

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

**concernant le programme national de réforme du Danemark pour 2011 et portant avis du Conseil
concernant le programme de convergence actualisé du Danemark pour la période 2011-2015**

(2011/C 213/01)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ⁽¹⁾, et notamment son article 9, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les

principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres ⁽²⁾, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque le lancement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et le début du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

(4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes, à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues en 2011 par la décision 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

- (5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au «pacte pour l'euro plus» à présenter leurs engagements en temps utile pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (6) Le 9 mai 2011, le Danemark a présenté la version actualisée 2011 de son programme de convergence, qui couvre la période 2011-2015, et son programme national de réforme pour 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (7) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence actualisé effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fonde le programme de convergence est plausible. Quoique fondé sur des hypothèses de croissance un peu plus optimistes pour 2012 et au-delà, il correspond globalement aux prévisions des services de la Commission du printemps 2011. La stratégie budgétaire présentée dans le programme de convergence vise à ramener le déficit sous la valeur de référence de 3 % d'ici à 2013 conformément à la recommandation du Conseil du 13 juillet 2010, de manière à atteindre l'objectif à moyen terme (OMT) révisé correspondant premièrement à un solde structurel ne dépassant pas - 0,5 % du PIB d'ici à 2015 et deuxièmement à l'équilibre budgétaire en 2020. La trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif est appropriée. Les mesures prévues dans le programme de convergence et adoptées par le Parlement au printemps 2010 sont jugées aptes à étayer les objectifs budgétaires et représenteraient un effort budgétaire annuel d'environ 1 % du PIB sur la période 2011-2013. Le Danemark atteindra son OMT révisé dans les limites de la période du programme de convergence. Les risques qui pèsent sur les objectifs budgétaires s'équilibrent globalement.
- (8) L'économie danoise a commencé à ralentir en 2007 dans le contexte d'une correction du marché immobilier qui a concouru aux problèmes du secteur bancaire domestique, amplifiés par une hausse des cas d'insolvabilité et du chômage. La récession a été sévère, la production diminuant de 8 % entre l'automne 2007 et le printemps 2009 et le taux de chômage montant à 7,4 % en 2010. Le taux d'emploi est tombé de 79,8 % en 2008 à 76,1 % en 2010, ce recul affectant plus particulièrement la population jeune. La production a recommencé à croître en 2009, et la croissance réelle du PIB s'est établie à 2,1 % en 2010. La reprise a été tirée par une demande intérieure soutenue (renforcée par des mesures budgétaires expansionnistes), par une reconstitution rapide des stocks et par une reprise vigoureuse chez les partenaires économiques du Danemark.
- (9) Les stabilisateurs automatiques et les mesures de crise ont fait plonger le solde budgétaire des administrations publiques d'un excédent de 3,2 % du PIB en 2008 à un déficit de 2,7 % en 2009. Eu égard à la communication du Danemark, au printemps 2010, et des prévisions des services de la Commission du printemps 2010 selon lesquelles le déficit budgétaire dépasserait les 5 % du PIB en 2010, une procédure de déficit excessif a été engagée à l'égard du Danemark en juillet 2010. Bien que les gains exceptionnels et temporaires découlant de la taxe sur le rendement des fonds de pension aient stabilisé le déficit budgétaire à 2,7 % du PIB l'an dernier, les services de la Commission ont envisagé, dans leurs prévisions du printemps 2011, un creusement de ce déficit à 4 % du PIB en 2011, et souligné la nécessité de poursuivre des efforts d'assainissement ambitieux en 2012 et 2013 comme prévu. Cela implique d'appliquer rigoureusement les mesures adoptées dans l'accord d'assainissement de 2010 et de mettre en œuvre le contrôle des dépenses prévu dans le programme de convergence, afin d'assurer la correction du déficit excessif d'ici à 2013. Lorsqu'elles sont évaluées par rapport au taux prévu de la croissance potentielle de la production à moyen terme et compte tenu des mesures discrétionnaires, les projections de dépenses semblent garantir une trajectoire d'ajustement appropriée vers l'OMT. Selon la dernière évaluation de la Commission, le risque relatif à la viabilité à long terme des finances publiques paraît faible.
- (10) Un contrôle étroit des dépenses visant à éviter des dépassements récurrents au niveau des autorités locales et régionales sera important pour la réalisation des objectifs budgétaires. Ces vingt dernières années, les dépenses publiques ont constamment dépassé les objectifs budgétaires. Le gouvernement a déjà pris certaines mesures pour résoudre ce problème et envisage la mise en place d'un nouveau système de contrôle des dépenses, sous la surveillance indépendante du conseil économique danois, comme décrit dans le programme de convergence.
- (11) Sous l'effet de facteurs démographiques, la population en âge de travailler (15-64 ans) se réduira d'environ 1,5 % entre 2010 et 2025, et de presque 5 % entre 2010 et 2040. À moyen terme, la reprise économique pourrait entraîner un resserrement du marché du travail, comme observé pendant les années d'expansion. Bien que le taux de participation au marché du travail soit déjà élevé, il existe une marge d'augmentation de l'offre de main-d'œuvre. Les retraites anticipées volontaires sont très répandues chez les travailleurs de 60-64 ans, d'où un taux d'emploi de seulement 40 % dans cette tranche d'âge. De plus, 10 % des personnes en âge de travailler âgées de moins de 40 ans sont, soit bénéficiaires d'allocations d'invalidité, soit titulaires d'un «flex-job» (emploi subventionné).
- (12) La croissance de la productivité se ralentit tendanciellement depuis 1995, l'une des causes pouvant résider dans la faiblesse du système éducatif. Bien que le Danemark continue de financer généreusement son enseignement, les résultats ne sont que moyens dans plusieurs secteurs clés, et le pays se situe à la quatrième place avant la fin du classement de l'Union pour le niveau d'éducation des jeunes. En 2009, seulement 70,1 % des 20-24 ans avaient achevé au moins leurs études secondaires supérieures

(contre 78,6 % en moyenne pour l'Union) ⁽¹⁾, et les résultats des tests PISA étaient moyens. Les taux de décrochage dans les établissements d'enseignement secondaire et professionnel sont relativement élevés, près de 50 % des étudiants de l'enseignement professionnel interrompant leurs études avant la fin. De plus, dix ans après avoir quitté l'enseignement primaire, près de 20 % des jeunes gens n'ont décroché aucun diplôme au-delà du secondaire inférieur. Une amélioration de la qualité du système éducatif contribuerait également à éviter de futurs déséquilibres de compétences sur le marché du travail, où l'on détecte actuellement un possible excédent de main-d'œuvre peu qualifiée et un possible déficit de main d'œuvre qualifiée. La croissance de la productivité a été particulièrement faible dans les secteurs de la construction et des services. Tel est notamment le cas dans les services locaux, la vente au détail, la vente en gros et les services aux personnes, où le faible degré de concurrence résultant, par exemple, de fortes barrières à l'entrée pourrait entraîner une allocation sous-optimale des ressources. La législation sur l'affectation des sols est stricte, limitant les possibilités d'économies d'échelle qui renforceraient la productivité dans le secteur de la vente au détail. Pour remédier au fait que les appels d'offres ouverts ne représentent que 25 % environ des marchés publics, le gouvernement a mis en place une stratégie qui vise à accroître la concurrence dans les services publics en augmentant progressivement les appels à la concurrence par les municipalités et les régions, et fixe pour les municipalités un nouvel objectif de 31,5 % d'appels d'offres ouverts d'ici à 2015.

(13) La dette des ménages danois en pourcentage du PIB est la plus élevée de l'Union. L'augmentation du niveau d'endettement, nourrie par la flambée immobilière des années 2004 à 2007, crée un risque potentiel pour la stabilité de l'économie et du secteur financier. Bien que ce risque soit atténué par les caractéristiques techniques du marché danois des obligations hypothécaires et par la situation financière globalement solide de la majorité des ménages (dont les avoirs dépassent de loin l'endettement), les mesures appliquées pour limiter les variations procycliques des prix du logement après la correction subie par ces prix paraissent quelque peu limitées.

(14) Le Danemark a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Pour améliorer la viabilité des finances publiques, un accord a été convenu en vue d'un renforcement des sanctions prévues dans la législation relative au contrôle des dépenses des autorités locales et le gouvernement a l'intention de présenter un projet de loi sur les plafonds de dépenses. Les mesures concernant le marché de l'emploi visent principalement à renforcer celui-ci en prolongeant la durée de la vie active par le biais d'une réforme des retraites. Pour stimuler la compétitivité, un «paquet concurrence» prévoyant des initiatives concrètes cible particulièrement les secteurs de la construction et des services. Outre ces engagements,

un système de dotation est en cours de mise en place afin de faciliter les aides privées en faveur des banques en difficulté et assurer la stabilité financière. Ces mesures et engagements ont trait aux quatre domaines du pacte. Globalement, les mesures en question coïncident avec celles qui ont été adoptées pour donner suite à l'examen annuel de la croissance et pour atteindre les objectifs d'Europe 2020, surtout dans le domaine de l'emploi. Bien qu'un certain nombre d'engagements annoncés aient déjà été appliqués, d'importantes mesures censées renforcer la discipline budgétaire (au niveau local) et stimuler l'emploi devraient être mises en œuvre dans un proche avenir. Ces engagements ont été évalués et pris en considération dans les recommandations.

(15) La Commission a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme, ainsi que les engagements pris dans le cadre du pacte pour l'euro plus. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable au Danemark, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. À la lumière de cette évaluation, la Commission considère que des efforts d'assainissement budgétaires ambitieux devraient être poursuivis avec constance en 2011 et au-delà. De nouvelles mesures devraient également être prises pour accroître l'offre de main-d'œuvre en réduisant le recours à la retraite anticipée et en ciblant des groupes particuliers, en améliorant la qualité de l'enseignement, en renforçant la concurrence dans des secteurs clés et en poursuivant la stabilisation du marché immobilier.

(16) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 16 juillet 2010 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée du programme de convergence du Danemark pour 2011, et la recommandation figurant au point 1) ci-dessous, en particulier, reflète son avis ⁽²⁾. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme du Danemark,

RECOMMANDE que le Danemark s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. mettre en œuvre les mesures d'assainissement budgétaire prévues en 2011, en 2012 et en 2013, et garantir un effort budgétaire annuel moyen de 0,5 % du PIB au cours de la période 2011-2013 comme prévu, et corriger le déficit excessif d'ici à 2013 conformément à la recommandation du Conseil au titre de la procédure concernant les déficits excessifs; par la suite, garantir, comme prévu, une trajectoire d'ajustement appropriée vers l'OMT; accélérer la réduction du

⁽¹⁾ Bien que l'on constate que, au Danemark, les élèves débutent généralement leur scolarité à un âge plus élevé que dans d'autres États membres et, partant, obtiennent un diplôme de l'enseignement supérieur après l'âge de vingt-quatre ans. Parmi le groupe des 25-34 ans, 85 % ont achevé, au minimum, leur enseignement supérieur.

⁽²⁾ Comme prévu à l'article 9, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.

- déficit des administrations publiques si les conditions économiques se révèlent meilleures qu'actuellement prévu; renforcer le contrôle des dépenses par l'adoption, pour les autorités locales, régionales et centrales, de plafonds pluriannuels contraignants qui concordent avec les objectifs budgétaires généraux à moyen terme;
2. en vue de renforcer l'emploi et la viabilité des finances publiques, prendre des mesures supplémentaires pour accroître l'offre de main-d'œuvre, en mettant en œuvre la réforme du système de retraite anticipée volontaire récemment convenue, en réformant le système des allocations d'invalidité et en ciblant mieux les systèmes de subvention à l'emploi («flex-job») sur les groupes les plus vulnérables;
 3. accélérer la mise en œuvre des réformes visant à améliorer la qualité du système éducatif; réduire le taux de décrochage scolaire, en particulier dans le secteur de la formation professionnelle, et augmenter le nombre de postes d'apprentissage disponibles;
 4. prendre des mesures pour lever les obstacles à la concurrence, en particulier dans les services locaux et dans le secteur de la vente au détail, en revoyant la législation sur l'occupation des sols et en ouvrant à la concurrence les marchés publics des municipalités et des régions;
 5. tout en accompagnant la stabilisation en cours du marché immobilier après la correction des prix récemment subie par celui-ci, envisager des mesures préventives afin de renforcer la stabilité à moyen terme du marché du logement et du système financier, notamment en revoyant le fonctionnement des régimes du crédit hypothécaire et de la taxation foncière.
- Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.
- Par le Conseil*
Le président
J. VINCENT-ROSTOWSKI
-