

## CHAPITRE 6

### L'EXEMPLARITÉ INIMITABLE DU DANEMARK

Pays cité à tout venant, le Danemark est souvent posé comme le modèle de référence pour la restructuration de la protection sociale, car cette dernière, particulièrement développée, est couplée à une grande souplesse dans l'organisation des relations de travail et à des indicateurs sociaux plutôt impressionnants pour la redistribution et l'inclusion sociale. Prétendre transporter ce modèle et en faire un prêt-à-porter de la modernisation des institutions politiques et économiques ne seraient que chimère<sup>1</sup>, mais l'intérêt porté à la configuration institutionnelle danoise permet de dégager une combinatoire des relations dans le travail, des mécanismes de redistribution et des processus de partenariats sociaux qui, de fait, se pose aux antipodes du modèle inégalitaire, de précarisation et de retrait des responsabilités publiques que représentent les États-Unis.

Dans le chapitre qui suit celui-ci, l'étude du Royaume-Uni, qui partage de nombreux traits d'une vision libérale nord-américaine, permettra d'en révéler les contrastes, sans qu'il n'y ait besoin de forcer le trait. Il est frappant que dans tous ces pays, nous sommes en présence d'un cadre juridique et institutionnel pour l'utilisation de la main-d'œuvre relativement peu contraignant. En cela que le Danemark présente un cas un peu troublant qui défie les préceptes libéraux de la flexibilité du travail.

---

<sup>1</sup> Larsen, Christian Albrekt, « Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°5, 2002, p. 715-735.

## UN ENCHAÎNEMENT DE BOUCLAGES VERTUEUX

Les données présentées antérieurement mettent en relief que le Danemark est un pays qui se caractérise par une structure très égalitaire de distribution de la richesse, par une production de la richesse plutôt élevée eu égard à sa population, par une croissance économique, plutôt bonne sans être en tête, par une très grande ouverture de son économie (semblable au Canada), avec une productivité du travail plutôt élevée, et par un taux de chômage particulièrement faible.

### **Des signaux macroéconomiques très positifs**

La croissance de la production intérieure eu égard à la population est estimée à 3,6 % en 2005 et à 2,7% en 2006, taux qui sont supérieurs à la moyenne des pays de l'Union européenne.<sup>2</sup> Parallèlement, l'évolution positive du chômage de 1993-2001 se boucle à des finances publiques saines (augmentation des surplus budgétaires) et ce, sans augmentation significative de l'inflation.<sup>3</sup>

En 1994, le gouvernement social-démocrate a décidé de suivre politique budgétaire extensive et, depuis lors, le Danemark a maintenu une politique budgétaire équilibrée et tout à fait orthodoxe vis-à-vis des prescriptions du pacte de stabilité et de croissance.<sup>4</sup> Au moment<sup>5</sup> où le gouvernement

---

<sup>2</sup> Danemark. *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*. Copenhagen: Ministry of Social Affairs & Ministry of Interior Affairs and Health, 2006, p 1.

<sup>3</sup> Madsen, Per Kongshøj, « The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons », *European review of labour and research*, vol. 10, n°2, 2004, p.188.

<sup>4</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France*,

danois enregistre un surplus budgétaire en 2005 de 3,9 % du PIB et il prévoit atteindre 3,1 % du PIB en 2006 et 2,8 % du PIB en 2007. La diminution de la dette publique est manifeste : elle passe de 44,7 % du PIB en 2003 à 38,2 % du PIB en 2006.<sup>6</sup> De plus, la dette publique nette étrangère est passée de 18 % du PNB en 2002, à 2,2 % en 2007.<sup>7</sup> Il est remarquable que la forte augmentation de l'emploi dans le secteur public et privé ait été obtenue sans déficits externes de la balance des paiements, avec la croissance de surplus budgétaire et sans augmentation significative de l'inflation des salaires.<sup>8</sup>

### Une population très active

Le faible chômage est loin d'être une donnée constante. Après l'âge du plein emploi, le Danemark a connu des niveaux de chômage élevé à partir de la deuxième moitié des années 1970 jusqu'à environ 1995. En 1993, le chômage atteignait un niveau record de 10,1 %, selon *International Labour Organization* (ILO), ou de 12,4 %, selon les critères danois. En 2000, le taux de chômage a diminué à 5,4 % ILO (4,5 % critère danois).<sup>9</sup> Du

---

*Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi.* Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p 40.

<sup>5</sup> Danemark. *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion.* Copenhagen: Ministry of Social Affairs & Ministry of Interior Affairs and Health, 2006, p 1.

<sup>6</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi.* Paris: DARES; Ministère du travail, 2006. p 40

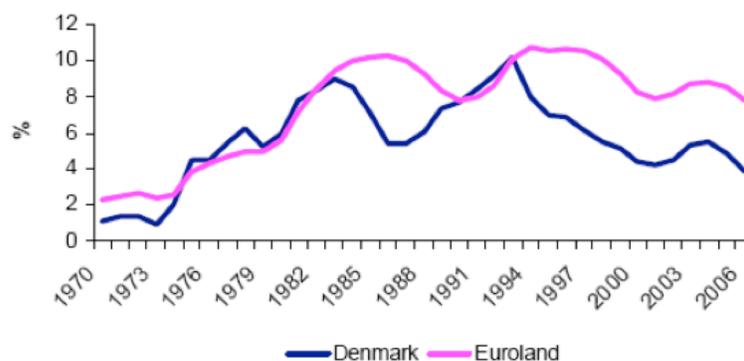
<sup>7</sup> Danemark. *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion.* Copenhagen: Ministry of Social Affairs & Ministry of Interior Affairs and Health, 2006, p 1.

<sup>8</sup> Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p 326, 328

<sup>9</sup> Larsen, Christian Albrekt, « Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning

sommet de 1993, le chômage a connu une chute abrupte en quelques années, alors que concurremment le *taux d'emploi* atteignait 76,2 %. Mais, le ralentissement économique de 2001 à 2003 a entraîné une diminution de l'emploi de 2 % et une augmentation du chômage de 4,3 % à 5,4%.<sup>10</sup>

**Figure 6.1**  
**Taux de chômage, pays européens et Danemark,**  
**1970-2006**



Source: OECD.

Source : Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p. 2.

Malgré ce soubresaut, le taux de chômage est revenu à 4,8% (statistique harmonisée d'Eurostat) en 2005 et les prévisions sont de 3,9% en 2006.<sup>11</sup> En comparaison, le Danemark se

---

from the Danish employment miracle », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°5, 2002, p. 716-717; Abrahamson, Peter, « Welfare Reform: Renewal or Deviation? », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 364; Oorschot, Wim van et Peter Abrahamson, « The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°3, 2003, p 298.

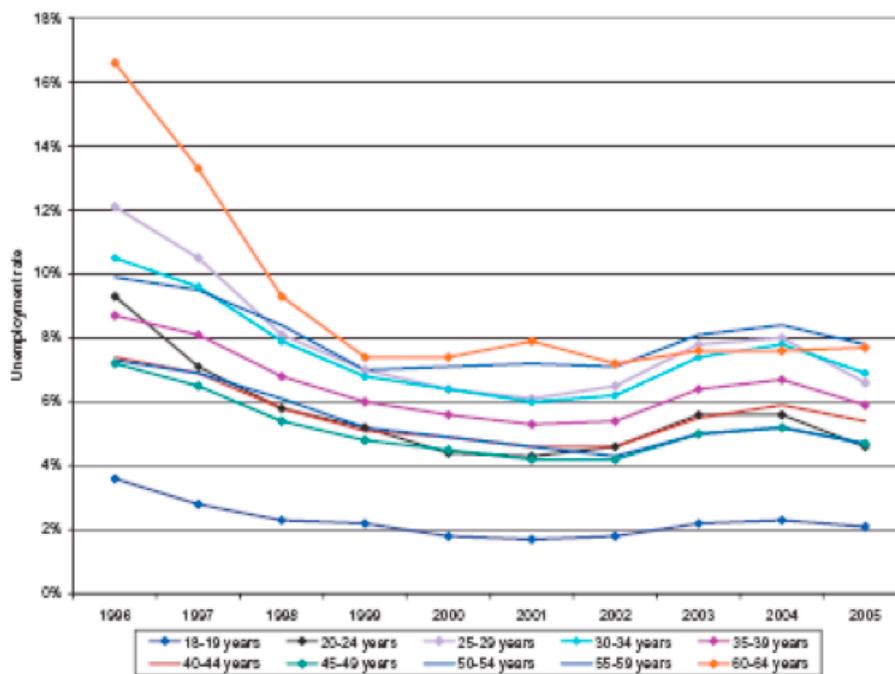
<sup>10</sup> Madsen, Per Kongshøj, « The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons », *European review of labour and research*, vol. 10, n°2, 2004, p. 188

<sup>11</sup> Danemark. *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

distingue nettement de l'évolution européenne au plan du chômage. Si l'évolution du chômage se confond à celle des pays européens de 1970 à 1983, depuis ce temps il y a une tendance au décrochage, qui s'interrompt au début des années 1990, puis qui se confirme depuis le milieu des années 1990.

**Figure 6. 2**  
**Taux de chômage pour les différents groupes d'âge au Danemark, 1996-2005,**



Source : Databank of Statistics Denmark, dans Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 71.

Il en est de même pour la population jeune. Par exemple, en 2005, le taux chômage chez les jeunes est à 8,6 %, alors que la

Copenhagen: Ministry of Social Affairs & Ministry of Interior Affairs and Health, 2006, p 1.

moyenne européenne se situe à 18,5 %.<sup>12</sup> En 2000, le taux de chômage chez les jeunes était 1,4 fois supérieur au taux de chômage agrégé, comparé à 1,9 pour les pays de l'Union européenne à 15.<sup>13</sup> Le faible taux de chômage chez les jeunes peut sans doute être attribué aux mesures spéciales introduites en 1996 pour les jeunes peu qualifiés. Par contre, au sein de la société danoise, on ne peut ignorer que le chômage touche davantage les 24-34 ans et les 55 ans et plus.

La « performance » que révèlent ces statistiques pour le chômage, est aussi l'effet de la reclassification des individus. Au lieu d'être étiquetés « chômeurs », plusieurs personnes sont réputées être « en congé » ou « en activation ». Pour Abrahamson,<sup>14</sup> si on fusionne ces données, on peut conclure que le taux des personnes en âge de travailler n'occupant pas un emploi ordinaire est, en 2002, de 9,2% soit un taux 50% supérieur à celui du chômage enregistré. Abrahamson considère que cette mesure fournit un meilleur indicateur du chômage réel. Il n'en reste pas moins que ces autres statuts ne sont pas équivalents au statut de chômeur, eu égard au rapport au marché du travail, à la probabilité de réinsertion professionnelle et d'inclusion sociale. La formation qualifiante, permettant d'assurer la préparation d'une main-d'œuvre adaptée et efficace, et la très grande fluidité de la circulation de cette dernière sur et dans le marché du travail sont caractéristiques de la situation

---

<sup>12</sup> Danemark. *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*. Copenhagen: Ministry of Social Affairs & Ministry of Interior Affairs and Health, 2006, p 1 et 7.

<sup>13</sup> Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p. 76.

<sup>14</sup> Abrahamson, Peter, « Welfare Reform: Renewal or Deviation? », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 362.

danoise.<sup>15</sup>

### **Marché du travail dynamique et mobilité des travailleurs**

Le marché du travail est particulièrement dynamique. On estime qu'entre 25 et 35 % de la main-d'œuvre danoise changent d'employeur chaque année, ce qui peut aller de pair avec une période de chômage. De même cela permet de comprendre qu'entre un quart et un tiers de la main-d'œuvre est affectée par le chômage à chaque année.<sup>16</sup> Ce type de marché du travail suppose en effet que les volumes de flux d'entrée et de sortie du chômage sont fort élevés. On a évalué, en 1995, qu'environ 800 000 personnes — près du tiers de la main-d'œuvre — ont été en chômage au cours de l'année ; or, 40 % de ceux-ci ont été en chômage moins de 20 % de l'année et 15 % sont restés en chômage pour plus de 80 % de l'année. Selon les standards danois, c'est à ce seuil que l'on commence à considérer qu'il s'agit de chômage de longue durée.<sup>17</sup>

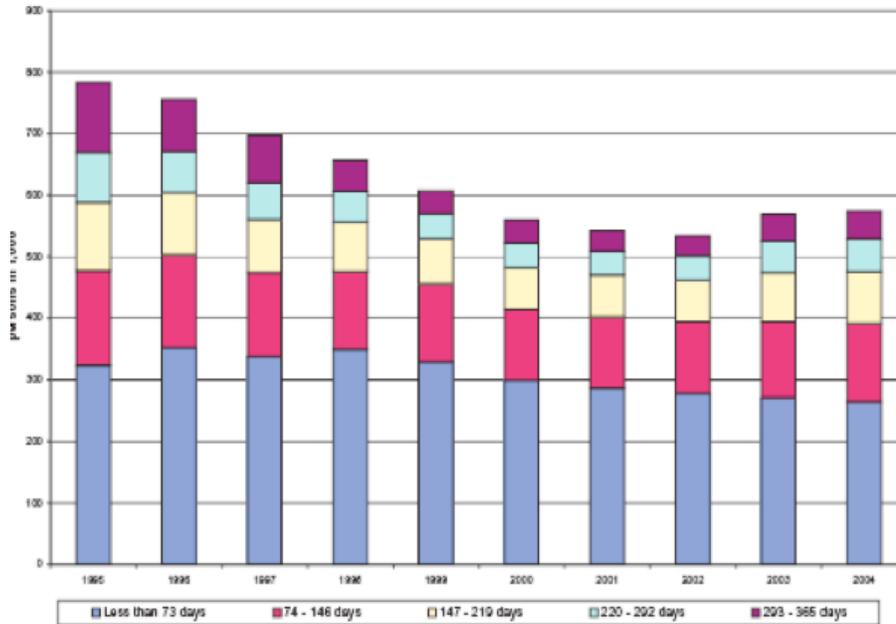
---

<sup>15</sup> Bredgaard, Thomas et Flemming Larsen, *The transnational Danish labour market: Understanding a best case, and policy proposals for solving some paradoxes*: Aalborg University, 2006, p. 7.

<sup>16</sup> Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshøj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p. 9.

<sup>17</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 69.

**Figure 6. 3**  
**Nombre de personnes en chômage selon la durée, 1995-2004**

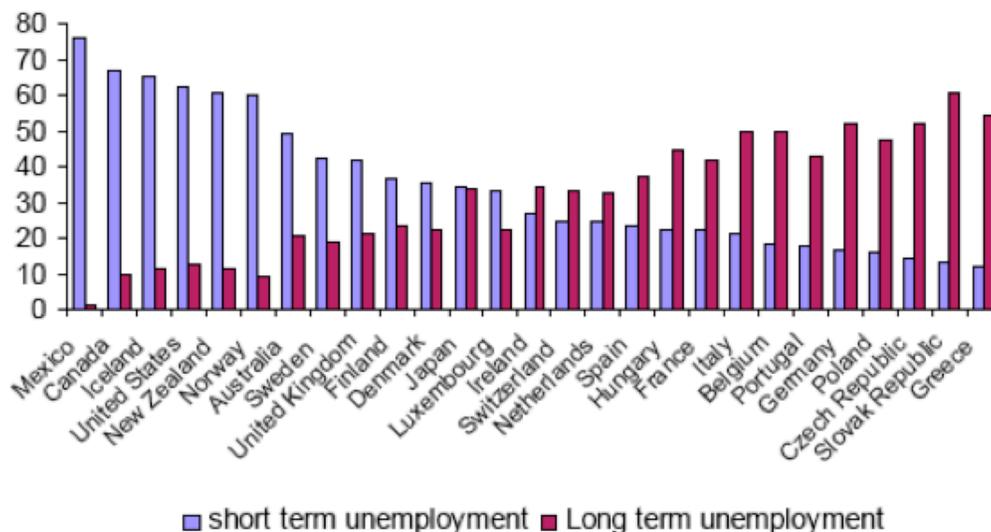


Source : Databank Statistics Denmark, dans Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 70.

On remarque d'ailleurs, dans la perspective plus longue, que le chômage, dit de longue durée a eu tendance à décroître, pour ce qui est du nombre de personnes considérées, qu'il a perdu beaucoup d'importance au début des années 2000, puis a repris quelque peu alors que le chômage de très courte durée (moins de 73 jours) se contracte régulièrement. De façon générale, si on veut lisser la courbe, on peut dire que le chômage de longue durée compte pour au plus 20 % du chômage total.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Albrechtsen, Helge, « Do We Need the Unemployed as a Fourth Industrial Relations Actor? - The case of the United Kingdom, the Federal Republic of Germany and the Denmark within Framework of the European Employment Strategy », in *Labour and*

**Figure 6. 4**  
**Importance relative du chômage à court et long terme,**  
**selon les pays, 2004**



■ short term unemployment ■ Long term unemployment

Le chômage à court terme est de moins de trois mois et le chômage à long terme de plus de 12 mois.  
 Source : Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p. 8

Dans une perspective comparée, le chômage de court terme au Danemark, eu égard au chômage de long terme, occupe une plus grande place, alors que le chômage de long terme, au plan pèse tout de même d'un certain poids. Les pays d'Élm présentent un autre modèle, alors que le chômage de court terme occupe presque tout la place et le chômage de long terme ne représente qu'une partie congrue. Déjà, le Royaume-Uni ne suit pas tout à fait cette position extrême, mais se situe dans une

*Employment Regulation in Europe*, Jens Lind, Herman Knudsen et Henning Jørgensen (dir.), Bruxelles, Peter Lang, 2004, p. 366 ; Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: Centre d'Études de l'Emploi & DARES; Ministère du travail, 2006, p. 62.

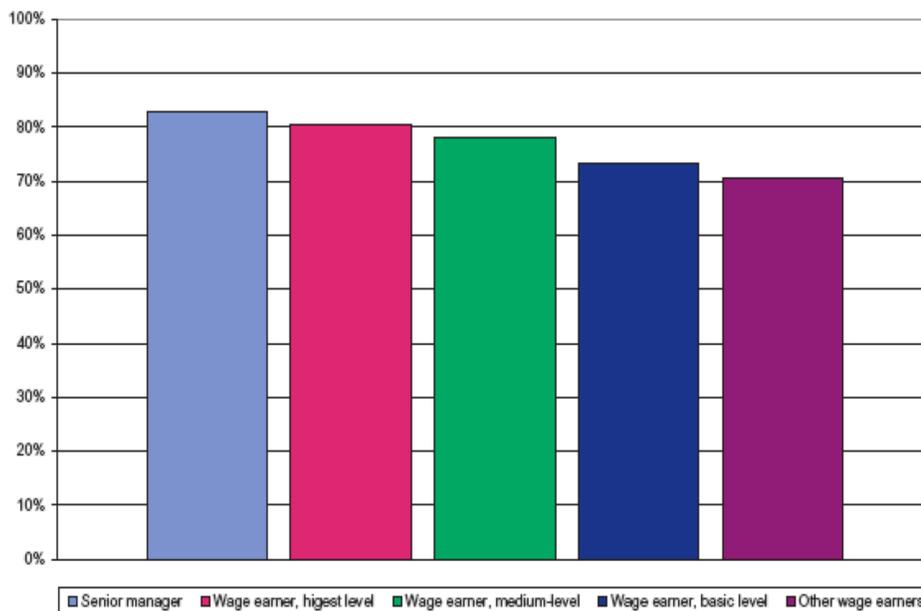
position plus avantageuse que le Danemark pour le poids du chômage de longue durée. Cela dit, on remarque que les pays d'Ésm nordiques, dont le Danemark, concilient un État social beaucoup plus présent et des mesures de protection sociale nettement plus avantageuses, avec un poids, somme toute, relativement modeste du chômage de longue durée. À l'opposée, les pays d'Ésm continentale, où les mécanismes de redistribution sont très présent également, font face à une situation nettement plus problématique, car le chômage de longue durée occupe plus de place, voire beaucoup plus de place, dans la population en chômage ; pensons, à la Belgique et à l'Allemagne. Dans la même veine, mais là avec des mécanismes de redistribution nettement plus modestes, les pays d'Europe du Sud sont au prise avec un chômage de longue durée très important.

Sur un autre plan, la mobilité des travailleurs est particulièrement soutenue, confinant à une certaine fluidité de la circulation de la main-d'œuvre d'un emploi à un autre. De façon assez constante, on note qu'après un an, près de 75 % des individus sont toujours employés à la même place, ce qui signifie que le quart des employés a changé d'emploi à l'intérieur d'une année.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ce taux atteint même 28 % en 2002-2003. Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 73-74. ; Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 332.

**Figure 6. 5**  
**Personnes ayant le même emploi après un an,**  
**par catégories socio-économiques, Danemark, 2002**



Source : Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p75.

Cette mobilité ne touche pas de la même façon toutes les catégories de travailleurs. Les salariés avec peu qualifiés ou pas qualifiés changent davantage d'emploi durant l'année (30 % de ces salariés) alors que le phénomène est beaucoup plus limité pour les gestionnaires de haut (seulement 17 % de cette catégorie d'emploi). Chose certaine, la stabilité moyenne de l'embauche chez le même employeur est particulièrement faible, si on se pose en comparaison internationale. Selon l'index composé de la mobilité du travail d'Eurostat, le Danemark montre la mobilité la plus élevée de l'Union européenne, avec

- 268 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

un indice de 138, alors que la moyenne européenne est à 100.<sup>20</sup>

### **Un taux d'emploi fort élevé et distribué**

Le nombre de travailleurs employés a augmenté de 2,55 millions à 2,75 millions de 1993 à 2000, alors que l'inflation est restée stable.<sup>21</sup> Il est remarquable que le taux d'emploi atteigne 75,9 % (en 2005), avec un taux d'emploi pour les femmes presque aussi élevé que pour les hommes, sauf dans les catégories d'âge de 50 ans et plus (au total : 79,8% pour les hommes, 71,9% pour les femmes). De plus le taux d'emploi pour les personnes âgées de 55 à 64 ans est de l'ordre de 50,5 %, alors qu'il n'est que de 42,5 % en moyenne pour l'Europe des 25.<sup>22</sup>

---

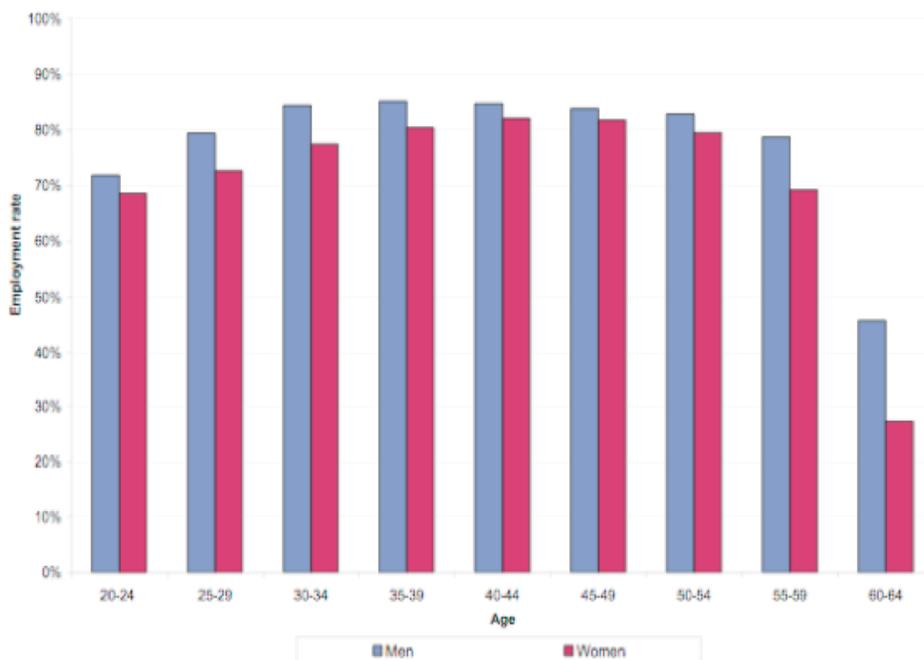
<sup>20</sup> Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 332-333.

<sup>21</sup> Larsen, Christian Albrekt, « Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°5, 2002, p. 717.

<sup>22</sup> Danemark. *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*. Copenhagen: Ministry of Social Affairs & Ministry of Interior Affairs and Health, 2006, p 1 ; Madsen, Per Kongshøj, « The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons », *European review of labour and research*, vol. 10, n°2, 2004, p. 190.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

**Figure 6. 6**  
**Taux d'emploi pour les hommes et les femmes,**  
**Danemark, 2004**



Source : Databank of Statistics Denmark, dans Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 70

Dans la période de 1994 à 1999, le Danemark est devenu le pays de l'Union européenne ayant le taux d'emploi le plus élevé, le taux de pauvreté le plus bas et le niveau d'inégalité des revenus les plus bas.<sup>23</sup>

C'est dans ce contexte que le vieillissement de la population représente l'un des grands défis auxquels le Danemark est

---

<sup>23</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p 39.

- 270 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

confronté. On estime que sur 100 personnes actives, les personnes âgées passeront de 22,6 en 2005 à 40 en 2050, ce qui signifie une croissance des dépenses afférentes de 4,8 % du PNB en 2050. La situation conduit à considérer sérieusement le report de l'âge de la retraite aussi bien pour ce qui est de la « retraite précoce » (de 60 à 62 ans), que pour l'âge normal de la retraite (de 65 à 67 ans).<sup>24</sup>

### **La faille dans l'inclusion au marché du travail**

De façon générale, les immigrants et leurs descendants ont environ un taux de chômage deux fois plus élevés que la population moyenne.<sup>25</sup> Et, en particulier, la situation des immigrants originaires de pays non-occidentaux représente un problème majeur pour le marché du travail danois. De 1980 à 2005, le nombre d'immigrants et de leurs descendants croît de façon importante : leur représentation passe de 3 à 8,4 %. On calcule que 70,9 % de ces immigrants proviennent de pays non-occidentaux.<sup>26</sup> En 2005, le taux d'emploi des immigrants de pays non-occidentaux est de 46,1 % contre 60,2 % pour les immigrants venant de pays occidentaux et 74,6 % pour les Danois. Si on fait entrer la variable homme-femme, la situation est encore plus défavorable pour les femmes. Les immigrantes venant de pays non-occidentaux ont un taux d'emploi de 39,4 %

---

<sup>24</sup> Danemark. *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*. Copenhagen: Ministry of Social Affairs & Ministry of Interior Affairs and Health, 2006, p 2.

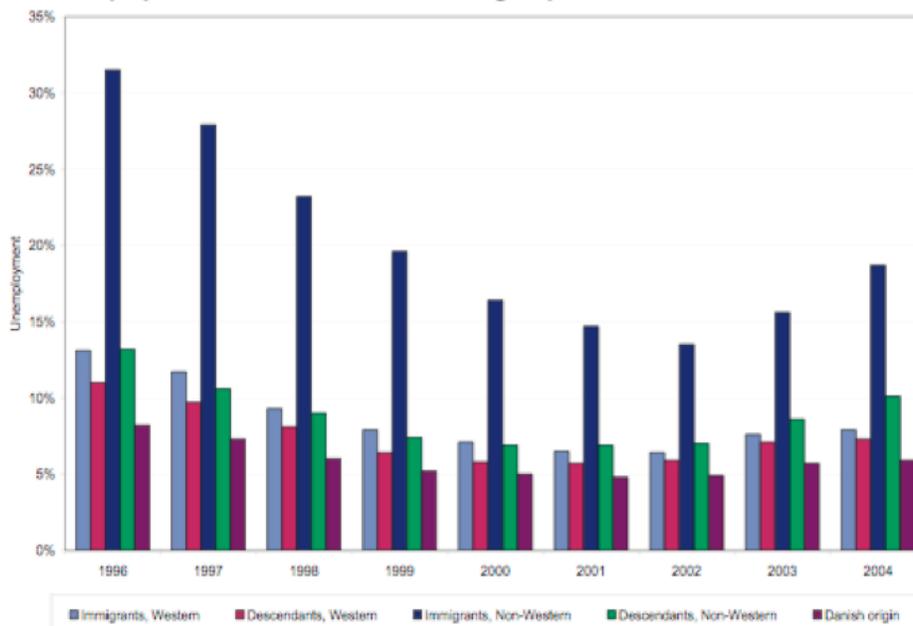
<sup>25</sup> Abrahamson, Peter, « Welfare Reform: Renewal or Deviation? », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 370.

<sup>26</sup> Andersen, John, Jørgen Elm Larsen et Iver Hornemenn Moeller, *Exclusion and Marginalisation of Immigrants in the Danish Welfare Society - Dilemmas and Challenges*. Durban: World Congress of the International Sociological Association, 2006, p 8.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

contre 71,5 % pour les Danoises.<sup>27</sup>

**Figure 6. 7**  
**Taux de chômage par groupes ethniques, 1996-2004**



Source : Databank of Statistics Denmark, dans Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p.73

Les immigrants de pays non-occidentaux connaissent un taux de chômage sans commune mesure, qui est particulièrement élevé pour la première génération, mais qui dure, toutes proportions gardées pour les immigrants de la deuxième génération. Les descendants de deuxième génération d'immigrants qui ne sont pas originaires de pays occidentaux ont à peu près le taux de chômage des immigrants originaires de

<sup>27</sup> Kristensen, Catharina Juul, « Toward Two-tier Universalism? A Discussion of the Welfare Principle », *Journal of Social Sciences*, vol. 3, n°2, 2007, p.53.

- 272 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

pays occidentaux de première génération.

Cela peut s'expliquer par certaines barrières, tels que le niveau inférieur d'éducation, la langue, la discrimination, la trappe au chômage causée par les prestations sociales reçues, les raisons à l'origine de l'immigration.<sup>28</sup> Des études ont montré que le chômage chez les immigrants non-européens était fonction du niveau de scolarisation, de leur formation professionnelle dans le système danois et du nombre d'années de scolarité dans leur pays d'origine. On peut penser que c'est une question de simple adéquation professionnelle avec les besoins du marché du travail, mais on ne peut pas négliger l'effet de la socialisation au sein de la société danoise et de l'assimilation de l'éthique du travail qui parcourt les institutions danoises.<sup>29</sup> S'ajoute à cette question l'état de santé de ces populations qui là encore confirme les « handicaps sociaux » de ces populations. En somme, on constate une combinaison de déficience de scolarité/formation et de diminution de la demande du travail peu qualifié.<sup>30</sup> Mais rien ne dit que cela épuise la question.

Chose certaine, les réformes dans les mesures publiques ont oscillé entre la tentation punitive axée sur la sanction et la volonté d'« assimilation » ou d'inclusion sociale. À la faveur des changements de gouvernements, la politique danoise ne s'est pas libérée de ses paradoxes, même si la deuxième inspiration tend à

---

<sup>28</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p.72.

<sup>29</sup> Andersen, John, Jørgen Elm Larsen et Iver Hornemenn Moeller, *Exclusion and Marginalisation of Immigrants in the Danish Welfare Society - Dilemmas and Challenges*. Durban: World Congress of the International Sociological Association, 2006, p 9-13.

<sup>30</sup> Albrechtsen, Helge, « Do We Need the Unemployed as a Forth Industrial Relations Actor? - The case of the United Kingdom, the Federal Republic of Germany and the Denmark within Framework of the European Employment Strategy », in *Labour and Employment Regulation in Europe*, Jens Lind, Herman Knudsen et Henning Jørgensen (dir.), Bruxelles, Peter Lang, 2004, p 366.

s'imposer, ne serait-ce qu'à la faveur du caractère peu probant de l'efficacité de la première.<sup>31</sup>

Cette question est incontournable lorsque vient le temps de parler de pauvreté et d'exclusion sociale, car ce qui frappe, comparativement aux autres pays européens, le solide bilan danois concernant l'exclusion sociale ne peut cacher que l'écart entre les immigrants et les Danois sur les principaux indicateurs est plus important que dans les autres pays.<sup>32</sup>

#### LA CITOYENNETÉ SOCIALE FACE À LA PAUVRETÉ ET À L'EXCLUSION

Un coup d'œil général sur la situation du Danemark au regard des principaux indicateurs de la cohésion sociale permet de constater qu'au début des années 2000, le Danemark, comparativement aux autres pays européens (15 pays au total) est l'un des pays où l'indice d'inégalité des revenus est le plus faible, avec une faible proportion de pauvreté — ce qui est tout aussi juste pour la pauvreté de longue durée —, avec un chômage de longue durée très restreint, de même qu'un indice de « décrochage scolaire » relativement faible. En somme, cet aperçu met en évidence la très bonne situation du Danemark en Europe, et par rapport aux pays similaires de façon plus générale.

---

<sup>31</sup> Andersen, John, Jørgen Elm Larsen et Iver Hornemenn Moeller, *Exclusion and Marginalisation of Immigrants in the Danish Welfare Society - Dilemmas and Challenges*. Durban: World Congress of the International Sociological Association, 2006, p 3-12.

<sup>32</sup> Tsakoglou, Panos et Fotis Papadopoulos, « Poverty, material deprivation and multi-dimensional disadvantage during four life stages: evidence from the ECHP », in *Poverty and social exclusion in Europe*, Matt Barnes et al. (dir.), Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Pub, 2002, p. 24-52 ; Andersen, John, Jørgen Elm Larsen et Iver Hornemenn Moeller, *Exclusion and Marginalisation of Immigrants in the Danish Welfare Society - Dilemmas and Challenges*. Durban: World Congress of the International Sociological Association, 2006, p 12.

**Tableau 6.1**  
**Les indicateurs de la cohésion sociale**  
**pour l'Union européenne (15), en pourcentage**

	At risk of poverty (2001) <sup>a</sup>	Persistent poverty (2001) <sup>b</sup>	Income inequality (2001) <sup>c</sup>	Children living in jobless households (2003) <sup>d</sup>	Adults living in jobless households (2003) <sup>e</sup>	Long-term unemployment (2002) <sup>f</sup>	Early school- leavers (2003) <sup>g</sup>
EU 15	15	9	4.4	9.8	9.6	3.0	18.1
Ireland	21	13	4.5	<i>10.8</i>	8.5	1.3	12.1
Portugal	20	15	6.5	5.1	5.3	1.8	41.1
Greece	20	14	5.7	4.5	9.0	5.1	15.3
Italy	19	13	4.8	7.0	9.7	5.3	24.6
Spain	19	10	5.5	6.1	7.2	3.9	29.8
UK	17	10	4.9	17.0	10.9	1.1	16.7
France	15	9	4.0	9.3	<i>10.4</i>	2.8	13.3
Belgium	13	7	4.0	<i>13.8</i>	<i>14.2</i>	3.5	<i>12.4</i>
Luxembourg	12	9	3.8	2.8	6.3	0.8	<i>17.0</i>
Austria	12	7	3.5	4.4	7.5	0.8	9.5
Germany	11	6	3.6	9.3	<i>10.0</i>	4.0	12.6
Finland	11	6	3.5	n/a	n/a	2.3	9.9
Denmark	11	5	3.1	n/a	n/a	0.9	10.0
Netherlands	11	5	3.8	7.2	8.1	0.7	15.0
Sweden	10	n/a	3.4	n/a	n/a	1.0	9.0

<sup>a</sup> Individuals with equivalent net income below 60% of national median.

<sup>b</sup> Individuals with income below 60% of national median in current year and in two or three of preceding three years.

<sup>c</sup> Quintile share ratio of equivalent disposable income.

<sup>d</sup> Share of population aged 0–17 living in households where no one is working.

<sup>e</sup> Share of population aged 18–59 living in households where no one is working (excluding those in households consisting solely of students aged 18–24).

<sup>f</sup> Unemployed over one year (as percentage of total active labour force).

<sup>g</sup> Proportion of 18–24 year olds with lower secondary education not in full-time education or training.

*Note:* Figures in italics are provisional.

*Source:* Eurostat. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), 10 February 2004.

Source : Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p.59

## Le cercle vertueux de l'inclusion

De toute évidence, le Danemark est une société qui trouve de grandes vertus à un certain égalitarisme dans la distribution

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

sociale de la richesse.<sup>33</sup> Cela n'est pas le fait du hasard, mais plutôt la construction de paramètres sociaux qui répondent aux grandes orientations qui ont imprégné les politiques publiques et les compromis sociaux depuis quelques décennies. C'est l'aboutissement d'une politique volontaire des acteurs et non de manœuvres volontaristes de quelque gouvernement en un temps donné. Les acteurs de cette société et les divers gouvernements se sont refusés de voir dans une société dualiste l'idéal à suivre pour atteindre quelque finalité, que ce soit la croissance économique ou autre. L'idée maîtresse c'est que tous les citoyens aient accès, indépendamment de leurs revenus, à des services de base de grande qualité (services médicaux, hospitalisation, éducation, garderies, soins aux personnes âgées et aux personnes handicapées). De même, il est considéré normal que la vaste majorité de la population active trouve un emploi ou soit en formation générale ou spécialisée.

---

<sup>33</sup> Danemark. *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*. Copenhagen: Ministry of Social Affairs & Ministry of Interior Affairs and Health, 2006. p 7.

276 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de  
 recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur  
 l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le  
 développement social, janvier 2009, 611 pages.

**Tableau 6. 2**  
**Mesures de faible revenu et de distribution du revenu, Danemark et**  
**Union européenne (25), 2003**

	<b>Denmark</b>	<b>EU25</b>
<b>Size of low-income group</b>	<b>2003</b>	<b>2003</b>
Total	10 <sup>8</sup>	16
0-15 years	9	20
65+ years	8	18
<b>Income gaps</b>	<b>2003</b>	<b>2003</b>
<i>Gini coefficient</i>	24 <sup>9</sup>	30
<b>Employment</b>	<b>2005</b>	<b>2005</b>
15-64 years	75,9	63,8
55-64 years	59,5	42,5
<b>Unemployment</b>	<b>2005</b>	<b>2005</b>
Total	4,8	8,7
15-24 years	8,6	18,5

Source: Eurostat.

Source : Danemark. *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*. Copenhagen: Ministry of Social Affairs & Ministry of Interior Affairs and Health, 2006, p 7.

Ces postulats ne semblent pas être de vaines dispositions, car, si on retient la comparaison avec l'Union européenne des 25 en 2003, le taux de pauvreté (60 % de la médiane) est nettement inférieur (10 contre 16 %, soit environ 60 % de moins) à celui des pays européens, et la pauvreté touche beaucoup moins les enfants<sup>34</sup> et les personnes âgées, tout comparaison faite.

<sup>34</sup> Sur la question de la pauvreté des enfants, le Danemark enregistre des résultats dignes de mention. Une étude du ministère des Affaires sociales et ministère des Affaires intérieures et de la Santé souligne : « EUROSTAT data show that only 6% of Denmark's children live in households where nobody works. The EU average is 9.6%. Additionally, Denmark's share of children in low-income groups is lower than in the population as a whole. National analyses of the low-income factor have further shown that families with children have high mobility out of the low-income group. The analyses take children in the low-income group and below the age of 9 in 1993 and follow them up until 2002. In 1993, the low-income group contained 22,000 children below the age of 9. The following year, 60% of these children had moved out of the low-income group. In 2002, 3,000 of the 22,000 children were in the low-income group, but only 500 of them, or less than 1 in 1,000, had been in the group in all the analysed years. This means that some 50 children born in a specific year were in the low-income group in all the years from 1993 to 2002. An analysis from Save the Children showed that about 1 in 2,000 children born in 1985 grew up in families with relatively low incomes in all the years from age 0 to 17 ». Danemark. *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*. Copenhagen: Ministry of Social Affairs & Ministry of Interior Affairs and Health, 2006, p.9-10.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Toujours dans une perspective européenne, l'inégalité est là encore beaucoup moins prononcée, avec un coefficient de Gini de 24 pour le Danemark contre 30 pour l'Europe.<sup>35</sup>

Cette caractérisation globale s'inscrit dans la durée, au sens où cela fait partie des données structurelles de l'organisation socio-économique de cette société. Cela n'empêche pas des variations conjoncturelles, ni n'impose une permanence aux mécanismes de redistribution de la richesse ni aux risques de joindre les rangs des personnes pauvres, mais on ne peut qu'observer une certaine stabilité dans les indices relevant de la distribution de la richesse dans la société et quant à la circulation sociale des personnes, réduisant du coup les trappes à la pauvreté.

---

<sup>35</sup> Voir également : Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p 326. À cette page l'auteur traite des faibles salaires et d'une faible augmentation du coefficient Gini de 0,36 à 0,37

- 278 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

**Tableau 6. 3**  
**Indicateurs de tendance pour la pauvreté,**  
**Danemark, 2000-2003,**

	2000	2001	2002	2003
Gini coefficient.....	22.3	22.1	22.4	22.4
	----- Percentage -----			
Share of population at "risk of poverty";				
Total .....	8.3	8.5	8.8	8.8
Men.....	8.1	8.4	8.7	8.8
Women .....	8.4	8.7	8.9	8.8
Share of population at long-term "risk of poverty";				
Total .....	3.4	3.7	3.9	4.0
Men.....	3.4	3.6	3.9	4.0
Women .....	3.4	3.7	3.9	3.9

*Note: The Gini coefficient is a concise measure of income gaps in society. The lower the coefficient, the more even the income distribution. People at long-term risk of poverty are defined as having belonged to the high-risk group during the observation year and at least two of the preceding three years. Family-size adjustment and the assumption of the degree of economies of scale in families with more than one person deviate from the basis used for calculating the comparable indicators. 2003 is the most recent year with available income data.*

*Source: Own calculations based on a random 3.3% sample of the population.*

Source : *Implementation and update report on the NAP/Inclusion, 2003-2005*, Danemark, 2005 ; the National action plan/ inclusion 2005, p. 4.

Cette inclusion sociale, médiatisée par les circuits de redistribution de la richesse, se double d'une relation très intense d'exclusion/inclusion du marché du travail dans laquelle on retrouve d'une part une très grande souplesse dans l'utilisation de la force du travail et un filet de sécurité sociale très dense.

### **Exclusion et inclusion du marché du travail**

Cette question sera approfondie plus tard, mais on ne peut passer sous silence la combinaison particulière de la flexibilité dans les relations de travail et des processus de prise en charge collective des risques sociaux.

Dans la société danoise, la flexicurité se décline par la jonction dynamique de la flexibilité externe numérique (facilité de licenciement et embauche), la sécurité du revenu (compensation pour perte de revenu en pourcentage et en durée), et par une politique active du marché du travail. On a là

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

les composantes du triangle d'or de la régulation sociale au Danemark.<sup>36</sup>

En raison de cette régulation flexible, on enregistre l'une des mobilités sur le marché du travail les plus élevées en Europe, et cette situation est renforcée par une politique active du marché du travail centrée sur la reconversion et la formation. Cette dernière politique joue un rôle décisif pour assurer un effectif suffisant de travailleurs flexibles (reconversion de la main-d'œuvre et mobilité inter-secteurs). Il faut ajouter que cela n'est possible qu'en raison des processus sociaux qui sous-tendent ce triangle d'or. La flexibilité n'est pas une fin en soi, elle est acceptée que dans la mesure où il y a contrepartie et processus de « dialogue social ».

Conçu dans une perspective surtout universelle, le jumelage danois de la flexibilité et de la sécurité ne cible pas des groupes désavantagés par le marché du travail ou hors de lui. On ne peut cependant ignorer la différenciation des effets selon les groupes du marché du travail. La grande mobilité de la main d'œuvre et le processus continu de sélection mènent à l'exclusion graduelle de certains groupes. Graduellement exclue, une part de la population potentiellement active devient prestataires de transferts : en 2002 le nombre de personnes recevant des prestations sociales était de 800 000.<sup>37</sup>

Les jeunes qui cherchent un premier emploi et les mères qui retournent au travail bénéficient d'un accès plus facile au marché du travail. Le chômage est faible chez les jeunes depuis les dernières années et le taux de participation au marché du travail

---

<sup>36</sup> Søndergård, Katrine, « La flexicurité danoise-et tout ce qui l'entoure », *Chronique internationale de l'IRES*, n°110, 2008, p. 45.

<sup>37</sup> Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshøj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p 22-29.

pour les femmes est parmi les plus élevés en Europe. De leur côté, les travailleurs âgés (55 ans +) sont très présents sur le marché du travail : ils prennent leurs retraites en moyenne vers 61,8 ans (comparativement à 59,9 pour l'Union européenne-15), ont un taux d'emploi de 58% (contre 38,8 % pour l'Union européenne-15), et un taux de participation de 60,4% (contre 42,8 % pour l'Union européenne-15). Cela dit, ils ont plus de difficultés à se réinsérer au marché du travail et font face à de la discrimination.<sup>38</sup>

Les travailleurs non qualifiés sont plus souvent exposés à des « tests de productivité » par leur employeur et sont aussi plus à risque face à la compétitivité internationale dû au type d'emploi qu'ils ont tendance à occuper ; ils sont donc davantage susceptibles à être exclus du marché du travail. La situation se complique pour la population immigrante de pays non-occidentaux. Par contre, la combinaison d'un marché du travail flexible et d'un large filet de protection social tend à avantager les travailleurs hautement qualifiés, mobiles et flexibles, capables de changer d'emploi et de fonction rapidement.<sup>39</sup> Un problème de marginalisation et d'exclusion sociale sur le marché du travail danois subsiste même si, en comparaison, il est moins sévère que chez d'autres pays européens.

---

<sup>38</sup> Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshøj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p 26; Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 74 ; Andersen, John et Jørgen Elm Larsen. *Social inclusion and spatial inequality in the City - The Danish case*. Sydney: Australian Social Policy Conference on Social Inclusion, 2003, p.7.

<sup>39</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 74-75 ; Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshøj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p 26-29.

À ce propos, Geerdsen<sup>40</sup> fait une analyse de différents états sur le marché du travail, qui va plus loin que la seule distinction entre le statut d'employé ou celui de chômeur. L'introduction de la catégorie « liées marginalement » (*marginally attached*) pour qualifier les personnes qui désirent trouver un emploi, tout en n'en cherchant pas un activement, permet de circonscrire un « nouvel état ». Quatre états différents sont répertoriés : les employés, les chômeurs, les personnes en dehors du marché de l'emploi et les « liés marginalement ». Ces derniers, tout en étant un groupe hétérogène, forment un groupe au comportement distinct des chômeurs ou des personnes en dehors du marché du travail. Ils ont plus de probabilités d'intégrer le marché du travail que les personnes en dehors du marché du travail, mais moins que les chômeurs ; cela dit, le fait d'être marginal n'est pas être un état qui se perpétue lui-même à travers le temps.<sup>41</sup> Le chômage de longue durée a diminué à 1 % et le nombre de travailleurs « marginalisés », i.e. ceux ayant de la difficulté à trouver un emploi sur le marché, est tombé de 127 000 en 1994 à 60 000 en 1998 et à près de 50 000 en 2000.<sup>42</sup> Mais il est clair que ce sont les chômeurs de longue durée et les personnes en dehors du marché du travail qui posent le plus grand défi, car les mesures d'activation représentent une réponse inadéquate pour traiter ces situations.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Geerdsen, Lars Pico, "Marginalisation Processes in the Danish Labour Market." Copenhagen: University of Copenhagen, 2003, p.13-14.

<sup>41</sup> Geerdsen, Lars Pico, "Marginalisation Processes in the Danish Labour Market." Copenhagen: University of Copenhagen, 2003, p. 30-32, 60-61.

<sup>42</sup> Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p. 68.

<sup>43</sup> Andersen, John et Jørgen Elm Larsen. *Social inclusion and spatial inequality in the City - The Danish case*. Sydney: Australian Social Policy Conference on Social Inclusion, 2003, p.7.

En somme, la flexibilité du marché du travail et la mobilité de la main-d'œuvre exercent une pression sur la productivité de la main-d'œuvre et a pour conséquence d'exclure ceux qui ne rencontrent pas les exigences de leur employeurs. La marginalisation se double souvent d'autres difficultés, comme des problèmes de santé, un manque de qualifications, l'âge ou l'origine ethnique. On peut donc affirmer que le prix de la flexibilité du marché du travail est une exclusion graduelle d'un nombre significatif de personnes du marché du travail qui reçoivent alors des prestations.<sup>44</sup>

### **Compréhension de la question sociale de la pauvreté et de l'emploi**

Au tournant les années 1990, le chômage élevé a été associé principalement à des facteurs structurels. L'introduction de politiques d'activation de la main-d'œuvre se voulait une réponse par laquelle il devenait possible de lier motivation des chômeurs à trouver et à accepter un emploi, et qualification de ceux qui n'étaient pas en mesure de se trouver un emploi par eux-mêmes.<sup>45</sup> Sans gommer complètement la part de la motivation et de l'incitation des travailleurs à s'insérer au marché du travail, la politique met l'accent sur l'offre de travail adapté au besoin de l'entreprise, sur l'augmentation de la qualification des

---

<sup>44</sup> Madsen, Per Kongshøj, « The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons », *European review of labour and research*, vol. 10, n°2, 2004, p. 201-202; Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism: the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 350.

<sup>45</sup> Larsen, Christian Albrekt, « Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°5, 2002, p. 716; Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshøj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p. 25.

individus.<sup>46</sup> La question est d'autant plus importante que les problèmes sociaux sont perçus comme liés à l'intégration sur le marché du travail.<sup>47</sup> Pour ce qui est des attitudes des personnes, le problème ne résiderait pas tant dans la générosité de la couverture sociale que dans le manque d'attachement au marché du travail. D'où l'élaboration d'un discours sur le contrat moral entre les citoyens et la société (droits et devoirs respectifs) et l'introduction de mesures plus conditionnelles et disciplinaires.<sup>48</sup>

Cette complexité de la mise en situation éloigne la situation danoise des préceptes conventionnels de l'universalisme à tout crin tout autant que de l'individualisme forcené.

En 2000, le total des dépenses publiques représentait 54,3 % du PIB. De plus, en large partie, les dépenses en protection sociale sont financées par les impôts et non par les contributions sociales des employés et entreprises.<sup>49</sup> L'impôt sur le revenu est en moyenne plutôt élevé et l'imposition marginale sur les revenus ordinaires est élevée.<sup>50</sup> Les prestations sociales et les services sociaux ne sont généralement pas — ou seulement d'une manière limitée — dépendants des revenus précédant ou de l'attachement au marché du travail. Cette intervention a un

---

<sup>46</sup> Larsen, Flemming et Mikkel Mailand, « Danish Activation Policy: The Role of the Normative Foundation, the Institutional Set-up and Other Drivers », in *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Amparo Serrano Pascual et Lars Magnusson (dir.), Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007, p. 104.

<sup>47</sup> Larsen, Flemming et Mikkel Mailand, « Danish Activation Policy: The Role of the Normative Foundation, the Institutional Set-up and Other Drivers », in *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Amparo Serrano Pascual et Lars Magnusson (dir.), Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007, p. 106-107.

<sup>48</sup> Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshøj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p. 125.

<sup>49</sup> Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p. 57-59.

<sup>50</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 67.

impact avéré sur l'état de la pauvreté. Par exemple, selon une étude d'Eurostat basé sur les revenus de 1997, la proportion de la population danoise qui recevait un revenu de moins de 60 % de la médiane nationale diminuait de 30 à 11 %, une fois pris en compte les prestations sociales autres que les pensions.<sup>51</sup> Par ailleurs, toujours en l'an 2000, les dépenses publiques associées aux mesures sur le marché du travail était à près de 4,5 % du PIB.<sup>52</sup>

Cette place de la sphère publique et la compréhension de l'intervention de l'État non seulement pour la sécurité sociale du plus grand nombre, mais aussi pour le soutien au développement économique par l'agencement des impératifs des acteurs collectifs et individuels et des dispositifs de négociation et de contractualisation font appel à une compréhension plus large des processus sociaux qui sous-tendent le triangle d'or de la flexicurité danoise. Nous allons donc nous employer à cerner ses principes et montrer leur articulation au marché du travail.

## DYNAMIQUE DE PARTENARIAT SOCIAL ET MARCHÉ DU TRAVAIL

Le modèle d'état social danois repose sur trois piliers : l'universalisme, l'égalité et la solidarité. L'universalisme fonde l'ensemble de la sécurité du revenu et des services publics, faisant en sorte que tout citoyen est porteur de droits qu'il fait valoir au besoin, indépendamment de sa relation au milieu familial. La structure de financement de cette protection sociale applique le principe de la solidarité, d'où une imposition fiscale très progressive. Le principe d'égalité rend l'ensemble des

---

<sup>51</sup> Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p. 60.

<sup>52</sup> Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p. 70.

dispositifs très réservés sur l'introduction de distinctions de catégories et de démarche ciblée.<sup>53</sup> Mais ce modèle trouve sa justification et sa pertinence dans sa complémentarité institutionnelle avec les processus sociaux de « dialogue social » et la politique active du marché du travail.

### **La maîtrise des antagonismes sociaux**

L'élaboration des compromis touchant les règles et le mode d'organisation du marché du travail est fondée sur un partenariat entre acteurs aux intérêts divergents, mais qui s'imposent à eux-mêmes la recherche de compromis plus ou moins stables. On peut parler d'un conflit d'intérêts maîtrisé, comme résultante et non comme point de départ de la mise en relation des grands acteurs collectifs. Ceux-ci se limitent pour l'essentiel à deux grandes organisations : DA (*Dansk Arbejdgiverforening*, l'organisation patronale principale, et LO (*Landsorganisationen i Danmark*), l'organisation syndicale très majoritaire (le taux de syndicalisation est de 80% des salariés en 2006 [ce qui est parmi la densité d'adhésion la plus élevée en Europe] dont les 2/3 à LO).<sup>54</sup> Ce système bipartite sans intervention gouvernementale est d'un grand intérêt pour tous les partis qui peuvent négocier des accords reflétant leurs besoins respectifs. Avec l'intérêt commun de trouver des compromis, ils s'imposent un dialogue constructif et une relation fondée sur le consensus plus que sur le conflit.<sup>55</sup> Cela est rendu possible grâce à la confiance entre acteurs, une confiance basée sur le respect des contrats signés,

---

<sup>53</sup> Hansen, Lise Lotte, « From Flexicurity to FlexicArity? Gendered Perspectives on the Danish model », *Journal of Social Sciences*, vol. 3, n°2, 2007, p.90.

<sup>54</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 65 ; Sondergård, Katrine, « La flexicurité danoise-et tout ce qui l'entoure », *Chronique internationale de l'IRES*, n°110, 2008, p 47.

<sup>55</sup> Sondergård, Katrine, « La flexicurité danoise-et tout ce qui l'entoure », *Chronique internationale de l'IRES*, n°110, 2008, p 47.

l'application des règles et la participation négociée aux décisions de ressources humaines.<sup>56</sup>

Il n'y a pas de perception de la « précarité de l'emploi » dans la société danoise. Ce qui domine c'est bien plus une « confiance sociale » installée depuis longtemps, confiance qui trouve ses racines dans le compromis de septembre 1899 (Septemberforliget) entre partenaires sociaux, sous la forme d'un « consensus conflictuel ».<sup>57</sup>

Et le dialogue social contribue à perpétuer cette confiance. Il devient très difficile pour un gouvernement ou quelque acteur de changer radicalement les postulats qui fondent le compromis social sans reconstruire le consensus. Cela n'exclut cependant pas l'innovation. Quelques exemples permettent d'illustrer ce point cardinal de la construction du projet de société. Les partenaires sociaux ont émis, en 1987, une déclaration conjointe indiquant qu'ils prendraient en considération la performance macroéconomique et négocieraient les augmentations de salaires en deçà du niveau international de la croissance des salaires afin d'assurer la compétitivité de l'industrie danoise. Cette déclaration est maintenant à la base des négociations de salaire au Danemark.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Barbier, Jean-Claude, « Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le "miracle danois" », *Centre d'études de l'emploi*, vol. 18, n°2, 2005, p.7; Søndergård, Katrine, « La flexicurité danoise-et tout ce qui l'entoure », *Chronique internationale de l'ITRES*, n°110, 2008, p 49.

<sup>57</sup> Barbier, Jean-Claude, « Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le "miracle danois" », *Centre d'études de l'emploi*, vol. 18, n°2, 2005, p.3.

<sup>58</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 65 ; Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p.10.

Les processus politiques sont franchement à l'œuvre. Ils sont derrière la réforme du marché du travail de 1993. Le changement de discours sur les politiques d'activation a marqué la volonté de définir un instrument important pour lutter contre le chômage structurel. Parallèlement, gouvernement social-démocrate cherchait à démontrer sa capacité à briser la courbe du chômage. Les réformes n'ont été possibles que grâce à un large appui public. Voilà autant de dimensions qui émergent à la sphère du politique.<sup>59</sup> D'un autre côté, au moment des réformes de 1999, les partenaires sociaux ont dominé le processus puisque la plupart des détails ont été déterminés par les négociations entre DA et LO.<sup>60</sup> Autre exemple : en septembre 2003, la tentative du gouvernement conservateur-libéral de diminuer les dépenses des prestations d'assurance chômage a fait face à un front uni d'opposition des syndicats et des organisations d'employeurs qui l'ont bloquée.<sup>61</sup> La compréhension de la flexibilité et de la sécurité, qui se soutiennent mutuellement, est à l'origine de l'échec du projet de réforme des prestations de chômage.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 348.

<sup>60</sup> Martin, Cathie Jo, « Corporatism in the Post-Industrial Age: Employers and Social Policy in the Little Land of Denmark », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 284.

<sup>61</sup> Madsen, Per Kongshøj, « The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons », *European review of labour and research*, vol. 10, n°2, 2004, p. 204; Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 346.

<sup>62</sup> Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshøj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p. 21.

Sur ce plan, chacun a son poste d'observation et y voit ses intérêts d'un certain angle. La relation entre le régime d'emploi libéral et le généreux système de prestations sociales est fortement supportée par les syndicats et les organisations patronales. De leur côté, les employeurs voient dans une éventuelle diminution des prestations un risque de pressions en faveur de l'augmentation de la protection d'emploi, ce qui compromettrait la première composante du compromis social.<sup>63</sup>

### **La négociation collective : entre la centralisation et la décentralisation**

Les relations industrielles se caractérisent par un haut niveau de syndicalisation, un processus de décision décentralisé, un rôle de l'État limité à celui de facilitateur, des consultations intensives formelles et informelles. Voilà autant d'éléments qui concourent à la construction des consensus.<sup>64</sup> Les négociations collectives sont plutôt décentralisées, mais les accords sont extensifs et portent sur une multitude de thèmes, tout en assurant une flexibilité et une créativité. L'obligation de paix sociale durant la convention, généralement de 2 ou 3 ans, assure une certaine stabilité. Le taux très élevé de couverture des accords collectifs (85% en moyenne soit 100% dans le secteur public et 77% dans le secteur privé) établit un cadre général, tout en étant décliné localement pour assurer une grande adaptabilité<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Madsen, Per Kongshøj, « The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons », *European review of labour and research*, vol. 10, n°2, 2004, p. 205.

<sup>64</sup> Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p. 47-48

<sup>65</sup> Sondergård, Katrine, « La flexicurité danoise-et tout ce qui l'entoure », *Chronique internationale de l'IRES*, n°110, 2008, p 46-47.

La négociation des salaires suit une démarche de « décentralisation centralisée » : les organisation membres de LO et de DA négocient les salaires minimum au niveau sectoriel et, ce faisant, posent les lignes directrices pour la négociation salariale annuelle au niveau local.<sup>66</sup> La standardisation de l'ajustement des salaires est favorisée par la considération du coût de la main-d'œuvre et du niveau des prix au Danemark et à l'étranger, tel qu'il est établi par le comité tripartite de statistique.<sup>67</sup> Plus récemment, on a aussi substitué aux accords de régulation « fermés » des accords cadres plus ouvert destinés à être complétés pas des négociations locales d'entreprises pour qu'elles puissent les adapter. L'évolution va vers des accords toujours plus larges, incluant des thèmes aussi variés que les régimes de pension, les jours de congés payés, les jours payés consacrés aux soins familiaux, le fonds de formation continue, le fonds de congé de maternité, etc. En incorporant des questions sociales dans les conventions collectives, il est possible d'établir des compromis dans une perspective plus large, ce qui contribue à maintenir un équilibre entre flexibilité et sécurité.<sup>68</sup>

### **La régulation du marché du travail**

La tradition de la réglementation corporatiste du marché du travail danois a pour origine le compromis de septembre 1899 par lequel les syndicats ont accordé aux employeurs le droit de « disposer des travailleurs » en retour du droit des employés de s'organiser en syndicat. Cet événement a aussi mené à la tradition de laisser aux acteurs du marché du travail le soin de

---

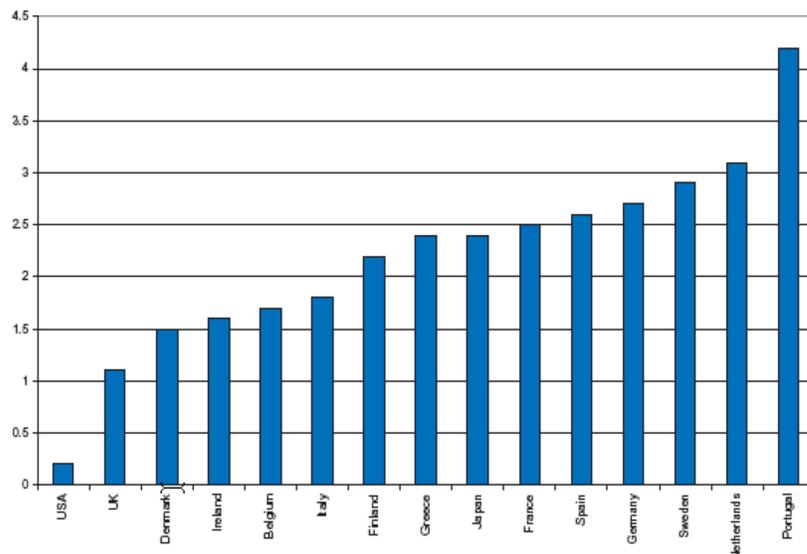
<sup>66</sup> Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p. 51.

<sup>67</sup> Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p. 47.

<sup>68</sup> Sondergård, Katrine, « La flexicurité danoise-et tout ce qui l'entoure », *Chronique internationale de l'IRES*, n°110, 2008, p 48.

négoier les salaires et les conditions de travail sans l'intervention de l'État ; il en est résulté l'établissement d'un marché du travail volontariste.<sup>69</sup> Les principes reconnus du système de négociations collectives sont : le droit de s'organiser, le droit de l'employeur de gérer et contrôler le travail, le droit de mener des actions et l'obligation de paix sociale qui proscrit l'utilisation de la grève pendant une convention collective.<sup>70</sup>

**Figure 6. 8**  
**Indice de la protection de l'emploi pour les employés réguliers**  
**avec des contrats à durée indéterminée**



Source: OECD (2004b), chapter 2, table 2.A2.1.

Source : Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 62

<sup>69</sup> Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshøj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p 25.

<sup>70</sup> Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p. 49.

Les politiques du marché du travail sont le résultat du processus de négociation collectives. Elles s'inscrivent dans la loi d'une manière limitée, mais tout de même soumise à un système spécifique d'arbitrage/tribunal industriel. Au total, on peut dire que les acteurs sociaux sont responsables de la majeure partie des normes.<sup>71</sup> Au total, le niveau de protection de l'emploi est très limité, c'est-à-dire peu contraignant, ce qui le rapproche de pays réputés pour leur grand libéralisme. L'un des effets de cet état des choses, c'est la très faible présence de contrat à durée déterminée. C'est ainsi que l'on peut dire que le Danemark combine intimement les régimes de relations industrielles néo-corporatiste et pluraliste.

Excepté la loi sur les travailleurs salariés qui régule les conditions d'emploi pour un large groupe de cols blancs, la protection de l'emploi est réputée relever de la compétence des partenaires sociaux à travers les négociations collectives.<sup>72</sup> La protection de l'emploi relève moins des pouvoirs publics que d'ententes dans la sphère du travail. À noter qu'une loi interdit la mise à pied des femmes enceintes, sous réserve de démontrer qu'il n'y a aucun lien avec la grossesse.<sup>73</sup> Par ailleurs, il n'y a pas de réglementation spéciale pour les employés du secteur public, sauf pour ceux ayant un statut spécial d'agent de la fonction publique. Cela dit, des distinctions subsistent quant aux droits selon les catégories d'employés, notamment pour le préavis de mise à pied. Il en est de même pour les indemnités de

---

<sup>71</sup> Søndergård, Katrine, « La flexicurité danoise-et tout ce qui l'entoure », *Chronique internationale de l'IREES*, n°110, 2008, p 46; Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p. 53, 65.

<sup>72</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 62.

<sup>73</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 63.

- 292 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

séparation. La place réservée de l'État dans la réglementation a pour conséquence que les groupes non-couverts par une convention collective sont fortement dépendants du marché, soit de ce qui peut être négocié individuellement.<sup>74</sup>

**Tableau 6. 4**  
**Période de préavis de licenciement selon la durée de l'emploi,**  
**par catégorie de travailleurs, Danemark**

Duration of employment	1 year	5 years	10 years
Construction worker	3 days	5 days	5 days
Industrial worker	21 days	2 month	3 months
Salaried worker and public employee	3 months	4 months	6 months

Source: Westerlund (2006), Table 5

Source : Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 63.

**Tableau 6. 5**  
**Indemnité de fin d'emploi selon la durée de l'emploi,**  
**par catégorie de travailleurs, Danemark**

	12 years	15 years	18 years
Salaried workers	1 month's wage	2 month's wage	3 month's wage
Blue collar workers	Found in some collective agreements		

Source: Westerlund (2006), Table 6

Source : Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 63.

Les règles de droit du travail sont souples. Pour synthétiser, on pourrait dire que le « système est en mesure de marier mobilité, faible incidence du chômage de longue durée et sécurité des revenus et des trajectoires professionnelle sur la durée. On assiste à la fois à une grande flexibilité du travail et à une sécurité des revenus et une sécurité de l'emploi qui se répartit sur plusieurs emplois assurés dans une trajectoire professionnelle dans le cadre des valeurs de l'universalisme et de

<sup>74</sup> Lind, Jens, « Labour Market Policy in Denmark - A European Success Story ? », in *Labour and Employment Regulation in Europe*, Jens Lind, Herman Knudsen et Henning Jørgensen (dir.), Bruxelles, Peter Lang, 2004, p.312.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

l'égalité ». <sup>75</sup>

### **Triangle d'or de la flexicurité**

Notion gadget, la flexicurité demande à être circonscrite car on y a mis beaucoup d'ingrédients depuis quelques années. Dans notre contexte, cette notion de flexicurité désigne un état particulier du marché du travail danois, qui s'est mis en place progressivement au cours des ans à travers des compromis sociaux entre les acteurs du marché du travail et l'interaction de la sphère du travail avec le système politique. <sup>76</sup> C'est le résultat d'un long développement qui a été supporté par des institutions relativement et des compromis stables. <sup>77</sup>

La flexicurité se caractérise par la combinaison d'une flexibilité externe numérique, qui se manifeste par le recours facile aux licenciements et aux embauches, d'une sécurité de revenu prévisible et généreuse qui absorbe les risques sociaux et d'une politique active du marché du travail. Cette interaction créatrice entre ces grands pôles qui définissent les rapports sociaux liés au travail s'exprime concrètement par une très grande mobilité sur le marché du travail, par une politique active du marché du travail centrée sur la reconversion et la formation des travailleurs (mise à niveau des qualifications des chômeurs incapable de retrouver un nouvel emploi), et par des transferts sociaux couplés à des services publics qui offrent des

---

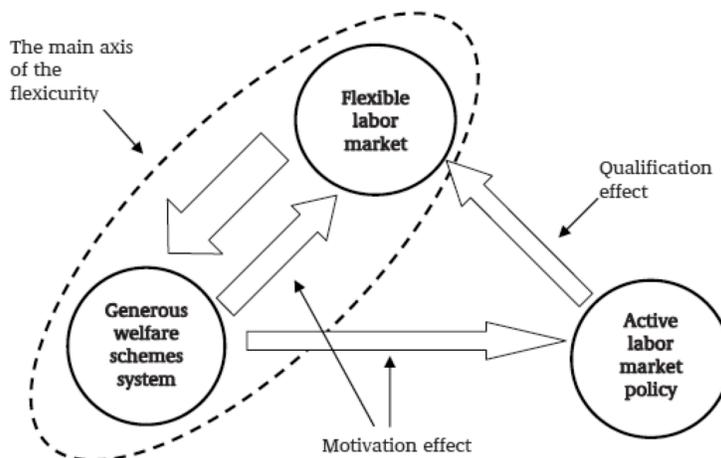
<sup>75</sup> Barbier, Jean-Claude, « Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le "miracle danois" », *Centre d'études de l'emploi*, vol. 18, n°2, 2005, p.5.

<sup>76</sup> Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshøj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p 22.

<sup>77</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 79.

conditions très favorables d'inclusion sociale.<sup>78</sup>

**Figure 6. 9**  
**Triangle d'or de la flexicurité**



Source : Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 78

Le triangle d'or de la flexicurité illustre cette combinatoire, dont il faut bien souligner qu'il s'agit d'un construit historique qui est certes intentionnel, mais qui ne peut s'inventer par simple volontarisme. L'ensemble des dimensions qui sont mises à contribution dans la constitution de ce modèle des formes de régulation socio-économique montre bien la complexité des sphères de pratiques et des acteurs mis à contribution.

<sup>78</sup> Søndergård, Katrine, « La flexicurité danoise-et tout ce qui l'entoure », *Chronique internationale de l'IRES*, n°110, 2008, p. 44-45; Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006; Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshøj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p 22.

Figure 6. 10  
Aperçu du système danois de flexicurité

	Basic traits of the Danish system of "flexicurity"	Specific developments in the 1990s
<b>Political environment</b>	Strong corporatist structures  Implicit social contract concerning balance between security and flexibility	Broad political support for reforms of labor market policies Acceptance by social partners of need for wage restraint  Decentralization of wage formation
<b>Macroeconomic environment</b>	Changing international economic conditions Active fiscal policy, but constrained by external balance	Strong internal demand Flavourable external balance  Lower level of international inflation
<b>Employment situation</b>	High employment rate (around 75 Percent) Shifting levels of open unemployment Rising share of people receiving transfer income	Significant reduction in both open and gross unemployment Reduction in structural unemployment
<b>Worker mobility (external numerical flexibility)</b>	High by international standards	High by international standards
<b>Employment protection</b>	Weak	Weak
<b>Unemployment benefits</b>	Significant increase in compensation rate with reform in the late 1960s Cash benefits for non-insured unemployment	Slow decline in compensation rate, but still high by international standards Reduction in the maximum duration of unemployment benefits from 7 to 4 years
<b>Active labor market policy</b>	High expenditures on LMP in general Incremental policy adjustments since 1979	Decentralized Individualized  Right and duty to early activation

Source: Madsen (2006a), table 1

Source : Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 80.

Nous avons là un système d'emploi hybride. Les employeurs peuvent faire ajuster leur besoin de main-d'œuvre par des mises-à-pied avec un court préavis, si bien que le niveau de flexibilité du marché du travail danois se compare à des marchés du travail libéraux. Concurrément, avec le système de sécurité sociale et les programmes d'activation, le Danemark possède toutes les

caractéristiques des États sociaux sociaux-démocrates.<sup>79</sup> Le deuxième terme est en quelque sorte un préalable au premier. Comme le soulignait le premier ministre Rasmussen, le haut niveau de sécurité sociale est une pré-condition pour un marché du travail flexible.<sup>80</sup>

Il faut dire par ailleurs que le développement positif du marché du travail danois depuis les années 1990 n'est pas exclusivement dû au modèle. Le bas niveau d'inflation et la réduction du chômage sont aussi un sous-produit du nouvel agenda de négociation collective et de la formation des salaires. Ces dernières ont facilité l'adaptation du marché du travail au plein emploi en gardant les augmentations de salaire modérées sans s'écarter de la tendance internationale d'une inflation faible. Il s'agit d'un des effets du compromis établi entre les grands acteurs dans la négociation des conventions collectives, qui consiste à prendre en compte la compétitivité internationale et les grands équilibres macroéconomiques de l'économie danoise.<sup>81</sup>

Le rôle capital mais tout à fait spécifique joué par l'intervention publique dans la configuration du triangle d'or de la flexicurité sera traité dans la suite de ce chapitre.

---

<sup>79</sup> Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 331.

<sup>80</sup> Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshøj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p 21.

<sup>81</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p.79.

## PROTECTION SOCIALE ET ACTIVATION COMME PARTIES PRENANTES DE LA RÉGULATION

Nous avons déjà discuté de la conception générale danoise du rôle de l'État dans la régulation. Nous n'y revenons pas. Qu'il soit permis de retenir que la protection sociale est très fortement liée à une logique de société de plein emploi<sup>82</sup> et que l'éthique du travail y occupe une place cruciale. On ne peut s'en surprendre :

*The Danish welfare model is based on ambitious egalitarian objectives, and a strengthening of the incentive structure by general reductions in various benefits included in the social safety net is not a possible policy avenue. Working poor is not a policy option. At the same time, it is important to note that an extended tax financed welfare state presupposes that a large fraction of the population is in employment. Thus, for the model to be financially viable, the employment rate must be high. The reason is simple; when losing their job, most people have an entitlement to some income support, and at the same time, their tax payments are lowered. It is therefore no surprise that Denmark (and the other Scandinavian Countries) have a high labour force participation rate. To put it differently, the welfare model is employment focussed.<sup>83</sup>*

Pour cette raison, on allie à une logique et pratique de dé-marchandisation des dispositifs, qui font appel à une relation étroite avec le marché.<sup>84</sup> Au cours des années 1990, on en est venu à réformer le système, qui risquait d'entacher cette « éthique du travail » — notamment pour les jeunes — en introduisant le principe de *l'aktivering*. L'environnement dans lequel ce principe se met en place est primordial : les chômeurs

---

<sup>82</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: Centre d'Études de l'Emploi & DARES; Ministère du travail, 2006. p. 48.

<sup>83</sup> Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p.4.

<sup>84</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 48-49.

- 298 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

ont *droit* à une orientation professionnelle et à de la formation professionnelle qualifiante, et les offres d'éducation doivent être reliés aux plan d'orientation personnalisés.<sup>85</sup>

### **Le principe de l'activation et conditionnalité**

En principe, tous les citoyens ont droit à des prestations de revenu et à des services sociaux. La protection sociale est un droit du citoyen, l'universalisme et l'inclusion sont les principes fondamentaux de l'État providence danois. Mais la protection sociale est liée au marché du travail. Tous les bénéficiaires deviennent sujets à un critère d'employabilité et de disponibilité au travail. Cela n'empêche que l'État danois ne cherche à promouvoir l'égalité non-seulement du revenu, mais aussi entre les hommes et les femmes.<sup>86</sup> Mais cette idée d'activation devient un *leitmotiv*, sans pour autant devenir un antidote à une protection sociale extensive et inclusive. La démarche posée en termes d'activation vise à valoriser l'employabilité de sans-emploi en proposant des filières de formation, de qualification, d'expérience de travail, tout en introduisant une marge de conditionnalité aux droits à la sécurité du revenu.<sup>87</sup>

Barbier résume de la façon suivante :

« Le système danois est cohérent, exhaustif, et fonctionne en vue d'une obligation de résultat essentielle pour toute personne d'âge actif, qui tient en ceci : en cas de situation de non-emploi, chacun reçoit une prestation généreuse, attribuée dans une optique

---

<sup>85</sup> Etherington, David et Martin Jones, « Beyond contradictions of the workfare state? Denmark, welfare-through-work, and the promises of job-rotation », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 22, n°1, 2004, p.133.

<sup>86</sup> Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p. 56, 64.

<sup>87</sup> Andersen, John et Jørgen Elm Larsen. *Social inclusion and spatial inequality in the City - The Danish case*. Sydney, 2003, p.6.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

égalitaire, à durée longue (l'assistance est, comme souvent en Europe, sans limite de durée) et articulée avec des 'offres d'activation' (formation, stage en entreprise, contrat aidé dans le public ou le privé, prestation longue de conversion, activation associée au statut de handicapé) ». <sup>88</sup>

La conditionnalité fait en sorte que le prestataire, s'il se conforme à ce qui lui est demandé, reçoit des prestations généreuses selon les standards internationaux.

D'où une dialectique des droits et des obligations qui est introduite de façon assez rigoureuse. En ce sens, Oorschot et Abrahamson ont tout à fait raison d'insister sur le fait que ce changement est lourd de sens :

*« Looking at citizenship as a set of legal rights, it can be observed that from the mid-1980s onwards in Denmark and the Netherlands there has been a clear development towards both a decline of social rights—in terms of limiting access to benefits, and decreasing levels and duration of benefits—and a more “active” approach towards beneficiaries, emphasizing their work obligations more strongly. With it, the overall level of citizens' social protection has declined, especially for those with weaker ties to the regular market of paid labour. From this perspective, of declining rights and increasing obligations, the implications of activation policies for citizenship are negative. »* <sup>89</sup>

En effet, la tendance générale a été d'insister sur les obligations que les citoyens ont en contrepartie de leurs droits sociaux. Cette dialectique a été institutionnalisée avec l'approche de l'activation au sein des mesures sociales. <sup>90</sup> L'activation n'est

---

<sup>88</sup> Barbier, Jean-Claude, « Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le « miracle danois » », *Centre d'études de l'emploi*, vol. 18, n°2, 2005, p.3.

<sup>89</sup> Oorschot, Wim van et Peter Abrahamson, « The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°3, 2003, p. 301.

<sup>90</sup> Abrahamson, Peter, « Welfare Reform: Renewal or Deviation? », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 359.

pas seulement un droit mais aussi une obligation.<sup>91</sup> L'individu se doit d'améliorer ses qualifications en participant aux différentes mesures d'activations.<sup>92</sup> Si bien que ce qui est au cœur de la dialectique des droits et des devoirs, c'est d'améliorer la formation et la qualification des sans-emploi, tout en renforçant leur motivation à chercher un travail régulier.<sup>93</sup>

### L'assurance contre l'assistance

La sécurité du revenu pour les personnes sans emploi est dual, au sens où il se compose d'un régime d'assurance-chômage, qui est de type contributif, et d'un régime d'assistance, qui répond celui-ci à une logique d'aide. Le premier assure des prestations qui sont fonction de contributions antérieures au fonds d'assurance.<sup>94</sup> Le système est déconcentré, tout en étant soumis à certains principes généraux. Il y a 31 fonds d'assurance emploi reconnus par l'État. Lorsqu'une personne se déplace d'un fonds à l'autre, son droit à des prestations de chômage est transféré en même temps. La plupart des fonds d'assurance emploi sont affiliés à un ou plusieurs syndicats, même s'il n'est pas nécessaire d'être membre d'un syndicat pour y participer

---

<sup>91</sup> Oorschot, Wim van et Peter Abrahamson, « The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°3, 2003, p 295.

<sup>92</sup> Abrahamson, Peter, « Welfare Reform: Renewal or Deviation? », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 364.

<sup>93</sup> Kildal, Nanna, *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*. Geneva: International Labour Office, 2001, p.7.

<sup>94</sup> Oorschot, Wim van et Peter Abrahamson, « The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°3, 2003, p 293

(mais la plupart des membres le sont).<sup>95</sup>

Le régime d'assurance-chômage, tout en étant financé par les contributions des travailleurs, est fortement soutenu par les contributions de l'État. Depuis la réforme de 1970, l'État finance les coûts supplémentaires des prestations liés à l'augmentation du chômage afin que la contribution du travailleur au fonds reste fixe, peu importe le niveau de chômage. Par conséquent, la part de financement public dans les fonds d'assurance dépend du nombre total de chômeurs. Elle était à près de 80 % au début des années 1990, alors qu'elle baisse à moins de 50 % en période de regain économique.<sup>96</sup>

**Tableau 6. 6**  
**Revenu et dépenses du régime**  
**d'assurance-chômage danois, 2005**

Item	Amount (million DKK)	Amount (million €)
Unemployment benefits	20,405	2,738
Voluntary Early Retirement Pay	24,656	3,309
<b>Total expenditures</b>	<b>45,061</b>	<b>6,048</b>
<i>Covered by:</i>		
Membership contribution to UI (mandatory)		
	7,068	949
Contribution to VERP (voluntary)	5,712	767
State contribution	32,281	4332

Source: Data provided to the author by the Directorate of Labor

Source : Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 58

En 2002, 77 % des travailleurs sont membres du régime d'assurance-chômage. Le système d'assurance-chômage est volontaire et ceux qui n'y adhèrent pas sont couverts par

<sup>95</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 53.

<sup>96</sup> Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p.8; Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 53- 57.

- 302 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

l'assistance sociale.<sup>97</sup> Nous y reviendrons.

Pour être admissible<sup>98</sup> à l'assurance-chômage, le chômeur doit être affilié à une caisse depuis au moins un an. L'indemnité de temps plein est destinée au chômeur qui a travaillé un minimum de 52 semaines à temps plein au cours des trois dernières années. De plus, le prestataire doit être disponible et actif sur le marché du travail, c'est-à-dire : être inscrit à l'agence comme demandeur d'emploi, rechercher activement du travail, être en mesure d'occuper un emploi approprié et rester disponible sur le marché du travail.<sup>99</sup> Après 3 mois de chômage, le prestataire doit accepter toute offre d'emploi du service public d'emploi pour lequel il est apte. Si le prestataire ne participe pas aux activités requises, les prestations sont réduites ou annulées.<sup>100</sup> Voilà la règle, mais il semble qu'elle n'est pas strictement mise en pratique.<sup>101</sup>

Cette question est difficile à traiter, car, au-delà de la règle, il y a place à interprétation. Dans le cas de l'assurance chômage, les sanctions sont prononcées par les caisses, qui peuvent être alertées par le service public d'emploi et ont pour attribution de

---

<sup>97</sup> Madsen, Per Kongshøj, « The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons », *European review of labour and research*, vol. 10, n°2, 2004, p. 193-194.

<sup>98</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 55.

<sup>99</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 42; Larsen, Christian Albrekt, « Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°5, 2002, p. 717.

<sup>100</sup> Madsen, Per Kongshøj, « The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons », *European review of labour and research*, vol. 10, n°2, 2004, p. 194.

<sup>101</sup> Rosholm, Michael et Michael Svarer, *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*. Copenhagen: Institute of Economics, University of Copenhagen, 2004, p. 9.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

vérifier et d'instruire.<sup>102</sup> On sait que la sanction peut prendre la forme d'une suspension des indemnités pour une période de une à vingt-six semaines. Or, les statistiques du *Directorate of labor* (*Arbejdsdirektoratet*) indiquent qu'en 2005 13 800 personnes ont vu leurs indemnités suspendues, dont 3 200 pour plus de 3 semaines, soit moins du quart.<sup>103</sup> D'autres sources donnent un ordre de grandeur moindre, soit entre 500 et 1500 sanctions par année.<sup>104</sup> Au cours des récentes années, il semble que les sanctions soient davantage utilisées et qu'elles ont un impact sur le retour au marché du travail.<sup>105</sup>

De façon générale, il y a un resserrement des conditions d'admissibilité. Cela s'exprime par la réduction de la durée du versement des prestations (on est passé de huit ans et demi à quatre ans), et également par l'introduction de plus en plus rapide de dimensions conditionnelles, en termes d'activation ou d'acceptation d'un emploi.<sup>106</sup> Au cours de la première année, la proportion des chômeurs qui participent à un programme d'activation reste bas, mais par après il y a obligation de

---

<sup>102</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 51-53

<sup>103</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 55.

<sup>104</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 53.

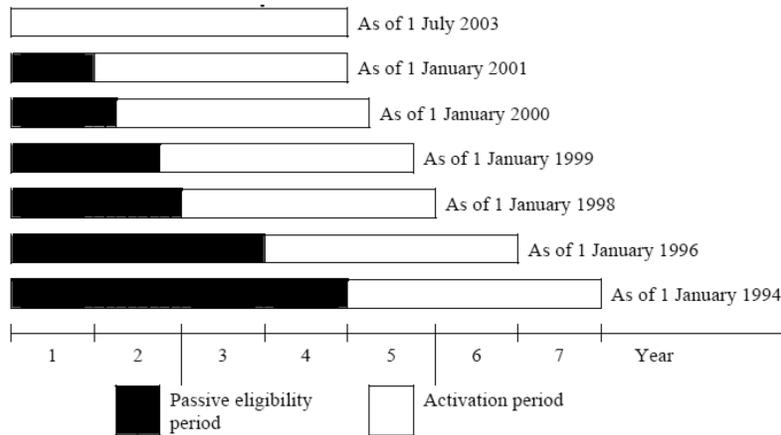
<sup>105</sup> Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p. 27.

<sup>106</sup> Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 335; Larsen, Christian Albrekt, « Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°5, 2002, p. 717.

304 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de  
 recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur  
 l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le  
 développement social, janvier 2009, 611 pages.

participer au moins 75 % du temps.<sup>107</sup>

**Figure 6. 11**  
**Changements des périodes d'admissibilité et d'activation pour la**  
**sécurité sociale, Danemark, 1994 à 2003**



Note: The "right and duty" principle in the activation period was introduced in 1995. As of 2003, there is no distinction between the two periods.

Sources: The Danish Ministry of Finance (1999), The Danish Ministry of Labour (2000) and The Danish Ministry of Employment (2002).

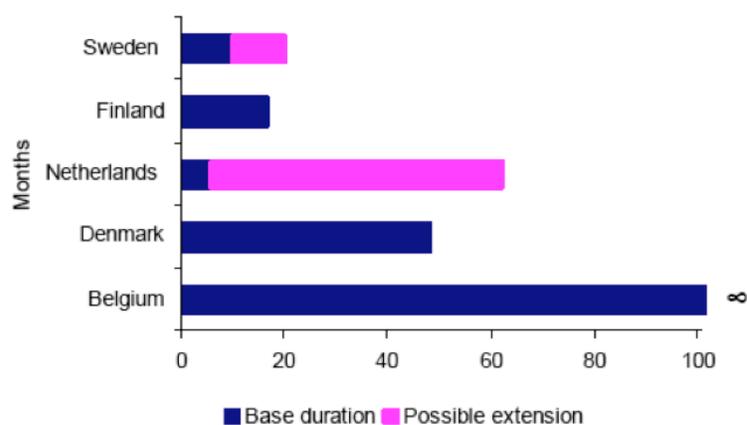
Source : Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p. 12

Malgré ce resserrement, les conditions restent comparativement assez généreuses.

<sup>107</sup> Rosholm, Michael et Michael Svarer, *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*. Copenhagen: Institute of Economics, University of Copenhagen, 2004, p. 9.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Figure 6. 12  
Durée des prestations de chômage dans quelques pays



Note: In the Netherlands, the extension depends on seniority.  
Source: European Commission, MISSOC 2006.

Source : Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p. 9

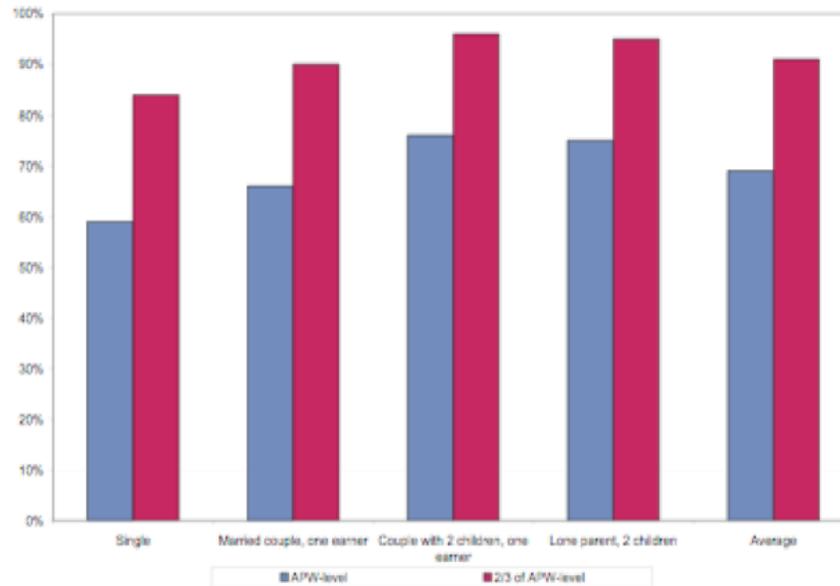
L'indemnité pour le chômage est versée dès le premier jour pour une période maximale de quatre années, incluant la période d'activation. Pour éviter les licenciements intempestifs l'employeur doit payer les indemnités des deux premiers jours de chômage. Les indemnités sont indexées en fonction du salaire annuel moyen, moins une déduction de 0,3 % utilisée pour financer des mesures spéciales pour certains groupes cibles de chômeurs.<sup>108</sup> Le taux de remplacement du revenu ne peut excéder 90 % du salaire antérieur et la prestation est plafonnée (par exemple : 1946 € par mois<sup>109</sup>), sachant que ce plafond est réajusté sur la base de l'évolution du salaire annuel sur le marché

<sup>108</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 57.

<sup>109</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 56.

du travail.<sup>110</sup>

**Figure 6. 13**  
**Taux de remplacement net selon deux niveaux de revenu**  
**et pour quatre types de ménage au cours premier mois**  
**de prestation, Danemark, 2002**



Source: OECD (2004a), tables 3.1b and 3.3b. Note: APW stands for Average Production Worker.

Source : Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 56

Particulièrement, pour les groupes à faible revenu, le taux de remplacement net est à près de 90 % et est plus élevé pour le

<sup>110</sup> Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p.8; Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 334; Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 42.

parent de famille monoparentale ou le chef de famille « nombreuse ». Dans l'ensemble, le taux de compensation moyen est d'environ 60 %.<sup>111</sup> En raison de la faible inégalité des salaires après impôts, la différence entre le fait d'être au chômage indemnisé et le fait d'être en emploi reste modérée selon les standards européens.<sup>112</sup>

Les sans-emploi qui ont épuisé leurs droits à des prestations d'assurance-chômage ou qui ne remplissent pas les critères d'admissibilité ont droit au régime d'assistance.<sup>113</sup> Le Danemark a introduit en 1933 l'assistance comprise comme un revenu minimum. Ce sont les municipalités qui administrent l'assistance sociale et le financement est partagé entre le gouvernement national et les municipalités.<sup>114</sup>

Il n'y a donc pas de durée maximale à l'admissibilité.<sup>115</sup> Assez généreuse, l'assistance, qui est sensée répondre aux risques sociaux (pertes d'emploi, maladie, cessation d'une vie commune, etc.), est calculée d'après les besoins sous conditions de ressources en référence à l'unité familiale. La prestation peuvent se situer à quelque à 80 % de la prestation d'assurance-chômage pour un adulte pourvoyeur avec enfant.<sup>116</sup> La prestation étant

---

<sup>111</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 42.

<sup>112</sup> Barbier, Jean-Claude, « Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le « miracle danois » », *Centre d'études de l'emploi*, vol. 18, n°2, 2005, p.5.

<sup>113</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 55.

<sup>114</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p.53.

<sup>115</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 56.

<sup>116</sup> Barbier, Jean-Claude, « Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le « miracle danois » », *Centre d'études de l'emploi*, vol. 18, n°2, 2005, p 55; Madsen, Per

tributaire de la responsabilité familiale, l'individu de 24 ans et moins sans charge d'enfant, par exemple, recevra nettement moins que la personne avec charge familiale. Mais globalement, une personne recevant le maximum de l'assurance-chômage assumera une baisse de prestation de l'ordre de 20 à 40 % en passant à l'assistance.<sup>117</sup>

Le bénéficiaire doit être disponible pour le travail : c'est une condition d'admissibilité. Cette condition s'applique également au conjoint, en application du principe de solidarité familiale. Les bénéficiaires sont qualifiés selon qu'ils sont « prêt à l'emploi » ou non (on sait que les proportions sont de 80 % – 20 %). Dans le premier cas, le bénéficiaire doit s'inscrire à l'agence pour l'emploi, accepter les offres et chercher activement un emploi. Dans le deuxième cas de figure, le bénéficiaire doit accepter les offres d'activations proposées par les services de la commune, afin d'augmenter sa capacité d'autonomie. Dans le but de lutter contre l'exclusion sociale, on pourra aussi une « activation sociale » pour permettre une socialisation favorable au retour à l'emploi.<sup>118</sup>

Les exigences pour l'insertion dans les programmes d'activation sont modulées. Le bénéficiaire de moins de 30 ans,

---

Kongshøj, « The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons », *European review of labour and research*, vol. 10, n°2, 2004, p. 194; Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 335.

<sup>117</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 56; Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p. 8.

<sup>118</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 56.

sera appelé à participer à une mesure d'activation à l'intérieur de 13 semaines de chômage, alors que celui qui a plus de 30 ans devra s'y conformer à l'intérieur de 12 mois de chômage.<sup>119</sup> On se montre aussi sévère à d'autres plans. Par exemple, avec la réforme de 2002, les exigences de mobilité géographique ont été augmentées : le refus d'une proposition ne peut plus être motivé du fait de 4 heures par jour de déplacement.<sup>120</sup> D'un autre côté, selon cette réforme, l'assistance pour les couples et les jeunes de moins de 25 ans est réduite après six mois de chômage.

Le refus des offres et l'absence aux convocations peut entraîner, s'il n'a pas de raison valable, la suppression des prestations d'assistance pour une certaine période, allant d'un jour à trois semaines.<sup>121</sup> Mais, évidemment, on ne peut ignorer que ces allocations sont par définition le dernier filet de sécurité du revenu, ce qui contraint à une prudence dans l'imposition de sanctions.

L'obligation d'activation est de droit commun, dès lors que les bénéficiaires sont capables (et en âge) de travailler. Les deux grandes mesures de sécurité du revenu pour les sans-emploi (l'assurance et l'assistance) font de façon manifeste la promotion des mesures d'activation et introduisent des mécanismes d'insertion au marché du travail. Les deux systèmes ont été progressivement intégrés pour en arriver à un système unique. À

---

<sup>119</sup> Larsen, Christian Albrekt, « Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°5, 2002, p. 717.

<sup>120</sup> Abrahamson, Peter, « Welfare Reform: Renewal or Deviation? », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 370.

<sup>121</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 51.

- 310 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

partir de 2007, avec les nouveaux *job-center* locaux, l'intégration physique des deux systèmes est chose faite. La distinction légale pour les prestations et les mesures d'activation entre assurés et non-assurés demeure cependant.<sup>122</sup>

Ces grandes mesures de la sécurité du revenu pour les sans-emploi visent les personnes les plus susceptibles d'être menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale. Il devient donc important de comprendre les motivations de cette orientation aux politiques publiques danoises, mais plus encore de prendre la mesure de leur impact.

#### L'ACTIVATION : MODE D'EMPLOI ET EFFICACITÉ POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION

Nous avons déjà considéré dans la section précédente certains principes qui campent les politiques publiques en matière d'inclusion sociale. Il appartient ici d'être plus spécifique au regard de la question du chômage et, plus largement, du marché du travail.

#### **Motifs divergents, politique commune**

Au début des années 1990, la politique d'activation se veut une réponse au chômage élevé, mais surtout à la préoccupation concernant la capacité de répondre aux besoins du marché du travail, avec une main-d'œuvre qualifiée en nombre suffisant. L'objectif des mesures d'activation est de réduire les décalages sur le marché du travail en augmentant les qualifications des participants et en forçant les personnes sans emploi à chercher

---

<sup>122</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p 53.

un emploi.<sup>123</sup> Dans un contexte où le niveau de dépenses publiques occupe une place majeure dans le débat public, le problème structurel d'une main-d'œuvre qualifiée et suffisante trouve sa solution dans l'augmentation conjointe de la qualification des individus, comme facteur essentiel à l'intégration économique et sociale, et des incitations à trouver un travail rémunéré. Cela, car il est tout à fait clair que les problèmes sociaux sont perçus dans leur liaison à l'intégration des populations au marché du travail.<sup>124</sup>

Cette politique d'activation, qui fait écho aux préoccupations gouvernementales et des entreprises, trouve sa motivation dans la volonté de diminuer le taux structurel de chômage, d'accorder toute son importance au « capital humain », d'augmenter l'investissement en capital physique et en R&D, d'enrayer la menace d'une offre de travail insuffisante.<sup>125</sup> On pourrait affirmer que le chômage a poussé les décideurs politiques dans cette direction, alors que c'est davantage l'éventualité d'une pénurie de main-d'œuvre qui a provoqué la participation des employeurs.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Larsen, Christian Albrekt, « Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°5, 2002, p. 717.

<sup>124</sup> Larsen, Flemming et Mikkel Mailand, « Danish Activation Policy: The Role of the Normative Foundation, the Institutional Set-up and Other Drivers », in *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Amparo Serrano Pascual et Lars Magnusson (dir.), Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007, p.104-109.

<sup>125</sup> Martin, Cathie Jo, « Corporatism in the Post-Industrial Age: Employers and Social Policy in the Little Land of Denmark », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 280-1; Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen et Per Kongshoj Madsen, *The flexible Danish labour market - a review*. Aalborg: Aalborg University, 2005, p 31.

<sup>126</sup> Martin, Cathie Jo, « Corporatism in the Post-Industrial Age: Employers and Social Policy in the Little Land of Denmark », in *National identity and the varieties of capitalism :*

- 312 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

L'objectif de cette politique est d'aider tous les bénéficiaires à accéder à une forme d'insertion dans la société active, même s'il ne s'agit pas d'une intégration dans un emploi standard sur le marché du travail.<sup>127</sup> Il n'est donc pas surprenant que près de 4 % de la main-d'œuvre soit à un moment donné dans un quelconque programme d'activation, voire que près de 11 % le soient pour les plus jeunes 16- 24 ans.<sup>128</sup>

Les programmes du marché du travail sont mis en œuvre par le système public d'emploi pour les assurés et par les gouvernements locaux pour les non-assurés. Les *Labour Market Councils* régionaux prennent en charge l'administration des politiques du marché du travail. Ces structures sont inclusives parce qu'elles ont l'obligation légale d'une représentation égale des syndicats, des autorités locales et des employeurs privés. Elles créent ainsi un espace de négociation entre les intérêts des organisations impliquées dans la politique d'emploi et expriment les géographies des marchés locaux du travail.<sup>129</sup> Ajoutons que le renforcement des partenariats sociaux au niveau local assure un certain élément de responsabilité et de démocratie, qui va de pair avec le principe de construction de consensus et de l'économie négociée en tant que solidarité sociale.

---

*the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p 280

<sup>127</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p 53.

<sup>128</sup> Oorschot, Wim van et Peter Abrahamson, « The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°3, 2003, p. 299.

<sup>129</sup> Etherington, David et Martin Jones, « Beyond contradictions of the workfare state? Denmark, welfare-through-work, and the promises of job-rotation », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 22, n°1, 2004, p.133-134, 143.

Il est intéressant de noter que la réforme instaurant l'activation obligatoire a été essentiellement menée par les partenaires sociaux, avec peu d'intervention gouvernementale<sup>130</sup> et qu'elle bénéficie d'un bon appui politique au sein de la population en général, ainsi que des chômeurs à long terme.<sup>131</sup>

### Type de mesures

Les mesures se divisent en quatre grandes catégories<sup>132</sup> : l'emploi subventionné dans le secteur privé ; l'emploi temporaire dans le secteur public ; la formation (de qualifications spécifiques dans tous cadres de formation, d'une durée de quelques mois, jusqu'à des formations plus générales) ; les autres programmes, assez hétérogènes (assistance en recherche d'emploi ou relevé de profils de compétence, construction d'estime de soi, etc.).

La formation est la mesure d'activation la plus commune, mais tend se faire sur une période de plus en plus brève.

---

<sup>130</sup> Martin, Cathie Jo, « Corporatism in the Post-Industrial Age: Employers and Social Policy in the Little Land of Denmark », in *National identity and the varieties of capitalism: the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 284.

<sup>131</sup> Rosdahl, Anders et Hanne Weise, « When all must be active - workfare in Denmark », in *'An Offer You Can't Refuse' : workfare in international perspective*, Ivar Lødemel et Heather Trickey (dir.), Bristol, UK, Policy Press, 2001, p. 162.

<sup>132</sup> Rosholm, Michael et Michael Svarer, *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*. Copenhagen: Institute of Economics, University of Copenhagen, 2004, p. 10.

- 314 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

**Tableau 6. 7**  
**Types de mesure d'activation et durée, au Danemark**

	1995	1998	2001	2003
<b>Activated</b>	54.460	56.040	59.490	62.760
------%-----				
<b>Activation type</b>				
Private job training	13	10	7	9
Public job training	33	17	13	16
Education	33	56	69	52
Other	20	18	11	23
-----weeks-----				
<b>Duration</b>				
Private job training	26	23	25	27
Public job training	34	36	30	26
Education	23	21	18	17
Other	56	32	19	18

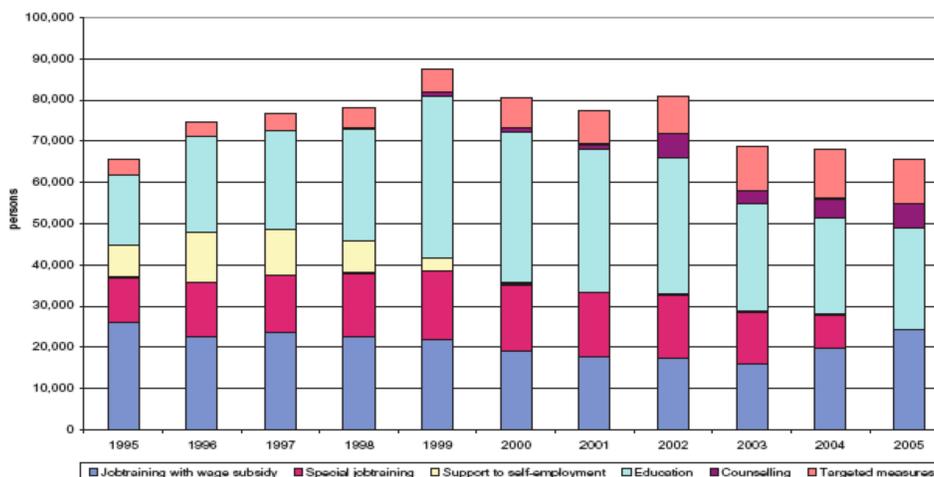
Note: Duration is the average duration of both completed and non-completed activation programmes. "Other" includes intensified job search, specific designed projects etc. For 2003, the data applies to the period July 1<sup>st</sup> 2003 to June 30<sup>th</sup> 2004.  
 Source: Danish Economic Council (2007)

Source : Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p 19.

Selon une autre perspective, il est possible de voir l'évolution de la place relative des divers types d'intervention. La formation en emploi subventionnée est très présente. En second, pendant un temps tout au moins, puis s'éclipse totalement : la formation spéciale en emploi, qui est dirigée vers les groupes les plus « vulnérables » de chômeurs, par des projets spéciaux au sein du secteur public. L'aide à l'emploi autonome est disparue au tournant des années 2000. La formation couvre un vaste éventail de formations professionnelles et de qualification selon des profils professionnels spécifiques et reste une composante majeure. Les activités conseil, qui incluent les démarches pour la recherche d'emploi, etc., gagnent en intérêt. Enfin, les mesures ciblées réunissent les programmes pour groupes spéciaux comme les immigrants ou les « travailleurs âgés ».

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

**Figure 6. 14**  
**Nombre de participants (équivalents plein temps)**  
**dans les mesures d'activation du marché du travail,**  
**Danemark, 1995-2005**



Source: Databanks of Statistics Denmark.

Source : Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 59

Face à ce champ de possibles, quelques remarques s'imposent. D'abord, il y a progressivement moins de personnes engagées dans un processus d'activation en raison du rétablissement du marché du travail. Ensuite, on met davantage l'accent sur de la formation dans l'entreprise privée, sur l'encadrement conseil et sur les mesures ciblées, même si la formation garde une place non négligeable.<sup>133</sup> Enfin, les chômeurs relevant de l'assurance-chômage ou ceux relevant de l'assistance n'ont pas exactement le même profil. Pour les premiers, les stages de qualification en milieu de travail et la formation mènent le bal, alors que, pour les seconds, c'est plutôt les autres programmes, suivis de la formation qui ont davantage

<sup>133</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p59.

- 316 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

la cote.<sup>134</sup>

### **Est-ce que tout ce « bazar » remplit sa mission ?**

On ne peut ignorer que les réformes du marché du travail mises en route depuis 1994 ont eu une contribution significative à l'embellie concernant tout autant le niveau d'emploi que le chômage. Tout autant il est justifié de souligner que les récents succès des politiques d'activation danoises sont associés à une période de croissance économique et, par conséquent, à un contexte d'augmentation de la demande de travail. D'où l'interrogation toute légitime au sujet de l'efficacité des mesures d'activation en termes de résultats et de dépense publique.<sup>135</sup>

Certains doutent de cette efficacité et mettent l'accent sur les règles et la fluidité du marché du travail au Danemark et non sur les mesures d'activation. D'autres diront que ces mesures ont des effets réels sur la qualification des travailleurs et favorisent leur insertion professionnelle. Le verdict est loin de faire consensus, d'autant que les études apportent des éclairages souvent décalés, voire contradictoires.

On note toutefois<sup>136</sup> un effet positif à la participation aux mesures d'activation aussi bien du côté des chômeurs associés à l'assurance-chômage que de celui des chômeurs rattachés au régime d'assistance. La formation en milieu de travail avec subvention au salaire semble donner les meilleurs résultats,

---

<sup>134</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p 57.

<sup>135</sup> Madsen, Per Kongshøj, « The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons », *European review of labour and research*, vol. 10, n°2, 2004, p. 201-204.

<sup>136</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 59 et s.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

spécialement quand elle se déroule dans le secteur privé.<sup>137</sup> La formation ciblée produit des effets positifs, surtout quand il y a pénurie de main-d'œuvre dans les secteurs visés. L'effet positif de la formation plus générale (éducation) est confirmé surtout si on se place dans un terme plus long. Dernier constat : la combinaison de divers programmes donne des effets positifs plus importants, par exemple en combinant une formation générale à une formation en milieu de travail.

On remarque, par exemple, que les mesures d'activation produisent un effet de motivation par lequel la perspective de devoir s'engager dans un programme d'activation incite le chômeur à se trouver un emploi avant d'y être soumis. On parle également d'effet de motivation qui se manifeste par un accroissement significatif de la probabilité d'accepter un emploi dans la période qui suit immédiatement la participation à un programme d'activation obligatoire.<sup>138</sup> L'effet de motivation est largement discuté, de même que l'effet de *lock-in*, qui lui jouerait en ce sens inverse, dans la mesure où l'engagement dans un programme amènerait le chômeur à diminuer voire à arrêter toute recherche d'emploi. Cet effet négatif dit de *lock-in* serait supérieur à l'effet bénéfique de la formation en question, pour l'obtention d'un emploi.<sup>139</sup>

Le scepticisme est souvent affiché, souvent du côté des patrons, qui contestent l'impact réel de ces mesures. La plupart des dispositifs auraient des effets pervers (dont un effet de *lock-*

---

<sup>137</sup> Madsen, Per Kongshøj, *Danish Labour Market Institutions and Employment Outcomes*. Bonn: Federal Ministry of Economics and Technology, 2007, p. 61.

<sup>138</sup> Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 338.

<sup>139</sup> Andersen, Torben M. et Michael Svarer, *Flexicurity - labour market performance in Denmark*: University of Aarhus, 2007, p. 20 et s.

*in*) et coûteraient cher. Il est vrai que le Danemark consacre 1,3 % de son PIB aux politiques actives de marché du travail, ce qui est nettement supérieur à la plupart des pays de l'OCDE.<sup>140</sup> L'exercice n'est pas simple, car il faut considérer la question de façon dynamique et dans un espace temporel significatif. De plus, mesure-t-on l'efficacité de toute la dépense (1,3%) ou du coût lié aux nouvelles conceptions de l'activation qui se sont mises en place qui représentent un ajout net de seulement 0,4 % du PIB. La réponse apportée est loin d'être neutre.<sup>141</sup>

Une perspective plutôt statique et de court terme conduirait à conclure que c'est seulement la formation en entreprise dans le secteur privé qui a un large impact positif et qui est « rentable »<sup>142</sup>. La formation dans le secteur public et la formation générale (l'éducation) auraient des effets non confirmés ou négatifs. La conclusion coulerait de source : il faut miser sur ce qui marche, soit l'entreprise privée.

Par contre, une perspective un peu plus longue conduit à revoir cette appréciation.

---

<sup>140</sup> Le Danemark est le pays dépensant le plus pour ses politiques du marché du travail et est le deuxième, après les Pays-Bas, pour les politique d'activation. Egger, Philippe et Werner Sengenberger (dir.), *Decent work in Denmark : employment, social efficiency and economic security*. Geneva, International Labour Office, 2003, p 70).

<sup>141</sup> Larsen, Christian Albrekt, « Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°5, 2002, p. 718-732.

<sup>142</sup> Madsen, Per Kongshøj, « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p.339.

**Tableau 6. 8**  
**Situation des participants aux diverses mesures d'activation**  
**la 9<sup>e</sup> semaine de 2002 et prise en compte la 25<sup>e</sup> semaine 2003**

	<i>Private job training</i>	<i>Public job training</i>	<i>Municipal activation</i>	<i>Special activation</i>	<i>Education</i>
Self-supportive	59	25	24	36	32
Ordinary education	1	1	4	1	4
Activation	9	32	37	16	27
Unemployment	22	31	37	16	27
Outside labour market	1	3	0	2	1
Sickness	8	8	4	10	9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>N</b>	<b>2.53</b>	<b>11.438</b>	<b>39.887</b>	<b>5.081</b>	<b>30.25</b>

Source: *Social Årsrapport (Social Tendencies) 2003*, 60.

Source : Abrahamson, Peter, « Welfare Reform: Renewal or Deviation? », in *National identity and the varieties of capitalism : the Danish experience*, John L. Campbell, John A. Hall et Ove Kaj Pedersen (dir.), Montréal; Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 368.

Avec un certain recul (soit environ une année et un trimestre), il appert que la formation en milieu de travail a le plus d'impact en termes d'autonomie des personnes (59 %), ce qui a d'autant de relief que le peut citer des pourcentages nettement inférieur lorsqu'il s'agit de formation en milieu de travail dans le secteur public (25 %) ou de dispositif d'activation à l'échelle municipale (24 %). Il y a relativement peu de personnes qui se dirigent vers l'entreprise privée. L'éducation et les mesures spécifiques d'activation enregistrent d'assez bons résultats (avec le tiers). Cette première mise en perspective par une prise de distance donne une image plus circonstanciée.

- 320 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

**Tableau 6. 9**  
**Situation des participants aux diverses mesures d'activation**  
**la 9<sup>e</sup> semaine de 2002 et prise en compte en 2005, Danemark**

	Participated in labour market policy scheme in 2002:			
	Wage subsidy	Work apprenticeships	Education	Tailored programmes
<i>Situation in 2005:</i>				
Self-supporting	40	36	47	32
In activation programmes	11	22	14	23
Unemployed	21	11	16	7
On cash benefit	5	21	8	26
Other	23	10	15	12
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>No. of participants</b>	<b>17,588</b>	<b>19,784</b>	<b>50,418</b>	<b>12,672</b>

Source: CASA & Socialpolitisk forening: *Social Årsrapport 2005*, p. 96.

Source : Bredgaard, Thomas et Flemming Larsen, *The transnational Danish labour market: Understanding a best case, and policy proposals for solving some paradoxes*. Aalborg University, 2006, p. 13.

Celle-ci se confirme et propose une lecture davantage plurielle lorsqu'on jette le même regard mais avec encore plus de distance. On s'est interrogé sur ce qui était arrivé aux participants à des mesures d'activation, mais avec trois ans de recul. Ce sont les programmes de formation générale (l'éducation) qui ont les meilleurs résultats considérant l'autonomie des personnes à long terme (47 %). Par contre, les programmes de formation spécifiques et les programmes sur mesure sont sous-performants à moyen terme (22 et 23 % dans les programmes d'activation ; 21 et 26 % recevant encore des prestations), alors qu'ils montrent une plus grande efficacité à court terme. Il est remarquable que l'emploi subventionné, porté aux nues dans une perspective de court terme, est associé à un taux de chômage relativement élevé (21 %) sur le moyen terme.

En somme, les effets de court terme et de moyen terme ne sont pas les mêmes. À court terme, l'Éducation n'a pas l'effet qu'on lui connaît à moyen terme. Les subventions et les stages du privé qui ont le haut du pavé à court terme, ont un effet qui

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

se perd avec le temps.

### **Et les droits sociaux !**

D'autres<sup>143</sup> vont procéder à une évaluation de ces mesures en mettant en relief une critique qui est d'un autre ordre.

La politique d'activation est vue comme une politique d'obligations et de devoirs. La citoyenneté sociale, associée à des droits, est écorchée par des mesures disciplinaires et punitives. En ce sens, l'activation n'a pas les retombées annoncées, car, par un effet d'écémage qu'opèrent certaines mesures-vedettes, on bonifie artificiellement l'évaluation de leur « performance ». Les mesures d'activation n'éliminent pas le problème de ceux qui circulent d'un programme à l'autre, d'un statut d'assisté à celui de travailleur précaire. Nous avons là des filières de relégation de la « main-d'œuvre inutile » ; en d'autres mots, on est dans un processus de gestion et de circulation d'une population de laissés-pour-compte et non d'autonomie.

Pour ceux qui restent en rade après l'effet d'écémage, les mesures ne parviennent pas à rompre le cycle de la pauvreté. Parallèlement, la tendance égalitaire ne doit être exagérée : les services et les résultats ne sont pas équivalents pour les diverses catégories de population dans leur rapport au travail.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Oorschot, Wim van et Peter Abrahamson, « The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°3, 2003.

<sup>144</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 54.