

# Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale

---

## POLITIQUES ET INSTITUTIONS DANOISES D'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Michèle MANSUY

### LES *PAPIERS* DU CERC

**N° 2005 - 02**

Décembre 2005

---

CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE

113, rue de Grenelle 75007 – Paris

Tél : 01 53 85 15 00 – Fax : 01 53 85 15 21

[cerc@cerc.gouv.fr](mailto:cerc@cerc.gouv.fr) - [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr)

# **POLITIQUES ET INSTITUTIONS DANOISES D'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI**

**Michèle MANSUY\***

Ce document de travail n'engage que son auteur. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

(\*) Michèle Mansuy est rapporteure au CERC, Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, [michele.mansuy@cerc.gouv.fr](mailto:michele.mansuy@cerc.gouv.fr)

## RÉSUMÉ

Le Danemark figure parmi les pays où le chômage a connu un repli significatif au cours des dix dernières années. Ce repli coïncide avec un changement d'orientation marqué de la politique de l'emploi.

Une législation du travail peu contraignante, conjuguée à une sécurité de revenu élevée et à une politique active d'aide au retour à l'emploi, constituent la base du système dit de *flexécrité* danois.

L'indemnisation du chômage est relativement généreuse au Danemark, mais elle est versée sous condition de recherche active d'un emploi, et d'acceptation de tout emploi subventionné ou de toute formation proposés par le service public de l'emploi. La garantie de ressources versée par les communes aux demandeurs d'emploi qui ne bénéficient pas de la prestation d'assurance est, elle aussi, soumise aux mêmes conditions.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi est actuellement dispensé par deux réseaux séparés placés sous le contrôle de l'autorité nationale du marché du travail ; les agences locales de l'emploi pour les bénéficiaires de l'assurance et les services emploi communaux pour les bénéficiaires de la garantie de ressources. Ces deux réseaux seront fusionnés en 2007.

Le pilotage de la politique de l'emploi est assuré par des conseils tripartites, à l'échelon national et à l'échelon régional. Les mesures de politique active de l'emploi sont réajustées régulièrement, en fonction des résultats des nombreux travaux d'évaluation.

**Mots-clés** : Politiques d'emploi, retour à l'emploi, assurance chômage, agence de l'emploi, garantie de ressources, évaluation, institutions, acteurs.

**Classification JEL** : E24, H55, I38, J23, J65, J68.

## INTRODUCTION

Chargé par le Premier ministre d'un rapport sur l'aide au retour à l'emploi en France, le CERC ne s'est pas limité à l'analyse des dispositifs français, il a jugé éclairant d'étudier certaines expériences étrangères. C'est ainsi que plusieurs rapporteurs ont réalisé des missions d'étude dans cinq pays : le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne. Ce document présente l'architecture du système danois de traitement du chômage et analyse ses modalités de fonctionnement.

La mission d'étude au Danemark s'est déroulée du 13 au 16 juin 2005<sup>1</sup>. Elle a été organisée par les services de l'ambassade de France. Nous avons rencontré plusieurs responsables des organismes participant au service public de l'emploi, notamment l'AMS (l'Autorité du marché du travail) et l'AF (Agence de l'Emploi), ainsi que des représentants du gouvernement local (KL). Nous avons également rencontré des membres de la direction du Travail du ministère de l'emploi (DL), des membres de la confédération syndicale danoise, LO, et de la confédération des employeurs danois, DA, des chercheurs de l'Institut danois de recherche sociale.

Nous avons visité deux sites d'accueil des demandeurs d'emploi à Copenhague, l'agence locale de l'emploi AF et le service emploi de la commune de Copenhague. A cette occasion, nous avons échangé avec les conseillers chargés du suivi des demandeurs d'emploi sur leurs pratiques professionnelles.

Ce document s'est fondé sur l'étude de terrain et en particulier les échanges avec les agents du service public de l'emploi. Il s'appuie également sur des documents et rapports publiés par l'AMS et DL, ainsi que sur les travaux d'évaluation conduits par plusieurs équipes de recherche.

Dans son rapport *Aider au retour à l'emploi*, le CERC compare les principaux aspects du système français avec ceux des cinq pays étudiés. Les systèmes d'aide au retour à l'emploi dans les cinq pays sélectionnés font également l'objet d'une présentation synthétique en annexe de ce rapport. Le présent document étudie plus en détail la politique active de l'emploi conduite au Danemark et les modes d'indemnisation du chômage.

Le Danemark est souvent pris en exemple d'une synthèse réussie entre un marché de l'emploi flexible et une sécurité effective des trajectoires professionnelles individuelles. Il suscite beaucoup d'intérêt dans d'autres pays européens, notamment en France (par exemple : Méhaignerie, 2004).

Ce document présente quatre parties. En premier lieu, il expose la situation de l'emploi et du chômage au Danemark et son évolution récente.

Il décrit ensuite les institutions danoises actrices du retour à l'emploi. Elles donnent une place importante à l'initiative régionale et locale, mais l'ensemble du système est piloté par l'autorité nationale du marché du travail. Les partenaires sociaux sont partie prenante de la définition des objectifs de la politique de l'emploi, à chaque niveau géographique.

La troisième partie du document est consacrée aux revenus de remplacement. Les indemnités d'assurance comme la garantie de ressources sont assez généreuses, mais leur versement est un droit pour les demandeurs d'emploi, mais implique aussi des devoirs : accepter tout emploi convenable, tout emploi subventionné ou toute formation proposée par le service public de l'emploi. En cas de non-respect, les sanctions sont graduées.

---

<sup>1</sup> Elle a été effectuée par l'auteur, accompagnée de Pierre Boisard et a été organisée par Monika Biese, Alain Lefebvre, conseiller pour les affaires sociales et la santé des ambassades de France au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, tous deux basés à Stockholm, ainsi que par la mission économique de l'Ambassade de France au Danemark, dirigée par Claude Warnet. Le CERC les remercie de leur appui. Il remercie aussi toutes les personnes rencontrées au Danemark, dont on trouvera la liste complète à la fin de ce rapport.

Les modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi au Danemark et les prestations qui leur sont proposées, parmi lesquelles la formation occupe une place importante, font l'objet de la dernière partie.

En conclusion, le système danois est comparé au système français.

## **1. LA SITUATION DE L'EMPLOI ET DU CHÔMAGE AU DANEMARK**

### ***1.1. Le contexte danois***

Le Danemark est un petit pays, plus riche que la moyenne européenne. Son économie est dominée par les petites entreprises. L'emploi y est flexible et la mobilité professionnelle élevée. Les relations sociales y sont marquées par la recherche de compromis. Pour être bien positionné dans la concurrence internationale, le Danemark investit beaucoup dans la formation initiale et continue, cette dernière est largement financée sur fonds publics et relativement peu par les entreprises.

Le Danemark est un petit pays (5 400 000 habitants en 2004). Le PIB par tête y dépasse de 13 % la moyenne de l'Europe des 15. En moyenne annuelle, entre 2000 et 2004, le taux de croissance du PIB s'établit à 1 %.

La part de l'emploi public y est très élevée (de 30 à 33 % de l'ensemble dans les années récentes (Barbier, 2005).

Comme les autres pays scandinaves, le Danemark a une culture forte du dialogue social.

Pourtant, le marché du travail y est peu réglementé par la loi : le licenciement est libre depuis les premiers accords de 1899, et les préavis sont très courts, surtout pour les cols bleus (Lefebvre, 2005).

Les pratiques de gestion des ressources humaines des entreprises sont régulées par la négociation collective (les conventions collectives couvrent 75 % des salariés). Ainsi, les effets d'aubaine dans le cadre des programmes d'activation sont limités par les syndicats. Dans ce cadre, l'employeur reçoit bien une subvention, mais il ne peut pas payer le demandeur d'emploi bénéficiaire en dessous du salaire en vigueur dans la branche.

En septembre 1899, les partenaires sociaux ont conclu un accord reconnaissant aux employeurs la liberté de gérer les entreprises et de licencier et aux syndicats la légitimité pour négocier les salaires et les conditions de travail, sans intervention de l'État. Depuis, le salaire, l'horaire de travail, la sécurité au travail et l'âge de la retraite sont fixés par la négociation et non par la loi.

La principale organisation d'employeurs, DA (50 % des entreprises) et la principale organisation syndicale LO, sont très représentatives. Le Danemark compte d'autres organisations syndicales centrales, la fédération des organisations de salariés et de fonctionnaires (FTF), qui s'adresse surtout aux fonctionnaires et aux salariés de qualification moyenne, et la confédération des associations professionnelles (AC) qui regroupe des cadres. Plus de 80 % des Danois sont syndiqués et les syndicats se financent exclusivement sur leurs cotisations.

L'emploi au Danemark est sensiblement plus instable qu'en France : entre octobre 2000 et octobre 2001, 17 % des danois occupant un emploi en avaient changé l'année suivante, contre moins de 10 % des français dans la même situation initiale (CERC, 2005, source ECHP).

Cependant, malgré leur faible ancienneté moyenne dans leur entreprise, les Danois sont nombreux à s'estimer en emploi de bonne qualité et en sécurité (aux premier et deuxième rangs des pays de l'OCDE sur ces critères, selon Auer, 2003)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Le classement du sentiment de sécurité de l'emploi selon les pays, réalisé par le CERC (2005), prenant en compte en particulier la durée du contrat de travail, est moins favorable au Danemark, qui est alors dépassé par l'Irlande, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande. Le Danemark se classe néanmoins encore devant la France.

La société danoise investit fortement sur la formation initiale et continue. Les dépenses publiques (d'éducation) y sont les plus élevées d'Europe (8,5 % du PIB, contre 5,7 % en France, source Eurostat ; Andren et Schmidt, 2005), juste devant la Suède. Les partenaires sociaux contribuent à identifier les priorités en matière de formation professionnelle, ils interviennent aussi sur la définition des cursus de formation et leur contrôle de qualité.

La formation professionnelle initiale par alternance occupe une place très importante (environ 45 % d'une classe d'âge passe par l'apprentissage, Jorgensen, 2005).

La formation des adultes est également très développée. En effet, huit Danois de 25 à 64 ans sur dix ont suivi une forme de formation, formelle ou informelle en 2003, contre cinq sur dix en France (Kailis et Pilos, 2005). La fréquence de formation des adultes au Danemark est dans la fourchette haute pour les pays de l'Union, de même qu'en Autriche, en Finlande et en Suède.

En particulier, les programmes de formation professionnelle pour adultes (AMU) destinés aux salariés comme aux chômeurs, ont été revus récemment dans le sens d'une plus grande modularité, pour concilier des objectifs de court terme -adaptation rapide à des emplois- et de long terme -élever le niveau général de qualification- (Shapiro, 2004).

Le niveau d'éducation de la population danoise est d'ailleurs sensiblement plus élevé que la moyenne européenne. Avec 82 % des 25-64 ans ayant atteint, en 2003, le niveau CITE<sup>3</sup> III (second cycle de l'enseignement secondaire, général ou professionnel) contre 65 % en France ; et 90 % des jeunes de 18 à 24 ans (contre 86 % en France) de ce même niveau, le Danemark se situe dans le peloton de tête de l'Europe des quinze, avec l'Allemagne et la Suède.

En 1989, Garonna et Ryan avaient proposé une typologie des modes d'intégration des jeunes sur le marché du travail en trois modalités. La première modalité, l'« intégration réglementée », se situe dans le cadre d'économies segmentées par profession, avec un système d'apprentissage très développé, où les jeunes acquièrent rapidement un statut analogue aux actifs adultes. Dans la deuxième modalité, l'« exclusion sélective », placée dans le cadre d'économies à marchés internes dominants, les jeunes sont placés en fin de la file d'attente d'accès aux emplois, et fortement désavantagés par rapport aux adultes expérimentés. La troisième modalité, la « régulation concurrentielle », présente un cadre où jeunes actifs et adultes plus expérimentés sont en concurrence généralisée pour l'accès aux emplois, la position plus ou moins favorable des deux groupes étant liée à leurs compétences et à leur mode de rémunération.

La transition de l'école à l'emploi au Danemark, comme dans les pays germanophones, se place plutôt du côté du modèle de l'intégration réglementée, contrairement à la France, qui s'approcherait partiellement des deux autres modèles.

La transition de l'éducation à l'emploi y est plutôt vécue comme une période d'adaptation transitoire, alors qu'en France elle est qualifiée de processus long et difficile. De manière analogue, le chômage au Danemark est vu, la plupart du temps, comme un épisode passager, dont les aléas en termes de revenus sont largement assurés par la collectivité.

## ***1.2. L'emploi au Danemark***

En 2004, le Danemark compte 155 000 chômeurs au sens du BIT. Le taux de chômage danois se situe à un niveau sensiblement inférieur à la moyenne européenne. Il est de 5,3 % en 2004 et de 7,8 % pour les moins de 25 ans.

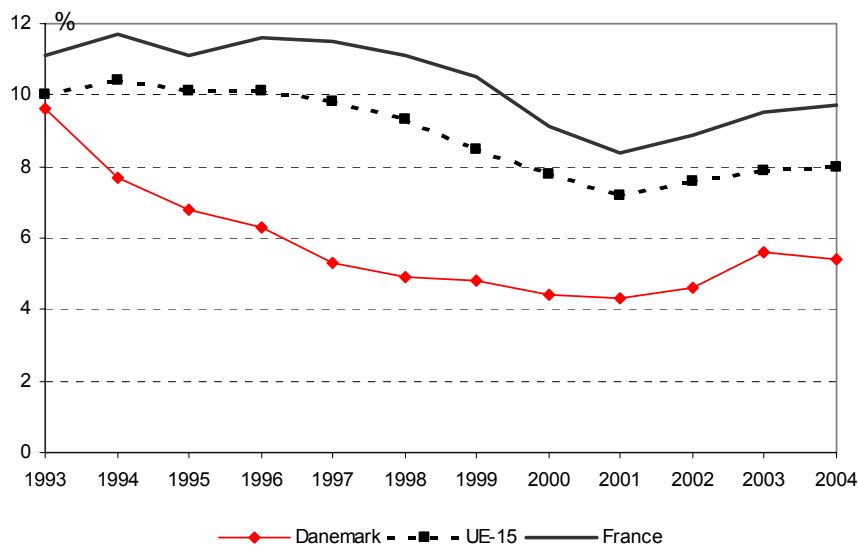
De plus, le chômage de longue durée occupe, dans l'ensemble du chômage, une part sensiblement moindre (23 %) qu'en France ou en moyenne européenne des 15 (42 %).

Le taux de chômage danois a significativement chuté depuis dix ans, passant de 9,6 % en 1993 en dessous de la barre des 5 % de 1998 à 2002, avec une légère remontée en 2003.

---

<sup>3</sup> Nomenclature internationale des niveaux d'éducation développée par l'UNESCO.

Graphique 1 – Évolution du taux de chômage



La baisse du chômage coïncide avec l'introduction, depuis 1994, d'une politique active de l'emploi de grande ampleur, ajustée au fil du temps en fonction des résultats obtenus (voir ci-après). Mais le dynamisme économique et la réduction du chômage des dix dernières années ne doivent pas tout au système de flexécurité.

La baisse du chômage depuis 1993 peut aussi être reliée à une croissance soutenue, tirée par la demande. On note en effet en 1994 une forte poussée simultanée de la demande interne et des exportations (plus de 6 % en termes réels), suivie d'une croissance soutenue de ces deux composantes de 1995 à 1998. De 1999 à 2002, en revanche, ce sont uniquement les exportations qui ont tiré la croissance (Madsen, 2005).

Le choc initial positif sur la croissance est corrélé à la politique fiscale expansive mise en place par les sociaux-démocrates en 1993, et à la baisse des taux d'intérêt, qui ont stimulé la reprise de la consommation privée puis de l'investissement. Parallèlement à la forte baisse du chômage depuis 1993, le taux de croissance du salaire nominal est resté quasi-stable, la courbe de Phillips<sup>4</sup> restant à peu près horizontale sur la période. La modération salariale pourrait donc avoir joué un rôle pour permettre de réduire le chômage en contenant l'inflation (Bredgaard, Larsen et Madsen, 2005).

En effet, depuis 1987, les partenaires sociaux danois ont signé une déclaration commune pour négocier les augmentations de salaires en dessous du niveau de croissance salariale internationale, pour améliorer la compétitivité des entreprises danoises. La négociation salariale a été de plus en plus décentralisée au niveau de l'entreprise, avec une prise en compte de la compétitivité individuelle de l'entreprise. Le conseil économique danois estimait, en 2002, qu'une croissance d'un point des salaires étrangers se traduisait par une croissance de 0,6 point des salaires danois.

Pour comparer les différentes situations nationales, le taux de chômage n'est toutefois pas l'indicateur le plus adapté. En effet, les pratiques d'indemnisation et la situation du marché de l'emploi peuvent conduire certains demandeurs d'emploi à ne pas se déclarer chômeurs. La politique d'activation intensive menée au Danemark conduit par ailleurs à réduire le nombre de chômeurs enregistrés comme tels. La proportion de personnes occupant un emploi parmi l'ensemble des personnes en âge de travailler (dite taux d'emploi) est moins tributaire des particularités institutionnelles et se prête donc mieux à la comparaison.

<sup>4</sup> Liant le taux de croissance du salaire nominal à l'évolution du taux de chômage.

Au Danemark, le taux d'emploi des 15 à 64 ans est parmi les plus élevés d'Europe. Il dépassait de plus de dix points, en 2004, la moyenne européenne et le taux français (76 %, contre 63 % en France et 65 % en moyenne européenne).

En effet, les femmes y sont très actives. Les jeunes, comme les plus de 55 ans, occupent nettement plus souvent un emploi qu'en moyenne européenne et l'écart avec la France, sur ces groupes d'âge, est encore plus net.

La fréquence de l'emploi étudiant et de l'apprentissage établit le taux d'emploi des jeunes à un niveau élevé, et entre 55 et 65 ans, six danois sur dix travaillent. L'âge moyen de départ à la retraite au Danemark est en effet de 62 ans et celui de perception de la pension de retraite est 65 ans.

L'existence de taux d'emploi élevés au Danemark, bien qu'une proportion importante de la population d'âge actif (de 25 à 30 % selon les années) y vive de transferts sociaux, souligne l'importance numérique des emplois subventionnés offerts dans le cadre de la politique active de l'emploi.

Toutefois, les immigrants et les personnes issues de l'immigration (278 000 personnes en âge de travailler en 2003, presque 8 % de l'ensemble, source AMS) ont un taux d'emploi sensiblement inférieur aux autres actifs (47 % en 2003) et sont beaucoup plus fréquemment touchés par le chômage (leur taux de chômage atteint 15 %).

Tableau 1 - Taux d'emploi des 15 à 64 ans au Danemark et en moyenne européenne en 2004

	Danemark	France	UE-15
Total	76	62,8	65
Hommes	79,9	68,8	72,9
Femmes	72	56,9	57,1
15-24 ans	61,3	29,5	40,7
25-54 ans	84	79,2	77,8
55-64 ans	61,6	37,1	41,8

Source : OCDE, 2005.

Le taux d'emploi élevé au Danemark n'est pas lié à une durée du travail par salarié plus faible. En effet, si la part des emplois à temps partiel au Danemark est plus élevée qu'en France, elle est égale à la moyenne de l'Europe des 15 (17,5 % contre 13,4 % en 2004, source OCDE). Le temps de travail annuel moyen est même un peu plus élevé au Danemark (1 450 heures en 2004, source OCDE) qu'en Allemagne ou en France (1 440 heures).

Pourtant, en dépit du niveau modéré de son taux de chômage, le Danemark consacre une part importante de sa richesse nationale aux politiques de l'emploi (selon EUROSTAT, 4,3 % de son PIB en 2003 contre 2,7 % pour la France, qui est pourtant davantage touchée par le chômage, et 2,3 % en moyenne de l'Europe des 15).

Qu'il soit exprimé en standard de pouvoir d'achat par tête<sup>5</sup> comme en proportion du PIB, c'est au Danemark que le niveau de dépenses de politique d'emploi est le plus élevé d'Europe. En SPA par personne, la dépense danoise représente près de cinq fois celle du Royaume-Uni (Mélis, 2005).

<sup>5</sup> Population de 15 à 64 ans.



Tableau 2 - **Dépenses de politique d'emploi au Danemark et en France**, en % du PIB en 2003

	Danemark	France
Politiques actives	1,7	1,0
<i>dont suivi et accompagnement</i>	0,2	0,2
<i>dont formation</i>	0,5	0,3
Politiques passives	2,5	1,7
<i>dont indemnités chômage</i>	1,9	1,6
<i>dont préretraites</i>	0,8	0,1
Total	4,3	2,7

Source : Eurostat, base de données PMT- politiques du marché du travail.

Le Danemark se distingue de la France par l'importance plus grande de la formation et des emplois aidés, mais aussi par le poids du régime de préretraites, qui concernent au Danemark les salariés jusqu'à 65 ans.

## 2. LES INSTITUTIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL AU DANEMARK

Le système actuel d'aide au retour à l'emploi, défini dans ses grandes lignes par les sociaux-démocrates après leur victoire électorale de 1993, est soutenu par les partenaires sociaux. Il n'a pas été remis en cause par l'alternance politique et l'arrivée au pouvoir de la coalition libérale-conservatrice depuis 2001.

Il se démarque de la politique de l'emploi antérieure par sa plus forte orientation active.

Des formations et des emplois aidés sont proposés aux chômeurs jugés éloignés de l'emploi, qui ont l'obligation de les accepter. La réforme de 1994 pose le principe des droits (un revenu de remplacement, un appui dans la recherche d'emploi) et des devoirs (être disponible pour les emplois et les formations proposés) du chômeur.

Les objectifs de la politique de l'emploi sont fixés conjointement par l'État et les partenaires sociaux. Cette politique d'activation, coûteuse pour les finances publiques, est ajustée en fonction des résultats des évaluations des différentes mesures.

Par exemple, la « rotation des emplois », système institué en 1994 et permettant de remplacer temporairement des salariés en formation ou en congé long par des demandeurs d'emploi, a été supprimée quand elle n'a plus résorbé le chômage.

Actuellement, les demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance et ceux percevant la garantie de ressources sont accompagnés par deux réseaux différents, dont le rapprochement est en cours, pour aboutir à un réseau d'accueil unique de 98 jobcentres en 2007.

### 2.1. Les principaux intervenants

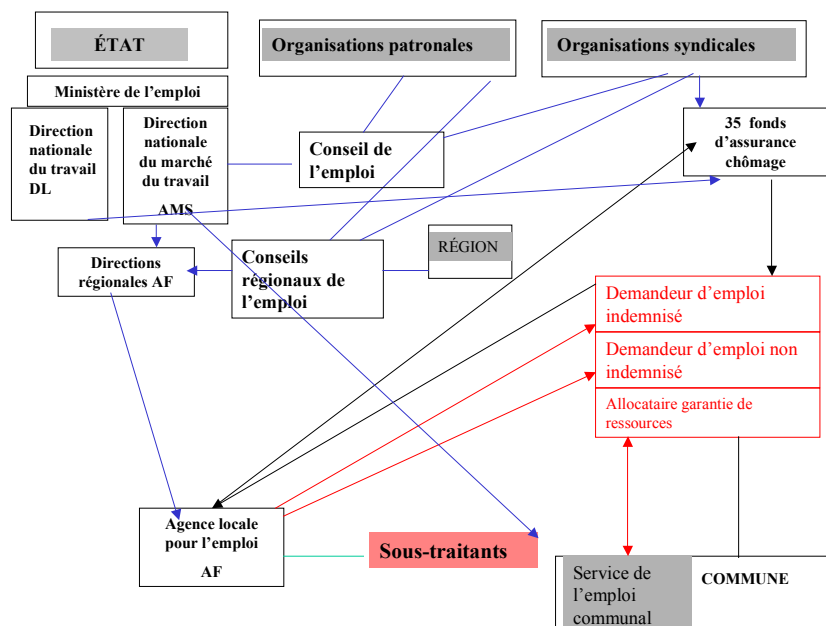
Le Danemark se distingue de la Suède par une réglementation de l'emploi assez libérale, mais aussi par une pratique plus ancienne de la décentralisation des politiques publiques. La fonction publique locale représente, en effet, 70 % des effectifs totaux de la fonction publique. La politique de l'emploi est d'ailleurs régionalisée depuis 1994.

Le SPE est managé par objectifs. **Les objectifs nationaux prioritaires sont de prévenir le chômage de longue durée et fournir aux entreprises, à court terme et à long terme, la main-d'œuvre dont elles ont besoin.**

Au niveau central, le conseil national de l'emploi, organisme tripartite, fixe des objectifs nationaux, des cibles prioritaires, qui donnent lieu à un contrat annuel avec l'agence de l'emploi.

Ce contrat alimente le planning au niveau régional, aussi lié aux objectifs régionaux fixés par les conseils régionaux de l'emploi, tripartites également.

Le suivi du contrat annuel est basé sur des statistiques mensuelles et des rapports semestriels produits par l'agence de l'emploi et le ministère du Travail.



### Au niveau national

La **direction du marché du travail** (AMS, 200 salariés) du ministère de l'Emploi **coordonne et contrôle l'ensemble des politiques actives du marché du travail**. Ses objectifs sont fixés par le **conseil de l'emploi, organisme tripartite**.

Elle assure le pilotage stratégique des activités des agences de l'emploi, mais aussi des services emploi des communes, pour tout ce qui concerne la politique active de l'emploi.

De son côté, la direction du travail (DL) du même ministère contrôle et anime les fonds d'assurances, organismes de droit privé liés aux syndicats.

Ses activités sont doubles. D'un côté, elle remplit des fonctions de contrôle et de supervision : contrôle de la gestion et de l'administration des fonds d'assurance chômage ; contrôle de la recherche d'emploi des chômeurs indemnisés, contrôles à la demande des membres des fonds (en particulier lutte contre le travail au noir). D'un autre côté, depuis 1998, elle offre aussi des services de conseil et d'appui aux fonds (services de soutien à la qualité de service des fonds, benchmarking).

### Au niveau régional (14 régions actuellement)

Les **conseils régionaux de l'emploi** (partenaires sociaux et exécutif régional) fixent les objectifs des agences régionales de l'emploi AF, en les adaptant à la situation du marché du travail dans la région.

Les directions régionales AF fournissent les données nécessaires à l'analyse en continu de la situation des marchés du travail régionaux et produisent des projections d'emploi et d'activité. Ces éléments appuient les choix d'orientation des conseils nationaux et régionaux de l'emploi.

### Au niveau local

L'agence de l'emploi est présente localement (65 bureaux locaux, et 2 100 salariés au total). Elle se charge du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi du régime d'assurance et les demandeurs non indemnisés, tandis que les 271 bureaux de l'emploi communaux assurent le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi relevant de la garantie de ressources.

Les agences AF assurent un service d'intermédiation et de placement utilisant largement les technologies Internet. Elles offrent des services d'orientation, d'information et de suivi personnalisé

aux demandeurs d'emploi, elles recueillent les offres d'emploi des entreprises et peuvent présélectionner des candidats pour leur compte.

En 2003, les agences AF ont reçu 225 000 offres d'emploi et visité 57 000 entreprises. 150 000 plans individuels pour l'emploi y ont été signés, et ils ont donné lieu à 640 000 entretiens avec des demandeurs d'emploi.

La réforme de 1994 semble avoir contribué à réduire les goulets d'étranglement sur le marché du travail. La prise en compte des spécificités régionales et le resserrement du lien entre l'agence AF et les entreprises locales a permis à l'agence d'améliorer sa fonction d'intermédiation entre demandeurs d'emploi et entreprises souhaitant recruter (Madsen, 2005).

Le système institutionnel actuel est en cours de réorganisation profonde : d'ici 2007, les 14 régions seront ramenées à quatre et les 271 communes actuelles à 98. **Les réseaux locaux de l'emploi sont appelés à fusionner** : les activités actuelles des agences AF et des bureaux de l'emploi municipaux seront regroupés en **98 jobcentre** proposant les mêmes prestations d'accompagnement aux demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'assurance et de la garantie de ressources. Les conseils locaux de l'emploi tripartites qui seront créés seront simplement consultatifs, et non plus décideurs comme les conseils régionaux actuels. Cette réforme a été vivement critiquée, dans un premier temps, par les partenaires sociaux, qui y perdront en influence formelle. Toutefois, le syndicat LO a rapidement trouvé des avantages à l'entrée des syndicats dans le système municipal et s'est d'ailleurs réorganisé en fonction du nouveau découpage des communes. La nouvelle organisation a de plus été validée par les électeurs lors de la consultation de février 2005 (élections au *Folketing*, parlement danois).

L'organisation choisie est le résultat d'un compromis : neuf jobcentre sur dix vont garder une organisation bicéphale, un sur dix sera une réelle fusion des services antérieurs, sous l'autorité des communes. Les partenaires sociaux étant au départ très critiques, cette concession a permis de réaliser la fusion.

## ***2.2. La sous-traitance des prestations d'accompagnement***

L'Agence de l'emploi AF n'a plus le monopole du placement depuis 1990.

Depuis 2003, le développement de la sous-traitance, élargie à l'ensemble des prestations de suivi, d'intermédiation et d'accompagnement, figure parmi les objectifs actuels du SPE.

Sous-traiter l'accompagnement de certains chômeurs à des prestataires externes spécialisés permet en effet d'obtenir un suivi plus adapté à certains demandeurs d'emploi. L'ouverture à la sous-traitance a été négociée avec les partenaires sociaux parce que les fonds d'assurance chômage, liés aux syndicats, figurent eux-mêmes parmi les prestataires potentiels.

En 2004, 34 % des chômeurs sont adressés à un opérateur externe, qui assure une partie ou l'ensemble des fonctions d'intermédiation (suivi, placement, offres d'activation). La même année, il y avait 180 prestataires externes. En 2005, on en dénombre 360 dont 222 entreprises privées, 59 organismes de formation et 44 fonds d'assurance-chômage.

Les appels d'offre sont régionaux et les règles de choix des prestataires sont fixées par les conseils régionaux de l'emploi.

Les premières observations ne font pas apparaître un meilleur rapport coût/performance pour les opérateurs externes, mais on manque encore de recul pour conclure. Certains chercheurs critiquent le manque de transparence du pilotage du système (Bredgaard, Larsen et Moller, 2005).

Une critique analogue avait été formulée antérieurement à propos du choix des prestations de formation à proposer aux demandeurs d'emploi, choix qui est opéré par les conseils régionaux de l'emploi pour les chômeurs bénéficiaires de l'assurance. Les syndicats auraient tendance à favoriser l'offre des centres de formation professionnelle administrés conjointement par l'état et les partenaires sociaux, les AMU. Pour les bénéficiaires de la garantie de ressources, les municipalités ont aussi été critiquées pour privilégier l'offre de leurs propres centres de formation (Holm, 2001).

### 3. LES REVENUS DE REMPLACEMENT

Les revenus de remplacement sont de deux formes : une prestation d'assurance et une prestation de garantie de ressources. Le versement des deux types de prestations est subordonné à la recherche active d'un emploi. La participation aux programmes d'activation (emplois subventionnés, formations) proposés par l'agence de l'emploi ou la commune est obligatoire. Le non-respect de ces obligations donne lieu à sanction.

#### 3.1. L'allocation d'assurance

Comparativement aux systèmes suédois ou norvégien, le système danois d'assurance chômage est complexe et cher. Il repose sur l'adhésion, volontaire, à un des 35 fonds d'assurance agréé par l'État mais il est en majeure partie financé sur fonds publics.

Son fonctionnement a été mis en place en 1907. La dernière grande réforme remonte à 1969. Elle pose le principe du financement par l'État à la marge : les cotisations des adhérents sont fixes, augmentées par des cotisations sociales non liées au niveau du chômage. Des transferts publics assurent l'équilibre financier.

Les prestations sont actuellement versées pour une durée maximale de quatre ans. En 1994, l'indemnisation pouvait durer jusqu'à sept ans, ce maximum a été ramené à quatre ans en 1999.

En juin 2005, sur un total de 142 800 chômeurs enregistrés, 115 200 bénéficiaient d'une prestation d'assurance à temps complet, 2 000 à temps partiel et 25 500 ne bénéficiaient pas d'assurance.

#### *Les fonds d'assurance*

L'assurance est volontaire. Pour être reconnu par l'État, un fonds doit avoir au moins 10 000 membres. La reconnaissance est un préalable au financement de l'indemnité par l'État. La création d'un nouveau fonds peut être refusée s'il en existe déjà un dans le domaine professionnel concerné. Il existe, en 2005, 32 fonds proposant une assurance chômage, la plupart proposant aussi une assurance pour la préretraite (voir encadré).

Ils ont 2,3 millions de membres (parmi lesquels 2,1 millions d'assurés contre le chômage). Trois fonds sont spécialisés dans les préretraites. La plupart des fonds sont liés aux syndicats et spécifiques à une profession. Dans ce cas, l'adhésion au syndicat n'est pas obligatoire, mais elle est effective à 97 %. Sept fonds sont généralistes et non liés aux syndicats (par exemple, le fonds chrétien). Il est possible de changer de fonds si l'on n'est pas satisfait du service rendu. Mais dans la réalité, les changements sont rares.

Pour adhérer, il faut avoir de 16 à 63 ans (ou 65 pour ceux qui sont nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1939), résider au Danemark, et remplir l'une des conditions suivantes :

- Travailler dans le domaine professionnel correspondant au fonds
- Avoir accompli un apprentissage de plus de 18 mois
- Être indépendant
- Être conjoint collaborateur d'un indépendant
- Être en cours de service militaire
- Avoir une fonction élective

Les frais de gestion des fonds sont exclusivement financés par les cotisations de membres. Les fonds fixent leur cotisation en fonction de ces frais, qui ont sensiblement baissé dans la période récente. Leur valeur moyenne de 2003 est un peu supérieure à 200 € annuels par adhérent. Selon le fonds, le prix de la cotisation peut varier de 1 à 3, mais les services rendus varient aussi. Certains fonds offrent en effet à leurs membres des conseils, de l'accompagnement et de la formation, en complément des prestations du service public de l'emploi.

Le degré de satisfaction des membres s'échelonne entre 65 et 92 % (source : DL). L'échelle des satisfactions ne recouvre pas celle des cotisations. Par exemple, le fonds dont les membres sont le moins satisfaits a un taux de cotisation 10 % inférieur à l'ensemble.

La direction du travail DL, qui contrôle l'activité des caisses, publie régulièrement leurs coûts de gestion.

### *Les prestations versées*

Les prestations sont financées par les cotisations des membres (environ 15 % du total), par une partie des cotisations sociales des salariés et indépendants payées avec l'impôt et par une taxe spécifique de 3 % sur la valeur ajoutée qui lui est affectée. L'équilibre financier du système d'assurance chômage, comme celui des préretraites, est assuré par des transferts de l'État.

Les conditions les plus importantes d'ouverture des prestations sont :

Être membre d'un fonds reconnu par l'État depuis au moins douze mois. Pour ceux qui ont suivi un apprentissage de plus de 18 mois, un mois après la fin de l'apprentissage suffit.

Pour la première demande, la personne doit avoir travaillé dans le champ professionnel concerné au moins 52 semaines dans les trois ans précédents, à temps plein (37 h hebdomadaires). Pour les salariés à temps partiel, la borne est de 34 semaines. Lorsqu'il s'agit d'une nouvelle demande, il faut avoir travaillé 26 semaines dans les trois dernières années, ou 17 pour les salariés à temps partiel.

Être enregistré comme demandeur d'emploi à l'agence AF et être disponible pour travailler.

La prestation peut durer jusqu'à quatre ans. Pendant les périodes d'activation éventuelles, une indemnité d'activation égale à l'indemnité chômage est versée. A partir de 60 ans, la durée d'indemnisation est limitée à 2 ans ½.

Le montant des prestations s'élève à 90 % du revenu du travail antérieur, il est plafonné à 1 905 € mensuels en 2005. Pour un revenu moyen, le taux de remplacement brut est d'environ 60 %. Le revenu de référence est celui du dernier trimestre d'emploi (ou des douze dernières semaines).

Pour les personnes à temps partiel, l'indemnité est plafonnée aux deux tiers de l'indemnité à temps plein. La possibilité d'être indemnisé à temps partiel n'est pas proposée par tous les fonds. Un taux spécial réduit à 82 % du plafond s'applique aux anciens apprentis qui n'ont pas travaillé de manière significative dans les douze semaines suivant la fin de leurs études. La même règle s'applique aux personnes indemnisées au titre du service militaire. Une personne travaillant à temps partiel peut recevoir des indemnités complémentaires pendant 52 semaines sur une période de 70. Le chômage partiel dû à des intempéries ou à un manque de matériel est lui aussi indemnisé.

La conjonction entre la faible protection de l'emploi et l'indemnisation généreuse du chômage est fortement appuyée par l'ensemble des partenaires sociaux, représentants patronaux et salariés.

On peut illustrer ce point en évoquant la proposition en 2004, par le ministère de l'Emploi, d'allonger la durée d'emploi nécessaire pour être éligible à l'assurance chômage. Cette proposition a rencontré la résistance des syndicats, notamment dans le secteur de la construction, qui ont réclamé, en compensation, un allongement des préavis de licenciement. Le patronat a alors soutenu les syndicats dans leur opposition à la mesure proposée. Le ministère de l'Emploi a du retirer sa proposition (Madsen, 2005).

Le plafond relativement modeste (1 905 €) a conduit certains fonds à proposer depuis 2003, conjointement avec des compagnies d'assurances, des systèmes d'assurance complémentaire (Observatoire Européen de l'Emploi, 2003). Cette pratique donne lieu à controverse entre les différents syndicats.

### **Les prestations de préretraite des fonds d'assurance chômage**

Pour bénéficier de la préretraite, il faut avoir de 60 à 65 ans, résider dans un pays de l'espace européen, avoir été membre d'un fonds d'assurance pendant 25 ans dans les 30 dernières années et avoir versé une cotisation spécifique pendant cette période, et remplir les conditions requises à l'indemnisation par l'assurance chômage.

Ceux qui ont atteint l'âge de 55 ans et toujours cotisé pour la préretraite et ont l'âge requis pour en bénéficier à 60 ans ont leur allocation chômage prolongée jusque-là.

Le montant de la prestation est égal à celui de l'indemnité d'assurance chômage, mais plafonné à 91 % du maximum de celle-ci. Ceux qui choisissent de différer leur départ en préretraite de deux ans peuvent percevoir jusqu'à 100 % du plafond de l'assurance chômage, ceux qui le diffèrent de trois ans perçoivent une prime spéciale.

Contrairement à celles de l'assurance-chômage, en raison du vieillissement de la population, les cotisations de préretraite ont doublé pour les adhérents à partir de juillet 1999. L'âge du bénéfice de la préretraite est passé de 55 à 60 ans, il va être élevé à 62 ans (et probablement 65 par la suite). Ceux qui ont atteint l'âge de 55 ans et toujours cotisé pour la préretraite et ont l'âge requis pour en bénéficier à 60 ans ont leur allocation chômage prolongée jusque-là.

### **3.2. La garantie de ressources**

Elle est versée sous condition de ressources et sous forme différentielle. Son montant est fonction des charges de famille et de l'âge du bénéficiaire. Pour une personne ayant des enfants à charge, son montant est de 80 % du plafond de l'allocation d'assurance pour une personne sans enfants à charge, elle est de 60 % de ce plafond si elle a plus de 25 ans<sup>6</sup>, 40 % à moins de 25 ans.

Son montant est identique partout, mais elle est financée sur les ressources fiscales des communes.

Le nombre total de bénéficiaires de la garantie de ressources en juin 2005 est de 96 000 personnes (source : statistique Danemark)<sup>7</sup>.

Depuis 2003, les personnes arrivées au Danemark d'un autre pays que ceux de l'Union Européenne ou des pays nordiques ne perçoivent plus la garantie de ressources, mais seulement une aide de départ, *starhjaelp* limitée à six mois et d'un montant moins élevé (environ 760 € mensuels pour un célibataire de plus de 25 ans sans enfants à charge). Il semble que l'effet incitatif au retour à l'emploi de cette mesure ait été faible ((Bredgard, Larsen et Madsen, 2005).

### **3.3. Les obligations des demandeurs d'emploi et les sanctions**

Le demandeur d'emploi (assuré ou bénéficiaire de la garantie de ressource au titre de la recherche d'emploi) a le droit et le devoir d'accepter un emploi dit convenable<sup>8</sup>, une offre de formation ou un emploi aidé qui lui sont offerts par les services de l'emploi. En cas de refus, ou d'absence à une convocation par le SPE, les sanctions sont graduelles.

Le contrôle de la recherche d'emploi s'est progressivement durci depuis la première définition de l'emploi dit convenable en 1989.

Depuis 2003, le chômeur a le droit et le devoir d'accepter un emploi convenable<sup>9</sup>, avec un salaire en rapport avec sa qualification, dès le premier jour de chômage. Cette obligation vaut aussi pendant les prestations d'activation, à l'exception des formations qualifiantes.

<sup>6</sup> Ce montant est supérieur au RMI français, mais il inclut l'allocation de logement.

<sup>7</sup> Une partie seulement est considérée apte à la recherche d'emploi.

<sup>8</sup> Avec un salaire en rapport avec sa qualification, jusqu'à deux heures de transport de son domicile.

<sup>9</sup> Initialement, le chômeur devait accepter un emploi dit approprié (correspondant à sa qualification) au début, avec des sanctions très faibles, puis un emploi convenable (correspondant au niveau de salaire associé à sa qualification), avec des sanctions dures à la clé, pendant la période d'activation. Depuis 2003, le chômeur est tenu d'accepter tout travail qu'il est capable d'accomplir ou pour lequel il peut être formé rapidement. Mais l'Agence de l'emploi, qui apprécie ce critère, s'efforce de trouver, pour tout emploi vacant, la personne dont les compétences sont les plus adaptées au poste.

Les règles de mobilité géographique ont été étendues à quatre heures de trajet quotidien depuis le domicile.

Concrètement, le service de placement ou la municipalité testent la disponibilité du demandeur d'emploi en lui proposant des offres précises auxquelles il doit faire acte de candidature.

La première sanction, pour refus ou abandon d'emploi ou d'offre d'activation, est de cinq semaines de suspension (des allocations en totalité ou du tiers de l'aide).

Au deuxième « écart », il faut 300 heures de travail régulier au cours de 10 semaines pour renouveler les droits.

Être sanctionné dans un des deux systèmes a des influences sur les deux.

#### **4. LES MODALITÉS DE L'ACCOMPAGNEMENT**

Le Danemark, on l'a vu précédemment, consacre des moyens très importants à la politique active de l'emploi. Les dépenses de formation des demandeurs d'emploi représentaient, à elles seules, 0,5 % du PIB en 2003.

De 1975 à 1993, le Danemark a connu une période de chômage élevé. Pour lutter contre le chômage, des mesures d'aide à l'emploi ont été créées et un système de préretraites a été mis en place.

La réforme du marché du travail de 1994 a mis en place une politique plus active de l'emploi, l'indemnisation s'accompagnant d'offres de mesures d'activation : formations, stages en entreprises, emplois subventionnés du secteur public ou privé.

De plus, la réforme a décentralisé la politique de l'emploi et créé les conseils régionaux de l'emploi. Des plans d'action individuels sont conclus avec les demandeurs d'emploi dès cette date, et le principe des droits et des devoirs des chômeurs est posé. Au bout de deux années d'indemnisation, le demandeur d'emploi doit accepter toute offre de formation, de stage ou d'emploi subventionné qui lui est proposée.

Depuis 1994, la politique de l'emploi a été sans cesse réajustée (voir annexe).

En 2002, le gouvernement s'est trouvé devant trois options possibles pour réduire le déficit public : augmenter les impôts, réduire le coût des services publics, enfin élargir encore la population active occupée.

Le plan « plus de personnes en emploi » de 2002 a choisi en priorité la troisième voie. L'objectif fixé est d'augmenter encore la population active et l'emploi (+ 60 000 actifs à horizon 2010) : 25 000 immigrants de plus en emploi, 7 500 travailleurs plus âgés, 2 000 personnes en congé maladie, 5000 personnes sortant un an plus tôt de formation initiale. Il met encore plus l'accent sur la recherche d'emploi, les contacts entre les demandeurs d'emploi et le SPE sont resserrés, les prestations d'accompagnement peuvent être plus précoces.

Afin de rendre le travail financièrement plus avantageux, les prestations de garantie de ressources sont plafonnées, et une activité réduite peut être cumulée aux allocations de chômage jusqu'à 20 à 30 % du revenu total.

Le plan prévoit aussi d'améliorer l'efficacité du service public de l'emploi, en rapprochant le système d'accompagnement des chômeurs assurés de celui des bénéficiaires de la garantie de ressources, en simplifiant les systèmes d'aides à l'emploi, et enfin en élargissant la possibilité de recours à des prestataires externes au SPE, qui ont désormais accès à toutes les fonctions d'aide au retour à l'emploi. La plate-forme 2005, qui réactualise le plan de 2002, préconise une meilleure intégration des immigrants, et un accompagnement prioritaire des non qualifiés et des plus de 50 ans.

#### **4.1. Deux systèmes de suivi des chômeurs appelés à fusionner**

Tout demandeur d'emploi indemnisé par le régime d'assurance, bénéficiaire de la garantie de ressources ou ne bénéficiant ni de l'un ni de l'autre, peut s'adresser à l'agence AF pour y consulter des offres d'emploi, des outils d'orientation professionnelle et des bases de données sur la formation. Ces services sont accessibles sur des bornes Internet à l'Agence ou consultables à distance (Ecotec, 2004, pour l'observatoire européen de l'emploi). Des réunions d'information thématiques sont également proposées à tous.

Les demandeurs d'emploi sont enregistrés dès le premier jour de chômage à l'agence AF. Lorsqu'ils sont assurés, cette information est communiquée aux fonds d'assurance pour déclencher l'indemnisation. Dans les quatre premières semaines de chômage, le CV du chômeur doit être entré dans la banque de données *Jobnet* (offres et demandes d'emplois consultables sur Internet).

Selon qu'ils sont indemnisés au titre de l'assurance ou de la garantie de ressources, les mesures spécifiques qui leur sont destinées et leur suivi relèvent de deux circuits différents. Les chômeurs bénéficiant de l'allocation d'assurance sont suivis par l'agence de l'emploi AF, ceux qui bénéficient de la garantie de ressources par les services de l'emploi municipaux. Les activités des deux circuits sont placées sous l'autorité de l'AMS (autorité nationale du marché du travail).

Lors de l'entretien initial, le chômeur est orienté vers un niveau de service (classement de 1 à 5 selon la distance estimée au marché de l'emploi). Des initiatives spécifiques sont prises pour des groupes désavantagés : les plus de 50 ans, les « nouveaux Danois », les non-qualifiés.

Les entretiens d'actualisation sont ensuite trimestriels.

Avant l'entretien initial, le chômeur reçoit une brochure explicative lui permettant de le préparer. De son côté, le conseiller dispose du CV du chômeur, de l'historique de ses périodes d'indemnisation, de garantie de ressources et d'activation. Un guide de dialogue lui est également fourni. Il explore les cinq thèmes à aborder dans l'entretien : les perspectives d'emploi du chômeur, ses qualifications, ses compétences, son état de santé, l'économie locale.

#### **4.2. L'orientation précoce vers un niveau de service adapté**

Depuis la réforme de 2002, le principe antérieur, qui consistait à proposer des mesures d'activation après une certaine durée de chômage (deux ans, puis un an) a été abandonné. Une procédure de suivi personnalisé a été mise en place. Les besoins du demandeur sont évalués lors de l'entretien initial qui débouche sur un plan d'action. Des prestations plus soutenues sont alors offertes à ceux dont l'employabilité est présumée plus réduite : des emplois aidés dans le secteur public ou privé, des stages ou des formations.

Dans les deux réseaux, à la première visite, les demandeurs sont reçus pour une séance d'information collective, où on les renseigne sur leurs droits et leurs devoirs (ils doivent être disponibles 32 heures par semaine et rechercher un emploi), sur les moyens de recherche d'emploi et on leur indique comment porter plainte contre le service de l'emploi en cas d'abus<sup>10</sup>.

A la suite de l'entretien professionnel individuel, ils sont ensuite classés dans une catégorie parmi cinq possibles.

Dans les trois premières catégories, les personnes ont seulement des problèmes d'emploi :

*Catégorie 1* : les demandeurs d'emploi les plus faciles à placer, qu'on encourage à reprendre un emploi le plus vite possible. Ces demandeurs ne reçoivent pas de prestation spécifique.

---

<sup>10</sup> En réalité, les plaintes sont très rares, mais la loi danoise prévoit d'indiquer aux usagers comment se plaindre d'un service public.



*Catégorie 2* : les indécis, qui n'ont pas de projet professionnel précis : ils sont dirigés vers une formation ou un emploi « préparatoire » dans le cadre de l'activation.

*Catégorie 3* : ceux qui sont à la marge du marché du travail, parce que de très faible niveau d'éducation : on leur propose plutôt une formation.

Dans les catégories 4 et 5, les demandeurs d'emploi ont d'autres problèmes en parallèle, à régler par un accompagnement social approprié :

*Catégorie 4* : les demandeurs d'emploi ont aussi des difficultés sociales.

*Catégorie 5* : les demandeurs d'emploi ont aussi des problèmes de santé.

Un modèle statistique de profilage, qui estime la probabilité du chômeur d'être sorti du chômage dans les six mois suivant l'entretien, en fonction de son histoire professionnelle, de son profil et des perspectives du marché local, est utilisé pour appuyer le diagnostic du conseiller lors de l'entretien initial (Rosholm et Svarer, 2004). Il est inspiré de l'exemple néo-zélandais. Il s'agit d'un modèle de durée, anticipant le risque de rester au chômage dans les six mois qui suivent l'entretien. Le pouvoir de prédiction du modèle est de 66 %. Des outils enrichis d'aide à la décision sont actuellement en préparation.

Pour les chômeurs indemnisés au titre de l'assurance, l'orientation vers un niveau de service s'appuie en partie sur ce modèle statistique de profilage, complété par les éléments de l'entretien professionnel à l'agence de l'emploi.

Ce modèle a été introduit pour homogénéiser les pratiques d'orientation des conseillers. Dans la perspective de la mise en place du guichet unique, il pourrait contribuer à unifier l'accompagnement dans les deux filières, filière assurance de l'agence AF et filière garantie de ressources des communes. Pour l'instant, toutefois, l'outil statistique est très peu utilisé par les services communaux.

Dans les services communaux, le classement dans l'une des cinq catégories, lors du premier entretien, se fait actuellement par un conseiller chevronné, la plupart du temps sur la base du seul entretien professionnel.

#### **4.3. La formation reste la prestation d'accompagnement dominante**

Depuis 2003, les 32 formes d'activation ont été regroupées en trois familles : les activités d'orientation professionnelle et de formation, les stages et les emplois aidés.

Les mesures de formation et d'orientation professionnelle restent le mode d'activation le plus fréquent (52 % du total), surtout pour les demandeurs relevant de l'assurance, même si la proportion de chômeurs formés était supérieure dans la décennie précédente.

Cela reste cohérent avec le fort investissement public en éducation et formation du Danemark, pour les jeunes comme pour les adultes. La majeure partie de la formation reçue par les demandeurs d'emploi, qu'elle soit générale ou professionnelle, concerne aussi des programmes de formation offerts aux salariés. Les programmes de formation spécifiques ne représentent qu'un peu moins de 20 % des formations reçues par les chômeurs.

Tableau 3 - **Mesures d'activation au deuxième trimestre 2005 (arrondi à la centaine de bénéficiaires)**

Types de prestations	Régime d'assurance	Garantie de ressources	Total
Orientation, conseil	1 800	3 800	5 600
Formation spécifique	300	3 900	4 200
Formation générale ou professionnelle	17 000	1 000	18 100
Stage en entreprise	1 200	7 400	8 600
Emploi subventionné	13 900	3 000	16 900
Total	34 200	19 100	53 300

Source : AMS et Statistique Danemark.

Le tableau ci-dessus souligne que les formes de prestations proposées aux demandeurs d'emploi assurés et à ceux qui relèvent de la garantie de ressources sont assez différentes. Ces derniers

bénéficient davantage de stages et de prestations d'orientation professionnelle, moins souvent d'emplois subventionnés. Ils reçoivent près de quatre fois plus souvent des formations de base spécifiques aux demandeurs d'emploi que des formations générales ou professionnelles classiques.

L'intégration à l'emploi ordinaire est de 32 % après l'activation, 6 % des bénéficiaires retournant en formation (source : AMS).

Mais le débouché immédiat à l'issue de la mesure ne suffit pas à juger de l'efficacité de celle-ci. On peut en effet anticiper trois effets des mesures d'accompagnement proposées dans le cadre de la politique active de l'emploi :

- un effet de motivation : la recherche d'emploi s'accélère juste avant l'activation
- un effet de qualification : améliorer les compétences du demandeur d'emploi, par une formation ou une expérience d'emploi subventionné, accroît son employabilité
- un effet de rétention : la participation à un programme d'activation réduit l'intensité de la recherche d'emploi.

Le premier effet est favorable au retour à l'emploi à court terme, le second a un effet positif sur l'accès à l'emploi non subventionné, mais différé en raison de la durée de la mesure d'activation (troisième effet), qui joue en sens inverse des deux premiers. Il importe donc d'apprécier la résultante des trois effets. Enfin, le coût des différentes mesures est aussi à prendre en compte.

Au Danemark, les évaluations des programmes sont utilisées pour ajuster les politiques menées selon les résultats obtenus. Les méthodes utilisées se sont progressivement affinées.

Les évaluations macro-économiques concluent à une chute du taux de chômage structurel depuis 1994. Mais ces évaluations ne précisent pas si cette chute correspond à des effets incitatifs (effet de motivation), à l'augmentation générale du niveau de qualification, ou enfin à des effets de filtre et d'écramage, visant à favoriser en priorité le retour à l'emploi des plus employables (Holm, 2001).

Au niveau microéconomique, la plupart des études concernent l'effet des mesures sur l'emploi et les salaires, un petit nombre s'intéresse aux transitions sur le marché du travail.

Les premières études micro-économiques ont cherché à évaluer un effet propre fixe des mesures. Elles concluent à un effet positif marqué sur l'emploi des stages en entreprise, un effet positif un peu moins marqué pour la formation.

Toutefois, des évaluations sur données expérimentales trouvent des résultats différents : elles ne décèlent aucun effet favorable de la formation (Langager, 1996, document en danois cité par Holm, 2001).

Aucune des deux méthodes n'est à l'abri des critiques. Les études microéconomiques classiques, qui se basent sur une comparaison « avant/après » la mesure, peuvent conduire à mal estimer la sélection opérée à l'entrée en mesure. L'étude expérimentale portait sur un seul dispositif et des échantillons de petite taille, ce qui peut entacher sa fiabilité.

Des évaluations plus récentes montrent, pour les bénéficiaires de la garantie de ressources, un effet net favorable à la reprise d'emploi pour les stages en entreprise et les emplois aidés (Bolvig, Jensen et Rosholm, 2003). L'effet est d'autant plus marqué que l'activation est précoce.

Un effet de motivation, montrant l'accélération du retour à l'emploi avant le début de la période d'activation, a été détecté par plusieurs auteurs, dont récemment par Rosholm et Svarer (2004).

En ce qui concerne les bénéficiaires de l'assurance, Jespersen, Munch et Skipper (2004) utilisent des données administratives sur douze ans, pour estimer des effets à plus long terme que les premières évaluations, et ils estiment des effets variables dans le temps. La méthode utilisée corrige du fait que la

participation à une mesure est liée à la durée passée au chômage (avant 2003, l'activation n'était effective qu'après un à deux ans de chômage).

L'effet propre estimé des stages dans le secteur privé sur le retour à l'emploi, par rapport à l'absence de mesure active, devient positif au cinquième trimestre et converge rapidement vers un bonus de dix points de pourcentage. L'effet sur le revenu individuel des stages dans le privé est aussi plus favorable que celui des autres programmes. L'effet des stages dans le secteur public ne devient positif qu'à plus long terme (vingt trimestres). La formation classique (hors entreprise) a aussi des effets bénéfiques à long terme. Dans les deux derniers cas, l'effet bénéfique moyen est atténué pour les cohortes de bénéficiaires les plus récentes.

On peut évaluer le surplus global par bénéficiaire, en déduisant de la somme des effets revenus nets de la mesure et des économies de prestations sociales qui lui sont liées le coût unitaire de la mesure<sup>11</sup> et les subventions qu'elle implique. Selon l'ampleur de ce surplus, de 1995 à 2001, le stage dans le privé est la mesure la plus efficace. Le stage public vient en second, et la formation classique a un effet bénéfique juste significatif, en raison de son coût élevé<sup>12</sup>. Pour la cohorte la plus récente (1998) l'efficacité des programmes est un peu moins bonne.

En termes d'effets fixes sur l'emploi et les salaires, les études micro-économiques montrent que les mesures les plus efficaces sont les stages en entreprise, surtout pour les hommes et les 25 à 49 ans. Les emplois aidés dans le secteur public sont assez efficaces. La formation a l'effet moyen le plus faible, avec de larges variations : les formations longues et certifiantes sont les plus probantes. La formation est plus efficace quand elle est ciblée sur un emploi spécifique, et en alternance (AMS, 2004).

#### 4.4. L'opinion des Danois sur leur politique d'emploi

Les Danois sont attachés à leur système de retour à l'emploi et ne semblent pas prêts à en modifier les principes (Larsen, 2004).

Contrairement à d'autres pays, la majorité de la population et celle des actifs en emploi ne souhaitent pas un renforcement des contrôles de recherche d'emploi (tableaux ci-dessous). Depuis 1994, seule une minorité pense que les transferts sociaux ne correspondent pas à un besoin, ou que de nombreux chômeurs ne cherchent pas d'emploi (respectivement moins de 30 et 20 %, avec une tendance à la baisse).

Tableau 4 - **Opinion sur la sévérité des contrôles de recherche d'emploi, (1999)**

Catégorie	en %		
	Pour un contrôle renforcé	Pour le statu quo	Pour un contrôle plus souple
En emploi	42	47	11
CLD	18	59	23
Total des 18-66 ans	45	46	9

Tableau 5 - **D'accord avec l'affirmation «ceux qui reçoivent des transferts sociaux n'en ont pas besoin»**

Années	1973	1994	1998	2001
% de oui	70	33	27	27

Tableau 6 - **D'accord avec l'affirmation « de nombreux chômeurs ne cherchent pas d'emploi »**

Années	1973	1994	1998	2001
% de oui	-	26	20	18

<sup>11</sup> Ce coût comprend celui de la mesure elle-même et les frais engendrés par sa gestion.

<sup>12</sup> Au seuil de confiance de 95 %.

Interrogés sur l'efficacité d'une baisse de l'indemnisation au bout d'un an sur le retour à l'emploi, 71 % des enquêtés pensent que cela n'aura pas d'effet ou un effet limité. Cela explique sans doute que cette mesure, périodiquement recommandée par le conseil économique danois, n'ait jamais été appliquée.

La mesure qui recueille le plus d'opinions favorables est une forme de partage du travail, dite « arrangement éboueur », du nom d'une initiative locale où les éboueurs avaient accepté une baisse du temps de travail, avec baisse correspondante du salaire, pour financer les embauches d'un tiers supplémentaire des effectifs.

Sur une échelle de 0 (il faut mettre tous les chômeurs en emploi) à 10 (il faut assurer le bien-être économique à tous les chômeurs) pour les objectifs de la politique d'emploi, le score moyen donné par les Danois est équilibré (5,1). Le score moyen décerné par les chômeurs de longue durée n'est pas si éloigné de celui de l'ensemble de la population (six points).

#### **4.5. Les défis actuels**

Le système danois est actuellement confronté à des tensions importantes, qui peuvent compromettre sa stabilité.

- Le vieillissement démographique rend plus difficile le financement de la protection sociale. Le coût important des politiques de formation et d'emploi induit déjà un taux d'imposition sur le revenu des ménages très élevé, et le taux normal de TVA est de 25 %. Le vieillissement de la population rendra ce financement de plus en plus difficile.
- Les immigrants non européens sont assez mal intégrés : les immigrants sont 7 % de la population, contre 3 % dans les années 1980. Ils sont en général de très faible niveau scolaire et ont du mal à trouver un emploi. Les jeunes issus de l'immigration (la deuxième génération) ont fréquemment des difficultés d'insertion professionnelle.
- Les actifs de bas niveaux de qualification sont en situation d'exclusion relative du marché du travail.

Ces problèmes ne sont pas spécifiques au Danemark, mais on l'a vu plus haut, la politique active de l'emploi danoise est la plus coûteuse d'Europe, ce qui rend le problème démographique plus crucial qu'ailleurs.

L'avenir du système danois donne lieu à des appréciations contrastées.

D'un côté, selon la synthèse économique de l'OCDE (2005a), les mesures prévues par le gouvernement danois à horizon 2010 pour augmenter encore le taux d'emploi ne sont pas suffisantes pour assurer la survie du système actuel. Selon l'OCDE, d'autres réformes sont indispensables.

- Encourager l'offre de travail en élevant encore les taux d'activité des tranches d'âge extrêmes, revoir le système de préretraites volontaire jugé trop coûteux, en particulier pour les cadres, lutter contre l'absentéisme, augmenter le temps de travail et la productivité.
- Rendre le secteur public plus efficace, encourager la concurrence dans le privé, investir dans les innovations.

D'un autre côté, certains observent que les inflexions constatées depuis 2002, et en particulier la réduction relative de la place accordée à la formation des demandeurs d'emploi, peuvent être néfastes pour l'emploi à plus long terme et pour la compétitivité de l'économie danoise (Bredgaard, Larsen et Madsen, 2005).

## CONCLUSION

### *En quoi le système danois d'aide au retour à l'emploi se démarque-t-il du système français ?*

En matière d'accompagnement des chômeurs, le Danemark se distingue plus de la France par la fréquence des services offerts, en proportion du total des chômeurs, et par l'importance accordée à la formation que par la nature même de ces services.

Comme en France actuellement, le montant des revenus de remplacement ne dépend pas de la durée passée au chômage, dans la limite fixée pour l'indemnisation. Le système danois est plus généreux pour ceux dont les salaires sont faibles ou moyens, moins pour ceux dont les salaires sont plus élevés. Le refus d'emploi ou de participation à un programme public de formation ou d'emploi aidé est plus fréquemment sanctionné que ce n'est le cas en France.

Mais le système danois d'aide au retour à l'emploi se distingue surtout du système français par sa gouvernance d'ensemble et sa capacité d'ajustement en fonctions des performances constatées. En effet, au Danemark, les autorités régionales et locales participent activement à la définition des programmes d'accompagnement, comme au choix des formations prioritaires destinées aux chômeurs. Les attributions des échelons décentralisés sont toutefois plus claires qu'en France, et l'ensemble du système est orchestré par l'autorité nationale du marché du travail.

A chaque échelon territorial, les priorités sont de plus définies conjointement avec les partenaires sociaux. Cette co-responsabilité facilite sans doute les réformes d'organisation, comme le montre la fusion programmée sur cinq ans (2002 à 2007) des réseaux d'accueil de l'agence de l'emploi et des communes, à laquelle les partenaires sociaux étaient pourtant à l'origine opposés.

Enfin, l'évaluation des programmes d'accompagnement (en mise en œuvre et en résultat) est sensiblement plus développée qu'en France et est intégrée dans le pilotage d'ensemble du système. Ses résultats permettent d'ajuster régulièrement les services d'accompagnement offerts aux demandeurs d'emploi.

## ANNEXE

### LES RÉFORMES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI AU DANEMARK DEPUIS 1994

La réforme de **1994** a institué des plans d'action individuels et une offre d'activation intensive au bout de deux ans de chômage (offres d'emploi, prestations d'orientation professionnelle, formations) tout en proposant une indemnisation jusqu'à sept ans.

Des congés parentaux, sabbatiques, de formation de un à deux ans sont offerts aux salariés, qui peuvent être remplacés sur leur poste par des demandeurs d'emploi (c'est le système de rotation des emplois).

- En **1996**, la période d'indemnisation est réduite à cinq ans, et la durée d'emploi requise pour bénéficier des prestations de six à douze mois. Des programmes spécifiques sont destinés aux jeunes non qualifiés de moins de 25 ans. Le droit à congé de formation est restreint et le congé sabbatique aboli. Les entrées dans le système de rotations des emplois sont stoppées.

- En **1999**, la durée maximale d'indemnisation est ramenée à quatre ans, la phase d'activation intervient au bout de douze mois de chômage.

La phase d'activation est plus courte pour tous les jeunes de moins de 25 ans (six mois) et des mesures spécifiques leur sont proposées.

A la même date, des mesures d'activation sont proposées aux bénéficiaires du régime de la garantie de ressource. Le régime de préretraites est réformé.

- De **2000 à 2002**, le congé de formation et le congé parental sont supprimés, mais le congé de maternité ou paternité est allongé à douze mois -la durée moyenne réellement utilisée est de trois semaines pour les pères et 40 semaines pour les mères. Des emplois subventionnés adaptés aux handicapés (flex-jobs) sont créés.

- En **2002**, le plan « plus de personnes en emploi » accentue encore la priorité à l'emploi et la recherche active.

L'orientation vers la remise rapide en emploi est renforcée, au détriment de la formation qualifiante des demandeurs d'emploi, dont l'importance est réduite.

Des contacts minimaux (tous les trois mois) avec le SPE sont obligatoires.

La flexibilité régionale est renforcée par l'implication d'autres acteurs : des consultants privés, les fonds d'indemnisation, les collectivités, ...

Une banque de données de CV et d'offres d'emploi, *Jobnet*, est mise à disposition du public.

La notion d'offre d'emploi convenable est élargie (jusqu'à deux heures de transport depuis le domicile). Le devoir de recherche d'emploi commence dès le premier jour du chômage.

Les mesures d'aide à l'emploi des jeunes sont étendues jusqu'à l'âge de 29 ans.

Les règles concernant les chômeurs indemnisés ou non sont simplifiées et harmonisées : cela vaut pour le contrôle, les sanctions, l'accompagnement, les offres d'activation.

## **LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES AU DANEMARK**

Le texte qui précède s'appuie sur une mission d'études effectuée au Danemark du 13 au 16 juin 2005 par deux rapporteurs du CERC, Pierre Boisard et Michèle Mansuy.

Le CERC tient à remercier M. Hans Brask, conseiller économique de l'ambassade royale du Danemark à Paris, ainsi que l'ensemble des personnes rencontrées au cours de cette mission d'étude, ainsi que, par ordre chronologique :

Mr Leif Christian Hansen, conseiller senior, autorité du marché du travail (AMS)  
Ms Vibeke Henningsen, Mr Gert Jørgensen; conseillers seniors, agence de l'emploi (AF)  
Mr. Régis de Belenet, Ambassadeur de France au Danemark  
Mr. Claude Warnet, chef de la mission économique et chef des services économiques pour les pays nordiques  
Mr. Éric Duedal, conseiller fiscal de l'ambassade de France au Danemark  
Mr. Alain Lefebvre, conseiller social pour les pays nordiques  
Mr Jørgen Bang-Petersen, conseiller senior, confédération des entreprises danoises (DA)  
Mr Rasmus Stig Nielsen, conseiller senior, service emploi, Commune de Copenhague  
Mr. Jesper Hartvig Pedersen, Directeur, Mr Hans Flamand Christensen, Mr Per Jensen, conseillers seniors, direction du travail (DL)  
Ms Ingerlise Buck, chef du département emploi et marché du travail; Mr Michael Jacobsen, conseiller pour la politique d'emploi (LO)  
Mr Henrik Schilder, consultant senior, et M. Peter Fjerring, consultant au département international, gouvernement local (KL)  
Ms Bodil Damgaard, et Mr Søren Winter, chercheurs, Institut danois de recherche sociale (SFI).

Nous avons également visité les bureaux d'accueil des demandeurs d'emploi à l'agence locale AF de Copenhague et au service emploi de la commune de Copenhague.

Nous remercions plus particulièrement M. Alain Lefebvre, conseiller affaires sociales et santé pour l'ensemble des pays nordiques, Mme Monika Biese de l'ambassade de France à Stockholm, M. Claude Warnet et les membres de la mission économique de l'ambassade de France à Copenhague, qui ont assuré l'organisation de cette mission d'étude.

## GLOSSAIRE

AC	<i>Akademikernes centralorganisationen</i> - Confédération des associations professionnelles
AF	<i>Arbejdsformidlingen</i> - Agence de l'emploi
AMS	<i>Arbejdsmarkedsstyrelsen</i> - Autorité nationale du marché du travail
AMU	<i>Arbejdsmarkedsuddannelserne</i> - Programme de formation professionnelle pour adultes
BIT	Bureau international du travail
DA	<i>Dansk Arbejdsgiverforening</i> - Confédération des employeurs danois
DL	<i>Directorate of Labour</i> - Direction du travail
ECHP	<i>European Community Household Panel</i> - Panel européen de ménages
FTF	<i>Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd</i> - Fédération des organisations de salariés et de fonctionnaires
KL	<i>Kommunernes Landsforening</i> - Gouvernement local danois
LO	<i>Landsorganisationen</i> - Fédération des syndicats danois
OCDE	Organisation de coordination et de développement économiques
UNESCO	<i>United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation</i> - Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture



## BIBLIOGRAPHIE

- AMS (2004), *Danish employment policy : history and challenges*, Norwegisch-Deutsche Willy-Brandt-Stiftung, Berlin.
- ANDREN (B) et SCHMIDT (P) (2005), « [L'éducation en Europe, Statistiques clés 2002/2003](#), » *Statistiques en Bref, Population et conditions sociales*, n°10/2005, Eurostat, Luxembourg.
- AUER (P) (2003), « Panorama des systèmes de mobilité et de transitions : perspectives internationales et prospective », in *Les troisièmes entretiens de l'emploi : [Transitions et trajectoires](#)*, 19 et 20 mars 2003, Les Actes.
- BARBIER (J-C) (2005), [Apprendre vraiment du Danemark, réflexion sur le "miracle" danois](#), miméo, n° 05/2, février, Centre d'Etudes de l'Emploi, Noisy-le-Grand.
- BOLVIG (I J), JENSEN (P) et ROSHOLM (M) (2003), [The employment effects of active social policy](#), IZA discussion paper, n° 736, IZA, Bonn.
- BREDGAARD (T), LARSEN (F) et MADSEN (P K) (2005), [The flexible Danish labour market : A review](#), Research Papers, n° 2005.01, Carma, Aalborg.
- BREDGAARD (T), LARSEN (F) et MOLLER (L R) (2005), [Contracting-out the public employment service in Denmark : A quasi-market analysis](#), Paper presented to "The Transitions and Risk- New Directions in Social Policy Conference", University of Melbourne, [Centre for Labour Market Research](#).
- CERC (2005), [La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques](#), Rapport, n° 5, Paris, La Documentation française.
- ECOTEC (2004), [Rapport d'information de base Danemark 2004](#), Observatoire Européen de l'Emploi.
- GARONNA (P) et RYAN (P) (1989), « Le travail des jeunes, les relations professionnelles et les politiques sociales ». *Formation Emploi*, n° 25, La Documentation Française, Paris.
- HOLM (A) (2001), [Danish labour market policy measures : an evaluation](#), University of Copenhagen, Effect of Danish Employability Enhancement Programmes, [Peer Review](#).
- JESPERSEN (S), MUNCH (J K) et SKIPPER (L) (2004), [Cost and benefits of Danish active labour market programs](#), Working paper, n° 2004-1, Danish Economic Council, Copenhagen.
- JORGENSEN (A L) ( 2005), [Changing an award-winning system : for better or worse?](#), Paper for the European Conference on Educational Research, Dublin.
- KAILIS (E) et PILOS (S) (2005), « [L'apprentissage tout au long de la vie en Europe](#) », *Statistiques en Bref, Population et conditions sociales*, n°8/2005, Eurostat, Luxembourg.
- LANGAGER (K) (1996), "Ledige paekursus" (en danois), SFI, Copenhague.
- LARSEN (C A) (2004), [Blessing or blame, public attitude to Nordic workfare in the 1990's](#), Working paper, n° 33, Centre for Comparative Welfare Studies, Aalborg University.

LEFEBVRE (A) (2005), [Le marché du travail danois et la flexécurité](#), Dossier consultable sur le site de l'[Ambassade de France au Danemark](#).

MADSEN (P K) (2005), "How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian Welfare State", forthcoming in *National Identity and a Variety of Capitalism: The Case of Denmark*, Mc Gill University Press, Montreal.

MEHAIGNERIE (P) (2004), [Rapport d'information sur le marché de l'emploi au Danemark](#), Rapport d'information, Assemblée nationale, Paris.

MELIS (A)(2005), « [Dépenses consacrées aux politiques du marché du travail 1998-2003](#) », *Statistiques en Bref, Population et conditions sociales*, n°17/2005, Luxembourg, Eurostat.

OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'EMPLOI (2003) , "Heated debate among trade unions on supplementary unemployment insurance", *Lettre mensuelle Danemark*, novembre.

OCDE (2005a), *Economic Survey of Denmark*.

OCDE (2005b), *Employment Outlook*.

ROSHOLM (M) et SVARER (M) (2004), [Estimating the threat effect of active labour market programme](#), CAM Paper, n° 2004-14, Centre for Applied Micro econometrics, University of Copenhagen.

ROSHOLM (M), SVARER (M) et HAMMER (B) (2004), [A Danish profiling system](#), IZA discussion paper, n° 1418, IZA, Bonn.

SHAPIRO (H) (2004), [The role of national qualification systems in promoting lifelong learning](#), Background report for Denmark, OCDE, Paris.