prix sont beaucoup plus élevés et la productivité beaucoup plus faible qu'au Danemark. Les comparaisons effectuées ci-dessus sont particulièrement intéressantes lorsqu'on analyse l'esprit d'entreprise au Groenland (Chapitre 5) où l'un des facteurs frappants est le fait qu'il n'existe pas beaucoup de petites sociétés de production alors qu'il existe effectivement quelques entreprises privées de vente au détail.

Le niveau de vie

Le PIB par tête illustre bien souvent le niveau de vie d'un pays encore que cette mesure présente de nombreuses imperfections. Le PIB par tête au Groenland est voisin de celui observé dans de nombreux pays de l'OCDE (Figure 1).

Figure 1. PIB par tête au Groenland et dans les pays de l'OCDE



Source : Secrétariat de l'OCDE.

Pour une illustration plus précise du niveau de vie au Groenland, il est nécessaire de prendre en compte les effets des dotations globales et de corriger les chiffres des différences de niveaux de prix pour obtenir un revenu par tête réel comparable. Mesuré de la sorte, le revenu national réel disponible par tête au Groenland est supérieur de 13 pour cent au PIB réel par tête, ce qui ne modifie guère la classification générale. Mais la production propre réelle par tête est bien inférieure au PIB par tête.

La répartition des revenus affecte également le niveau de vie. Les inégalités de revenus peuvent être calculées et mesurées de nombreuses façons différentes. Le Tableau 6 présente la répartition des revenus à l'aide des déciles et du coefficient maximum de péréquation. Les déciles indiquent la proportion du revenu global revenant à chaque dixième de la population lorsqu'on classe les apporteurs de revenus en fonction de leurs revenus. Le coefficient de péréquation maximum est le pourcentage du revenu global qui doit être prélevé sur les personnes dont le revenu est supérieur à la moyenne et redistribué à celles dont le revenu est inférieur à la moyenne, de manière à obtenir une répartition égalitaire du revenu global. Sur la période 1979-1993³, la répartition des revenus est devenue plus égalitaire. Elle reste néanmoins plus inégale au Groenland que dans les pays nordiques⁴, bien qu'il semble sensé de présumer que les disparités sont moindres si l'on tient compte de l'économie informelle.

3. Une étude récente (Tjørnlund, 1999) donne à penser que la répartition des revenus a été stable sur la dernière décennie.

4. Étant donné la disparité des données sous-jacentes, les comparaisons des statistiques de répartition des revenus entre différents pays doivent être interprétées avec une grande prudence et n'être utilisées qu'à titre indicatif.

Tableau 6. Parts de revenus en groupes de déciles et pourcentages de péréquation maximum

	Groenland			Danemark	Finlande	Islande	Norvège	Suède
	1979	1983	1993					
1. décile	-0.1	0.0	-0.1	0.5	1.5	1.3	0.2	1.1
2. décile	0.0	1.4	0.9	3.3	3.6	3.3	2.2	3.9
3. décile	0.8	2.4	2.6	4.3	4.8	4.8	4.2	5.6
4. décile	2.5	3.7	4.3	6.1	6.2	6.0	5.8	7.4
5. décile	4.4	5.5	5.8	8.2	8.2	7.2	7.6	8.8
6. décile	6.8	7.6	7.8	9.8	10.0	8.6	9.7	10.0
7. décile	9.8	10.0	10.2	11.5	11.4	10.5	11.7	11.2
8. décile	14.0	13.8	13.8	13.3	13.2	13.0	13.8	12.7
9. décile	21.2	19.5	19.5	15.9	16.7	16.8	16.6	15.0
10. décile	40.7	36.1	35.2	27.3	24.4	28.6	27.8	24.3
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100
Pourcentage de péréquation max.	46.2	37.0	36.5	28.0	26.2	28.8	30.2	23.4

Source: Poppel (1997).

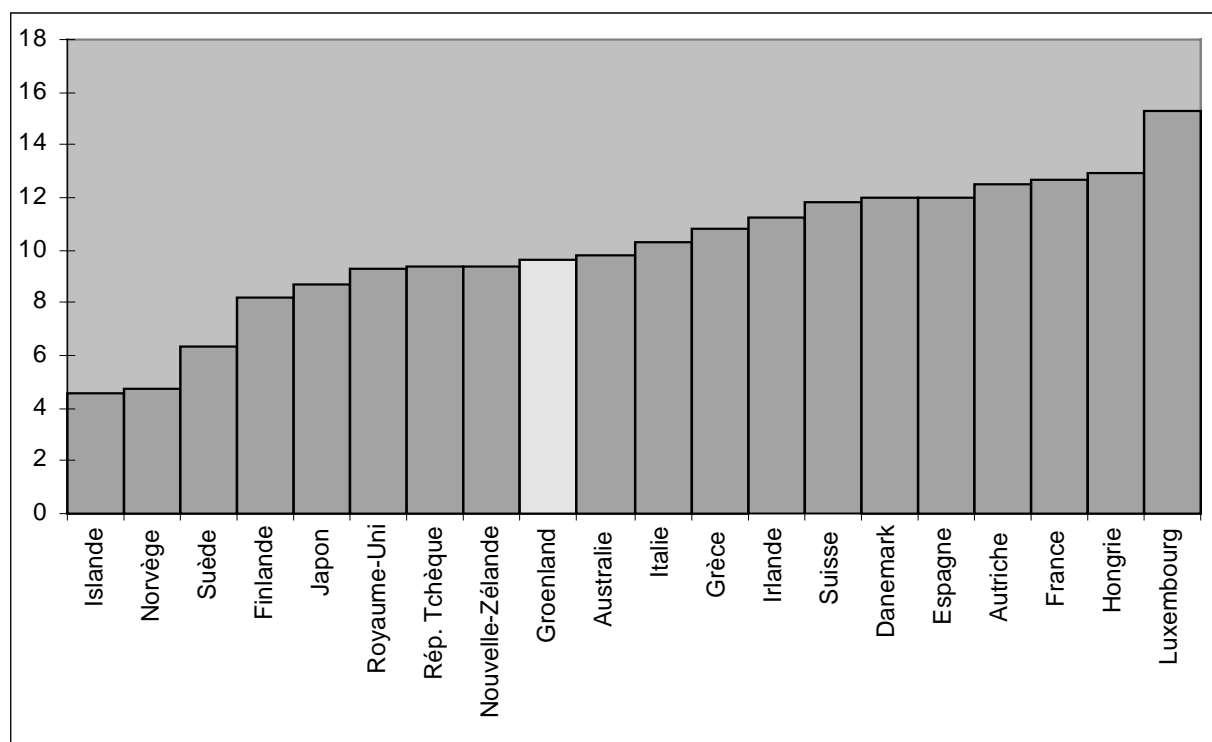
Comme les indicateurs économiques ne fournissent pas un tableau complet des niveaux de vie existant dans un pays, il est pertinent d'inclure certaines mesures plus larges. En dépit du fait qu'au Groenland les sommes consacrées aux dépenses de santé sont importantes, l'espérance de vie à la naissance y est moins élevée que dans les pays de l'OCDE, en particulier pour les hommes (Tableau 7). Une mortalité infantile élevée, de nombreux accidents et suicides (en particulier parmi les hommes jeunes) peuvent expliquer certaines de ces différences.

Il y a quelques années, l'abus d'alcool était un problème majeur de la société groenlandaise. Des progrès considérables ont été réalisés dans ce domaine et la consommation annuelle par tête pour les personnes de plus de 14 ans est tombée de 18.3 litres en 1985 à 12.8 litres en 1997. La consommation d'alcool est aujourd'hui analogue à celle observée dans de nombreux pays de l'OCDE (Figure 2) bien que ce niveau soit peut-être encore trop élevé.

Tableau 7. Espérance de vie à la naissance, 1996

	Femmes	Hommes
Australie	81.1	75.2
Autriche	80.2	73.9
Belgique	81	74.3
Canada	81.5	75.4
République Tchèque	77.2	70.5
Danemark	78	72.8
Finlande	80.5	73
France	82	74.1
Allemagne	79.9	73.6
Grèce	80.4	75.1
Hongrie	74.7	66.6
Islande	80.6	76.2
Irlande	78.5	73.2
Italie	81.3	74.9
Japon	83.6	77
Luxembourg	80	73
Mexique	76.5	70.1
Pays-Bas	80.4	74.7
Nouvelle-Zélande	79.8	74.3
Norvège	81.1	75.4
Pologne	76.8	67.8
Portugal	78.5	71.2
Espagne	81.6	74.4
Suède	81.5	76.5
Suisse	81.9	75.7
Turquie	70.5	65.9
Royaume-Uni	79.3	74.4
États-Unis	79.4	72.7
Moyenne OCDE	79.6	73.3
Groenland	67.8	61

Source : OCDE (1998e) et Statistical Yearbook (1999).

Figure 2. Consommation d'alcool, en litres par tête, 1994

Source : OCDE (1998e) et *Statistical Yearbook* (1999).

Economie informelle

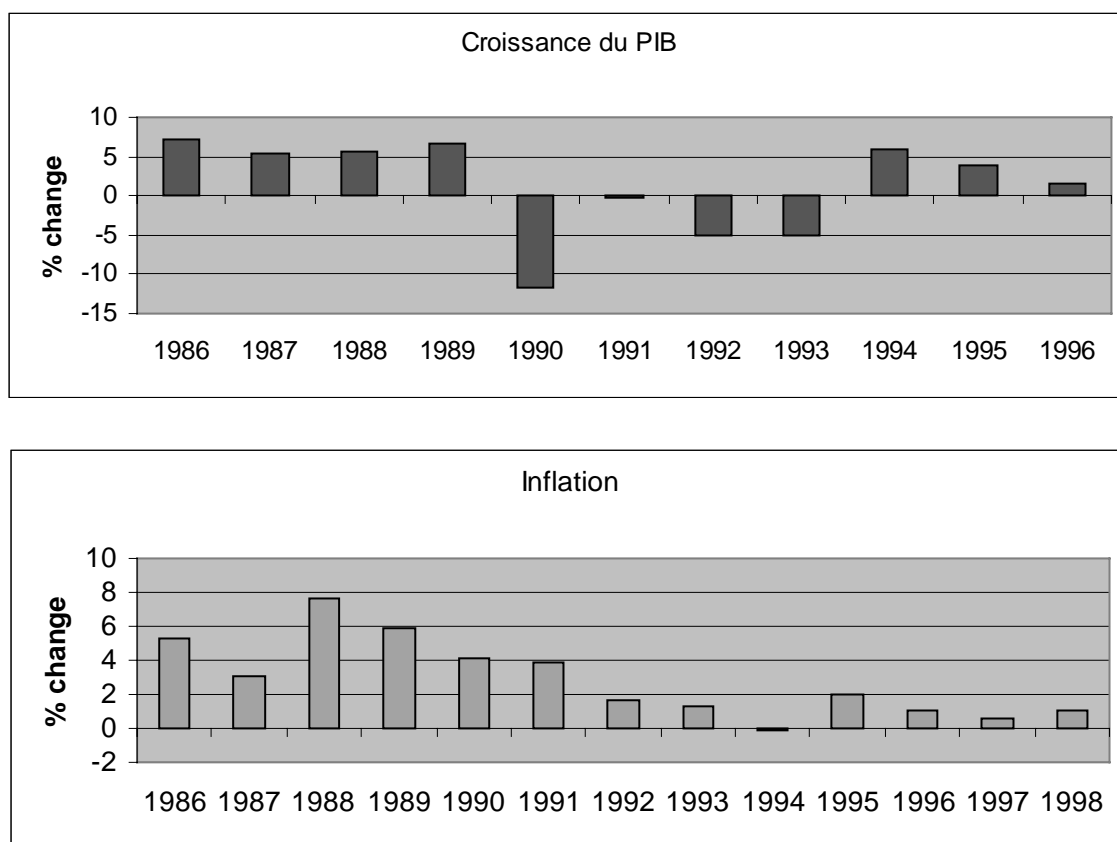
L'économie informelle est, par définition non déclarée et toute estimation de son importance dans l'économie est très incertaine. Une étude effectuée sur la base d'entretiens (Grønlands Statistik, 1994a) donne à penser que les ventes aux particuliers et la consommation des prises personnelles représentent 13 pour cent du revenu total que les familles tirent de la pêche et de la chasse. Cette étude ne couvre toutefois qu'une petite partie de l'économie globale. Quel que soit le chiffre exact, il semble raisonnable de supposer que l'économie informelle représente une composante tout à fait importante de l'économie groenlandaise, en particulier dans les communautés et les régions reculées.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'économie informelle est perçue comme un problème car elle s'accompagne bien souvent d'une évasion fiscale et d'une fraude aux prestations sociales. Cet aspect de fraude est beaucoup moins prédominant au Groenland que dans d'autres pays du fait que les personnes à faible revenu ne sont pas imposables, que les allocations de chômage et les prestations sociales sont très modestes et qu'il n'existe aucune taxe sur la valeur ajoutée. Le faible niveau des prestations doit être replacé dans un contexte de facilité d'accès aux ressources naturelles et on pourrait arguer que le secteur informel constitue une sorte de filet de sécurité atténuant la pauvreté dans les régions reculées.

La situation économique actuelle

Mesurée en termes de variables macro-économiques, la situation économique du Groenland paraît être favorable avec des taux de croissance positifs au cours des deux dernières années et une inflation faible et stable (Figure 3). Comparé à de nombreux pays de l'OCDE, le Groenland s'en sort plutôt bien et peut par exemple aisément se conformer aux critères de Maastricht.

Figure 3. Croissance du PIB et inflation



Source : Grønlands Statistik.

Si l'on ne dispose pas de statistiques complètes sur la balance des paiements, il n'est pas possible de faire des évaluations précises des soldes d'épargne-investissement mais l'épargne privée semble très faible au Groenland. Des indications donnent à penser que l'essentiel de l'épargne est constitué par l'épargne des Danois au Danemark et que l'épargne des Groenlandais est très modeste. Le faible montant des dépôts à vue et des catégories spéciales de dépôts à plus de trois mois dans l'unique banque du Groenland (The Bank of Greenland, 1998) confirme cette impression. En outre, les cotisations de retraite des salariés à employeurs multiples, qui sont négociées dans le cadre du processus de négociations salariales, ne représentent que 1 1/2-4 1/2 pour cent de la masse salariale (cotisations patronales et salariales).

Encadré 3. Couverture et qualité de l'information statistique

En dépit d'améliorations importantes au cours de la dernière décennie, la quantité et la qualité des données statistiques dont on dispose pour le Groenland sont inférieures à celles de la plupart des pays de l'OCDE. En conséquence, l'analyse effectuée dans les chapitres qui suivent est moins étayée par des données qu'elle ne l'est normalement dans les publications de l'OCDE, ce qui a empêché la construction de toute une série de figures et de tableaux standard.

Du point de vue de l'analyse, cela complique les choses. Mais du point de vue du coût, il est financièrement sensé de ne pas produire au Groenland tous les types de statistiques que produisent d'autres pays car la production de données statistiques est un domaine qui se caractérise par des économies d'échelle. Toutefois, étant donné l'intérêt porté au marché du travail au Groenland, intérêt qui se mesure tant par son importance politique que par les sommes dépensées au titre de différents projets de maintien de l'emploi et de création de nouveaux emplois, une meilleure couverture statistique de cette région serait souhaitable. En outre, le fait de disposer de données sur la balance des paiements et d'avoir ainsi une comptabilité nationale complète serait bénéfique à la prise de décisions économiques du point de vue politique et administratif comme du point de vue du secteur privé.

Perspectives à court terme

Les statistiques de la comptabilité nationale sont établies chaque année sur la base des informations relatives aux revenus alors qu'il n'existe des statistiques de comptabilité nationale établies sur la base des chiffres de la production que pour 1992. Il n'est donc pas possible d'avoir un tableau complet de la situation macro-économique. Étant donné l'absence de séries chronologiques des variables macro-économiques, il est très difficile de prévoir le développement économique du Groenland. Au lieu de s'appuyer sur une approche économétrique traditionnelle, les prévisions doivent s'appuyer uniquement sur les indicateurs. Les données les plus récentes sont quelque peu mitigées, certains indicateurs suggérant une stagnation de l'économie et d'autres une croissance honnête.

L'indice des prix pour les crevettes a augmenté de 9 pour cent en 1998 et les quotas ont été relevés, ce qui indique une croissance satisfaisante de ce secteur. Le montant total des importations a été quelque peu aberrant mais corrigé des facteurs extraordinaires, le chiffre des importations du premier semestre est demeuré en gros constant depuis 1995. Le taux de chômage a été également stable depuis 1994, ce qui suggère également une stagnation de l'économie. En revanche, la politique budgétaire de l'année 1998 a stimulé l'activité intérieure. Cet accroissement d'activité est également étayé par les statistiques de l'impôt sur le revenu qui font apparaître une augmentation de 5 pour cent entre 1997 et 1998.

Pour 1999, les quotas de crevettes ont été encore relevés. Étant donné les perspectives atones de reprise de la croissance économique mondiale, il est difficile d'envisager une nouvelle augmentation du prix des crevettes. Le budget de l'exercice 1999 prévoit une contraction modérée de la politique budgétaire. Toutefois, si la tendance récente à l'assouplissement de la politique budgétaire en cours d'exercice (voir Chapitre 3) persiste, on constatera une certaine stimulation de la croissance qui pourrait aboutir à une croissance lente ou modérée en 1999.

Risques possibles

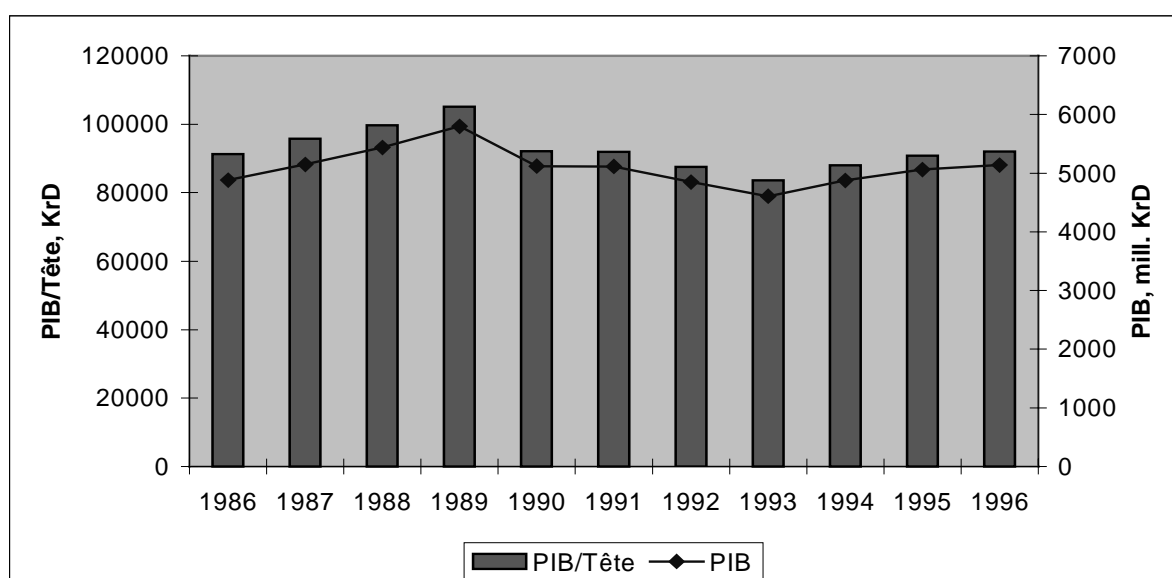
Les principaux risques à court terme concernent le marché du travail. Fin 1998, un nouvel accord salarial prévoyant une augmentation salariale cumulée de 7 pour cent (plus les indemnités) sur trois ans a été signé avec les enseignants et les tensions salariales se sont accumulées dans d'autres domaines du secteur public. Étant donné la prépondérance de ce secteur dans l'économie, cette évolution suscite de sérieuses inquiétudes car elle pourrait aboutir à une reprise de la spirale des salaires et qu'une surchauffe de l'économie ne peut être écartée. Les conséquences d'une telle situation seraient un creusement du déficit budgétaire et une aggravation des symptômes du syndrome néerlandais (niveaux de salaire, de prix et de coûts plus élevés) ce qui aurait pour effet de repousser à une date ultérieure le développement d'un secteur concurrentiel des entreprises.

Étant donné les problèmes de contagion salariale et la difficulté d'attirer et de fidéliser les spécialistes et les personnels clés, le risque de surchauffe n'est pas facile à circonscrire. La nécessité d'augmentations salariales modérées doit être soulignée et l'évolution des salaires doit être étroitement surveillée. Si l'on observe des signes d'accélération des augmentations de salaires, il faut prendre des mesures en vue de contenir la surchauffe. Un durcissement de la politique budgétaire et des initiatives à caractère plus structurel visant à accroître la concurrence devraient être sérieusement envisagés.

Croissance sur le long terme

Une vision à plus long terme de l'évolution de l'économie du Groenland montre qu'en 1996, le PIB réel et le PIB réel par tête⁵ étaient identiques à leur niveau de 1986 (Figure 4). Sur la même période, le PIB moyen dans la zone OCDE a augmenté de 30 pour cent.

Figure 4. PIB réel et PIB réel par tête



Source : Grønlands Statistik.

5. Le revenu national brut disponible a connu une évolution analogue.

Les médiocres performances de l'économie groenlandaise sur les quinze dernières années peuvent dans une large mesure s'expliquer par les facteurs suivants :

- La morue a disparu, les prix des crevettes a connu une tendance à la baisse et les exportations totales ont décliné d'un tiers entre 1989 et 1992 ;
- Au milieu des années 1980, un surinvestissement dans la flotte de pêche a généré un excédent de capacité ;
- Des accords de désarmement des bateaux ont été passés pour réduire l'excédent de capacité ;
- La production de zinc de Maarmorilik a été arrêtée en 1990 ;
- Un processus de consolidation budgétaire a été engagé en 1989 en réaction aux crises de l'emprunt de la fin des années 1980⁶.
- A la fin des années 1980, le secteur de la construction a montré des signes manifestes de surchauffe.

Ces évolutions suscitent diverses inquiétudes. Premièrement, elles démontrent une fois de plus la vulnérabilité de l'économie groenlandaise qui repose essentiellement sur la pêche et les activités du secteur public. Deuxièmement, elles illustrent les problèmes structurels de l'économie dans la mesure où les indices de création d'activités nouvelles dans d'autres secteurs de l'économie sont minimales. Dans une économie suffisamment souple, la libération de ressources dans un secteur aurait créé de nouvelles activités dans d'autres secteurs.

La possibilité de croissance économique qu'offrent les politiques macro-économiques traditionnelles sont très limitées au Groenland comme ailleurs. La politique budgétaire est entravée par un secteur public déjà énorme et la possibilité d'alléger le système fiscal est limitée. L'union monétaire avec le Danemark garantit des taux d'intérêt bas et contribue à une inflation faible et stable. Sans un ancrage de ce type, l'aspect nominal de l'économie risquerait d'être extrêmement fluctuant avec des fluctuations de taux de change aberrantes et une inflation forte et instable. En conséquence, l'éducation et la politique structurelle, avec notamment des réformes du secteur public sont les seules options politiques possibles pour le Groenland.

6. Pour une analyse des crises, voir Westerlund (1988).

3. MODERNISER LE SECTEUR PUBLIC

Les finances publiques

Du fait de la dotation globale que le Groenland reçoit du Danemark, le secteur public est devenu dans ce pays le secteur dominant de l'économie. Il est présent dans de nombreux types d'activités qui, dans la plupart des autres pays, sont du ressort du secteur privé.

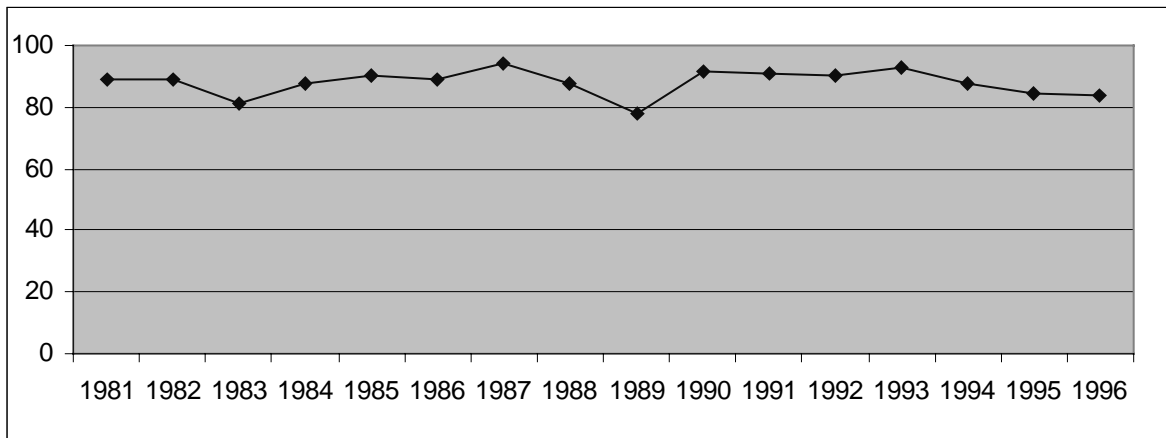
Le gouvernement a réalisé son objectif qui était de réduire le niveau de la dette accumulée à la fin des années 80. A présent, son objectif à moyen terme est d'équilibrer les comptes financiers du gouvernement autonome. Cet objectif est conforme aux objectifs budgétaires de nombreux pays de l'OCDE. Comme le Groenland reçoit une dotation globale annuelle importante, son ambition doit être grande et l'on peut se demander si les excédents dégagés à la fin des années 90 seraient suffisamment élevés pour faire face à une crise économique grave. Étant donné l'objectif à long terme du Groenland qui est de parvenir à une plus grande indépendance économique reposant sur l'exploitation de ses ressources propres et les difficultés importantes auxquelles le pays demeure confronté, une situation budgétaire relativement saine ne doit pas conduire à une certaine complaisance en matière de rigueur budgétaire. En outre, compte tenu du risque d'accélération des augmentations salariales, la rigueur budgétaire est également une mesure très importante à court terme pour enrayer la surchauffe de l'économie.

La taille du secteur public

L'une des principales caractéristiques de l'économie groenlandaise est l'importance du secteur public. Au début des années 80, les dépenses publiques représentaient 90 pour cent du PIB du pays. Du fait de l'accroissement de l'activité économique (principalement de la pêche), ce chiffre a légèrement diminué depuis pour s'établir actuellement à 84 pour cent du PIB (Figure 5), ce qui signifie que le secteur public joue au Groenland un rôle toujours beaucoup plus important que dans la plupart des pays de l'OCDE où les dépenses publiques totales représentent entre 40 et 50 pour cent du PIB.

La part (en pourcentage) de l'emploi public dans l'emploi total représente une autre façon de mesurer l'importance du secteur public et, comme le montre la Figure 6, la situation du Groenland dans ce domaine est remarquable.

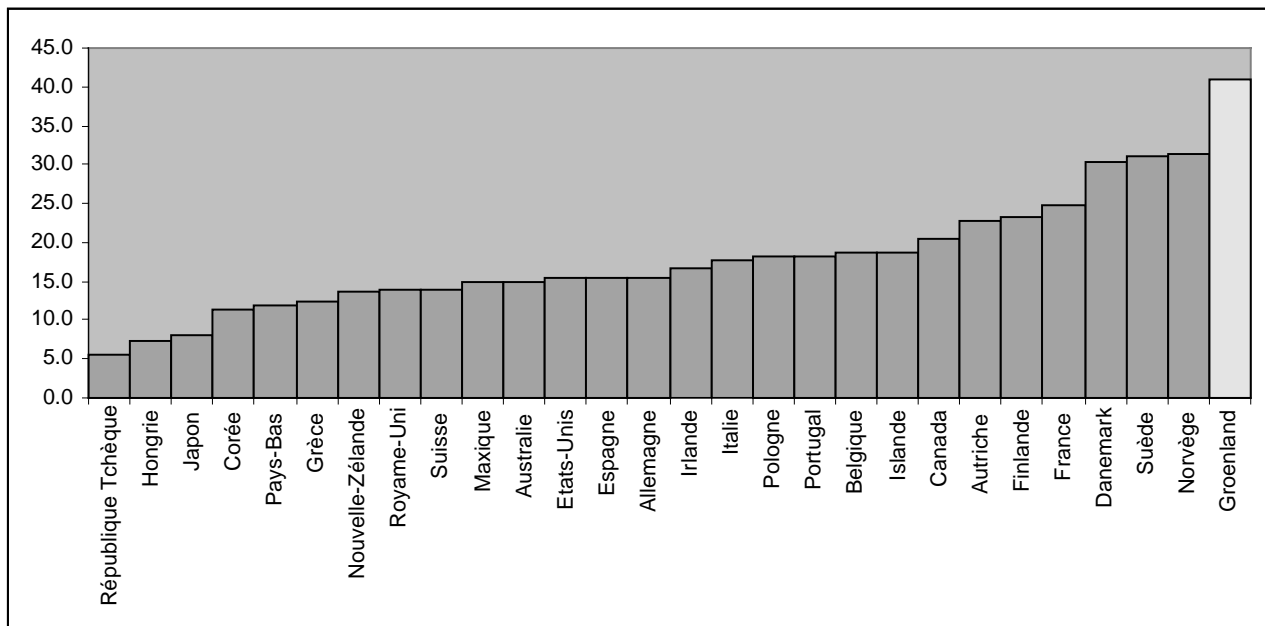
Figure 5. Évolution des dépenses publiques, en pourcentage du PIB



Note : Ventilation des données en 1985 et 1993.

Source : Grønlands Statistik.

Figure 6. Emploi public en pourcentage de l'emploi total, 1996



Source : Secrétariat de l'OCDE et Grønlands Statistik.

Le secteur public intervient en outre dans le secteur des entreprises par sa participation au capital des entreprises publiques (voir Chapitre 4). Ces entreprises emploient plus de 8 000 personnes, ce qui implique qu'au total 18 500 personnes, soit près des trois quarts de l'emploi total, sont employées par le secteur public et par les entreprises publiques. A cela s'ajoute le fait que de nombreuses entreprises privées sont directement dépendantes du secteur public pour l'achat de biens et de services. Dans le secteur de la construction, 84 *pour cent des ventes totales sont effectuées à destination du secteur public* (Grønlands Baseselskab A/S et al., 1996).

Tableau 8. Emploi public total

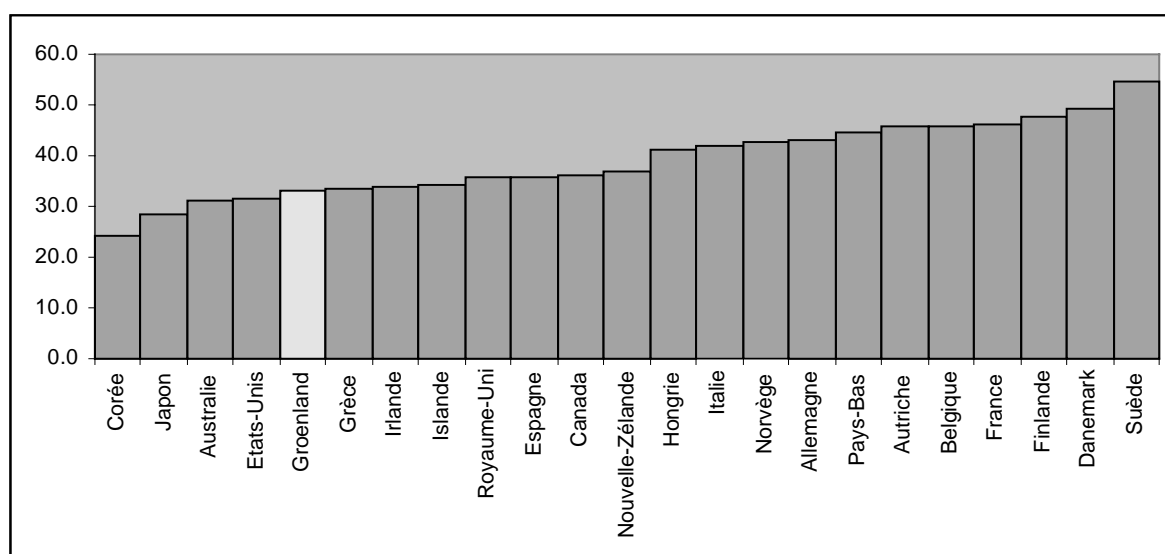
Secteur public	7 950
Infrastructures publiques	2 370
Pêche	2 488
Matières premières	20
Tourisme	60
Autres activités menées en milieu terrestre	5 613
Total de l'emploi public	18 501
<i>En pourcentage de l'emploi total</i>	<i>73.5</i>

Source : Andersen et al. (1998).

Le régime fiscal

Le système de la dotation globale finançant une part considérable des dépenses publiques, la pression fiscale est demeurée très faible au Groenland (Figure 7). Une pression fiscale faible génère moins de distorsions et favorise le développement économique.

Figure 7. Pression fiscale dans les pays de l'OCDE et au Groenland, 1996



Source : Secrétariat de l'OCDE et Statistical Yearbook (1998).

La fiscalité est simple et extrêmement transparente. Le taux de l'impôt sur le revenu est un taux uniforme d'environ 40 pour cent, qui s'échelonne entre 35 et 44 pour cent en fonction du taux des taxes municipales. Dans la mesure où les premiers 40 000 couronnes danoises ne sont pas imposables (les premiers 80 000 dans le cas de couples mariés) et où l'on bénéficie d'un abattement standard de 6 000 couronnes danoises (12 000 couronnes danoises pour les couples mariés), le système intègre un principe de progressivité modérée. Les cotisations sociales sont également très faibles et l'employeur doit affecter 0.8 pour cent de la masse salariale à l'éducation et à la formation.

Le taux de l'impôt sur les sociétés est de 35 pour cent, ce qui est conforme aux niveaux observés dans les pays de l'OCDE. Mais une comparaison directe des taux de l'impôt sur les sociétés doit être traitée avec prudence compte tenu de la grande disparité des règles en matière d'amortissement, par exemple. Au Groenland, ces règles sont très généreuses et permettent la déduction immédiate de toutes les dépenses.

Il n'existe pas de TVA au Groenland et les taxes indirectes sont constituées essentiellement des droits à l'importation prélevés sur un large éventail de biens de consommation, les droits sur les alcools et sur le tabac étant les plus importants. En outre, un droit de fret dit uniforme est prélevé sur tous les transports océaniques de marchandises et fonctionne comme une taxe à l'importation. Le produit de ce droit sert à financer le transport intérieur de passagers et de marchandises à destination des régions reculées.

Les finances publiques

L'absence de contrôles appropriés des dépenses dans les dix premières années du gouvernement autonome a été la raison principale de la forte augmentation des déficits budgétaires qui, en 1987, représentaient près de 10 pour cent du PIB, et du passage d'une situation de non-endettement en 1986 à un montant de dettes publiques à long terme de 1.6 millions de couronnes danoises en 1990. Le relâchement de la politique budgétaire a été dû essentiellement à des investissements excessifs chez Proeks (ultérieurement Royal Greenland). A cela est venu s'ajouter l'effondrement du prix des crevettes, qui a contraint le gouvernement autonome à se lancer sur le marché obligataire international. Entre 1989 et 1997, les comptes ont affiché chaque année des excédents et la dette a été résorbée. Bien que l'on s'attende à un déficit pour 1998, cette performance est tout à fait remarquable et bien supérieure aux résultats obtenus par la plupart des pays de l'OCDE qui sont toujours aux prises avec les déficits et avec un endettement élevé.

Le Tableau 9 illustre, sur une base de comptabilité nationale, la composition des recettes et des dépenses des administrations publiques (gouvernement autonome, municipalités et État danois). Les données ont fait récemment l'objet de révisions drastiques en vue d'une mise en conformité avec le système européen de comptabilité nationale ; elles ne sont donc pas comparables aux données des années précédentes. L'un des changements est un traitement différent des investissements, qui conduit désormais à considérer certaines dépenses comme des transactions financières. L'un des résultats de ce changement technique est l'existence d'excédents publics importants dans les comptes nationaux.

D'un point de vue politique, la trésorerie du gouvernement autonome (*Landskassen*) est plus intéressante dans la mesure où le gouvernement autonome prend principalement des mesures discrétionnaires et où il peut, si nécessaire, emprunter sur les marchés financiers internationaux. De plus, dans les comptes de trésorerie, toutes les dépenses sont incluses dans la mesure où elles doivent être financées. Les excédents de trésorerie inférieurs (Tableau 10) aux excédents des dépenses publiques sont dus aux excédents des municipalités et à un traitement différent des dépenses d'équipement. Le budget de l'exercice 1999 a été approuvé en novembre 1998. En conséquence, le budget du gouvernement autonome devrait être équilibré en 1999, bien qu'un tel résultat impose des mesures complémentaires. En valeur nominale, les dépenses courantes ont augmenté beaucoup plus que les autres postes du budget, notamment que les recettes, sur la période 1993-1999 et avec une augmentation nominale de près de 10 pour cent (ou

une augmentation réelle de 6 pour cent) la tendance à l'augmentation des dépenses courantes s'est accélérée en 1998. Ce phénomène engendre quelque inquiétude ; en effet, le rendement à long terme des dépenses courantes est normalement très faible et toute augmentation de ces dépenses tend à être permanente, ce qui accroît le rôle du secteur public dans l'économie. En revanche, sur la période 1993-1999, les dépenses d'investissement sont demeurées largement inchangées en valeur nominale (en valeur réelle elles ont diminué). Dans la mesure où les investissements neufs augmentent le potentiel économique, où les réinvestissements permettent de maintenir les équipements existants et où les activités d'investissement sont relativement faciles à réduire, si nécessaire, les investissements devraient en règle générale, être prioritaires par rapport aux dépenses courantes.

Tableau 9. Recettes et dépenses des administrations publiques, 1994-1997

Millions de KrD	1994	1995	1996	1997
Taxes indirectes	609	544	603	604
Impôts directs	1 529	1 601	1 696	1 827
Dotations globales	2 426	2 398	2 480	2 571
Financements en provenance de l'Etat danois	533	566	574	600
Paiements en provenance de l'UE	274	282	274	287
Recettes autres que fiscales (produits financiers, etc.)	784	770	691	648
Total des recettes	6 155	6 161	6 318	6 537
Consommation publique	3 547	3 646	3 740	3 907
Subventions	500	532	549	584
Transferts	1 051	1 007	1 030	1 037
Produits financiers	107	138	86	56
Dépenses d'équipement	392	377	413	403
Total des dépenses	5 597	5 700	5 818	5 987
Excédent du budget du secteur public	558	461	500	550

Source: Grønlands Statistik (1999).

Tableau 10. Résultats de trésorerie, 1993-1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Progression nominale (%) 1993-1999
Recettes	4 041	4 015	3 953	4 063	4 178	4 325	4 423	9.5
Dépenses courantes	3 165	3 251	3 316	3 380	3 492	3 784	3 853	21.7
Investissements	629	584	595	545	637	698	627	-0.3
Prêts	54	-139	-6	-390	-40	16	-57	-205.6
Éléments extraordinaires				26				
Résultat courant des prêts et investissements	193	319	48	502	89	-173	0	

Note : Les chiffres de la période 1998-1999 sont des estimations budgétaires.

Source : Comptes et budgets du gouvernement autonome.

Au Groenland, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le vieillissement de la population pèsera sur les budgets publics. En 2008, la population totale ne sera que légèrement supérieure à la population actuelle mais la pyramide des âges devrait avoir changé. Le nombre des jeunes (17-24 ans) et le nombre des personnes âgées (60 ans et plus) auront augmenté respectivement de 25 pour cent et de 31 pour cent, tandis que la population en âge de travailler (25-59 ans) aura diminué de 6 pour cent (Tableau 11). La pression s'exerçant au niveau des dépenses résultera d'une augmentation du coût des retraites, des soins de santé et des soins aux personnes âgées ainsi que des coûts liés à l'éducation. La diminution de la population active réduira les recettes fiscales. La décision prise par le Parlement à l'automne 1998 de porter de 60 à 63 ans l'âge officiel de départ en retraite à partir de l'an 2000, doit être considérée dans ce contexte. Elle doit donc être saluée car elle diminuera les pressions exercées sur le budget et sur le marché du travail par le vieillissement de la population. On peut toutefois se demander si la mesure sera suffisante pour parer à toutes les conséquences du vieillissement ; des mesures complémentaires pourraient être nécessaires. Aujourd'hui la pression exercée en vue de dépenses est d'ores et déjà importante dans le secteur de la santé. Une étude récente (Grønlands Hjemmestyre, 1999) a estimé qu'un doublement des dépenses de santé pourrait être nécessaire si le Groenland veut atteindre en matière de santé le niveau du Danemark (au Groenland, les dépenses de santé représentent 9 pour cent du PIB contre 8 pour cent en moyenne dans la zone de l'OCDE).

Tableau 11. Évolution démographique sur la période 1998-2008

Age	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% de progression
0-5	6 420	6 384	6 336	6 315	6 306	6 329	6 297	6 186	6 091	6 023	5 983	-6.8
6-16	10 688	10 822	10 929	11 056	11 105	11 034	11 049	11 113	11 051	10 963	10 843	1.5
17-24	5 243	5 379	5 575	5 643	5 724	5 856	5 975	6 037	6 298	6 426	6 561	25.1
25-59	29 409	29 312	29 165	28 943	28 807	28 588	28 391	28 222	27 973	27 825	27 745	-5.7
60 et plus	4 316	4 382	4 438	4 608	4 714	4 920	5 056	5 232	5 393	5 560	5 663	31.2
Total	56 076	56 279	56 443	56 565	56 656	56 727	56 768	56 790	56 806	56 797	56 795	1.3

Source: Statistical Yearbook (1999).

La nécessité d'une orientation à moyen terme de la politique budgétaire

Si à un moment donné, le Groenland veut être en mesure de financer son secteur public sur ses ressources propres, il doit à la fois accroître sa production propre et limiter le rôle de son secteur public. Ces deux objectifs ne peuvent être atteints du jour au lendemain et supposent la mise en œuvre d'une stratégie cohérente à moyen terme. Cette stratégie ne doit pas se limiter à la politique budgétaire en soi, mais englober l'ensemble de la structure économique. Une telle orientation serait conforme aux tendances observées dans de nombreux pays de l'OCDE où les considérations à moyen terme jouent un rôle plus important encore.

De par sa nature même, la taille du secteur public est un choix politique. Mais, d'un point de vue économique, un secteur public important implique un risque de voir les activités publiques évincer les activités privées, notamment les entreprises qui n'existent pas encore, et un risque important de concurrence déloyale car les entreprises publiques ont une contrainte budgétaire moindre. Un autre

problème fondamental qui se pose dans une économie dominée par le secteur public est une faible pression concurrentielle qui aboutit à une utilisation inefficace des ressources. De plus, la taille de l'économie étant réduite, la prédominance du secteur public renforce en soi les déséconomies d'échelle dans le secteur privé. Le rôle du secteur privé est donc devenu très limité et le risque d'un secteur privé trop petit pour atteindre la masse critique nécessaire à son expansion à long terme, pourrait exister. Dans de nombreux pays en transition, il peut être justifié de financer les projets d'investissement par des déficits budgétaires et d'accroître ainsi le potentiel à long terme des économies. Mais au Groenland, la situation est très différente du fait de la dotation annuelle globale importante que reçoit le gouvernement autonome, et il devrait être possible de maintenir des situations budgétaires saines même en «forçant» le développement économique.

L'importance de mettre davantage l'accent sur les décisions politiques à long terme est bien comprise au Groenland où, par exemple, des projections à moyen terme sont présentées en même temps que le budget. Néanmoins, les projets à caractère régional étroit et/ou les problèmes à court terme absorbent bien souvent une grande partie du temps de débat au Parlement. La décision prise à l'automne dernier de faire du Groenland une circonscription électorale unique, ce qui signifie que les membres du Parlement ne représentent plus une communauté locale spécifique, pourrait accroître l'orientation sur le long terme du débat politique.

Outre le fait qu'elle améliorerait l'équilibre budgétaire à court terme, une stratégie à moyen terme de réduction du rôle du secteur public dans l'économie semble s'imposer pour plusieurs raisons :

- Les dettes doivent être remboursées à une date ultérieure et la stratégie qui consiste à accumuler les dettes en espérant que la croissance future facilitera le remboursement de l'addition est très risquée. L'expérience du Groenland entre la fin des années 80 et le début des années 90 démontre clairement combien il est difficile de contrôler l'émergence d'une spirale de la dette et la masse d'efforts qu'impliquera dans les années suivantes le paiement des intérêts.
- Au Groenland, le secteur public est d'ores et déjà beaucoup plus important que dans d'autres pays et le risque de voir l'activité publique évincer l'activité privée est grand.
- La dotation globale pourrait être réduite dans l'avenir, voire disparaître totalement.
- Tant que l'économie du Groenland dépendra d'un petit nombre de ressources et de secteurs, elle sera vulnérable et il sera très important de prévoir une marge de manœuvre budgétaire pour atténuer certains effets négatifs de chocs extérieurs imprévus.
- Dans une économie de marché concurrentielle, le régime des prix assure une utilisation efficace des ressources. Un tel mécanisme n'existe pas dans la fourniture de biens et de services publics, ce qui laisse à penser que les ressources ne sont pas exploitées de manière efficace.
- Comme la plupart des pays, le Groenland est confronté au vieillissement de sa population et doit se préparer aux changements que ce phénomène induira.

Améliorer la situation budgétaire

En complément d'une orientation à plus long terme de la politique, une procédure budgétaire efficace pour éviter un dérapage du budget et des dépenses est un outil important pour éviter une dérive des dépenses et une croissance continue du secteur public. Plusieurs pays de l'OCDE ont reconnu que leur cycle budgétaire annuel souffre d'une prise de décisions ponctuelle et parcellaire et que des structures de décision insuffisantes peuvent conduire les autorités à perdre de vue les implications à long terme des décisions budgétaires. L'établissement de prévisions et de plans pluriannuels aide à la prise de décisions ; elle est devenue un outil important de gestion du cycle budgétaire. Son principal objectif est en règle générale d'accroître la discipline budgétaire de façon plus stratégique en fixant les objectifs globaux de la politique budgétaire, en montrant les coûts minimaux de la poursuite des politiques existantes et en mettant en lumière, dans les budgets suivants, les implications des décisions sur le budget annuel global.

Au Groenland, l'année budgétaire suit l'année civile et le budget annuel est présenté au Parlement du gouvernement autonome en septembre qui doit l'approuver avant le 1er novembre. En cours d'exercice, le budget est ajusté au printemps et à l'automne au vu des résultats de deux collectifs budgétaires. De plus, la Commission du Budget discute continuellement, dans le cadre de ses travaux quotidiens, des propositions de budget présentées en cours d'année. Comme le montre le Tableau 12, les dépenses courantes ont augmenté après chaque série de discussions, en particulier ces dernières années, ce qui montre bien l'existence d'un problème systémique dans la procédure. Avec chaque collectif budgétaire de nouvelles propositions de dépenses (et de nouvelles mesures de financement) sont discutées. L'une des conséquences de cette procédure est d'inciter les différents ministères à présenter les propositions de moindre priorité à un stade précoce du processus. Durant l'année, les questions plus prioritaires et présentant un intérêt politique général pourraient être présentées et vraisemblablement approuvées sans qu'il soit nécessaire de réduire les postes de dépenses déjà décidés. A un stade tardif de l'exercice budgétaire, il est plus difficile de trouver les compressions budgétaires ou d'autres solutions pour financer les dépenses nouvelles.

Tableau 12. Dépenses courantes

(en millions de KrD)

	Projet de budget	Budget	Collectif budgétaire I	Collectif budgétaire II	Compte	% augmen- tation
1993	3 110	3 135	3 177	3 188	3 165	1.8
1994	3 214	3 227	3 226	3 294	3 251	1.2
1995	3 307	3 303	3 302	3 315	3 316	0.3
1996	3 307	3 305	3 321	3 350	3 380	2.2
1997	3 364	3 409	3 435	3 465	3 492	3.8
1998	3 672	3 667	3 718	3 784		3.1

Source : Projets de budget et comptes.

Il existe plusieurs façons d'améliorer la procédure budgétaire et de renforcer l'orientation politique à long terme :

- Un seul collectif budgétaire à approuver après l'expiration de l'exercice budgétaire imposerait à tous les ministres concernés de soumettre toutes leurs propositions à un stade précoce du cycle budgétaire. De plus, cela laisserait le champ libre à une vaste discussion politique des priorités dans le cas où les considérations à plus long terme peuvent jouer un rôle plus important.
- Étant donné le montant très élevé des dépenses publiques, on pourrait envisager une réduction du budget afin de motiver des augmentations de productivité. Celle-ci devrait avoir un horizon de deux à quatre ans par exemple pour permettre de prendre en compte les changements et d'avoir une certaine flexibilité. Cette initiative augmenterait la pression exercée sur tous les ministères, établirait clairement l'urgence d'une plus grande discipline budgétaire et en même temps donnerait la possibilité d'établir un ordre des priorités politiques entre les fonds libérés. Étant donné la nécessité pressante d'établir de nouvelles priorités, cette initiative pourrait ménager une certaine marge de manœuvre. Il faudrait en outre analyser le compte budgétaire de chaque ministère et étudier avec soin si l'ordre des priorités pourrait être modifié à moyen terme.
- Le système budgétaire repose sur des plafonds de dépenses, ce qui implique que toute nouvelle proposition de dépenses doit être intégralement financée par une diminution des dépenses sur d'autres postes du budget, soit à l'intérieur du budget propre du ministère, soit à l'intérieur du plafond général de dépenses. Toutefois, pour qu'un tel système fonctionne de manière efficace, il faut que les plafonds soient décidés après une discussion politique approfondie, qu'ils soient appuyés par un engagement politique fort et effectivement cautionnés par des fonctionnaires de haut niveau. En outre, les dépassements de budget ne devraient pas être admis et si des dépassements se produisent néanmoins, cela devrait porter à conséquences.
- Afin de laisser au Parlement davantage de temps pour débattre des questions essentielles et touchant le long terme, il faudrait envisager de donner plus de responsabilités à la commission budgétaire du Parlement en la rendant davantage comptable des décisions à portée restreinte ou concernant le court terme.
- Pour renforcer les priorités à long terme, le Parlement devrait envisager d'engager un débat politique sur la manière dont la dotation globale devrait être dépensée (par exemple, pour l'éducation, les infrastructures et autres postes d'utilisation à long terme) et quelles sortes d'activités publiques devraient être financées par l'impôt.
- L'avis du ministère des Finances devrait être présenté avec chaque nouveau poste du budget ainsi qu'avec les nouvelles propositions. En outre, les conséquences financières à long terme pour le budget de chaque nouvelle proposition devraient être exposées.
- Lorsqu'un nouveau budget est présenté, il devrait être complété par des évaluations de la manière dont les objectifs énoncés dans les budgets antérieurs seront atteints et l'on devrait procéder à des revues régulières des dépenses. A titre d'exemple, on pourrait analyser les objectifs de productivité dans le secteur de la santé et les effets des subventions accordées aux entreprises d'État.

- Pour améliorer la transparence et la cohérence du projet de budget, le ministère des Finances devrait envisager de publier lors de sa présentation, les hypothèses sur lesquelles il repose et d'établir le budget et les projections à moyen terme sur la base d'un modèle macro-économique simple. Ce modèle n'a pas besoin d'être un modèle économétrique complexe ; il pourrait être construit sans complication sur une fiche de normalisation sur la base des postes de la comptabilité nationale et de quelques règles économiques empiriques. L'introduction d'un tel modèle aurait également pour effet d'accroître la crédibilité et l'utilité des projections à moyen terme et faciliterait l'identification des risques fiscaux.
- Pour que la discussion sur les mesures à prendre soit la plus ciblée possible, il faudrait clairement distinguer les engagements existants des nouvelles politiques.

Sélection de quelques postes du budget

Les sections qui suivent discutent plus en détail de certains postes du budget ayant au Groenland un caractère quelque peu différent de celui qu'ils ont dans d'autres pays.

Subventions

Pour maintenir l'emploi, principalement dans les régions reculées, le gouvernement autonome accorde des subventions directes au secteur des entreprises. Ces subventions peuvent prendre la forme de paiements directs ou d'une aide financière aux entreprises ou encore de déficits dans les entreprises publiques. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les subventions représentent 1 à 3 pour cent du PIB, alors qu'au Groenland, elles représentent près de 8 pour cent du PIB et englobent des paiements au profit de diverses activités.

Outre l'aide directe explicitement incluse dans le budget, plusieurs subventions indirectes et un traitement favorable de certaines entreprises faussent la structure des prix et des coûts :

- Le système de prix uniformes implique un subventionnement croisé de l'ordre de 135 millions de couronnes danoises (*Rapport til Landdstyret om reform af ensprissystemet*, 1997).
- Certains secteurs (notamment la pêche) paient leur eau et leur électricité à un prix bien inférieur à celui payé par d'autres secteurs et par les ménages. Cette aide indirecte est évaluée à environ 75 millions de couronnes danoises. En outre, le secteur de la pêche est exonéré du versement de la contribution sociale (AEB).
- Le gouvernement autonome garantit les prêts de toute une série d'entreprises afin de réduire le coût de leurs emprunts. A fin 1998, le total des garanties de prêts s'élevait à 883 millions de KrD, soit environ 11 pour cent du PIB.
- Les entreprises publiques bénéficient du fait que les marchés financiers s'attendent vraisemblablement à ce que le gouvernement se porte caution des entreprises en cas de crise. Les coûts d'emprunt des entreprises sont donc inférieurs à ce qu'ils seraient en l'absence d'une telle caution et inférieurs aux coûts d'emprunt de leurs concurrents potentiels.
- Dans les entreprises dont le capital est détenu par le gouvernement autonome, les déficits ou les rendements inférieurs aux taux du marché sont chose courante.

- Les quotas individuels et cessibles de poissons sont alloués aux pêcheurs et/ou aux entreprises en activité. D'un point de vue économique, cela signifie que l'on donne à un groupe sélectionné de personnes et d'entreprises le libre accès à une ressource publique même si l'imposition d'un droit spécial frappe les crevettes qui ne sont pas traitées à terre (voir Chapitre 6).

S'il est difficile d'évaluer avec précision la valeur totale de certains des éléments mentionnés ci-dessus, on ne peut guère masquer le fait que des pans importants de l'économie reçoivent des aides directes et indirectes massives. Le coût total pour la collectivité du subventionnement de nombreuses activités économiques n'inclut pas uniquement les coûts directs et indirects énumérés ci-dessus, mais également les coûts induits par les distorsions générées plus largement au niveau de l'économie (par exemple, capacité excédentaire des secteurs subventionnés et manque de développement d'entreprises nouvelles).

Le taux élevé de rotation du personnel

Engager de nouveaux employés est une opération coûteuse du fait des coûts de recrutement et d'apprentissage et du défaut de continuité du service. Cette constatation s'applique à des degrés divers aux administrations et aux entreprises de tous les pays, et c'est là une facette normale d'une économie de marché. Mais au Groenland, ces coûts sont apparemment particulièrement élevés :

- Les coûts de recrutement sont élevés du fait que le gouvernement autonome doit loger provisoirement les personnes recrutées en attendant qu'elles aient trouvé un appartement. Il peut les loger soit dans un logement vacant, soit à l'hôtel. Or, certaines personnes restent plusieurs mois à l'hôtel, ce qui coûte très cher, compte tenu du niveau des prix au Groenland. Les autorités doivent en outre prendre à leur charge les frais de déménagement.
- Étant donné que le marché groenlandais du travail est marginal par rapport au marché danois, il est difficile d'attirer des candidats ayant une expérience professionnelle, en particulier lorsque la situation est tendue sur le marché danois du travail. Ce sont plutôt des jeunes sans expérience professionnelle ou ayant une expérience très limitée que l'on engage. Il en résulte donc des coûts d'apprentissage plus élevés et une continuité moindre du travail⁷.
- Ces coûts sont exacerbés par un taux élevé de rotation du personnel.

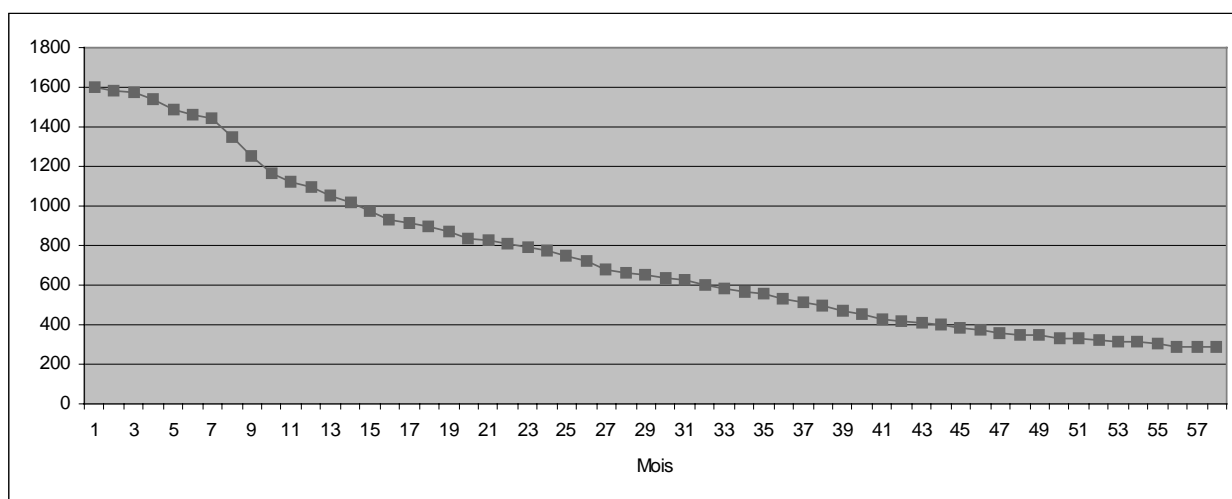
La Figure 8 montre les flux de personnes ayant immigré au Groenland en 1993. On peut constater qu'au bout de deux ans, moins de la moitié et au bout de trois ans, moins d'un tiers du groupe vit encore au Groenland, ce qui traduit un taux de rotation très élevé. On a estimé à environ 5 pour cent du PIB (Paldam, 1994) le coût annuel total résultant de ce taux de rotation élevé. Cette estimation est incertaine et il pourrait s'agir d'une estimation haute mais elle donne une idée de l'ampleur du problème⁸.

7. On pourrait expliquer le nombre important de fonctionnaires travaillant dans l'administration du gouvernement autonome par la volonté de compenser le manque d'expérience.

8. Les entreprises privées ont la possibilité de payer des salaires élevés pour attirer à elles les candidats hautement qualifiés.

La solution à long terme serait de disposer d'une main-d'œuvre ayant un bon niveau d'études et résidant (de façon quasi-permanente) au Groenland. A court terme, il pourrait être nécessaire d'attirer les candidats hautement qualifiés par un système de primes puis de les inciter à travailler durablement dans l'administration. Cette prime pourrait prendre la forme d'une rémunération versée après 3, 5 ou 10 années d'ancienneté ou d'une augmentation de salaire accordée après quelques années de travail au Groenland⁹. On peut toutefois envisager de nombreux modèles différents et l'économie potentielle qui en résulterait pour les finances publiques est telle qu'elle compenserait les problèmes de désignation. Une autre possibilité consiste à s'en remettre davantage aux consultants recrutés pour résoudre des problèmes de courte durée définis avec précision. Pour qu'une telle stratégie soit payante, une planification et une gestion très précises sont indispensables.

Figure 8. Flux de personnes ayant immigré au Groenland en 1993



Source : Grønlands Statistik.

Coûts administratifs

Au Groenland, les coûts administratifs constituent un poste relativement important du budget et le gouvernement autonome n'a apparemment pas réussi à les maintenir à un niveau bas, si l'on tient compte du fait par exemple que le pays n'a pas de service militaire et pas de services diplomatiques propres. Cela peut s'expliquer par plusieurs raisons :

1. Les déséconomies d'échelle

Les services administratifs sont, par nature, créés pour administrer des quantités importantes de questions pratiquement identiques. Par conséquent, dans les petits pays, les coûts par unité produite dans l'administration sont élevés.

9. Dans une mesure limitée, un tel système est déjà en place pour certains postes.

2. Une structure administrative excessivement fragmentée.

Avec 18 municipalités, le nombre des habitants par municipalité est très faible, ce qui accroît les déséconomies d'échelle et alourdit la facture globale des coûts administratifs.

3. Un grand nombre d'hommes politiques

Les petits pays démocratiques tendent à avoir un nombre d'hommes politiques relativement élevé par rapport aux grands pays. Et ce grand nombre d'hommes politiques entraînera un nombre élevé de fonctionnaires et des coûts administratifs importants. Au Groenland, le nombre des hommes politiques (le terme désigne ici les hommes politiques élus au Parlement et dans les conseils municipaux) est de 3.6 pour 1 000 habitants alors qu'au Danemark, il est de 1.0. La détermination du nombre des hommes politiques est un problème purement politique (certains pourraient soutenir qu'un grand nombre d'hommes politiques et un niveau élevé de représentation des différents intérêts sont essentiels à une société démocratique) mais elle peut expliquer dans une certaine mesure le montant élevé des coûts administratifs.

4. Un taux élevé de rotation des fonctionnaires

Voir la section précédente sur le taux élevé de rotation du personnel.

5. Le coût du logement.

L'administration d'un grand nombre de logements publics est un coût qui n'apparaît pas dans le budget de nombreux autres pays où le marché du logement est dominé par le secteur privé.

6. Les frais de déplacement

Les frais de déplacement sont élevés au Groenland, en raison de l'importance des distances intérieures et des distances entre le Groenland et le Danemark (coût élevé des tarifs aériens). Selon les indications dont on dispose, la très grande majorité des passagers de Greenland Air sont des fonctionnaires ou des hommes d'affaires n'ayant pas payé leur billet sur leurs propres deniers.

7. Le bilinguisme

Le bilinguisme au sein de l'administration et du Parlement engendre des coûts supplémentaires (de traduction et d'interprétation) et ralentit le travail.

Il n'est pas possible de jouer sur certains des facteurs mentionnés ci-dessus (par exemple, la situation géographique et la taille du pays) et la structure politique de la société pose un problème politique très délicat. Mais certaines des réformes discutées dans les chapitres qui suivent auront des effets bénéfiques sur les coûts administratifs : ainsi, une réforme du système de prix uniformes devrait diminuer les coûts de déplacement, la réforme du marché du logement et un taux de rotation moindre des travailleurs temporaires danois diminueront le coût du logement temporaire des nouveaux employés de la fonction publique.

La dotation globale

De tout temps, le gouvernement danois a financé un grand nombre d'activités au Groenland. Au fur et à mesure que le nombre des secteurs transférés au gouvernement autonome a augmenté, le financement de ces activités a diminué. A la place, le gouvernement autonome reçoit une dotation globale correspondant à la valeur des activités à l'époque où elles ont été transférées au gouvernement autonome. Cette dotation globale est un montant forfaitaire qui n'a pas d'application spécifique. Le gouvernement autonome est donc virtuellement libre de déterminer l'ordre de priorité des dépenses financées sur ces

fonds. Les dotations globales sont fixées pour des périodes de trois ans. En 1998, la dotation globale annuelle s'est élevée à 2.6 milliards de couronnes danoises. Et comme, en outre, l'État danois finance pour 0.5 milliard de couronnes danoises d'activités au Groenland, le montant total des transferts s'établit à 3.1 milliards de couronnes danoises, soit 0.5 milliard de dollars¹⁰. Exprimé par tête, le montant total des transferts est équivalent à 55 000 couronnes danoises, soit près de 8 500 dollars. Ces dernières années, les dotations globales ont été constantes en valeur réelle.

La dotation globale annuelle influence l'économie du Groenland par des biais divers dont les plus importants sont les suivants :

- Elle assure un revenu national brut disponible bien supérieur à la production propre du pays et par conséquent un niveau de vie supérieur à ce qu'il serait sans cette dotation.
- La dotation globale est un facteur de stabilisation de l'économie. Sans elle, les fluctuations cycliques seraient beaucoup plus importantes.
- La dotation globale permet au secteur public de jouer un rôle dominant dans l'économie.
- L'économie est affectée par une sorte de syndrome néerlandais.

Il est très difficile d'estimer comment l'économie aurait évolué sans les dotations globales. Mais ce que l'on peut dire avec certitude c'est que le niveau du développement économique et les niveaux de vie auraient été bien inférieurs. Il faut se souvenir que si le Groenland est aujourd'hui un pays très développé à bien des égards, malgré la persistance de grandes disparités, le développement économique du pays a commencé il y a moins de cinquante ans.

L'objectif politique à long terme du Groenland et du Danemark est de faire en sorte que l'économie du Groenland devienne plus indépendante et qu'elle repose sur l'exploitation des ressources propres du pays. Pour réaliser cet objectif, il faut développer le secteur privé, ce qui doit être possible compte tenu des énormes potentiels de développement économique du pays. Mais, pour tirer pleinement profit de ces potentiels, une amélioration de la structure économique et des conditions du cadre de travail dans le secteur des entreprises est nécessaire. Pour y parvenir, il faut entreprendre une stratégie globale de réforme renforçant le rôle du secteur privé et réduisant celui du secteur public. Une population active plus instruite, une orientation accrue vers le marché, un climat plus propice à l'esprit d'entreprise et un système de formation des salaires reflétant les conditions économiques du Groenland sont quelques uns des éléments plus concrets d'une telle stratégie. Ces questions sont traitées plus en détail dans les chapitres qui suivent.

10. En plus de la dotation globale que lui verse le Danemark, le Groenland vend chaque année à l'UE pour 300 millions de couronnes danoises de droits de pêche (voir Chapitre 6). D'un point de vue économique, il s'agit d'un autre revenu non produit.

4. UNE ÉCONOMIE FONCTIONNANT MIEUX

Ni l'emploi total ni la production globale d'un pays ne sont des caractéristiques exogènes ou des données en elles-mêmes. Tous deux sont façonnés par la structure de l'économie et par son mode d'organisation. Une plus grande prospérité et un emploi accru supposent donc des efforts continus pour améliorer le fonctionnement de l'économie.

Les réformes structurelles : généralités

Les réformes structurelles améliorent le potentiel de l'économie et peuvent, à moyen terme, augmenter l'emploi et la production dans le domaine concerné. Elles peuvent également avoir des effets économiques plus larges : à titre d'exemple, un niveau d'emploi plus élevé peut se traduire par un accroissement des revenus du secteur privé, contribuer à augmenter la base imposable et réduire la nécessité d'une implication des pouvoirs publics dans l'économie. On peut s'attendre à ce que ces gains augmentent encore le potentiel de production et le niveau d'emploi. La nécessité de procéder à des réformes structurelles figure depuis de nombreuses années parmi les priorités de l'OCDE. L'un des principaux messages peut être résumé de la manière suivante :

“Dans toutes les régions de l'OCDE, la réforme structurelle est devenue de plus en plus nécessaire pour faire face aux problèmes posés par une faible croissance de la production et de la productivité et des taux de chômage inacceptables. La politique macroéconomique n'a permis de traiter ces problèmes que de façon imparfaite et, dans bien des cas, la marge de manœuvre des autorités a été limitée par les excès passés ou par des considérations d'ordre politique. Des réformes structurelles bien conçues et bien mises en œuvre dans toute une gamme de domaines peuvent avoir des effets positifs sensibles sur la croissance et l'emploi.”

Perspectives Économiques de l'OCDE, No. 59 (OCDE, 1996a).

Mais la mise en œuvre d'une réforme structurelle implique à court terme un certain nombre de handicaps ou de coûts intrinsèques qui expliquent dans une large mesure pourquoi la mise en œuvre des réformes est souvent lente. Au Groenland comme ailleurs, il est très important d'avoir ces points présents à l'esprit lorsqu'on discute d'un calendrier de réformes :

- Les coûts d'ajustement sont souvent supportés au sein de la société par des groupes plutôt étroits et homogènes qui sont déjà organisés et fortement incités à s'opposer aux réformes structurelles.
- Les avantages sont souvent disséminés de façon large mais clairsemée, ce qui diminue l'incitation à faire pression en faveur des réformes.
- Les gains qui en résulteront seront pour partie des créations d'entreprises et d'emplois qui n'existent pas encore ; par conséquent, avant la réforme, il n'existe pas de groupe d'intérêts.

- L'incertitude relative aux coûts d'ajustement relativement importants pour les perdants est souvent moins grande que l'incertitude relative aux avantages de la réforme pour les bénéficiaires.
- Les coûts d'ajustement sont bien souvent supportés immédiatement alors que la date à laquelle se produiront les avantages est plus incertaine mais généralement différée par rapport aux coûts engagés.
- La pression exercée en faveur des réformes est rarement intense. On a donc tendance à différer l'action et à n'agir qu'en temps de crise économique.

En revanche, des réformes opérées dans des domaines différents ont bien souvent des retombées positives qui peuvent réduire les coûts de la période de transition et la résistance à la réforme. Ainsi, une réforme sur les marchés de produits permettra une réaffectation plus rapide de la main-d'œuvre libérée par le biais d'une réforme du marché du travail.

Au Groenland, il est incontestable que ces facteurs peuvent expliquer dans une large mesure la mise en œuvre relativement lente des réformes structurelles. Les groupes qui ont à supporter les coûts d'ajustement sont aisément identifiés et bien souvent les hommes politiques connaissent personnellement les personnes concernées. Du fait de la structure informelle de la société groenlandaise, les hommes politiques sont facilement accessibles, ce qui permet aux personnes supportant les coûts d'ajustement de se faire entendre très facilement.

Les difficultés de mise en œuvre des réformes structurelles, ne diminuent en rien leur nécessité, bien au contraire. Au Groenland, la plupart des problèmes du marché du travail sont des problèmes structurels (voir Chapitre 5) et si l'on veut éliminer les coûts résultant pour la collectivité, il faut adapter la structure de l'économie de différentes manières, sans se limiter aux seules politiques du marché du travail. Nous discutons ci-après de certains des domaines dans lesquels le besoin de réforme est particulièrement pressant.

Le système de prix uniformes

Origines et principes essentiels

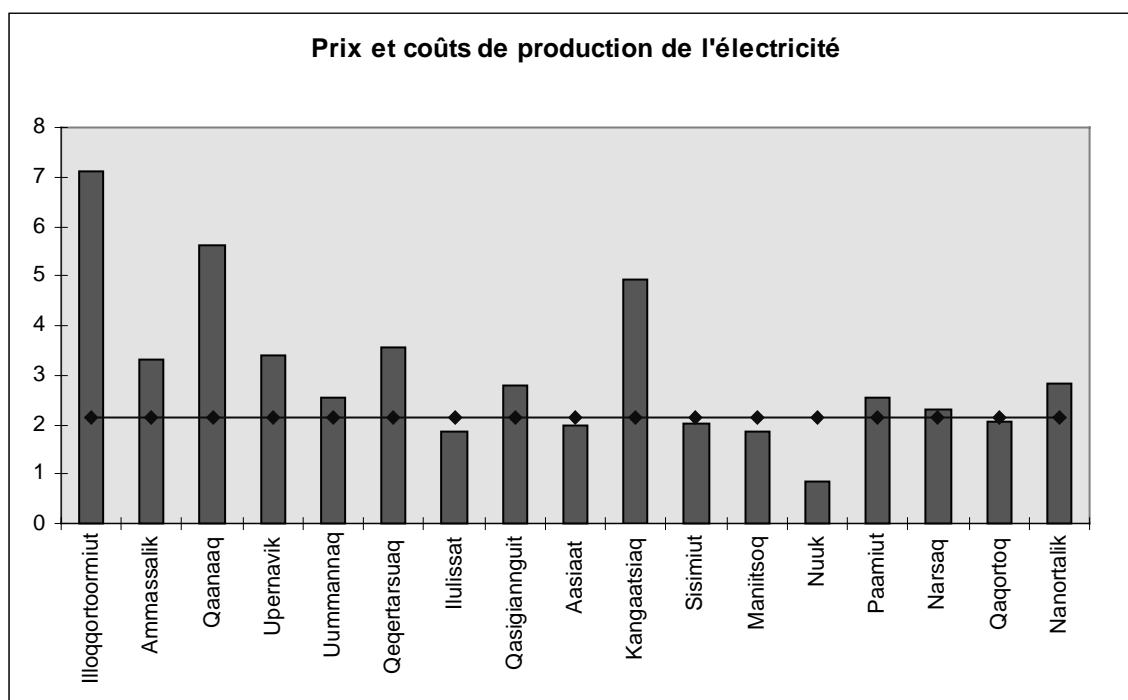
De 1724 à 1950, The Royal Greenland Commerce (KGH), entreprise publique danoise, a détenu un monopole sur l'ensemble du commerce et du transport à destination du Groenland et à l'intérieur du pays, ce qui a garanti la stabilité des livraisons de produits dans l'ensemble du pays et a assuré un cadre pour la formation d'un système de prix réglementés. Le principe fondamental était que le prix des produits de base devait être bon marché et qu'il devait être le même dans tout le pays. Progressivement, la réglementation des prix s'est étendue au prix des télécommunications, de l'électricité, du chauffage, etc. Le système était principalement financé par un système de subventions croisées internes.

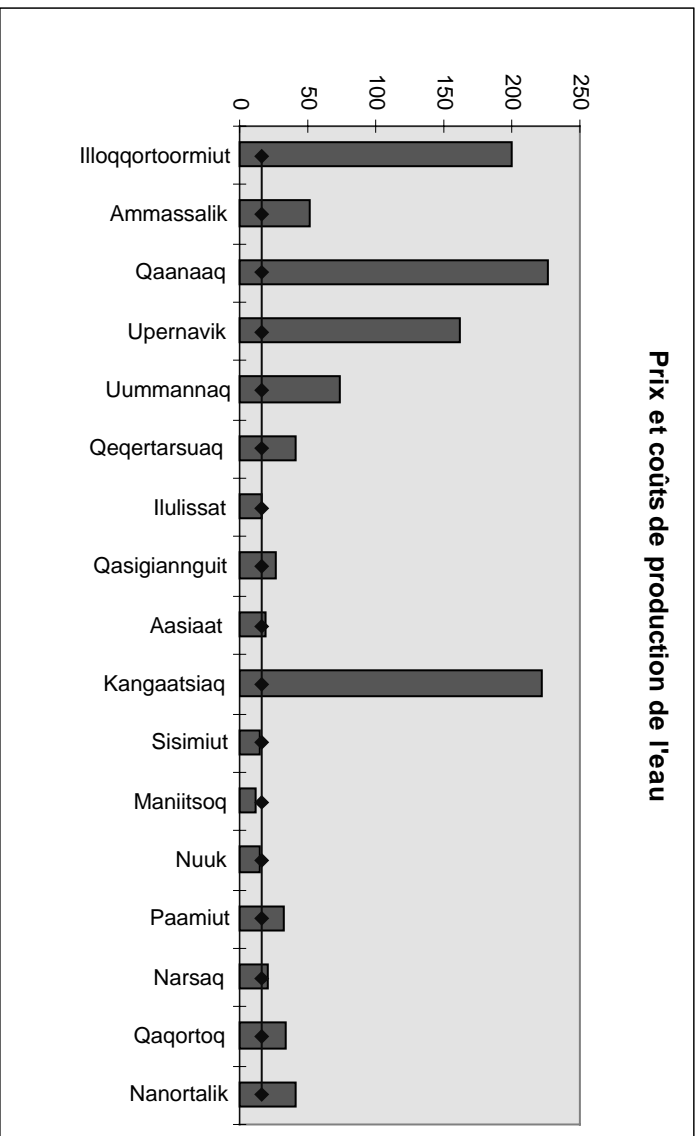
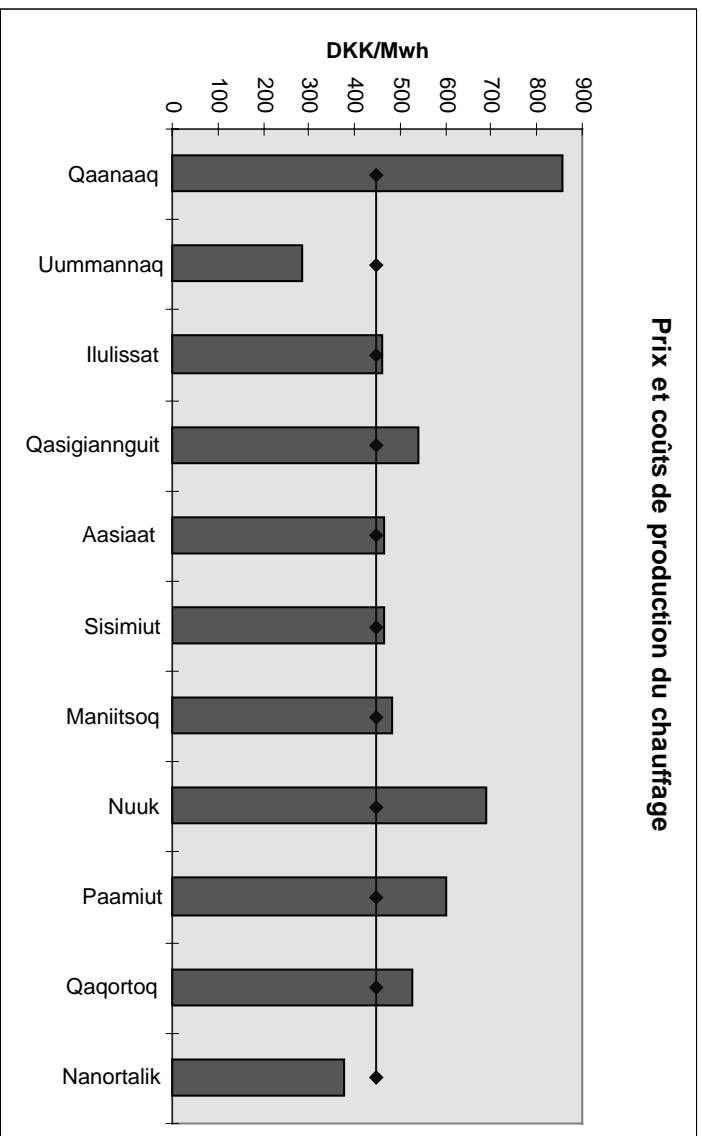
En 1950, une libéralisation fragmentaire du secteur des entreprises a été introduite et une certaine concurrence a été autorisée dans les grandes villes dans le secteur de la vente au détail. Ce secteur compte aujourd'hui une multitude d'entreprises privées et une entreprise d'État, KNI, qui a été scindée en KNI Pissifik et KNI Pilersuisoq. Dans les dix plus grandes villes (villes en concurrence), les détaillants privés sont en concurrence avec KNI Pissifik, tandis que KNI Pilersuisoq assure l'approvisionnement de la région et livre ses produits en des points éloignés. Dans les régions reculées, les prix des marchandises sont déterminés sur la base des prix pratiqués par KNI Pissifik, même s'il existe quelques différences. De plus, KNI Pilersuisoq assure le transport par bateaux de passagers, l'approvisionnement en produits pétroliers et

les services postaux dans les régions reculées. Dans ces régions, la vente de marchandises à bas prix ne s'opère pas sur une base commerciale et KNI Pilersuisoq enregistre des déficits qui sont financés par les subventions du gouvernement autonome et par les profits réalisés sur la vente de produits pétroliers.

Dans de nombreux domaines, le système de prix uniformes est toujours en vigueur. Les prix de l'électricité, du chauffage et de l'eau sont les mêmes dans toutes les villes et toutes les communautés en dépit de disparités considérables au niveau des coûts de production (Figure 9). Dans le transport aérien, la règle essentielle est un prix du kilomètre identique pour toutes les destinations indépendamment de leur rentabilité respective. Il existe toutefois une différenciation des prix entre le transport par hélicoptère et le transport par avion. Outre les subventions croisées provenant du trafic aérien interne et du transport aérien à destination/en provenance du Danemark, Greenland Air reçoit des subventions du gouvernement. Les taux de fret sont identiques entre toutes les villes du Groenland ainsi qu'entre le Danemark et les dix plus grandes villes. Le système est financé par des subventions croisées et par un droit de fret uniforme de 18.13 pour cent sur l'ensemble du fret traversant l'Atlantique. Le prix des télécommunications est identique dans l'ensemble du Groenland, ce qui implique une péréquation tarifaire entre les régions dans lesquelles les coûts de production sont faibles et celles dans lesquelles ils sont élevés. De plus, la facturation des télécommunications entre le Danemark et le Groenland est supérieure au prix du marché, ce qui conduit à un subventionnement croisé supplémentaire des communications intérieures.

Figure 9. Coûts de production et prix de l'électricité, du chauffage et de l'eau





Source : Direction de l'Économie, NUUK.

Conséquences du système de prix uniformes

Outre son objectif initial de simplification de la gestion des approvisionnements au Groenland, le système de prix uniformes a joué un rôle clé qui a été d'assurer dans les communautés un niveau de vie voisin (ou du moins pas trop différent) de celui des grandes villes. Il a été un instrument important de la politique du gouvernement en matière de peuplement qui insiste sur le maintien des petites villes et des communautés de même que sur la protection de la culture et du mode de vie groenlandais traditionnels. Il ne fait aucun doute que, sauf à dédommager par d'autres moyens les personnes vivant dans les régions reculées, la répartition (tant sociale que géographique) des richesses aurait été beaucoup plus inégale sans un tel système.

L'un des principaux effets secondaires du système de prix uniformes est le subventionnement croisé considérable des prix au sein des différentes entreprises et des différentes régions du Groenland et la non correspondance qu'il introduit entre le coût réel des marchandises et le prix effectivement payé. Cette situation affecte à son tour pratiquement toutes les décisions économiques que prennent les entreprises et les ménages et elle entraîne pour l'ensemble de la société une perte de bien-être. Il n'est pas possible de quantifier cette perte mais, entre autres effets attribués à ce mécanisme de fixation des prix, on peut citer les niveaux de coûts excessifs des entreprises existantes aussi bien que des entreprises en puissance et par conséquent, la réduction de leur potentiel de croissance et de création d'emplois. Le subventionnement croisé conduit aussi à un manque de transparence, car il brouille les motivations fondamentales et les implications des décisions politiques dans de nombreux secteurs de l'économie. De plus, pour créer une société groenlandaise plus concurrentielle, il est nécessaire que les entreprises se concurrencent sur un pied d'égalité, ce qui est impossible si certaines entreprises doivent effectuer une péréquation de leurs recettes alors que d'autres peuvent se concentrer sur les marchés les plus rentables.

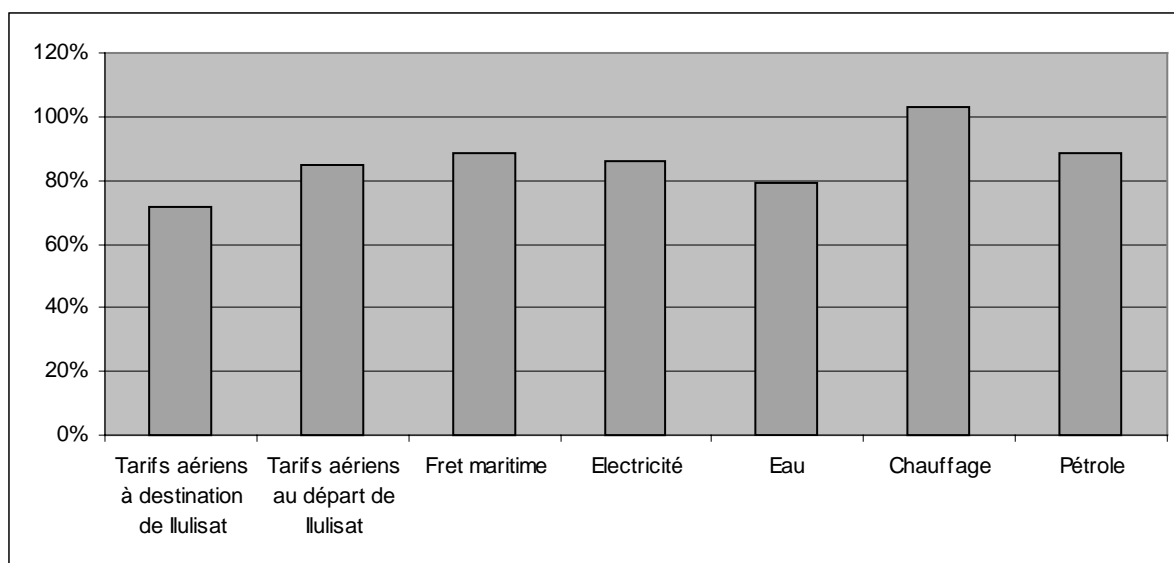
Réformer le système de prix uniformes

La réforme du système de prix uniformes a été abondamment discutée ces dernières années. Au printemps 1997, un groupe de travail de haut niveau a présenté au Parlement du gouvernement autonome, un rapport sur les façons de réformer le système des prix (*Rapport til Landsstyret vedrørende reform af ensprissystemet, 1997*). Le principe de base de ce projet de réforme est la création d'une zone libéralisée, constituée dans un premier temps de quatre villes, Ilulisaat, Qaqortoq, Nuuk et Sisimiut, dans lesquelles toute réglementation des prix est abolie, et d'une zone normale dans laquelle le système existant de prix uniformes, et notamment de prix maximum, est maintenu. La réforme du système de prix uniformes créera une importante source potentielle d'économies dans la zone libéralisée. A Ilulisaat, par exemple, le prix des transports, de l'électricité et de l'eau pourrait baisser nettement alors que le prix du chauffage pourrait augmenter légèrement (Figure 10). Une préoccupation importante était d'assurer aux municipalités éloignées des approvisionnements continus et par conséquent d'éviter des prix extrêmement élevés. Après une période d'essais, un nombre de plus en plus important de municipalités devrait progressivement rejoindre (sur une base totalement volontaire) la zone libéralisée ; à long terme, la zone normale ne devrait être constituée que des régions les plus reculées.

Avec une zone libéralisée composée des quatre villes indiquées, les subventions "géographiques" croisées pourraient être réduites de 135 millions de couronnes danoises (2 pour cent du PIB). Pour éviter des augmentations de prix dans la zone normale, une subvention d'un montant analogue est nécessaire. Ce montant doit être transféré à la zone normale. Le groupe de travail a proposé de financer cette subvention par une augmentation du taux de l'impôt sur le revenu. Cela supposerait de relever ce taux de quatre points en pourcentage, si toutes les municipalités sont concernées et de six points en pourcentage si seules sont concernées les quatre municipalités de la zone libéralisée. Le groupe de travail préfère une augmentation

générale de l'impôt pour toutes les municipalités afin de préserver la simplicité du régime fiscal et d'inciter les municipalités à rejoindre la zone libéralisée. Dans cette zone, les communautés seront confrontées à un problème de surcoût lié à l'éloignement car elles se verront imposer un taux d'impôt plus élevé et ne profiteront pas de la baisse des prix. Pour compenser cet inconvénient, le groupe de travail a proposé la création d'un fonds de solidarité spécial financé sur le budget.

Figure 10. Coût en pourcentage des prix à Ilulissat



Source : Direction de l'Économie, NUUK.

Entreprises publiques

Avant la mise en place du système de gouvernement autonome, la gestion publique jouait dans l'économie un rôle plus déterminant qu'aujourd'hui. A partir du milieu des années 80, et en particulier après 1990, une orientation accrue vers l'économie de marché a été l'une des priorités des responsables politiques ; elle a eu pour résultats concrets la création de nouvelles entreprises et la reconstitution d'entreprises existantes en sociétés de droit privé.

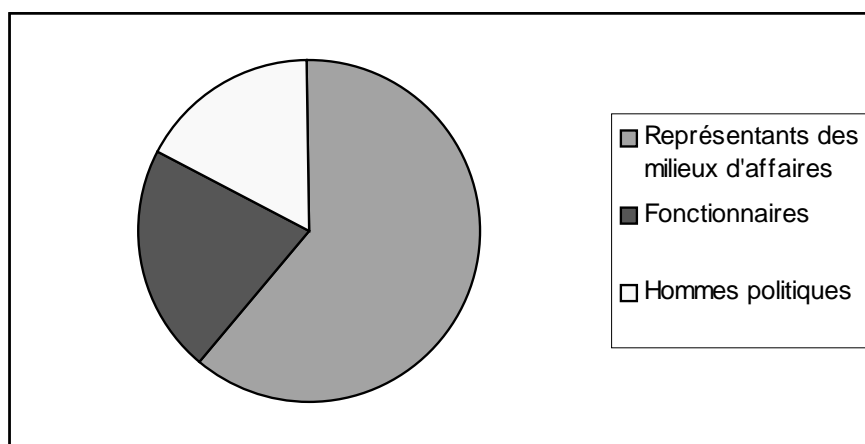
En plus des domaines publics traditionnels comme les approvisionnements énergétiques et les aéroports, le gouvernement autonome contrôle plusieurs activités économiques qui, dans d'autres pays, sont du ressort du secteur privé. C'est le cas en particulier de la pêche et de l'industrie de transformation du poisson (Royal Greenland), de la vente au détail (KNI Pissifik et KNI Pilersuisoq), des chantiers navals (Amutsiviit), de la production de fourrures (Great Greenland) et d'une brasserie (Nuuk Imeq). La plupart des entreprises publiques sont organisées en sociétés de droit privé tandis que d'autres sont organisées comme des entreprises publiques plus traditionnelles et font partie intégrante du secteur public.

Les principaux avantages qu'offre l'organisation des entreprises publiques en sociétés de droit privé sont les suivants :

- Les sociétés devraient devenir moins dépendantes du pouvoir politique car les dirigeants sont nommés par le Conseil et responsables devant lui.
- Le gouvernement autonome n'est pas (directement) comptable des dettes.
- Les investissements neufs ne sont pas limités par les finances publiques et peuvent être engagés lorsque l'entreprise le juge le plus rentable sans être retardés par des procédures législatives.
- Les activités d'investissement peuvent être financées sur les marchés financiers internationaux.
- La marge de manœuvre en matière de politique salariale est plus grande, ce qui facilite le recrutement de spécialistes et de dirigeants de haut niveau.
- La forme d'organisation a également une dimension politique car elle signale aux investisseurs potentiels la mise en œuvre d'un processus de libéralisation et le fait que les entreprises se sont rapprochées d'un statut d'organisation/d'un statut juridique qui permet leur privatisation.

Mais, dans la pratique, tous ces avantages ne pourront être pleinement exploités en raison de certaines imperfections.

Les entreprises publiques sont devenues plus indépendantes du système politique, mais pas totalement. Bien que la représentation politique au sein des conseils ait diminué ces dernières années, de nombreux hommes politiques et fonctionnaires continuent d'y siéger. A titre d'exemple, l'accord de coalition du précédent gouvernement à partir de 1997 stipulait à quels conseils devaient siéger les partenaires de la coalition. Au total, les hommes politiques (en activité ou non) et les fonctionnaires occupent 39 pour cent des sièges dans les cinq plus grosses entreprises (Figure 11). Étant donnée la forte implication des pouvoirs publics dans le secteur des entreprises, il est légitime d'avoir des représentants du service public dans les conseils d'administration. Mais au Groenland, la représentation politique et la participation des fonctionnaires semblent excessive, en particulier compte tenu du fait que de nombreuses entreprises opèrent sur des marchés dominés par le secteur privé dans d'autres pays, et il n'est pas évident que les hommes politiques et les fonctionnaires offrent des avantages relatifs ou qu'ils aient des connaissances particulières de la gestion des entreprises sur un éventail de domaines aussi différents. Un autre problème qui se pose en ce qui concerne la composition des conseils d'administration est le fait que de nombreux administrateurs et dirigeants de haut niveau siègent également au Conseil d'administration d'autres entreprises. Ce phénomène est bien connu dans d'autres pays mais il semble particulièrement aigu au Groenland. Il est, dans une certaine mesure, lié à la faible population du pays qui limite le nombre des administrateurs potentiels et qualifiés -- du moins dans la mesure où les étrangers ne sont encouragés que dans une mesure restreinte à occuper ces postes.

Figure 11. Composition des conseils des cinq plus grosses entreprises publiques

Le gouvernement autonome n'est pas formellement comptable de l'endettement des entreprises mais on ne peut pas écarter l'idée que les marchés financiers s'attendent à le voir se porter caution des entreprises en difficulté. De fait, le gouvernement autonome a maintes fois soutenu dans un passé récent les entreprises, et celles-ci ont souvent affiché des déficits en dépit du concours financier reçu du gouvernement autonome (Tableau 13). Cet état de fait tend à assouplir la rigueur budgétaire dans laquelle opèrent les entreprises et à constituer un boulet pour les finances publiques. Il pose également un autre dilemme majeur : dans les entreprises organisées en sociétés de droit privé, le gouvernement ne peut contrôler les emprunts et en même temps l'obligation pour lui de se porter caution demeure, ce qui pourrait avoir un effet de distorsion sur les décisions de financement des entreprises. L'endettement massif des entreprises publiques ces dernières années (Tableau 14) est donc un sujet de préoccupation tant du point de vue de l'allocation pure et simple des ressources que des finances publiques.

Tableau 13. Résultats financiers des cinq plus grosses entreprises publiques

	1993	1994	1995	1996	1997
Royal Greenland	-17	21	49	-94	-157
KNI Pilersuisoq	-4	-68	-10	13	46
KNI Pissifik	-3	-67	-38	1	20
Royal Arctic Line	-1	-10	-1	28	20
Tele Greenland	*	-39	44	29	29
Total	-25	-85	44	-23	-42

Source : Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands Økonomi (1997).

Tableau 14. Dette du Gouvernement Autonome et endettement brut des cinq plus grosses entreprises publiques

(en millions de KrD)

	1993	1994	1995	1996	1997
Royal Greenland	982	1 012	1 546	1 883	2 069
KNI Pilersuisoq	-54	34	4	147	57
KNI Pissifik	21	40	45	135	142
Royal Arctic Line	96	437	531	473	469
Tele Greenland	*	-76	-112	56	27
Endettement des entreprises publiques	1 045	1 447	2 014	2 694	2 764
Dette du Gouvernement Autonome	769	630	279	-311	-266
Endettement total	1 814	2 077	2 293	2 383	2 498

Source: Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands Økonomi (1998).

Privatisation

Le fait pour le secteur public d'être propriétaire d'entreprises ne va pas sans problèmes :

- Les entreprises publiques sont en général moins efficaces que les entreprises privées du fait qu'elles sont moins exposées au marché, que leurs contraintes budgétaires sont moindres et qu'elles n'ont aucune obligation de rentabilité.
- Dans les entreprises publiques, les autorités ne peuvent exercer qu'un contrôle limité sur les emprunts et n'accéder que de manière imparfaite aux informations relatives à l'entreprise, alors qu'elles sont exposées au risque de devoir se porter caution (souvent pour des raisons politiques).
- La présence d'entreprises publiques est un obstacle au démarrage d'entreprises privées qui peuvent redouter la concurrence déloyale d'entreprises ayant facilement accès aux fonds publics.
- Du fait du caractère public des entreprises et de leur vulnérabilité à l'influence politique, une restructuration et une réduction de capacité peuvent s'avérer difficiles.

Ces défauts peuvent être éliminés par la privatisation lorsque les conditions nécessaires ont été créées. En fait, ce processus a déjà commencé dans certains secteurs : outre la transformation de certaines entreprises en sociétés de droit privé, d'autres mesures importantes en vue d'une orientation accrue vers le marché ont été prises avec la scission de KNI et celle de Royal Greenland. KNI a été scindée en deux unités : KNI Pissifik et KNI Pilersuisoq tandis que Royal Greenland a été scindée en Royal Greenland et Nuka. Dans les deux cas, l'objectif était de séparer les activités commerciales de l'entreprise (KNI Pissifik et Royal Greenland) des activités non commerciales (KNI Pilersuisoq et Nuka). Ainsi, la privatisation de KNI Pissifik et de Royal Greenland est désormais possible en principe.

Activités sociales

L'une des contraintes politiques spécifiques qui pèse sur les entreprises publiques est la notion (souvent vague) d'activités sociales au nom de laquelle les entreprises publiques doivent tenir compte dans leurs activités de certaines considérations sociales (par exemple, maintenir un certain niveau d'emploi dans les petites villes reculées). Les coûts supplémentaires entraînés par ces activités sont financés par le gouvernement autonome. Mais, dans la pratique, il est très difficile de démêler la part de financement de coûts supplémentaires et la part de subventions, ce qui rend la distinction entre le politique et l'économique très floue.

Dans les régions à faible densité de population où il n'existe qu'une base limitée pour l'émergence d'un marché concurrentiel, l'adjudication publique peut être le meilleur moyen de parvenir à une affectation efficace des ressources. On pourrait, par exemple, introduire ce système dans le secteur de la vente au détail au sein des communautés. Plus concrètement, on pourrait organiser un processus d'appel d'offres dans lequel le futur distributeur serait la personne physique ou morale disposée et à même de fournir une gamme définie de produits à un prix spécifié/maximum (c'est-à-dire défini dans un contrat de services) pour le coût le plus faible. Un tel système introduirait un élément de concurrence et serait probablement moins onéreux pour les finances publiques. En outre, il permettrait de distinguer clairement les activités commerciales des engagements sociaux et augmenterait la transparence sans avoir parallèlement un effet de distorsion sur les structures de prix et de coûts. L'unité non commerciale de KNI (KNI Pilersuisoq) et celle de Royal Greenland (Nuka) seraient probablement en mesure de décrocher certains contrats, auquel cas ces entreprises cesseraient de recevoir des subventions non transparentes et seraient en concurrence avec d'autres parties intéressées par la vente au gouvernement autonome d'un produit défini (fourniture de biens et de services à des régions reculées).

Entreprises publiques non commerciales

Comme souligné plus haut, les entreprises publiques ayant des activités commerciales ont été transformées en sociétés de droit privé et de nouvelles sociétés de droit privé ont été créées dans des domaines qui étaient auparavant du ressort de l'administration publique, par exemple A/S Boligselskabet INI (administration du parc de logements publics) et Greenland Tourism A/S. Toutefois, dans des conditions normales, les entreprises commerciales opèrent sur un marché concurrentiel et dans ce cas la participation des hommes politiques n'est ni nécessaire ni justifiée. Ce n'est que si les entreprises acquièrent un monopole qu'une réglementation publique est nécessaire. Mais on peut se demander si des entreprises ayant uniquement des activités non commerciales pour le secteur public doivent être organisées en sociétés de droit privé. Dans la mesure où elles ne sont pas soumises aux pressions du marché, les incitations à réduire les coûts et à augmenter l'efficacité sont faibles, comme le sont les contrôles politique.

La nécessité de déréglementer le marché du logement

Au Groenland, la participation des pouvoirs publics sur le marché du logement est également très importante (Tableau 15). Dans la mesure où elle influe fortement sur le fonctionnement de l'économie, par exemple par le biais de ses effets sur la mobilité, l'investissement et le marché du travail, elle mérite une attention particulière¹¹.

11. Les informations, notamment les différentes estimations, auxquelles fait référence la section suivante, ont été tirées principalement de *Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands økonomi (1998)* qui présente

Tableau 15. Propriété du parc de logements

	Nombre total	Pour cent
Gouvernement autonome	7 700	38.6
Municipalités	4 416	22.1
Propriétaires privés	5 194	26.0
Etat danois	183	0.9
Propriétaires inconnus	2 447	12.3
Total	19 940	100.0

Source : Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands økonomi (1998).

Une demande excessive de logements

Constitué initialement par l'État danois, le parc de logements s'est considérablement développé depuis le milieu du siècle dans le cadre du processus d'urbanisation. Le nombre des logements est passé de 7 500 en 1965 à près de 20 000 en 1998, soit une augmentation de près de 170 pour cent. La population a augmenté sur la même période d'un peu plus de 40 pour cent et le nombre de personnes par logement a diminué, passant de 5 à moins de 3.

La demande de logements, actuellement estimée à environ 2 700 logements, demeure excédentaire, ce qui conduit à la formation de listes d'attente dans les grandes villes, en particulier à Nuuk. En raison principalement de facteurs démographiques, 2 500 logements supplémentaires pourraient être nécessaires en 2008. Autrement dit, pour répondre à la demande de logements en 2008 (aux niveaux actuels de subventions) il faudra construire 5 200 logements, ce qui correspond à une augmentation du parc de logements de plus de 25 pour cent. Le coût total d'une telle extension est estimé à 4.5 milliards de couronnes danoises, soit 0.5 milliard de couronnes danoises en base annuelle (7 pour cent du PIB). Compte tenu de la législation existante en matière d'aide au logement, cela impliquera également une augmentation importante des transferts publics.

Comme dans d'autres secteurs, le subventionnement du marché du logement est considérable et englobe à la fois les aides au financement et le soutien des loyers. Au Groenland, le principe général est que le loyer doit permettre de couvrir le coût réel du logement. Mais ces dernières années, les augmentations de loyers ont été limitées en raison de considérations sociales et pour maintenir l'inflation à un niveau bas. On estime que l'aide totale pour les différents types de logements représente entre 53 et 96 pour cent des coûts de construction¹², ce qui conduit inévitablement à une demande excédentaire. Une première mesure a été prise pour réduire les subventions, avec l'adoption à l'automne 1998 d'un nouveau programme de construction de maisons unifamiliales privées. Ce nouveau plan comporte des subventions couvrant 33 pour cent seulement des coûts de construction.

une analyse très détaillée de la situation en matière de logement et notamment les hypothèses retenues pour les estimations.

12. Si le coût total excède un plafond, les subventions sont réduites.

Capacité du secteur de la construction

La capacité du secteur de la construction semble actuellement pleinement utilisée. Au premier semestre 1998, moins de 3 pour cent des chômeurs étaient des ouvriers de la construction et lorsque des projets de construction ont fait l'objet d'appels d'offres en 1998, aucune offre n'a été faite ou seulement à des prix très élevés.

Sur la période 1993-97, 1 400 logements neufs ont été construits, soit une moyenne annuelle de 280 logements. Pour faire face à une demande de 5 200 logements supplémentaires en 2008, il faut construire une moyenne de 520 logements par an. Ainsi, il faudrait pratiquement doubler l'activité actuelle de construction pour faire face à l'excédent de demande sur la décennie à venir. De plus, ce chiffre ne tient pas compte de l'effort considérable d'entretien du parc immobilier qui est nécessaire. Cet effort est évalué à environ 1.5 milliard de couronnes danoises. Le secteur ne disposant d'aucune capacité de réserve (ou d'une capacité très réduite), une augmentation aussi importante de l'activité totale de construction constitue un énorme défi.

Le secteur de la construction emploie au total environ 2 000 personnes (8 pour cent de l'emploi total). Pour doubler la capacité de construction, il faut accroître considérablement l'emploi total dans ce secteur¹³. Cependant, 80 personnes seulement ont obtenu au cours des quatre dernières années une qualification dans le secteur de la construction, notamment à cause du niveau élevé de l'échec scolaire (voir Chapitre 5). Bien que toutes les personnes travaillant dans ce secteur ne soient pas des ouvriers qualifiés, ce chiffre montre qu'un effort important de formation est absolument nécessaire. Il montre également que le recours aux sociétés de construction étrangères et aux travailleurs étrangers est inévitable et doit être encouragé si l'on veut satisfaire la demande en matière de logements et, ce qui est peut-être plus important, augmenter la concurrence et éviter une surchauffe de l'économie.

Renforcement des mécanismes économiques

Pour tirer pleinement profit d'une réforme du système de prix uniformes et d'une privatisation des entreprises publiques, il faut également réformer d'autres secteurs de l'économie afin de permettre le développement de synergies entre les différents segments. L'environnement plus concurrentiel ne devrait pas se limiter au secteur des entreprises mais il devrait être complété par des efforts pour accroître la sensibilisation et la compréhension des mécanismes économiques au sein de la population.

Il faudrait voir s'il est possible de sous-traiter plus largement la fourniture de services publics à des prestataires individuels ou à des entreprises. Les services seront toujours financés par le secteur public mais le travail sera exécuté par des travailleurs individuels ou par des petites entreprises, ce qui rendra la création de nouvelles entreprises plus normale et mieux acceptée et encouragera l'entrepreneuriat (la nécessité de développer un esprit d'entreprise est décrite plus en détail au Chapitre 5). Cette solution pourrait être de surcroît plus rentable.

Une autre façon d'encourager les consommateurs à prendre conscience des relations économiques et ce faisant, de contribuer à une plus grande efficacité des dépenses publiques, pourrait être de faire payer les services publics. En effet, lorsqu'un bien est gratuit, la demande pour ce bien est illimitée et, dans la mesure où l'offre est limitée, une régulation quantitative est nécessaire. Une telle situation aboutit à une couverture insuffisante et à des coûts (souvent) excessifs. La mise en place d'un système de redevances devrait limiter la demande et contribuer au financement de l'offre de services. Les recettes générées par ces

13. De nouveaux investissements sont également nécessaires.

redevances ne seront pas nécessairement importantes mais il faudra y ajouter les économies de coûts réalisées. La facturation des services publics devrait permettre en outre à la population de comprendre la nécessité d'avoir des prix qui reflètent mieux les coûts effectivement encourus pour la fourniture des produits et de ce fait contribuer à une utilisation plus efficace des ressources.

Conseil de la concurrence

Un Conseil de la concurrence doit faire partie intégrante d'une stratégie globale d'orientation accrue vers le marché et vers la concurrence et il doit être indépendant du pouvoir politique. Il doit être investi de l'autorité requise pour prendre des mesures en cas de concurrence déloyale, de constitution de cartels ou de monopoles et de pratiques commerciales discriminatoires. Dans bon nombre de pays, ces organismes se sont révélés être des instruments très utiles pour garantir une concurrence aussi loyale que possible et contrer les conséquences négatives possibles de marchés libres.

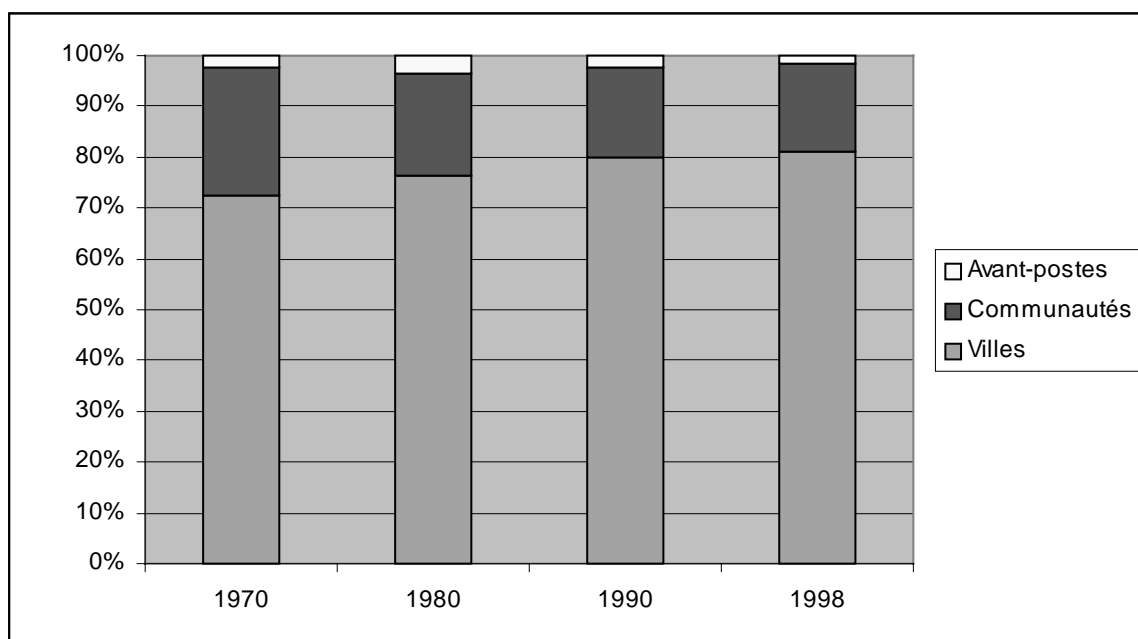
S'il existe déjà au Groenland un Conseil de la concurrence, celui-ci ne s'est réuni qu'un très petit nombre de fois au cours des deux dernières années et il ne semble pas avoir joué le moindre rôle. Compte tenu de l'intervention importante des pouvoirs publics dans l'économie, le rôle du Conseil de la concurrence n'a pas été jusqu'ici manifeste, bien que la concurrence potentielle/déloyale des entreprises publiques ait posé problème. Au fur et à mesure que le processus d'orientation accrue vers le marché sera engagé, la nécessité et l'utilité d'un tel Conseil augmenteront et celui-ci doit être assuré de reposer sur un fondement législatif approprié.

Politique régionale

Dans les années 60, le gouvernement danois a tenté de faire progresser un processus d'urbanisation et a abandonné certaines communautés. Les habitants des communautés reculées ont été vivement encouragés à aller s'installer dans les villes ou dans des communautés plus importantes. Depuis cette époque, les responsables politiques ont largement pris conscience de la nécessité de maintenir ces communautés qui sont un facteur clé de la préservation du mode de vie traditionnel du Groenland et de la permanence d'une culture unique. Le principe essentiel de la politique présente en matière de peuplement est de donner aux populations la possibilité de vivre dans des communautés tout en ayant un niveau de vie raisonnable.

Outre les coûts liés au système de prix uniformes, cette politique impose un certain nombre de coûts supplémentaires : subventions publiques, subventions croisées à l'intérieur du secteur des entreprises publiques et investissements des pouvoirs publics dans les communautés.

Dans les autres pays, le développement économique rapide s'est accompagné d'une migration des campagnes vers les villes. Un développement de ce type est en cours au Groenland (Figure 12) et il est associé à un accroissement de la population et des opportunités d'emplois dans certaines communautés (Poppel, 1997).

Figure 12. Pourcentage de la population vivant dans les communautés et dans les villes

Source : Statistisk Årbog (1998).

Au Groenland, on a débattu pendant des décennies du coût total de la politique de peuplement sans effectuer aucune estimation précise de ce coût. Une étude (Grønlands Statistik, 1996) donne à penser que le montant des transferts par tête est à peu près identique dans les villes et dans les communautés. Dans les villes, il s'agit principalement de transferts sociaux tandis que dans les communautés, ces transferts prennent pour l'essentiel la forme d'une aide aux entreprises, mais l'étude ci-dessous ne prend pas en compte d'autres coûts comme le subventionnement croisé. Du fait que dans les communautés les niveaux de revenus sont plus faibles, l'importance relative des transferts y est plus grande. En outre, l'absence d'agglomération, l'existence de très petites unités de production (et bien souvent de capacités excédentaires en équipements), les monopoles locaux et le manque de concurrence génèrent des coûts considérables. Et, bien souvent, les populations des régions reculées améliorent leur niveau de vie par des activités de chasse et/ou de pêche qui ne contribuent guère à la production totale. Cela étant, il n'est pas du tout évident que le départ pour les grandes villes de nombreuses personnes vivant dans les communautés serait moins coûteux pour la collectivité, du moins pas à court terme. Un tel changement pèserait sur le marché du logement et aggraverait probablement les problèmes sociaux qui se posent dans ces villes car les possibilités d'emploi dans les années à venir seraient probablement modestes, du moins tant qu'on ne serait pas parvenu à créer un environnement plus propice à l'esprit d'entreprise et plus orienté vers le marché¹⁴.

14. Compte tenu de la situation en matière de logement dans les grandes villes, les circonstances sont quelque peu paradoxales : faire en sorte que les populations puissent vivre ou s'installer dans les communautés si elles le souhaitent est une priorité politique. Mais, dans le même temps, il est plutôt compliqué pour ces populations, même si elles ont un travail, de partir pour la ville, en particulier pour Nuuk, en raison de la pénurie de logements.

Pour réduire encore les disparités de revenus entre les régions, il existe un système de redistribution des recettes entre municipalités. Ce système comporte essentiellement trois mécanismes :

- Une redistribution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques entre les municipalités où le revenu par tête est supérieur à 120 pour cent de la moyenne nationale et celles où le revenu par tête est inférieur à 90 pour cent de la moyenne nationale.
- Un impôt sur le revenu inter-municipalités (actuellement de 4%) est fixé par le gouvernement autonome et distribué aux municipalités.
- Le produit de l'impôt sur les sociétés est intégralement redistribué en fonction de la population de chaque municipalité.

Comme indiqué au Chapitre 3, la structure de l'administration locale est très détaillée et de nombreuses municipalités comptent un petit nombre d'habitants. Il a été proposé de fusionner certaines municipalités, ce qui générera des gains d'efficacité en diminuant les besoins en maires, fonctionnaires de haut niveau, etc. Cette proposition alimente une controverse politique car elle pourrait créer une plus grande distance entre les hommes politiques et leurs électeurs, non seulement intellectuellement mais aussi physiquement dans un pays aussi vaste que le Groenland et tendre à concentrer les activités économiques et sociales dans un plus petit nombre de villes.

Infrastructures physiques

Le Groenland est relativement bien équipé en hélicoptères et en terrains d'atterrissage. Toutefois, des goulots d'étranglement subsistent dans certaines villes et le coût du fret commercial et du trafic passagers demeure trop élevé. Les programmes de construction d'infrastructures de transport aérien sont actuellement en retard sur le calendrier, ce qui souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes plus performants d'établissement des priorités à l'intérieur des processus de sélection des investissements publics.

Le développement des technologies de l'information est un autre domaine particulièrement pertinent pour l'économie, compte tenu de sa capacité à réduire les distances et à augmenter le potentiel de création d'emplois des communautés reculées. Le Groenland s'est doté d'un système entièrement numérisé de télécommunications, mais jusqu'ici les opportunités liées au développement des TI ont été sous-exploitées. Pour accélérer la diffusion de ces techniques, le gouvernement autonome a un rôle important à jouer, en particulier pour faciliter l'accès des populations aux réseaux et en particulier à Internet et pour sensibiliser davantage les conseils municipaux au potentiel des TI. Il pourrait, par exemple :

- Encourager Tele Greenland à poursuivre ses efforts pour abaisser le coût des télécommunications et offrir des services intégrés (le nombre des abonnés au téléphone était de 42 pour 100 habitants à fin 1997 contre environ 62 au Danemark).
- Initier dans les municipalités des projets pilotes associant la mise à disposition d'équipements dans des endroits où les citoyens peuvent les utiliser (*telecottaging*) et l'offre de services de formation. Jusqu'ici, la part des foyers équipés d'ordinateurs est trois fois plus élevée dans les villes que dans les communautés.

- Viser à faire en sorte que chaque école et chaque établissement d'enseignement secondaire soit équipé de terminaux et de PC. Des programmes de formation à l'intention des enseignants pourraient également être développés, par exemple en s'appuyant sur l'expérience de la partie septentrionale de la Finlande.

Le commerce électronique offre des possibilités considérables, en particulier dans les communautés du sud et du centre où normalement la mer n'est pas prise par les glaces en hiver, ce qui permet une livraison continue des marchandises. La télémédication et le télé-enseignement pourraient également être promis à un grand avenir au Groenland. Toutefois, on n'exploitera pleinement l'avantage et le gains de productivité que si l'on se focalise suffisamment sur les systèmes faciles d'utilisation et sur le soutien de la demande.

Enfin, si l'investissement public dans les transports et les communications est un élément critique de la stratégie de compétitivité du Groenland, d'autres problèmes d'infrastructures ne doivent pas être sous-estimés. Ainsi, il faut consacrer à la gestion de l'eau et aux infrastructures en matière d'eaux usées une attention et des moyens appropriés pour combler le fossé qui existe actuellement entre l'offre et la demande et encourager les stratégies de diversification, dans le tourisme par exemple.

Que faut-il faire ?

Comme la mise en œuvre de réformes structurelles est la seule option de politique appliquée dont on dispose pour améliorer la croissance à long terme, une stratégie globale de réformes doit être mise en place. Du fait des synergies qui existent entre les différentes réformes structurelles, seule la mise en œuvre¹⁵ de réformes concertées permettra de faire sentir les effets d'une telle stratégie. Comme une libéralisation du type "big bang" impliquerait probablement à court terme des coûts d'ajustement trop élevés, cette stratégie doit être mise en œuvre de manière progressive mais résolue. Outre les réformes du secteur public (Chapitre 3) et du marché du travail (Chapitre 5), la stratégie de réformes s'étendrait à des éléments tels que le système de prix uniformes, la privatisation des entreprises publiques et le marché du logement.

Incontestablement, une réforme du système de prix uniformes s'impose d'urgence compte tenu de ses effets de distorsion sur l'économie. Des prix plus alignés sur les coûts amélioreront l'affectation des ressources et créeront de meilleures conditions-cadres tant pour les entreprises que pour les ménages. La proposition de réforme présentée par le Groupe de travail de haut niveau semble bien équilibrée pour maintenir un niveau de vie raisonnable dans les régions reculées et améliorer la compétitivité dans les grandes villes qui sont responsables aujourd'hui de l'essentiel de la production, et le seront plus encore dans l'avenir. La réforme impliquera une baisse des prix et donc un accroissement des revenus réels, ce qui en dépit d'une fiscalité plus lourde, devrait permettre aux ménages d'être plus à l'aise dans un contexte d'expansion de l'activité économique. Une réforme doit être intégralement financée. Mais, compte tenu de l'importance déjà très grande du secteur public et des taux d'impôt marginaux effectifs qui frappent certaines catégories, le fait de la financer par un alourdissement de la fiscalité n'est pas une mesure qui va dans le bon sens. Une réforme du système de prix uniformes devrait être financée par une diminution des dépenses publiques, voire même aller de pair avec une réforme du marché du logement où une réglementation excessive freine le développement de l'activité économique. Une réforme de ce système devrait accroître la demande de main-d'œuvre dans la zone libéralisée et par conséquent accroître également la demande de logements dans cette zone. Étant donnée la nécessité d'accroître la participation

15. L'expérience malheureuse de la Royal Arctic Line qui a essayé au début des années 90 de constituer un partenariat stratégique avec J. Lauritzen s'est produite à une époque où l'économie était encore très réglementée.

du secteur privé au marché du logement et d'aligner davantage les loyers sur les coûts réels, il semble s'agir là d'une opportunité unique de gagner sur les deux tableaux en ce qui concerne la structure économique du Groenland. De plus, il ne devrait pas être nécessaire de créer le Fonds de Solidarité proposé par le Groupe de travail.

La privatisation est un autre domaine dans lequel certaines initiatives s'imposent. Une approche progressive pourrait être envisagée, ce qui signifie que la totalité (ou la majorité) des actions ne devrait pas nécessairement être vendue immédiatement. Dans une stratégie de ce type, il est important que le gouvernement montre sa résolution à mettre en place une stratégie de privatisation à moyen terme et qu'il s'y tienne de très près pour conserver sa crédibilité. Sinon, le processus de privatisation pourrait être freiné dans son élan et les investisseurs potentiels pourraient avoir des doutes grandissants sur les intentions ou sur la persévérance du gouvernement. Dans les investisseurs potentiels il faudrait englober les investisseurs étrangers qui pourraient fournir, outre les capitaux privés, des compétences en management, un accès aux marchés, des systèmes de distribution, etc. Le potentiel de ces investisseurs stratégiques et le risque d'OPA hostile devraient être examinés avec soin.

Une stratégie de privatisation réussie devrait augmenter l'efficacité et le potentiel de croissance à long terme car :

- Les conseils seront de plus en plus composés de représentants des milieux d'affaires. Aujourd'hui, hommes politiques et fonctionnaires détiennent une proportion trop importante des sièges dans les conseils des grandes entreprises.
- Les représentants des milieux d'affaires seront disciplinés par le marché car ils seront confrontés au risque d'être remerciés et qu'ils ne pourront plus compter sur un financement du gouvernement autonome. Cela se reflétera dans leur stratégie d'emprunt et réduira leur tendance à la surcapacité.
- Les entreprises seront exploitées selon des critères d'efficacité et éviteront les sureffectifs du fait de l'interférence avec les intérêts politiques et locaux.
- La concurrence déloyale sera réduite car après la privatisation, les entreprises devront lutter à armes égales.
- Les revenus de la privatisation amélioreront les finances publiques et, ce qui est plus important, le budget sera moins exposé du fait que le gouvernement ne sera pas comptable des dettes des entreprises.

Dans le cadre de la stratégie de privatisation, les mesures prises en vue de séparer les activités commerciales des activités non commerciales devront être suivies d'une adjudication des tâches sociales.. En règle générale, le recours à l'adjudication publique sera un moyen de créer la concurrence (par le biais d'un processus d'appel d'offres) sur les petits marchés où autrement une entreprise ou un petit nombre d'entreprises pourraient avoir une position dominante. Pour accroître l'orientation du secteur public vers le marché, une autre mesure consisterait à sous-traiter l'offre de services publics (par exemple, nettoyage, crèches, soins aux personnes âgées) à des entreprises privées ou à des particuliers.

Lorsqu'on veut donner à l'économie une optique davantage orientée vers le marché, les nombreux monopoles existant au Groenland posent problème. En règle générale, la meilleure solution consiste à déréglementer les monopoles en abolissant les concessions puis vraisemblablement en prenant des mesures pour encourager la concurrence. Les principaux candidats à la déréglementation opèrent dans des secteurs tels que le transport maritime, le transport aérien, les télécommunications et la brasserie. Mais, étant donné

l'existence au Groenland de nombreux petits marchés, certains monopoles naturels sont et resteront inévitables.

Le marché du logement est un autre secteur important qu'il faut réformer. Avec les règles et les pratiques existantes en matière de logement, il sera très difficile de construire suffisamment de maisons dans les dix ans à venir, et selon toute vraisemblance, il faudra admettre l'existence de listes d'attente¹⁶. En outre, le parc de logements existants doit être substantiellement rénové, ce qui augmentera la demande d'activités dans le secteur du logement et les contraintes sur l'offre. Mais pour amener le marché du logement à un niveau proche de son niveau d'équilibre, des solutions autres qu'une très forte augmentation de l'offre de maisons sont disponibles et doivent être envisagées. Une réduction des aides, analogue par exemple à la décision prise récemment de réduire les aides à la construction de maisons unifamiliales, devrait être envisagée pour rapprocher le niveau des loyers du coût effectif des logements. Cette mesure devrait être complétée par un programme de transfert au privé de certains logements publics, ce qui aurait pour effet d'accroître la responsabilité individuelle et d'inciter à l'entretien des logements. Une stratégie de ce type devrait diminuer les dépenses publiques et augmenter l'épargne privée.

Il faut également voir si le standard général de qualité des maisons neuves construites aujourd'hui est approprié ou si l'on pourrait trouver des solutions meilleur marché. Bien entendu, seules des maisons construites pour supporter un climat arctique doivent être envisagées mais il faut étudier avec soin les possibilités qu'offrirait une construction préfabriquée à plus grande échelle, notamment la construction d'immeubles. Ces solutions deviendront plus pertinentes si le niveau des loyers se rapproche du niveau des coûts effectifs¹⁷.

Dans la mesure où les propositions de réforme se tourneront vers un renforcement de l'orientation vers le marché, il faudra avoir un Conseil de la concurrence qui fonctionne bien pour minimiser les éventuels effets défavorables d'un recours accru à l'économie de marché.

Avec 18 municipalités dans un pays qui ne compte que 55 000 habitants, la structure administrative est très fine et il faudrait envisager de fusionner certaines municipalités. Si une telle proposition est trop sujette à controverse, il faudrait à tout le moins pouvoir renforcer la coopération entre administrations locales. On pourrait, par exemple, implanter l'administration fiscale dans une ville, l'administration sociale dans une autre et l'activité commerciale dans une troisième. Une organisation de ce type permettrait une économie de moyens dans la mesure où elle nécessiterait une administration sociale au lieu de trois, et ainsi de suite. De plus, elle améliorerait le niveau d'expertise professionnelle au sein de chaque unité administrative. Dans le système actuel où l'on compte par exemple très peu d'administrateurs fiscaux dans chaque municipalité, il est très difficile pour les employés d'obtenir et de maintenir le niveau d'expertise requis dans tous les domaines pertinents. Dans une administration fiscale plus importante, les possibilités de coopération, de partage de l'expertise et de l'expérience seront plus grandes. La concentration d'autres activités publiques est un moyen de réduire les coûts résultant des déséconomies d'échelle et de contribuer à une plus grande efficacité du système, par exemple dans des domaines comme les services de santé et les établissements d'enseignement.

La tendance des populations à quitter les communautés pour les villes se poursuivra selon toute vraisemblance et il s'agit probablement d'un phénomène inévitable s'inscrivant naturellement dans un processus de développement. Il faudra donc créer de nouvelles opportunités d'emploi dans les villes. La meilleure solution serait que les départs vers les villes puissent se faire au même rythme que les créations

16. Il convient de noter que les listes d'attente pourraient surestimer la demande effective.

17. Les estimations ci-dessus se fondent sur l'hypothèse que le nombre moyen de personnes par logement est ramené à 2.14, ce qui est conforme à la situation observée au Danemark bien que la qualité du logement au Danemark soit élevée (OCDE, 1999).

d'emplois dans ces villes. Autrement dit, si l'on crée dans les villes un nombre insuffisant d'emplois, le chômage qui est invisible dans les régions reculées deviendra visible dans les grandes villes. Les projets de réformes exposés ci-dessus devraient donc être complétés par des améliorations au niveau du marché du travail.

5. AMELIORER LE MARCHÉ DE L'EMPLOI, LE CAPITAL HUMAIN ET L'ESPRIT D'ENTREPRISE

Introduction

En 1994, l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi* (OCDE, 1994) a présenté les premiers résultats des travaux en cours au sein de l'OCDE sur la manière d'améliorer l'emploi et de réduire le chômage. Cette étude passe en revue les expériences des pays Membres de l'OCDE sur le front du marché du travail au cours des vingt-cinq dernières années et les politiques recommandées suite à ce processus de recherche peuvent être regroupées sous dix rubriques (encadré 4) couvrant les politiques macro-économiques, les politiques visant à améliorer la capacité d'adaptation des économies, les politiques destinées à développer le niveau de vie et les opportunités d'emploi grâce à l'augmentation et à la valorisation du capital humain, l'encouragement de l'esprit d'entreprise et le renforcement de la capacité à innover. Il faut souligner que l'une des conclusions de l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi* est qu'une réforme à large base est probablement plus efficace qu'une réforme ciblée sur des secteurs particuliers. Cette conclusion est en accord avec celles relatives aux réformes structurelles présentées au Chapitre 4 qui recommandent une politique à large base.

Encadré 4. La Stratégie de l'OCDE pour l'Emploi

- Élaborer des politiques macroéconomiques qui favorisent la croissance et qui, conjuguées à des politiques structurelles bien conçues, la rende durable.
- Améliorer le cadre dans lequel s'inscrivent la création et la diffusion du savoir-faire technologique.
- Accroître la flexibilité du temps de travail (aussi bien à court terme que sur toute la durée de la vie) dans le cadre de contrats conclus de gré à gré entre travailleurs et employeurs.
- Créer un climat favorable à l'entreprise en éliminant les obstacles et les entraves à la création et au développement des entreprises.
- Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre en supprimant les contraintes qui empêchent les salaires de refléter les conditions locales et le niveau de qualification de chacun, en particulier des jeunes travailleurs.
- Revoir les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi qui freinent son expansion dans le secteur privé.
- Mettre davantage l'accent sur les politiques actives du marché du travail et les rendre plus efficaces.
- Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre en modifiant profondément les systèmes d'enseignement et de formation.
- Revoir les systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes -- et leurs interactions avec le système fiscal -- de sorte que les objectifs fondamentaux en matière d'équité de la collectivité soient remplis sans porter atteinte au bon fonctionnement des marchés du travail.
- Favoriser la concurrence sur les marchés de produits de manière à réduire les tendances monopolistiques et à atténuer l'opposition entre travailleurs intégrés et candidats à l'embauche, tout en contribuant à une économie plus novatrice et plus dynamique.

Source: OCDE (1997a).

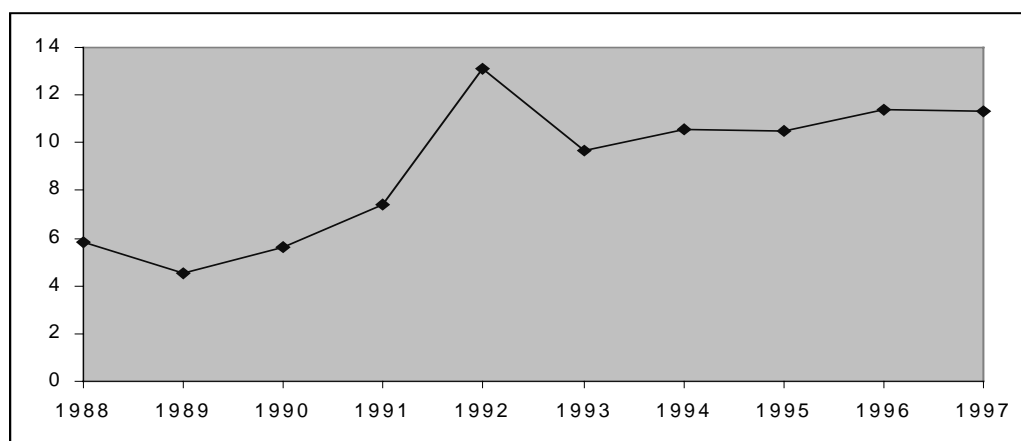
Ce chapitre s'appuie sur les recommandations de politique structurelle générale de la *L'Étude de l'OCDE sur l'emploi* adaptées au contexte groenlandais. Cette approche ouverte a déjà été utilisée lors de l'examen de nouveaux pays Membres de l'OCDE. Le poids que les pays ont choisi d'attribuer à leurs différents domaines de priorités ou à des réformes spécifiques à l'intérieur de chacun de ces domaines, diffère en fonction des caractéristiques et des problèmes spécifiques de leur marché du travail et de leurs marchés de produits.

Marché du travail et emploi

Chômage

Au Groenland comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le chômage a évolué à la hausse au cours des dix dernières années (Figure 13), ce qui est le reflet des performances relativement médiocres de l'économie groenlandaise en matière de croissance. Cependant, comme le chômage est mesuré d'une manière différente de celle adoptée dans les autres pays, son niveau n'est pas directement comparable aux données standard de l'OCDE¹⁸.

Figure 13. Taux de chômage, 1988-1997



Source: Grønlands Statistik.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, le chômage touche principalement trois catégories de personnes : les travailleurs non qualifiés, les jeunes et les femmes. Cela n'est pas totalement le cas au Groenland car la répartition du chômage est uniforme entre les classes d'âge et entre les sexes (en fait, le taux de chômage est légèrement supérieur chez les hommes). Ce que l'on remarque au Groenland, c'est un taux de chômage sensiblement plus élevé parmi les travailleurs non qualifiés que parmi les autres catégories de travailleurs. Ce groupe concentre en effet près de 80 pour cent des chômeurs (Grønlands Statistik, 1998a).

18. L'enregistrement des chômeurs au Groenland est incertain car il n'existe pas de système d'assurance-chômage et que les chiffres n'incluent pas les chômeurs des communautés. Mais bien que ces chiffres sous-estiment le niveau du chômage, on a toutes les raisons de penser que la tendance tirée de ces chiffres est fiable.

Emploi

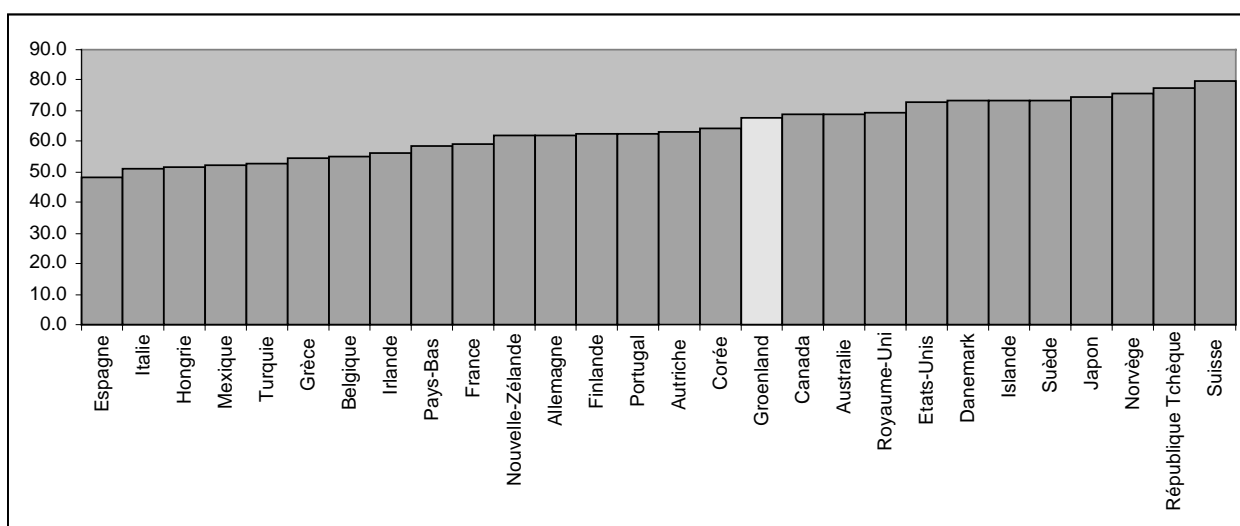
En 1996, l'emploi total représentait 25 170 personnes, soit 73 pour cent de la population en âge de travailler et comprenait 71 pour cent de personnes nées au Groenland (Tableau 16).

Tableau 16. Population active et emploi, 1996

	Personnes nées au Groenland	Personnes nées hors du Groenland	Total
Population en âge de travailler	28 540	5 730	34 270
Population active estimée	23 970	5 160	29 130
Nombre d'employés	20 250	4 920	25 170
<i>Emploi, % de la population en âge de travailler</i>	<i>71</i>	<i>86</i>	<i>73</i>

Source: Andersen *et al.* (1998).

Le taux d'emploi relativement élevé doit être analysé en tenant compte du fait qu'au Groenland la population active est constituée de personnes appartenant à la classe d'âge des 18-59 ans, alors que normalement dans les statistiques de l'OCDE, la population active regroupe les personnes de la classe d'âge 16-64 ans. En supposant que personne ne travaille dans les groupes 16-18 ans et 60-64 ans (or, il est probable qu'à l'intérieur de ces groupes certaines personnes travaillent, ce qui sous-estime le niveau), on a un taux d'activité de la population de 68 pour cent, ce qui est supérieur au niveau observé dans la plupart des pays de l'OCDE (Figure 14).

Figure 14. L'emploi en pourcentage de la population totale en âge de travailler, 1996

Source : Secrétariat de l'OCDE et Grønlands Statistik.

Toutefois, on pourrait considérer que certaines personnes employées dans le secteur traditionnel, les personnes travaillant dans des entreprises fortement subventionnées et qui autrement ne seraient pas rentables, et celles travaillant dans le secteur public sont des chômeurs invisibles, c'est-à-dire qu'elles sont enregistrées comme ayant un emploi mais que leur productivité est très faible (*cf.* la faible productivité de l'ensemble de la main-d'œuvre groenlandaise). Mais on ne peut déterminer avec précision l'ampleur de ce chômage invisible.

Comme le montre le Tableau 17, l'emploi total a augmenté de près de 3 000 personnes, soit 12 pour cent, depuis 1974. Le secteur des entreprises et le secteur public interviennent chacun pour moitié dans cette augmentation. Pour les personnes nées au Groenland l'emploi a augmenté de près de 25 pour cent entre 1974 et 1996, passant de 16 120 à 20 220 personnes.

Tableau 17. Emploi en 1974 et 1996

En milliers de personnes	1974	1996	Augmentation
Pêche	6 970	6 380	-590
Matières premières	270	40	-230
Tourisme	40	210	170
Autres activités en milieu terrestre	6 300	8 220	1 920
Infrastructures publiques et bases militaires	3 530	2 370	-1 160
Administration publique, etc.	5 320	7 950	2 630
Emploi total	2 2430	25 170	2 740

Source: Andersen *et al.* (1998).

Si l'on examine de plus près l'évolution de la structure de l'emploi sur les 25 dernières années, on observe quelques tendances intéressantes : l'emploi dans le secteur de la pêche a diminué alors que l'emploi dans les autres activités en milieu terrestre et l'emploi public ont nettement augmenté tant en valeur absolue qu'en valeur relative. L'emploi dans le tourisme a augmenté mais il partait d'un niveau très bas et l'emploi dans les mines a diminué mais, là encore, il partait d'un niveau très bas. Ces tendances et les perspectives futures sont analysées plus en détail au Chapitre 6.

L'analyse ci-dessus semble indiquer que le Groenland est confronté à deux difficultés majeures sur le front du marché du travail :

- Le taux de chômage est particulièrement élevé parmi les travailleurs non qualifiés et les efforts déployés en vue de créer de nouvelles opportunités de travail pour cette catégorie de personnes sont particulièrement importants.
- Bien que le taux d'emploi soit relativement élevé, il va falloir créer un grand nombre d'emplois dans les années à venir si l'on veut éviter une nouvelle hausse du chômage.

Comment les dix recommandations de l'Étude de l'OCDE sur l'emploi s'appliquent-elles au Groenland ?

Pour créer de nouveaux emplois et améliorer l'employabilité des personnes peu qualifiées, les responsables politiques doivent concentrer leurs efforts sur cinq recommandations partiellement liées offrant les possibilités d'amélioration les plus importantes : la formation et l'enseignement, l'esprit

d'entreprise, la concurrence sur les marchés de produits, le resserrement de l'écart entre la productivité et les salaires et l'amélioration de la structure du système des transferts.

1. Amélioration des qualifications et des compétences

Il faut améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs en leur offrant un large éventail de programmes d'enseignement et de formation. En effet, on a de plus en plus la preuve que les niveaux de productivité, et par conséquent les niveaux de vie, sont étroitement liés au niveau de formation. Au plan individuel, un niveau d'instruction plus élevé diminue le risque de chômage. Au plan national, un niveau d'instruction supérieur peut augmenter le taux d'emploi global sous réserve que l'on parvienne à réduire les inadéquations en matière de qualifications. Le progrès technologique et une intégration internationale accrue nécessitent également une amélioration continue des qualifications théoriques de la main-d'œuvre, compte tenu de la faible productivité et du chômage élevé des travailleurs non qualifiés. De plus, l'amélioration du niveau d'instruction constitue l'unique moyen de remplacer les Danois qui occupent les postes-clés au Groenland. Investir dans l'enseignement est donc pratiquement sans risques et de fait l'amélioration du niveau d'instruction de la population doit rester l'une des toutes premières priorités.

Structure du système éducatif

Depuis que la responsabilité du système éducatif a été transférée au gouvernement autonome en 1981, un des objectifs est de faire en sorte que le plus grand nombre possible d'étudiants suivant leur enseignement au Groenland. En conséquence, le système éducatif est bien développé avec 90 écoles primaires, 24 centres de formation professionnelle, 3 lycées, 2 écoles normales, 1 école de journalisme, 1 centre d'éducation sanitaire et 1 université. *Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands økonomi (1996)*

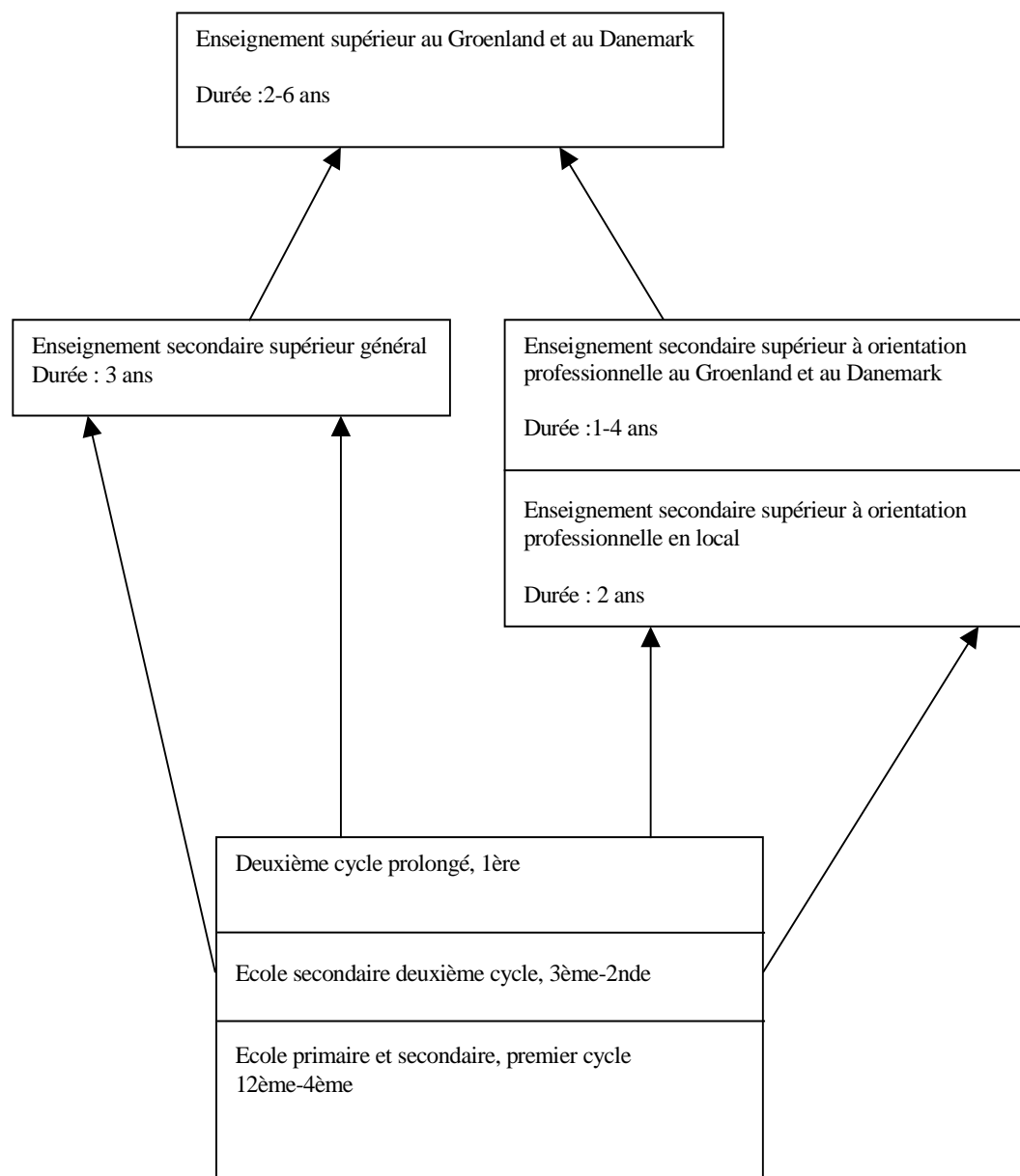
Le système éducatif comprend trois niveaux (Figure 15). Les neuf années d'enseignement primaire et d'enseignement secondaire de premier cycle sont obligatoires ; viennent ensuite deux ou trois années d'enseignement facultatif durant lesquelles de nombreux élèves suivent une année d'enseignement complémentaire au Danemark. Entre la fin de la neuvième année et la douzième année, les élèves peuvent poursuivre leurs études par un enseignement secondaire général de second cycle afin de se préparer à l'enseignement tertiaire, ou suivre un enseignement professionnel de deux à quatre ans. L'enseignement tertiaire, qui est dispensé par les universités, les écoles de gestion et les collèges de formation des enseignants et autres, est divisé en programmes courts, moyens et longs. Le système éducatif groenlandais est compatible avec le système danois et les étudiants groenlandais peuvent accéder librement au système éducatif danois (sous réserve d'avoir les qualifications suffisantes). Un peu moins de 20 pour cent des étudiants suivent leur enseignement secondaire de second cycle et leur enseignement tertiaire à l'étranger, principalement au Danemark. Au Groenland, l'enseignement est entièrement gratuit ; il est pour l'essentiel financé par le gouvernement autonome¹⁹. Si des Groenlandais font des études au Danemark, les coûts correspondants sont pris en charge par le gouvernement danois et le gouvernement autonome n'a qu'à accorder des bourses de subsistance aux étudiants.

Le suivi d'un enseignement facultatif après l'enseignement secondaire de premier cycle et le fait que de nombreuses personnes travaillent quelques années entre différents niveaux d'enseignement tendent à augmenter l'âge auquel les étudiants terminent leurs études. Depuis 1987, l'âge moyen des étudiants

19. Le secteur des entreprises verse une contribution sociale égale à 0.8 pour cent de la masse salariale et qui est destinée principalement à financer l'apprentissage. En outre, certaines entreprises d'État ont des programmes spécifiques de formation.

(enseignement professionnel, enseignement secondaire de second cycle et enseignement tertiaire) est passé de 22.6 à 26 ans, ce qui reflète dans une certaine mesure l'entrée dans le système éducatif d'étudiants plus âgés. La rentabilité individuelle mais aussi sociale de l'enseignement serait bien supérieure si les étudiants pouvaient terminer plus tôt leur formation.

Figure 15. Structure du système éducatif



Niveau général d'instruction

La transformation du Groenland en une société moderne ayant débuté il y a moins de 50 ans, il n'est pas surprenant que le niveau général d'instruction soit relativement bas. La proportion des personnes nées au Groenland ayant suivi uniquement les années d'enseignement obligatoire, voire moins encore, est de près de 84 pour cent, alors que le niveau général d'instruction des personnes nées au Danemark est bien supérieur (Tableau 18). Cette différence ne reflète pas une disparité profonde du niveau d'instruction entre le Groenland et le Danemark, car les Danois qui vivent au Groenland ont un niveau d'instruction supérieur à celui de la moyenne de la population danoise. Mais elle souligne la nécessité d'augmenter le niveau d'instruction si l'on veut que les Groenlandais remplacent les Danois sur le marché du travail.

Tableau 18. Niveau de formation de la population active

Niveau général d'instruction	Personnes nées au	
	Groenland	Danemark
Moins de 7 années	25.1	3.1
Secondaire de 1er cycle	58.7	26.2
Secondaire de 1er cycle, prolongé	8.2	29.2
Secondaire général de second cycle	2.6	33.1
Encore à l'école	3	3.8
Non spécifié	2.4	4.6
Total	100	100

Source: Grønlands Statistik (1994b).

Comme c'est parmi les personnes âgées que la proportion des personnes ayant moins de 7 années d'étude est la plus forte et parmi les jeunes générations que le niveau de formation est le plus élevé, on a quelques raisons de penser que le niveau d'instruction moyen augmentera dans les décennies à venir (Tableau 19). Le fait que depuis le début des années 1980, le nombre des étudiants suivant un enseignement secondaire général de second cycle ait pratiquement doublé est une indication de cette évolution.

Tableau 19. Répartition des niveaux de formation par classe d'âge pour les personnes nées au Groenland

Niveau général d'instruction	Age				
	18-29	30-39	40-49	50-59	60+
Moins de 7 années	7.1	20	26.9	49.5	55.2
Secondaire de 1er cycle	68.6	62.8	57.9	48.4	36.2
Secondaire de 1er cycle, prolongé	8	11.4	9.7	1.1	3.8
Secondaire général de second cycle	5.8	2.1	2.1	0	1
Encore à l'école	9.3	1	0	0	0
Non spécifié	1.3	2.8	3.4	1.1	3.8
Total	100	100	100	100	100

Source: Grønlands Statistik (1994b).

S'il est probable que le niveau d'instruction moyen augmentera, il est essentiel de poursuivre les efforts entrepris en vue d'améliorer les résultats du système éducatif, pour l'heure relativement médiocres, et ce à tous les niveaux (Tableau 20).

Tableau 20. Niveaux de formation au Groenland et au Danemark pour 55 000 habitants

	Groenland	Danemark
Tertiaire	100	1 500
Secondaire professionnel, de second cycle	2 200	4 400
Secondaire professionnel, de second cycle, local	5 400	12 000

Source: Baseselskab *et al.* (1997).

En dépit d'une tendance générale à l'amélioration, l'évolution est préoccupante dans certains domaines. Ainsi, l'accroissement du taux d'abandon dans les années 90 et son niveau sont des sujets de préoccupation sérieux. En outre, le nombre des élèves achevant leur cursus a diminué de même que le nombre total des élèves qui entreprennent un enseignement professionnel qualifiant (Grønlands Statistik, 1998*b*). On constate par ailleurs dans ce contexte que le nombre des abandons est comparable au nombre des étudiants terminant leur cursus, ce qui est conforme aux conclusions d'une étude qui montrait qu'en 1985, plus de la moitié du groupe des jeunes de 17 ans n'avait pas obtenu un diplôme d'enseignement professionnel qualifiant (Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands Økonomi, 1996).

Ce taux d'abandon élevé pourrait indiquer que le niveau d'éducation des élèves est insuffisant lorsqu'ils démarrent un enseignement secondaire de second cycle. Les conclusions d'une autre étude (Grønlands Hjemmestyre, 1995) sont qu'au Groenland comme au Danemark l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire n'offrent pas aux élèves un niveau de qualification de base suffisant pour suivre un enseignement tertiaire reconnu. La pénurie d'enseignants pose un sérieux problème depuis des années, en particulier dans les régions reculées et il faut voir là incontestablement l'une des explications de ce constat. Un test de lecture réalisé en 1994 au niveau national sur la quasi totalité des élèves des classes 4 à 8 (Inerisaavik, 1994), a permis de conclure à l'existence de différences importantes dans la capacité de lecture des élèves et de constater qu'un tiers d'entre eux avaient un niveau de lecture insuffisant pour leur permettre d'acquérir les connaissances requises dans d'autres domaines. L'étude a révélé en outre de grandes disparités régionales entre les municipalités et à l'intérieur des municipalités.

Dans les écoles, la principale langue d'enseignement est le Groenlandais et le Danois est la première langue étrangère. L'ensemble de la société est influencé par la langue danoise et à bien des égards la société est bilingue (bien que pratiquement aucun Danois, y compris parmi les enseignants danois, ne parle le Groenlandais). De plus, il est nécessaire de parler Danois pour prétendre à de nombreux postes et les étudiants doivent maîtriser le Danois pour suivre la plupart des enseignements de niveau supérieur. Comme le montre le Tableau 21, il existe un lien étroit entre le niveau de formation et la capacité à parler le Danois, ce qui souligne l'importance d'être bilingue. Comme il ne fait aucun doute que le Groenland participera au processus de mondialisation en cours (TI, tourisme, présence de sociétés étrangères, etc.), il sera indispensable pour les générations futures d'être capables de parler également d'autres langues.

Tableau 21. Relation entre le niveau linguistique et le niveau d'instruction, 1994

Langue principale	Niveau d'instruction			Population totale
	< 7 ans	Enseignement secondaire de 1er cycle	Enseign. Second.général de second cycle	
Groenlandais + parle un peu le Danois	70	38	0	42
Groenlandais + parle bien le Danois	27	45	35	41
Bilingue	3	15	44	14
Danois + parle bien le Groenlandais	0	1	17	2
Danois + parle un peu le Groenlandais	0	1	4	1
Total	100	100	100	100

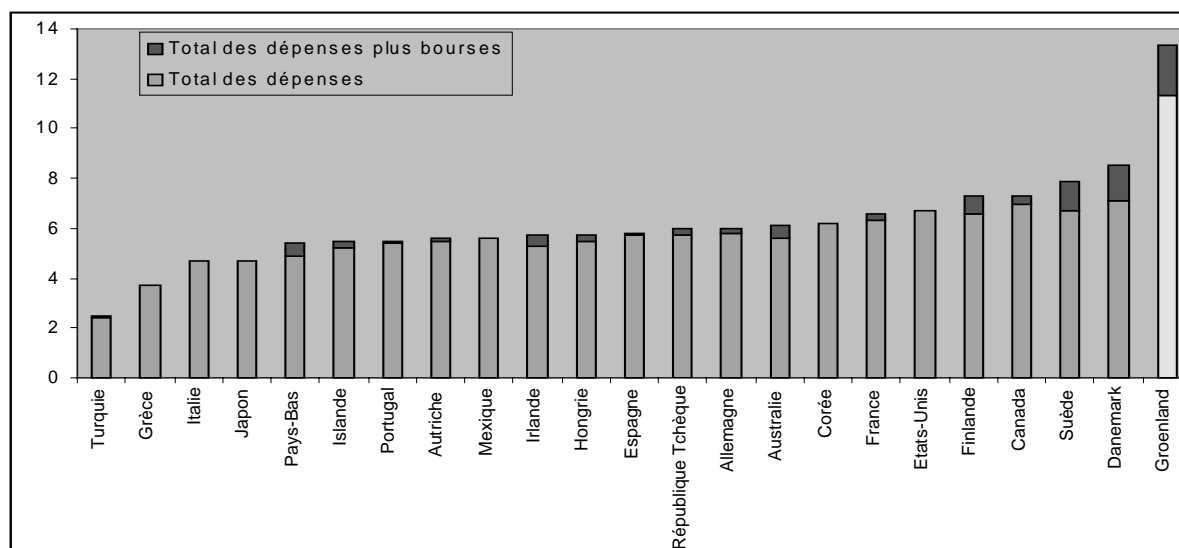
Source: Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands økonomi (1996).

Le coût du système éducatif

Au Groenland, le montant total des ressources consacrées à l'éducation est plus élevé (11 pour cent du PIB) que dans les pays de l'OCDE (Figure 16). Si l'on inclut le montant des allocations accordées aux étudiants, il représente 13 pour cent du PIB. Ce niveau de coût élevé s'explique notamment par la présence relativement importante d'enfants dans le groupe des 6-16 ans, par les déséconomies d'échelle et par le grand nombre d'écoles et d'établissements²⁰.

Figure 16. Montant des dépenses consacrées à l'éducation

(en % du PIB)



Source : OCDE (1998c) et Grønlands Statistik.

20. Dans les centres d'enseignement professionnel, un tiers des classes comptait moins de 8 étudiants (chiffres de 1993).

Ce niveau de coût élevé se reflète dans le fait que les coûts de production par personne éduquée au Groenland soient bien supérieurs aux coûts par personne éduquée au Danemark. Selon l'enseignement, ils peuvent être jusqu'à quatre fois supérieurs (Tableau 22). Bien que les chiffres aient probablement besoin d'être actualisés, ils démontrent le coût très élevé de l'enseignement au Groenland.

Tableau 22. Coût comparé de l'enseignement par tête au Groenland et au Danemark

	Groenland (1992)	Danemark (1994)
Enseignement secondaire général de second cycle	450	203
Employé de bureau	230	56
Métallurgiste	410	151
Assistant technique	580	145
Enseignant	580	397
Administrateur/économiste	970	378
Ingénieur	a)	579
Dentiste	a)	961

a) Les enseignements ont lieu au Danemark. Le gouvernement autonome se borne à verser les allocations d'études.

Source : Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands økonomi (1996).

L'une des caractéristiques de l'enseignement au Groenland, est le système des allocations d'étude. Les étudiants ne vivant pas chez leurs parents reçoivent une allocation de 4 000 couronnes danoises et ceux vivant chez leurs parents une allocation mensuelle de 2 000 couronnes danoises pour couvrir leurs frais de subsistance. Pour ceux qui étudient à l'étranger, les allocations sont plus élevées encore. Le système groenlandais des allocations de subsistance est donc plus généreux que le système danois qui est déjà l'un des plus généreux de la zone OCDE.

2. Esprit d'entreprise

Le nombre impressionnant des créations d'emplois dans les petites entreprises nouvelles donne à penser qu'un environnement très propice à l'entreprise peut améliorer les performances du marché du travail en permettant aux petites et moyennes entreprises (PME) de tirer pleinement parti des nouveaux produits et procédés. La transition vers l'économie de marché dans les PECO illustre de manière frappante l'importance des interrelations entre les conditions-cadres et la culture. L'établissement d'une législation de base du marché a libéré un désir entrepreneurial contenu, même dans les pays où l'esprit d'entreprise était absent depuis des décennies. Même si le point de départ est très différent au Groenland, l'exemple montre que le développement d'une série d'activités nouvelles est possible si les conditions appropriées existent. L'esprit d'entreprise est le résultat de trois dimensions agissant de concert : des conditions-cadres incitatives, des programmes publics bien conçus et des attitudes culturelles encourageantes. Le fondement de la politique doit être l'établissement de conditions-cadres appropriées, et notamment de marchés fonctionnant bien. Des programmes publics bien conçus et bien ciblés et des attitudes culturelles encourageantes doivent compléter les conditions-cadres. La section qui suit a été rédigée sur la base du document OCDE (1998a) qui analyse en détail l'esprit d'entreprise.

Bien qu'on ne dispose d'aucune statistique sur la structure des entreprises et sur la création d'entreprises, il paraît clair qu'à l'avenir les politiques de création d'emplois au Groenland devront être axées principalement sur le développement des PME. Premièrement, le Groenland est une très petite économie composée de petits marchés laissant peu de place à une multitude de projets de grande envergure. Deuxièmement, les grandes entreprises (d'État) jouent d'ores et déjà un rôle dominant dans l'économie. Troisièmement, le Groenland traverse une phase de transition avec des déplacements de populations des communautés vers les villes et entre les communautés, ce qui accroît la nécessité de créer des emplois dans de nombreux sites nouveaux et suggère l'existence de nouvelles opportunités dans le secteur des services.

Cadre macroéconomique

Si des performances macroéconomiques saines ne suffisent pas en soi à encourager l'esprit d'entreprise, elles peuvent assurément y contribuer. L'activité entrepreneuriale est plus facile lorsque l'inflation est faible et qu'une situation budgétaire saine réduit la nécessité d'augmenter les impôts. Mais, comme la croissance économique a été très modeste depuis le milieu des années 80, le développement macroéconomique global n'a pas été très propice au développement de nouvelles entreprises ces dernières années.

Flexibilité du marché du travail

Un marché du travail flexible est important pour l'esprit d'entreprise dans la mesure où il permet aux sociétés de réagir facilement et rapidement à l'évolution de la concurrence et des marchés. L'analyse du marché du travail qui est faite dans ce chapitre montre qu'au Groenland, il est souple à maints égards, excepté en ce qui concerne le système de formation des salaires. Une faible productivité associée à des salaires élevés décourage l'emploi, en particulier pour les PME qui prennent déjà des risques et pour lesquelles il peut être difficile d'offrir à leurs employés la formation dont ils ont besoin. En outre, le niveau relativement élevé des salaires est une forte incitation à être salarié plutôt qu'à créer sa propre entreprise. Lorsque des entrepreneurs en puissance doivent décider de créer ou non leur entreprise, ils ont bien souvent le choix entre conserver un emploi bien rémunéré (souvent dans le secteur public) et accepter pendant quelques années des revenus peu élevés et incertains durant la phase de démarrage de la nouvelle activité.

Capital-risque

Toutes les entreprises ont besoin de financements mais les nouvelles entreprises auront probablement plus de difficultés à en trouver car, par définition, elles n'ont pas d'antécédents. Certains indices donnent à penser que la seule banque existant au Groenland, la Grønlandsbanken, se montre réticente à fournir du capital-risque mais l'on ne sait pas très bien s'il existe dans d'autres pays une réticence plus ou moins prononcée. Comme dans d'autres pays, la qualité des nouveaux projets proposés pourrait n'être pas suffisante. Néanmoins, le fait que la concurrence locale sur le marché des capitaux soit inexistante pose problème et il serait souhaitable qu'il existe au Groenland une ou deux banques privées supplémentaires. Pour encourager la création de nouvelles entreprises, plusieurs systèmes financés sur les deniers publics ont été créés, notamment des systèmes visant à fournir des capitaux à certains secteurs (pêche et tourisme). Et en 1993, l'entreprise d'État SULISA a été créée. L'un des objectifs de cette entreprise est de fournir du capital-risque aux nouvelles entreprises mais jusqu'ici, un petit nombre seulement en ont profité, du fait en partie de la qualité médiocre des projets proposés. Dans d'autres pays, le démarrage d'une entreprise ne nécessite bien souvent qu'un capital limité que l'entrepreneur finance sur son épargne propre ou en empruntant auprès de membres de sa famille ou d'amis. Étant donné que le taux

d'épargne est faible au Groenland, cela n'est pas en général le cas et comme de surcroît les personnes sont rarement propriétaires de leur logement, elles n'ont bien souvent aucune garantie à donner. Les programmes de développement de micro-entreprises (accès à des crédits de faible montant et à une formation pour des personnes traditionnellement laissées pour compte comme les femmes, les pauvres et les personnes vivant dans des régions en situation de dépression économique) ont connu un grand succès aux États-Unis, dans le nord de la Norvège et au Bangladesh, par exemple. Des programmes analogues pourraient être mis en place au Groenland²¹.

Concurrence

Des politiques structurelles saines sont essentielles au bon fonctionnement des marchés des biens, des services et du travail. La concurrence permet aux consommateurs d'indiquer clairement ce qu'ils veulent et à l'entrepreneur d'avoir un retour d'informations clair sur la qualité de sa performance et l'encourage à faire davantage d'efforts. Le Chapitre 4 discute plus en détail de la nécessité de prendre des mesures pour améliorer la concurrence, notamment par l'adjudication publique, la privatisation et l'externalisation. En attendant la privatisation des entreprises publiques, les autorités pourraient étudier la formulation de directives pour les activités des entreprises publiques afin d'éviter qu'elles ne fassent une concurrence déloyale aux petites entreprises privées.

Lourdeurs administratives

Le poids des tâches d'ordre administratif devrait également être allégé par le biais d'une simplification des réglementations. Démarrer une entreprise étant déjà en soi une tâche longue et complexe la paperasserie nécessaire à sa création devrait être réduite au strict minimum. De même, les coûts permanents qu'implique le fait de se conformer aux exigences administratives et réglementaires et à l'obligation de fourniture d'informations risquent de décourager certains entrepreneurs. Les pouvoirs publics devraient reconsidérer les exigences réglementaires existantes et voir celles qu'ils peuvent rationaliser, voire abolir. De façon générale, la création d'une entreprise au Groenland semble exiger moins de paperasserie que dans d'autres pays. Mais le démarrage de l'activité nécessite l'obtention préalable d'une licence spéciale de commerce et d'exploitation. Pour obtenir cette licence, l'intéressé doit avoir vécu au Groenland les deux années précédentes. Si des exceptions à cette règle sont possibles, elles sont très difficiles à justifier. Le poids de la fiscalité est un autre problème dont se plaignent souvent les entrepreneurs. Toutefois, avec des taux d'impôt bas et la possibilité d'un amortissement immédiat, le système fiscal groenlandais est généreux et transparent, et tend de ce fait à encourager l'esprit d'entreprise.

La situation du marché du logement

La pénurie de logements est un obstacle à la création d'emplois, en particulier pour les nouvelles entreprises car l'employeur doit bien souvent fournir le logement pour attirer les nouvelles recrues. Le problème est particulièrement aigu à Nuuk où les listes d'attente sont très longues.

21. Pour un développement de ces idées, voir (OCDE, 1996b).

Fermetures d'entreprises et faillites

La fermeture d'entreprises fait nécessairement partie d'un processus entrepreneurial qui autorise les ressources à se tourner vers des utilisations plus productives. Les politiques qui restreignent la possibilité pour les entreprises de se restructurer ou de fermer réduisent leur capacité à s'adapter rapidement et peuvent dissuader les entrepreneurs de démarrer une entreprise²². La législation sur les faillites est également très importante pour l'entrepreneur individuel et un juste équilibre doit être trouvé entre les droits et les obligations des propriétaires d'entreprises et ceux des créanciers. Si les coûts personnels d'une faillite sont excessifs, les entrepreneurs potentiels seront découragés, mais s'ils sont trop faibles pour inciter les entrepreneurs à une certaine discipline financière, la protection des créanciers s'en trouvera amoindrie.

Règles sociales

La prise de risque est souvent découragée par les normes sociales. Dans certains pays, le dépôt de bilan est considéré comme l'aboutissement acceptable d'une tentative alors que dans d'autres il est interprété davantage comme un échec personnel avec tous les stigmates sociaux qui s'y rattachent. Même si au Groenland, pêcheurs et chasseurs peuvent être considérés comme des entrepreneurs, l'activité d'entreprise n'est pas une tradition bien ancrée. Et le pays étant divisé en une multitude de petites communautés dans lesquelles il est impossible de vivre dans l'anonymat, il paraît plausible de supposer que le Groenland appartient à cette deuxième catégorie de pays. On pourrait donc développer parmi les entrepreneurs une attitude coopérative et le développement de grappes de petites entreprises pourrait être encouragé par une reconnaissance accrue des entreprises ayant réussi.

Programmes visant à encourager l'esprit d'entreprise

Des politiques visant à encourager l'esprit d'entreprise ne peuvent se substituer à des marchés fonctionnant bien et à des conditions-cadres appropriées. Néanmoins, des programmes gouvernementaux peuvent compléter et appuyer des conditions-cadres appropriées.

Ces programmes peuvent être d'un coût modique car ils fournissent des informations et s'efforcent de modifier une attitude générale et d'accroître la prise de conscience des individus. Les programmes de ce type présentent le mérite supplémentaire de ne pas interférer avec les incitations du marché. On pourrait citer à titre d'exemple :

- La diffusion d'informations sur les procédures de création d'une entreprise et de soutien sous la forme de conseils et d'une aide à la formation afin de réduire les handicaps des petites entreprises dus au manque de compétences appropriées en matière de gestion, de marketing et d'organisation. SULISA fait d'ores et déjà des efforts dans ces domaines.
- Le fait de faire l'éloge public de l'entrepreneuriat par la remise de prix tels que le "prix de l'entreprise de l'année" rend les modèles de rôle plus visibles.

22. Dans le pays type de l'OCDE, environ la moitié des nouvelles entreprises risquent de fermer dans les cinq premières années. Seule une faible proportion des fermetures seront des faillites et la plupart ne se solderont par aucune perte pour les créanciers.

- Le soutien apporté aux programmes de type compétition commerciale organisés dans les écoles et les centres de formation qui peuvent aider les étudiants à acquérir une expérience et leur apporter un encouragement.

Des études sur l'entrepreneuriat conduites aux Pays-Bas et aux États-Unis montrent que le nouvel entrepreneur type a travaillé pour deux ou trois entreprises bien établies sur le marché avant de décider de créer sa propre entreprise, bien souvent en mettant directement à profit les compétences et l'expérience acquises lors de ses emplois antérieurs. Cette stratégie a déjà été adoptée au Groenland où KNI et Royal Arctic Line ont mis en place des programmes qui enseignent à leurs employés comment gérer une entreprise. Des initiatives de ce type pourraient être étendues en incluant dans les contrats de services négociés avec les entreprises publiques des obligations en matière d'enseignement.

3. Le système de formation des salaires

Un système de formation des salaires sera réussi s'il assure à la fois une flexibilité globale des salaires, c'est-à-dire s'il permet d'avoir des salaires réels suffisamment sensibles à l'évolution du taux de chômage et une flexibilité relative des salaires, c'est-à-dire des salaires reflétant de manière appropriée la productivité. La flexibilité globale des salaires est cruciale pour la capacité d'une économie à s'adapter aux chocs.

Dans le secteur public, des négociations salariales centrales ont lieu tous les deux ou trois ans entre les employeurs du public et les syndicats. Le syndicat le plus important, le SIK (Union nationale des travailleurs) représente les ouvriers non qualifiés et dans une certaine mesure les ouvriers qualifiés alors que d'autres syndicats représentent leurs membres en fonction des postes qu'ils occupent. Les Danois et les personnes ayant fait leurs études au Danemark sont habituellement représentés par des syndicats danois. Dans le secteur privé, les négociations salariales associent les conventions collectives (principalement dans le secteur de la construction entre le SIK et l'organisation patronale) et les contrats individuels négociés au niveau de l'entreprise ce qui, théoriquement, devrait garantir une relative flexibilité des salaires.

En principe, le système de formation des salaires dans le secteur privé ne devrait pas conduire nécessairement à des résultats inappropriés. Mais, dans la pratique, il a eu pour résultat un niveau élevé des salaires et le lien très fort qui existe entre les niveaux de salaires au Groenland et au Danemark réduit la flexibilité globale des salaires au Groenland. Plus concrètement, le mécanisme semble trouver son origine dans le secteur public où les négociations sont menées à la fois avec des syndicats basés au Groenland et avec les syndicats danois. Après quoi, il gagne le secteur privé par un effet de contagion ou une sorte d'extension administrative le propage du secteur public dominant au secteur privé. Ce processus confirme certains indices donnant à penser que le niveau des salaires est très uniforme dans toutes les villes, excepté Nuuk où il est plus élevé, et indique une extension de facto des accords salariaux en dépit des négociations individuelles au niveau des entreprises. En conséquence, ni la flexibilité globale ni la flexibilité relative des salaires pratiqués au Groenland ne suffisent à éviter un faible taux d'emploi dans le secteur privé et un taux de chômage élevé des travailleurs non qualifiés. Ce n'est que lorsque les Groenlandais auront remplacé la plupart des Danois sur le marché du travail que le lien existant entre les marchés du travail respectifs de ces deux pays pourra être amoindri.

4. Concurrence sur les marchés de produits

Puisque la création d'emplois est étroitement liée à la croissance des petites entreprises nouvelles, les imperfections des marchés de produits peuvent entraver la croissance de l'emploi en protégeant des entreprises existantes ou en décourageant les activités nouvelles. En règle générale, l'absence de

concurrence entraînera des prix plus élevés et une baisse de l'emploi à court terme et à long terme elle limitera la croissance économique par suite d'une affectation inefficace des ressources. De plus, les secteurs qui bénéficient d'une rente économique du fait de la faiblesse de la concurrence offriront plus vraisemblablement des salaires supérieurs à la moyenne. En l'absence d'une flexibilité relative suffisante des salaires, ce phénomène tend à pousser à la hausse le niveau général des salaires dans l'économie et donc à réduire la demande globale de main-d'œuvre. Ces mécanismes communs opèrent non seulement dans les pays de l'OCDE mais également au Groenland.

Le Chapitre 4 discute plus en détail des moyens d'améliorer le fonctionnement de l'économie. Ces initiatives devraient être complétées au Groenland par une attitude moins protectionniste. La pression de la concurrence est accrue par le commerce extérieur qui permet aux consommateurs d'acheter les marchandises au meilleur prix, et qui garantit une utilisation optimale des ressources. Mais, au Groenland la concurrence est entravée par l'existence de monopoles sur le marché intérieur, par un droit de fret uniforme, par les taxes spéciales qui frappent certains biens et par l'existence de monopoles dans les transports. Il est important de ne pas restreindre encore ces mécanismes par un soutien public aux campagnes nationales du type "Achetez Groenlandais". La concurrence dans le secteur des services pourrait également être améliorée par une attitude plus ouverte à l'égard des entreprises étrangères. L'exemple le plus évident est celui du secteur de la construction dans lequel les entrepreneurs du bâtiment sont limités aux entreprises implantées au Groenland. Dans une économie composée d'une multitude de petits marchés et où la concurrence est faible, cette situation tend à encourager la formation de monopoles et/ou de cartels locaux entre employeurs et entre employés, poussant le niveau des coûts et des salaires²³ à la hausse. Comme indiqué au Chapitre 3, des initiatives dans le domaine de la construction et de la maintenance pourraient être nécessaires dans les années à venir. Afin d'éviter une surchauffe éventuelle résultant de ces nouvelles activités, et ce faisant des augmentations de salaires dans d'autres secteurs, les entreprises étrangères ayant l'expertise et l'expérience requises pour une construction en milieu arctique devraient être admises à répondre aux appels d'offres (on pourrait inclure dans le contrat une clause stipulant d'employer et de former les travailleurs locaux). Les entreprises implantées au Groenland auront un avantage concurrentiel du fait qu'elles sont déjà au Groenland et qu'elles sont habituées aux conditions spécifiques à ce pays. Les entreprises étrangères pourraient quant à elles apporter de nouvelles idées et de nouvelles pratiques organisationnelles.

La concurrence pourrait également être accrue sur le marché du travail. La législation actuelle accorde un traitement préférentiel aux personnes nées au Groenland et à celles ayant des liens particuliers avec le Groenland. Lorsqu'un poste vacant (de travailleur non qualifié ou qualifié) est à pourvoir, l'employeur ne peut recruter à l'étranger qu'après avoir obtenu une autorisation spéciale à cet effet et cette autorisation ne lui est accordée que si aucun Groenlandais n'offre les compétences requises. On peut douter que cette règle ait des effets positifs sur l'emploi des Groenlandais dans la mesure où les entreprises sont déjà fortement incitées à recruter localement car recruter au Danemark leur coûte très cher en frais de déménagement et autres.

5. Impôts et transferts

La fiscalité des revenus du travail a souvent des répercussions sur le mécanisme de fixation des salaires. Les salariés peuvent tenter d'endiguer une diminution de leur revenu net en obtenant des indemnités compensatoires à la table des négociations, ce qui entraînera une hausse des coûts salariaux. Les pays de l'OCDE ont mis en place des systèmes d'indemnisation du chômage pour éviter que la perte temporaire d'emplois ait des conséquences sociales trop préjudiciables. Ces prestations ont certes permis

23. Au Groenland, les coûts de construction sont 1.7 à 2.5 fois plus élevés qu'au Danemark (Arbejdsgruppen verdorende støtte til de landbaserede erhverv, 1998).

d'atteindre cet objectif mais de plus en plus, on reconnaît que des systèmes excessivement généreux d'indemnisation du chômage risquent d'affaiblir l'intensité de la recherche d'emploi, d'allonger la durée du chômage et d'atténuer la pression qui incite les chômeurs à accepter des offres d'emplois appropriées. Un système de prestations élevées peut aussi conduire à des exigences salariales excessives.

Il n'existe pas au Groenland d'assurance-chômage au sens traditionnel du terme. En règle générale, chacun subvient à ses besoins et à ceux de sa famille. Toutefois, les membres du SIK perçoivent en cas de chômage ou de maladie une aide financière d'un montant fixe. Cette aide représente 66 pour cent de la rémunération du SIK en cas de parents non qualifiés et 55 pour cent dans les autres cas. L'aide financière est accordée sur la base d'un taux fixe pour un maximum de 13 semaines sur une période de 12 mois. L'aide financière (prestations) peut être accordée à tous les groupes dont le revenu normal a diminué ou qui ne le perçoivent plus durant une période qui n'est pas provisoire. De plus, une assistance peut être accordée en fonction des besoins pour couvrir un montant raisonnable de frais fixes et de frais de subsistance. En principe, l'assistance financière est supérieure aux prestations bien que le niveau de celles-ci ne soit pas bien défini car il repose sur des critères subjectifs et varie d'une municipalité à l'autre.

Un départ en pré-retraite peut être accordé aux personnes souffrant de difficultés physiques, psychologiques ou sociales. L'allocation des prestations incombe aux municipalités tandis que le gouvernement autonome supporte 90 pour cent de leur financement ; les municipalités sont donc une incitées économiquement parlant à attribuer des prestations de préretraite, en particulier dans les régions où il est difficile de trouver un emploi.

Les dispositifs fiscaux doivent éviter les taux marginaux élevés d'imposition effective qui peuvent déboucher sur des mécanismes de paupérisation (c'est-à-dire dans des situations où des familles pauvres voient leur revenu disponible diminuer si l'un de leurs membres travaille plus) ou encourager le chômage (c'est-à-dire créer des situations où des prestations de chômage supérieures au revenu du travail ont un effet démobilisateur). Avec des prestations peu élevées accordées sur une courte durée, le système de redistribution fiscale n'entraîne pas pour l'essentiel l'apparition du piège du chômage. Mais l'existence de ce piège semble poser un sérieux dilemme du fait que les allocations familiales et les aides au logement sont accordées sous conditions de ressources. On a estimé que le revenu disponible (net de l'impôt, du loyer et des allocations familiales) d'une famille avec deux enfants diminuera de 4 620 couronnes danoises si le revenu familial brut passe de 110 000 à 140 000 couronnes danoises (Tableau 23). Un calcul analogue effectué pour un apporteur de revenu unique montre que son revenu disponible n'augmentera que de 480 couronnes danoises si son revenu annuel passe de 100 000 à 128 000 couronnes danoises. Comme le revenu annuel d'un travailleur affilié au SIK et percevant le salaire minimum est de l'ordre de 110 000 couronnes danoises, l'incitation économique pour les travailleurs peu payés à trouver un emploi mieux rémunéré, à suivre une formation et à prendre un travail supplémentaire est inexistante et il est très difficile pour les plus bas salaires de monter dans l'échelle des revenus. Le problème ne peut être négligé car 7 pour cent des apporteurs de revenu uniques ont un revenu annuel qui se situe entre 100 000 et 125 000 couronnes danoises et près d'un couple sur cinq a un revenu annuel qui se situe entre 100 000 et 150 000 couronnes danoises (bien que tous n'aient pas deux enfants).

Tableau 23. Revenu disponible d'une famille de deux enfants

(KrD)

Revenu	Revenu net d'impôt	Allocations familiales	Loyer net des allocations de logement	Revenu disponible
110 000	102 800	9 720	9 180	103 340
128 000	113 600	9 720	23 180	100 140
140 000	120 800	6 480	28 200	99 080

Source: Socialreformkommissionen (1997).

6. Dispositions relatives à la sécurité de l'emploi

Qu'elle soit garantie par la législation ou par une convention collective, la sécurité de l'emploi, c'est-à-dire l'existence entre les entreprises et leurs salariés de relations durables, encourage les entreprises à investir dans la formation, ce qui peut aboutir à des niveaux supérieurs de productivité et de gains pour les travailleurs intégrés. Mais, comme ces réglementations obligent les entreprises à garder les travailleurs dont elles n'ont plus besoin, celles-ci deviendront plus prudentes à l'embauche, au détriment notamment des travailleurs exclus et du dynamisme de l'économie en général car la création comme la liquidation d'entreprises est un mécanisme important dans une économie de marché et que de façon générale, il ne faut pas encourager les efforts visant au maintien d'emplois non rentables.

Au Groenland, la législation du marché du travail est très libérale : les coûts de recrutement et les coûts de licenciement sont très faibles. Mais, pour des raisons politiques, il est difficile aux entreprises publiques de licencier dans les petites villes. Étant donné le fort taux de chômage des personnes non qualifiées, il est important de maintenir cette flexibilité du système afin d'éviter d'aggraver encore les problèmes des travailleurs intégrés/exclus et d'avoir une économie dynamique.

7. Flexibilité du temps de travail

Qu'ils soient inscrits dans une législation ou dans des conventions collectives, les aménagements traditionnels du temps de travail peuvent être un obstacle à la flexibilité du marché du travail et à la création d'emplois. En effet, les besoins des entreprises varient dans le temps et d'un secteur à l'autre, en fonction à la fois des fluctuations saisonnières et cycliques de la demande et de la diversité des procédés de fabrication. La flexibilité du temps de travail permet d'établir une meilleure correspondance entre les besoins en personnel de l'entreprise et les aspirations des travailleurs, notamment leurs aspirations à la flexibilité pour raison de famille ou d'études. Dans une très petite économie où les procédés de fabrication sont par nature des procédés à petite échelle et où les variations saisonnières sont marquées, la flexibilité du temps de travail est particulièrement importante.

Au Groenland, la tendance en matière de temps de travail est à la souplesse. Le point de départ est une semaine de travail de 40 heures pour toutes les catégories de travailleurs avec la possibilité d'un allongement/d'un raccourcissement du temps de travail, si nécessaire. De plus, le recours au travail à temps partiel ne fait l'objet d'aucune restriction et la décision prise récemment de relever l'âge de départ en retraite a introduit une plus grande flexibilité du temps de travail sur la durée de la vie professionnelle. Les restrictions relatives au temps de travail ne peuvent donc pas être considérées comme un obstacle à la création d'emplois au Groenland.

8. Politiques actives en faveur du marché du travail

Il est préférable d'aider les chômeurs à devenir compétitifs sur le marché de l'emploi que de leur fournir seulement une garantie de ressources. Ce principe général est à la base des politiques actives du marché du travail (PAMT). Les conseils et l'aide à la recherche d'emploi, les programmes de formation, les subventions à l'embauche et les programmes d'emplois temporaires dans le secteur public sont des exemples de ces politiques. Dans le passé, les expériences de certaines PAMT dans les pays de l'OCDE ont été décevantes et ont encouragé les pays à contrôler plus étroitement l'efficacité et l'efficacité de ces interventions. Mais, si elles sont conçues avec soin, gérées avec rigueur et ciblées sur des besoins particuliers ou sur des groupes spécifiques, ces politiques peuvent aider les chômeurs à surmonter les difficultés qu'implique le fait de trouver un emploi et, plus généralement, améliorer le fonctionnement du marché du travail.

En l'absence d'assurance-chômage, les mesures actives jouent au Groenland un rôle prédominant sur le marché du travail. Elles incluent des initiatives telles que différents types de subventions salariales, la création d'emplois pour les jeunes, des mesures visant à réduire le chômage saisonnier, des mesures de formation et des mesures de maintien de l'emploi. Dans les pays de l'OCDE, le montant total des dépenses publiques engagées au titre des programmes en faveur du marché du travail (y compris les allocations de chômage) représentent entre ¼ et 6 pour cent du PIB (OCDE, 1998b). Au Groenland, le montant total des dépenses engagées au titre de ces programmes représente environ 9 pour cent du PIB (Direktoratet for Sociale Anliggender, Arbejdsmarked og Offentlige Arbejder, 1998). Bien que les chiffres de l'OCDE et du Groenland ne soient pas directement comparables, ils montrent néanmoins qu'un effort important est entrepris dans ce domaine au Groenland. Mais le fruit de cet effort n'est pas été évalué dans le détail et ses résultats ne sont pas connus.

9. Création et diffusion du savoir-faire technologique

Des améliorations durables des salaires réels et des niveaux de vie dépendent en fin de compte du progrès technologique. Les gains de productivité associés à l'adoption et à la diffusion de nouveaux procédés de fabrication contribuent à la hausse périodique des salaires réels et peuvent faciliter le maintien de faibles taux de chômage lorsque les salaires ne sont pas totalement flexibles. Le progrès technologique se produit à travers la recherche fondamentale, l'innovation et la diffusion de nouveaux produits et procédés ainsi qu'à travers une utilisation plus efficace des ressources existantes.

Étant donné la taille de l'économie du Groenland et le niveau d'instruction généralement faible de la population, il ne serait pas prudent pour ce pays de concentrer ses efforts sur la recherche fondamentale, même si l'on ne peut exclure que dans des domaines spécifiques comme la pêche et les sciences arctiques, la recherche puisse être bénéfique. En général, il semble plus pertinent pour lui de se concentrer sur la diffusion des résultats de la recherche et des innovations.

10. Situation macroéconomique

Depuis 1986, la croissance économique a été modérée et par conséquent guère propice à la création d'emplois même si l'on est parvenu à un faible taux d'inflation et à des excédents budgétaires (voir Chapitre 2).

Champ d'action

Sur le marché du travail, le Groenland est confronté à deux difficultés majeures : le chômage se concentre parmi les travailleurs peu qualifiés qui constituent une large part de la main-d'œuvre et dans les années à venir, il faudra accélérer la création d'emplois si l'on veut éviter un chômage à grande échelle. Des questions se posent également en matière d'employabilité de la main d'œuvre et de qualifications. Par exemple, les activités en cours dans le domaine de l'exploitation pétrolière et minière pourraient susciter une très forte augmentation de la demande de main-d'œuvre mais on peut se demander si la main d'œuvre sera à même de tirer pleinement profit des ressources naturelles du pays.

Le Groenland se conforme déjà à toute une série de recommandations de *l'Étude de l'OCDE sur l'emploi*. C'est pourquoi les efforts destinés à améliorer l'emploi doivent se concentrer principalement sur cinq domaines liés :

- La formation et l'éducation ;
- L'encouragement de l'esprit d'entreprise ;
- Une concurrence accrue sur les marchés de produits ;
- Un écart moindre entre productivité et salaires ;
- Une réforme du système des transferts.

Comblent l'écart existant entre la productivité et les salaires n'est pas chose facile car la situation du marché du travail au Danemark influe fortement sur la fixation des salaires au Groenland. A l'évidence, la meilleure solution à long terme serait d'accroître la productivité en améliorant le niveau d'instruction de la main-d'œuvre. Une telle stratégie faciliterait également le processus de remplacement des Danois sur le marché du travail et, ce faisant, affaiblirait le lien qui existe avec le marché du travail danois. Des améliorations continues du niveau d'instruction devraient être complétées par des augmentations de salaires plus faibles au Groenland qu'au Danemark, ce qui améliorerait la compétitivité des travailleurs groenlandais et réduirait l'écart entre la productivité et les salaires.

Lorsqu'on évalue le niveau d'instruction au Groenland, il faut tenir compte du fait que le développement économique est relativement récent, puisqu'il remonte essentiellement aux cinquante dernières années. Il y a deux générations, l'accès à l'enseignement n'était ni courant ni facile. Comme l'enseignement est très lié à la tradition, il n'est pas surprenant que le niveau d'instruction au Groenland soit encore à la traîne par rapport à celui du Danemark. Dans le même temps, il est encourageant de constater que le niveau moyen augmente.

Toutefois, la tendance récente à une diminution du nombre des étudiants qui achèvent leurs études est préoccupante et quelque peu surprenante, compte tenu en particulier des incitations privées dont ils bénéficient. Non seulement, les étudiants bénéficient durant leurs études de bourses généreuses mais une fois leurs études achevées avec succès, ils ont la quasi-garantie d'avoir des salaires élevés et un risque de chômage faible. Ce fort taux d'abandon constitue un sérieux sujet de préoccupation et devrait être réduit.

Pour améliorer les résultats et l'efficacité du système éducatif, il faudrait envisager toute une série d'initiatives :

- Étant donné le taux élevé de chômage des travailleurs non qualifiés et le fort taux d'abandon des études, le problème le plus important qui se pose au système éducatif est de renforcer la qualité de l'enseignement de base (enseignement primaire et secondaire de premier cycle). Outre le fait que l'on améliorera ainsi le niveau général d'instruction, le passage à l'enseignement secondaire de second cycle et à l'enseignement tertiaire s'en trouvera facilité et l'âge auquel les étudiants achèveront leur cursus sera abaissé. Pour identifier les régions (géographiques) et l'âge auquel les élèves commencent à être à la traîne, il faut effectuer régulièrement des tests nationaux de qualifications à tous les niveaux. Les résultats de ces tests devraient indiquer les régions dans lesquelles un effort supplémentaire est tout particulièrement nécessaire. Pour accroître la motivation, les tests pourraient en outre servir de base à l'attribution aux écoles et/ou aux enseignants de primes liées aux performances.
- La concentration géographique des établissements d'enseignement devrait réduire les effets des déséconomies d'échelle. Ce faisant, elle réduira des coûts élevés par étudiant et améliorera l'environnement professionnel au bénéfice des enseignants comme des étudiants. Compte tenu du fait que le nombre des personnes nées au Groenland et âgées de 17 à 24 ans devrait augmenter de plus de 30 pour cent d'ici à l'an 2008, il est impératif d'accroître l'efficacité du système éducatif si l'on veut éviter des augmentations de coûts importantes.
- Il faudrait examiner avec soin s'il est prudent de maintenir au Groenland un enseignement tertiaire distinct et s'il ne serait pas plus rationnel d'encourager les étudiants à faire leurs études soit au Danemark, soit dans un autre pays. D'un point de vue purement économique, cela revient beaucoup moins cher d'avoir un plus grand nombre d'étudiants effectuant leurs études à l'étranger, en particulier au Danemark. Et, ce qui est peut-être plus important, les étudiants seront mieux formés, car il est difficile d'obtenir et de maintenir un niveau professionnel suffisamment élevé lorsqu'on a un petit nombre d'établissements avec très peu d'enseignants. Certaines indications donnent à penser que la plupart des étudiants retournent au Groenland après avoir obtenu leurs diplômes (ou, mieux encore, après avoir acquis une certaine expérience professionnelle) ; le risque de fuite excessive des cerveaux semble donc modéré. L'incitation à rentrer au Groenland pourrait être renforcée si les étudiants ne revenant pas dans les quelques années suivant l'obtention de leurs diplômes étaient obligés de rembourser le montant des bourses qu'ils ont reçues.

En ce qui concerne les programmes d'études, l'une des premières priorités devrait être que les élèves apprennent le Groenlandais, le Danois et de préférence d'autres langues étrangères. Si cette exigence est très contraignante, certains pays de l'OCDE comme le Canada, la Suisse et la Belgique, ont démontré qu'il est possible d'avoir des sociétés qui fonctionnent bien avec plusieurs langues officielles.

Accroître la concurrence au sein de l'économie suppose l'adoption d'une attitude moins protectionniste. On pourrait, pour ce faire, prendre les initiatives suivantes :

- Abolir le traitement préférentiel dont bénéficient les personnes nées au Groenland ou ayant des liens particuliers avec le Groenland lorsqu'un nouveau poste est à pourvoir. Les personnes vivant déjà au Groenland et/ou celles ayant une bonne pratique de la langue et des habitudes du Groenland bénéficient déjà d'un avantage concurrentiel.

- Ouvrir les appels d'offres aux entreprises étrangères. La présence (potentielle) de sociétés étrangères sur les marchés augmentera la concurrence, diminuera la pression salariale, améliorera l'efficacité et diminuera le coût des projets pour les finances publiques et pour les consommateurs.
- Étendre à d'autres parties du secteur des entreprises l'ouverture aux capitaux étrangers que l'on constate dans l'exploitation pétrolière et minière.
- Abolir la licence spéciale qui est exigée pour opérer et faire du commerce au Groenland. Quiconque veut démarrer une nouvelle entreprise ne doit pas en être empêché par la bureaucratie et les réglementations tatillonnes.
- Supprimer le droit de fret uniforme qui fait fonction de taxe à l'importation (voir Chapitre 4).
- Étudier avec soin un soutien des pouvoirs publics aux campagnes «Achetez groenlandais».

La nécessité de créer de nouvelles entreprises, en particulier des PME, est évidente et la création d'un meilleur climat pour les entreprises est nécessaire. Une évolution de ce type sera encouragée par une concurrence accrue au sein de l'économie, une implication moindre du secteur public et un resserrement de l'écart entre les salaires et la productivité. Le gouvernement devrait :

- De reconnaître publiquement les efforts entrepreneuriaux par un système de prix récompensant par exemple la "meilleure entreprise de l'année", ce qui créerait des modèles et pourrait atténuer le sentiment d'échec personnel lorsqu'une création d'entreprise n'est pas couronnée de succès.
- De mettre en place des programmes de concurrence commerciale au sein des écoles, des centres de formation et des entreprises publiques, ce qui pourrait aider les étudiants à acquérir une expérience et leur apporter un encouragement.
- D'introduire des programmes de micro-entreprises.

Les taux marginaux élevés d'imposition effective des personnes à faible revenu annuel sont particulièrement préoccupants. Une réforme du système de sécurité sociale, notamment des aides au logement et des allocations familiales, comportant une réduction des taux marginaux très élevés d'imposition effective, en particulier pour les plus bas salaires, est nécessaire. Une réforme du système de sécurité sociale devrait en outre modifier le financement de la préretraite, laissant aux municipalités une part plus importante du financement du système, ce qui réduirait leur incitation économique à accorder le départ en pré-retraite. De plus, pour faciliter l'administration et accroître la transparence, il faudrait envisager un système de sécurité sociale comportant un système unifié de prestations accordées sur la base de critères objectifs et ne favorisant pas les membres de certains syndicats. Depuis un certain temps, on se demande s'il faut introduire au Groenland un système public d'assurance-chômage, mais jusqu'ici aucune décision n'a été prise. Cette attitude semble prudente pour deux raisons (au moins) : la première est qu'il serait très coûteux de lancer un tel système car outre les chômeurs inscrits, un certain nombre de personnes de faible productivité seraient incitées à réclamer des allocations de chômage ; le nombre total des bénéficiaires potentiels serait donc important. La deuxième est qu'un tel système comporterait un risque considérable d'entrave au mode de vie traditionnel des communautés sans générer des emplois de remplacement.

Ces dernières années, on s'est beaucoup intéressé à l'octroi de crédits d'impôts et de prestations sous conditions d'emploi, et plusieurs pays de l'OCDE (dont l'Irlande, l'Italie, le Canada, la

Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis) ont adopté différents types de traitement favorable à l'égard de groupes ciblés, par exemple des familles à faible revenu et des familles avec enfants (OCDE, 1997b). Étant donné les efforts et les moyens considérables consacrés au Groenland à différents projets de maintien et de création d'emplois (voir Chapitre 2 sur les aides et la section ci-dessus sur les politiques actives du marché du travail) et étant donné le taux de chômage élevé des personnes non qualifiées, le gouvernement pourrait envisager de définir un système de prestations pendant l'emploi ou de subventions salariales ciblées sur l'emploi des personnes les moins rémunérées afin de combler l'écart existant entre la productivité et les salaires. Comme les prestations doivent être retirées des gains, le taux marginal d'imposition effective s'en trouvera affecté. Un tel système devrait donc être conçu avec soin et envisagé conjointement au système de prestations sociales afin d'éviter la création de nouveaux pièges de la pauvreté. Le fait de remplacer les nombreuses subventions par une subvention salariale universelle augmenterait la transparence et réduirait les effets de distorsion pour l'économie car cette subvention serait accordée à toutes les entreprises employant des personnes à bas salaire et non pas simplement à une sélection d'entreprises. Une subvention salariale universelle profiterait donc à toutes les entreprises, c'est-à-dire pas simplement à quelques secteurs spécifiques et aux entreprises existantes mais favoriserait aussi la création de nouvelles forces. Par ailleurs, cette forme d'aide à l'emploi des travailleurs à bas salaire serait plus directe et plus économique que le système actuel dans lequel des aides sont accordées à des entreprises sans lien direct avec l'emploi (*cf.* le montant élevé des subventions par employé dans certains secteurs). De façon générale, ces subventions devraient être temporaires et elles devraient être supprimées de manière progressive lorsque l'activité subventionnée pourra être conduite sur une base commerciale. Ce principe devrait également s'appliquer à une subvention salariale. Au fur et à mesure qu'un plus grand nombre de personnes s'élèveront dans l'échelle des revenus du fait d'un niveau général d'instruction accru et à une formation en cours d'emploi étendue, la nécessité de la subvention salariale diminuera progressivement.

6. STRUCTURE INDUSTRIELLE ET DÉVELOPPEMENT FUTUR

Le secteur économique groenlandais est souvent caractérisé comme s'appuyant sur quatre piliers (Grønlands Baseselskab *et al.*, 1997): la pêche, l'exploitation des matières premières (minerais et pétrole), le tourisme et les autres activités en milieu terrestre (construction, distribution, production industrielle, etc.), ce qui souligne l'importance attribuée aux ressources naturelles du pays. D'un point de vue économique et du point de vue l'emploi, la pêche et les autres activités en milieu terrestre constituent de loin les secteurs les plus importants (Tableau 24), mais d'autres secteurs représentent également un potentiel considérable.

Tableau 24. Emploi et chiffre d'affaires des quatre piliers de l'économie, 1996

	Emploi	CA (milliers de KMD)
Pêche, etc.	6 400	2 477
Matières premières	40	225
Tourisme	210	152
Autres activités en milieu terrestre	8 200	6 858
Total	14 850	9 712

Source: Andersen *et al.* (1998).

Pêche

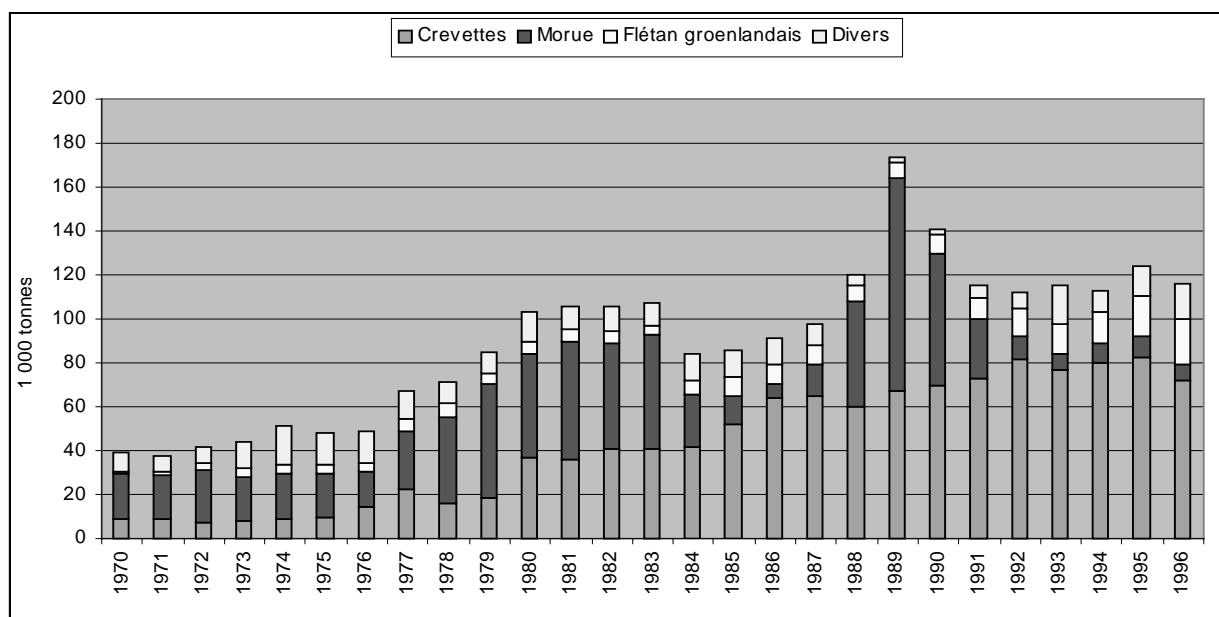
La pêche, qui représente près d'un quart de l'emploi total et 92 pour cent des exportations (dont 70 pour cent pour la pêche à la crevette), constitue le principal secteur économique du pays. Mais cette prédominance de la pêche rend l'économie extrêmement dépendante de l'évolution des stocks de poissons et des prix du poisson, deux facteurs qui peuvent être très instables. Au Groenland, l'industrie de la pêche est dans une certaine mesure protégée contre ces aléas du fait qu'elle est très subventionnée. En 1996, le montant total des subventions accordées à la pêche était de 235 millions de couronnes danoises, soit une subvention de 37 000 couronnes danoises par personne (Andersen *et al.*, 1998). Ces chiffres ne tiennent pas compte du fait que les pêcheries sont dispensées du paiement des cotisations sociales (0.8 pour cent de la masse salariale) ou qu'elles paient leur eau et leur électricité moins cher que d'autres secteurs.

Entre le milieu des années 70 et la fin des années 80, le total des prises des navires groenlandais a fortement augmenté (Figure 17) mais après un déclin dans la première moitié des années 90 il est demeuré relativement constant. Toutefois, la composition des prises a considérablement changé. Les prises de crevettes, qui étaient faibles il y a 25 ans, sont aujourd'hui dominantes alors que la morue qui était traditionnellement l'espèce la plus importante est aujourd'hui pratiquement inexistante ²⁴ dans les eaux groenlandaises. Et alors qu'au milieu des années 70, la pêche au flétan était insignifiante, ce poisson est

24. Le Groenland avait quelques quotas de morue dans la Mer de Barents, ce qui lui a permis de conserver une certaine expertise dans la pêche à la morue.

aujourd'hui la deuxième espèce la plus importante. Des investissements et des ajustements massifs de la flotte de pêche sont allés de pair avec la forte augmentation des prises et l'évolution de leur composition, démontrant qu'une partie importante du secteur économique groenlandais a su s'adapter à des circonstances nouvelles, même si cela n'a pas été sans difficultés. Dans les années 80, face au boom des prises de morue, la flotte de pêche a été considérablement augmentée, ce qui a entraîné des excédents de capacités qui sont devenus particulièrement visibles lorsque les stocks de morue ont diminué.

Figure 17. Prises groenlandaises, 1970-1996



La flotte de pêche à la crevette est composée aujourd'hui de deux types de bateaux :

- Les bateaux de jauge moyenne (5-80 tonnes de jauge brute). En 1994, un tiers de ce segment dégagait un profit nul ou positif, un tiers n'était rémunérateur que d'un point de vue coût-avantages et sous réserve de prendre en compte les économies de prestations sociales et un troisième tiers était non rentable.
- Les grands bateaux-usines de plus de 80 tonnes de jauge brute qui pêchent en mer. 75 pour cent des prises sont traitées à bord et exportés directement, les 25 pour cent restants devant, conformément à la loi, être traités sur la terre ferme. Les bateaux de gros tonnage constituent la partie la plus rentable de la flotte de pêche.

Les prises qui ne sont pas traitées à bord des grands bateaux sont transportées jusqu'aux usines de transformation du poisson implantées dans les villes et les communautés du littoral. Certaines de ces usines ne sont pas rentables, mais elles sont maintenues en activité en raison de leur rôle charnière dans la vie économique de certaines communautés et de la part importante des subventions à l'industrie de la pêche qu'elles reçoivent. La plupart de ces usines appartiennent à l'entreprise d'État Royal Greenland mais récemment une société privée, Polar Seafood, a construit ses propres usines à Nuuk et dans certaines villes d'une importance stratégique, ce qui a introduit une certaine concurrence sur le marché intérieur.

Il est essentiel pour le Groenland de maintenir un stock de pêche durable et le système des quotas négociables fait désormais partie intégrante de la politique des pêcheries. Chaque année, le gouvernement autonome fixe la prise totale admissible (PTA) suite aux recommandations de biologistes et des organisations de pêche internationales et en tenant compte des objectifs biologiques et sociaux que suppose une pêche durable. Pour les grands bateaux de pêche hauturière (*offshore*), le système des quotas négociables a été introduit en 1991. En 1996, un système de quotas négociables a été également introduit dans la pêche côtière (*inshore*). Les quotas sont attribués chaque année aux propriétaires de navires et représentent un certain pourcentage de la PTA ; les quotas peuvent ensuite être échangés à l'intérieur de chacune des deux catégories (*inshore* et *offshore*). Ce système a pris en compte la réduction des excédents de capacités car les propriétaires des bateaux les moins rentables ont la possibilité de vendre leur quota à d'autres propriétaires de bateaux plus rentables et de passer à d'autres types de pêche. L'utilisation des prêts de reconversion s'ajoutant au système des quotas négociables, la capacité de la pêche en mer a été réduite, passant de plus de 50 bateaux en 1990 à 17 en 1998 tandis que la capacité de la flotte côtière est passée de 140 bateaux en 1993 à 75 en 1999.

Si le système des quotas a bien fonctionné, il pourrait néanmoins être amélioré par une vente aux enchères²⁵ des quotas. Dans le système actuel, les propriétaires de bateaux se voient attribuer chaque année un quota qu'ils peuvent vendre s'ils le désirent, pour réaliser un profit ; cette pratique protectionniste restreint l'accès au marché de nouveaux concurrents. En attendant la mise en place d'un nouveau système de vente aux enchères, les quotas vendus dans une pure optique de profit devraient à tout le moins être taxés. En outre, comme la flotte *inshore* et la flotte *offshore* pêchent les mêmes peuplements de crevettes, il est difficile de justifier économiquement la division de la PTA en deux quotas. Les autorités devraient envisager d'autoriser la transformation en mer des prises côtières ou de fusionner les deux quotas, ce qui augmenterait la rentabilité globale des pêcheries et réduirait les besoins en subventions pour financer des secteurs particuliers de l'industrie. Une initiative de ce type s'inscrirait dans la continuité d'un processus de développement d'une industrie de la pêche durable d'un point de vue économique et environnemental.

Une redevance spéciale de traitement à bord, égale à 3 pour cent du chiffre d'affaires, est imposée sur toutes les prises qui ne sont pas traitées sur la terre ferme. Certains ont argué qu'il s'agit là d'une taxe frappant le produit d'exportation le plus rentable du pays. Toutefois, tant que les quotas de crevettes ne sont pas vendus aux enchères mais abandonnés gracieusement, la redevance qui frappe les crevettes doit être considérée comme un paiement justifiable donnant accès à une ressource naturelle.

Comme nous l'avons mentionné ci-avant, le rôle dominant d'une espèce unique rend la pêche très vulnérable aux variations de prix et de stock de l'espèce en question. Étant donné que selon toute vraisemblance, le stock de crevettes n'augmentera pas avec la productivité, le nombre total des emplois dans la pêche à la crevette diminuera probablement. Des efforts de développement de nouvelles espèces (par exemple, le crabe, le rouget et le capelan) sont entrepris pour diversifier l'industrie. Pour conserver son expertise dans la prise d'espèces différentes, développer de nouvelles espèces et accroître l'utilisation de sa flotte de pêche, le Groenland a signé des protocoles de pêche internationaux avec la Russie, la Norvège, les Iles Faroe et l'Islande. En règle générale, ces protocoles autorisent les bateaux groenlandais à pêcher certaines quantités d'espèces différentes dans les eaux des autres pays et vice versa. Ces initiatives en vue de diversifier la pêche apparaissent comme un moyen de réduire la vulnérabilité du secteur de la pêche et d'y maintenir un niveau d'emploi élevé et de se préparer au retour éventuel de la morue dans les eaux groenlandaises. De surcroît, le Groenland a signé un accord de pêche avec l'UE. L'accord actuel, qui couvre la période 1995-2000, donne aux bateaux de l'UE l'accès à certains quotas dans les eaux groenlandaises en contrepartie d'un paiement annuel de 37.7 millions d'écus au Groenland. Un nouvel accord, actuellement en cours de négociation, devrait aider à la diversification de l'économie — pour les

25. Les quotas pourraient être vendus par exemple tous les 5 ou 7 ans pour permettre un horizon de planification approprié.

mêmes raisons que les accords avec les tiers -- si le Groenland pouvait obtenir l'accès aux quotas de poissons dans les eaux de l'UE au lieu de recevoir simplement de l'argent de l'UE.

Comme l'emploi dans la pêche à la crevette diminuera probablement à l'avenir, il est important d'exploiter de nouvelles espèces dans de nouvelles eaux et de développer de nouveaux produits pour renforcer l'industrie et, par voie de conséquence, l'économie du Groenland. Bien que certaines nouvelles espèces pourraient ne pas être aussi importantes que le sont aujourd'hui la crevette ou le flétan groenlandais, elles méritent néanmoins d'être étudiées avec attention, en particulier comme complément à la pêche traditionnelle dans les communautés. Les tentatives visant à développer l'exploitation des autres ressources vivantes du Groenland comme le développement des produits tirés du phoque, des fourrures, du bœuf musqué et de l'agneau sont d'autres façons de diversifier l'économie locale en exploitant des niches relativement petites du marché mais avec un certain potentiel.

Production minière et pétrolière

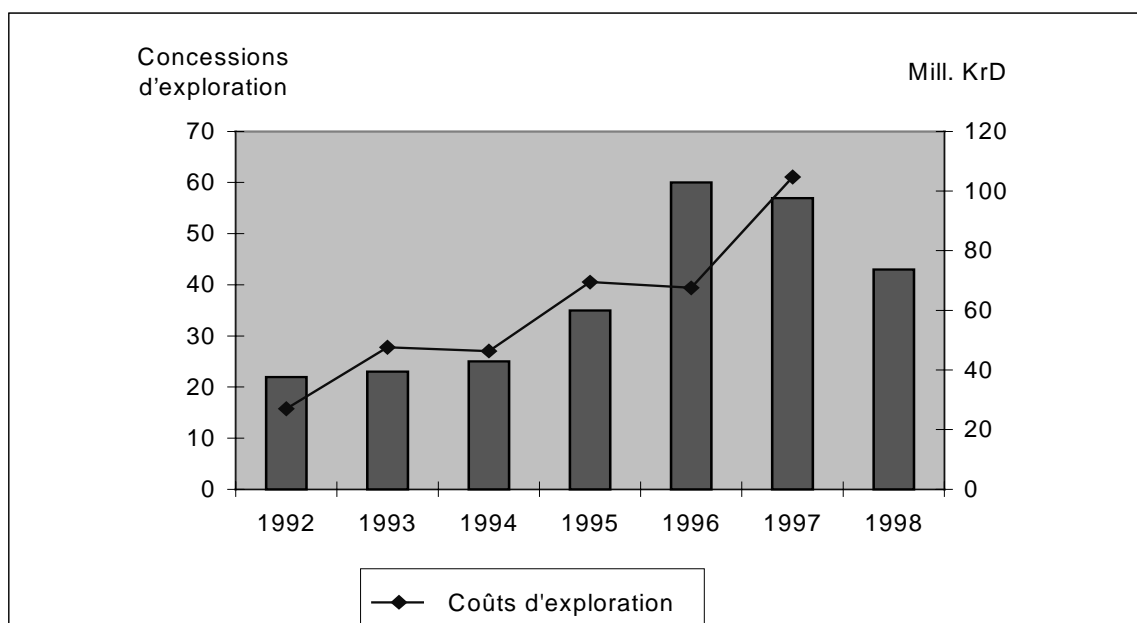
L'extraction de minerais, notamment du cryolite, du charbon, du zinc, du plomb et du cuivre, est au Groenland une tradition de longue date. La dernière mine en activité a été fermée en 1991 mais, ces dernières années, on a observé une nette augmentation de l'activité d'exploration (Figure 18), notamment par exemple pour l'or, le diamant, le zinc, le nickel et le cuivre. De plus, on note un intérêt grandissant pour l'exploration pétrolière. Le pays a aujourd'hui deux licences d'exploration pour des gisements de pétrole et de gaz au large des côtes occidentales du Groenland. Le premier puits de forage en mer depuis 1977 sera foré en l'an 2000. La stratégie globale consiste à encourager activement l'exploration des minerais aussi bien que du pétrole et du gaz car un niveau élevé d'activités d'exploration est une condition nécessaire à la découverte de gisements commercialement viables.

Une activité accrue d'exploration a été encouragée par les découvertes intéressantes faites dans des zones géologiques comparables dans le nord-est du Canada, et une attitude politique ouverte à l'égard des compagnies pétrolières et minières internationales a rendu les conditions d'exploration et d'exploitation favorables comparées à celles existant dans d'autres pays.

Une étude récente (Udvalget om socioøkonomiske virkninger af olie- og gasudvinding samt mineralproduktion, 1997) analyse les conséquences économiques de l'exploitation de matières premières. L'impact d'une production de pétrole serait, bien entendu, beaucoup plus grand qu'un redémarrage des activités minières (Tableau 25). Durant la phase d'investissement, les effets sur l'emploi varieraient selon la taille des projets mais ils s'établiraient entre 100 et 500 personnes, tandis que durant la phase de production, les effets sur l'emploi dans la production minière et dans la production pétrolière sont en gros analogues (100-400 personnes). Les effets indirects sur l'emploi (hôtellerie, transports, etc.) pourraient être comparables. Toutefois, on pourrait s'attendre à ce que l'activité pétrolière ait un impact sur la trésorerie de l'État bien supérieur à celui de l'extraction minière.

Certes, il faudrait développer considérablement l'exploitation du sous-sol groenlandais pour que le pays parvienne à l'indépendance économique²⁶, mais des gisements de moindre importance contribueraient néanmoins au développement et à la diversification de l'économie. L'augmentation des activités d'exploration est très encourageante et la remontée des prix des matières premières devrait stimuler plus encore les activités d'exploration.

26. Si l'on découvre un gisement de pétrole, il est probable que l'on en trouvera d'autres et qu'une "aventure pétrolière" ne pourra être exclue.

Figure 18. Exploration minière

Source : Bureau des minerais et du pétrole

Tableau 25. Conséquences économiques de la production minière et de la production pétrolière

	Production minière Milliards de KrD	Production pétrolière Milliards de KrD
Investissements requis	0.1-1	10
Production annuelle	0.05-1	4
Recettes fiscales, premières années	0.03	0.1
Recettes fiscales après amortissement de l'investissement total	0.1	1

Source : Bach (1998).

La découverte d'un gisement de pétrole ou d'un gisement minier important pourrait avoir un impact considérable sur l'économie en augmentant les recettes de l'État et en générant des emplois. Mais, il y a des risques. En effet, si elles étaient dépensées immédiatement, ces recettes pourraient entraîner une surchauffe de l'économie et aggraver les symptômes du syndrome hollandais sans contribuer au développement du secteur privé et en ayant des conséquences préjudiciables pour l'industrie de la pêche. Il est donc très important que ces recettes supplémentaires ne soient pas dépensées de manière procyclique, c'est-à-dire alors que l'économie est déjà en plein boom du fait de l'activité d'exploration et/ou d'exploitation. La création d'un "fonds des matières premières" sur le modèle du "fonds pétrolier norvégien" (OCDE, 1995) pourrait aider à endiguer le risque de surchauffe, indiquerait clairement aux responsables de l'action politique que l'exploitation de matières premières peut n'être qu'un phénomène temporaire, pouvant durer peut-être 15 à 25 ans, et permettrait aux générations futures de tirer profit des richesses du sous-sol.

Il est également important qu'une large proportion des personnes employées dans ces nouvelles activités soit issue de la communauté locale et que l'industrie locale des services soit suffisamment développée pour assumer le plus possible de tâches annexes. Dans les projets pétroliers en particulier et dans les projets miniers dans une certaine mesure, les tâches nécessitent une spécialisation qui n'est pas actuellement disponible dans la main-d'œuvre locale. De plus, l'industrie pétrolière et minière est susceptible d'attirer des personnes ayant déjà un emploi au Groenland. Il est donc essentiel de donner à la main d'œuvre un niveau de formation et d'instruction suffisant pour participer à la croissance de l'emploi. De plus, pour tirer profit d'une demande accrue de services et ce faisant des effets indirects sur l'emploi des activités minières et pétrolières, les responsables de l'action politique devraient s'attacher à construire un secteur des services plus fort et développer son esprit d'entreprise (voir Chapitre 5).

Une exploitation minière à petite échelle

Parallèlement aux grands projets d'exploitation minière, des activités à petite échelle sont également à l'étude. Ces projets visent à employer les travailleurs saisonniers à l'extraction de petites quantités de minerais spéciaux, généralement pendant la saison d'été. Ces activités peuvent être implantées dans d'anciennes régions minières où certains minerais sont facilement accessibles ou dans de nouvelles localités où les gisements de minerais sont trop modestes pour une exploitation industrielle à grande échelle. En outre, pour exploiter des connaissances locales précieuses sur la géologie, une "chasse au minerai" est organisée chaque année. Les personnes sont encouragées à aller sur le terrain à la recherche de minerais et des prix sont décernés à celles qui fournissent les informations nouvelles les plus intéressantes concernant des gisements de minerais ou la géologie en général. Bien que la plupart des découvertes minières importantes soient le résultat d'un long processus impliquant la collecte de données géologiques et une exploration systématique, il arrive à l'occasion que des individus fassent des découvertes spectaculaires pouvant aboutir à l'exploitation de mines importantes. Toutefois, si ce type de projet n'est guère susceptible de générer de nombreux emplois, il représente des domaines potentiels d'activités économiques dans les régions reculées qui peuvent impliquer des engagements dans le domaine éducatif et accroître la sensibilisation générale et la connaissance des problèmes miniers.

Préoccupations environnementales

Le Groenland a toujours été très dépendant de l'exploitation de ses ressources naturelles et la nécessité d'opter pour une forme de développement viable pour l'environnement est bien comprise. A tous les stades des activités d'exploitation des ressources minières, des phases préparatoires jusqu'à la fermeture des mines et au-delà, les facteurs environnementaux d'ordre physique et écologique font l'objet d'une attention considérable. Plus généralement, un effort concerté est entrepris pour accumuler des connaissances sur les conditions environnementales et les ressources minières dans l'Arctique. Les activités de base sont réalisées conjointement aux principales activités de l'exploration potentielle et durant toutes les activités de production, les effets sur l'environnement sont suivis de manière systématique et cette surveillance est poursuivie plusieurs années après l'arrêt de la production.

Tourisme

Le troisième pilier de l'économie groenlandaise est le tourisme. Il s'agit là encore d'un domaine dans lequel l'expansion future repose principalement sur l'environnement naturel exceptionnel du Groenland. Le Groenland offre des visions uniques et des possibilités d'activités touristiques exceptionnelles que l'on ne trouve nulle part ailleurs ou en très peu d'endroits (icebergs, calotte polaire, traîneaux à chiens, aurore boréale, soleil de minuit, traditions et culture des Inuits, etc.). Mais, pour l'instant et en excluant les transports, le tourisme n'emploie que 240 personnes sur une base annuelle. Il

semblerait donc que l'on puisse développer davantage le tourisme en exploitant dans une large mesure les ressources locales, créer de nouveaux gisements d'emplois et constituer un complément d'activité dans les régions reculées.

Le gouvernement s'est d'ores et déjà fixé des objectifs ambitieux en matière touristique (Grønlands Hjemmestyre, 1998) :

“Le tourisme doit être une source de richesses pour le Groenland en termes d'argent, de travail et de compréhension culturelle, et il doit être une source d'opportunités et d'expériences pour la population locale aussi bien que pour les touristes”.

Plus concrètement, l'objectif est de :

- Atteindre un chiffre d'affaires total généré par le tourisme de 500 millions de couronnes danoises d'ici à l'an 2008 ;
- Créer des emplois locaux, de préférence des emplois à plein temps ;
- Améliorer les infrastructures desservant le Groenland et à l'intérieur du Groenland ;
- Développer une sensibilisation générale et la connaissance que l'on a du Groenland ;
- Créer des opportunités d'expériences nouvelles pour les populations locales ;
- Respecter l'environnement et la culture locale.

La principale agence de services touristiques est Greenland Tourism, société dont le capital appartient intégralement au gouvernement autonome. Cette société a été créée en 1992 pour développer le tourisme et notamment diversifier et commercialiser les produits touristiques. Ces dernières années, des agences locales de Greenland Tourism ont été créées et en 1993 une disposition spéciale a été mise en place pour encourager les populations locales à se lancer dans des activités touristiques. Un certificat spécial est requis pour devenir prestataire ; il doit faire état notamment d'une bonne connaissance de la région, des soins de premiers secours, etc.

Comme l'activité touristique partait de très bas au début des années 90 et qu'elle nécessitait des investissements neufs, il était censé de commencer par un effort coordonné. Mais, à moyen terme, la participation du secteur public devrait être réduite car le tourisme est un domaine dans lequel l'initiative privée, notamment celle des entrepreneurs et des petites entreprises, peut s'épanouir. En 1997, les aides directes accordées au tourisme ont représenté la somme de 2 000 couronnes danoises par touriste ou de 225 000 couronnes danoises par employé à plein temps du secteur (Andersen *et al.*, 1998), ce qui donne également à penser qu'une implication moindre du secteur public est nécessaire.

Le développement du tourisme au Groenland est limité par un certain nombre de facteurs : aller au Groenland et se déplacer à l'intérieur du pays coûte cher ; faire du tourisme au Groenland coûte cher en raison du niveau élevé des prix et des coûts ; les installations touristiques ne sont pas suffisamment développées dans de nombreuses régions du pays et jusqu'ici le Groenland n'a pas la réputation d'être une destination accessible. La plupart de ces facteurs défavorables sont étroitement liés aux difficultés structurelles du Groenland et, comme nous l'avons exposé aux chapitres précédents, il est possible de remédier à la plupart de ces points faibles. Une réforme du système de prix uniformes devrait réduire les frais de voyage et des réformes à large base opérées dans d'autres secteurs de l'économie devraient également abaisser le niveau général des coûts. En outre, le développement du tourisme abaissera en soi les coûts du secteur car il permettra de bénéficier d'économies d'échelle. Une place plus grande faite à l'éducation (en particulier aux langues étrangères) est un autre élément crucial pour le développement du tourisme, du fait en particulier de la priorité donnée à l'utilisation des compétences locales. Le secteur

touristique devrait également bénéficier d'un climat plus propice à l'esprit d'entreprise²⁷. Bien que l'on puisse difficilement imaginer que le tourisme va résoudre le problème du chômage, il s'agit néanmoins d'un secteur qui offre un potentiel de développement et qui devrait contribuer par ailleurs à la diversification de l'économie.

Autres activités en milieu terrestre

Le quatrième pilier, celui des autres activités en milieu terrestre, englobe des secteurs tels que la vente au détail, la construction, la production, etc. et emploie 8 200 personnes, soit un tiers de l'emploi total. Ces activités sont presque exclusivement orientées vers le marché groenlandais et le secteur contribue pour moins de 1 pour cent aux exportations totales. Bien que le secteur public joue également un rôle important dans cette partie de l'économie²⁸, le secteur privé y fait preuve d'un certain dynamisme. Un tiers des entreprises ont moins de 6 ans d'ancienneté et quelques petites entreprises ont une activité florissante (Grønlands Baseselskab *et al.*, 1996). Soixante-seize pour cent des entreprises emploient moins de 10 salariés (Tableau 26), ce qui est le reflet de la multitude de petits marchés existant au Groenland.

Ce quatrième pilier regroupe un grand nombre d'activités différentes et constitue un domaine important offrant un fort potentiel de développement. Si l'on parvient à créer un climat plus propice à l'esprit d'entreprise (voir Chapitre 5), de nouvelles entreprises devraient s'imposer dans ce secteur de l'économie, mais il est difficile de prédire à priori dans quel type d'activités se lanceront les entrepreneurs privés. Étant donné le taux de fret élevé et l'importance des temps de transport, l'activité de certaines de ces entreprises sera probablement une activité de substitution des importations, d'autres produiront des biens et services "normaux", et certaines produiront des biens utilisant des ressources groenlandaises, par exemple des produits assemblés selon des techniques anciennes, des équipements spécifiques pour climat arctique, etc. La multiplication des petites entreprises produisant de nombreux types de biens et de services créera des emplois, jettera les bases d'un développement d'entreprises de taille moyenne et contribuera à une plus grande diversification de l'économie.

Tableau 26. Taille des entreprises dans le quatrième pilier de l'économie, 1995

Employés	Nombre d'entreprises (% du total)
1-2	27
3-5	28
6-10	21
11-20	15
21-50	7
50 et plus	2
Total	100

Source: Grønlands Baseselskab *et al.*, 1996

27. Le développement d'un esprit d'entreprise devrait parallèlement être encouragé par le secteur touristique, car c'est un domaine dans lequel il est relativement facile de démarrer une activité (faibles besoins en capitaux, mise à profit de l'expérience locale, activités pouvant être exercées sur une base ponctuelle pendant la saison d'été).
28. Dans le secteur le plus important, celui de la vente au détail, les deux tiers des 3 500 personnes qui y travaillent sont employées par la société d'État KNI.

Remplacement de la main-d'œuvre étrangère

Depuis la mise en place du gouvernement autonome, la politique déclarée du Groenland est de remplacer dans la mesure du possible les travailleurs étrangers par des personnes nées au Groenland. Dans la plupart des autres pays, les immigrants prennent essentiellement des emplois peu qualifiés. Ce n'est pas le cas au Groenland où les étrangers occupent un grand nombre de postes clés et où l'exploitation de ce "cinquième pilier" peut par conséquent créer des emplois locaux de substitution dans la mesure où les personnes nées au Groenland ont la possibilité d'assumer ces emplois. Mais les effets globaux sur l'économie de cette création d'emplois sont bien évidemment inférieurs à ceux de la création d'emplois nouveaux. Il serait donc préférable de créer de nouveaux emplois, ce qui augmenterait l'emploi total et le revenu total, et de toucher les dividendes générés par un marché local plus important pour les biens, les services et la main-d'œuvre.

Néanmoins, on observe à tout le moins deux facteurs préjudiciables résultant du fait que de nombreux Danois travaillent au Groenland. Le premier de ces facteurs est que de nombreux Danois occupent des positions importantes dans la société groenlandaise et donc ont une influence relativement grande sur le développement global. Le second est qu'en raison de leur très grand nombre dans certains secteurs du marché du travail, les Danois ont une influence disproportionnée sur l'évolution des salaires (voir Chapitre 5). Si la main-d'œuvre groenlandaise avait un meilleur niveau d'instruction et de qualification, de nombreux segments du marché du travail cesseraient de faire appel aux seuls travailleurs étrangers et davantage de Groenlandais seraient à même d'assumer des postes clés.

Perspectives économiques à long terme

En l'absence d'un modèle macroéconomique pour le Groenland, il est hasardeux de faire des prévisions à long terme concernant son développement économique. Toutefois, sur la base de l'analyse qui est faite dans ce chapitre, on peut ébaucher un schéma possible d'évolution de l'emploi jusqu'en 2005, en supposant que la politique demeure inchangée²⁹ (Tableau 27).

Dans le secteur de la pêche, la productivité augmente et la réduction des excédents de capacités de la flotte de pêche côtière et de certaines installations de production réduira l'emploi total au fil des ans, même s'il est possible que la pêche d'espèces qui ne sont pas totalement exploitées aujourd'hui compense cette baisse en créant de nouveaux emplois. Mais cela ne sera pas suffisant pour enrayer le déclin de l'emploi qui risque de toucher 500 personnes (8 à 10 pour cent des emplois du secteur).

Dans la production minière et pétrolière, le nombre total des emplois est actuellement très faible et il n'est guère probable qu'une exploitation importante soit possible d'ici à dix ans. Si l'activité d'exploration continue au rythme actuel, une certaine activité d'extraction minière sera possible et il semble raisonnable de supposer que d'ici à 2005 une à deux mines de taille moyenne pourraient être en activité et générer au total environ 300 emplois.

La croissance du secteur touristique va très vraisemblablement se poursuivre et un doublement de l'emploi total à l'horizon 2005 (ce qui implique une progression annuelle de 9 pour cent) est à portée de main. La plupart des emplois seront probablement des emplois à temps partiel pouvant concerner jusqu'à 2 000 personnes pendant la haute saison.

29. Le raisonnement du texte qui suit est conforme aux conclusions de Danielsen *et al.*, 1998.

Les autres activités en milieu terrestre emploient au total 8 200 personnes, ce qui en fait le segment le plus important du marché du travail. Étant donné la pénurie de logements au Groenland, une progression de l'emploi dans le secteur de la construction est pratiquement inévitable. Par ailleurs, certaines mesures de rationalisation, en particulier dans le commerce de détail, pourraient affecter l'emploi global dans les activités en milieu terrestre. En supposant que la structure de l'économie et le contexte politique demeurent inchangés, il n'est guère probable que le secteur connaisse une expansion importante suite à une activité entrepreneuriale accrue même si cela serait assurément souhaitable. Aussi, une estimation prudente de l'emploi total dans les autres activités en milieu terrestre est qu'il demeurera inchangé à l'horizon 2005.

Enfin, l'importance du secteur public ne devrait probablement guère diminuer dans les années à venir, bien que l'on ne puisse exclure une certaine baisse de l'emploi public si des privatisations et des programmes de restructurations sont engagés.

Tableau 27. L'emploi en 1996 et en 2005

	Pêche	Matières premières	Tourisme	Autres activités en milieu terrestre	Secteur public, y compris infrastructures	Total
1996	6 380	40	210	8 220	10 320	25 170
2005	5 880	300	450	8 220	10 320	25 170

Source: Danielsen *et al.* (1998).

La stagnation de l'emploi total jusqu'en 2005 impose aux responsables de l'action publique de relever des défis considérables. Mais l'existence d'un potentiel inexploité pour l'initiative privée dans tous les secteurs d'activité est très encourageante car elle ménage un certain espace pour la diversification de l'économie et la création d'activités nouvelles dans de nombreux domaines différents tels que le développement de nouvelles espèces dans le secteur de la pêche, l'exploitation des matières premières (peut-être du pétrole, probablement des minerais et une activité minière à petite échelle), le développement de diverses activités liées au tourisme dans différents secteurs géographiques et la création de petites et moyennes entreprises dans de nombreux secteurs terrestres. La stratégie à large base ébauchée dans les chapitres précédents jette les bases nécessaires à l'exploitation de ces opportunités.

REFERENCES

- ANDERSEN, T., DANIELSEN, M., KNUDSEN, T. et NIELSEN, O. (1998), *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*, Sulisa A/S.
- ARBEJDSGRUPPEN VEDRØRENDE STØTTE TIL DE LANDBASEREDE ERHVERV (1998), *Beretning vedrørende støtte til de landbaserede erhverv*, Nuuk.
- BACH, P. (1998), *Råstofudvinning og de potentielle socio-økonomiske virkninger*, Samfundsøkonomen, 1998:8.
- DANIELSEN, M, ANDERSEN, T. et NIELSEN, O. (1998), *Erhvervspolitik i Grønland*, Samfundsøkonomen, 1998:8.
- DET RÅDGIVENDE UDVALG VEDRØRENDE GRØNLANDS ØKONOMI (1996), *Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland i 1995/96*, Statsministeriet.
- DET RÅDGIVENDE UDVALG VEDRØRENDE GRØNLANDS ØKONOMI (1997), *Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland i 1996/97*, Statsministeriet.
- DET RÅDGIVENDE UDVALG VEDRØRENDE GRØNLANDS ØKONOMI (1998), *Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland i 1997/98*, Statsministeriet.
- DIREKTORATET FOR SOCIALE ANLIGGENDER, ARBEJDSMARKED OG OFFENTLIGE ARBEJDER (1998), *Arbejdsmarkedspolitisk Redegørelse*, Nuuk.
- DIREKTORATET FOR TURISME, TRAFIK, HANDEL OG KOMMUNIKATION (1998), *Rapport fra arbejdsgruppen vedr. udvikling af turismen i Grønland*, Nuuk.
- GRØNLANDS BASESELSKAB A/S, GRØNLANDS ARBEJDSGIVERFORENING AND SULISA A/S (1996), *Det Private Erhvervsliv i Grønland*, Nuuk.
- GRØNLANDS BASESELSKAB A/S, GRØNLANDS ARBEJDSGIVERFORENING AND SULISA A/S (1997), *Den Fjerde Søjle – Erhverv med Fremtid*, Nuuk.
- GRØNLANDS HJEMMESTYRE (1995), *Uddannelsespolitisk Redegørelse*, Nuuk.
- GRØNLANDS HJEMMESTYRE (1998), *Turisme Redegørelse*, Nuuk.
- GRØNLANDS HJEMMESTYRE (1999), "Strukturproblemer i Grønlands sundhedsvæsen", Nuuk.
- GRØNLANDS STATISTIK (1994a), *Fisker og fangerfamiliernes levevilkår*, Nuuk.
- GRØNLANDS STATISTIK (1994b), *Rapport om skole og erhvervsuddannelser i Grønland*, Nuuk.

- GRØNLANDS STATISTIK (1996), *Tal om grønlands bygder*, Nuuk.
- GRØNLANDS STATISTIK (1998a), *Arbejdsmarked, 1998:4*, Nuuk.
- GRØNLANDS STATISTIK (1998b), *Uddannelse, 1998:1*, Nuuk.
- GRØNLANDS STATISTIK (1999), *Grønlands offentlige finanser 1994-1997, 1999:1*, Nuuk..
- GRØNLANDS STATISTIK, *Opgørelser fra Grønlands statistik*, various issues.
- INERISAAVIK (1994), *Den grønlandske læseundersøgelse 1994: Hvor godt læser skoleeleverne?*, Nuuk.
- OCDE (1994), *L'Étude de l'OCDE sur l'emploi, Faits – Analyse – Stratégies*, I.2.c.53, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1995), *Études économiques de l'OCDE – Norvège*, I.2.b, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1996a), *Perspectives Économiques, no. 59*, I.2.c.79, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1996b), *Micro-finance et développement local*, DT/LEED/(98)3, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1997a), *La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi. L'expérience des pays membres*, I.2.c.58e, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1997b), *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Valoriser le travail - Fiscalité, prestations sociales, emploi et chômage*, I.2.c.58f, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1998a), *Stimuler l'esprit d'entreprise*, I.2.c.58h, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1998b), *Perspectives de l'emploi*, IX 3.a.a.d, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1998c), *Regards sur l'éducation*, X.1.e.88, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1998d), *Principaux indicateurs économiques*, III.4.a.34, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1998e), *Éco-santé OCDE*, Publication électronique, Paris.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE– Danemark*, I.2.b, Publications de l'OCDE, Paris.
- PALDAM, M. (1994), *Grønlands Økonomiske Udvikling, Hvad skal der til for at lukke gabet?*, Aarhus University Press.
- POPPEL, B. (1997), *Greenland's road to Recovery and the Pattern of Settlement, North, The Nordic Journal of Regional Development and Territorial Policy*, Vol. 8.
- RAPPORT TIL LANDSSTYRET VEDRØRENDE REFORM AF ENSPRISSYSTEMET (1997), Nuuk.
- SOCIALREFORMKOMMISSIONEN (1997), *Socialreformkommissionens Betænkning 1997*, Nuuk.
- STATISTICAL YEARBOOK (1999), *Greenland 1998*, Nuuk.

DT/TDPC(99)10

STATISTISK ÅRBOG (1998), *Grønland 1998*, Nuuk.

THE BANK OF GREENLAND (1998), *Annual report 1998*.

TJØRNLUND, H. (1999), *Indkomstfordeling i Grønland*, à paraître Nuuk.

UDVALGET OM SOCIOØKONOMISKE VIRKNINGER AF OLIE- OG GASUDVINDING SAMT
MINERALINDUSTRI (1997), *Socio-økonomiske virkninger af råstofudvinding*, Nuuk.

WESTERLUND, N.H. (1988), *Grønlands økonomi ved korsvejen*, Nuuk.