



Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 504 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme du Danemark pour 2020 et portant avis
du Conseil sur le programme de convergence du Danemark pour 2020**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Danemark pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence du Danemark pour 2020

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 économiques¹, et notamment son article 9, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 17 décembre 2019, la Commission a adopté la stratégie annuelle pour une croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2020 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux, proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le 17 décembre 2019, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Danemark n'est pas mentionné parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) Le rapport 2020 pour le Danemark² a été publié le 26 février 2020. Il évaluait les progrès accomplis par le Danemark dans la mise en œuvre des recommandations par pays le concernant adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019³, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le Danemark pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (3) Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a officiellement déclaré que l'épidémie de COVID-19 constituait une pandémie. Elle constitue une urgence de

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² SDW(2020) 503 final.

³ JO C 301 du 5.9.2019, p. 117.

santé publique grave pour les citoyens, les sociétés et les économies. Elle met à rude épreuve les systèmes de santé nationaux, perturbe les chaînes d'approvisionnement mondiales, rend les marchés financiers plus volatils, génère des chocs sur la demande des consommateurs et a un impact négatif dans divers secteurs. Elle menace les emplois et les revenus, ainsi que l'activité des entreprises. Elle a provoqué un choc économique majeur qui a déjà de graves répercussions dans l'Union européenne. Le 13 mars 2020, la Commission a adopté une communication⁴ appelant à une réaction économique coordonnée à la crise, associant tous les acteurs aux niveaux national et de l'Union.

- (4) Plusieurs États membres ont déclaré l'état d'urgence ou pris des mesures d'urgence. Toute mesure d'urgence devrait être strictement proportionnée, nécessaire, limitée dans le temps et conforme aux normes européennes et internationales. Elles devraient faire l'objet d'un contrôle démocratique et d'un contrôle judiciaire indépendant.
- (5) Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance⁵. Cette clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1 et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, ainsi que par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission partageait avec le Conseil son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique qui s'annonçait du fait de la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de cette clause étaient remplies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec cet avis de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement, tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du pacte.
- (6) Il est nécessaire de continuer à agir pour limiter et maîtriser la propagation de la pandémie, renforcer la résilience des systèmes de santé nationaux, atténuer les conséquences socio-économiques grâce à des mesures de soutien aux entreprises et aux ménages et offrir des conditions sanitaires et de sécurité sur le lieu de travail qui permettent la reprise de l'activité économique. L'Union devrait utiliser pleinement les différents outils dont elle dispose pour appuyer les efforts des États membres dans ces domaines. Dans le même temps, l'Union et ses États membres devraient travailler de concert afin de préparer les mesures nécessaires pour revenir à un fonctionnement normal de nos sociétés et de nos économies et à une croissance durable, en y intégrant notamment la transition écologique et la transformation numérique, et en tirant tous les enseignements de la crise.
- (7) La crise liée à la COVID-19 a mis en lumière la flexibilité qu'offre le marché unique pour ce qui est de s'adapter à des situations extraordinaires. Toutefois, afin de garantir

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ COM(2020) 123 final.

une transition rapide et sans encombre vers la phase de reprise et la libre circulation des marchandises, des services et des travailleurs, il conviendra de mettre fin aux mesures exceptionnelles qui empêchent le fonctionnement normal du marché unique dès qu'elles ne seront plus indispensables. La crise actuelle a mis en évidence la nécessité d'élaborer des plans de préparation aux crises dans le secteur de la santé, prévoyant notamment l'amélioration des stratégies d'achat, la diversification des chaînes d'approvisionnement et la constitution de réserves stratégiques de fournitures essentielles. Il s'agit là d'éléments essentiels pour l'élaboration de plans plus vastes de préparation aux crises.

- (8) Le législateur de l'Union a déjà modifié les cadres législatifs applicables⁶, afin de permettre aux États membres de mobiliser toutes les ressources non utilisées des Fonds structurels et d'investissement européens pour contrer les effets exceptionnels de la pandémie de COVID-19. Ces modifications offriront un surcroît de flexibilité et se traduiront par une simplification et une rationalisation des procédures. Afin d'alléger les pressions exercées sur les flux de trésorerie, les États membres peuvent également bénéficier d'un taux de cofinancement de 100 % à partir du budget de l'Union pour l'exercice 2020-2021. Le Danemark est encouragé à exploiter pleinement ces possibilités pour aider les particuliers et les secteurs les plus touchés par ces difficultés.
- (9) Le 7 mai 2020, le Danemark a présenté son programme national de réforme pour 2020 et, le 5 mai 2020, son programme de convergence pour 2020. Compte tenu de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués simultanément.
- (10) Le Danemark relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.
- (11) Dans son programme de convergence pour 2020, le gouvernement s'attend à une détérioration du solde budgétaire nominal, qui passerait d'un excédent de 3,7 % du PIB en 2019 à un déficit de 8,0 % du PIB en 2020. Ce déficit devrait se réduire à 2,4 % du PIB en 2021. Après le mouvement de baisse qui l'a ramené à 33,2 % du PIB en 2019, le ratio de la dette publique au PIB devrait croître, selon le programme de convergence, pour atteindre 40,7 % en 2020. Les perspectives macroéconomiques et budgétaires sont très incertaines du fait de la pandémie de COVID-19.
- (12) En réaction à la pandémie de COVID-19, et dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau de l'Union, le Danemark a adopté des mesures budgétaires pour augmenter les capacités de son système de santé, contenir la pandémie et venir en aide aux particuliers et aux secteurs les plus particulièrement touchés. Selon le programme de convergence pour 2020, ces mesures budgétaires s'élèveraient à 4,9 % du PIB. Elles comprennent le renforcement des services de santé, une prise en charge temporaire des coûts fixes des entreprises, une compensation temporaire des pertes de salaire et une aide d'urgence aux secteurs en difficulté. En outre, le Danemark a annoncé des mesures qui, bien que sans incidence budgétaire directe, contribueront à soutenir la trésorerie des entreprises et représenteront, selon les estimations du programme de

⁶ Règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) no 1301/2013, (UE) no 1303/2013 et (UE) no 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus) (JO L 99 du 31.3.2020, p. 5) et Règlement (UE) 2020/558 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) no 1301/2013 et (UE) no 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID- 19 (JO L 130 du 24.4.2020, p. 1).

convergence, environ 15 % du PIB. Ces mesures incluent des reports de paiement des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, et des garanties de prêts (3,7 % du PIB). Par rapport aux prévisions de la Commission du printemps 2020, la principale différence tient au fait que le programme de convergence inclut les pertes anticipées sur les garanties publiques liées à la pandémie de COVID-19 (0,5 % du PIB). Dans l'ensemble, les mesures prises par le Danemark sont conformes aux lignes directrices indiquées par la communication de la Commission sur une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19. La mise en œuvre intégrale de ces mesures, suivie d'un recentrage des politiques budgétaires sur l'obtention de positions budgétaires prudentes à moyen terme, lorsque les conditions économiques le permettent, contribuera à préserver la viabilité budgétaire à moyen terme.

- (13) Selon les prévisions de la Commission du printemps 2020, à politiques inchangées, le solde des administrations publiques du Danemark devrait s'établir à -7,2 % du PIB en 2020 et à -2,3 % en 2021. D'après les projections réalisées, le ratio de la dette publique devrait rester inférieur à 60 % du PIB en 2020 et 2021.
- (14) Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport élaboré conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité, motivé par le fait que le Danemark s'attend à franchir le seuil de déficit de 3 % du PIB en 2020. Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas rempli.
- (15) La pandémie de COVID-19 a durement frappé le Danemark au premier semestre 2020, mettant sous pression le système de santé et réduisant fortement l'activité économique dans certains secteurs. Le Danemark a rapidement mis en œuvre des mesures pour enrayer la pandémie et renforcer son système de santé, y compris des initiatives ambitieuses visant à en atténuer les conséquences économiques. Pour parer à la récession économique qu'elle a provoquée, le gouvernement et la Banque centrale ont pris une série de mesures économiques et financières fortes, dont des aides directes pour couvrir une partie des coûts fixes et des charges salariales des entreprises, des reports d'échéances fiscales et des soutiens à la liquidité pour les banques et les entreprises, des dispositifs de crédit et d'autres mesures de politique monétaire. La conception et la mise en œuvre de ces mesures doivent tenir compte de la résilience du secteur bancaire. Ces mesures ont effectivement permis d'atténuer le choc économique provoqué par la pandémie, mais elles n'ont pas empêché une importante baisse de production, un grand nombre de faillites et de cas d'insolvabilité, ainsi qu'une hausse non négligeable du nombre de chômeurs et de personnes exposées au risque de pauvreté, notamment parmi les personnes vulnérables (les personnes en situation de handicap, par exemple). Selon les prévisions de la Commission, le chômage devrait connaître une hausse modérée et atteindre environ 6½% en 2020, avant de repasser en dessous de 6 % en 2021.
- (16) La crise actuelle liée à la pandémie de COVID-19 souligne la nécessité, pour le Danemark, de ne pas relâcher ses efforts pour accroître la résilience de son système de santé. La pénurie de professionnels de santé et le manque de médecins et d'infirmiers spécialisés, par exemple, dans les soins intensifs (en particulier d'infirmiers anesthésistes) posent un problème particulièrement préoccupant. Il est indispensable de poursuivre les efforts pour remédier à ces pénuries de personnel. À court terme, le Danemark devrait s'efforcer d'assurer la disponibilité de produits à usage médical indispensables, notamment d'équipements de protection individuelle pour les professionnels de la santé. Des recherches sont en cours pour trouver non seulement un traitement antiviral et un vaccin, mais aussi des tests plus fiables et plus rapides.

- (17) Pour favoriser la reprise économique, il sera important de privilégier clairement le lancement de projets d'investissement public suffisamment aboutis et de promouvoir l'investissement privé, y compris par des réformes allant dans ce sens. Le Danemark affiche de bons résultats en matière de transition numérique, comme le montre le tableau de bord numérique de la Commission européenne. Toutefois, pour conserver durablement cette avance, rester compétitif et tirer parti de la transformation numérique, le Danemark aurait besoin d'investir dans les infrastructures numériques ainsi que dans l'éducation, la formation et le perfectionnement professionnel. Le plan national danois en matière d'énergie et de climat recense d'importants besoins d'investissement pour opérer une transition réussie dans les domaines climatique et énergétique. Les plus gros investissements nécessaires concernent la création de nouvelles capacités de production d'énergie renouvelable, mais d'importants besoins sont aussi constatés en ce qui concerne les ménages (efficacité énergétique et conversion des installations de chauffage), les modes de transport durables, l'industrie, le biogaz et le chauffage urbain. Les objectifs du Danemark en matière de politique climatique visent à réduire d'ici à 2030 les émissions de gaz à effet de serre de 70 % par rapport à 1990, et à parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050 au plus tard. Il faudrait pour cela infléchir la consommation d'énergie, ce qui nécessiterait des investissements s'inscrivant dans une démarche globale et privilégiant les secteurs les plus porteurs en termes d'économies d'énergie. Il serait possible d'accélérer la sortie de crise de l'économie en lançant en priorité les investissements verts déjà planifiés et en accélérant la réalisation d'ambitieux projets d'investissement dans les domaines de l'environnement, du climat, de l'énergie et des infrastructures, par exemple dans le logement, l'énergie éolienne en mer, la connectivité énergétique et l'électrification des chemins de fer. Le secteur des transports étant la principale source d'émission de gaz à effet de serre du pays, il est d'autant plus pertinent de poursuivre la mise en œuvre des politiques entreprises dans ce domaine. La «politique des transports verts» du gouvernement, qui vise à allouer 15 milliards d'euros (112,7 milliards de DKK) à des projets d'infrastructure de transport, essentiellement, sur la période 2021-2030, est actuellement en cours de négociation, le but étant de donner plus d'importance aux objectifs en matière de climat et d'environnement. La programmation du Fonds pour une transition juste pour la période 2021-2027 pourrait aider le Danemark à relever certains des défis que représente la transition vers une économie neutre sur le plan climatique, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport sur ce pays. Cela permettrait au Danemark de tirer le meilleur parti de ce fonds.
- (18) Globalement, les dépenses de recherche et de développement (R&D) ne se sont pas traduites par une plus forte augmentation de la productivité au Danemark. Il manque une stratégie intégrée en matière d'innovation, qui indique clairement où veut arriver le Danemark dans le paysage mondial de l'innovation. Ses activités de recherche et d'innovation restent concentrées sur quelques grandes entreprises et fondations, principalement dans les secteurs pharmaceutique et biotechnologique. Les huit plus grandes entreprises représentent près de 40 % de l'ensemble des dépenses privées de R&D (contre 19 % en moyenne dans le monde). Le volume total des dépenses de R&D reste élevé, mais le nombre absolu d'entreprises actives dans ce domaine a baissé depuis 2009, en grande partie parce que les petites entreprises ne se lancent pas dans la R&D. Parmi les PME, 33 % seulement ont introduit des produits ou procédés innovants. Il pourrait donc être nécessaire d'intensifier les efforts en matière de politiques publiques pour élargir la base d'innovation à un plus grand nombre d'entreprises. L'évolution des besoins en compétences, après la pandémie de COVID-19, et les évolutions technologiques à venir requièrent un investissement soutenu dans

des programmes de perfectionnement et de reconversion professionnels, notamment dans le cadre de l'éducation et de la formation des adultes.

- (19) Le Danemark a pris des mesures pour renforcer son arsenal de lutte contre le blanchiment de capitaux. En 2019, une nouvelle législation a été adoptée et les autorités et instances de réglementation nationales ont commencé à mettre en œuvre un train de mesures destinées à renforcer le cadre national de prévention du blanchiment. L'autorité de surveillance financière dispose maintenant de pouvoirs de sanction et d'un budget plus élevé pour accroître ses capacités de surveillance dans ce domaine. La cellule de renseignement financier a aussi reçu des ressources humaines et financières supplémentaires. Ce renforcement du cadre de lutte anti-blanchiment doit impérativement se traduire par une surveillance et une mise en application effectives. L'autorité de surveillance compétente, notamment, devra pleinement mettre en œuvre l'approche fondée sur les risques qui a été retenue. La cellule de renseignement financier devra montrer qu'elle a mis à profit ses capacités accrues pour remédier aux faiblesses signalées par le rapport de la Cour des comptes danoise.
- (20) Si les présentes recommandations portent principalement sur les mesures à prendre pour atténuer les répercussions socio-économiques de la pandémie et faciliter la reprise économique, les recommandations par pays de 2019 adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019 envisageaient également des réformes essentielles pour surmonter des difficultés structurelles à moyen et long terme. Ces recommandations restent d'actualité et continueront de faire l'objet d'un suivi tout au long du cycle annuel du Semestre européen de l'année prochaine. Cela vaut également pour les recommandations relatives aux politiques économiques liées aux investissements. Ces dernières devraient être prises en considération pour la programmation stratégique du financement de la politique de cohésion après 2020, y compris en ce qui concerne les mesures d'atténuation et les stratégies de sortie de la crise actuelle.
- (21) Le Semestre européen fournit le cadre pour la coordination continue des politiques économiques et de l'emploi au sein de l'Union, laquelle peut contribuer à une économie durable. Les États membres ont fait le point sur les progrès accomplis sur la voie des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies dans leurs programmes nationaux de réforme pour 2020. En veillant à la mise en œuvre intégrale des recommandations ci-dessous, le Danemark contribuera à l'accomplissement de progrès vers la réalisation des ODD et à l'effort commun visant à garantir une durabilité compétitive dans l'Union.
- (22) Dans le cadre du Semestre européen 2020, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Danemark, qu'elle a publiée dans son rapport 2020 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2020, le programme national de réforme pour 2020, ainsi que les suites données aux recommandations adressées au Danemark les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique soutenable au Danemark, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.

- (23) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2020, et son avis⁷ est pris en compte, en particulier, dans la recommandation figurant ci-dessous au point 1,

RECOMMANDE que le Danemark s'attache, en 2020 et 2021:

1. à prendre, conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise; lorsque les conditions économiques le permettront, à poursuivre des politiques budgétaires visant à atteindre des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à assurer la soutenabilité de la dette, tout en renforçant l'investissement; à accroître la résilience du système de santé, notamment en veillant à ce que les produits médicaux indispensables soient disponibles en quantité suffisante et en remédiant à la pénurie de professionnels de santé;
2. à accorder la priorité aux projets d'investissement public aboutis et à promouvoir l'investissement privé, de manière à stimuler la reprise économique; à concentrer les investissements sur la transition verte et numérique, et plus particulièrement sur des modes de production et d'utilisation de l'énergie propres et efficaces, sur des moyens de transport durable et sur la recherche et l'innovation; à promouvoir une stratégie intégrée en matière d'innovation, s'appuyant sur une base d'investissement plus large;
3. à rendre plus efficace la surveillance exercée aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et à faire effectivement respecter la législation anti-blanchiment.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

⁷ Tel que prévu à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.