

# Danemark

## Introduction

Le Danemark est souvent présenté comme le modèle le plus représentatif de la « flexicurité ». En effet, il combine un modèle de protection sociale plutôt protecteur et une législation du travail souple, empruntée au modèle anglo-saxon. Cette configuration particulière des institutions du marché du travail fait que le modèle danois est souvent qualifié d'hybride. Sa logique vise moins à protéger les emplois qu'à garantir l'employabilité des actifs (en mettant notamment l'accent sur la formation). L'élément essentiel du modèle est donc la mobilité qui prévaut sur le marché du travail.

La crise de 2008 a permis de tester l'efficacité de ce modèle face à un choc économique majeur. Le Danemark, qui avait connu des difficultés au début des années 1990, est entré dans la crise avec de très bonnes performances en matière d'emploi. Mais l'impact de la crise a été important : le PIB et le taux de chômage danois ont réagi plus rapidement et de façon plus marquée que dans la moyenne des pays de l'Union européenne.

Pour faire face à la hausse du chômage et aux difficultés d'insertion grandissantes de certains publics (notamment jeunes et étrangers), le pays a axé l'essentiel de ses réformes sur une activation encore plus poussée de sa politique de l'emploi. La situation du marché du travail est désormais pour l'essentiel rétablie. À l'issue de la crise, le Danemark est le pays de l'OCDE qui consacre la part la plus importante de son PIB (1,82 %) aux dépenses de politiques actives du marché du travail.

## Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	77,0	73,1	72,8
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	3,8	7,7	6,8
– des jeunes (moins de 25 ans)	7,5	14,2	12,6
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	16,1	24,4	25,2
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	9,0	8,9	8,6
Indice de protection des contrats permanents	2,28*	2,32	2,32***
Indice de protection des contrats temporaires	1,79*	1,79	1,79***
Salaire mensuel minimum brut (au premier semestre), en euros	n.d.	n.d.	n.d.
Taux de croissance du salaire horaire réel	3,2	-2,1	0,7***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	35,6*	40,9**	42,0
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	41,1	38,4	38,1
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	11,7	13,0	12,3***
Coefficient de Gini du revenu disponible	25,2	27,8	27,5***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

\* : donnée disponible seulement pour 2008

\*\* : donnée disponible seulement pour l'année 2012

\*\*\* : donnée disponible seulement pour l'année 2013

n.d. : non disponible

## Sommaire

<b>1</b>	<b>Éléments de contexte .....</b>	<b>72</b>
<b>1.1</b>	<b>Ampleur de la crise et impact sur le marché du travail (2007-2014) .....</b>	<b>72</b>
1.1.1	Avant la crise, le Danemark a connu une période de surchauffe, puis un ralentissement en 2007 .....	72
1.1.2	Une baisse du PIB et de l'emploi plus sévère que dans les autres pays de l'UE, mais une stabilisation aussi plus précoce .....	73
1.1.3	Le niveau de chômage structurel est resté relativement faible, grâce à un taux de rotation élevé.....	75
<b>1.2</b>	<b>Les mesures conjoncturelles mises en œuvre .....</b>	<b>76</b>
<b>1.3</b>	<b>Les mesures structurelles mises en œuvre avant la crise.....</b>	<b>77</b>
1.3.1	La stratégie du <i>workfirst</i> et la politique <i>More people into employment</i> (2002) .....	77
1.3.2	Un nouveau modèle de gouvernance de la politique de l'emploi.....	79
<b>2</b>	<b>Les réformes du marché du travail mises en œuvre .....</b>	<b>81</b>
<b>2.1</b>	<b>Méthode et séquençage des réformes .....</b>	<b>81</b>
2.1.1	Une place des partenaires sociaux moins centrale.....	81
2.1.2	Des réformes principalement ciblées sur les politiques actives.....	81
<b>2.2</b>	<b>Axes des réformes .....</b>	<b>82</b>
2.2.1	Droit du travail .....	82
2.2.2	La réforme de l'assurance chômage et des minima sociaux.....	83
2.2.3	Mesures ciblées visant à inclure les publics vulnérables.....	86
2.2.4	L'extension et le renforcement des politiques actives.....	87
2.2.5	Depuis la crise, une tendance à la modération salariale plus prononcée .....	89
<b>3</b>	<b>Situation actuelle du marché du travail et premiers éléments d'évaluation.....</b>	<b>91</b>
<b>3.1</b>	<b>Situation actuelle .....</b>	<b>91</b>
<b>3.2</b>	<b>Quel a été l'effet des réformes ?.....</b>	<b>94</b>
	<b>Conclusion.....</b>	<b>96</b>

# 1 Éléments de contexte

## 1.1 Ampleur de la crise et impact sur le marché du travail (2007-2014)

### 1.1.1 Avant la crise, le Danemark a connu une période de surchauffe, puis un ralentissement en 2007

Le Danemark a connu de très bonnes performances jusqu'à la mi-2008.

Dans les années qui précèdent la crise, le pays connaît une période de surchauffe, caractérisée par la formation d'une bulle immobilière, un phénomène de pénurie et de rétention de main-d'œuvre par les entreprises (le niveau de chômage était descendu en-dessous de son niveau structurel), et par des évolutions des salaires à la hausse. Cette pénurie de main-d'œuvre s'est traduite par une plus grande mobilité des travailleurs, et par conséquent, les flux d'entrées et de sorties du marché du travail ont beaucoup augmenté.

Le retournement du marché de l'immobilier à partir de 2007 s'explique par le durcissement des conditions monétaires (hausse des taux d'intérêt) et par la baisse de la demande, liée à l'augmentation des prix de l'énergie. L'économie, du fait d'une érosion de la compétitivité et de l'effondrement du marché immobilier, commence donc à ralentir dès 2007. Ce ralentissement a été amplifié en 2008 par la crise financière mondiale et par la contraction de la demande extérieure qui a fortement impacté le Danemark du fait de sa dépendance aux exportations<sup>135</sup>.

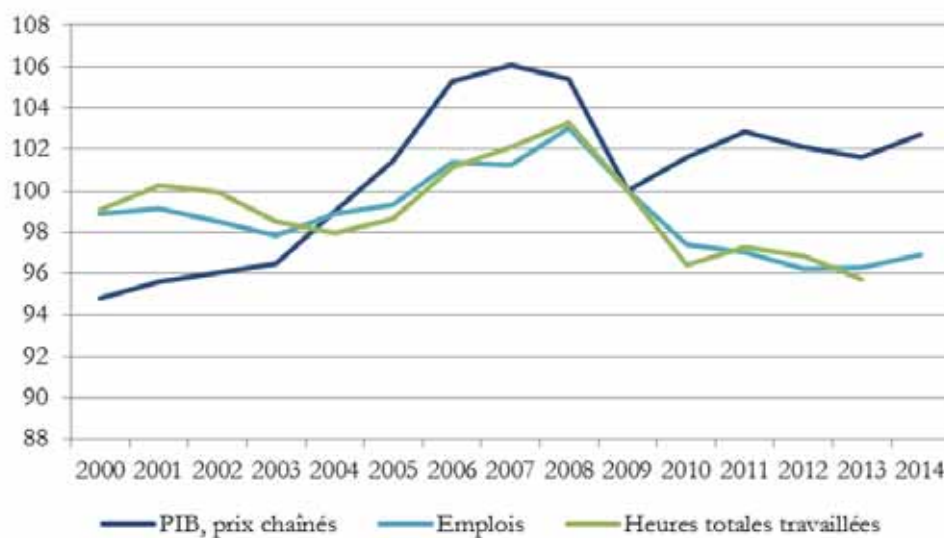
La récession que connaît le Danemark, suivant un schéma classique d'expansion puis de repli (*boom-bust*), se manifeste plus rapidement que dans les autres pays européens<sup>136</sup>. L'activité accuse un recul de - 0,8 % en 2008 au Danemark, alors qu'elle croît encore de 0,5 % dans l'UE-28 par rapport à l'année précédente.

---

<sup>135</sup> OCDE (2009), *Etudes économiques. Danemark*.

<sup>136</sup> Source : Eurostat, mesure du PIB en volumes chaînés, variation en pourcentage par rapport au dernier trimestre 2007 (données désaisonnalisées et corrigées des jours ouvrables).

## Graphique 1 : Évolution du PIB, de l'emploi et du nombre d'heures travaillées



Lecture : évolution du PIB (mesuré en prix chaînés), du nombre d'emplois et du nombre total d'heures travaillées dans l'économie, entre 2000 et 2014, index : 2009 = 100.

Source : données Eurostat.

### 1.1.2 Une baisse du PIB et de l'emploi plus sévère que dans les autres pays de l'UE, mais une stabilisation aussi plus précoce

Le PIB danois chute dès le début de l'année 2008, plus précocement que dans la plupart des pays de l'UE et qu'aux Etats-Unis. Même si l'emploi global continuait à augmenter en 2008, l'emploi manufacturier était déjà orienté à la baisse avant que la crise n'arrive, compte tenu de la chute des commandes<sup>137</sup>, notamment dans le secteur du BTP.

Après une forte baisse en 2008 et en 2009, le PIB danois était, au milieu de l'année 2013, encore inférieur de 5 % à son niveau d'avant-crise.

L'emploi a réagi plus tardivement : **le taux de chômage, de 3,4 % en 2008, a atteint 7,5 % en 2012. Néanmoins, dès 2010, la courbe du chômage danois s'est stabilisée autour de 7 %, pour atteindre 6,1 % début 2015**<sup>138</sup>. Entre mai 2008 et décembre 2012, le Danemark est ainsi passé de la première à la douzième place de l'UE pour le taux de chômage. Plus de 180 000 emplois ont été détruits pendant cette période<sup>139</sup>, le pays comptant environ 2,9 millions d'emplois en 2008. La crise a d'abord affecté les secteurs du BTP et de l'industrie. Les hommes – en particulier les jeunes, les travailleurs sans qualification et les travailleurs immigrés – ont donc été plus touchés dans un premier temps par le chômage. La contribution des CDD et des contrats

<sup>137</sup> Jørgensen, C. (2009), « Danemark : Les conséquences de la récession économique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.

<sup>138</sup> Données Eurostat.

<sup>139</sup> La baisse du nombre d'emplois a été plus importante que la hausse du nombre de chômeurs. Cela tient à deux facteurs : une proportion plus grande de jeunes choisissant de poursuivre leurs études, et l'augmentation du nombre de chômeurs en fin de droits qui ne remplissent pas les critères de l'aide sociale, et sortent ainsi des statistiques du chômage.

de travail temporaire aux destructions d'emploi est faible sur toute la période, car ce type de contrats est peu répandu au Danemark (l'emploi temporaire représente 8,6 % de l'emploi total en 2014, données Eurostat).

**Par rapport aux autres pays de l'UE et de l'OCDE, le taux de chômage danois a lui aussi réagi de façon plus marquée.** De plus, le Danemark est entré dans la crise avec un taux de chômage exceptionnellement faible. La hausse observée doit ainsi être nuancée : elle s'explique notamment par un brusque ajustement de la main-d'œuvre par rapport à l'activité, suite au phénomène de rétention observé au milieu des années 2000. Cette hausse du nombre de chômeurs aurait pu être encore plus prononcée, en l'absence de flexibilité interne (notamment une flexibilité horaire, avec les « accords de partage du travail », *cf. infra*), qui a joué un rôle important durant la crise.

**Le taux de chômage des 15-24 ans a davantage augmenté que celui de l'ensemble de la population :** il est passé de 7,3 % au 2<sup>e</sup> trimestre 2008 à 14,5 % au 3<sup>e</sup> trimestre 2013 (contre 15,2 % et 21,5 % en moyenne dans l'UE-28), avant de retomber à 12,6 % en 2014. Entre 2008 et 2012, le taux de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation (NEET) est passé de 5,0 % à 8,2 % avant de retomber à 7,3 % en 2014 (soit moitié moins que dans l'UE-28). Ces chiffres s'expliquent notamment par les difficultés particulières rencontrées par les jeunes d'origine non-danoise.

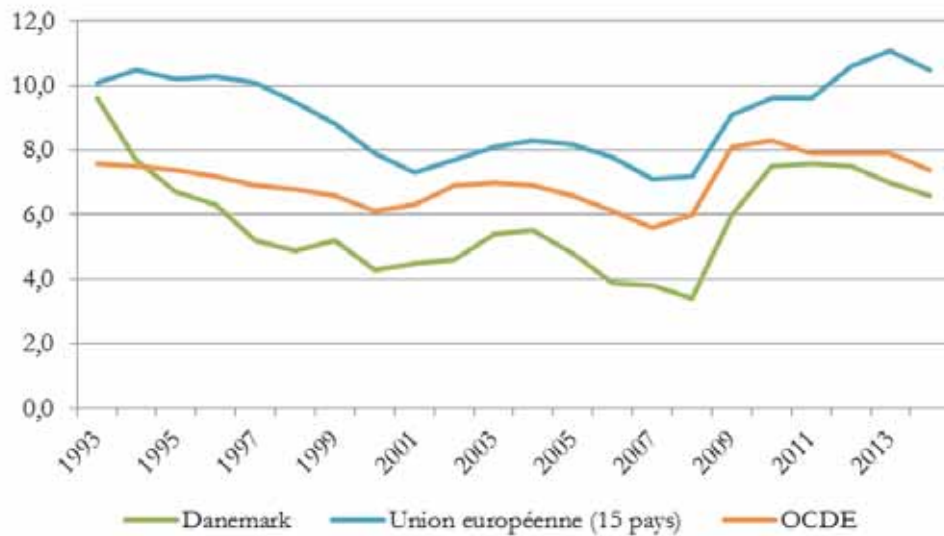
Le taux d'emploi s'est dégradé de façon plus prononcée que dans le reste de l'Union européenne, passant de 78,1 % au 2<sup>e</sup> trimestre 2008 à 72,7 % au 2<sup>e</sup> trimestre 2014 (contre une baisse de 65,8 % à 64,7 % dans l'UE-28, chiffres Eurostat).

Malgré la hausse du chômage et l'augmentation du nombre de chômeurs en fin de droits (*cf. infra*), le taux de couverture par l'assurance chômage apparaît stable : 70,2 % au 1<sup>er</sup> janvier 2009 contre 71,5 % en 2012<sup>140</sup>. Le volet « sécurité » du modèle danois semble avoir correctement joué son rôle : dans l'enquête Eurobaromètre de 2012, les Danois font partie de ceux qui ont le moins durement ressenti les effets de la crise. Ainsi, à la question de savoir si le ménage a rencontré des difficultés à payer ses factures ou à faire des achats de nourriture ou de biens de consommation courante au cours des douze derniers mois, les Danois répondent par la positive pour 8 % d'entre eux. Ce taux est, avec celui de la Suède, le plus bas de l'UE-27, où le taux moyen de réponses positives est 18 %.

---

<sup>140</sup> Jørgensen, C. et Mailand, M. (2013), « Denmark: Social partners' involvement in unemployment benefit regimes », EIRO.

**Graphique 2 : Évolution du taux de chômage**



Champ : personnes âgées de 15 à 74 ans.

Source : données Eurostat, données OCDE.

### 1.1.3 Le niveau de chômage structurel est resté relativement faible, grâce à un taux de rotation élevé

Le Danemark possède un taux de rotation<sup>141</sup> sur le marché du travail très élevé : près d'une personne sur trois change de poste chaque année. Les durées de chômage sont relativement courtes en comparaison des standards internationaux. Ainsi, en 2008, au plus fort de la crise, 60 % des chômeurs avaient retrouvé un emploi au bout de 13 semaines, et 80 % au bout de 26 semaines<sup>142</sup>. En 2012, la durée moyenne du chômage pour une personne indemnisée était de 13 semaines<sup>143</sup>.

**Grâce notamment à ce taux de rotation élevé, la proportion des chômeurs de longue durée au sein des chômeurs, bien qu'ayant augmenté, est restée relativement faible comparée aux autres pays pendant la crise**, comme le montre le graphique ci-dessous. Ce taux était de 25,2 % en 2014, contre 49,5 % en moyenne dans l'UE-28. Bien que ce taux soit le plus élevé des pays nordiques (Norvège : 23,1 %, Finlande : 22,4 %, Suède : 18,9 %), il n'en reste pas moins que la plupart des chômeurs maintiennent un contact avec le marché du travail, ce qui empêche toute dépréciation du capital humain.

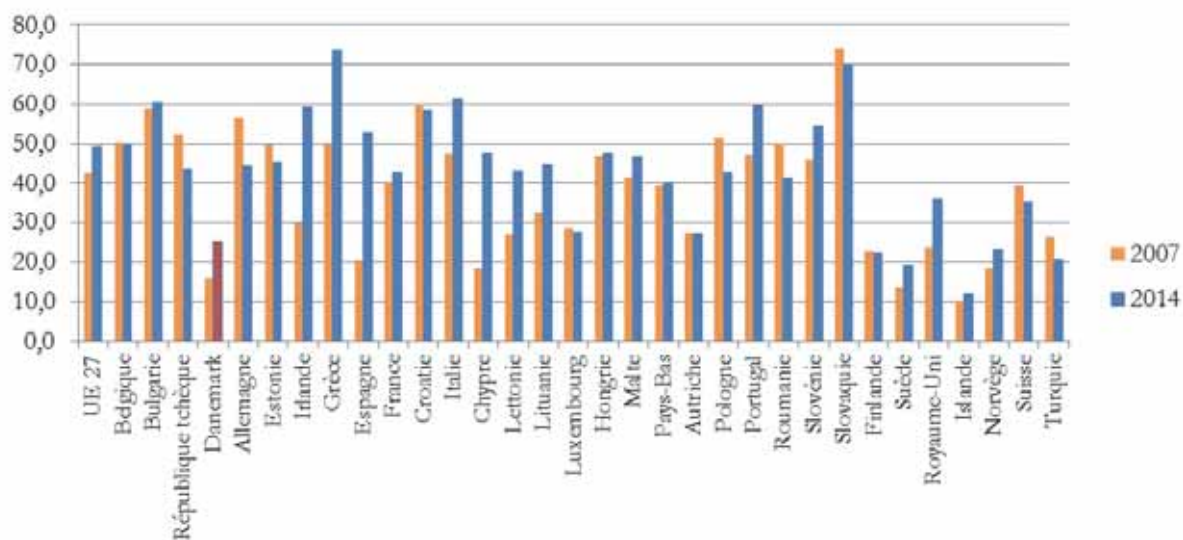
---

<sup>141</sup> Le taux de rotation se calcule comme le rapport entre la moyenne du nombre de salariés partis et du nombre de salariés recrutés au cours d'une période, et le nombre initial de salariés en début de période.

<sup>142</sup> Andersen, T. M. (2011), « A flexicurity labour market in the great recession – the case of Denmark », IZA, Discussion paper n° 5710, mai.

<sup>143</sup> Andersen, T. M. et Svarer, M. (2012), « Active labour market policies in a recession », *IZA Journal of Labor Policy*, 1:7, novembre.

**Graphique 3 : Évolution du chômage de longue durée entre 2007 et 2014**



Lecture : le chômage de longue durée désigne ici la proportion des chômeurs de longue durée parmi les chômeurs.

Champ : personnes âgées de 15 à 74 ans.

Source : données Eurostat.

## 1.2 Les mesures conjoncturelles mises en œuvre

Le gouvernement danois a réagi à la montée conjoncturelle du chômage en assouplissant les mécanismes de réduction du temps de travail et en soutenant l'emploi des jeunes et des salariés des entreprises en difficulté. Une certaine modération des salaires a aussi été observée, permettant au Danemark de renouer avec davantage de productivité<sup>144</sup> (cf. *infra*).

En mars 2009, **les conditions encadrant le chômage partiel (appelé au Danemark « partage de travail ») ont été assouplies**. Ce mécanisme réduit les coûts salariaux de l'entreprise : celle-ci ne verse aux salariés que les heures travaillées, le complément de rémunération permettant de retrouver un montant de salaire normal est pris en charge en intégralité par l'Etat. Il est ainsi devenu possible d'alterner deux semaines de travail avec une ou deux semaines de chômage partiel, alors que jusque-là les possibilités étaient limitées à une semaine de travail pour une semaine de chômage partiel (ou deux jours par semaine). Les nouvelles règles ont ainsi permis aux entreprises recourant au travail en « 3x8 » de supprimer temporairement l'équipe de nuit en ne gardant que les deux équipes de jour. La durée maximale du chômage partiel est de 13 semaines, avec une prolongation possible de 13 semaines.

Cette mesure, qui devait rester en application pendant un an, a été reconduite jusqu'à la fin de l'année 2012. Cet assouplissement temporaire des règles a eu pour conséquence une forte augmentation des personnes concernées par le dispositif : jusqu'à 32 000 personnes à la

<sup>144</sup> OCDE (2014), *Etudes économiques de l'OCDE : Danemark 2013*, janvier.



fin 2009<sup>145</sup>, un chiffre à rapporter aux effectifs du secteur industriel, environ 330 000 personnes. À la fin 2012, elles n'étaient cependant plus que 2 000<sup>146</sup>.

**Le fonds d'aide au reclassement (*varslingspuljen*) a également vu ses moyens doubler en 2009 et en 2010 (15 millions de couronnes par an, soit 2 millions d'euros). Il est désormais élargi aux entreprises ayant un minimum de 20 employés dès lors que plus de la moitié des effectifs est concernée par un plan de licenciement économique.**

**Le gouvernement a également multiplié les efforts pour lutter contre le chômage des jeunes.** En septembre 2009, il a décidé d'ouvrir pour l'année suivante 5 000 places de stages d'apprentissage supplémentaires pour les élèves des filières professionnelles, pour un montant total d'un milliard de couronnes (135 millions d'euros). Les 91 *jobcenters* du pays se sont par ailleurs vu allouer 50 millions de couronnes supplémentaires (6,7 millions d'euros) sur deux ans (2010 et 2011) afin de garantir une offre immédiate à destination des jeunes demandeurs d'emploi âgés de moins de 19 ans<sup>147</sup>.

### 1.3 Les mesures structurelles mises en œuvre avant la crise

#### 1.3.1 La stratégie du *workfirst* et la politique *More people into employment* (2002)

Le gouvernement libéral-conservateur, au pouvoir de novembre 2001 à octobre 2011, était un ardent défenseur de la flexicurité (Encadré 1). Jusqu'en 2010, le dispositif de protection sociale n'a ainsi pas été remis en cause<sup>148</sup>.

Néanmoins, de nombreuses mesures ont été prises concernant le marché du travail, afin de développer les politiques d'activation.

**En 2002, le gouvernement, suivant une logique de *workfirst*<sup>149</sup>, met en œuvre une réforme du marché du travail intitulée « *More people into employment* ». Celle-ci établit un calendrier précis pour les rendez-vous avec les demandeurs d'emploi, met moins l'accent sur la formation et le développement des compétences de ces derniers, et opère une première privatisation de certaines activités du service de l'emploi.**

L'emploi devenant la première priorité dans une économie au plein emploi pouvant connaître des pénuries de main-d'œuvre, les mesures d'activation ont été étendues à un nombre croissant de catégories. Les seniors ont ainsi été soumis aux mêmes exigences et aux mêmes sanctions que

---

<sup>145</sup> Sa diffusion commençait alors à l'époque à inquiéter les organisations syndicales. Malgré les suggestions de ces dernières, le gouvernement a refusé de réagir au recours accru au partage du travail en changeant les règles de paiement de l'indemnisation complémentaire du chômage, versée aux personnes concernées par le dispositif.

<sup>146</sup> Madsen, K. (2013), « 'Shelter from the storm?' – Danish flexicurity and the crisis », *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:6, juillet.

<sup>147</sup> Source : COE, réponse au questionnaire envoyé à la conseillère sociale de l'ambassade de France au Danemark.

<sup>148</sup> Jørgensen, H. (2013), « Le récent recalibrage du marché du travail et du système de protection sociale au Danemark », *Politiques sociales et familiales*, n° 112, juin, p. 15-27.

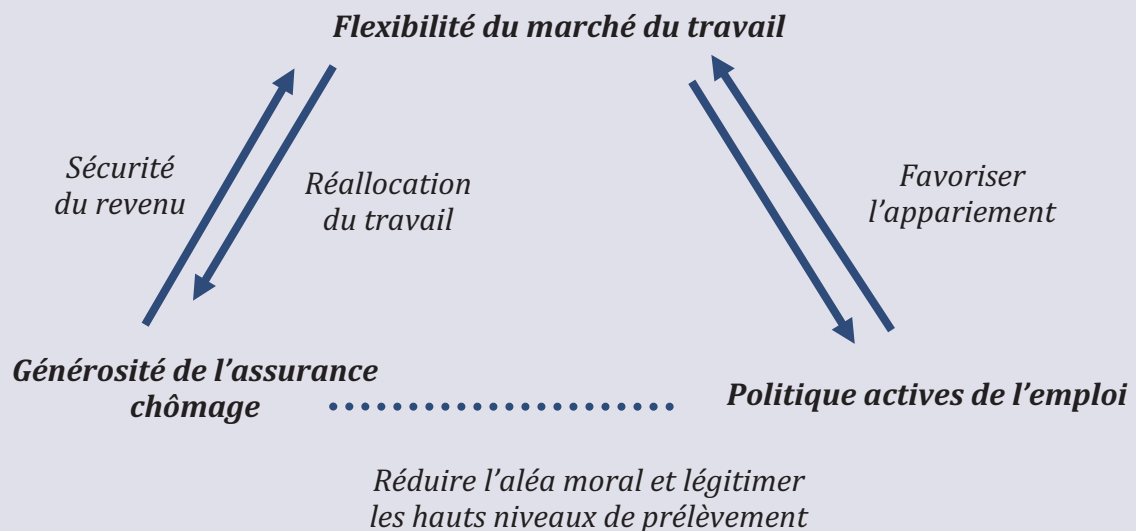
<sup>149</sup> « La stratégie du *workfirst* insiste sur le retour rapide en emploi, en procurant des services qui encouragent l'emploi direct et la sortie du système de sécurité sociale ». Par rapport à une stratégie du *trainfirst*, qui se concentre sur l'acquisition ou le développement de capital humain chez les chômeurs dans le but d'améliorer leur employabilité, l'approche *workfirst* peut paraître plus exigeante. Source : The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion (2013), « PES approaches to low-skilled adults and young people: Work-first or train-first? », septembre.

les autres travailleurs. En 2002, le montant de l'aide à l'arrivée versée aux migrants (*start help*) a été réduit de 30 à 50 % en-dessous de son niveau ordinaire. En 2004, le montant de l'aide sociale est réduit au bout de six mois, toujours dans la logique de renforcer les incitations des gens à reprendre un emploi.

**En 2011, la poursuite des réformes des politiques de l'emploi a constitué un sujet phare de la campagne électorale, remportée par le parti social-démocrate.**

### Encadré 1 : Le « triangle d'or » danois de la flexicurité

Comme le remarque l'OCDE, le modèle danois semble allier un marché du travail flexible avec la générosité de la sécurité sociale des modèles scandinaves<sup>150</sup>. Il combine en effet trois éléments caractéristiques : une législation de la protection de l'emploi très souple, un système de sécurité sociale généreux et un ensemble de politiques actives facilitant le retour à l'emploi. Ces dernières ont été introduites en 1993 par le gouvernement social-démocrate de Poul Nyrup Rasmussen<sup>151</sup> ; un système de formation professionnelle continue avait été mis en place dès 1960. Ce modèle fonctionne selon le schéma suivant :



Il existe par ailleurs une tradition nationale de réglementation volontaire du marché du travail<sup>152</sup>, que les Danois font remonter à 1899. Depuis cette date en effet, ce sont les conventions collectives qui règlent les questions de salaires, de temps et de conditions de travail. Les sources conventionnelles représentent 80 % des sources du droit du travail. Les partenaires sociaux ont été traditionnellement impliqués de façon étroite dans la conception des nouvelles lois régissant le fonctionnement du marché du travail et la gestion de la politique de l'emploi. Aujourd'hui encore, les conditions de licenciement sont inscrites dans des accords sectoriels et il n'existe pas de salaire minimum légal.

<sup>150</sup> OCDE (2004), *Employment Outlook*.

<sup>151</sup> À l'époque, on ne parle pas encore de flexicurité. L'idée de « triangle d'or » est popularisée par le chercheur Per Kongshøj Madsen, qui indique que l'expression se trouve d'abord dans un rapport du ministère du Travail de 1999.

<sup>152</sup> Jørgensen, H. (2013), « Le récent recalibrage du marché du travail et du système de protection sociale au Danemark », *Politiques sociales et familiales*, n° 112, juin, p. 15-27.

Malgré la flexibilité du système, les enquêtes montrent que les Danois ont le sentiment de bénéficier d'une grande sécurité de l'emploi. La confiance dans les autres, mais aussi dans l'Etat et la société, est au Danemark la plus élevée dans les enquêtes internationales<sup>153</sup>. Ces valeurs collectives sont le résultat de méthodes et de pratiques mises en œuvre depuis plus d'un siècle<sup>154</sup>.

### L'UE et la flexicurité

Les réflexions européennes sur l'exemple danois ont été impulsées notamment par Allan Larsson, ancien ministre des Finances suédois, puis directeur général de la Direction générale Emploi de la Commission européenne. Ce dernier défendait l'idée que les politiques sociales font partie intégrante des politiques économiques visant à améliorer la croissance et l'emploi.

Depuis 2007, la flexicurité fait officiellement partie de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Cette décision provient de la nécessité d'imprimer un nouveau dynamisme à la Stratégie de Lisbonne au milieu des années 2000, à travers un concept qui puisse faire consensus au sein des Etats membres<sup>155</sup>. Depuis, chaque pays doit rapporter à la Commission les progrès faits en matière de flexicurité.

Aujourd'hui, l'objectif de flexicurité figure dans la ligne directrice n° 7 de la Stratégie Europe 2020 : « *Les Etats membres devraient intégrer dans leurs politiques relatives au marché du travail les principes de la flexicurité approuvés par le Conseil européen et les appliquer (...), dans le but d'accroître la participation au marché du travail, de lutter contre la segmentation, l'inactivité et les inégalités entre sexes, et de diminuer le chômage structurel* ».

### 1.3.2 Un nouveau modèle de gouvernance de la politique de l'emploi

Le système danois accorde historiquement une large place aux partenaires sociaux dans le champ à la fois normatif (à travers les négociations collectives) et administratif (à travers les caisses d'assurance chômage et les centres régionaux pour l'emploi, tous deux gérés par les partenaires sociaux). Ce système a peu à peu été remis en cause pendant les années 2000.

**Depuis 2003, il n'est plus obligatoire d'adhérer à un syndicat pour pouvoir bénéficier de l'assurance chômage : parallèlement aux caisses gérées par les organisations syndicales, le gouvernement a mis en place des caisses d'assurance chômage généralistes, accessibles aux salariés non syndiqués.** Auparavant, le dispositif danois d'assurance chômage suivait le système dit de Ghent, dans lequel il est nécessaire d'adhérer à un syndicat pour être assuré. Les personnes qui n'étaient pas affiliées à un syndicat (depuis le début des années 2000, seulement

---

<sup>153</sup> Larsen, A. C. (2006), « Social capital and welfare regimes, the impact of institution dependent living conditions and perceptions of poor and unemployed », CCWS Working Paper, n° 2006-38. À la question « Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you can't be too careful in dealing with people? », les Suédois répondent oui à 67 % à la fin des années 1990, contre 23 % pour les Français.

<sup>154</sup> Barbier, J.-C. (2013), « Retours sur le 'modèle danois' : quinze ans d'analyses croisées », *Politiques sociales et familiales*, n° 112, juin.

<sup>155</sup> Jorgensen, H. et Madsen, P. (2007), « Flexicurity and beyond – reflections on the nature and future of a political celebrity », in *Flexicurity and beyond: finding a new agenda for the European social model*, Copenhague, Djøf Forlag.

3 salariés sur 10 ne sont pas adhérents), et qui donc n'étaient pas éligibles à l'assurance chômage, bénéficiaient de l'aide sociale, prise en charge par les municipalités.

De plus, en 2009, la déductibilité fiscale des cotisations syndicales et des cotisations aux caisses d'assurance chômage a été diminuée, passant de 73 % à 25 %. Les syndicats ont craint alors que ces réformes renforcent la tendance à la baisse du taux d'adhésion aux caisses d'assurance-chômage. La part des salariés assurés est en effet passée de 78,4 % en 1999 à 73,9 % en 2009<sup>156</sup>.

**En 2007, l'activité des conseils régionaux pour l'emploi – ces organes paritaires qui définissaient la politique de l'emploi à mettre en œuvre au niveau local – a été suspendue.** En remplacement, le gouvernement a décidé de concentrer la gestion du dispositif au niveau des municipalités, et de fusionner les activités des municipalités, responsables de l'aide sociale, et du service public de l'emploi. Les centres pour l'emploi du SPE, au sein desquels les partenaires sociaux n'ont plus qu'un rôle consultatif, accueillent désormais tous les chômeurs, qu'ils relèvent de l'assurance chômage ou de l'aide sociale. L'avantage de cette fusion tenait aux économies d'échelle attendues<sup>157</sup>, l'inconvénient pouvant être que les centres pour l'emploi prennent désormais en charge deux types de public différents : les syndicats et les organisations d'employeurs se sont vivement opposés à ce début de municipalisation des politiques du marché du travail.

**Depuis 2009, la responsabilité formelle du traitement du chômage a été attribuée aux municipalités.** Les conseils régionaux de l'emploi n'exercent plus qu'une fonction de surveillance. Enfin, les politiques de l'emploi se décident désormais selon la zone géographique, et non plus selon le secteur – ce qui tend aussi à réduire le rôle des syndicats. On assiste ainsi à double mouvement, qui tend à la fois à décentraliser l'exécution des opérations, au niveau municipal, tout en centralisant davantage le pilotage de celles-ci, au niveau étatique, avec un renforcement du contrôle et des incitations faites aux municipalités via l'Agence danoise du marché du travail et du recrutement. Cette standardisation des procédures réduirait, selon certains, les possibilités d'adaptation des politiques de l'emploi au contexte local.

---

<sup>156</sup> Madsen, K. (2013), « 'Shelter from the storm?' – Danish flexicurity and the crisis », *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:6, juillet.

<sup>157</sup> Cette réforme s'inscrivait en fait dans la réforme des échelons de l'administration et des collectivités territoriales. Les municipalités ont vu leur nombre baisser de près de 300 avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007 à une centaine.

## 2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre

### 2.1 Méthode et séquençage des réformes

Le Danemark dispose de stabilisateurs automatiques parmi les plus étendus de l'Union européenne. Parti d'un excédent budgétaire de 3,2 % du PIB en 2008, le Danemark a connu dès l'année 2009 un déficit de 2,8 %.

**En juillet 2010, la Commission européenne a ouvert une procédure de déficit excessif contre le Danemark.** Dès le mois de mai 2010, le gouvernement libéral-conservateur avait engagé des négociations avec le Parti du peuple danois, dont l'influence s'est accrue ces dernières années. Celles-ci ont abouti à la signature d'un accord, prévoyant un paquet de réformes pour 2011, dont une suspension de l'indexation du barème de l'impôt aboutissant en pratique à une hausse de l'imposition, et la réduction du plafond des cotisations syndicales soumises à déductions fiscales. La mesure la plus controversée de cet accord fut la réduction de quatre à deux ans de l'indemnisation chômage, et le durcissement des critères d'éligibilité à une nouvelle période d'indemnisation du chômage (*cf. infra*).

#### 2.1.1 Une place des partenaires sociaux moins centrale

Le Danemark se caractérise par une longue tradition de dialogue social. La plupart des mesures ayant trait aux politiques de l'emploi sont prises à la suite d'accords tripartites ou de recommandations des organisations du marché du travail.

Toutefois, on assiste depuis quelques années à une baisse du rôle des syndicats. La gestion de la crise et de ses conséquences n'a fait qu'accentuer cette tendance. Certaines réformes majeures ont été prises sans concertation avec les partenaires sociaux. Ce fut le cas avant la crise de la communalisation des *jobcenters* entreprise en 2007 : une dizaine de *jobcenters* pilotes avaient été désignés dans le cadre d'une première phase d'expérimentation, mais le gouvernement a unilatéralement décidé de mettre la réforme en œuvre sans attendre les résultats. Cette tension avec les organisations syndicales s'est prolongée en 2012, où les négociations pour décider de la direction et du financement de la politique de l'emploi n'ont pu aboutir avant même d'avoir commencé. C'est le cas aussi de la réduction de la durée de l'indemnisation du chômage, décidée en 2010 par le gouvernement comme mesure de rigueur, après l'entrée du Danemark en situation de déficit excessif.

Il n'y a cependant pas de rupture avec le modèle danois de dialogue social. Les partenaires sociaux restent très impliqués, notamment dans la conception des parcours de formation professionnelle, à travers un Conseil national de la formation des adultes et onze comités nationaux de formation continue, composés des partenaires sociaux. Ces comités nationaux définissent les compétences communes à développer dans les différentes formations.

#### 2.1.2 Des réformes principalement ciblées sur les politiques actives

Malgré la détérioration rapide de la situation économique, le Danemark, doté de stabilisateurs automatiques particulièrement étendus, n'a – compte tenu des réformes engagées avant la crise – pas eu à mener une pluralité de réformes du marché du travail. Les mesures se sont principalement concentrées autour de quelques enjeux : l'intensification des politiques actives et de participation, la réforme de l'indemnisation du chômage et des minima sociaux (*cf. infra*).

En parallèle des réformes des règles de l'indemnisation du chômage, on peut seulement mentionner **la réforme fiscale de juin 2012**. Celle-ci a rendu financièrement plus intéressant le fait d'être en emploi que de recevoir des allocations, et devait contribuer à la hausse du taux d'emploi à hauteur de 16 000 personnes à long terme<sup>158</sup>. Elle comprenait une hausse de la prime de l'emploi<sup>159</sup>, la mise en place d'une prime pour l'emploi spéciale pour les parents isolés, ainsi qu'une hausse du seuil d'application du taux d'imposition maximale.

## 2.2 Axes des réformes

### 2.2.1 Droit du travail

**Le Danemark se caractérise par un régime de licenciement souple, conforme au modèle de flexicurité.** La loi encadre simplement les délais de préavis (de 3 à 6 mois selon l'ancienneté) et garantit les salariés contre les licenciements abusifs, et cela en fixant une obligation de motivation, sans pour autant énoncer une liste de motifs justifiant le licenciement, et en prohibant les licenciements pour motif discriminatoire notamment<sup>160</sup>. Selon la base de données *Employment Protection Legislation* de l'OCDE, la durée moyenne pendant laquelle peut être contesté un licenciement abusif est seulement de deux semaines. Les réintégrations suite à un licenciement abusif sont très rares.

Avant 2010, il n'y avait pas d'indemnité de licenciement pour les salariés ayant moins de 12 ans d'ancienneté. Entre 12 et 15 ans, l'indemnité était d'un mois de salaire, deux mois entre 15 et 18 ans, trois mois au-delà. Les conventions collectives du secteur privé ont introduit, au printemps 2010, des indemnités de licenciement pour les ouvriers avec une ancienneté égale ou supérieure à 3 ans. Le montant de l'indemnité reste faible : il correspond à la différence entre un mois de salaire (minoré de 15 %) et le montant des indemnités touchées au titre du chômage. Pour une ancienneté égale ou supérieure à six ans, le montant de l'indemnité est doublé. Pour une ancienneté supérieure à huit ans, le montant est triplé. Cette mesure a été étendue au-delà des seuls ouvriers dans les nouvelles conventions collectives régissant le secteur privé à partir de 2012.

Hormis cette mesure, la crise n'a guère provoqué de changements du droit du travail, la régulation étant, au Danemark, laissée pour l'essentiel à la discrétion des organisations syndicales et patronales.

**En ce qui concerne les modalités des négociations collectives, des changements importants furent apportés au cours des années 1990, sans que des modifications supplémentaires soient apportées depuis.** Le marché du travail danois, qui était auparavant très centralisé, s'est progressivement dirigé vers un modèle de « **décentralisation centralisée** ». Dans ce modèle, les accords collectifs sectoriels continuent à réguler les conditions du marché du travail, mais une partie du processus de négociation est décentralisé. Cette décentralisation s'est faite de façon horizontale et verticale :

- sur le plan horizontal, les grandes négociations statuant pour la quasi-totalité du marché du travail ont été remplacées par des négociations sectorielles ;

---

<sup>158</sup> Programme national de réforme du Danemark, 2013.

<sup>159</sup> Hausse progressive du taux d'abattement avant calcul de l'impôt (de 5,6 % en 2012 à 10,65 % en 2022).

<sup>160</sup> Base EPLex du BIT.

- sur le plan vertical, les accords collectifs sectoriels se sont mis progressivement à ne décider que des conditions générales (durée de travail, règles de flexibilité interne, salaires minimum, etc.), laissant la question de la fixation des salaires aux négociations au niveau local.

Aujourd'hui, 80 % des accords collectifs autorisent une fixation des salaires décentralisée. Ceci est source à la fois d'une plus grande flexibilité de l'ajustement salarial et d'une dispersion des salaires grandissante<sup>161</sup>.

## 2.2.2 La réforme de l'assurance chômage et des minima sociaux

### *La réforme de l'assurance chômage : un régime désormais moins généreux*

En juin 2010, à la suite notamment de la procédure de déficit excessif engagé par la Commission européenne contre le Danemark, le gouvernement libéral-conservateur a décidé de restreindre l'accès à l'assurance chômage<sup>162</sup> :

- en réduisant de moitié, de 4 à 2 ans, la durée de l'indemnisation du chômage ;
- en durcissant les critères pour être éligible à l'assurance chômage : il faut désormais avoir travaillé au moins 52 semaines au cours des trois dernières années, contre 26 auparavant.

Ces mesures devaient initialement être appliquées à partir de mi-2012, date à laquelle le gouvernement pensait avoir renoué avec la croissance. On estimait alors que ces mesures allaient augmenter le nombre de chômeurs sans droit d'une fourchette de 27 000 à 32 000 sur 222 000 demandeurs d'emploi en 2013<sup>163</sup>.

La croissance en 2012 ayant été inférieure aux prévisions, avec un recul du PIB de 0,4 % et un creusement des déficits publics à - 3,7 %, le gouvernement danois a mis en place une série de mesures temporaires dont le but était de faciliter la transition vers le nouveau système, plus strict, décidé en 2010 :

- la durée des indemnités chômage a été étendue de six mois pour les chômeurs qui arriveraient en fin de droits pendant la seconde moitié de l'année 2012 ;
- face au renforcement des critiques, le gouvernement a introduit à l'automne 2012 des mesures ciblées pour les chômeurs de longue durée qui arriveraient en fin de droits au printemps 2013. Ces mesures comportaient davantage de conseil aux chômeurs, et une subvention à l'embauche d'un chômeur de longue durée pour les employeurs. De plus, les chômeurs arrivés en fin de droits pouvaient bénéficier d'une subvention de six mois s'ils s'inscrivaient à un programme de formation – cette allocation était alors égale au montant de l'aide sociale ;
- enfin, en 2013, le gouvernement a décidé de mettre en place une nouvelle « prestation du marché du travail » (*arbejdsmarkedssydelse*) devant couvrir la période 2014-2016. Son montant est égal à 80 % du maximum des allocations chômage pour les chômeurs

---

<sup>161</sup> Audition de Torben M. Andersen, au COE, le 30 juin 2015.

<sup>162</sup> Selon une étude de 2010 du Conseil économique du mouvement ouvrier danois, 85 % des travailleurs en emploi auraient été éligibles à l'assurance chômage ou à l'aide sociale en cas de perte de leur travail. Ceci tendait à confirmer le caractère alors encore largement universaliste du modèle danois.

<sup>163</sup> Mura, M. G. (2013), « Danemark : le gouvernement annonce une 'solution temporaire' aux problèmes provoqués par l'application de la réforme du système d'indemnisation chômage », *Planet Labor*, n° 130321, mai.

avec enfants, et 60 % pour les chômeurs sans enfant. La durée de versement de cette allocation dépend du parcours professionnel du chômeur, avec un maximum de quatre ans. Cette mesure est financée par une hausse des cotisations aux caisses d'assurance chômage, dont un grand nombre sont gérées par les syndicats. Ses bénéficiaires sont soumis au régime des droits et devoirs de l'activation, et à l'exécution de travaux d'intérêt général (*nyttejob*). Cette prestation sera supprimée graduellement pour les chômeurs arrivant en fin de droits vers la deuxième moitié de l'année 2016. Les syndicats ont fortement critiqué cette mesure pour la hausse des cotisations qu'elle comportait, craignant une nouvelle baisse du taux de syndicalisation.

**La réforme de 2010 a rencontré de vives critiques de la part des syndicats.** En effet, le taux de remplacement élevé (il est de 90 % du salaire brut) est contrebalancé par un plafond d'allocation relativement bas (2 406 euros, 1 600 environ après impôt). En pratique, le taux de remplacement moyen est donc moins élevé et surtout très variable selon le niveau de revenu. Une étude publiée par le syndicat CO-Industri (s'appuyant sur les chiffres *Benefit and Wages* de l'OCDE en 2006) montrait ainsi que le taux d'indemnisation net au Danemark est le plus élevé en Europe pour les groupes à faible revenu, mais que la part des personnes qui touchent 90 % de leurs revenus antérieurs était seulement de 10-15 %<sup>164</sup>. Pour le groupe à revenu moyen, le taux oscillait entre 67-77 % pour les couples avec deux enfants et 47-66 % pour les groupes à revenu élevé, ce qui plaçait le Danemark dans la moyenne des pays de l'OCDE<sup>165</sup>.

De fait, le taux de remplacement de l'allocation chômage évolue à la baisse depuis le début des années 1980. Une réforme fiscale adoptée en 2012 prévoit de plus un moindre ajustement des revenus de transfert (allocation chômage, aide sociale et pension d'invalidité) à l'évolution des salaires, pour la période 2016-2023. En juin 2014, le gouvernement social-démocrate a nommé une nouvelle commission sur la réforme de l'assurance chômage. Celle-ci, composée de cinq experts indépendants et de quatre représentants des partenaires sociaux, a remis ses conclusions en septembre 2015. Elle propose notamment de maintenir la durée d'un an afin de pouvoir bénéficier de l'assurance chômage, tout en introduisant une filière d'affiliation plus courte, qui permette d'obtenir des prestations réduites. Sur cette base, à la fin 2015, des négociations s'ouvriront avec les partenaires sociaux sur les changements à apporter au système d'assurance chômage.

### *La réforme des minima sociaux : la logique du « workfirst »*

Le gouvernement social-démocrate arrivé au pouvoir en 2011, tout en supprimant certaines mesures d'activation particulièrement strictes instaurées par le gouvernement précédent<sup>166</sup>, a poursuivi les efforts dans la logique du *workfirst*. Les réformes, présentées ci-dessous dans l'ordre chronologique, ont donc toutes pour objectif le retour à l'emploi des personnes éloignées du marché du travail :

---

<sup>164</sup> Gaard, S. et Kieler, M. (2004), « Two decades of structural reform in Denmark: a review », rapport pour le ministère danois des Finances.

<sup>165</sup> Jørgensen, C. et Mailand, M. (2013), « Denmark: Social partners' involvement in unemployment benefit regimes », EIRO.

<sup>166</sup> En 2005, un palier de 300 heures travaillées pour bénéficier de l'aide sociale avait été introduit. En 2008, le critère est modifié : il faut avoir travaillé 450 heures au cours des deux années précédentes pour les deux membres d'un ménage. Ces deux mesures ont été supprimées en 2012 par le gouvernement social-démocrate.



- **réforme de la pension d'invalidité (janvier 2013<sup>167</sup>)** : l'accès à la pension d'invalidité – destinée aux personnes ayant une incapacité totale de travailler – est réduit pour les personnes de moins de 40 ans, afin d'éviter autant que faire se peut que les personnes restent de façon permanente dans ce régime. La réforme met aussi en place des équipes de réinsertion dans chaque municipalité : ces équipes s'assurent que les personnes susceptibles de basculer dans le régime d'invalidité reçoivent un accompagnement individualisé et interdisciplinaire, grâce notamment à la mise en place d'assistants sociaux en charge de la coordination ;
- **réforme de l'aide sociale (janvier 2014)** : cette réforme, adoptée en juin 2013, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Elle prévoit :
  - la suppression de l'aide sociale pour les moins de 30 ans (remplacée par une aide à la formation) et une obligation de travailler (dans un emploi, un stage ou une activité d'intérêt général). Les jeunes touchant cette aide à la formation bénéficient d'un entretien dans les 7 jours suivant leur inscription dans un centre pour l'emploi, et doivent recevoir une proposition de formation dans le mois. L'objectif est d'inciter les jeunes sans qualification à se former. Les jeunes vulnérables percevront une indemnité d'activité qui complètera l'aide à la formation, afin qu'ils touchent un montant identique à celui qu'ils touchaient avant la réforme. Les mesures visant les jeunes qui ont des difficultés à lire et à écrire sont renforcées ;
  - l'obligation, pour les plus de 30 ans bénéficiant de l'aide sociale et pouvant travailler, de rechercher un emploi de façon active pendant les 3 premiers mois de versement de l'aide. Passés trois mois, ces derniers sont obligés d'effectuer un travail socialement utile à la communauté (*nyttejob*), un stage ou un emploi subventionné. Les syndicats ont vigoureusement critiqué cette réforme<sup>168</sup> ;
- **réforme des prestations pour congé maladie (janvier 2014 et janvier 2015)** : la première partie de la réforme, entrée en vigueur en janvier 2014, a pour but de ramener plus rapidement en emploi les personnes en congé maladie. La durée minimale de travail pour toucher une pension maladie est supprimée, mais l'évaluation permettant de prolonger éventuellement un congé maladie a été avancée de 52 à 22 semaines. Les personnes qui ne peuvent plus recevoir de pension maladie entrent dans un programme de clarification des perspectives d'emploi. Elles reçoivent alors une pension (la pension du programme de réinsertion interdisciplinaire), inférieure en montant à la pension maladie. La seconde moitié de la réforme est entrée en vigueur le 5 janvier 2015 : elle met en place un nouveau système de contrôles et de visites des personnes en arrêt maladie.

Ces mesures ont contribué au sentiment, partagé par les syndicats, d'une érosion du filet de sécurité traditionnel danois<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> Les dates entre parenthèses sont celles de l'entrée en vigueur des réformes.

<sup>168</sup> Mura, M. G. (2013) : « Danemark : la réforme du système d'aide sociale mise sur la formation et le travail en échange de l'allocation », *Planet Labor*, n° 130444, juillet.

<sup>169</sup> Madsen, K. (2013), « 'Shelter from the storm?' – Danish flexicurity and the crisis », *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:6, juillet.

### 2.2.3 Mesures ciblées visant à inclure les publics vulnérables

Au Danemark, le taux d'emploi des 20-64 ans est, comme en Suède, traditionnellement élevé : 79 % au Danemark et 80 % en Suède en 2007 contre 70 % en moyenne dans l'Union européenne. Mais, alors que le taux d'emploi suédois a retrouvé son niveau d'avant-crise, le taux danois reste sensiblement inférieur : il est de 73,0 % au 2<sup>e</sup> trimestre 2015<sup>170</sup>. Ce phénomène explique que le développement de la participation au marché du travail ait été une priorité, d'autant que les Danois craignent un retour du manque de main-d'œuvre dont ils ont pu mesurer les effets néfastes (période de surchauffe) juste avant la crise de 2008.

#### *La réforme du mécanisme de préretraite (accord de 2011)*

Le mécanisme de pré-retraite qui permettait, dans certaines conditions, à des adhérents des caisses d'assurance-chômage de partir à la retraite à 60 ans au lieu de 65, en touchant une pension d'un montant équivalent à celui de l'indemnité chômage, a été réformé. L'âge d'entrée dans ce mécanisme est progressivement repoussé de six mois chaque année entre 2014 et 2017, jusqu'à 62 ans, puis jusqu'à 64 ans en 2023. De plus, la durée de ce mécanisme passe de cinq à trois ans. Cette mesure va de pair avec la réforme des retraites qui prévoit que l'âge de la retraite sera porté progressivement de 65 à 67 ans entre 2019 et 2022, la moyenne des départs à la retraite étant actuellement autour de 61-62 ans<sup>171</sup>.

#### *La réforme du programme de flexi-jobs (janvier 2013)*

Les « flexi-jobs » – emplois subventionnés permettant de maintenir en emploi des personnes ayant une capacité de travail réduite – ont été introduits pour la première fois au Danemark en 1998. En 2013, ce programme a été rendu plus inclusif et ciblé sur les personnes aux capacités les plus réduites. En outre, alors qu'auparavant les salaires des travailleurs concernés étaient subventionnés de façon permanente, cette subvention est désormais limitée en durée à cinq ans, pour les personnes de moins de 40 ans. Des limites au montant de la subvention ont aussi été introduites.

La réforme a entraîné la création de mini-flexi-jobs : 6 flexi-jobs sur 10 créés après la réforme étaient ainsi de 10 heures ou moins par semaine (soit, en septembre 2014, 10 000 personnes titulaires de ces mini-flexi-jobs sur un total de 17 000 concernées par le dispositif)<sup>172</sup>.

#### *Une politique d'insertion des migrants de plus en plus tournée vers l'emploi :*

En **novembre 2012**, le gouvernement a lancé une « politique renforcée de l'intégration », poursuivant comme premier objectif l'augmentation du taux d'emploi des migrants. Comme le souligne le gouvernement danois dans le Programme national de réforme 2015, les réformes de l'assistance sociale, de la pension d'invalidité et du programme de flexi-jobs ont un effet important sur l'emploi des migrants, ces derniers représentant une part importante des bénéficiaires. En effet, en 2013, les migrants d'origine non-occidentale représentaient 7 % de la population en âge de travailler et 22 % des bénéficiaires de l'aide sociale<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> Données Eurostat.

<sup>171</sup> Service économique régional, ambassade de France au Danemark.

<sup>172</sup> Programme national de réforme du Danemark, 2015.

<sup>173</sup> Programme national de réforme du Danemark, 2015.

En **mars 2015**, le gouvernement a fait une proposition pour faciliter l'insertion des migrants sur le marché du travail. Un programme d'insertion orienté vers l'emploi remplacerait le programme d'insertion actuel : tous les ressortissants de pays étrangers ayant reçu des allocations pendant au moins 6 mois seraient ainsi obligés d'accepter un travail.

### *Vers une entrée plus précoce des jeunes sur le marché du travail*

Le gouvernement danois a également entrepris de nombreux efforts pour réformer l'enseignement supérieur. En **avril 2013**, un accord politique a été trouvé pour réformer le système des allocations reçues par les étudiants. L'objectif est que les étudiants terminent plus vite leurs études, afin d'entrer plus tôt sur le marché du travail. Un plafond de cinq années d'études dans le supérieur pour bénéficier de l'allocation est introduit. Enfin, les universités ont l'obligation de réduire la durée moyenne des études de 3 à 4 mois à l'horizon 2020 : si elles ne le font pas, leurs subventions leur seront retirées.

#### 2.2.4 L'extension et le renforcement des politiques actives

Le Danemark est le pays de l'OCDE qui consacre l'effort budgétaire le plus important aux politiques actives : 1,82 % du PIB en 2013. La crise a encore renforcé cette tendance – il ne représentait que de 1,26 % du PIB en 2007 – tout en réaffectant les dépenses entre les différents programmes.

### *La tendance générale*

Entre 2007 et 2012, c'est la part des stages et des emplois subventionnés au sein des dépenses de politiques actives qui a le plus augmenté, au détriment de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par exemple<sup>174</sup>. Ce changement de politique en période de récession, illustratif de la logique du *workfirst*, a été contesté. Lorsque la demande de travail de la part des entreprises chute, il peut apparaître en effet plus urgent d'apporter aux chômeurs de nouvelles compétences en phase avec les besoins à venir des entreprises, pour accroître leur employabilité. Cette critique a été prise en compte par le gouvernement social-démocrate à compter de 2012-2013.

### *Des efforts importants sont menés depuis 2013 pour revaloriser la formation professionnelle et l'apprentissage*

Bien que les dispositifs de stages et d'emplois subventionnés aient été renforcés en 2007-2012, la formation professionnelle continue d'occuper au Danemark une place significative, comparée aux autres pays européens. Selon une enquête menée par la Commission européenne, 80 % d'une classe d'âge actuelle a suivi un enseignement à vocation professionnelle, contre 60 % dans les années 1980<sup>175</sup>. En 2014, le Danemark affichait le plus fort taux de participation à la formation des adultes : 31,7 % des personnes de 25 à 64 ans interrogées avaient participé à un

---

<sup>174</sup> Madsen, K. (2013), « Shelter from the storm? – Danish flexicurity and the crisis », *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:6, juillet.

<sup>175</sup> Eurotrainer (2009), « Making lifelong learning possible: A study of the situation and qualifications of trainers in Europe », Commission européenne, DG Education et Culture, novembre.

programme de formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête, contre 10,7 % en moyenne dans l'UE-28 (données Eurostat<sup>176</sup>).

Le gouvernement avait annoncé un programme de réforme complet concernant la formation pour l'automne 2013, en concertation avec les partenaires sociaux. En juin 2013 a été signé un accord de réforme de la formation professionnelle, avec la majorité des partis politiques<sup>177</sup>. Inclus dans l'accord pour le **budget de 2013**, cet accord vise à réduire le nombre d'abandons dans les programmes de formation professionnelle et à accroître le nombre d'étudiants en apprentissage. Ont ainsi été créés 50 centres de placement à l'échelle nationale, chargés de coordonner les initiatives des entreprises en matière d'apprentissage.

En juin 2014, le gouvernement a adopté un nouveau programme de formation professionnelle, à la suite d'un accord politique en date de février 2014. Cette réforme est entrée en vigueur en **août 2015**. Elle a pour objectif principal d'augmenter le nombre d'élèves ou d'étudiants en filières professionnelles, d'améliorer l'image de ces filières et de réduire le fort taux d'abandon en cours d'études, proche de 50 %.

### *La dernière réforme de l'emploi (juillet 2015)*

La plupart des mesures de cette réforme sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2015, mais certaines avaient été mises en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette réforme s'inspire des recommandations, publiées en février 2014, d'un groupe d'experts indépendants présidé par l'ancien ministre des Impôts, Carsten Koch. Le but poursuivi est une plus grande individualisation du suivi des chômeurs. Pour ce faire, les municipalités, en coopération avec les fonds d'assurance chômage, ont désormais plus de liberté pour organiser ce suivi. L'autre ambition de la réforme est d'améliorer le niveau de formation des chômeurs les moins qualifiés, grâce à des initiatives ciblées, par exemple des programmes courts qui répondent à des besoins urgents du marché. D'autres mesures sont également prévues :

- les 98 centres locaux pour l'emploi et les 4 centres régionaux pour l'emploi sont remplacés, à partir de début 2015, par 8 centres régionaux pour l'emploi. Au sein de ces conseils siégeront des représentants des partenaires sociaux mais aussi d'autres acteurs régionaux, comme des représentants des établissements scolaires ou des forums de croissance ;
- les jeunes et les seniors recevront plus tôt des offres d'activation ;
- les travailleurs non qualifiés pourront utiliser leurs deux ans d'indemnités pour se former et devenir des travailleurs qualifiés. Pendant les deux ans de formation, l'indemnité chômage versée sera réduite à 80 % du montant normal ;
- les diplômés du supérieur pourront bénéficier de formations professionnelles de plus longue durée ;
- les demandeurs d'emploi de longue durée feront l'objet d'un suivi plus important ;
- des efforts seront faits du côté des demandeurs d'emploi qui risquent de basculer dans le chômage de longue durée.

---

<sup>176</sup> La définition du taux de formation selon Eurostat est assez large : « The EU Labour Force Survey (LFS) provides annual results for the indicator 'lifelong learning' (which is defined as the participation of people aged 25-64 in education and training) », et le terme de *lifelong learning* doit être entendu comme : « all learning activities undertaken throughout life (after the end of initial education) with the aim of improving knowledge, skills and competences, within personal, civic, social, and employment-related perspectives ». Source : métadonnées, enquête [trng\_lfs\_01].

<sup>177</sup> Mura, M. G. (2013) : « Danemark : gouvernement et partenaires sociaux veulent réformer l'enseignement professionnel », *Planet Labor*, n° 130381, juin.

### *Fonctionnement du service public de l'emploi*

Pendant la crise, les centres pour l'emploi ont rencontré des difficultés à mettre en œuvre les programmes dans les délais prescrits. En janvier 2010, seulement 58 % des chômeurs bénéficiant de l'assurance chômage avaient commencé à temps un programme d'activation. Pour les jeunes chômeurs de moins de 30 ans, la proportion tombait à 42 %<sup>178</sup>.

**Le service public de l'emploi a connu de légers ajustements après la refonte majeure de 2007 et de 2009.** La question de l'organisation, de la direction et du financement exacts des politiques de l'emploi entre Etat, municipalités et partenaires sociaux faisait notamment débat. Mais sa résolution a été repoussée plusieurs fois, à la suite de l'échec des négociations tripartites organisées en juin 2012. Une nouvelle tentative de négociation a été annoncée par le gouvernement en février 2013. Un comité d'experts et un comité composé de partenaires sociaux ont travaillé en parallèle en 2013 et 2014 pour trouver des solutions. En février 2015, un accord politique a été trouvé, revoyant le système de remboursement par l'Etat d'une partie des transferts de revenus pris en charge par les municipalités. **L'objectif premier de cet accord est d'inciter les municipalités à accroître leurs efforts concernant l'employabilité des chômeurs, en renforçant la proportionnalité des remboursements effectués par l'Etat aux municipalités en fonction du nombre de chômeurs activés.**

#### 2.2.5 Depuis la crise, une tendance à la modération salariale plus prononcée

La fixation des salaires relève au Danemark des conventions collectives. **Au début de la crise, en 2009, la réduction des salaires était une mesure très controversée**, les syndicats étant réticents à un ajustement des salaires pour éviter les licenciements<sup>179</sup>. Les négociations générales du secteur privé au printemps 2010, puis à nouveau au printemps 2012, ont toutefois débouché sur de très modestes augmentations salariales, impliquant pour de nombreux salariés une baisse réelle des salaires. De même au printemps 2011, les négociations dans le secteur public ont conduit à de très faibles augmentations salariales, qui se sont traduites par une diminution des salaires réels. Le Danemark semble depuis connaître une tendance à un ralentissement de la croissance des salaires : entre le 1<sup>er</sup> trimestre 2009 et le 4<sup>e</sup> trimestre 2013, le salaire horaire réel n'a crû que de 0,05 %<sup>180</sup>.

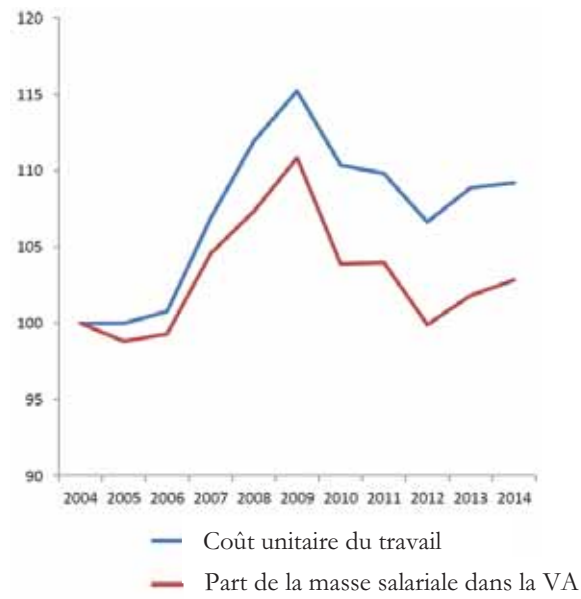
---

<sup>178</sup> Arbejderbevaegelsens Erhvervsråd (2010), « Les job centers enfrennent la loi ».

<sup>179</sup> Jørgensen, C. (2009), « Danemark : Les conséquences de la récession économique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.

<sup>180</sup> Données OCDE.

#### Graphique 4 : Évolution des salaires au Danemark



Source : présentation de Torben M. Andersen, au COE, le 30 juin 2015.

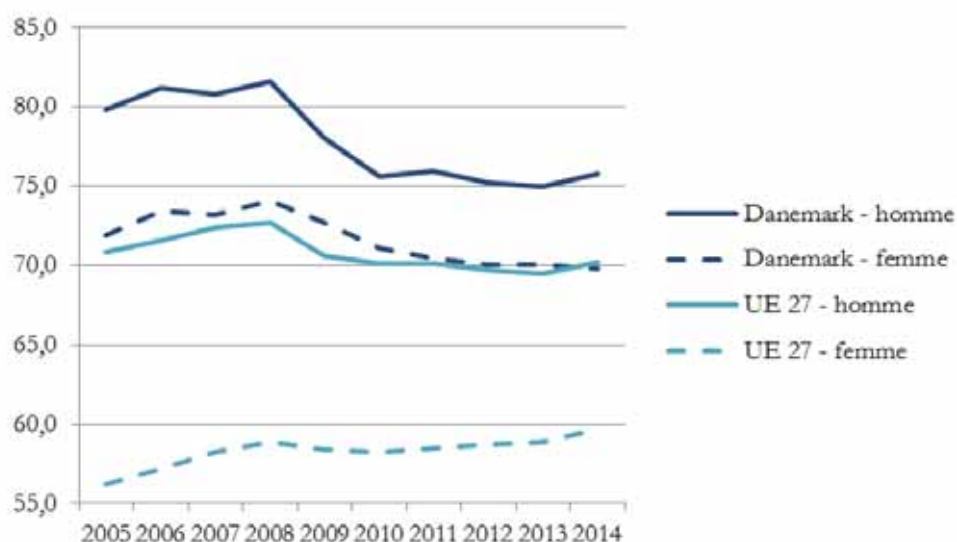
### 3 Situation actuelle du marché du travail et premiers éléments d'évaluation

#### 3.1 Situation actuelle

Après une croissance du PIB réel de 1,1 % et une croissance de l'emploi de 1 % en 2014, le PIB réel devrait augmenter de 1,9 % en 2015, puis de 2,3 % en 2016. L'emploi devrait continuer à croître de 1,4 % en 2015 et 2016<sup>181</sup>.

Ainsi, la crise n'a semble-t-il pas eu d'impact durable sur le marché du travail danois. Le taux d'emploi reste bien plus élevé que la moyenne européenne. C'est particulièrement vrai pour l'emploi des femmes<sup>182</sup>. Pour autant, le taux d'emploi n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant-crise.

Graphique 5 : Évolution du taux d'emploi homme et femme



Champ : personnes âgées de 15 à 64 ans.

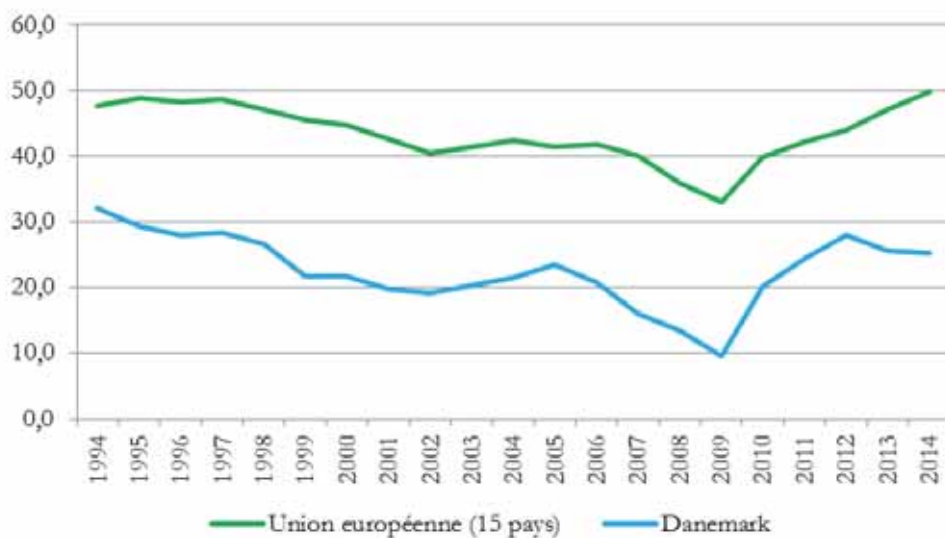
Source : données Eurostat.

Le taux de chômage de longue durée, après avoir fortement augmenté, tend désormais à se stabiliser, comme le montre le graphique suivant.

<sup>181</sup> OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi*.

<sup>182</sup> En 2014, le taux d'emploi des femmes au Danemark s'élevait à 72,2 % (contre 63,5 % dans l'UE-28) ; pour les hommes, il était de 79,5 % (pour une moyenne de 75 % au sein de l'UE-28).

**Graphique 6 : Évolution du taux de chômage de longue durée**



Lecture : le chômage de longue durée désigne ici la proportion des chômeurs de longue durée parmi les chômeurs.

Champ : personnes âgées de 15 à 74 ans.

Source : données Eurostat.

Grâce aux réformes entreprises (réforme fiscale, réforme de la pension d'invalidité, de l'aide sociale, du programme de flexi-jobs et de l'allocation versée aux étudiants) et à l'évolution démographique de la population, le gouvernement danois prévoit que l'emploi augmentera, toutes choses égales par ailleurs, de 95 000 personnes à plein-temps d'ici 2020 (emploi dit structurel dans le tableau 1)<sup>183</sup>. L'amélioration de la situation économique contribuerait, pour sa part, à l'embauche nouvelle de 71 000 personnes.

---

<sup>183</sup> Programme national de réforme du Danemark, 2015.



**Tableau 1 : Détail des prévisions de créations d'emploi**

	Nombre d'emplois créés à temps-plein
Contribution démographique	1 000
Contribution estimée des réformes précédentes*	66 000
Réformes mises en place depuis 2012 dont :	28 000
<i>La réforme fiscale de 2012</i>	11 000
<i>La réforme de la pension d'invalidité et des flexi-jobs</i>	5 000
<b>Changement total dans l'emploi structurel</b>	<b>95 000</b>
Initiatives spécifiques présentes dans le Plan de croissance (dont la réforme de l'allocation pour les étudiants et la réforme des minima sociaux)	10 000
<b>Changement dû à la stabilisation de l'économie</b>	<b>71 000</b>
<b>Nombre total d'emplois créés</b>	<b>166 000</b>
<i>Dont secteur privé</i>	159 000

Lecture : \* Dont les mesures incluses dans l'accord de consolidation, les mesures fiscales de 2007 et 2009, les effets de la réforme des retraites, ainsi que les mesures prises dans le champ éducatif.

Source : Programme national de réforme du Danemark, 2015.

Les projections démographiques montrent que la part des seniors et celle des jeunes dans la population active vont augmenter dans les années à venir<sup>184</sup>. Ces évolutions démographiques inquiètent les entreprises, qui anticipent de futures difficultés de recrutement<sup>185</sup> dans un contexte où le chômage sera revenu à son étiage structurel, et encouragent le retour à l'emploi de plus larges franges de la population immigrée.

**Le 18 juin 2015, après quatre ans de gouvernement social-démocrate, les élections législatives ont donné une courte majorité à la droite**, qui a choisi Lars Løkke Rasmussen comme Premier ministre. Sous la pression du Parti du peuple danois, le gouvernement a annoncé une hausse de l'emploi dans le secteur public, revenant ainsi sur ses promesses de campagne. Cette hausse devrait être financée par une réduction de l'aide internationale et de l'aide aux immigrés. Le nouveau gouvernement a également proposé la mise en place d'une « allocation de redéfinition des priorités », pour laquelle les communes devraient verser 1 % de leur budget par an à l'Etat. Celles-ci ont fortement critiqué cette mesure, craignant une réduction des dépenses en faveur de la petite enfance, de l'école et des personnes handicapées.

Par ailleurs, le nouveau gouvernement prévoit de **négoier avec les partenaires sociaux une nouvelle réforme des prestations sociales**, avec fixation d'un plafond de prestations par

<sup>184</sup> Programme national de réforme du Danemark, 2013.

<sup>185</sup> Le Danemark manque déjà de main-d'œuvre qualifiée dans certaines branches, ingénierie notamment.

allocataire<sup>186</sup>. La somme économisée devrait financer les réductions fiscales sur les salaires annoncées<sup>187</sup>, et qui feront l'objet de négociations tripartites au printemps 2016. Cette reprise des négociations tripartites représente un changement par rapport à la ligne du gouvernement précédent<sup>188</sup>.

Le Premier ministre a également fait part de son intention de convoquer des négociations tripartites une fois les ajustements du système d'allocation chômage adoptés, sans donner de date précise à ce stade. Ces négociations porteront sur les thèmes suivants : compétitivité, éducation et expansion du marché du travail (dont l'inclusion des étrangers).

### 3.2 Quel a été l'effet des réformes ?

Le Danemark, qui se caractérise par de fortes dépenses actives<sup>189</sup>, offre aussi l'exemple d'un pays qui a su continuellement adapter ses politiques actives du marché du travail en fonction des évaluations faites des différents programmes. Ces dernières années, suivant en cela les résultats des expériences menées (nouvelle évaluation du programme *Retour rapide vers l'emploi* en 2008, et évaluation d'un suivi renforcé des jeunes chômeurs en novembre 2009), les politiques de l'emploi se sont concentrées sur la recherche d'emploi, l'accompagnement individuel et les sanctions<sup>190</sup>.

Les premières conclusions du comité présidé par Carsten Koch (publiées en février 2014) ont ainsi confirmé la pertinence de la priorité à accorder à l'activation dans le cas danois, tout en apportant quelques nuances pour certaines mesures très strictes d'activation qui avaient été mises en place ces dernières années. Selon des gestionnaires de centres pour l'emploi et des chômeurs, celles-ci étaient parfois chronophages, sans être particulièrement opportunes et productives.

Il est trop tôt pour connaître l'impact des réformes les plus récentes (réforme de la pension pour congé maladie mise en place en janvier 2014, réforme de l'emploi de 2015). De même, il est trop tôt pour évaluer l'impact de l'accord sur la formation professionnelle de 2013 sur le taux d'abandon au sein de ces cursus. Cependant, le gouvernement danois a déjà constaté les améliorations suivantes :

- la réforme de la pension d'invalidité, mise en place en janvier 2013, a donné lieu à une réduction significative du nombre de bénéficiaires (seulement 450 nouveaux bénéficiaires par mois, soit moitié moins que le niveau atteint avant la réforme). De plus en plus de personnes, y compris celles avec des capacités de travail très réduites, intègrent un programme de réinsertion interdisciplinaire, puis un programme de flexi-jobs<sup>191</sup> (ce dernier programme accueillait 500 nouvelles personnes par mois dans la seconde moitié de l'année 2014).

---

<sup>186</sup> Le montant d'allocations qu'un demandeur d'emploi non assuré contre le chômage peut recevoir (aide sociale) sera plafonné dès l'automne 2015.

<sup>187</sup> La réforme fiscale est programmée au printemps 2016.

<sup>188</sup> Maria Giannina Mura (2015), « Danemark : le programme du nouveau gouvernement mise sur la croissance et l'emploi du secteur privé », *Planet Labor*, n° 9161, 29 juin.

<sup>189</sup> Rappelons que le Danemark est le pays de l'OCDE qui consacre la part la plus importante de son PIB (1,82 %) aux politiques actives du marché du travail en 2013. Source : données OCDE.

<sup>190</sup> Andersen, T. M. et Svarer, M. (2012), « Active labour market policies in a recession », *IZA Journal of Labor Policy*, 1:7, novembre.

<sup>191</sup> Programme national de réforme du Danemark, 2015.

- concernant la réforme de l'assistance sociale, mise en place en juin 2013, le ministre de l'Emploi a lancé une évaluation, qui s'est terminée en avril 2015. Une évaluation préliminaire avait été ordonnée, pendant la phase de mise en œuvre progressive de la réforme (de janvier à mai 2014). Les résultats ont montré que la réforme a eu un impact positif sur l'entrée en formation et l'emploi des moins de 30 ans<sup>192</sup>.

Concernant enfin le traitement du chômage de la population immigrée, le gouvernement a pris en compte la deuxième partie des réflexions du comité Carsten Koch, publiées en janvier 2015. Le « programme d'insertion orienté vers l'emploi » proposé en mars 2015 intègre ainsi les critiques adressées par ce comité au programme précédent, mis en œuvre en 2012. En effet, le comité remarque qu'un an après leur arrivée sur le territoire danois, seulement un immigré sur quatre est financièrement autonome. Ces conclusions ont été accueillies favorablement par les municipalités, en charge de la politique d'intégration. Le gouvernement a donc revu les mesures d'intégration, pour rendre celles-ci plus rapides, plus intenses et plus orientées vers le monde du travail.

---

<sup>192</sup> Programme national de réforme du Danemark, 2015.

## Conclusion

À la suite de la crise, certains auteurs ont défendu l'idée que le système danois d'Etat-providence ne pouvait être soutenu davantage<sup>193</sup>, ou que le modèle danois de flexicurité ne fonctionnait qu'en période de « beau temps »<sup>194</sup>, c'est-à-dire de croissance économique. Les dernières données sur l'économie danoise ainsi que les réformes entreprises conduisent à nuancer fortement ces affirmations.

Le marché du travail danois a dans l'ensemble bien résisté à la crise. Les politiques actives ont été maintenues et renforcées, limitant ainsi l'augmentation du chômage de longue durée et la formation d'un chômage structurel. Les changements apportés n'ont pas bouleversé les fondements de la flexicurité. La crise n'a pas non plus modifié la faible proportion d'emplois temporaires, caractéristique du marché du travail danois. En ce sens, et au-delà de certains ajustements paramétriques liés à la crise, le modèle historique danois de flexicurité, même s'il est aujourd'hui probablement moins « généreux », n'a pas foncièrement changé de nature. Les réformes engagées au tournant des années 2000 ont certes renforcé la stratégie du *Workfirst*, mais la logique du modèle reste centrée sur la protection de l'employabilité.

Quelques changements, accentués par la crise économique et financière, sont à relever. La réduction de la durée d'indemnisation du chômage et le durcissement des conditions d'accès à l'assurance chômage ou de l'aide sociale ont parfois été interprétés comme un écart significatif par rapport à la tradition de sécurité danoise. Mais l'introduction d'indemnités de licenciement dans les conventions collectives en 2010 peut être vue comme une contrepartie.

L'affaiblissement du rôle des syndicats dans la décision et la gestion de la politique de l'emploi représente également une évolution notable par rapport à la tradition des compromis sociaux, installée depuis de longues années. Les complémentarités institutionnelles sur lesquelles reposent le système n'ont toutefois pas disparu : le système et la culture politiques danois, tout en perdant certaines caractéristiques de l'ancien système de gestion tripartite, gardent leurs traits distinctifs.

---

<sup>193</sup> Bergh, A. et Bjornskov, C. (2011), « Historical trust levels predict current welfare state designs », *Kyklos*, vol. 64, n° 1.

<sup>194</sup> Tangian, A. (2010), « Not for bad weather: Flexicurity challenged by the crisis », *ETUI Policy Brief*, n° 3.