

Alain Lefebvre, Ministère des affaires sociales, Conseiller pour les affaires sociales  
Email: [alain.lefebvre@ambafrance.org](mailto:alain.lefebvre@ambafrance.org)

Dominique Méda, Centre d'Etudes de l'Emploi, [Dominique.Meda@mail.enpc.fr](mailto:Dominique.Meda@mail.enpc.fr)

Résumé : Les performances danoises en matière d'emploi des différentes catégories de la population mais aussi en matière de taux de pauvreté ou d'inégalités attirent depuis plusieurs années l'intérêt des chercheurs. Il est intéressant de voir l'usage qui a été fait en France de cette réussite : ceux qui l'imputent à la seule flexibilité du marché du travail invitent la France à libéraliser son marché du travail et notamment sa législation sur le licenciement ; ceux qui l'imputent à d'autres causes s'intéressent à l'indemnisation généreuse du chômage qui existe dans ce pays mais aussi à de nombreux autres facteurs tels que les politiques actives d'emploi, le dialogue social ou la force du modèle nordique lui-même. Il est donc tout à fait essentiel de comprendre quels sont les facteurs qui contribuent le plus à la performance danoise, non seulement pour ne pas faire de mauvaises imputations mais aussi pour comprendre l'usage raisonnable qu'il est possible d'en faire en France.

A côté de la flexibilité du marché du travail et les règles de rupture du contrat de travail, peu contraignantes, nous soulignons l'importance d'autres facteurs tels que le dialogue social, l'équilibre atteint en matière d'indemnisation du chômage et de politiques actives d'emploi ou encore l'investissement dans les déterminants structurels de la croissance.

A. Lefebvre<sup>1</sup>, D. Méda<sup>2</sup>, *La flexi-curité explique-t-elle les performances nordiques ?*

Les performances danoises en matière d'emploi des différentes catégories de la population mais aussi en matière de taux de pauvreté ou d'inégalités attirent depuis plusieurs années l'intérêt des chercheurs. Il est intéressant de voir l'usage qui a été fait en France de cette réussite : ceux qui l'imputent à la seule flexibilité du marché du travail invitent la France à libéraliser son marché du travail et notamment sa législation sur le licenciement ; ceux qui l'imputent à d'autres causes s'intéressent à l'indemnisation généreuse du chômage qui existe dans ce pays mais aussi à de nombreux autres facteurs tels que les politiques actives d'emploi, le dialogue social ou la force du modèle nordique lui-même. Il est donc tout à fait essentiel de comprendre quels sont les facteurs qui contribuent le plus à la performance danoise, non seulement pour ne pas faire de mauvaises imputations mais aussi pour comprendre l'usage raisonnable qu'il est possible d'en faire en France.

## 1) Les performances danoises et le modèle nordique

### a) Les performances danoises récentes

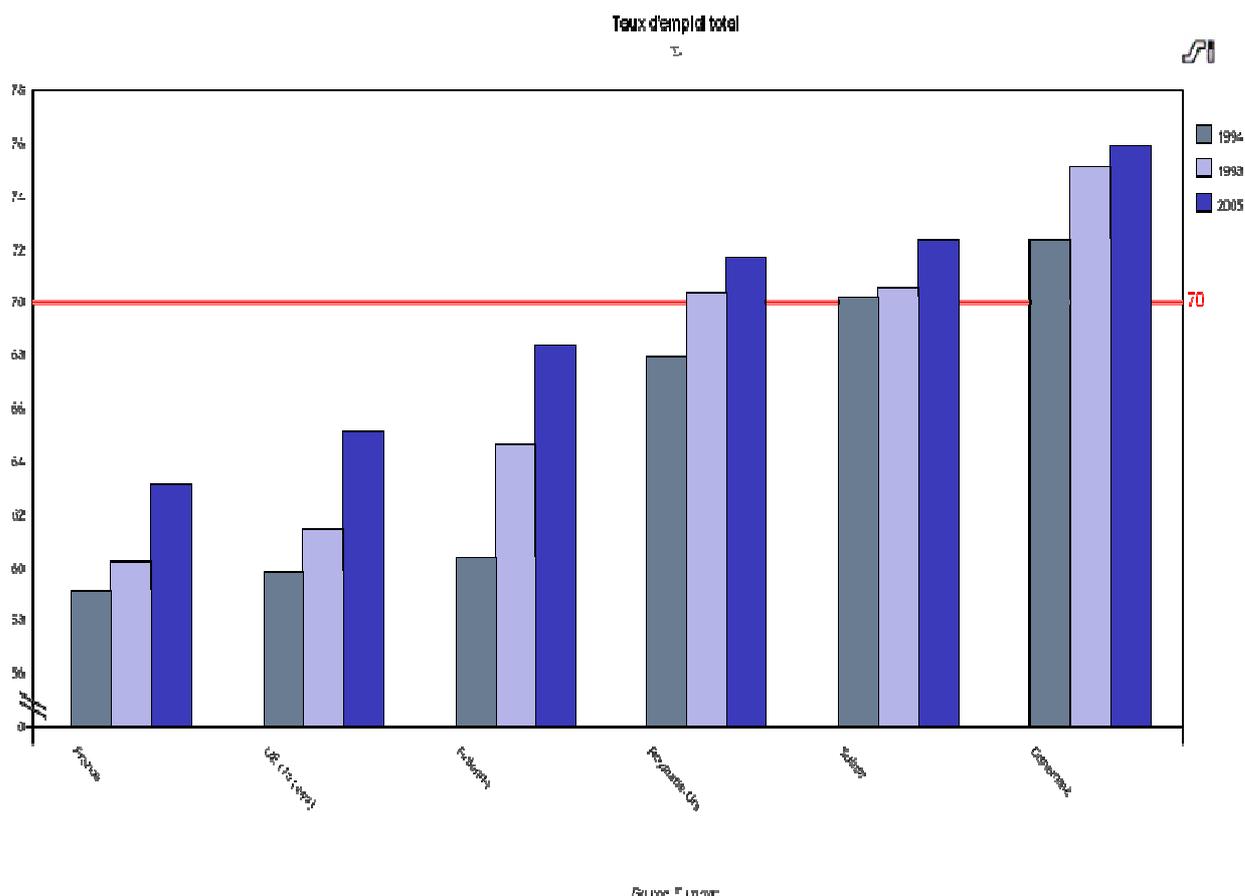
Le Danemark présente le taux de chômage le plus faible de l'Europe et de l'OCDE : 4,4% en 2006. Le chômage de longue durée est également faible (1,2% de la population active). Il présente également les taux d'emploi les plus élevés et cela sur toutes les catégories de la population :

	Taux de chômage (OCDE jan 06)	Taux d'emploi 15-64 ans 2004
France	9.2 %	63.1 %
<b>Danemark</b>	<b>4.4 %</b>	<b>75.7 %</b>
Finlande	8.2 %	67.6 %
Suède	Non connu, environ 6%	72.1 %
UK	5.0 %	71.6 %
Allemagne	9.1 %	65.0 %
Italie	7.5 %	57.6 %
Japon	4.5 %	68.7 %
USA	4.7 %	71.2 %

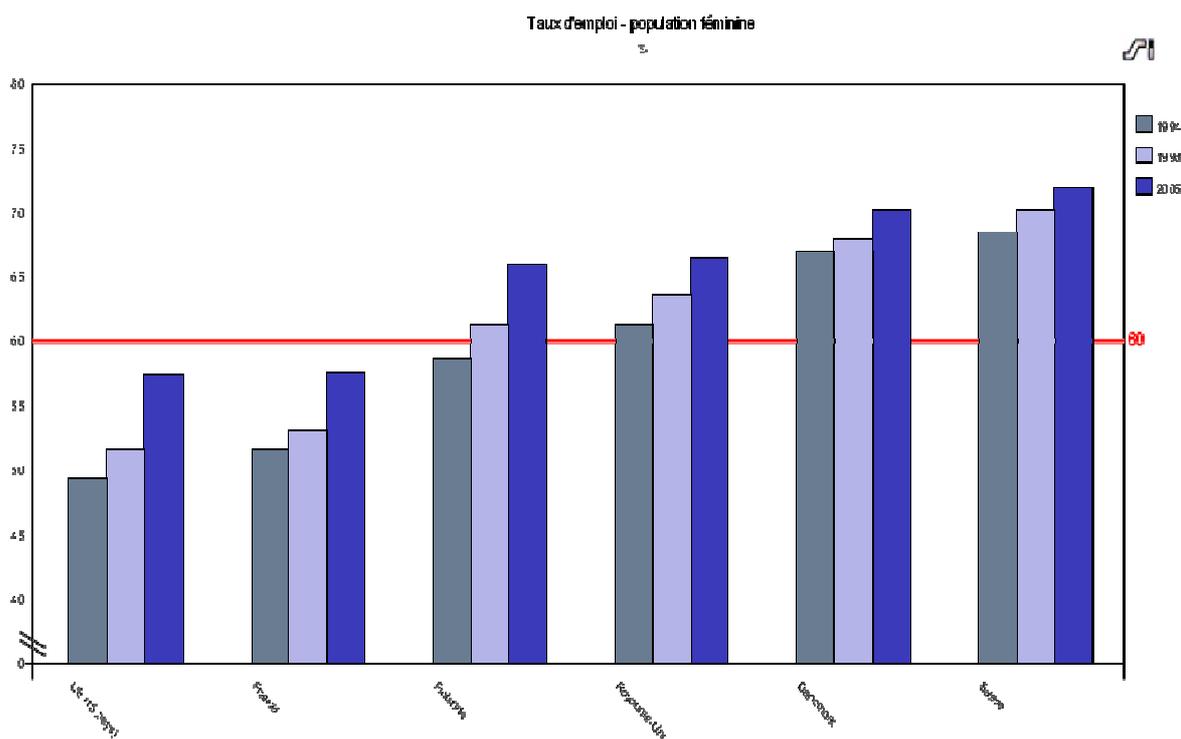
Les taux d'emploi totaux, et notamment les taux d'emploi des femmes, des jeunes et des seniors, sont parmi les plus élevés d'Europe : le Danemark a dépassé depuis longtemps les objectifs fixés à Lisbonne, et notamment celui qui pose que 70% de la population en âge de travailler soit en emploi.

<sup>1</sup> Ministère des affaires sociales, auteur notamment de « Le modèle social danois », Liaisons sociales, 2006 ; « Le droit social suédois » ; co-auteur de « Faut-il brûler le modèle social français », Seuil, 2006

<sup>2</sup> Chercheuse au Centre d'études de l'emploi, notamment co-auteur de Faut-il brûler le modèle social français, Seuil, 2006

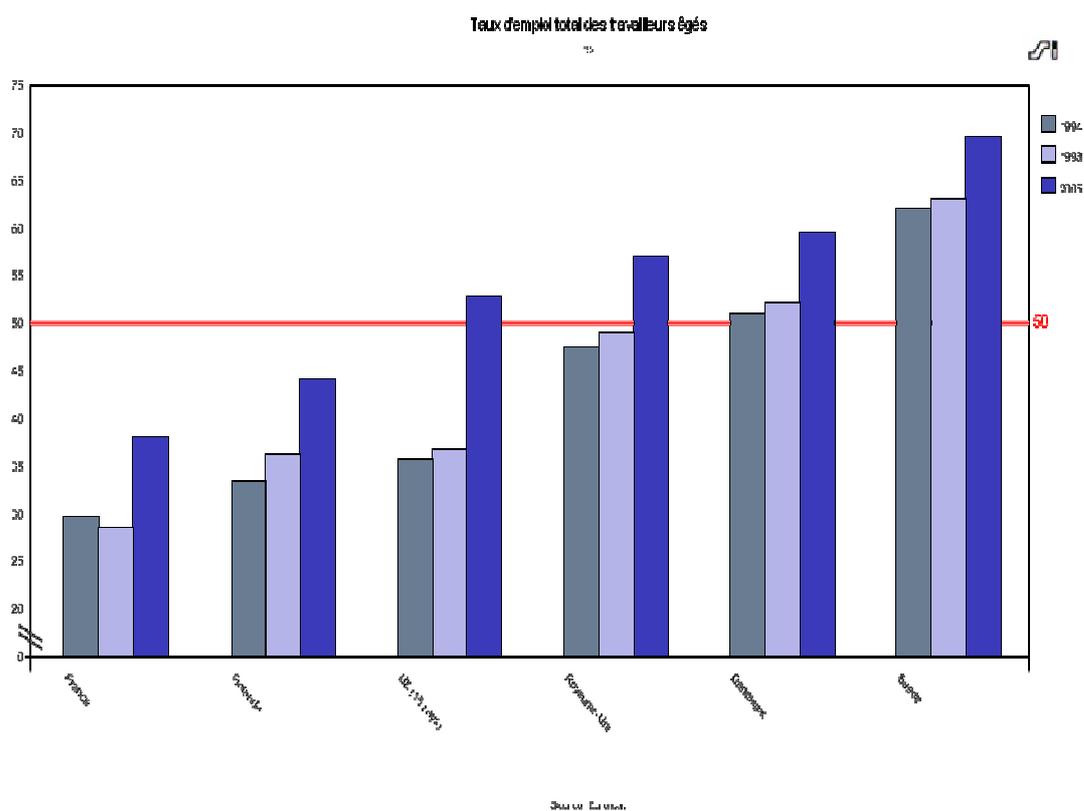


Les taux d'emploi féminins sont également les plus élevés de l'OCDE, et ceci reste vrai s'agissant des taux d'emploi en équivalent temps plein (61,1% des femmes de 15 à 64 ans en équivalent temps plein contre 71,9% contre 47,4 et 57,4% pour la moyenne de l'Europe des 15).



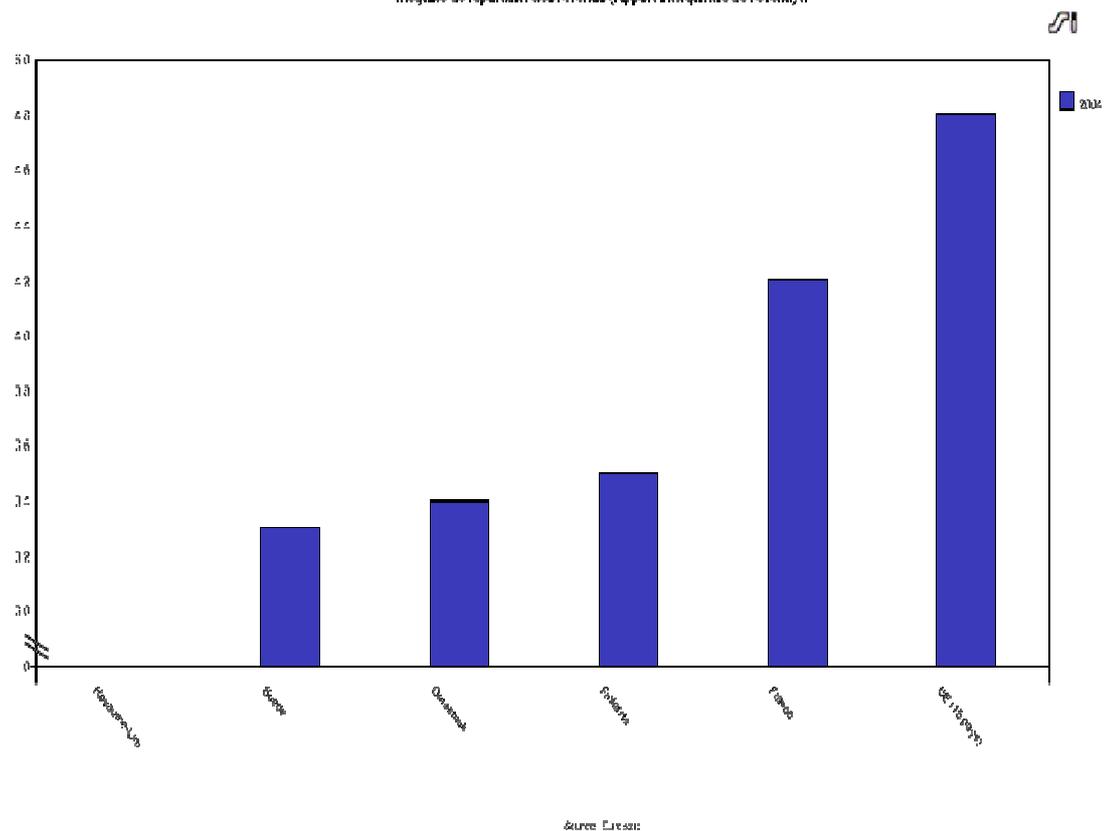
Source : Eurostat

Les taux d'emploi des travailleurs âgés sont également parmi les plus élevés (le Danemark est dépassé par la Suède).

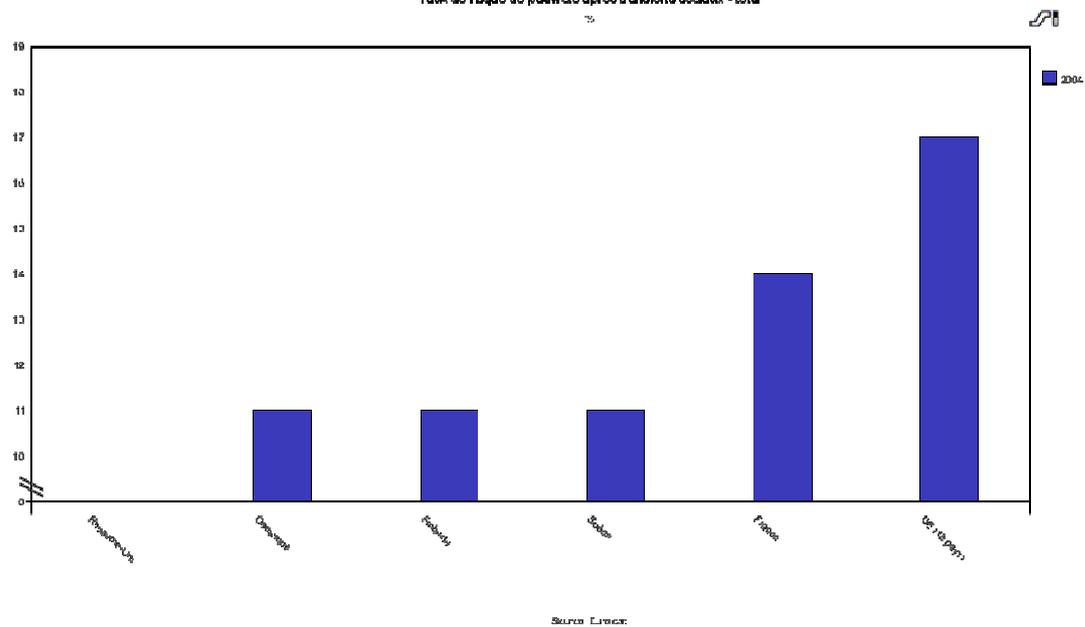


Le deuxième grand groupe d'indicateurs à considérer concerne les inégalités et le taux de pauvreté. Là encore le Danemark présente de bonnes performances puisque le coefficient de Gini est parmi les moins élevés de même que le taux de pauvreté après transferts.

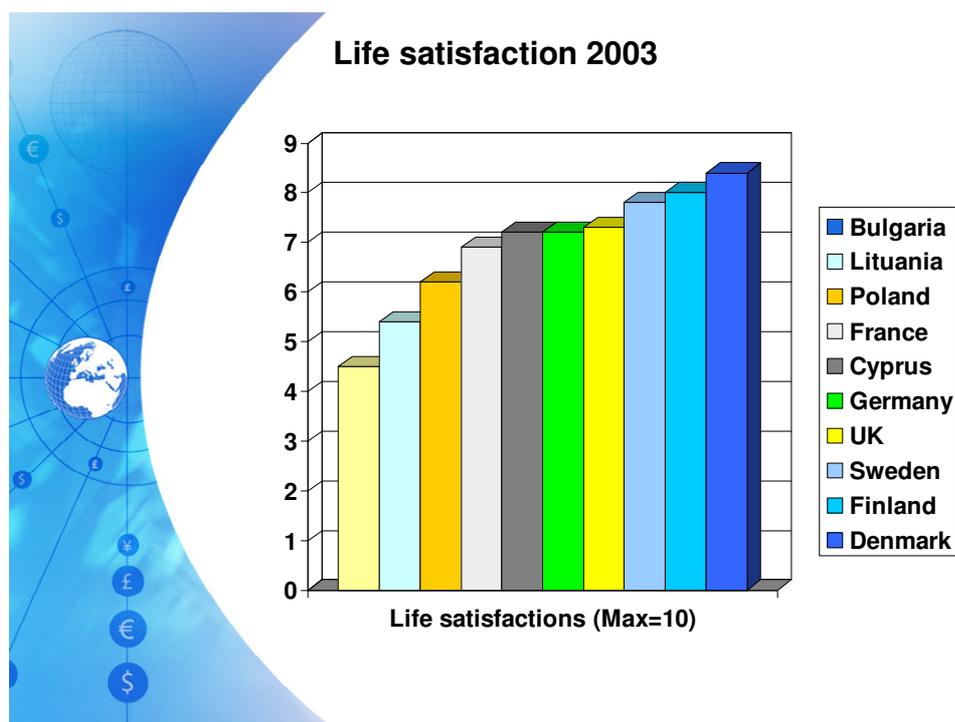
Inégalité de répartition des revenus (rapport interquintile de revenus)



Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux - total



Enfin, les danois sont également les plus satisfaits de leur vie :



Ces résultats ont été obtenus sans dévaluation de la couronne danoise, avec une inflation plus faible que dans la zone, et se sont accompagnés d'une bonne maîtrise des dépenses publiques :

	Danemark	France	Suède	Finlande
Excédent ou déficit public (en % du PNB) 1993	-2.9	-6	-11.6	-7.3
Excédent ou déficit public (en % du PNB) 2003	+1.5	-4.1	+0.7	+2.3
Dette publique 1993 (en % du PNB)	81,0	45.3	73.9 (1994)	55.9
Dette publique 2003 (en % du PNB)	45.0	63.7	51.8	45.3

## b) Le benchmarking, le Danemark et le modèle nordique

Dans le benchmarking européen, le Danemark apparaît aujourd'hui comme celui des pays nordiques qui a le mieux réussi. Le modèle nordique à son tour apparaît, dans certaines typologies, comme le seul modèle social efficace et équitable.

Comme l'explique François Xavier Merrien<sup>3</sup>, les premières comparaisons de performances des Etats providence ont commencé dans les années soixante- soixante dix, le plus souvent à partir d'une comparaison des montants de dépenses publiques consacrées au social. Ces comparaisons assez rudimentaires ont ensuite laissé place aux comparaisons de nature typologique, un peu plus abouties.

En 1958, dans *Essays on the Welfare State*, à propos de l'Etat-Providence, Titmuss oppose modèle résiduel et modèle institutionnel-redistributif : dans le modèle résiduel, la politique sociale intervient en dernière instance quand les solidarités primaires (familiales, communautaires, professionnelles) ou le marché se sont révélé incapables de répondre aux besoins. Elle s'adresse seulement à une faible partie de la population : les pauvres et ceux qui n'ont aucun moyen de se prendre en charge. Les allocations sont accordées après un contrôle de l'existence des besoins et des ressources. Inversement, dans le modèle institutionnel, l'Etat doit permettre à chacun de se réaliser pleinement, et les fonctions de bien-être appartiennent au fonctionnement normal de la société. Le marché ne peut répondre à tous les besoins des hommes en société. L'Etat fournit des services pour satisfaire les besoins et puisque le niveau des besoins varie selon les classes sociales, l'Etat social intègre une fonction redistributive. A l'intérieur de ce modèle, explique Merrien, Titmuss distingue deux variantes : une variante industrielle méritocratique (système bismarckien) et une variante institutionnelle redistributive (beveridgienne) : le premier modèle est fondé sur l'assurance sociale professionnelle contributive obligatoire, tandis que le second vise à assurer la sécurité sociale minimale de tous les citoyens par le biais d'une contribution forfaitaire<sup>4</sup>.

Esping Andersen<sup>5</sup> approfondit et spécifie cette typologie, notamment en adoptant un nouveau critère, celui de la « démarchandisation », qu'il emprunte à Polanyi. Trois indicateurs sont mobilisés pour construire et classer les Etats-Providence : le premier est le degré de démarchandisation, c'est-à-dire le degré de libération de la dépendance vis à vis du marché : la fonction principale des Etats-Providence est en effet de permettre aux individus de subsister et d'être plus ou moins indépendant du marché en bénéficiant de prestations de remplacement. On juge du degré de démarchandisation en analysant l'importance des droits sociaux garantis et les durées des droits obtenus. La démarchandisation est d'autant plus forte que l'accessibilité est forte, les droits soumis à peu de conditions restrictives et pendant une durée longue. On en juge également selon le niveau des revenus de remplacement (plus le remplacement est proche du niveau d'activité, mieux c'est) et selon les conditions nécessaires pour bénéficier du revenu de remplacement. Le second indicateur est l'impact des Etats-Providence sur la stratification sociale selon qu'ils renforcent ou atténuent les inégalités primaires. Le troisième indicateur décrit les relations instituées entre la sphère publique et la sphère privée dans la fourniture de prestations et de services sociaux.

<sup>3</sup> F.-X. Merrien, 1990, « L'empreinte des origines », RFAS, octobre ; FX Merrien, « Les modèles de l'Etat-Providence et le système français », Cahiers français, 2006 ; FX Merrien, R. Parchet, A. Kernen, 2005, « L'Etat-social, Une perspective internationale », Colin ; R. Titmuss, « Essays on Welfare state », Allen and Unwin, 1958

<sup>4</sup> F.-X. Merrien, 1990, op.cit.

<sup>5</sup> G. Esping-Andersen, « Les trois mondes de l'Etat-Providence », Le lien social, PUF, 1999

Munis de ces critères, Esping Andersen classe les Etats-Providence en trois groupes ou trois idéal-types, du moins démarchandisant au plus démarchandisant. Dans l'Etat providence libéral, l'assistance est fondée sur l'évaluation des besoins, les transferts universels et les plans d'assurance sont modestes. Les indemnités sont attribuées principalement aux bas revenus. L'Etat encourage le marché passivement et minimise les effets de la démarchandisation. Dans l'Etat providence corporatiste conservateur, les prestations sont accordées sur la base de la vie professionnelle ; les droits sont conditionnés par l'attachement au travail et la contribution financière. Dans le régime social-démocrate, en vigueur dans les pays où les principes d'universalisme et de démarchandisation des droits sociaux ont été également étendus aux classes moyennes, l'Etat providence encourage une égalité des plus hauts standards : toutes les classes sont incorporées dans un système universel d'assurance sociale : « *il vise à fournir une garantie de plein emploi et est entièrement dépendant de la réalisation de cet objectif (...) Aucun des deux autres régimes d'Etat providence n'adopte le plein-emploi en tant que partie intégrante de ses responsabilités.* ». Même si cette typologie a été longuement et intensément discutée et critiquée, notamment sur l'appartenance de certains pays à certains groupes, elle s'appuie assez fortement sur la réalité des Etats-Providence.

Plus tard, un quatrième régime a été ajouté, le régime latin ou des pays du Sud : les pays méridionaux se caractérisent par l'existence de systèmes de garantie de revenus d'inspiration bismarckienne, assez généreux et par une absence de protection minimale de base. Les travailleurs disposent parfois d'avantages sociaux considérables, notamment en matière de pensions de retraite tandis que des personnes faiblement intégrées à la société salariale ne peuvent compter que sur les réseaux familiaux ou le secteur informel (Leibfried, 1992 et Ferrera, 1996).

Dans les années quatre vingt dix, ces typologies visent à classer mais selon un système normatif implicite clair : plus un Etat-providence est démarchandisant, redistributif et indépendant du rôle joué par la famille, mieux c'est. La comparaison continue dans un autre ouvrage de Esping Andersen<sup>6</sup>, *Welfares States in Transition*, qui vise à montrer comment les différents types d'Etat-Providence se sont adaptés à la globalisation. En même temps, c'est sans doute avec ce livre que les performances des différents modèles sociaux commencent vraiment à être comparées à l'échelle européenne et que les modèles sont désormais utilisés comme un élément explicatif.

Pendant ce temps, le benchmarking se met en place au niveau européen, très fortement à partir de la fin des années quatre vingt dix et du lancement de la Stratégie de Lisbonne. La notion de benchmarking (littéralement: marquage des frontières et des territoires) ou positionnement relatif, vient de l'art militaire : il s'agissait de connaître le plus précisément possible la composition et l'armement des troupes de l'adversaire pour mieux le contrer. Depuis les années cinquante, c'est une technique marketing pratiquée par les entreprises, qui consiste à trouver dans le monde celui ou ceux qui réalisent de la manière la plus performante un processus ou une tâche, à les étudier (les « benchmarker » dans le jargon consacré), puis à adapter ce processus à sa propre entreprise. Il s'agit donc de se comparer aux "champions" dans un domaine précis, de s'inspirer de leurs idées et de leur expérience pour se rapprocher de l'excellence. D'une certaine manière, le benchmarking se fixe pour objectif de copier sur son voisin mais seulement si celui-ci est un bon élève<sup>7</sup>. De technique utilisée par les

<sup>6</sup> Esping Andersen G., (eds), 1996, «Welfares states in transition. National adaptations in global economies », Londres , Sage

<sup>7</sup> Laurent Maruani, professeur de marketing à l'École des HEC de Paris et directeur de l'Institut des stratégies.

entreprises, le benchmarking est devenu depuis une dizaine d'année une des méthodes de prédilection de la Commission européenne pour tenter de faire converger les politiques sociales des Etats européens, restées de compétence nationale. Le Conseil de Lisbonne (2000) a opté pour la méthode ouverte de coordination (MOC), qui représente « *un nouveau mode réglementaire européen qui met l'accent sur le caractère non obligatoire des règles, leur flexibilité, leur ouverture à des acteurs multiples, règles émanant de processus décisionnels itératifs entre le niveau national/régional et le niveau européen et dont la mise en œuvre emprunte au outils de gestion modernes du management public.* »<sup>8</sup> Utilisée dans de nombreux domaines (emploi, inclusion sociale, retraite, éducation et formation, innovation, recherche et développement), la MOC s'est implantée à la suite du constat d'une résistance des Etats membres à transférer de nouvelles compétences au niveau européen. Elle consiste à :

- « *définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres ;*
- *établir, le cas échéant, des indicateurs qualitatifs et quantitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales (...) de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques (...);*
- *procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs* »<sup>9</sup>.

La Stratégie européenne de l'emploi est un très bon exemple de MOC, très poussée et très instrumentée : sur la base des lignes directrices communes, des programmes nationaux d'action pour l'emploi sont établis par chaque gouvernement. La Commission examine chaque année le Programme d'action national et présente un rapport conjoint sur emploi au Conseil européen. Pour évaluer les progrès des Etats membres dans la mise en œuvre des lignes directrices, et plus généralement les performances des Etats membres, on utilise des indicateurs. Ceux-ci sont soit des indicateurs clés, soit des indicateurs de contexte : les premiers mesurent les progrès réalisés par les Etats membres par rapport aux objectifs définis dans les lignes directrices. Les seconds servent à l'analyse des programmes d'action nationaux pour l'emploi en mettant en perspective les politiques et les performances nationales. Il existe un total de 40 indicateurs clé et 26 indicateurs de contexte. Parmi les indicateurs de contexte on retiendra notamment le taux d'emploi, indicateur phare permettant de comparer les performances des Etats membres.

Que nous disent exactement ces tableaux d'indicateurs, censés refléter des niveaux de performance des différents Etats membres? L'idée sous-jacente à la démarche de la stratégie européenne de l'emploi était que, des objectifs communs étant fixés, notamment en termes de taux d'emploi pour certaines catégories de la population en âge de travailler et certains sous-objectifs étant déterminés (par exemple, offrir le plus rapidement possible à toute personne au chômage un entretien avec les services de l'emploi...), un rapprochement s'opérerait, sans aller d'ailleurs jusqu'au développement de politiques ou d'infrastructures identiques mais en mettant en œuvre des bonnes pratiques peu éloignées. Ces postulats et surtout leur bien-fondé ont fait l'objet de discussions infinies. En 2004, dans un rapport de la Commission au Conseil européen de Printemps intitulé : « Réalisons Lisbonne : réformes pour une Union élargie », un point a été réalisé sur les performances comparées des membres par rapport aux 14

<sup>8</sup> J. Goetschy, « L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne », in P. Maignette, « La grand Europ », Editions de l'Université libre de Bruxelles, 2004

<sup>9</sup> Conclusions du Conseil européen de Lisbonne, mars 2000

indicateurs structurels : « chaque état membre dont les résultats se situent parmi les trois meilleurs ou les trois moins bons de l'UE selon la liste restreinte des 14 indicateurs structurels fait l'objet d'une mention ». Deux groupes de pays sont distingués : « l'analyse de la situation actuelle permet d'établir une distinction entre les Etats-membres qui, à ce jour ont obtenu des résultats relativement meilleurs (Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche et Suède) et ceux qui enregistrent des résultats relativement médiocres (Grèce, Espagne, Italie, Portugal) »<sup>10</sup>. On voit clairement se dessiner deux groupes polairement opposés, pays du Sud/pays du Nord.

En 2005, la note d'André Sapir pour la Commission européenne achève d'opérer la jonction entre des analyses certes normatives mais à vocation plutôt heuristique et l'usage du benchmarking en matière de modèles sociaux. Consacré à la réforme du modèle social européen<sup>11</sup>, il revient sur les grands changements qui ont affecté l'économie mondiale ces vingt cinq dernières années et qui constituent autant de défis que nos sociétés continueront à devoir affronter : la mondialisation, le changement technique et technologique et le vieillissement des populations. L'arrivée sur le marché mondial de la Chine, de l'Inde et d'une certaine manière du bloc soviétique a marqué l'avènement d'un monde global, caractérisé par une compétition acharnée. Les systèmes sociaux sont désormais directement en concurrence. Cela ne signifie pas que le coût du travail est l'unique variable d'ajustement mais que si le coût du travail est élevé, alors d'autres avantages comparatifs, par exemple l'excellence des qualifications ou des politiques de développement de l'innovation, doivent pouvoir jouer. Le diagnostic posé par le rapport est sans appel : l'Europe doit de toute urgence engager des réformes économiques et sociales et revoir ses politiques, qui datent des années 60 et 70, lorsque l'environnement économique était relativement stable et prévisible. Ces politiques, écrit l'auteur, ont commencé à dysfonctionner à la fin du vingtième siècle : au lieu de s'adapter et d'apporter des réponses flexibles aux changements rapides, les Etats providence modernes qui ont accompagné le progrès économique et social pendant les Trente Glorieuses, privilégient aujourd'hui le statut quo.

Prolongeant et affinant la typologie d'Esping Andersen, et s'appuyant notamment sur les travaux de Boeri<sup>12</sup>, le rapport distingue, au sein de l'actuelle Europe, quatre types de modèles sociaux : les pays nordiques, qui offrent de hauts niveaux de dépenses sociales et une protection universelle ; les pays anglo-saxons, qui accordent une assistance sociale en dernier ressort ; les pays continentaux, distribuant de l'assurance sociale, des prestations de chômage et des pensions de retraite ; les pays méditerranéens, qui concentrent leurs dépenses sociales sur les pensions de retraite et admettent une forte segmentation des statuts. Les performances des quatre groupes de pays sont comparées à l'aide de trois critères : les taux d'emploi ; la réduction des inégalités de revenus et de la pauvreté ; la protection contre les risques liés au marché du travail. La sentence est sans appel : les modèles des pays méditerranéens et continentaux sont condamnés. En effet, du point de vue de la réduction des inégalités de revenus et de la pauvreté, la redistribution est la moins élevée dans les pays méditerranéens ; du point de vue de la participation au marché du travail, les taux d'emploi sont les plus faibles également dans ces deux groupes de pays. Si l'on classe donc les quatre groupes de pays selon le double critère de l'efficacité et de l'équité, les pays méditerranéens apparaissent à la fois inefficaces et inéquitables et les pays continentaux « simplement » inefficaces. Or, continue l'auteur, les modèles qui ne sont pas efficaces sont tout simplement non soutenables,

<sup>10</sup> « Réalisons Lisbonne... », page 18

<sup>11</sup> André Sapir, « Globalisation and The Reform of European Social Models », BRUGEL, 2005

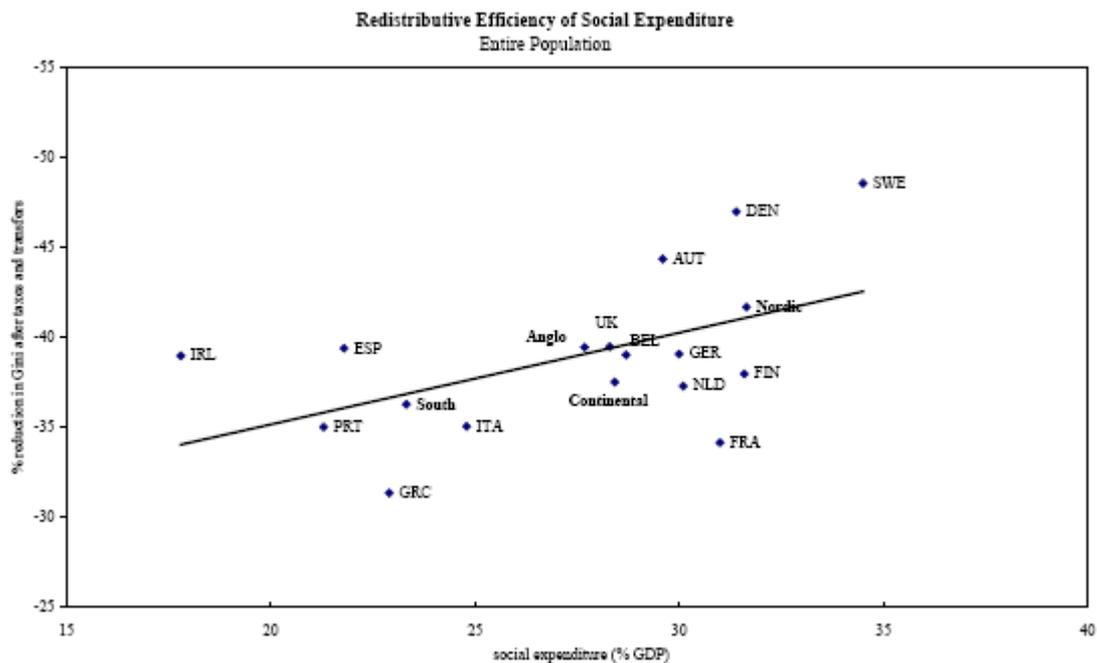
<sup>12</sup> Notamment Tito Boeri, 2002 : « Let social Policy models Compete and Europe will win ».

notamment face aux défis que vont représenter les pressions grandissantes sur les finances publiques issues de la globalisation, du changement technologique et du vieillissement de la population.

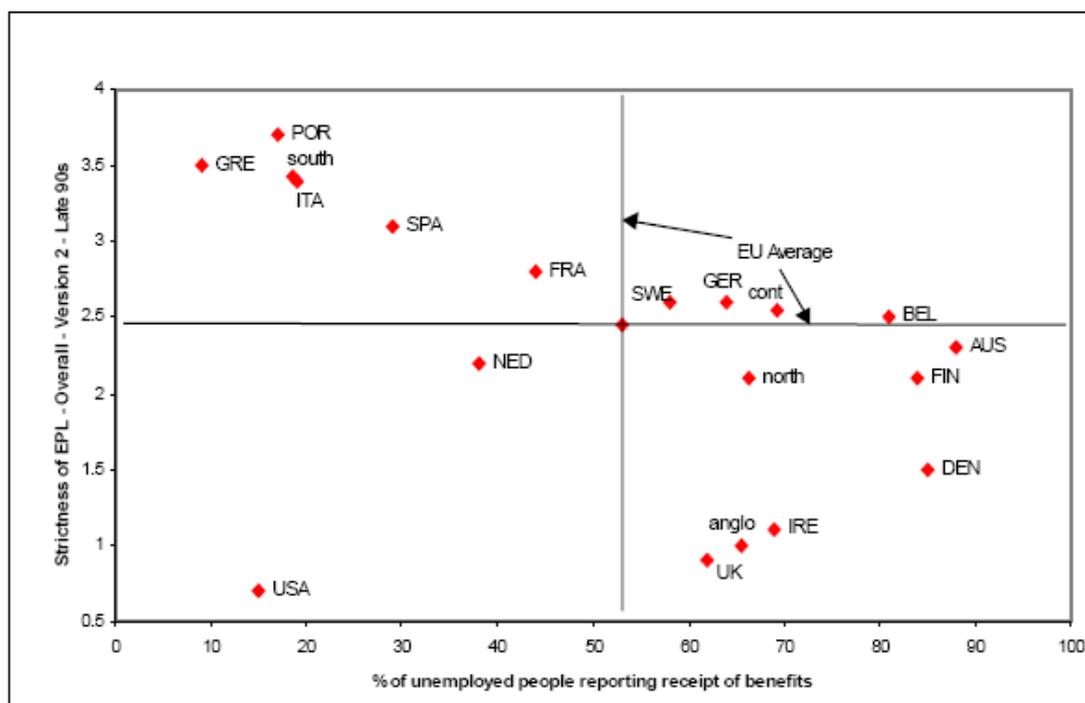
**Table 1**  
**The Four European Models: A Typology**

		EFFICIENCY	
		<i>Low</i>	<i>High</i>
EQUITY	<i>High</i>	Continental	Nordic
	<i>Low</i>	Mediterranean	Anglo-Saxon

En fait, les réflexions de Sapir privilégient seulement deux indicateurs (parmi les 14 que retenait la Commission européenne) : le taux d'emploi, pour la soutenabilité du modèle, et le taux de pauvreté pour l'équité, ce qui permet à Sapir d'indiquer que deux modèles seulement sont viables (RU et pays du Nord) et un seul viable et équitable : celui des pays du Nord. Il reprend quasiment in extenso les résultats d'un travail de Tito Boeri, 2002 : *Let social Policy models Compete and Europe will win*. Dans ce papier, Boeri partait de l'hypothèse de 4 modèles, qu'il empruntait notamment à Ferrera (1998) et comparait leurs performances selon 3 critères qui étaient, selon lui, les 3 objectifs des politiques sociales : réduire la pauvreté et plus généralement, les inégalités de revenus ; protéger contre le risque d'emploi ; augmenter la mobilisation de la force de travail. En ce qui concerne le premier objectif, le plus important selon Boeri, les pays du Sud sont les plus mal placés et les pays du Nord les plus performants, si on considère le coefficient de Gini avant et après transferts. Boeri analyse également l'efficacité des différents pays dans l'atteinte de cet objectif en rapportant la réduction des inégalités avant et après transferts à la part que représentent les dépenses sociales dans le PIB. Les meilleurs là encore sont les Nordiques et les anglo-saxons. Le modèle le moins efficace est le continental qui réduit pauvreté et inégalité moins que les autres avec de plus fortes dépenses.



Le second critère correspond à la seconde fonction des politiques sociales : la protection contre le risque d'emploi. Celle-ci peut être obtenue de deux manières : par la protection de l'emploi existant ou par l'assurance chômage. Les pays du Sud ont un recours massif à la protection de l'emploi et très peu à l'indemnisation généreuse du chômage. C'est l'inverse pour les pays du Nord.



L'efficacité des différentes combinaisons de protection et d'indemnisation généreuse du chômage est mesurée par le degré d'insatisfaction des salariés concernant la sécurité de leur emploi. Là encore modèle nordique et modèle du Sud s'opposent de manière polaire, les pays du Sud présentant le plus haut degré d'insatisfaction. Enfin, en ce qui concerne le troisième critère, la mobilisation de la force de travail, les pays nordiques et le Royaume-Uni sont encore les meilleurs. D'où la conclusion de Boeri : on peut parvenir au même résultat par des voies différentes, en fait deux voies, la nordique et l'anglo-saxonne, les deux autres modèles étant condamnés, conclusion que reprendra Sapir trois ans plus tard.

La nouvelle stratégie pour l'emploi de l'OCDE (2006), ne dit d'une certaine manière pas autre chose puisqu'elle indique que : « il y a eu deux types de politiques réussies ces dernières années : l'une repose sur la concurrence sur le marché des produits, de faibles niveaux d'allocations, une faible protection de l'emploi. Le résultat est un haut taux d'emploi, un faible coût public, un haut taux de travailleurs pauvres ; l'autre repose sur la négociation et un dialogue social forts, des allocations généreuses, des politiques actives et un strict contrôle de la recherche d'emploi. Elle produit de hauts taux d'emploi, de faibles taux de travailleurs pauvres, et a un coût budgétaire élevé »<sup>13</sup>.

Ainsi, dans la plupart des enceintes européennes, le RU et les pays du Nord, autrement dit le modèle libéral et le modèle nordique apparaissent-ils comme les deux modèles vraiment performants en Europe. Le modèle nordique apparaît comme celui qui est à la fois efficace et équitable. Le Danemark, semble, parmi les différents pays nordiques, le candidat à l'excellence.

## **2) La flexibilité explique-t-elle les performances nordiques ?**

### **a) La flexibilité du contrat de travail**

On entend couramment dire que la liberté de l'employeur est totale au Danemark. Il est vrai que depuis 1899, avec le « compromis de septembre » instaurant le principe de l'interdépendance du patronat et des syndicats, qui doivent coopérer en négociant, les employeurs ont acquis le droit d'organiser librement le travail et de recourir à la main d'œuvre qu'ils jugent nécessaire. Les obligations et droits mutuels fondamentaux sont les suivants :

- droit de s'organiser
- droit des employeurs d'organiser librement le travail et de recourir à la main d'œuvre qu'ils jugent nécessaire
- droit à la lutte collective
- clause de paix sociale : lorsqu'une convention collective a été conclue, les arrêts de travail concertés ne sont pas légaux sur les matières visées par la convention pendant la durée de celle-ci.

Il est vrai aussi que les règles entourant le licenciement sont moins rigoureuses qu'en Suède par exemple et que le licenciement est libre<sup>14</sup>. Néanmoins, ce principe est aménagé par les

<sup>13</sup> "Boosting jobs and incomes : policy lessons from re-assessing the OECD Jobs strategy", 3 avril 2006, OCDE ; "Perspectives de l'emploi", 2006

<sup>14</sup> Sur les points suivants voir Alain Lefebvre, « Le modèle social danois », Liaisons sociales, 2006

contrats individuels, des accords collectifs ou des lois spécifiques. Les règles les plus importantes se trouvent dans l'accord de base entre la Confédération danoise des syndicats (LO) et la Confédération des employeurs danois (DA). Il prévoit que le licenciement doit être fondé sur des motifs raisonnables concernant l'employé ou l'entreprise. Une disposition équivalente se trouve dans la loi sur les cols blancs. Selon les principes généraux du droit administratif, les employés publics sont aussi protégés contre le licenciement abusif. Tous les salariés danois sont protégés par des lois spécifiques destinées à les protéger contre les différents types de discrimination (liés à l'adhésion à un syndicat, au genre, à l'origine ethnique). Comme en Allemagne ou aux Etats-Unis, la loi sur les cols blancs prévoit qu'une personne doit avoir été employée pendant un an par son employeur pour pouvoir bénéficier des règles concernant le licenciement pour raisons objectives. L'accord de base entre les syndicats et l'organisation des employeurs prévoit qu'un employé en poste depuis au moins neuf mois a le droit de demander une notification écrite précisant les raisons du licenciement et pourra de cette manière acquérir le cas échéant un droit à la révision de la décision de l'employeur.

La période de préavis est d'un mois au minimum et elle est en général prévue dans les accords collectifs. D'une manière générale, elle est plus courte que dans les autres pays européens. Les cols bleus ont une période de préavis de 21 jours après avoir travaillé un an dans la même entreprise, de deux mois après cinq ans et de trois mois après dix ans. La « loi sur les cols blancs » ainsi une période de préavis qui va de trois mois (après un an dans la même entreprise) à six mois après dix ans. La période de préavis n'a pas à être observée si le licenciement est dû à une faute grave de l'employé. Les conflits d'interprétation peuvent être confiés à un Tribunal spécial institué par les parties. Dans tous les cas, aussi bien la loi que les accords collectifs prévoient que l'employeur a le devoir de démontrer qu'il existe des raisons objectives pour le licenciement, qui peut être fondé sur la conduite de l'employé, sur la compétence ou d'autres raisons individuelles. Mais il n'y a pas d'équivalent législatif aux règles de nombreux autres pays relatives au devoir d'informer l'employé que l'on a l'intention de licencier. Dans la loi danoise, les licenciements abusifs ne peuvent être considérés comme invalides que si cela est prévu par un accord collectif. Dans les autres cas, l'intéressé ne touche que des indemnités. L'accord de base prévoit que des dommages et intérêts seront octroyés en cas de licenciement abusif, jusqu'à l'équivalent d'un an de salaire.

Contrairement à d'autres pays, le DK n'a pas de règle qui impose une autorisation préalable avant un licenciement pour raisons économiques. Les licenciements collectifs causés par une chute des commandes, des mesures de réorganisation ou d'autres situations du même type constituent des raisons valables de licenciement. Lorsqu'un employeur prévoit de licencier un nombre important de salariés pour raisons économiques il doit informer les syndicats et négocier avec leurs représentants avant de prendre sa décision (loi de 94 modifiée après l'adoption de la directive européenne de 98). Il n'existe pas de règle imposant un ordre de priorité pour les licenciements. Certains accords collectifs peuvent prévoir des dispositions spéciales. D'une manière générale, il n'y a pas de différence entre les licenciements qui sont la conséquence de problèmes économiques graves pour l'entreprise et ceux qui résultent d'une volonté d'amélioration de l'organisation de l'entreprise et d'augmentation des profits. Les deux cas sont équivalents. Il n'existe pas non plus d'obligation pour l'employeur de chercher à reclasser ses salariés sur d'autres emplois dans l'entreprise mais seulement l'obligation de tenter de redéployer les salariés lorsque les emplois sont supprimés par l'apparition de nouvelles technologies. Il existe aussi des accords collectifs qui prévoient le redéploiement sur d'autres postes des salariés touchés par l'introduction de nouvelles technologies ou la possibilité pour ceux-ci de bénéficier de formations rémunérées leur

permettant d'obtenir un autre emploi en dehors de l'entreprise. La loi générale ne prévoit pas d'indemnités de licenciement payées par l'employeur. La loi sur les cols blancs prévoit pour les personnes qui ont été employées dans la même entreprise douze, quinze ou dix-huit ans une indemnité égale à un, deux ou trois mois de salaire. Au total le régime de licenciement est relativement libéral.

La mobilité de l'emploi est importante : 30% des travailleurs, appartenant à toutes les catégories, changent d'emploi chaque année ; la durée moyenne d'emploi est une des plus faible d'Europe et du monde. Mais deux éléments permettent de bien prendre la mesure exacte de cette situation : d'une part, le sentiment de sécurité des salariés danois est un des plus élevés d'Europe et du monde et ce sont bien souvent les salariés eux-mêmes qui quittent leur poste pour en trouver un plus intéressant ou plus à leur goût. D'autre part, les employeurs ne peuvent pas faire n'importe quoi en vertu du principe de gestion coopérative qui prévaut au Danemark.

### **b) le rôle des syndicats et des accords collectifs**

L'absence de législation forte sur le licenciement ne signifie pas, on vient de commencer à le voir, que l'employeur peut agir de manière arbitraire. Notamment parce que les accords collectifs définissent de nombreuses règles mais surtout parce que employeurs et syndicats cherchent à coopérer le plus efficacement possible. Cette capacité à s'accorder est sans doute une des explications de la capacité d'adaptation des danois.

En 1908, LO et DA avaient déjà conclu un accord sur le règlement des conflits du travail et édicté des règles pour gérer les désaccords d'interprétation des conventions collectives. Cet accord a été le point de départ de la pratique danoise consistant à laisser les partenaires sociaux régler le droit du travail par voie d'accords collectifs.

En 1947, l'accord entre LO et DA dit « accord sur la collaboration » a donné aux travailleurs une influence sur l'entreprise et un droit de regard sur la gestion. Comité d'entreprise dans toutes les entreprises de plus de 35 salariés : la bonne collaboration entre employeurs et syndicats améliore la production et la compétitivité de l'entreprise, augmente la satisfaction des travailleurs et les sécurise par rapport à l'emploi.

La collaboration tripartite est telle que tant que les partenaires sociaux sont à même de résoudre eux-mêmes les problèmes d'une manière satisfaisante, l'Etat intervient le moins possible dans la réglementation des relations de travail. Les partenaires sociaux sont consultés obligatoirement avant l'adoption de lois relatives au marché du travail. Les décisions importantes sont prises par des commissions ou des conseils centraux ou locaux avec la participation des partenaires sociaux.

80% des salariés danois sont membres d'un syndicat : il y a trois syndicats principaux, la Confédération nationale du DK (LO), 1,5 million de membres, 49% de femmes, la plus ancienne des confédérations, créée en 1898, deux ans après DA ; l'Union des fonctionnaires et agents d'administration, 450 000 membres ; la Confédération des diplômés des universités et grandes écoles, 200 000, personnes, effectifs en augmentation. La Confédération des employeurs danois (DA) rassemble 40% des employeurs qui emploient 60% des salariés. Elle a été créée en 1896. Les membres de DA sont des fédérations d'employeurs. DA coordonne les

négociations collectives menées par les différentes associations d'employeurs et négocie également directement avec LO sur les sujets qui concernent l'ensemble des salariés.

Les conventions collectives jouent un rôle pour 80% du marché du travail danois. Les négociations dans l'entreprise ont lieu entre la direction et les syndicats représentés dans l'entreprise qui ont intérêt à la négociation. Les accords ainsi obtenus sont appliqués aussi aux salariés même s'ils ne sont pas membres des syndicats signataires. L'architecture de la négociation est descendante et flexible : les organisations syndicales nationales établissent des accords généraux qui servent de cadre de négociation aux échelons inférieurs. Les conventions prennent de plus en plus souvent la forme d'accords-cadres dont les dispositions nécessaires seront fixées par voie de négociation dans les entreprises individuelles. Les accords locaux ne peuvent, en principe dégrader la situation des salariés acquise dans les accords nationaux. La négociation se passe de plus en plus dans l'entreprise. Les accords collectifs s'étendent sur une certaine période, convenue en même temps que le contenu de la convention. En pratique ils sont renouvelés tous les deux, trois ou quatre ans. Pendant toute la durée de la convention, les salariés n'ont pas le droit à la grève ou au blocage si leur revendication concerne un sujet traité dans la convention.

La flexibilité danoise n'est donc pas un mythe, mais son bénéfice apparaît partagé assez équitablement entre les employeurs et les employés. Certes, il est plus facile de licencier que dans la plupart des pays, mais les bénéfices qui en résultent vont aussi aux salariés qui restent tandis que les autres bénéficient de la protection sociale et de l'activation que la richesse globale finance. Cet équilibre est le résultat d'un rapport de forces : la puissance des syndicats danois leur donne une assurance qui leur permet d'envisager sereinement une négociation qui peut être plus difficile ailleurs. La caractéristique principale de la flexibilité danoise réside peut-être dans un certain effacement de la loi qui, sauf en de très rares occasions, ne fixe pas les règles ou fixe des dispositions qui peuvent être remises en cause par un accord collectif, sauf en matière de discriminations. La flexibilité ne se réduit pas à celle du contrat de travail : le Danemark utilise l'ensemble des modalités de flexibilité : flexibilité numérique externe, flexibilité numérique interne, flexibilité fonctionnelle et flexibilité salariale. Mais ces différentes formes de flexibilité semblent plus qu'ailleurs réciproques et surtout compensées par une forte sécurisation des parcours.

### **3) Le rôle de la politique de l'emploi et de l'investissement structurel dans les déterminants de la croissance**

Deux éléments contribuent à expliquer au moins tout autant que la flexibilité des contrats de travail les performances nordiques. Il s'agit de la politique d'assurance chômage et d'emploi, dont les réformes successives semblent avoir permis de trouver un équilibre entre sécurité du revenu et incitation à reprendre un emploi, d'une part, et l'investissement dans les déterminants structurels de la croissance, éducation, formation, recherche, d'autre part, qui permet mieux que tout autre facteur d'expliquer pourquoi le Danemark peut, avec une main d'œuvre bien formée, développer des emplois bien qualifiés.

#### **a) Assurance chômage et politique d'emploi**

Trois éléments contribuent à sécuriser les trajectoires professionnelles des salariés danois : un système d'indemnisation du chômage généreux qui permet aux salariés de rechercher

sereinement un emploi ; des politiques actives d'emploi qui incitent à retourner rapidement à l'emploi et à se former ; une assistance sociale qui laisse penser aux personnes qu'elles ne seront pas abandonnées. Ces trois éléments ont fait l'objet de réglages et d'adaptations ces dix dernières années. La conjonction de ces trois dispositifs explique certainement le haut sentiment de sécurité des salariés danois ainsi que l'intensité de leurs mobilités.

L'assurance-chômage est un système facultatif administré par 35 caisses de chômage privées et agréées par l'Etat et proches des organisations syndicales. Elles comptent environ 2,4 millions de membres correspondant à 79 % des actifs danois. L'Agence Générale de l'assurance chômage assiste le Ministre du Travail et les caisses d'assurance-chômage dans l'administration des règles sur l'assurance-chômage. En plus, elle contrôle les caisses d'assurance-chômage et traite les recours des membres contre les décisions prises par les caisses notamment en ce qui concerne la suspension et la suppression des droits aux indemnités de chômage.

Les conditions fondamentales pour s'affilier à une caisse d'assurance-chômage sont les suivantes: être âgé d'entre 18 et 63 ans et travailler comme salarié, ou suivre une formation d'une durée d'au moins 18 mois, ou travailler à son compte. L'affiliation à une caisse d'assurance- chômage donne droit aux allocations de chômage pour le demandeur d'emploi qui a été membre d'une caisse d'assurance- chômage pendant 12 mois, a travaillé au moins 52 semaines au cours des 3 dernières années et qui est par ailleurs en mesure de travailler. Les chômeurs qui refusent une offre d'emploi ou une offre d'activation peuvent voir leurs droits aux allocations de chômage suspendus ou supprimés.

La plupart des personnes au chômage reçoivent des allocations qui représentent 90 % de leurs revenus précédents, avec un plafond de 19 400 euros par an. Ces allocations sont versées au premier jour de chômage et pour un maximum de quatre ans incluant les périodes d'activation. Pour les groupes à faible revenu, cela représente donc un niveau assez élevé, qui peut même dépasser 90 % pour les parents isolés.

Sur le marché du travail danois, l'incitation négative qui résulte de ce niveau d'indemnisation est corrigée par l'obligation de rechercher activement un emploi et de participer selon les plans individuels pour l'emploi à des mesures d'activation à plein temps. Ces mesures ont donc à la fois comme objectif d'améliorer la qualification des personnes et de vérifier la motivation.

Une première réforme a eu lieu en 1994, révisant à la fois les règles de l'assurance chômage (possibilité de neuf années d'indemnisation) et de l'activation (activation obligatoire seulement à partir de deux ans et demi de chômage). La réforme a consisté d'une part, à ce que la durée maximale d'indemnisation soit ramenée de 9 ans à 4 ans et, d'autre part, à ce que la participation aux programmes d'activation soit rendue obligatoire au bout d'un an de chômage, sans que cette participation permette désormais de rouvrir des droits. La période minimale de contribution afin d'être éligible au régime d'assurance chômage est passée de 6 mois à un an. En 2002, une nouvelle réforme a été mise en place (« Plan national pour l'emploi : plus de personnes au travail ») :

- il n'y a plus de distinction entre l'activation destinée aux chômeurs et l'activation destinée aux bénéficiaires de l'aide sociale : toutes les personnes doivent être couvertes par un plan individualisé ;

- pendant toute la période de chômage, il doit y avoir un contact personnel au moins tous les 3 mois entre les services de l'emploi et les demandeurs d'emploi ;
- toutes les personnes au chômage doivent faire l'objet de mesures d'activation dans les six premiers mois ;
- les offres d'activation doivent être proposées uniquement dans le cadre de la recherche d'un emploi spécifique : plus question de proposer une formation sans lien avec les emplois recherchés ;
- les activités de placement ne doivent plus être traitées uniquement par le service public de l'emploi, d'autres acteurs doivent y être associés ;
- l'activation peut commencer dès le premier jour : il n'y a plus de période de recherche d'emploi d'un an pendant laquelle le chômeur est dispensé<sup>15</sup>.

La politique d'activation est fondée sur la conviction largement partagée que les chômeurs ont des droits mais aussi des devoirs. L'activation comprend quatre grands types de mesure : l'accès à des emplois subventionnés dans le secteur privé d'une durée de 6 à 9 mois pour lesquels l'employeur reçoit une aide publique correspondant à la moitié du salaire minimum ; l'accès à des emplois dans le secteur public d'une durée limitée à 6-12 mois ; des programmes de formation ou d'acquisition de l'éducation de base d'une durée de quelques mois ; différents programmes d'aide aux chômeurs dans la recherche d'emploi, l'évaluation des compétences, la mise en confiance des chômeurs. Pendant les quatre années, le demandeur d'emploi peut recevoir une offre de participation à un programme de formation de la part de l'agence locale de l'emploi. Il ne peut refuser cette offre sous peine de perdre le droit à ses allocations chômage.

Les mesures d'activation sont mises en œuvre localement, sur proposition des conseils régionaux de l'emploi et comportent des aides à la recherche d'emploi, des stages rémunérés bénéficiant d'une aide financière pour les employeurs publics et privés participant à ces actions, des travaux d'intérêt collectif dans le secteur public dans le domaine de la protection de l'environnement, de la culture, de l'énergie, des transports publics, de la santé, de la garde d'enfants, de la garde de personnes âgées..., de la formation.

Cette dernière est extrêmement développée : la formation professionnelle est une responsabilité publique ; les partenaires sociaux sont impliqués dans l'identification des besoins et dans le choix du contenu des formations ; la formation tout au long de la vie est un principe, toute personne devant pouvoir en bénéficier à tout moment de sa carrière. Les formations relevant du ministère du travail et du ministère de l'Éducation s'adressent aussi bien aux chômeurs qu'aux actifs et sont sanctionnées par des titres ou diplômes formellement reconnus par les partenaires sociaux et considérés comme des diplômes nationaux. Les cours de formation professionnelle sont caractérisés par leur organisation par modules à combiner selon le besoin. Elles offrent un large éventail de cours qui soit permettent d'obtenir une qualification professionnelle soit constituent des parcours d'études cohérents visant aussi bien les chômeurs, que les personnes employées ou qui visent à satisfaire les besoins des entreprises. Les formations professionnelles continues reposent, comme l'ensemble des mesures concernant le marché du travail sur une collaboration étendue avec les partenaires sociaux qui contribuent ainsi au contrôle général des formations, ce qui permet d'assurer, d'une part, une cohérence étroite avec les besoins de qualification des entreprises, et d'autre part, un contrôle permanent de la qualité des formations professionnelles continues.

---

<sup>15</sup> A. Lefebvre, op.cit

Les dépenses de politiques actives d'emploi sont non seulement les plus élevées d'Europe mais comprennent également la proportion la plus forte de dépenses consacrées à la formation.

**Tableau : Dépenses actives pour l'emploi dont dépenses de formation**

	Dépenses totales (en % du PNB 2002)	Dépenses de formation (en % du PNB)
France	0.916	0.299
Finlande	0.722	0.341
Suède	1.385	0.656
Danemark	1.667	0.616

Pour de nombreux analystes, notamment Robert Boyer<sup>16</sup>, la conjonction d'une indemnisation généreuse du chômage et d'une politique active de l'emploi permet d'expliquer les nombreuses transitions sur le marché du travail dans les pays nordiques, sécurisées, l'absence d'enfermement dans des trappes à chômage et l'amélioration des performances en matière de chômage et d'emploi. Certains analystes attirent néanmoins l'attention sur le caractère finalement assez faible de l'influence des mesures de politiques actives, notamment dans leur version visant à pousser les salariés à accepter rapidement des postes de travail et sur les risques d'une politique réductible au « making work pay »<sup>17</sup>. Ces travaux montrent par exemple que l'activation des politiques d'emploi présente des résultats modestes, mais se traduit par un « effet-menace » qui réduit la durée de chômage. L'obligation qui est faite d'entrer dans un dispositif actif contribue à modifier le comportement des chômeurs, en raison des risques de stigmatisation d'une part, de l'assimilation de la mesure active à une taxe sur le temps libre de l'autre. Les demandeurs d'emploi intensifient leur recherche d'emploi et abaissent leur salaire de référence. Cet effet-menace ne joue cependant que la première année. L'effet-menace réduit de trois semaines la durée moyenne de chômage d'un demandeur d'emploi moyen. La réduction de la durée de chômage résulte donc moins de l'effet des mesures d'activation proprement dites que des modifications de comportement qu'entraîne la crainte d'entrer dans un dispositif actif. Une contradiction peut exister entre, d'une part, le besoin de rendre les dispositifs effectifs (et donc attrayants), dans la mesure où il en est

<sup>16</sup> R. Boyer, « La flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ? », Rue d'Ulm, 2006

<sup>17</sup> Voir B. Minault, note de la MAR n° 85, février 2005 : L'activation des politiques d'emploi : l'exemple du Danemark. Dans cette note, l'auteur rapporte les résultats des travaux de Michael Rosholm et Michael Svaver, Estimating the Threat Effect of Active Labour Market, Centre for Applied Microeconometrics de l'université de Copenhague, <http://www.econ.ku.dk/CAM/>

attendu une élévation du niveau de qualification de la main d'œuvre et, d'autre part, le besoin de les rendre plus dissuasifs – dans la mesure où la réduction du chômage reposerait essentiellement sur l'effet-menace – au risque, alors, d'enfermer les travailleurs les moins qualifiés dans des emplois de mauvaise qualité. Il importe donc de conserver, à côté des politiques actives d'emploi, des mesures visant à développer de manière permanente, la qualification de la main d'œuvre, à la fois grâce à la formation initiale et à la formation continue.

**b) l'investissement dans les déterminants structurels de la croissance, éducation, formation continue, recherche**

Un des atouts considérables des pays nordiques dans la compétition internationale vient du cercle vertueux qui a été engagé entre, d'une part, l'investissement consenti en matière de qualification de la main d'œuvre, qui se traduit par la possibilité pour les salariés d'occuper des postes qualifiés (soit des gains en termes de salaires mais également de revenus pour les caisses de l'Etat) et d'accompagner les évolutions du tissu productif danois vers des spécialisations plus pointues et des produits à forte valeur ajoutée. On voit les manifestations d'une telle stratégie à la fois dans la qualification de la main d'œuvre âgée de 25 à 64 ans, mais aussi dans le soin mis à éviter les sorties précoces du système de formation initiale, les transitions aménagées entre monde scolaire et monde de l'entreprise et les efforts consentis en matière de formation continue et de recherche. Dans les trois cas, on peut parler d'une stratégie d'investissement social, le Danemark, comme les autres pays nordiques, ayant à la fois adapté son organisation administrative et territoriale et développé une stratégie d'efficacité de la dépense publique.

<b>%</b>	<b>Pourcentage des personnes de 24 à 65 ans ayant atteint un niveau de second cycle de l'enseignement secondaire</b>
<b>Suède</b>	<b>82</b>
<b>Danemark</b>	<b>80</b>
<b>Finlande</b>	<b>75</b>
<b>France</b>	<b>65</b>

Le Danemark est le pays de l'OCDE qui consacre la partie la plus importante de ses fonds publics à l'éducation avec 8,5% de son PIB (France : 5,8%), et fournit des conditions d'accueil confortables : 10,8 élèves par enseignant en moyenne dans l'enseignement primaire contre 19,4 en France.

## Jeunes ayant quitté prématurément l'école (18 à 24 ans)

	% de la population du même âge 2002
France	13.7
Finlande	8.3
Suède	9
Danemark	10

Quant à la formation professionnelle, c'est une responsabilité publique, sur le plan de l'organisation, des dépenses et des aides financières, les partenaires sociaux sont fortement impliqués dans l'identification des besoins, et dans le choix du contenu des formations et la formation tout au long de la vie est un principe, toute personne doit pouvoir en bénéficier à tout moment de sa carrière

La formation professionnelle au Danemark comprend deux types de programmes : les programmes dits de formation du marché du travail (AMU) qui relèvent des services de l'emploi et sont administrés par les partenaires sociaux, et les programmes dit de formation professionnelles, qui relèvent du ministère de l'Education et sont caractérisés par leur organisation souple en modules, ce qui permet de les adapter aux besoins individuels. . Les actions relevant de ces deux types de programmes sont proposées par les centres de formation professionnelle (relevant du ministère du travail) aussi bien que par les établissements relevant de l'éducation nationale (universités, écoles techniques et commerciales par exemple). Les formations des deux systèmes s'adressent aussi bien aux chômeurs qu'aux actifs. Elles sont sanctionnées par des titres ou diplômes formellement reconnus par les partenaires sociaux et considérés comme des diplômes nationaux.

Les partenaires sociaux interviennent sur l'identification des besoins de formation, et pour développer et décider du contenu des formations des stagiaires et des enseignants. Il existe des conseils spécifiques par secteur d'activité ou par métiers. Les partenaires sociaux ont ainsi créé 53 comités de formation continue dans des secteurs spécifiques, qui préparent des programmes de formation dans un secteur donné et adressent des recommandations au Conseil de l'éducation.

Les formations offrent un large éventail de cours qui sont soit des cours définis au niveau national, d'une durée de 1 à 6 semaines et qui permettent d'obtenir une qualification professionnelle, soit des parcours d'études cohérents visant les personnes employées aussi

bien que les chômeurs, soit des cours conçus spécialement pour satisfaire aux besoins des entreprises.

Outre son aspect participatif, le système se caractérise comme on l'a dit par l'importance des moyens, avec des dépenses publiques d'éducation et de formation les plus élevées de tous les pays de l'OCDE. Ce effort financier s'accompagne de facilités octroyées aux salariés et chômeurs pour améliorer leur formation dans un cadre volontaire, et explique aussi les performances danoises : plus que les facilités de licenciement, les entreprises apprécient de disposer d'un réservoir de main d'œuvre qualifiée.

## Formation permanente

	Participation dans les 4 dernières semaines à une formation (en % de la population au travail)
France	7.6
Finlande	24.8
Suède	34.7
Danemark	27.6

### Conclusion

Dans la réévaluation de sa Stratégie européenne pour l'emploi, l'OCDE indique qu'il existe bien deux voies pour permettre aux pays européens de s'adapter aux nouveaux défis auxquels ils sont confrontés. Le modèle nordique, et plus particulièrement le Danemark, et le modèle libéral constitueraient deux voies de sortie de crise ou de réforme possible. Il importe donc de comprendre sur quoi repose en fin de compte, la performance danoise et quels sont les facteurs on doit particulièrement l'imputer : est-ce, comme l'ont indiqué plusieurs observateurs désireux de réformer le marché du travail français, le caractère libéral et flexible de son marché du travail qui expliquerait les performances danoises ? On peut en douter dans la mesure où cette flexibilité existe depuis fort longtemps et qu'elle ne semble pas avoir empêché le Danemark de connaître une très grave crise dans les années 90. Mais on peut en dire autant du dispositif phare de flexisécurité, et de ses deux piliers : l'indemnisation généreuse du chômage et le développement de politiques actives. Ces deux derniers éléments ont pourtant fait l'objet de réformes et de réajustements ces dernières années : l'indemnisation

généreuse du chômage constitue à l'évidence un élément central de sécurisation des trajectoires et des parcours des travailleurs qui peuvent, comme le soulignent de nombreux travaux danois, expliquer la prise de risque et la forte mobilité des salariés danois. La performance danoise est-elle au contraire due aux efforts permanents, consentis depuis des décennies, en matière de formation du capital humain, qu'il s'agisse de formation initiale ou de formation permanente. On serait également tenté de le croire. Mais ces éléments étaient également présents en 1990.

On peut douter qu'un modèle permette de mesurer la contribution de toutes les variables que nous avons considérées (et de leurs variations) à la performance danoise. Comme le remarquaient T. Bredgaard, F. Larsen et PK Madsen, dans *The flexible danish labor market : a review*<sup>18</sup>, après avoir rappelé que les résultats danois sont dus particulièrement à la conjonction de la flexibilité sur le marché du travail, de la politique active d'emploi qui comporte des droits et des devoirs en matière d'éducation et de placement, et d'une indemnisation du chômage généreuse, à quoi il faut ajouter le haut niveau de qualification de la main d'œuvre et la coopération tripartite basée sur un consensus politique et social, le succès du marché du travail danois n'est pas dû exclusivement au modèle de flexicurité : il est dû aussi à la politique macroéconomique et aux évolutions du cycle mondial, ainsi qu'au développement de la négociation collective et du contrôle de la formation des salaires. L'équilibre atteint ne pourra être conservé que si un choix clair est fait, selon les auteurs, contre une perspective à courte vue de « making work pay » et en faveur d'une stratégie visant à améliorer sans relâche les compétences des travailleurs et des chômeurs. C'est tout l'enjeu de la persistance d'un modèle social-démocrate réellement différent des autres et non soluble dans le modèle libéral.

---

<sup>18</sup> T. Bredgaard, F. Larsen ET PK Madsen, *The flexible danish labor market : a review*<sup>3</sup>, Carma research paper, Carma, 2005