



# Etude de cas sur la crise

---

## Danemark

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

---

## REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Alan Wood (Consultant international).

Ian Orton était responsable de la gestion du projet.

---

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse <http://www.issa.int/Resources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

# Etude de cas de l'AISS sur la crise: Danemark

## **Résumé**

*Au troisième trimestre 2008, le Danemark est devenu officiellement le premier pays européen à entrer en récession après l'effondrement du marché américain des prêts hypothécaires à haut risque. Le taux de chômage a plus que doublé en un an, passant de 1,8 pour cent en 2008 à 3,9 pour cent en 2009, ce qui s'est traduit par une plus grande pression sur le budget de l'État qui, pour la première fois après plus de dix ans d'excédents budgétaires importants, a enregistré un déficit de 9,7 milliards de dollars, soit 3 pour cent du PIB.*

*En 2008, les conséquences financières négatives (rendement de - 17 pour cent) sur les caisses de retraite et les compagnies d'assurances nationales ont poussé les gouvernements à trouver des réponses novatrices, comme l'émission d'obligations à 30 ans indexées sur l'inflation, afin de venir en aide à ces organismes. Pour contrecarrer les effets de la crise, le gouvernement danois a aussi recouru à des stabilisateurs automatiques qui ont stimulé de façon automatique l'activation des dispositifs, l'aide et les incitations à la recherche d'emploi, et les programmes en vue de fournir une expérience et une formation professionnelles, dans la mesure où ils étaient indexés sur le taux du chômage.*

*À l'instar de nombreux autres pays, le Danemark est confronté à un véritable dilemme: la nécessité de s'attaquer au problème budgétaire tout en continuant à faire face à la crise actuelle, surtout celle du marché du travail. Néanmoins, les faibles niveaux de pauvreté et de chômage au Danemark avant et après la crise témoignent de la capacité du pays à résister à de graves récessions.*

## **Institutions de sécurité sociale étudiées**

Le ministère des Affaires sociales (direction générale et administration nationale); les autorités locales (municipales) (administration des pensions et des prestations de maladie et de maternité au niveau local); le Conseil national des accidents du travail et des maladies professionnelles (*Arbejdsskadestyrelsen*) (traitement des demandes d'indemnisation pour les accidents du travail); l'ATP: Institution pour les pensions complémentaires du marché du travail qui administre le programme ATP; et le SP: régime d'épargne retraite spéciale.

## **Aperçu du système de sécurité sociale**

Fondé sur le modèle de "flexicurité", le système danois de sécurité sociale est unique en ceci qu'il combine des niveaux élevés de prestations et des services d'activation avec une législation de protection de l'emploi peu contraignante. Il comporte des caractéristiques propres au modèle scandinave dans lequel des prestations généreuses, universelles et individualisées sont financées principalement par le système fiscal et où des soins aux enfants et aux personnes âgées abordables sont disponibles à grande échelle. Toutefois, le modèle danois a évolué vers un système combinant trois aspects: 1) la flexibilité du marché du travail

combinée à 2) la sécurité sociale et à 3) une politique active du marché avec des droits et obligations pour les chômeurs.

Le Danemark a un régime de retraite complexe à trois étages, qui se compose d'une combinaison de prestations forfaitaires, de prestations fondées sur des cotisations liées au temps de travail et de prestations basées sur des cotisations liées aux gains:

- une retraite publique qui comprend: a) un régime universel de base à taux forfaitaire (une pension par répartition qui nécessite au moins trois ans de résidence dans le pays entre l'âge de 15 ans et de 65 ans) et des relevés individuels de cotisations tels que: b) la pension complémentaire obligatoire du marché du travail (ATP); c) la pension complémentaire du marché du travail pour les bénéficiaires d'une pension d'invalidité (SAP); et d) l'épargne-retraite spéciale (SP);
- des régimes de pension professionnelles qui couvrent environ 80 pour cent de la population active couverte par une convention collective;
- des pensions privées et une épargne subventionnée accessibles à partir de l'âge de 60 ans. Il s'agit de cotisations exonérées d'impôt versées aux régimes de retraite individuels ou de cotisations basées sur des accords avec un employeur (Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2005)).

L'assurance chômage est volontaire au Danemark et les prestations représentent 90 pour cent du revenu moyen et sont payées cinq jours par semaine jusqu'à concurrence de quatre ans. Pour y avoir droit, une personne doit avoir été assurée pendant au moins 12 mois.

S'agissant des indemnités de maladie, qui peuvent atteindre 640 dollars des (Etats-Unis) EU<sup>1</sup> (USD) par semaine, elles sont payées en fonction du salaire horaire de l'assuré. Quant aux allocations de maternité, une salariée doit avoir travaillé au moins 120 heures au cours des 13 semaines précédant immédiatement le congé prénatal pour y avoir droit.

## Impact de la crise

### L'économie et la main-d'œuvre

Au troisième trimestre 2008, le Danemark est officiellement devenu le premier pays européen à entrer en récession après l'effondrement du marché américain des prêts hypothécaires à haut risque en 2007. Selon le Bureau de statistique du Danemark (2010), l'économie danoise a affiché un recul pendant quatre trimestres consécutifs (jusqu'au 3e trimestre de 2009) et le PIB a diminué de 7,3 pour cent au cours de la même période.

Au niveau international, le Danemark, qui est une petite économie ouverte (les exportations et les importations représentent environ 50 pour cent du PIB), a été particulièrement touché par l'effondrement du commerce mondial, alors qu'au niveau national, il traverse une période d'adaptation difficile après le boom de la consommation et du logement des années 2004 à 2007. Une relance budgétaire par le biais d'une réduction des impôts et d'une augmentation des dépenses publiques concernant la santé, l'éducation et les infrastructures contribue à soutenir l'économie, mais avec, en contrepartie, une diminution des recettes publiques et un accroissement du déficit budgétaire du pays.

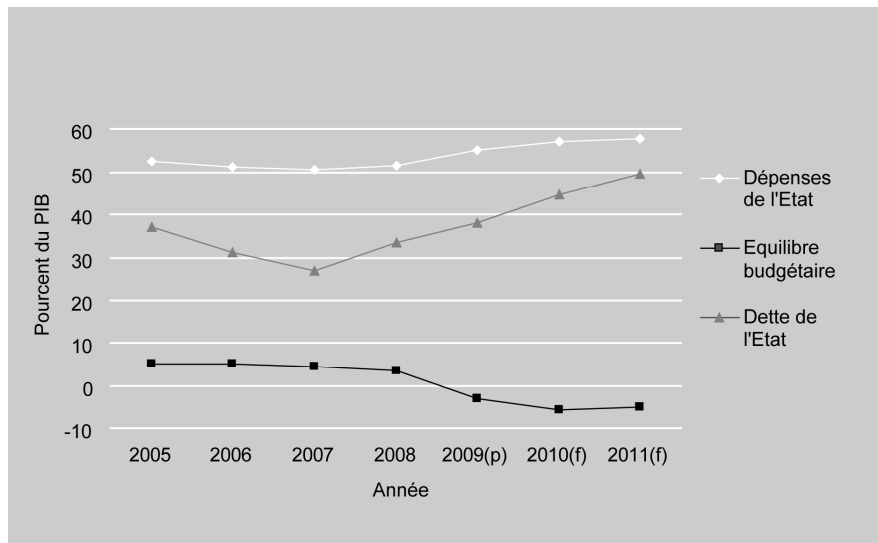
---

<sup>1</sup> Les conversions de devises dans cette étude ont été effectuées en mars 2009

Selon le Bureau de statistique du Danemark, le chômage a plus que doublé, passant de 1,8 pour cent en 2008 à 3,9 pour cent en 2009. Néanmoins, bien que ce chiffre officiel soit bien inférieur aux moyennes de l'Union européenne (UE) et de l'OCDE, les mesures normalisées du chômage de l'UE/OCDE placent le taux de chômage danois à un niveau beaucoup plus élevé, égal 6,4 pour cent (*Economist Intelligence Unit* (EIU, 2010)). Si le taux de chômage exact et la méthode de calcul utilisée peuvent varier, la tendance est clairement à la baisse et devrait s'aggraver en 2010 et 2011.

La hausse des taux de chômage continuera à peser sur les finances publiques qui ont enregistré, en 2009, un déficit de 9,7 milliards de dollars des EU, soit 3 pour cent du PIB – le premier en plus de dix ans d'excédents budgétaires importants. D'autre part, comme le montre la figure 1, l'augmentation rapide de la dette publique est une réelle préoccupation.

**Figure 1. Indicateurs budgétaires, Danemark, 2005–2011**



Note: p) = provisoire f) = prévisionnel  
Source: EIU (2010).

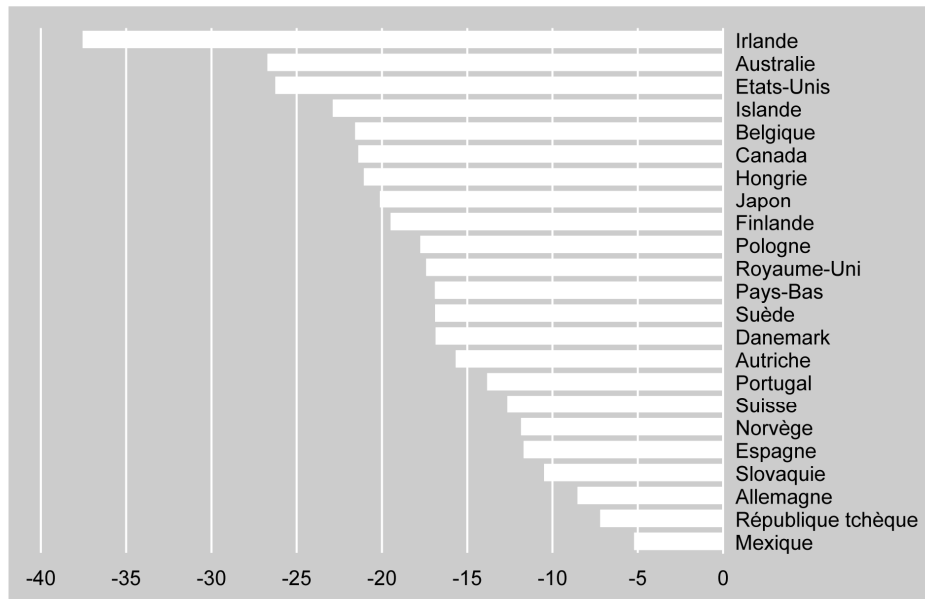
L'augmentation des dépenses sociales publique peut exercer un effet contra-cyclique et agir comme un stabilisateur automatique, en stimulant la demande et la confiance des consommateurs. Néanmoins, il existe un grand risque que cette politique budgétaire expansionniste ne soit confrontée à la consolidation budgétaire visant à faire face à l'accroissement des déficits et de la dette publique. Si tel est le cas, cela entraînerait une compression des dépenses de sécurité sociale qui affecterait les bénéficiaires et d'autres catégories à travers une réduction de la demande globale.

La crise financière a mis à l'épreuve la capacité du gouvernement à opérer un compromis entre la viabilité à long terme et le rôle contra-cyclique des dépenses de sécurité sociale. S'agissant des retraites, le gouvernement danois a lié les droits à pension à l'état des finances du système de retraite, en indexant l'âge d'admissibilité à l'augmentation de l'espérance de vie. Quand il a été calculé que les engagements en matière de pensions étaient susceptibles de dépasser les avoirs, le stabilisateur automatique des pensions a été activé.

## Rendement des placements

La figure 2 montre les effets financiers négatifs (-17 pour cent de rendement au Danemark) de la crise en 2008 sur les caisses de retraite qui ont activé les stabilisateurs automatiques.

Figure 2. *Rendements réels des placements des caisses de retraite des pays de l'OCDE, 2008 (en pourcentage)*



Source: OECD StatLink (<http://dx.doi.org/10.1787/635276166554>).

En 2008, le gouvernement danois a permis l'indexation de l'âge ouvrant droit aux pensions de sécurité sociale (Turner, 2009). En réponse à l'enquête de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), le Conseil national des accidents du travail et des maladies professionnelles a indiqué que cet âge serait porté de 65 à 67 ans.

## Capacité administrative

Du fait du système de protection sociale développé du Danemark et de la réactivité récente de ses stabilisateurs automatiques, ses capacités administratives à protéger la population n'ont pas été affectées. D'autre part, grâce à son faible niveau de pauvreté, le Danemark a pu non seulement résister à la crise sans grande difficulté, mais aussi se prévaloir d'une manœuvrabilité organisationnelle et budgétaire accrue. L'expansion des dépenses sociales a en outre permis au gouvernement de protéger les personnes les plus vulnérables et les plus touchées par la récession.

## Réponses à la crise

### Stabiliser le secteur financier

Outre le renflouement des banques en octobre 2008 et février 2009, le gouvernement danois a répondu à la crise par des moyens novateurs, comme l'émission d'obligations à 30 ans indexées sur l'inflation, pour soutenir d'autres grands acteurs financiers, notamment les caisses de retraite et les compagnies d'assurance nationales (Organisation internationale du Travail (OIT, 2009a)). Cette mesure a permis d'éviter la vente forcée des obligations hypothécaires détenues par les caisses de retraite sur un marché morose. L'OCDE a salué la capacité du Danemark à gérer les risques associés à la phase de versement des pensions et des rentes, et à stabiliser le marché des obligations hypothécaires (Conseil de la Commission européenne, 2009).

Dans le cadre du plan de relance national, les ménages ont été autorisés, en 2009, à retirer leur épargne du régime spécial d'épargne-retraite en vue de stimuler la consommation privée et de compenser la perte de revenu pour les chômeurs. Grâce à une gestion active des fonds de son portefeuille d'investissements, l'ATP (fonds de pension complémentaire du marché du travail) a pu de façon efficace et proactive limiter les pertes financières et préparer les crises futures en testant divers scénarios. Bien que le régime de l'ATP ait connu en 2008 un rendement avant impôt de - 3,2 pour cent pour son portefeuille de placements, la situation au Danemark est comparativement bien meilleure que dans la plupart des pays développés. En se protégeant efficacement contre les risques de taux d'intérêt et de change, en diversifiant résolument ses portefeuilles de placements et en gérant les risques de façon extensive, l'ATP a réalisé un gain de 10,3 milliards d'euros sur les échanges de taux d'intérêt, c'est-à-dire en empruntant de l'argent pour acheter des obligations à long terme (Gosvig, 2009).

## Mesures relatives au marché du travail

L'activation des dispositifs, l'aide et l'incitation à la recherche d'emploi, les programmes pour fournir une expérience et une formation professionnelle aux chômeurs mis en oeuvre en réponse à la récession économique sont stimulés automatiquement lorsqu'ils sont indexés sur le taux de chômage. Le gouvernement a concentré ses efforts sur des programmes pour fournir une expérience professionnelle, combinés à des allocations de chômage plus élevé pour les personnes les plus touchées, c'est-à-dire les chômeurs de longue durée et les jeunes. Quelques unes de ces mesures comportaient les dispositions suivantes:

- Le 19 mars 2009 sont entrées en vigueur des règles plus souples relatives au dispositif de partage du travail, qui permettent aux entreprises de mettre à pied temporairement (pendant une durée maximale de 26 semaines) des salariés bénéficiant d'allocations de chômage. On a d'ailleurs recouru considérablement au partage du travail comme moyen d'éviter les licenciements, comme le montre le tableau 1.

**Tableau 1. Nombre de cas de partage du travail signalés aux centres d'emploi, 2006-2009**

2006	2007	2008	2009
33	27	213	500

Source: OCDE (2009).

Le partage du travail consiste en une semaine de travail et une semaine d'indemnités de chômage, ou en un minimum de deux jours d'indemnités de chômage par semaine.

- En septembre 2009, une série de mesures pour les jeunes a été mis en place pour lutter contre l'augmentation du chômage des jeunes et faciliter la formation continue. Elle comportait des dispositifs de placement professionnel (dans un délai d'une semaine après inscription auprès d'un centre pour l'emploi) ainsi que des tests d'aptitude à la lecture et à l'écriture pour les jeunes sans qualification formelle, etc.
- Le droit et l'obligation pour tous les chômeurs âgés de moins de 30 ans l'obligation de participer à un programme actif du marché du travail après trois mois de chômage (six mois, précédemment).
- On a accordé aux chômeurs une aide financière à la formation au début d'un nouvel emploi afin d'encourager les employeurs à embaucher des travailleurs n'ayant pas au départ les qualifications requises.

- En janvier 2010, un accord politique a été conclu pour la création de centres de formation professionnelle (centres VEU) destinés aux adultes peu qualifiés et l'amélioration de la coordination entre les prestataires de formation générale pour les adultes.
- Dotations accrues pour les centres pour l'emploi afin de leur permettre de fournir plus rapidement des services d'emploi lorsque des entreprises annoncent des licenciements.
- Création d'un système national d'alerte pour l'emploi afin de fournir une aide le plus tôt possible.
- Surveillance accrue de l'évolution du marché du travail (par exemple, le nombre de licenciements annoncés, de postes vacants, etc.) au niveau national et régional.
- Le service public de l'emploi a été regroupé sous une direction locale unique pour répondre aux besoins tant des chômeurs assurés et non assurés que des bénéficiaires de prestations.
- Les règles relatives au congé de maladie ont été renforcées (tout en donnant aux bénéficiaires de prestations de maladie l'accès aux mesures d'activation).

## **Accroître le soutien du revenu**

En 2010, des réductions généralisées et importantes de l'impôt sur le revenu ont été instaurées. Le taux marginal d'imposition a été réduit de 21 points de pourcentage (de 63 à 42 pour cent) pour 10 pour cent de la population active. D'autre part, un "chèque vert" a récemment été institué en faveur des ménages pour compenser la hausse des écotaxes et des droits d'accises en matière de santé.

## **Renforcer le soutien aux entreprises**

À partir de 2008, le gouvernement a donné la priorité aux achats auprès de petites entreprises et a accordé des subventions directes ou l'accès au crédit à des entreprises durement touchées par le ralentissement économique (telles que des fabricants d'automobiles ou des petites et moyennes entreprises). Il a poursuivi la politique adoptée à la suite de la crise, consistant à accorder un sursis de paiement des impôts sur les bénéfices et des cotisations de sécurité sociale.

## **Investir dans les infrastructures relatives aux services sociaux, d'éducation et de santé**

L'autorité régionale de l'État danois investit actuellement 6,4 milliards de dollars des EU dans les infrastructures de santé pour construire cinq grands hôpitaux et en rénover au moins onze. Les municipalités ont également lancé d'importants plans de rénovation des écoles et des jardins d'enfants. L'accord financier de 2010 entre les régions et le gouvernement a prévu une somme d'environ 133 milliards de dollars des EU pour accroître le financement du secteur des soins de santé.



## Quels enseignements à tirer?

Le ralentissement économique a montré, premièrement, que l'aide sociale et les régimes de prestations de chômage fonctionnent et peuvent facilement se déployer automatiquement sous réserve qu'il existe des capacités institutionnelles appropriées et, deuxièmement, qu'il est important de disposer de systèmes de sécurité sociale en expansion avant l'arrivée d'une crise pour pouvoir fournir aussi bien des services de sécurité sociale que des services d'activation aux chômeurs et à d'autres catégories. Le niveau de pauvreté et de chômage comparativement très bas au Danemark avant et après la crise en témoigne. Il ressort aussi clairement de l'enquête de l'AISS sur la crise financière qu'il n'était pas nécessaire de prendre d'autres mesures de lutte contre la pauvreté du fait de l'existence au Danemark d'une protection sociale universelle.

Toutefois, la viabilité financière des dépenses sociales croissantes du Danemark apparaît moins évidente. La crise actuelle a mis à mal les finances de nombreux systèmes de sécurité sociale et, comme le montrent les réponses à l'enquête, le débat sur les régimes de retraite, notamment la retraite anticipée, se poursuit. Alors que la crise a révélé la fragilité des systèmes de retraite dépendant des marchés financiers, elle a également mis en lumière la relative efficacité des stratégies d'investissement novatrices.

Le fonds public de l'ATP minimise les risques en gérant les engagements de retraite dans un portefeuille distinct de son portefeuille de placements très diversifié, et en se concentrant sur l'élimination des risques d'investissement extrêmes, notamment sur les marchés des capitaux et des produits de base. Grâce à une réglementation et un contrôle publics efficaces, ainsi qu'à une utilisation judicieuse des techniques d'investissement les plus modernes du secteur privé, l'ATP est en mesure de préserver un système de pension avec un niveau élevé de sécurité et de prévisibilité à long terme pour les individus (Gosvig, 2009). En dernier lieu, et dans une perspective plus vaste, l'expérience du Danemark souligne la nécessité d'un partage effectif des risques (et des rendements) entre les particuliers et l'État, ainsi qu'entre les régimes par répartition (exposés aux changements démographiques comme le vieillissement de la population danoise) et les régimes entièrement préfinancés par capitalisation (exposés à une inflation imprévue).

## Conclusion

Bien que le Danemark ait connu l'une des plus longues récessions parmi les pays européens en 2008-2009, ses politiques budgétaires expansionnistes, comme les réductions d'impôt sur le revenu et l'augmentation des dépenses pour les infrastructures dans les services sociaux et de santé, ont contribué à une stratégie de sortie de crise qui a revitalisé l'économie par la stimulation de la demande globale et le soutien de la protection sociale. Les réponses n'ont pas été uniquement de nature nationale et budgétaire. Comme le montre l'ATP, les institutions de sécurité sociale ont chacune répondu à la crise de manière dynamique et novatrice, en recourant à une diversification active non seulement pour minimiser les pertes, mais aussi pour tirer profit de la reprise au moment où elle arrivera.

Pour contrecarrer les effets de la crise, le gouvernement danois s'est fié au libre jeu des stabilisateurs pour préserver les programmes de sécurité sociale et les étendre aux membres les plus vulnérables de la société. Une pléthore de politiques actives du marché du travail a été mise en place et les entreprises danoises ont accueilli favorablement l'essor des régimes de partage du travail. Une étude récente de l'OCDE montre également que le Danemark arrive en tête de liste des pays où la plupart (62 pour cent des futurs salariés à faible revenu percevront des pensions comprises entre 20 et 25 pour cent du salaire moyen – la moyenne dans l'OCDE étant de 36 pour cent) (OCDE, 2009a).

Néanmoins, la controverse persiste encore dans les milieux politiques quant à la viabilité financière à long terme de ces niveaux élevés de la couverture sociale, d'autant qu'il y a une limite à l'emprunt et à l'efficacité des stabilisateurs automatiques. Premièrement, les autorités danoises ne sont pas seules à envisager un déficit du budget pour la période d'après-crise qui dépasserait les 3 pour cent du PIB prévus par le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE. À l'instar de nombreux pays, il semble que le Danemark est confronté à un véritable dilemme: la nécessité de s'attaquer au déficit budgétaire tout en continuant à faire face à la crise actuelle, notamment celle du marché du travail.

Deuxièmement, la logique d'une augmentation des dépenses parallèlement à une réduction des impôts, c'est-à-dire en prélevant des ressources dans une économie affaiblie, est contestable (OCDE, 2009b). En outre, les récentes tentatives du Danemark pour stabiliser l'économie peuvent en fait se révéler déstabilisantes en raison de décalages dans le temps (OIT, 2009b). L'adoption de considérables réductions d'impôt sur le revenu au début de 2010 – plus d'un an et demi après l'entrée du Danemark dans la récession et six mois après la reprise – peut stimuler l'économie au mauvais moment. Le problème de l'opportunité des interventions pourrait encore être aggravé si l'on considère que la récession mondiale actuelle pourrait être à double creux.

Quoi qu'il en soit, le système de sécurité sociale du Danemark est conçu en fait pour faire face à des ralentissements marqués, les fonds de l'ATP faisant, par exemple, régulièrement l'objet de tests de résistance qui se révèlent concluants. Aussi, la question n'est-elle pas de savoir si le système de sécurité sociale du Danemark peut faire face aux crises, mais de connaître les moyens qu'il emploiera.

## Sources

- BIT. 2009b. *Réponses à la crise économique et sociale* (mars.). Conseil d'administration du BIT, Genève.
- Council of the European Commission. 2009. Second joint assessment by the SPC and the EC of the social impact of the economic crisis and of policy responses. Bruxelles, Social Protection Committee.
- EIU. 2010. *Country forecast: Denmark*. Economist Intelligence Unit Disponible à <http://www.eiu.com> (consulté le 16 février 2010).
- Gosvig, M. 2009. *Case study: Denmark*, paper presented to ISSA Seminar on Social Security in Times of Crisis: Impact, Challenges and Responses. Genève, 24–25 avril.
- OCDE. 2005. *Danemark. Vieillesse et politiques de l'emploi*. Paris, Organisation de coopération et développement économiques.
- . 2009a. *Croissance et inégalités: Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*. Paris. Organisation de coopération et développement économiques.
- . 2009b. "Les systèmes de retraite face à la crise: Comment les systèmes de retraite doivent-ils réagir aux pressions financières et économiques" in *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 - Panorama des systèmes de retraite*. Paris. Organisation de coopération et développement économiques.
- OIT. 2009a. "Responding to the economic crisis", *World Social Security Report 2010*. Genève, Organisation internationale du Travail.
- Statistics Denmark. 2010. Base des données. Disponible à <http://www.dst.dk> (consulté le 15 février 2010).
- Turner, J. 2009. *Social security financing: Automatic adjustments to restore solvency*. Washington, DC, AARP Public Policy Institute.



Promoting and developing social security worldwide  
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde  
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo  
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln  
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире  
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم  
促进和发展全球社会保障