

## Chapitre 2

# Mettre pleinement à profit les compétences

*Les études montrent que le Danemark se situe proche ou légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE pour ce qui est des compétences des étudiants et des adultes, alors même qu'il dépense plus que nombre d'autres pays de l'OCDE au titre de l'éducation, des politiques du marché du travail et de la formation des adultes. La croissance peu dynamique de la productivité au cours des deux dernières décennies amène à s'interroger sur les moyens d'améliorer les compétences et de les utiliser de façon plus efficace pour assurer une croissance plus forte et plus inclusive. Une amélioration des performances de la scolarité obligatoire et de l'enseignement supérieur contribuerait à l'acquisition par tous les étudiants des compétences voulues. Faire en sorte que les adultes développent leurs compétences est un autre enjeu clé, qui implique le renforcement du système de formation. Des réformes de la fiscalité et des modalités de fixation des salaires dans le secteur public encourageraient une meilleure répartition des compétences dans l'ensemble de l'économie. Enfin, pour activer plus généralement les compétences, les réformes visant à accroître le taux d'activité devraient se poursuivre et l'efficacité des politiques d'activation du marché du travail devrait être encore accrue.*

**F**ort d'un accès libre et ouvert à l'éducation, d'une longue tradition de politiques d'activation du marché du travail et d'un système de formation des adultes bien développé, le Danemark est censé abriter un riche gisement de compétences. Le niveau élevé des taux d'activité et d'emploi des femmes comme des hommes laisse à penser que ces compétences sont largement mobilisées dans l'économie et qu'elles ont contribué à la croissance ainsi qu'à la viabilité à long terme du système de prévoyance sociale. Or, une croissance de la productivité médiocre depuis les années 1990 pose la question de savoir si le pays pourrait développer de meilleures compétences et les utiliser plus efficacement pour une croissance plus solide et plus inclusive.

Les liens entre compétences et croissance sont complexes. La demande de compétences cognitives s'est accrue ces dernières années, tandis que celles entrant dans l'accomplissement de tâches de routine sont moins demandées et que les compétences de faible niveau sont généralement redéployées vers les services, consécutivement au changement technologique et à la mondialisation (Autor et al., 2003 ; Goldin and Katz, 2007 ; Handel, 2012). Selon certains toutefois, on a observé il y a peu une inversion dans la demande de travailleurs très qualifiés (Beaudry et al., 2013). S'agissant du Danemark, toute la difficulté est de développer les compétences nécessaires sur des marchés de plus en plus mondialisés et par là même, de participer aux chaînes de valeur mondiales (voir chapitre 1 ; OECD, 2013a). Les compétences non cognitives jouent également un rôle majeur dans les résultats économiques, à la fois directement et indirectement, comme déterminant de l'accumulation de compétences cognitives (Heckman and Rubinstein, 2001).

Globalement, de nombreux facteurs, notamment les effets tout au long de la vie de l'éducation, déterminent dans quelle mesure les compétences sont un gage de croissance et de bien-être (Heckman, 2000). La *Stratégie de l'OCDE sur les compétences* aide à mieux comprendre comment les mettre pleinement à profit (OECD, 2012a). Un cadre institutionnel solide de l'éducation et du marché du travail est essentiel pour développer les compétences dont on a besoin et les répartir de manière efficace, mais ce cadre doit s'adapter lui aussi à des besoins nouveaux. De même, la fiscalité joue un rôle important grâce à des dispositifs qui incitent à acquérir et à utiliser des compétences. Le présent chapitre commence par une synthèse des résultats du Danemark à la dernière enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes. Puis sont abordées les politiques qu'il faut mener pour développer les compétences voulues chez les jeunes et les adultes, en priorité sous l'angle de l'éducation. Les modalités d'une meilleure répartition des compétences dans l'économie sont examinées dans la section suivante. Enfin, sont évoquées les mesures qui permettraient d'activer les compétences qui ne sont pas pleinement exploitées, notamment en relevant les taux d'activité.

## Évaluer les compétences

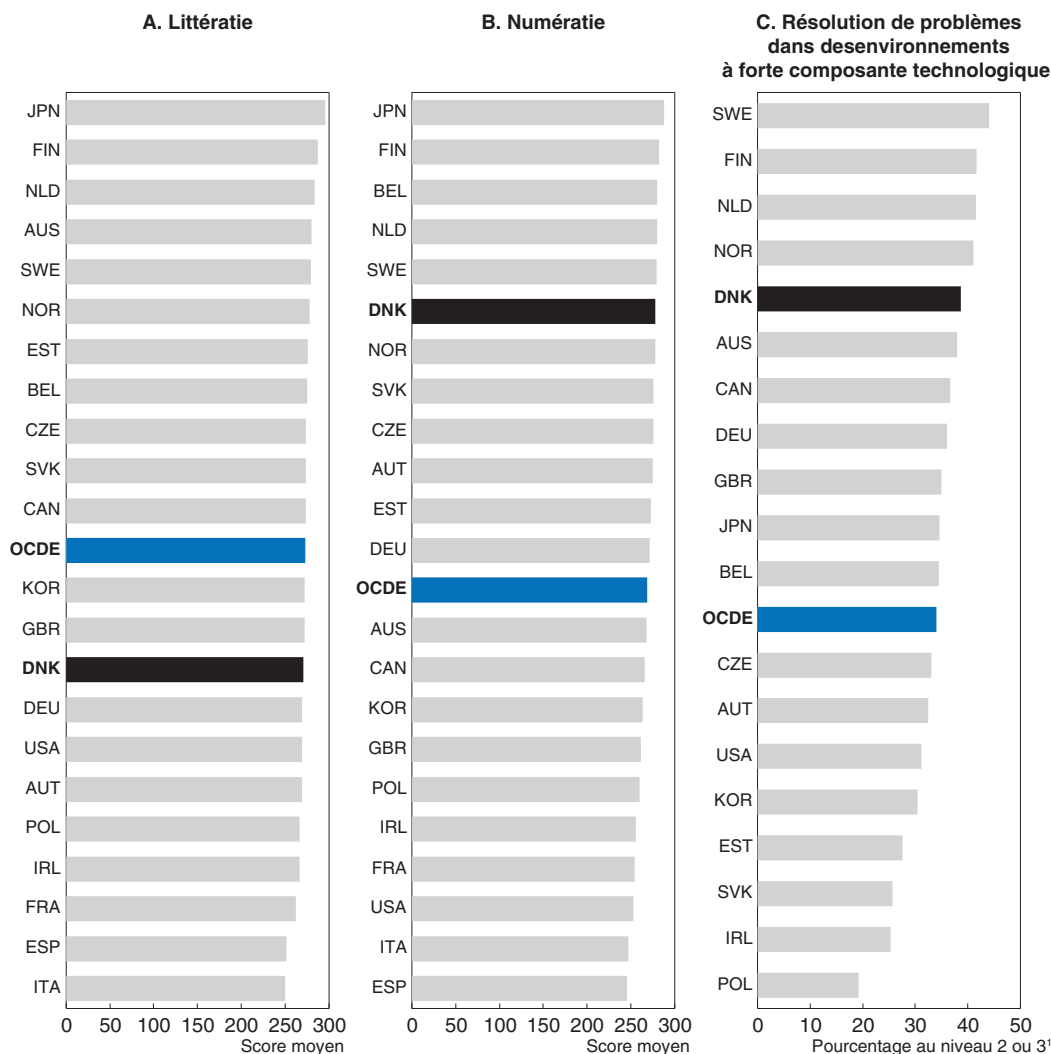
Il existe peu d'enquêtes nationales sur les compétences et quelques-unes seulement d'envergure internationale (OECD/Statistics Canada 2000, 2005). La nouvelle enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes, plus ambitieuse et plus complète, qui s'inscrit dans

le cadre du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC), évalue les capacités cognitives et les compétences au travail qui sont essentielles à la participation des individus à la société et à la prospérité des économies (OCDE, 2012b). Les premiers résultats ont été publiés en octobre 2013. L'enquête porte sur la population des adultes de 16 à 65 ans et comporte un large éventail de questions pour évaluer leurs compétences en littératie et en numératie et leur aptitude à résoudre des problèmes dans des environnements à forte composante technologique. Ces compétences sont considérées comme des « compétences clés en traitement de l'information » utiles aux adultes dans divers contextes sociaux et situations professionnelles et sont jugées nécessaires pour s'intégrer et participer pleinement au marché du travail, à l'éducation et à la formation, ainsi qu'à la vie sociale et civique. En outre, l'enquête recueille des informations sur la manière dont ces compétences sont utilisées au travail et dans d'autres contextes.

L'enquête débouche sur les observations ci-après concernant le Danemark ; rappelons que la moyenne de l'OCDE est calculée sur les 23 pays ou entités infranationales ayant pris part à la première vague de l'enquête PIAAC :


- Le Danemark se situe au-dessous de la moyenne de l'OCDE pour ce qui est de la littératie et au-dessus pour la numératie et la résolution de problèmes (graphique 2.1). Sur les trois échelles de compétences, le pays se situe plus bas que la Suède et la Finlande, placées en haut.
- Les moins performants en littératie et en numératie réalisent de bons scores par rapport à d'autres pays tandis que les plus performants ne sont pas particulièrement bons.
- Malgré un score moyen relativement élevé en résolution de problèmes avec utilisation des technologies de l'information (TI), la proportion d'adultes à score faible est relativement élevée.
- Les jeunes de 16 à 24 ans obtiennent des scores inférieurs à l'ensemble des adultes et à la moyenne de l'OCDE en numératie, et bien en deçà de la moyenne de l'OCDE en résolution de problèmes avec utilisation des TI.
- La différence des scores en littératie entre population autochtone et population allochtone est supérieure à la moyenne de l'OCDE. Si, dans la plupart des pays, le score des personnes nées à l'étranger et résidant depuis plus de cinq ans dans le pays est supérieur à celui des personnes d'immigration plus récente, ce n'est pas le cas au Danemark.
- L'éducation et le niveau d'instruction des parents tendent à jouer légèrement moins qu'en moyenne dans l'OCDE sur le niveau d'aptitude dans les différentes compétences. Les personnes diplômées de l'enseignement supérieur ne présentent pas un niveau de compétence particulièrement élevé, leur score moyen en littératie étant inférieur à la moyenne de l'OCDE, notamment s'agissant des jeunes. Le score moyen en littératie des jeunes dont le niveau d'instruction ne dépasse pas le deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel est relativement faible. Il est comparativement supérieur pour les jeunes issus de l'enseignement secondaire général.
- Les différences de niveau d'aptitude entre hommes et femmes sont minimales au Danemark.
- Le fait d'exercer une activité va de pair avec des compétences plus solides, mais pas autant que dans d'autres pays. Le score moyen en littératie des personnes occupant un emploi et des chômeurs est légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE, mais il est bien inférieur à cette moyenne pour les adultes sans activité.

Graphique 2.1. Niveau d'aptitude dans les compétences clés en traitement de l'information selon l'enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes



1. Les niveaux 2 et 3 sont les niveaux de compétence les plus élevés. L'Espagne, la France et l'Italie n'ont pas participé à l'évaluation des capacités de résolution de problèmes dans des environnements à forte composante technologique.

Source : OCDE, Enquête sur les compétences des adultes (PIAAC) (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980431>

- Dans le milieu professionnel, les actifs peu qualifiés affichent généralement des compétences relativement solides alors que les plus qualifiés se montrent relativement moins compétents. Il en va particulièrement ainsi pour la littératie et la résolution de problèmes. Dans l'ensemble, les différences de niveau d'aptitude entre les plus qualifiés et les moins qualifiés sont modestes, quelle que soit l'échelle de compétence. Elles le sont également en Finlande, mais sont plus grandes en Suède et en Norvège.
- L'enquête permet également de mesurer les inadéquations entre l'offre et la demande de qualifications et de compétences. L'incidence de ces deux facteurs est relativement faible.
- Le Danemark figure en bonne place pour ce qui est de la proportion d'adultes dans des programmes de formation leur étant réservés, y compris dans des formations liées à l'emploi. Cette proportion est comparable à celle de la Finlande et de la Suède.

Il faudra poursuivre les travaux pour mieux comprendre ces résultats qui, toutefois, semblent pointer un certain nombre de problèmes, en l'espèce : l'intégration des personnes d'origine immigrée, les performances du système éducatif et en particulier, de l'enseignement secondaire professionnel et de l'enseignement supérieur et enfin, l'insertion dans l'emploi d'un plus grand nombre d'individus. Cela étant, on observe que parmi les adultes à faible niveau de compétence en littératie, une proportion non négligeable (50 %) occupent un emploi, ont moins de 45 ans (40 %) ou sont d'origine danoise (70 %), des chiffres qui donnent à penser que l'amélioration du niveau de compétence est un enjeu à l'échelle de tout le pays. Globalement, compte tenu de niveaux de compétence des adultes proches de la moyenne de l'OCDE alors que les dépenses consacrées à l'éducation, aux PAMT et à l'éducation et la formation tout au long de la vie sont relativement élevées, il y a matière à améliorer l'efficacité de ces diverses actions et mettre plus pleinement à profit les compétences.

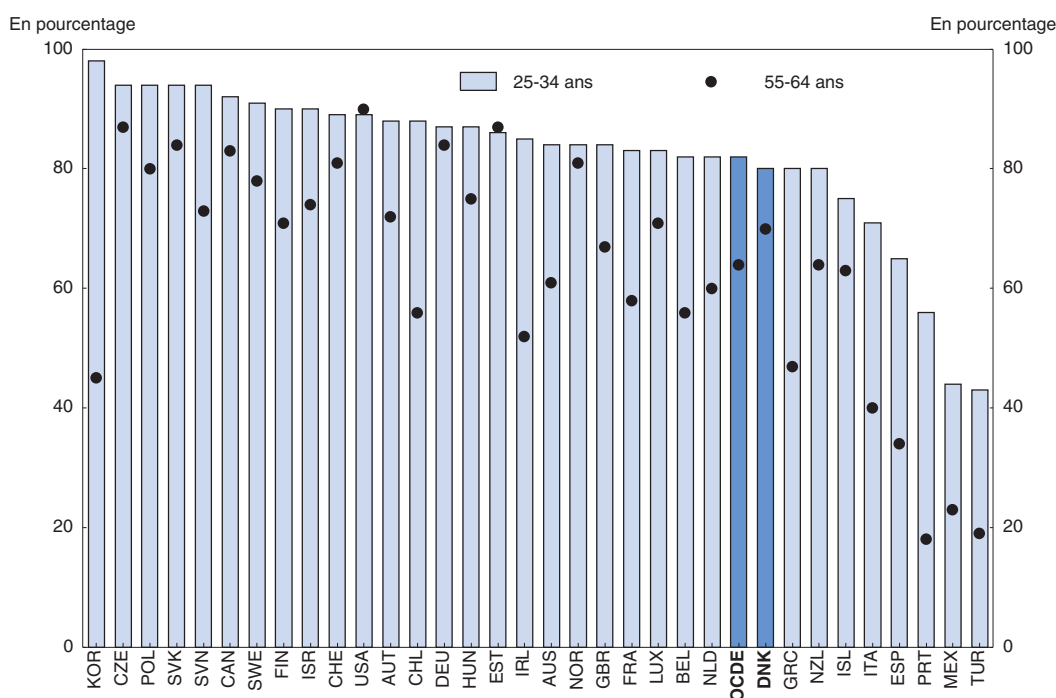
## Développer les compétences

### Relever le niveau de performances de l'enseignement primaire et secondaire

En 2011, le pourcentage de la population diplômée au minimum du deuxième cycle de l'enseignement secondaire était inférieur à la moyenne de l'OCDE pour ce qui est des jeunes adultes, mais supérieur pour les adultes plus âgés (graphique 2.2). Le deuxième cycle du secondaire dispensant le socle de compétences nécessaires pour commencer à travailler ou poursuivre des études dans le supérieur, il est fondamental que le maximum de jeunes y

Graphique 2.2. Population diplômée du deuxième cycle de l'enseignement secondaire

Pourcentage de la population étant allée au moins au terme d'études secondaires, par tranche d'âge, 2011<sup>1</sup>



1. Les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage de 25-34 ans ayant obtenu un diplôme égal ou supérieur au deuxième cycle du secondaire.

Source : OCDE (2013), *Regards sur l'éducation 2013*.

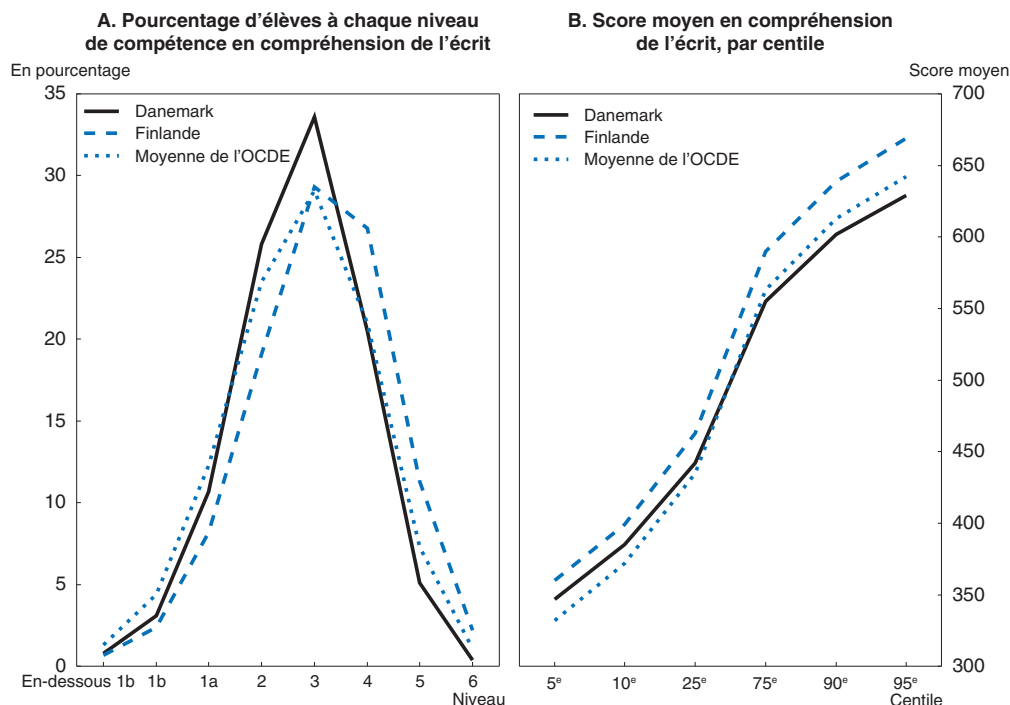
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980450>

soient scolarisés, en particulier lorsque le chômage est élevé. Ceux qui sont sortis du système scolaire sans être passés par ce deuxième cycle se voient souvent contraints d'acquérir des compétences supplémentaires. Avec la crise mondiale, le pourcentage de jeunes qui sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET) est passé de 5.0 % en 2008 à 8.2 % en 2012. Bien que le taux de NEET soit inférieur à la moyenne de l'UE21, sa montée rapide est inquiétante. L'objectif du gouvernement est maintenant que 95 % d'une classe d'âge aille au bout du deuxième cycle du secondaire en 2015, contre 80 % en 2011.

Les scores moyens à l'enquête PISA, qui mesure les compétences des élèves de 15 ans, sont proches de la moyenne de l'OCDE en ce qui concerne la compréhension de l'écrit et la culture scientifique, mais légèrement au-dessus pour ce qui est de la culture mathématique. Ces résultats sont inférieurs à ceux de la Finlande, mais placent le Danemark avant la Norvège et la Suède. Le pourcentage d'élèves à faible niveau de compétence est inférieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.3). Cela étant, la proportion d'élèves très performants à l'enquête PISA est faible et demeure globalement stable depuis 2006.


### Graphique 2.3. Les résultats du Danemark et de la Finlande à l'enquête PISA

En 2012



Note : La partie A montre que la distribution des scores à l'enquête PISA entre les élèves au Danemark est légèrement moins inégale que dans l'OCDE, les élèves les moins et les plus performants étant moins nombreux. Cette distribution des scores est relativement égale en Finlande, mais le score moyen est supérieur. La partie B montre qu'en Finlande, les scores moyens vont au-delà de la moyenne de l'OCDE quel que soit le centile, alors qu'ils sont proches au Danemark.

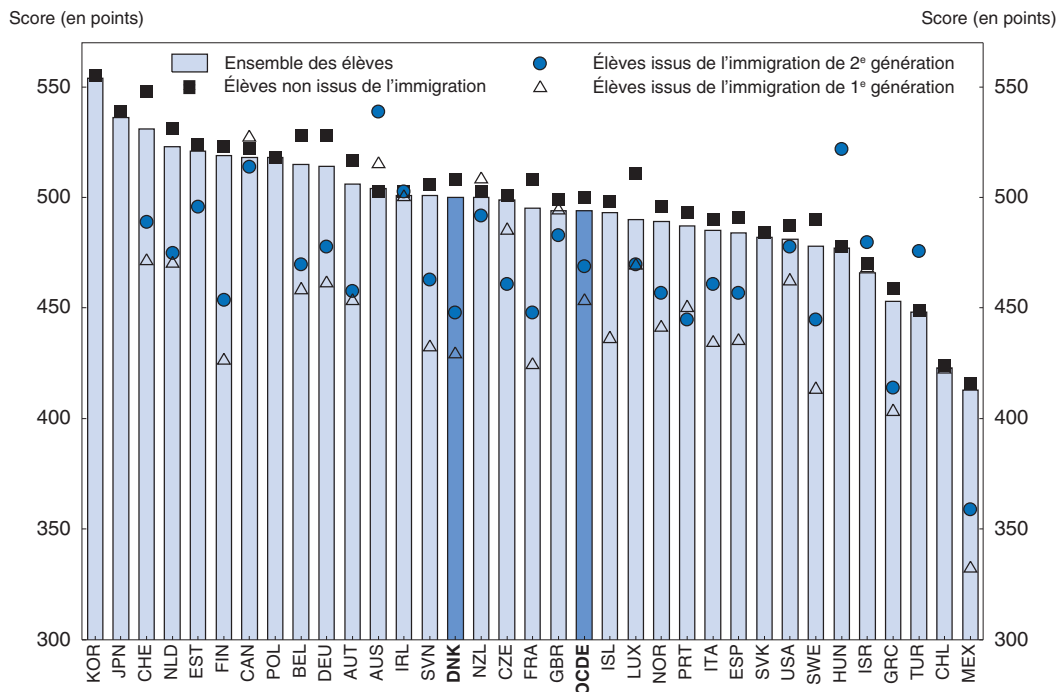
Source : OCDE (2013), *Résultats du PISA 2012 : Savoirs et savoir-faire des élèves* (Volume I). *Performance des élèves en mathématiques, en compréhension de l'écrit et en sciences*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980469>

Les élèves issus de l'immigration n'obtiennent pas de bons résultats à l'enquête PISA. Leurs scores moyens sont nettement inférieurs à ceux des élèves nés au Danemark, même pour ceux de la deuxième génération, et inférieurs à la moyenne de l'OCDE pour des groupes comparables (graphique 2.4).


### Graphique 2.4. Comparaison des acquis scolaires des élèves issus de l'immigration et des élèves autochtones

Score moyen en culture mathématique, PISA 2012<sup>1</sup>



1. Ne tient compte que des pays comptant au moins 3 % d'élèves dans chaque catégorie.

Source : OCDE (2013), Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de l'excellence (Volume II). Offrir à chaque élève la possibilité de réussir.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980488>

Au vu d'une dépense publique en pourcentage du PIB ou par élève supérieure à la moyenne de l'OCDE pour l'ensemble des niveaux du système éducatif, d'un système d'enseignement non sélectif jusqu'à l'âge de 16 ans et d'un faible taux de redoublement de classe, ces résultats sont quelque peu décevants. L'amélioration des résultats de la scolarité obligatoire est l'une des priorités de l'action publique. Les mesures qui permettraient d'améliorer la situation ont été examinées dans diverses publications de l'OCDE, y compris dans un chapitre sur l'éducation dans l'*Étude économique 2009* (OECD, 2009a ; Shewbridge et al., 2011 ; OECD, 2010a). Les principaux éléments ci-après pourraient être améliorés :

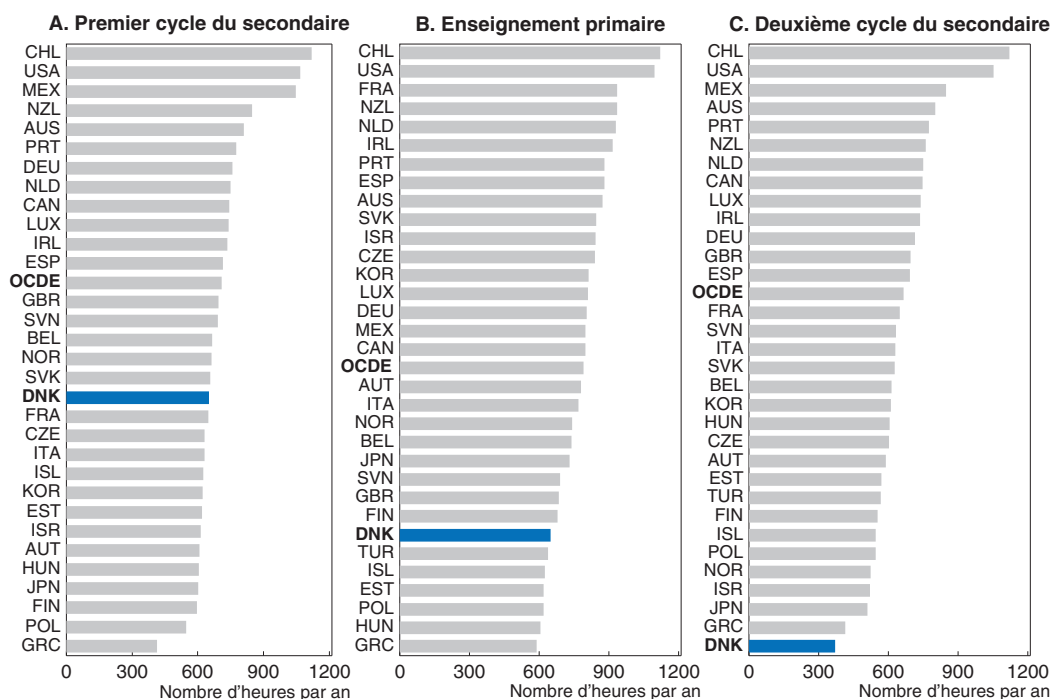
- Il est indispensable de disposer d'un bon cadre d'évaluation des élèves, des enseignants et des écoles pour identifier les élèves ayant des besoins spécifiques et les enseignants et établissements scolaires moins performants et remédier aux problèmes pointés. La Finlande, qui se classe très haut à l'enquête PISA malgré son recul dans le classement de 2012, a ainsi réussi à mettre sur pied un système dans lequel les élèves sont régulièrement évalués de façon à adapter l'enseignement à leurs besoins spécifiques, même en l'absence d'un solide cadre d'évaluation national (Sabel et al., 2010). Au Danemark, l'évaluation des élèves est largement développée au niveau national, avec des résultats qui sont mis à disposition très rapidement et la possibilité de refaire passer des évaluations pour suivre les progrès des élèves. Toutefois, les enseignants et les chefs d'établissement n'en exploitent pas pleinement les résultats pour pointer les élèves à problèmes et ce, pour deux raisons voisines (Shewbridge et al., 2011) : i) la direction des

établissements scolaires manque relativement de solidité, les chefs d'établissement ne se voyant pas en directeurs d'école et ne faisant aucun retour d'information aux enseignants pour qu'ils améliorent leurs pratiques ; ii) les écoles relèvent de la compétence des municipalités, mais en pratique celles-ci ne prennent pas toujours de mesures lorsque surviennent les problèmes.

- L'analyse de l'OCDE laisse supposer une corrélation positive entre l'autonomie des établissements, sur le plan des programmes et de l'évaluation, et les résultats à l'enquête PISA (OECD, 2013a). Les écoles sont très autonomes au Danemark s'agissant des programmes, mais le sont beaucoup moins dans la gestion de leur personnel. En particulier, certaines clauses rigides dans les contrats de travail des enseignants, concernant la répartition de leurs heures de travail entre les différentes activités, sont un obstacle aux réformes (Pluss Leadership and Molin, 2007). Le nombre d'heures d'enseignement est relativement faible (graphique 2.5).

Graphique 2.5. **Nombre annuel d'heures de cours par niveau d'enseignement, 2011**

Temps de présence légal en nombre annuel d'heures de cours dans les établissements publics, par niveau d'enseignement en 2011



Source : OCDE (2013), *Regards sur l'éducation 2013*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932980507>

- Au Danemark, tous les enseignants possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur non universitaire et la durée de leur formation initiale est relativement longue. Toutefois, le nombre de candidats dans les instituts de formation des enseignants diminue et en pratique, les candidats sont quasiment tous admis dans ces filières (Reimer and Dorf, 2011). En outre, le niveau des élèves à l'entrée de ces instituts, mesuré par la moyenne des notes en fin d'études secondaires, s'est fortement dégradé depuis les années 1990. En revanche, les filières de formation à l'enseignement sont très sélectives en Finlande. Le



contenu des programmes y est fortement axé sur la recherche et la formation pédagogique y est plus poussée qu'au Danemark (OCDE, 2010b). Enfin, quoique leurs salaires (rapportés au PIB par habitant) soient proches de la moyenne de l'OCDE (selon le niveau d'enseignement), voire supérieurs, et nettement supérieurs aux salaires de leurs homologues finlandais, les enseignants ne bénéficient pas d'une bonne image.

Dans ce contexte, le gouvernement a mis en place une réforme globale de la scolarité obligatoire en juin 2013. Celle-ci est en cours d'application avec l'aide d'une quarantaine de consultants enseignants-experts ou directeurs d'établissement, qui seront chargés de conseiller les écoles et les municipalités sur la marche à suivre pour améliorer la qualité du système éducatif. Les principaux axes de cette réforme sont les suivants :

- Une journée d'école plus longue et plus variée. Le nombre de cours est revu à la hausse, notamment en mathématiques et en danois. En outre, les écoles proposeront d'autres activités, y compris un accompagnement spécial pour les élèves en difficulté. Si le cadre institutionnel fixe le nombre d'heures dans chaque discipline pour chaque niveau d'enseignement, les chefs d'établissement sont désormais chargés d'organiser les journées d'école et les activités extra-scolaires. Les clauses relatives à l'organisation des horaires de travail dans les contrats de travail des enseignants ont été assouplies.
- Les objectifs du système éducatif sont clarifiés et le cadre d'évaluation a été revu. Les grands objectifs sont au nombre de trois : i) 80 % au moins des élèves doivent avoir de bons résultats en lecture et en mathématiques aux évaluations nationales, et un objectif secondaire est fixé pour le pourcentage des élèves les plus performants ; ii) l'école publique doit atténuer l'influence du milieu social d'origine sur les résultats scolaires ; iii) le bien-être des élèves, tel que mesuré par des enquêtes, doit être amélioré. Les évaluations nationales seront revues afin d'en faire un meilleur outil à la disposition des enseignants, et les consultants aideront ces derniers, ainsi que les chefs d'établissement, à les utiliser et les encourageront dans ce sens. Par ailleurs, la réforme vise à améliorer le passage du premier au deuxième cycle de l'enseignement secondaire. En 2013, 17 % des élèves en « dixième classe » (classe optionnelle à l'issue de la scolarité obligatoire) n'ont pas obtenu le niveau requis (« mark 2 ») en danois et en mathématiques. L'objectif est que tous les élèves atteignent ce niveau. Celui-ci conditionnera désormais l'accès à l'enseignement professionnel, même si d'autres options sont proposées pour ceux qui ne remplissent pas cette condition (voir plus loin). Pour augmenter le nombre d'élèves passant du premier au deuxième cycle du secondaire, le gouvernement envisage également d'anticiper l'évaluation des élèves (en la ramenant à la 8<sup>e</sup> année de la scolarité obligatoire) et d'utiliser les deux dernières années du premier cycle pour mieux orienter les élèves en leur permettant d'approcher le marché du travail et en améliorant leurs compétences.
- La réforme vise à améliorer le niveau de qualification des enseignants. L'objectif visé est que d'ici 2020, tous les élèves des établissements publics aient en face d'eux des enseignants ayant obtenu une qualification dans leur discipline principale au cours de leur formation d'enseignant, ou une qualification comparable dans le cadre du perfectionnement professionnel. Le niveau d'instruction requis à l'entrée des filières de formation aux métiers de l'enseignement est relevé. Enfin, plus de ressources sont allouées à l'éducation et la formation des adultes en faveur des enseignants et des chefs d'établissement.

Il y a lieu de se féliciter de cette réforme car elle peut corriger bon nombre de faiblesses du système éducatif. L'amélioration des compétences des enseignants est un enjeu

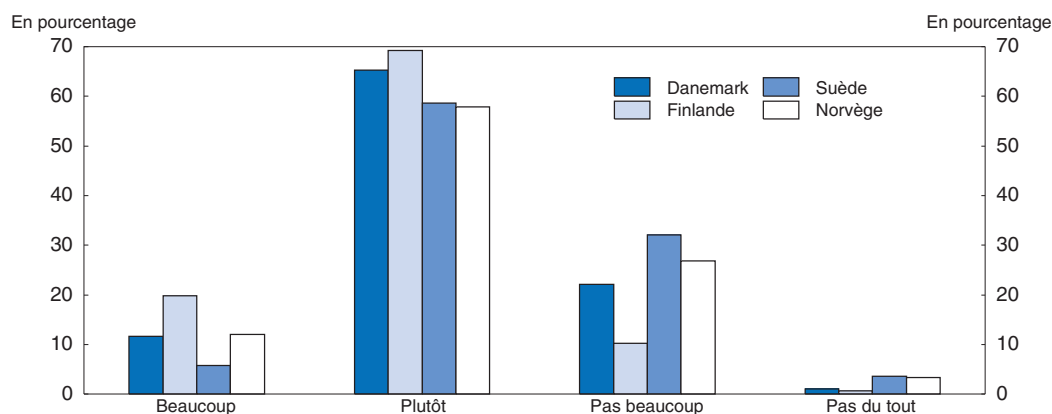
important. Les initiatives visant à consolider les filières de formation et à les rendre plus attractives et plus sélectives vont dans le bon sens, mais doivent être suivies de près. De fait, compte tenu de l'existence d'autres passerelles pour être admis dans ces filières, l'impact sur l'évolution du niveau des étudiants a été limité pour l'instant et le nombre de candidats a continué de baisser en 2013 (Productivity Commission, 2013a). Le gouvernement devrait mettre en place des filières universitaires pilotes afin d'améliorer les parcours de carrière offerts aux enseignants et de renforcer l'attrait de ces formations.

Il convient également de saluer les initiatives portant sur le renforcement du cadre d'évaluation. Il importe de veiller, lors de la mise en application de la réforme, à ce que l'évaluation des enseignants et des chefs d'établissement soit pleinement partie intégrante de ce cadre. Les municipalités ont un rôle moteur à jouer dans l'évaluation des écoles et un certain nombre doivent développer leur capacité à accomplir cette mission. À cet égard, l'application de sanctions financières, sous la forme d'une baisse des dotations, par exemple, aux municipalités n'obtenant pas de bons résultats, pourrait être une bonne chose.

En somme, l'un des premiers objectifs de la réforme doit être de renforcer la confiance dans le système éducatif. Cet objectif ira de pair avec des mesures visant à en améliorer le niveau de performances, ainsi qu'on l'a vu plus haut. En Finlande, la confiance exceptionnelle dont bénéficie le système contribue à son succès car il attire des enseignants talentueux et encourage les parents à s'investir dans la scolarité de leurs enfants (Simola, 2005). Les enseignants du primaire au Danemark ne bénéficient pas d'une très bonne image dans la société (Reimer and Dorf, 2011). Dans l'ensemble, 20 % de la population danoise ne fait pas confiance au système éducatif, contre 10 % seulement en Finlande (graphique 2.6).


Graphique 2.6. **Confiance dans le système éducatif**

En 2011



Note : Réponses à la question suivante : « Avez-vous confiance dans le système éducatif ? ».

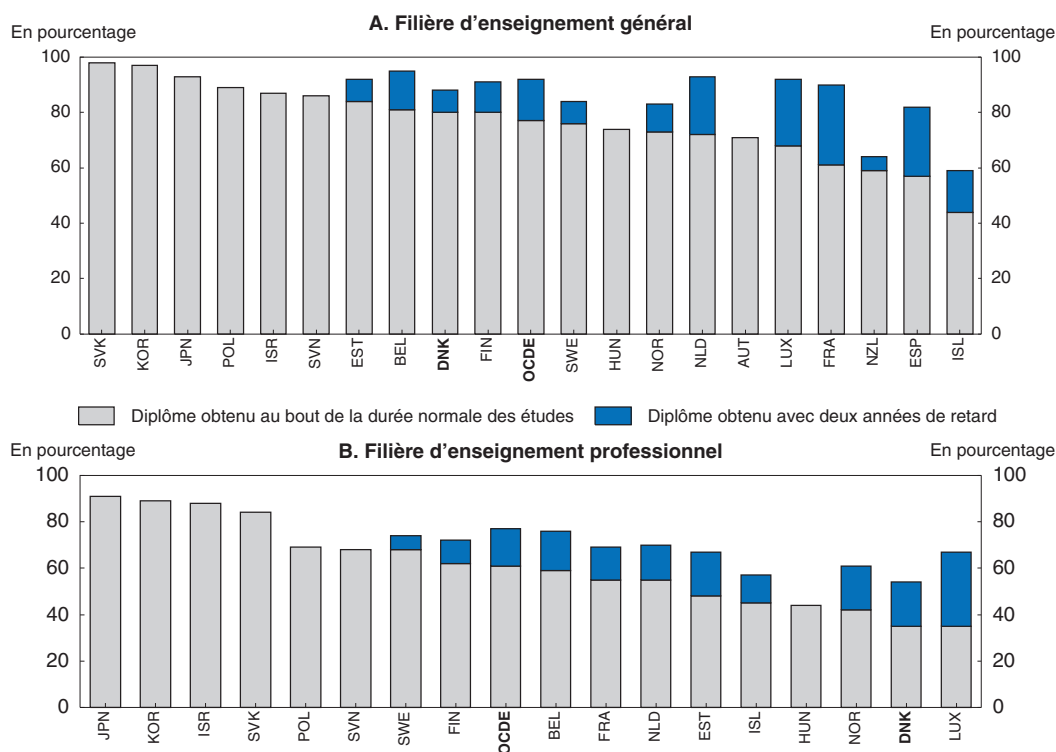
Source : European Values Survey (EVS).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980526>

### **Renforcer encore l'enseignement et la formation professionnels**


Le taux de décrochage dans l'enseignement professionnel est l'une des causes du faible nombre de diplômés dans l'enseignement secondaire. Même passé un délai deux ans après la durée normale des filières d'enseignement professionnel, les élèves sont à peine plus d'un sur deux à être allés au bout de leurs études et près des deux tiers n'y sont plus scolarisés (graphique 2.7).

Graphique 2.7. Taux de diplômés de fin d'études secondaires



Note : Ce graphique montre le pourcentage d'élèves qui entrent pour la première fois dans une filière d'enseignement secondaire et obtiennent leur diplôme de fins d'études à l'issue de la durée théorique (normale) du cursus, ou avec deux années de retard. Les pays sont classés par ordre décroissant du taux de diplômés de fins d'études secondaires (à l'issue de la durée théorique du cursus).

Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation 2012*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980545>

Le système d'enseignement et formation professionnels (EFP) est un pilier important du deuxième cycle de l'enseignement secondaire puisqu'il scolarise près de 20 % d'une classe d'âge, bien que ce taux soit en recul depuis une dizaine d'années. L'EFP a vocation à dispenser les compétences techniques nécessaires au marché du travail, mais aussi à aider les élèves à développer des compétences personnelles et sociales comme l'indépendance et l'esprit de coopération. Bon nombre de ses aspects constituent un exemple des meilleures pratiques qui soient au niveau international (encadré 2.1). Toutefois, l'EFP se heurte à deux grandes difficultés : la diminution des effectifs scolarisés, qui s'accompagne d'une détérioration de la qualité de cet enseignement, et l'importance du nombre de décrocheurs (OECD, 2010c).

#### Encadré 2.1. Principales caractéristiques du système d'EFP danois

Le système d'EFP danois propose un mélange souple et équilibré d'enseignement fondamental et professionnel et de liens solides avec le marché du travail. Les filières comportent un programme fondamental (théorique) et un programme professionnel (pratique). En règle générale, l'élève commence par le programme fondamental, d'une durée d'environ six mois, puis suit le programme professionnel pendant trois ans ; toutefois, diverses options sont proposées, y compris la possibilité de commencer par

### Encadré 2.1. Principales caractéristiques du système d'EFP danois (suite)

l'enseignement pratique pour les élèves ayant des difficultés scolaires. Pour cet enseignement professionnel, les élèves doivent signer une convention de formation avec une entreprise ayant l'aval des partenaires sociaux. Lorsqu'ils entament ce programme professionnel, les élèves alternent entre périodes de formation dans l'entreprise et cours pratiques à l'école (formation « en alternance »). Au total, l'enseignement pratique se déroule à hauteur de 50 % à 70 % en entreprise. La quasi-totalité des filières prévoient divers stades permettant aux élèves de l'EFP d'arrêter leurs études après avoir obtenu une qualification partielle et de les reprendre ultérieurement sans perdre de temps.

Les partenaires sociaux sont fortement impliqués à divers niveaux dans l'organisation de l'EFP, ce qui garantit une concordance étroite entre les formations dispensées et les besoins du marché du travail. Les partenaires sociaux siègent, aux côtés d'associations d'établissements scolaires et d'autres institutions, au Conseil consultatif de l'enseignement et la formation professionnels, lequel est chargé de suivre l'évolution des besoins du marché du travail et de formuler des recommandations sur la nécessité de créer de nouvelles qualifications d'EFP et d'adapter celles qui existent, ou de fusionner ou réorganiser certaines filières. En outre, les partenaires sociaux financent les commissions professionnelles qui sont chargées d'émettre des avis sur le contenu, la structure et l'évaluation des filières d'EFP au niveau sectoriel. Ils siègent également au conseil d'administration des établissements d'enseignement professionnel. Lorsque des besoins nouveaux apparaissent dans des domaines ne relevant d'aucune commission professionnelle, le ministère de l'Éducation peut nommer une commission de développement pour examiner la nécessité de créer de nouvelles filières, le cas échéant.

Des dispositifs incitatifs sont prévus pour qu'élèves et employeurs trouvent le bon équilibre entre la formation en entreprise et à l'école. Les salaires des apprentis sont fixés au niveau sectoriel par la négociation collective et sont généralement de l'ordre de 40 % à 50 % du salaire minimum, en fonction de l'expérience et de la productivité attendue du travailleur. Côté employeurs, il existe diverses aides directes et indirectes à l'apprentissage, mais celles-ci manquent parfois de visibilité. Toutes les entreprises, publiques et privées, cotisent à un fonds de remboursement, à hauteur d'un montant annuel fixe pour chaque salarié (d'environ 400 euros par an en 2013). En retour, le fonds leur rembourse le salaire versé lorsque l'élève est dans son établissement scolaire. Relativement généreux, ces remboursements excèdent parfois le salaire. En outre, certaines primes temporaires ont été mises en place pour inciter les entreprises à proposer des formations en période de crise et à embaucher des élèves ayant involontairement perdu leur place en apprentissage. Côté élèves, il existe également des primes pour les jeunes qui trouvent une place rémunérée par leurs propres moyens, sans compter que le fonds finance également une partie des frais exposés pour une place en apprentissage à l'étranger. Lorsque les élèves sont à l'école, soit ils continuent de percevoir leur salaire, soit ils peuvent prétendre à une aide s'ils n'ont pas de place rémunérée en apprentissage. Les écoles professionnelles sont gratuites.

Les difficultés rencontrées par le système d'EFP sont un peu celles de nombreux autres pays, notamment la baisse de la demande d'EFP chez les élèves et une tendance à orienter les plus faibles vers ces filières alors que la concurrence mondiale et les avancées technologiques exigent de disposer de bonnes compétences à la fois générales et spécialisées (OECD, 2010d). Certains jeunes quittent prématurément le système d'EFP parce qu'ils manquent de compétences de base ou qu'ils souffrent de difficultés psychiques.

Les élèves issus de l'immigration, en particulier, sont les plus décrocheurs. Qui plus est, l'une des raisons au décrochage tient à la difficulté de trouver une place en apprentissage, problème que la crise économique n'a fait qu'exacerber.

Le gouvernement a nommé en 2012 une commission chargée d'examiner l'EFP, composée de représentants des fédérations d'employeurs et de salariés, des municipalités et des régions, du ministère des Finances et du ministère de l'Enfance et de l'Éducation. La commission s'est tout d'abord penchée sur l'insuffisance des places en apprentissage pour les élèves de l'EFP. Un certain nombre d'initiatives ont suivi, parmi lesquelles la majoration des aides versées aux employeurs pour qu'ils recrutent des apprentis dans des secteurs où les places sont limitées, le développement d'une expérience professionnelle pratique acquise dans les centres d'EFP, en remplacement de l'expérience en entreprise, l'augmentation des ressources consacrées à la formation des enseignants et la reconduction du « plan pour la jeunesse », dans le cadre de la loi de finances 2013. La commission a ensuite examiné les moyens d'améliorer la qualité de l'EFP et de renforcer son attrait aux yeux des élèves, ce qui a abouti à la réforme d'octobre 2013 dont les principaux axes sont les suivants :

- Des critères de sélection ont été mis en place pour améliorer le niveau des élèves. Les élèves justifiant d'une note minimum en danois et en mathématiques à l'examen final de la 9<sup>e</sup> ou 10<sup>e</sup> classe du premier cycle du secondaire accèdent directement à l'EFP. Pour les autres, il est possible d'être admis sous réserve de réussir des épreuves de danois et de mathématiques, un entretien individuel et une évaluation générale. La 10<sup>e</sup> classe (facultative) de la scolarité obligatoire sera utilisée pour préparer les élèves à l'EFP et les aider à remplir ces nouvelles conditions d'admissibilité.
- Pour que l'EFP présente plus d'attrait aux yeux des élèves, la formation professionnelle des jeunes de moins de 25 ans et celle des adultes de plus de 25 ans seront séparées. La structure de l'EFP est simplifiée avec le nombre de grandes filières de spécialisation ramené à quatre, au lieu de 12, et une première année consacrée à l'enseignement de base (théorique). Le choix de la spécialisation professionnelle interviendra au bout d'une année. Des cours de plus haut niveau seront mis en place pour multiplier les possibilités de passerelles de l'EFP à la formation continue.
- L'orientation professionnelle sera améliorée grâce à la mise en place de nouvelles filières de formation plus modulables à l'intention des jeunes ne remplissant pas les conditions requises pour être admis dans l'EFP et les aider à acquérir des compétences de base et se préparer à un métier non qualifié. Les services d'orientation professionnelle seront renforcés pour faciliter la transition du premier au deuxième cycle du secondaire.
- Le nombre d'heures de cours par élève sera augmenté pour rehausser le niveau de qualité de l'EFP. De nouvelles obligations seront imposées aux enseignants concernant leurs compétences professionnelles et des formations à la gestion seront proposées aux chefs d'établissement.

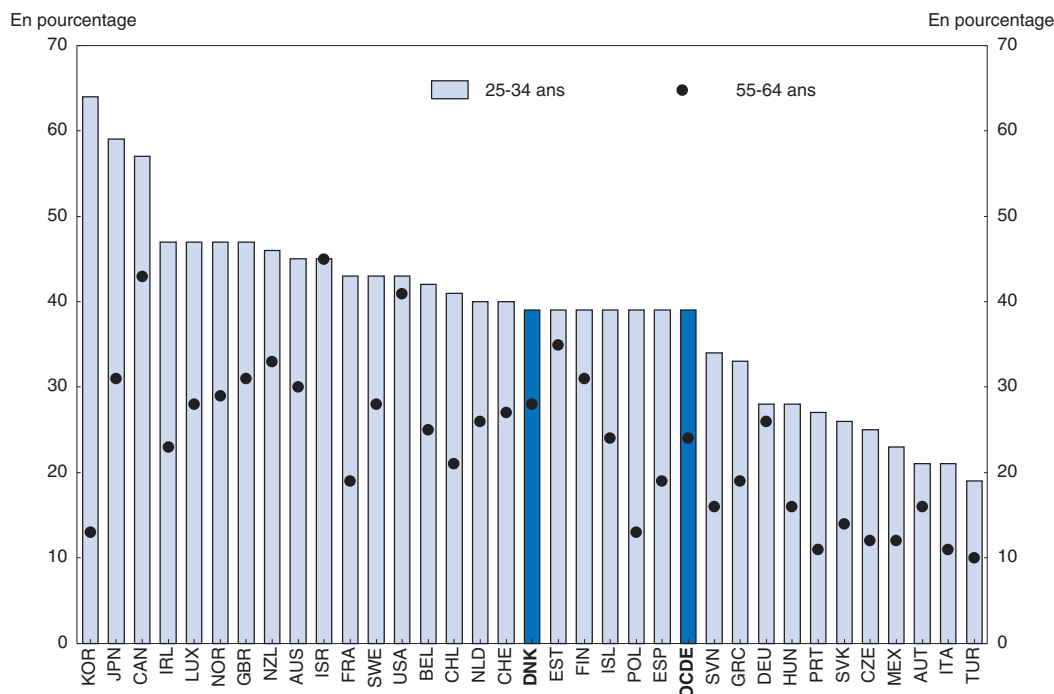
La réforme est une bonne chose et il convient de l'appliquer le plus rapidement possible. Il importera de contrôler de près son impact pour veiller à ce que le regain d'intérêt pour l'EFP ne se fasse pas au prix d'un plus fort taux d'échec scolaire chez les jeunes ne pouvant y être admis. Il conviendra également de surveiller de près la situation au regard de l'emploi des élèves de la filière spéciale réservée à ceux ne remplissant pas les conditions pour être admis dans l'EFP. En outre, il faudrait que certaines filières d'EFP proposent des passerelles vers l'enseignement supérieur.

### Faire en sorte que l'enseignement supérieur fournisse les compétences voulues


Le nombre élevé de diplômés de l'enseignement supérieur permet de faire face à l'impact de la mondialisation et des avancées technologiques sur les besoins en compétences. Le pourcentage de la population ayant suivi des études supérieures a augmenté ces dix dernières années et s'établit au niveau moyen de l'OCDE pour les jeunes adultes, et au-delà pour ce qui est de leurs aînés (graphique 2.8). En 2011, la moitié des étudiants étaient censés aller au terme de leur formation supérieure théorique – soit nettement plus que la moyenne de l'OCDE. Cela étant, les taux de diplômés chercheurs de haut niveau (deuxième cycle de l'enseignement supérieur) ne sont pas particulièrement élevés, ils sont proches de la moyenne de l'OCDE et bien en deçà de ceux de la Finlande et de la Suède, par exemple. Ces résultats amènent à s'interroger sur la possibilité de facteurs qui dissuaderaient les étudiants de poursuivre jusqu'à leur terme leurs études et sur les moyens qui permettraient d'améliorer la situation.

Graphique 2.8. **Les études supérieures au Danemark**

Pourcentage de la population ayant suivi des études supérieures, par tranche d'âge, 2011<sup>1</sup>



1. Les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage des 25-34 ans ayant suivi des études supérieures.  
Source : OCDE (2013), *Regards sur l'éducation 2013*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980564>

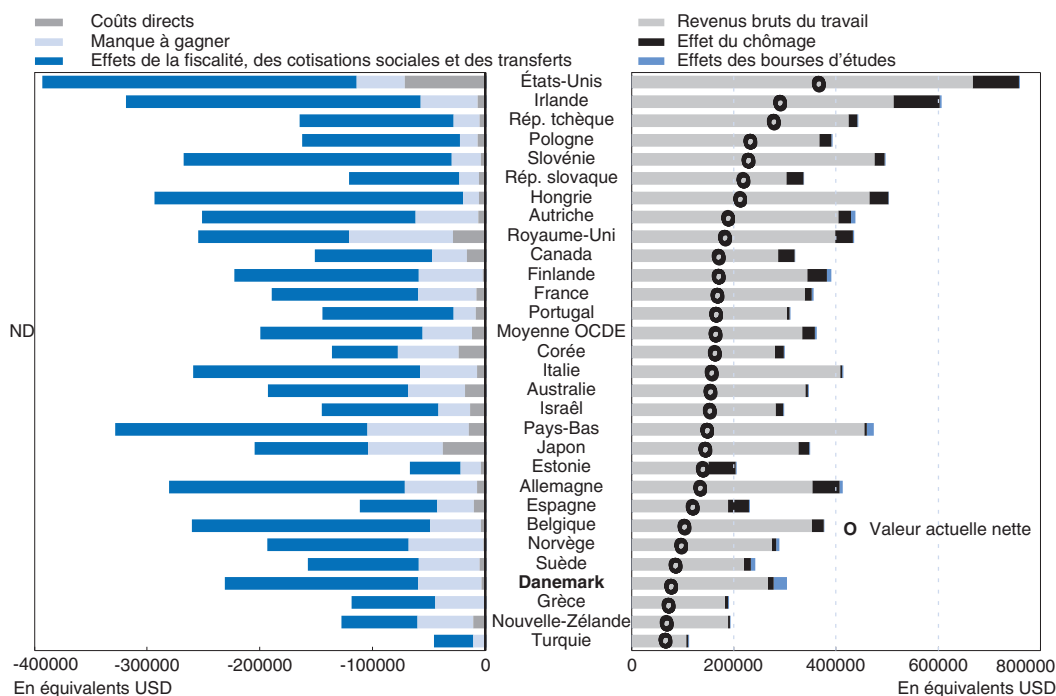
### Multiplier les incitations à investir dans l'éducation et à acquérir les compétences voulues

Les estimations sur les rendements privés de l'enseignement supérieur au Danemark varient en fonction des méthodes et des facteurs retenus. En partant de l'hypothèse selon laquelle le taux de rendement interne (TRI) privé est égal au taux d'actualisation qui permet d'égaliser les bénéfices procurés par les études avec les coûts privés y afférents, ces bénéfices étant estimés grâce à des équations de rémunérations, on a établi que le TRI privé de l'éducation est proche de la moyenne de l'OCDE pour les hommes, et inférieur

pour les femmes (Boarini and Strauss, 2008). D'une part, le coût direct de l'éducation est parmi les plus bas des pays de l'OCDE, ce qui gonfle le TRI. D'autre part, l'avantage salarial à la poursuite d'études est modeste (Strauss and de la Maisonnette, 2007), ce qui exerce un effet à la baisse sur les rendements. Les bénéfices des études au sens d'une plus faible probabilité de chômage ont longtemps été faibles, mais progressent depuis peu. Le coût d'opportunité de la poursuite d'études dépend de l'exercice ou non d'une activité à temps partiel. Lorsque l'étudiant travaille, ce qui est fréquent au Danemark, le manque à gagner pendant les études est plus faible et le TRI des études est plus élevé. Selon des estimations plus récentes toutefois, calculées à un niveau agrégé, le TRI privé des études serait plus faible, principalement parce que l'avantage salarial qui y est lié serait moindre (OECD 2013b, graphique 2.9).


### Graphique 2.9. Incitations à l'investissement privé dans l'enseignement supérieur

En équivalents USD convertis sur la base des PPA pour le PIB, en 2009 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles<sup>1</sup>



1. Décomposition de la valeur actualisée nette (VAN) pour un individu de sexe masculin diplômé de l'enseignement supérieur, niveau CITE 5/6. Les pays sont classés par ordre décroissant de la VAN.

Source : OCDE (2013), *Regards sur l'éducation 2013*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980583>

Globalement, les rendements privés des études supérieures ne sont pas très élevés au Danemark. Très généreux, le système de bourses compense au moins en partie la faiblesse des incitations à entreprendre des études supérieures. En outre, la dégradation du marché du travail, ces dernières années, ne fera que conforter ces incitations. Il reste que les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur parmi les jeunes adultes n'étant pas particulièrement élevés, il est important de veiller à ce que les étudiants soient véritablement encouragés à poursuivre leurs études. Les principales mesures qui iraient dans le sens d'un meilleur TRI seraient d'augmenter l'avantage salarial lié aux études et de



diminuer les taux marginaux d'imposition (Boarini and Strauss, 2008). S'il n'est pas aisé d'augmenter la prime aux études, il est toujours possible de réformer le système fiscal, ainsi qu'on va le voir ci-après.

Le système éducatif et la fiscalité doivent inciter les étudiants à choisir des filières d'études compatibles avec leurs aptitudes pour achever leur cursus dans des délais raisonnables, mais également à cibler des professions rentables. La gratuité de l'enseignement supérieur, alliée à la générosité des bourses d'études, risque de ne pas vraiment inciter les étudiants à faire les meilleurs choix à cet égard. La réforme du système de bourses, adoptée récemment, limite à une année la possibilité d'accorder des bourses publiques au-delà de la durée normale du cursus (encadré 2.2). La réforme incitera davantage les étudiants à prendre en considération certains facteurs comme la situation du marché du travail et leurs aptitudes personnelles au moment de choisir leur filière d'études, de façon à limiter le risque d'échec. La mise en place de droits d'inscription inciterait plus fortement les étudiants à s'assurer que le type de cursus et de filière qu'ils ont choisis leur seront très profitables. Comme une augmentation des coûts directs des études dissuaderait encore plus les candidats aux études supérieures et que les facteurs dissuasifs sont déjà nombreux au Danemark, les réformes devraient être graduelles et assorties d'une baisse des taux marginaux de l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, des prêts remboursables en fonction des revenus futurs et des bourses devraient garantir aux étudiants issus de familles modestes de pouvoir encore accéder à l'enseignement supérieur.

#### Encadré 2.2. **La réforme des bourses d'études**

En avril 2013, le système des bourses publiques de l'enseignement supérieur a été réformé pour accélérer l'achèvement des études et augmenter ainsi l'offre de main-d'œuvre. Les principaux éléments de la réforme sont les suivants :

- Les étudiants qui entament leurs études supérieures plus de deux ans après la fin de leurs études secondaires ne pourront bénéficier d'une bourse publique que pendant la durée officielle de leur cursus.
- Les étudiants doivent s'inscrire aux examens au plus tard dans les six mois suivant la fin de leur cursus, faute de quoi ils perdront le bénéfice de leur bourse.
- Les universités devront réduire la durée moyenne des cursus de 4.3 mois d'ici 2020, faute de quoi leur dotation sera réduite.

#### **Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur**

Pour l'heure, il n'existe pas d'évaluation générale des performances des universités, bien que des travaux de l'OCDE soient en cours sur le sujet avec le projet AHELO (évaluation internationale des retombées de l'enseignement supérieur). Les classements d'universités existants prennent en compte un nombre réduit de critères. Le palmarès de l'université Jia Tong de Shanghai, par exemple, est établi en fonction du nombre d'anciens élèves et de chercheurs qui remportent des Prix Nobel et des médailles Fields, et du nombre de chercheurs souvent cités et d'articles dans des revues majeures. Ce classement n'indique pas dans quelle mesure telle ou telle université réussit à développer les compétences voulues, mais plutôt comment les universités rivalisent sur la scène internationale. La première université danoise (université de Copenhague) est classée 44<sup>e</sup> de ce palmarès.



Le gouvernement a mis en œuvre diverses réformes, ces dix dernières années, pour améliorer la qualité et les résultats de l'enseignement supérieur. Entre autres, des institutions ont été fusionnées, un nouvel organisme d'agrément a été mis en place, des changements ont été apportés dans le système de gestion des universités avec l'instauration de conseils d'administration, composés d'une majorité de membres extérieurs, et une nouvelle loi sur les universités, qui accroît leur autonomie, a été adoptée. De leur côté, les établissements d'enseignement supérieur ont multiplié le nombre de filières et de cours en anglais, ce qui a contribué à augmenter leur nombre d'étudiants étrangers et à améliorer leur compétitivité au plan international. En 2013, le gouvernement a demandé que soit menée une étude indépendante sur l'enseignement supérieur pour définir de nouvelles options visant à améliorer encore sa qualité.

Des études ont montré que lorsque les universités sont en concurrence pour attirer des étudiants, des financements pour leurs recherches et des professeurs, une plus grande autonomie améliore leurs performances (Aghion et al., 2008). Le Tableau de bord sur l'autonomie universitaire en Europe permet d'évaluer le degré d'autonomie des universités dans les pays européens (Estermann et al., 2011). Les universités danoises jouissent d'une grande autonomie dans leur organisation puisqu'elles peuvent décider librement de la structure de leurs facultés et départements et que des membres extérieurs librement désignés siègent dans leurs instances dirigeantes. Elles sont également très libres s'agissant de leurs moyens humains. Les universités danoises disposent d'une très grande latitude pour recruter et licencier du personnel, même s'il existe des réglementations nationales applicables aux rémunérations et aux procédures de promotion. Concernant leur financement, leur autonomie est aussi relativement grande, bien qu'elles ne puissent facturer des droits d'inscription qu'aux seuls étudiants hors UE. Cela étant, elles disposent de peu d'autonomie pédagogique. Si elles peuvent choisir la langue d'enseignement, il reste que certaines réglementations fixent des critères minimaux pour l'admission dans une filière universitaire. Depuis 2013, on est passé d'un système d'agrément individuel de chaque filière, sauf dans certains cas, à un agrément général par établissement universitaire, ce qui renforce leur autonomie pédagogique.

Le mécanisme de financement des universités, baptisé « taximètre » (encadré 2.3), incite à obtenir des résultats à moindre coût puisque le financement est directement fonction du nombre d'étudiants parvenus au terme de leurs études. Toutefois, un mécanisme de ce type peut également amener les universités à revoir à la baisse leurs normes de réussite et à manipuler les résultats pour atteindre le niveau attendu. Les indicateurs destinés à informer les étudiants de certaines caractéristiques des filières, comme le nombre de cours et les débouchés sur le marché du travail, sont insuffisamment développés. La Cour des comptes a récemment remis en cause la qualité des programmes en sciences humaines et en sciences sociales et montré que le nombre d'heures d'enseignement par élève est très faible dans ces disciplines : en 2010-2012, un étudiant en licence de sciences humaines bénéficiait en moyenne de huit heures de cours hebdomadaires et de cinq heures, une fois en master, alors même que les taux du taximètre ont été revus à la hausse en 2009. Le ministère des Sciences, de l'Innovation et de l'Enseignement supérieur a commencé à mettre au point des indicateurs sur les grandes caractéristiques des filières, incluant le nombre d'heures d'enseignement et, dans les universités, d'heures de supervision, y compris par des chercheurs. Les premiers résultats sont attendus pour la fin de 2014.

### Encadré 2.3. **Financement de la scolarité obligatoire et de l'enseignement supérieur**

Le système du taximètre détermine les ressources allouées au deuxième cycle du secondaire, à l'enseignement supérieur et à la formation des adultes (ainsi qu'à l'enseignement primaire et secondaire privé). Il s'agit d'un « barème » appliqué à l'activité des établissements. Les élèves/étudiants sont libres de choisir leur établissement et aucun droit d'inscription n'est perçu.

Le taximètre établit une relation directe entre financement et activité afin d'inciter les établissements à moduler leurs capacités en fonction de la demande pour un meilleur rapport coût-efficacité et de faire en sorte que les ressources soient automatiquement transférées des filières dont l'activité décline à celle dont l'activité est plus soutenue. Cette activité se mesure au nombre d'élèves inscrits à plein temps dans le deuxième cycle du secondaire et au nombre d'étudiants arrivés au terme de leur cursus dans l'enseignement supérieur. Les taux appliqués sont fonction de la filière d'études et sont fixés officiellement en prenant en considération les priorités politiques, les rémunérations des enseignants, les coûts des locaux et les charges administratives. Toutefois *a posteriori*, les établissements sont libres de répartir les dotations à leur gré et peuvent transférer les fonds d'un poste à l'autre.

Les universités ne perçoivent pas de fonds pour les étudiants qui échouent ou qui ne passent pas leurs examens. Elles sont donc incitées à limiter les taux d'abandon, ce qui peut se faire soit en améliorant la qualité de l'enseignement, soit en abaissant le niveau des programmes ou en allégeant l'obligation d'aller jusqu'à leur terme. Le gouvernement a bien pris conscience du risque pour la qualité d'un système de financement aux résultats et c'est pourquoi en 1992, il a institué auprès du ministère de l'Éducation un institut d'évaluation, qui a pour mandat de procéder à des réexamens réguliers des programmes du primaire, du secondaire et de l'enseignement supérieur et de les valider. Dans le cadre du processus européen de Bologne, une autre autorité d'agrément a été créée pour les filières de l'enseignement supérieur en 2007, sous la tutelle du ministère des Sciences, de l'Innovation et de l'enseignement supérieur. En 2013, cette autorité a été pleinement mandatée pour valider la totalité des programmes du supérieur à la suite du transfert du portefeuille de l'enseignement supérieur au ministère de la Science, de l'Innovation et de l'Enseignement secondaire en 2011. Cela étant, une évaluation négative n'a pas d'incidences financières directes pour l'établissement concerné bien qu'en principe, le ministère puisse intervenir si les résultats ne s'améliorent pas.

Pour inciter les étudiants à achever leurs études en temps et en heure, le gouvernement a mis en place une prime en 2009, qui est versée aux étudiants lorsqu'ils terminent leurs études dans les délais prescrits (soit la durée normale du cursus plus une année pour la licence, et la durée normale du cursus pour le master).

Le cadre institutionnel a été rationalisé et désormais, l'enseignement supérieur relève d'un seul ministère et d'une agence unique (encadré 2.3). Pour autant, l'autorité d'agrément ne peut pas intervenir directement sur le financement des établissements en cas d'évaluation négative même si, en principe, le ministère peut intervenir en l'absence d'amélioration des résultats.

D'autres réformes devraient renforcer l'autonomie pédagogique des universités tout en améliorant l'évaluation de la qualité et le cadre de contrôle. Des obligations supplémentaires devraient être mises en place concernant la publication des indicateurs

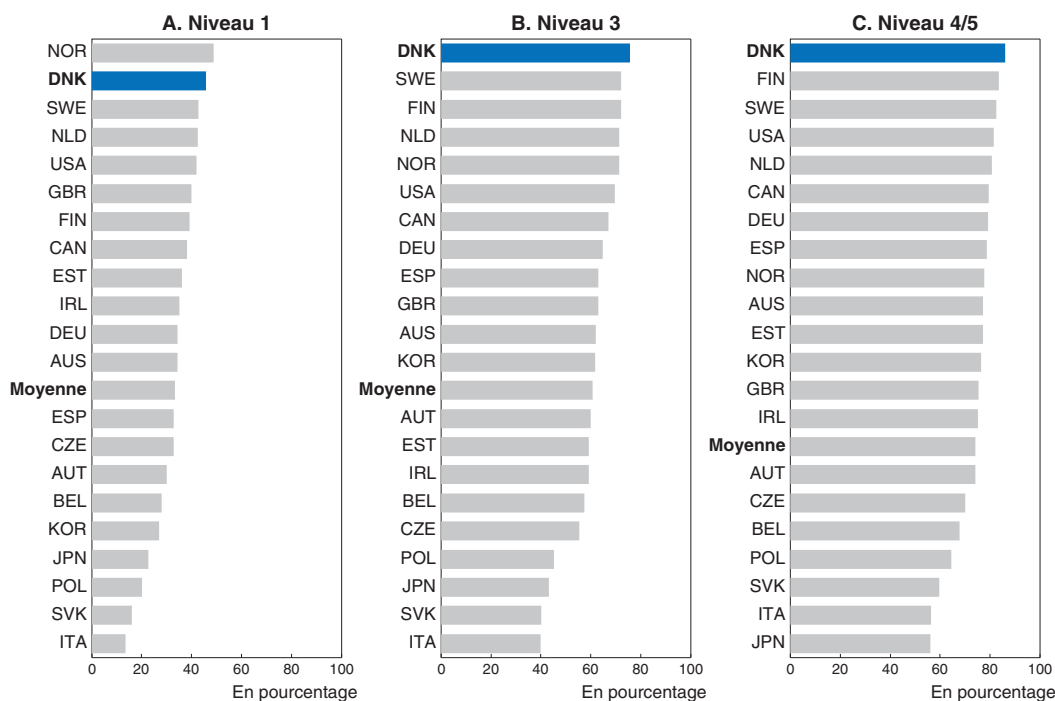
de qualité et de résultats des programmes, et certains indicateurs devraient prendre également en considération la situation des anciens élèves au regard de l'emploi tandis que le contrôle direct des critères de sélection pourrait être assoupli. Des sanctions financières devraient être prises dès qu'un programme est pointé comme ne donnant pas les résultats escomptés. L'agence d'évaluation devrait disposer d'outils bien conçus pour obtenir des améliorations du côté des établissements universitaires. Le gouvernement a décidé d'augmenter les dotations aux sciences humaines et aux sciences sociales. En échange, un contrôle plus strict de la qualité de ces filières devrait être instauré.

### La formation des adultes est une pratique généralisée

La formation des adultes a un rôle décisif à jouer pour aider les actifs à s'adapter aux avancées technologiques et à la mondialisation. Le Danemark est l'un des pays de l'OCDE qui consacrent le plus de ressources à la formation des adultes et les taux de participation à ces programmes sont élevés (graphique 2.10). Comme dans de nombreux pays, les travailleurs plus qualifiés au Danemark sont plus susceptibles de bénéficier de la formation pour adultes, mais une proportion de travailleurs à faible niveau de compétence en littératie en bénéficie également. La formation des adultes est très répandue parmi les travailleurs seniors, mais le Danemark est l'un des rares pays de l'OCDE où les jeunes en bénéficient moins que le reste de la population d'âge actif (OECD, 2013b).


Graphique 2.10. **Participation à la formation des adultes, en fonction du niveau de compétence en littératie<sup>1</sup>**

Pourcentage d'adultes ayant bénéficié de la formation pour adultes durant l'année précédant l'enquête PIAAC, en fonction de leur niveau de compétence en littératie



1. Les pays sont classés par ordre décroissant du nombre d'adultes participant à la formation pour adultes, en fonction de leur niveau de compétence en littératie (1 = niveau le plus faible).

Source : Enquête sur les compétences des adultes (PIAAC) (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980602>

L'éducation et la formation des adultes suit dans les grandes lignes le même schéma d'organisation que la formation initiale et peut se décomposer en formation générale (ou « préparatoire »), professionnelle et post-secondaire (ou supérieure). L'enseignement et la formation professionnels est le type de formation le plus répandu pour les adultes (Hummels et al., 2012). D'une durée de deux à trois semaines, les cours de formation professionnelle peuvent se dérouler dans l'entreprise et peuvent porter sur des thématiques propres à celle-ci, à un secteur d'activité ou à un métier. Ces formations se déroulent pendant les heures de travail et les pouvoirs publics prennent à leur charge le versement des salaires pendant les périodes de formation, cependant que les travailleurs y participant acquittent des droits d'inscription très modiques.

Les études examinant l'impact de l'éducation des adultes au Danemark ont conclu que celle-ci donne globalement des résultats mitigés, certains programmes ayant des effets notables, d'autres n'en ayant aucun sinon, parfois, des effets négatifs (Kristensen and Skipper, 2009):

- Dans l'ensemble, les programmes de formation supérieure donnent de meilleurs résultats, suivis des programmes de formation professionnelle. Les programmes dits « préparatoires » ont des effets mineurs, voire négatifs. Ces conclusions ne sont pas surprenantes puisque ces programmes ont pour but de rehausser le niveau en compétences de base et ne sont pas censés influencer directement sur l'emploi et la rémunération.
- L'impact de la formation des adultes sur l'emploi (en termes d'heures travaillées et de probabilité de sortir du chômage pour exercer un emploi pendant une durée de cinq ans) est positif pour les formations professionnelles proposées par les entreprises et pour les programmes de formation supérieure, mais négatif pour les programmes de formation générale.
- Globalement, la formation tend à accroître la probabilité de rester dans son métier initial. Cependant, les formations certifiantes, comme celles qui débouchent sur l'obtention d'un permis de conduire des poids lourds, par exemple, augmentent la mobilité professionnelle tandis que les formations sur le travail en équipe accroissent la probabilité de rester dans l'entreprise.
- Les programmes de formation générale multiplient les chances de poursuivre dans la formation continue, ce qui n'est pas le cas des autres programmes pour adultes.

Identifier les personnes qui ont le plus besoin de la formation pour adultes n'est pas chose aisée. Globalement, la plupart des actifs ont besoin de bénéficier, sous une forme ou une autre, de formation continue tout au long de leur vie professionnelle, mais certaines catégories plus que d'autres. Il s'agit des actifs exposés directement aux conséquences de la mondialisation par des délocalisations, de ceux qui ont peu de formation initiale et enfin, des actifs compétents dans des domaines où les technologies évoluent très rapidement. Selon une étude, les salariés licenciés par des entreprises qui délocalisent sont nettement plus demandeurs de reconversion que d'autres licenciés (Hummels et al., 2012). Cette étude livre une autre conclusion : la formation se développe à un rythme accéléré pour les salariés qui restent dans des entreprises qui délocalisent, ce qui donne à penser qu'elle est utilisée par les salariés et par les employeurs comme un moyen de s'adapter à la mondialisation. Cela étant, l'étude montre également que les salariés licenciés, qu'ils soient ou non touchés par des délocalisations, ne demandent pas plus que le reste de la population à bénéficier de la formation post-secondaire, pourtant censée les aider à changer de profession et de secteur.

Les autorités réforment la formation pour adultes depuis 2010. La priorité est donnée désormais aux personnes sans instruction, ou seulement d'un faible niveau, ou sans formation professionnelle, ainsi qu'aux catégories de population vulnérables telles que les jeunes adultes. La formation non formelle ne devrait jouer qu'un rôle mineur tandis que les ressources allouées aux activités formelles, à la formation générale et professionnelle, seront revues à la hausse pour développer des compétences professionnelles. Les autorités s'emploient également à modifier le cadre institutionnel par un certain nombre de fusions visant à rationaliser la structure d'ensemble (OECD, 2012c). Elles ont commencé à améliorer le système d'évaluation et de reconnaissance des acquis antérieurs, une condition primordiale pour identifier les besoins et aider les participants à mener à bien leur formation en temps utile et de manière efficace (Field et al., 2012). Enfin, un groupe de travail a été mis en place pour améliorer la qualité et le contrôle qualité de ces programmes et des ressources supplémentaires ont été mobilisées en faveur de cet objectif dans le cadre du plan 2013 pour la croissance. Ces initiatives devraient être poursuivies, en particulier pour améliorer les informations sur les cours suivis, les participants et leurs motivations. En outre, le système de financement devrait inciter les établissements de formation à valider les acquis antérieurs. Enfin, les formateurs des filières professionnelles devraient eux-mêmes être incités à actualiser leurs compétences professionnelles.

### **Compétences vertes**

Les politiques du Danemark en faveur d'une croissance verte ont d'ores et déjà commencé à modeler la demande de compétences et le marché du travail. Ainsi qu'il a été vu dans le chapitre spécial consacré à l'énergie et au changement climatique dans l'*Étude économique 2012*, le Danemark a pris des mesures pour limiter ses émissions de gaz à effet de serre et d'autres formes de pollution (OECD, 2012c ; Jamet, 2012). Ces politiques ont généré des gains d'efficacité énergétique appréciables et contribué à diversifier l'offre énergétique, en laissant une plus grande part aux énergies renouvelables et spécialement à l'éolien. De nouvelles opportunités s'offrent aux actifs, mais des défis leur sont également lancés car si certaines compétences existantes seront moins demandées, d'autres, nouvelles, le seront davantage. Les industries les plus polluantes n'emploient désormais qu'une part relativement modeste des actifs (11 %), mais les travailleurs très qualifiés y sont plus nombreux qu'ailleurs (OECD, 2012d).

Le système éducatif répond à ces évolutions de la demande de compétences (Cedefop, 2010a). En particulier, le ministère de l'Éducation a pris des mesures pour intégrer les questions du climat et de l'énergie dans les programmes scolaires, depuis le cycle de scolarité obligatoire jusqu'à l'enseignement supérieur, pour mieux sensibiliser aux questions de l'écologie. De nombreuses filières d'EFP et du supérieur ont été modifiées pour répondre à la demande de compétences en technologies vertes.

Cependant, le principal problème au Danemark, comme dans de nombreux autres pays de l'UE, tient à la faiblesse générale de la base de compétences plutôt qu'au déficit en spécialistes des technologies vertes (Cedefop, 2010b). En fait, la transition vers une économie à bas carbone ne nécessite que peu de compétences vertes spécifiques alors qu'on a besoin de compétences techniques dans les domaines de la science, de la technologie, de l'ingénierie, des mathématiques et de la gestion. Aussi les recommandations formulées dans les paragraphes qui précèdent aideront-elles à développer les compétences voulues pour une économie plus verte.

De nombreuses caractéristiques du marché du travail danois faciliteront également la transition vers une économie à bas carbone, qui optimise l'emploi des ressources. Conséquence de la flexisécurité, la mobilité des travailleurs au Danemark est ainsi plus grande que dans de nombreux autres pays. Cela étant, l'analyse des données brutes de flux d'actifs montre qu'au Danemark, la mobilité professionnelle dans la plupart des industries polluantes est très nettement inférieure (OCDE, 2012d). Il faudra améliorer les résultats de la formation des adultes, mais également des PAMT (voir plus bas), pour aider la main-d'œuvre à s'adapter à ces mutations structurelles.

## Bien utiliser les compétences

Pour que les compétences soient un gage de croissance, il faut optimiser leur répartition et leur utilisation dans l'économie. Les institutions du marché du travail, les pratiques de l'organisation du travail et le système fiscal jouent un rôle important à cet égard.

### ***Les signes d'un emploi optimisé des compétences dans l'économie sont mitigés***

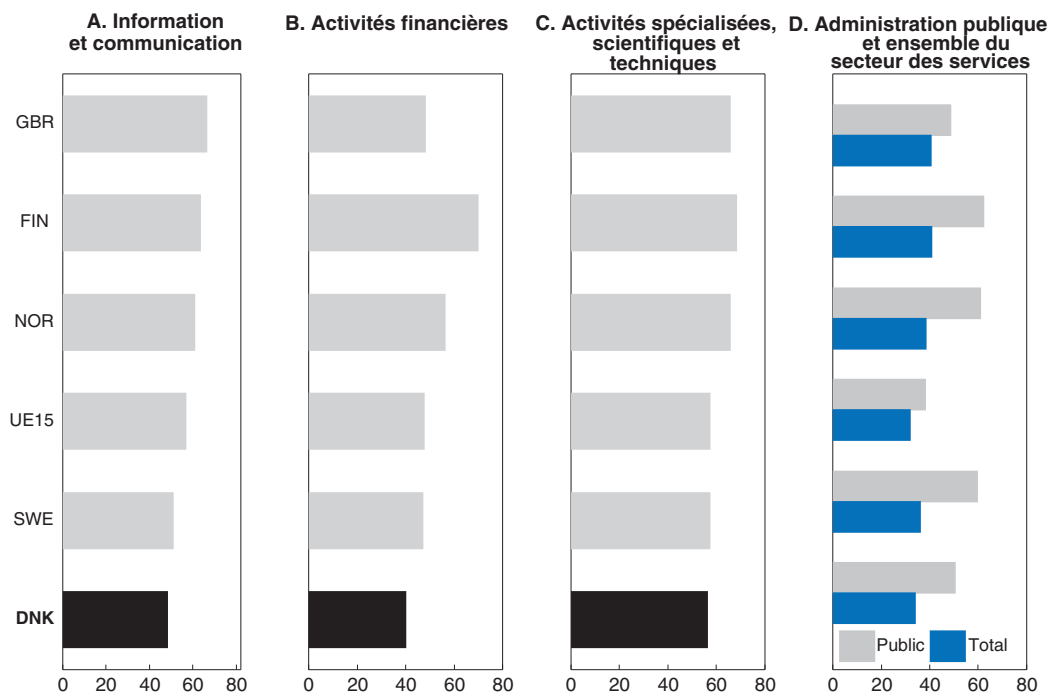
Certaines études récentes portant sur de nombreux pays de l'OCDE, parmi lesquels le Danemark, laissent penser que le redéploiement du travail entre les entreprises des grands secteurs (industrie, services et TIC) ne génère guère de gains de productivité. Bartelsman (2013) a établi qu'entre 2003-09, la répartition intersectorielle de l'emploi n'a contribué que faiblement à la croissance de la productivité dans l'industrie, et que cet apport est négatif dans les TIC et les services. Examinant l'année 2005 en adoptant une méthodologie comparable, Andrews et Cingano (2012) établissent que la répartition effective de l'emploi a stimulé la productivité du travail d'environ 30 % par rapport au scénario d'une répartition aléatoire du travail entre les entreprises. Ce chiffre est nettement en deçà de celui observé en Suède, en Finlande, en Allemagne et en Norvège, notamment. Cependant, ces estimations sont très sensibles à la représentativité de l'échantillon et au traitement des petites entreprises, ce qui complique les comparaisons internationales (Productivity Commission, 2013b).

La répartition intersectorielle des travailleurs très qualifiés pourrait éclairer ces conclusions. Certains secteurs de services au Danemark utilisent moins de travailleurs très qualifiés que dans l'UE en moyenne, ou dans les autres pays nordiques (graphique 2.11). Globalement, le Danemark compte une proportion de travailleurs qualifiés légèrement supérieure à la moyenne de l'UE et une proportion de très qualifiés dans le secteur public plus forte que dans les autres pays nordiques. Ce constat donne à penser que la répartition des compétences dans l'économie pourrait aussi être améliorée.


L'intégration dans les chaînes de valeur mondiales (CVM) rend compte de la capacité d'un pays à développer des activités productives et compétitives, mais l'aide aussi à accroître sa productivité (voir chapitre 1). Dans tous les pays de l'UE, la répartition des compétences dans les secteurs participant aux CVM penchent plus en faveur des travailleurs très qualifiés que dans le reste de l'économie (Timmer et al., 2013). Si la participation aux CVM est synonyme de gains en termes de croissance, de productivité et d'emploi, la croissance de l'emploi très qualifié dans les secteurs intégrés dans les CVM est logiquement plus forte que dans le reste de l'économie. Cela signifie que le pays a réalisé des gains d'emplois dans des activités qui sont productives et relativement bien rémunérées dans un environnement international très concurrentiel. Tel a été le cas dans un petit nombre de pays dont la Suède, mais nullement au Danemark, où l'emploi de travailleurs très qualifiés dans les secteurs intégrés dans les CVM s'est développé au même rythme que dans le reste de l'économie.

Graphique 2.11. **Proportion de travailleurs très qualifiés par secteur**

En pourcentage des effectifs de l'ensemble du secteur considéré, en 2012

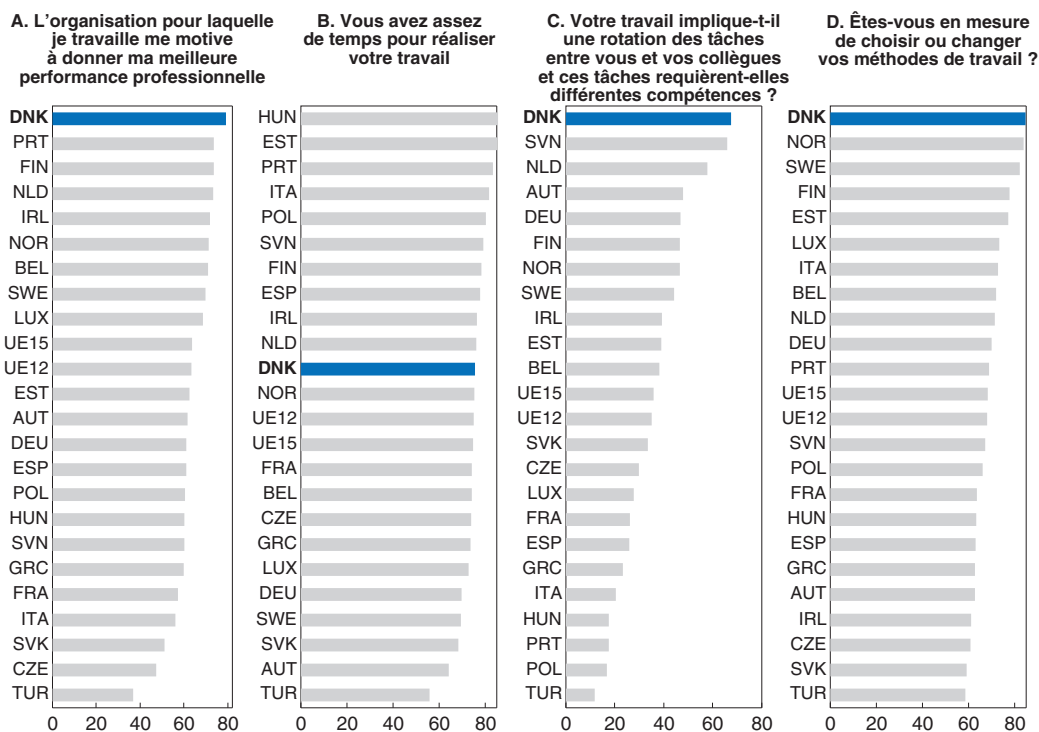


Source : Eurostat.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980621>**Des pratiques rationnelles dans l'organisation du travail aident les salariés à bien exploiter leurs compétences**

Il existe un vaste arsenal d'études sur les liens entre l'organisation du travail, les compétences et la productivité ou les performances de l'entreprise. D'une part, certains types d'organisation peuvent aider les salariés à mieux utiliser leurs compétences et améliorer ainsi les performances de leur entreprise (Ichniowski et al., 1997). De l'autre, une main-d'œuvre très qualifiée aide à adapter l'organisation du travail au progrès technologique, ce qui favorise l'adoption ou l'apparition de technologies nouvelles (Thesmar and Thoenig, 2000).

L'Enquête européenne sur les conditions de travail permet de comparer les pratiques et la satisfaction au travail dans l'UE. Le Danemark est très bien classé à divers indicateurs, suggérant que les pratiques professionnelles associent pleinement les salariés, qu'elles leur laissent une certaine latitude dans l'organisation de leur travail et les aident à réaliser de bonnes performances (graphique 2.12). Des études montrent que le système HIWP (*High-Involvement Work Practices System*), qui consiste en diverses pratiques professionnelles comme la participation active des salariés aux processus de travail, à leur formation et au développement de leurs compétences, est porteur d'une meilleure performance des salariés et de l'entreprise (Ichniowski and Shaw, 2009). Des études plus spécifiques au Danemark montrent de leur côté que les salariés tirent en majorité profit de telles pratiques, qui réduisent la fréquence de rotation des emplois et favorisent par là même l'accumulation de compétences spécifiques à l'entreprise (Cottini et al., 2011). Enfin, l'Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes montre que des compétences à la fois

Graphique 2.12. **Conditions et pratiques de travail dans certains pays de l'UE**Pourcentage<sup>1</sup>, en 2010

1. Proportion de réponses « D'accord » aux affirmations A et B et « Oui » aux questions C et D.

Source : 5<sup>e</sup> Enquête européenne sur les conditions de travail.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980640>

spécialisées et générales sont largement utilisées au travail au Danemark (graphique 2.13), ce qui devrait en principe aider les salariés à préserver leur niveau de compétence, voire l'améliorer, mais aussi leur procurer plus de satisfaction au travail.

### Les institutions du marché du travail sont globalement solides

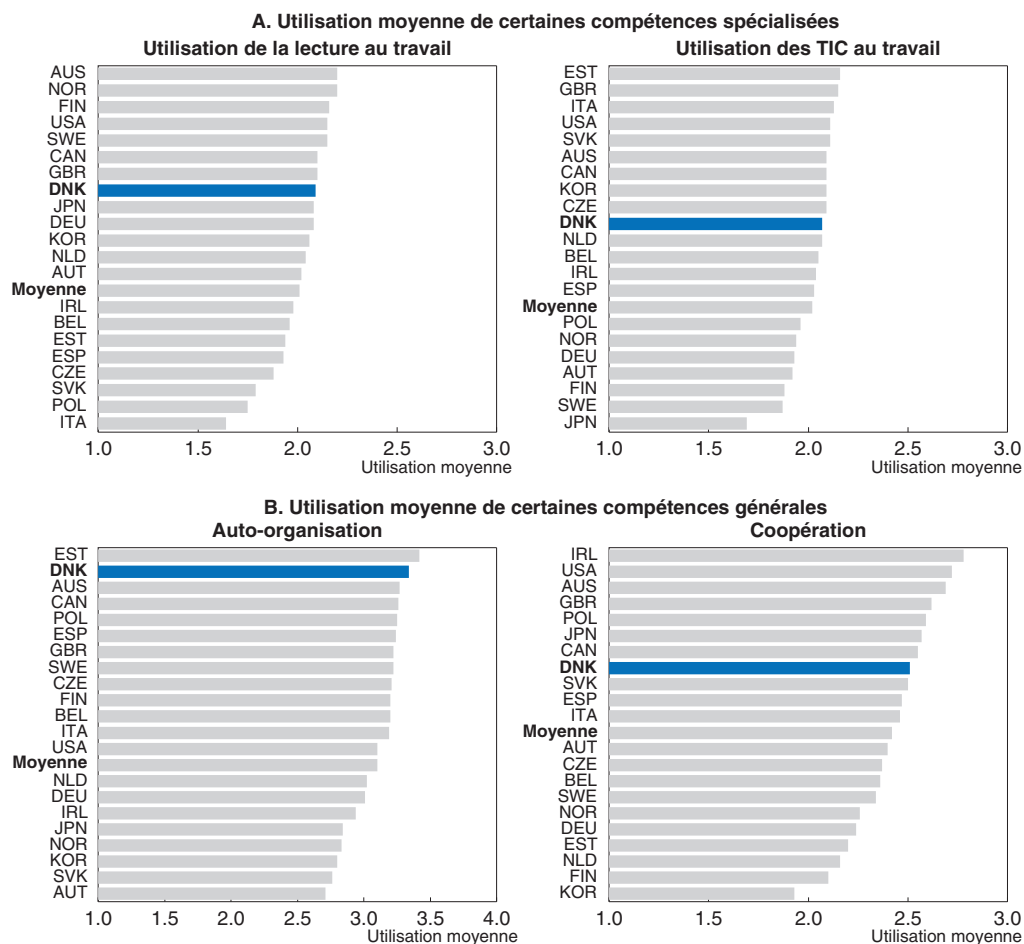
Une législation de protection de l'emploi (LPE) souple aide les employeurs à ajuster leur main-d'œuvre et à l'adapter aux avancées technologiques rapides (Bassanini et al., 2009). Sans compter que les entreprises peuvent également souhaiter essayer des technologies nouvelles pour peu que les coûts d'ajustement, en cas d'échec, restent modiques (Bartelsman et al., 2010). Pour autant, une législation de l'emploi peu protectrice peut induire une forte rotation des effectifs et par conséquent, freiner l'accumulation de compétences sur poste. Une part relativement importante des actifs au Danemark ont une courte ancienneté dans l'emploi (graphique 2.14). Cela étant, la facilité d'accès à l'éducation et à la formation des adultes atténue le risque d'une insuffisance d'accumulation de capital humain. Globalement, certains éléments récents induisent à penser qu'une réglementation stricte des licenciements tend à réduire l'accroissement de la productivité globale des facteurs (OECD, 2013c).

La protection de l'emploi dans les contrats à durée indéterminée au Danemark est supérieure à la moyenne (graphique 2.15 ; OECD, 2013c). Le délai de préavis en cas de licenciement individuel non motivé pour faute et les obligations de procédure sont strictement encadrés, mais les indemnités de licenciement et les obstacles au licenciement



## Graphique 2.13. L'utilisation des compétences au travail

En 2012

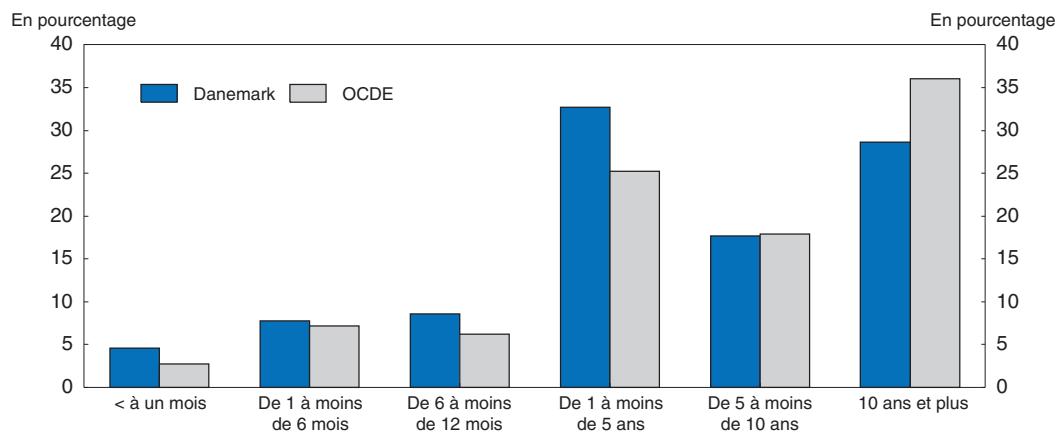


Source : Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC) (2012).


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980659>

## Graphique 2.14. Répartition des actifs en fonction de leur ancienneté dans l'emploi

En pourcentage de l'emploi total par intervalle d'ancienneté en 2010

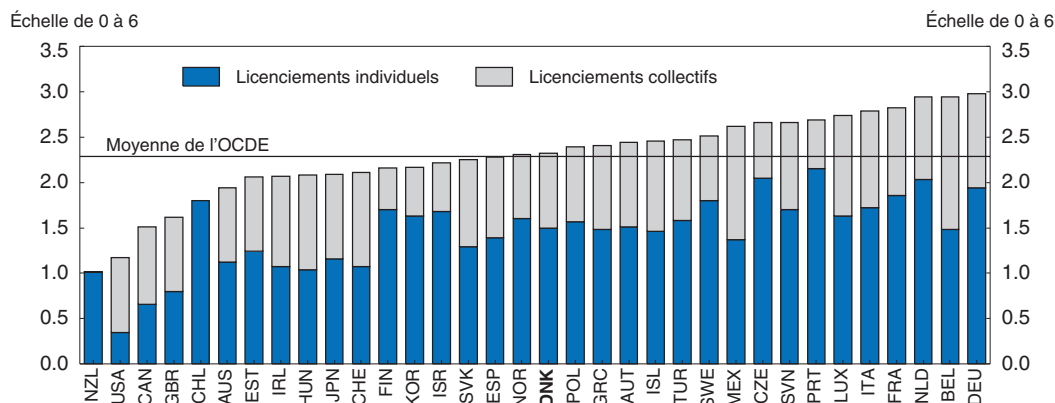


Source : OCDE (2013), Base de données sur l'emploi en fonction de l'ancienneté dans l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980678>

Graphique 2.15. **Protection des salariés en contrat de travail permanent contre les licenciements individuels et collectifs**

En 2013



Note : L'indice varie sur une échelle de 0 à 6 (de la législation la moins à la plus protectrice).

Source : OCDE (2013), *Perspectives de l'emploi 2013*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980697>

(motivation du licenciement, indemnisation et réintégration du salarié en cas de licenciement abusif) sont peu nombreux. Les dispositions complémentaires applicables aux licenciements collectifs sont proches de ce qui se fait en moyenne dans l'OCDE. En principe, la législation offre aux entreprises une grande souplesse pour licencier des salariés et à ces derniers, du temps pour se préparer en cas de licenciement. Le Danemark fait toujours figure de pays ne faisant quasiment aucune différence de protection de l'emploi entre les contrats permanents et les contrats temporaires, de sorte que le risque de dualisme du marché du travail est très réduit. De fait, l'emploi temporaire est peu développé.

Les clauses de non-concurrence dans les contrats de travail, qui ne sont pas prises en compte dans les indicateurs LPE, ont pour objet de protéger le savoir propre à l'entreprise, mais peuvent réduire l'impact de l'accumulation de capital humain sur la productivité et la croissance économique. Ces clauses concernent en principe les salariés très qualifiés. Appliquées à l'excès, elles peuvent entraver la diffusion du savoir-faire dans l'économie (Productivity Commission, 2013b ; encadré 2.4). Elles sont une pratique courante au Danemark (Dahl and Stamhus, 2013). Une fois inscrites dans un contrat, il est relativement facile de les faire appliquer. Tel n'est pas le cas en Suède, par exemple, où il est toujours possible à un juge d'en atténuer la portée ou de les supprimer, même si leur validité est établie. Les autorités devraient évaluer le recours aux clauses de non-concurrence et leurs incidences et envisager de laisser plus de latitude pour leur réévaluation, une fois appliquées dans les entreprises.

La distribution des salaires rend compte des options qui s'offrent aux entreprises pour attirer des talents et des incitations offertes aux salariés pour développer leurs compétences. La formation des salaires au Danemark passe par la négociation collective et la quasi-totalité des travailleurs relèvent d'une convention collective. Dans le secteur privé toutefois, la convention collective fixe des conditions-cadres mais les négociations salariales se déroulent désormais au niveau des entreprises pour environ 80 % des salariés (OECD, 2012d). Tel est l'aboutissement du processus de décentralisation intervenu depuis les années 1980, qui a permis d'accroître les rendements de l'investissement dans les compétences (Bingley et al., 2011 ; Dahl et al., 2011). Il n'empêche que pour diverses raisons,

#### Encadré 2.4. Clauses de non-concurrence dans les contrats de travail

Les clauses de non-concurrence sont une réalité dans une majorité de pays. Il s'agit d'un accord juridique entre un employeur et un salarié, stipulant que ce dernier, à son départ de l'entreprise, ne recherchera pas un poste dans une société concurrente. Ces accords ont pour objet de protéger le savoir propre à l'entreprise, mais ils peuvent également entraver la diffusion du savoir dans l'économie et freiner la mobilité de la main-d'œuvre.

Il n'existe pas de données internationales sur l'application de ces clauses. Toutefois, une comparaison des législations en Suède et au Danemark montre qu'il est plus facile d'y avoir recours au Danemark (tableau 2.1). Pour être valable, une clause de non-concurrence doit être formulée très clairement, mais une fois sa validité établie, elle peut être appliquée. En Suède, la législation s'attache d'abord à s'assurer que ces clauses ne sont pas trop contraignantes pour le salarié et il est plus facile d'en atténuer la portée, même si leur validité est admise.

La pratique des clauses de non-concurrence s'est généralisée au Danemark pendant les années 1990, amenant les autorités en 1999 à fixer un niveau minimum de compensation pour qu'il en coûte plus cher aux entreprises souhaitant les appliquer (EIROnline, 1999).

Tableau 2.1. Législation comparée des clauses de non-concurrence au Danemark et en Suède

	Danemark	Suède
Critères de validité d'une clause de non-concurrence	Un contrat écrit est requis. Une clause de non-concurrence fixée à un niveau général (dans une convention collective) n'est pas valable. La clause de non-concurrence doit être formulée très clairement s'agissant des activités soumises à restriction. Clause non valable en cas de licenciement.	Une formulation par écrit est requise. Une convention collective limite le recours aux clauses de non-concurrence pour les cadres de l'industrie. Celles-ci ne doivent pas être trop contraignantes pour le salarié. L'application d'une clause de non-concurrence est limitée aux salariés dont l'activité dépend de certains produits ou méthodes spécifiques. Clause non valable en cas de licenciement.
Compensation	D'au moins 50 % la rémunération du salarié au moment de la résiliation du contrat pendant la période soumise à restriction. Les trois premiers mois font l'objet d'un versement forfaitaire. À l'issue de ce délai, si le salarié a trouvé un nouvel emploi, l'employeur peut déduire le salaire perçu dans ce nouvel emploi du montant de la compensation.	Aucun montant précis défini, mais l'employeur est tenu d'indemniser le salarié pour les inconvénients subis.
Application	Facilité d'application : si la validité de la clause est établie, l'employeur peut solliciter la délivrance rapide d'une ordonnance dès lors que le salarié est soupçonné de vouloir s'engager dans des activités soumises à restriction.	Même si la validité de la clause est établie, un juge peut en atténuer la portée ou décider de la supprimer si elle va au-delà de ce qui est considéré comme raisonnable. Selon la législation, une personne n'est pas liée par une quelconque promesse de poursuivre une activité ou de signer un contrat de travail si la promesse va au-delà du raisonnable.
Sanctions	En principe, stipulées dans les clauses ou fixées par voie de justice. Le salarié est tenu responsable du manque à gagner subi par l'ancien employeur.	En principe, stipulées dans les clauses et proches de six mois de salaire. Le salarié est tenu responsable du manque à gagner subi par l'ancien employeur.
En l'absence de clause de non-concurrence	Le salarié peut être recruté par une société concurrente, mais il lui est interdit d'utiliser des informations internes.	Le salarié est libre de faire usage des connaissances qu'il a acquises mais il est tenu à une obligation de confidentialité et il lui est interdit de faire état de secrets commerciaux.

Source : ODDE, d'après Ius Laboris (2010), *Non-Compete Clauses, An International Guide*, Bruxelles.

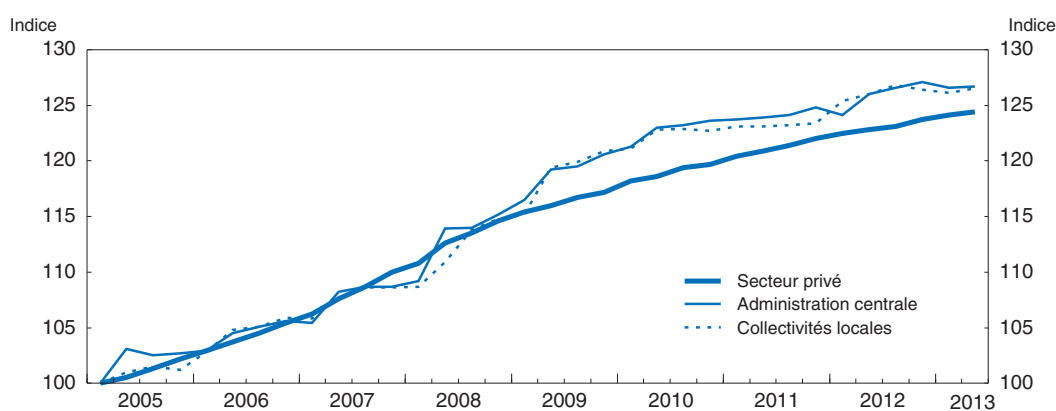
la structure des salaires reste très concentrée. Tout d'abord, le processus de fixation des salaires dans le secteur public, qui regroupe 30 % de l'emploi total, est très centralisé (voir ci-dessous). Les salaires minimums sont relativement hauts. En outre, la négociation collective joue encore un rôle important dans le privé, soit directement pour les salariés qui relèvent d'accord salariaux, soit indirectement au nom de l'égalité et contribuant par là même à une faible dispersion des salaires. De même, les augmentations salariales liées à l'ancienneté sont encore chose courante. Enfin, d'autres facteurs, comme l'homogénéité relative de la main-d'œuvre et le peu de concurrence dans certains secteurs (voir chapitre 1), peuvent également jouer.

### Réformer le système de fixation des salaires dans le secteur public


Le système de fixation des salaires dans le secteur public demeure très centralisé. Il a été réformé en 1998 en vue d'instaurer un lien entre les performances individuelles et les salaires, mais la fraction de rémunération calculée sur la base des performances demeure modeste. Un salaire minimum est fixé au niveau central pour l'ensemble des professions, auquel s'ajoute un complément calculé en fonction de l'ancienneté et de la qualification et un second complément, modique, en fonction des performances individuelles. Les syndicats doivent être consultés pour ce qui est des primes. En outre, la progression des salaires dans le secteur public est indexée sur celle du secteur privé en fonction d'un « mécanisme de correction salariale », moyennant un certain décalage. Le mécanisme implique que lorsque l'augmentation des salaires du privé pendant une période donnée a été supérieure (inférieure) à celle du public, 80 % de cette différence est appliquée aux salaires du public pendant la période suivante. Si ce mécanisme empêche les salaires du public de dépasser ceux du privé en moyenne sur le long terme, les rémunérations du public peuvent temporairement progresser plus vite que dans le privé, comme cela s'est produit récemment consécutivement à la crise, entravant des redéploiements de ressources pourtant nécessaires (graphique 2.16).

Graphique 2.16. **Évolution salariale dans le public et le privé**

Chiffres corrigés des variations saisonnières, 1<sup>er</sup> trim. 2005 = 100



Source : Statistics Denmark.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980716>

Dans ce contexte se pose une question essentielle : le secteur public a-t-il chassé des compétences du secteur privé et donc, a-t-il pesé sur la croissance de la productivité ? La principale étude sur cette question, qui ne porte pas exclusivement sur le Danemark,

montre que si l'emploi public génère des effets de rente, il peut effectivement avoir un effet d'éviction sur l'emploi dans le secteur privé (Algan et al., 2002). Cette étude laisse également entendre que cet effet d'éviction augmente avec le degré de substitution possible entre la production du secteur public et celle du secteur privé.

Le système danois de fixation des salaires dans le secteur public peut être générateur de rentes puisque les salariés bénéficient automatiquement de la progression des salaires du privé et que leurs augmentations salariales ne sont pas directement en lien avec leurs performances individuelles (Productivity Commission, 2013c). Par contre, en l'absence de lien direct entre les salaires et les performances individuelles dans le public, les travailleurs très qualifiés pourraient être plus fortement incités à aller dans le privé ; toutefois, la concentration de la structure des salaires et le niveau des taux marginaux d'imposition des hauts revenus ne sont pas très incitatifs. Il faudrait que les salaires soient plus directement liés aux performances individuelles dans le secteur public pour favoriser des gains de productivité et aligner les incitations financières du public avec le privé. Le mécanisme d'ajustement des rémunérations devrait être utilisé non comme un seuil de majoration, mais comme un plafond de la progression salariale dans le privé. En Suède, par exemple, les salaires du public sont négociés au niveau local et une fraction non négligeable de la rémunération est calculée sur la base des performances.

### **La fiscalité n'incite pas à gagner plus**

Le niveau des taux marginaux d'imposition sur le revenu n'incite pas à gagner plus et peut ainsi avoir un effet dissuasif sur la volonté d'acquérir des compétences nouvelles ou d'être plus productif. Fixé à 56 %, le taux marginal supérieur d'imposition sur le revenu est l'un des plus hauts de l'OCDE. Ce taux est applicable à un niveau de revenu déjà très proche du salaire moyen, même après la réforme fiscale de 2012 (encadré 2.5), mais compte tenu de la distribution concentrée des salaires, les contribuables ne sont que 12 % à disposer d'un revenu supérieur. Il conviendrait de poursuivre les initiatives visant à abaisser les taux marginaux sur les hauts revenus. Ainsi qu'il a été vu plus haut, des taux plus faibles auraient pour effet d'accroître les rendements de l'éducation et de stimuler l'accumulation de capital humain. Afin de compenser l'impact d'un abaissement des taux marginaux d'imposition des plus hauts revenus sur les recettes publiques, il conviendrait de majorer la fiscalité immobilière dont les taux, partiellement gelés, ont favorisé la constitution d'une bulle immobilière.

#### **Encadré 2.5. La réforme 2012 de la fiscalité danoise**

En 2012, le gouvernement a mis en place une réforme fiscale qui devrait permettre de générer un surcroît de recettes à long terme. L'objet de la réforme est d'abaisser la fiscalité sur le revenu pour dynamiser l'emploi. Les principales mesures sont un relèvement du seuil d'imposition des revenus des tranches supérieures et du crédit d'impôt au titre de l'exercice d'un emploi. Malgré le relèvement des seuils d'imposition, le taux d'imposition supérieur devrait commencer à s'appliquer à un niveau de revenu proche de 1.1 fois le salaire moyen en 2014 et de 1.2 fois ce même salaire à l'horizon 2020. Le manque à gagner découlant du relèvement des tranches d'imposition est financé par diverses majorations fiscales applicables aux pensions, aux véhicules de société et aux établissements financiers. La fiscalité immobilière n'a pas été modifiée.

## Activer plus largement les compétences

Au vu de taux d'emploi et d'activité bien supérieurs à la moyenne de l'OCDE pour les hommes comme pour les femmes, le Danemark se situe généralement en bonne place pour l'activation des compétences. Toutefois, certaines catégories ne sont pas bien intégrées sur le marché du travail, à savoir : les travailleurs seniors, les bénéficiaires de l'aide sociale, parmi lesquels les jeunes, les immigrés et les bénéficiaires des prestations de maladie et d'invalidité. Les réformes récentes de l'aide sociale et des prestations d'invalidité visent spécifiquement ces catégories.

Le vieillissement de la population peut générer des déficits de compétences, en particulier dans les secteurs de développement récent. De meilleures politiques d'activation des jeunes et des populations immigrées ainsi que des mesures visant à attirer les étudiants étrangers et les immigrés qualifiés aideraient à combler ces déficits. Plus généralement, le niveau de compétences gagnerait à une meilleure insertion dans l'emploi de la population d'âge actif. L'enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes montre que le niveau de compétence des inactifs est inférieur à la moyenne de l'OCDE. Leur insertion dans l'emploi les aiderait à améliorer leurs compétences même si cela pourrait d'emblée nécessiter certains investissements pour une mise à niveau. Si l'augmentation des taux d'activité risque de ne pas stimuler directement l'accroissement de la productivité à court terme, elle peut avoir divers effets positifs à long terme. Il importera notamment de limiter la proportion d'enfants dont les parents sont inactifs et exclus et de leur offrir plus de possibilités pour réussir.

### **Des initiatives ont été prises pour retenir les travailleurs seniors**

Si les taux d'emploi des 55-59 ans sont bien supérieurs à la moyenne de l'OCDE, ils sont plus proches de cette moyenne s'agissant des 60-65 ans tandis que l'âge de sortie de la vie active est légèrement inférieur à la moyenne, pour les hommes comme pour les femmes (tableau 2.2). Ces résultats s'expliquent par un recours massif à la retraite anticipée (VERP) par le passé et par une longue période de prise en charge par l'assurance chômage des travailleurs seniors. En 2011 toutefois, le gouvernement a pris des mesures pour reculer l'âge de départ en retraite (OECD, 2012b) :

- L'âge légal de départ à la retraite sera relevé de 65 à 67 ans entre 2019 et 2022, soit cinq ans plus tôt que ce que prévoyait en 2006 la réforme de la prévoyance sociale.
- L'âge ouvrant droit à un départ anticipé à la retraite (VERP) sera relevé progressivement de 60 à 62 ans entre 2014 et 2023. La durée de versement de la pension VERP sera progressivement réduite de cinq à trois ans entre 2018 et 2023. Les mesures d'incitation financière sont en cours de révision pour dissuader les départs anticipés.
- Les seniors ayant moins de cinq ans à travailler avant d'atteindre l'âge légal de la retraite feront l'objet d'une procédure administrative rapide qui statuera sur leur droit à bénéficier ou non d'une pension d'invalidité.

Par ailleurs, la durée maximale de versement des prestations de chômage a été ramenée de quatre à deux ans, avec une application progressive de 2013 à 2016, ce qui limite aussi les possibilités de sortie anticipée du marché du travail. Globalement, ces réformes devraient augmenter le taux d'emploi des seniors à long terme et aider à faire face aux enjeux du vieillissement. Cela étant, des efforts sont également nécessaires pour améliorer l'aptitude à l'emploi de certains travailleurs seniors et changer le comportement des entreprises. En effet, le taux d'embauche des seniors est inférieur à la moyenne dans

Tableau 2.2. **Tableau de bord des travailleurs seniors**

	Danemark			OCDE <sup>8</sup>		
	2001	2005	2011	2001	2005	2011
<b>Emploi</b>						
Taux d'emploi (des 55-64 ans) (en % de la tranche d'âge)	56.5	59.5	59.5	44.9	49.0	52.9
<i>dont</i> 55-59 ans	73.5	78.0	76.4	55.9	59.9	64.8
60-64 ans	33.7	37.3	42.9	32.5	35.6	40.0
Taux d'emploi (des 65-69 ans) (en % de la tranche d'âge)	12.2	13.4	13.5	15.2	16.5	18.5
<b>Qualité de l'emploi</b>						
Incidence du travail à temps partiel (chez les 55-64 ans) (en % de l'emploi total)	11.9	14.5	14.7	17.2	17.2	18.7
Incidence du travail temporaire (chez les 55-64 ans) (en % des actifs occupés)	4.7	4.4	3.6	9.0	9.1	9.1
Rémunération à temps plein <sup>1</sup> des 55-59 ans par rapport aux 25-29 ans (ratio)	1.20	1.25	1.29	1.32	1.33	1.34
<b>Dynamique de l'emploi</b>						
Taux de maintien dans l'emploi <sup>2</sup> après 60 ans (en % des actifs occupés <i>t-5</i> )	35.1	36.7	33.1	37.8	40.4	42.2
Taux d'embauche <sup>3</sup> des 55-64 ans (en % des actifs occupés <i>t-1</i> )	9.3	7.6	7.5	7.8	9.2	8.5
Âge effectif de sortie de la vie active <sup>4</sup> (ans)	<i>Hommes</i>	62.9	63.2	63.5	63.1	63.3
	<i>Femmes</i>	61.0	61.9	61.4	61.1	62.0
<b>Chômage</b>						
Taux de chômage (des 55-64 ans) (en % de la population active)	4.0	5.2	5.7	4.6	4.8	5.8
Incidence du chômage de longue durée <sup>5</sup> chez les plus de 55 ans <sup>+</sup> (en % du chômage total)	42.6	48.3	42.0	46.8	47.7	45.9
<b>Employabilité</b>						
% des 55-64 ans diplômés de l'enseignement supérieur <sup>6</sup> (en % de la tranche d'âge)	18.9	27.3	27.9	15.9	19.9	22.9
Participation à la formation des 55-64 ans <sup>7</sup>						
En chiffre absolu (en % de tous les actifs occupés dans la tranche d'âge)	10.0	21.0	26.7	6.6	8.2	9.4
En chiffre relatif (par rapport aux actifs occupés de 25-54 ans (ratio))	0.55	0.72	0.78	0.44	0.52	0.57

1. Rémunération horaire brute en moyenne en 1999, 2004 et 2009.

2. Tous les salariés alors âgés de 60 à 64 ans ayant au moins cinq ans d'ancienneté, en pourcentage de tous les salariés de 55 à 59 ans cinq ans plus tôt.

3. Pourcentage des salariés de 50 à 64 ans ayant moins d'un an d'ancienneté en 2000, 2005 et 2010.

4. 2001, 2005 et 2011. Âge effectif de sortie de la vie active sur les périodes quinquennales 1996-2001, 2000-05 et 2006-11. Cet âge effectif de sortie (également appelé âge effectif de la retraite) est calculé comme étant la moyenne pondérée des âges de sortie de chaque cohorte quinquennale, en commençant par la cohorte des 40-44 ans à la première date et en les pondérant par la variation en valeur absolue du taux d'activité de chaque cohorte.

5. Au chômage depuis plus d'un an.

6. En 2000, 2005, 2010.

7. Formation liée à l'emploi suivie au cours du dernier mois.

8. Moyennes non pondérées des 34 pays de l'OCDE.

Source : Estimations de l'OCDE à partir des enquêtes nationales sur la population active et de la *Base de données de l'OCDE sur l'éducation*.

l'OCDE. En outre, il importe de s'assurer que la possibilité d'obtenir une décision rapide sur l'accès à des prestations d'invalidité n'est pas la porte ouverte à l'obtention d'une garantie de ressources non liée à l'exercice d'un emploi.

Le vieillissement joue sur les compétences. Plusieurs études font état d'une tendance à la perte de compétences cognitives avec l'âge, même si une majorité considérable d'adultes ne présentent que des pertes cognitives mineures. Au demeurant, toutes les compétences cognitives n'ont pas la même structure. Selon le cadre théorique posé par Cattell (1987), l'intelligence possède une double nature, « fluide » et « cristallisée ». L'intelligence fluide correspond à la capacité d'attention, à la rapidité de traitement de

l'information, au raisonnement et à la capacité de mémorisation ; elle est censée diminuer avec l'âge. En revanche, l'intelligence cristallisée, qui inclut les connaissances et l'expérience, est censée augmenter avec l'âge.

L'action des pouvoirs publics peut influencer sur la relation entre compétences et vieillissement. Les adultes disposant d'un haut niveau d'instruction possèdent plus de compétences cognitives à un âge avancé. Certaines études montrent que l'instruction peut diminuer ou retarder le risque de démence et de maladie d'Alzheimer à l'âge de la vieillesse. La mobilisation de compétences au travail aide à poursuivre leur accumulation au fil de l'âge. De même, les activités physiques auraient un impact positif sur les compétences, selon certaines études. Ces observations attirent l'attention sur la nécessité de continuer à améliorer les performances des systèmes d'éducation et d'acquisition et d'accroître le taux d'activité des travailleurs seniors, ainsi qu'on l'a vu plus haut, non seulement pour utiliser les compétences disponibles mais aussi, pour ralentir l'usure de certaines compétences avec l'âge.

### **Les incitations financières à l'exercice d'une activité sont peu nombreuses**

Les bénéficiaires des prestations de l'assurance chômage et plus encore, de l'aide sociale, sont peu encouragés financièrement à exercer une activité (graphique 2.17). S'agissant des bénéficiaires de l'aide sociale, l'avantage financier d'une sortie de l'inactivité lorsque les deux membres du couple sont inactifs est inférieur à ce qu'il est si l'un des deux travaille, et plus faible si le couple a des enfants. Si l'on prend le cas d'un couple à deux enfants dont les deux membres perçoivent l'aide sociale, on observe que si l'un prend un emploi rémunéré au salaire moyen, le couple perd presque 100 % de cet avantage (chiffre de 2011). Cette logique peu incitative découle surtout de la suspension de l'aide sociale avec l'augmentation des revenus du travail. Les impôts et cotisations sociales jouent également.

La faiblesse des incitations financières à l'activité est l'envers d'un système de prévoyance qui assure une garantie de ressources large et généreuse aux inactifs. Le niveau relativement élevé des taux d'emploi et de participation montre qu'en moyenne, le volet activation du système de flexisécurité compense largement les incidences négatives des aides aux inactifs sur l'incitation à travailler. Il reste que certains groupes sont particulièrement exposés au risque d'exclusion du marché du travail. Près de 40 % des bénéficiaires de l'aide sociale sont des jeunes adultes et la plupart perçoivent des prestations depuis plus d'un an (tableau 2.3). En outre, de nombreux bénéficiaires ne sont pas prêts à exercer un emploi, selon des estimations nationales. Les autorités ont réformé l'aide sociale, notamment en faveur des jeunes, en 2013 (encadré 2.6). La réforme renforce l'obligation d'acquérir un niveau d'instruction pour les jeunes qui le nécessitent, l'aide à la recherche d'un emploi pour ceux qui sont plus proches du marché du travail et le suivi de cette recherche d'emploi des adultes aptes à travailler.

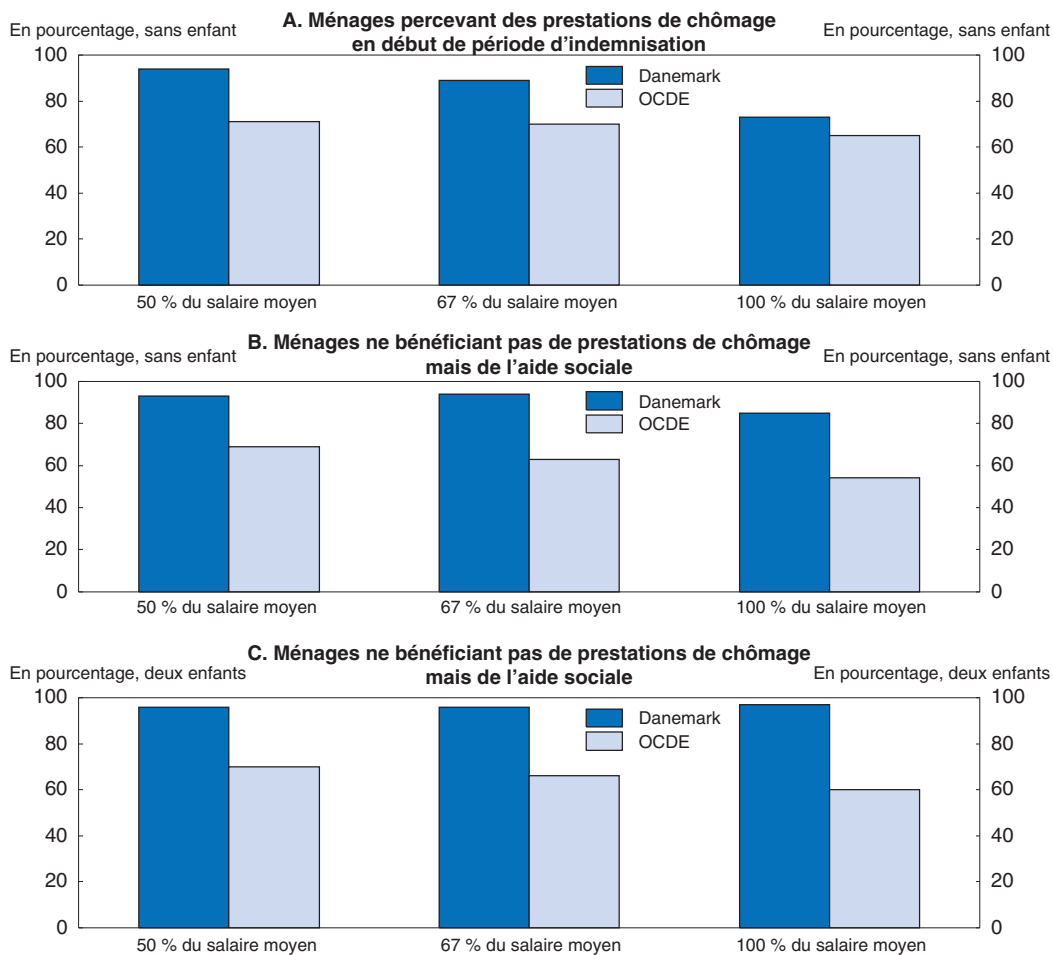
### **Améliorer l'efficacité des mesures d'activation pour aider les chômeurs à se réinsérer dans l'emploi**

Le Danemark utilise de longue date les PAMT comme pierre angulaire de son système de flexisécurité. Depuis 2013, les mesures d'activation sont déclenchées après neuf mois de chômage pour les plus de 30 ans, et après trois mois pour les moins de 30 ans. Elles commencent généralement par des activités de conseil et d'évaluation et se poursuivent par une formation professionnelle et *in fine*, par un emploi aidé (bénéficiant d'une




Graphique 2.17. **Le chômage et les pièges de l'inactivité**

Taux d'imposition effectifs moyens pour une transition vers l'emploi à temps plein, 2011



Source : OCDE, Modèles impôts-prestations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980735>

subvention salariale). Globalement, un tiers environ des chômeurs bénéficie de mesures d'activation.

Les PAMT jouent un rôle essentiel en aidant les chômeurs à se réinsérer dans l'emploi et à acquérir plus de compétences utiles pour le marché du travail. En 2010, le Danemark était le pays de l'OCDE qui consacrait le plus de budget, en pourcentage du PIB, aux PAMT, bien que la situation du marché du travail s'y soit moins dégradée que dans de nombreux autres pays. Les postes de dépenses les plus conséquents sont le service public de l'emploi (SPE) et son administration, la formation et divers types de subventions à l'emploi.

Des études ont conclu que dans l'ensemble, les mesures d'activation en œuvre au Danemark augmentent l'emploi et réduisent la durée du chômage (Vikström et al., 2011 ; Danish Economic Council, 2012). L'égalité de traitement entre les chômeurs est l'un des points forts du dispositif. Les chômeurs bénéficiant de l'assurance chômage ou de l'aide sociale ont une obligation de recherche d'emploi et sont aidés à cet effet. En outre, assorties de critères plus exigeants pour bénéficier de prestations, les mesures d'activation incitent à accepter un emploi même si le salaire est inférieur aux attentes. Ce mécanisme peut

Tableau 2.3. **Caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale par groupe d'âge**  
2012

		Parmi les bénéficiaires :	
		<i>De moins de 30 ans, en %</i>	<i>De plus de 30 ans, en %</i>
Origine	Danoise	80	67
	Immigrée, en provenance des pays occidentaux	2	4
	Immigrée, en provenance de pays non occidentaux	17	28
Durée de versement des prestations	Moins de 3 mois	8	2
	3 à 12 mois	33	15
	Plus de 12 mois	59	83
Formation	Formation professionnelle	8	
	Sans formation professionnelle	90	
Distance par rapport au marché du travail	Prêt pour l'emploi, mais loin du marché du travail depuis plus de trois mois	32	24
	Non prêt pour l'emploi, mais apte à s'y préparer	53	48
	Temporairement passif	15	28
<i>Pour mémoire :</i>	<i>Pourcentage du groupe d'âge dans le total des bénéficiaires</i>	<i>37</i>	<i>63</i>

Source : Ministère danois de l'Emploi.

#### Encadré 2.6. **Principaux axes de la réforme de 2013 de l'aide sociale**

Les autorités ont réformé l'aide sociale en 2013, principalement pour éviter que des jeunes se laissent enfermer dans le piège de l'inactivité. Les grands axes de cette réforme sont les suivants :

- Les jeunes de moins de 30 ans à faible niveau d'instruction ne percevront plus d'aide sociale mais seront invités à se former et bénéficieront en lieu et place d'une prestation équivalente à celle des bourses d'études.
- Les obligations de recherche d'emploi et les sanctions sont renforcées pour les plus de 30 ans. À l'issue d'une période de trois mois, ils seront tenus d'accepter un emploi pour pouvoir bénéficier des prestations.
- Les personnes présentant divers facteurs de vulnérabilité recevront un accompagnement global et pourront être suivies par un coordonnateur.
- Les jeunes issus de milieux défavorisés qui ne sont pas prêts à la formation doivent bénéficier d'une remise à niveau spécifique et se préparer à une formation.

donc conduire à la modération salariale (Andersen, 2011). En revanche, il peut en découler un certain effet d'enfermement, les bénéficiaires ayant tendance, faute de temps suffisant, à rechercher moins activement un emploi lorsqu'ils participent à un programme (Rosholm and Svarer, 2004 et 2008). S'agissant d'actions spécifiques, les études concluent à un effet positif d'une aide intensifiée à la recherche d'un emploi et de rencontres fréquentes avec des conseillers (Vikström et al., 2011).

Les municipalités sont compétentes pour la mise en œuvre des PAMT, tous les services en direction des chômeurs ont été regroupés dans de nouveaux centres pour l'emploi et l'externalisation de ces programmes s'est généralisée (encadré 2.7). Cette réforme a aidé à assurer l'égalité de traitement entre les chômeurs indépendamment du type d'aide

### Encadré 2.7. Organisation des PAMT au Danemark

Les PAMT ont été réformés dans l'optique d'unifier les services de l'emploi en direction des chômeurs, indépendamment du type d'aide financière qu'ils perçoivent. À cet effet, la compétence pour les PAMT a été décentralisée à l'échelon des municipalités. Tous les services aux chômeurs ont été intégrés au sein de nouveaux centres pour l'emploi qui constituent des agences municipales indépendantes. La gestion des aides financières aux chômeurs demeure du ressort des caisses d'assurance chômage pour les chômeurs qui en relèvent, ou des municipalités pour les chômeurs qui n'en relèvent pas. Les services aux chômeurs ont donc été unifiés, mais pas la gestion des prestations.

Deux types différents de centres pour l'emploi ont coexisté pendant une période de transition, de 2007 à 2009 (Bredgaard and Larsen, 2008). Dans la majorité des municipalités, le SPE et les services municipaux d'action sociale et de l'emploi travaillaient ensemble dans des centres pour l'emploi, mais les compétences demeuraient séparées, le SPE étant en charge des chômeurs relevant de l'assurance chômage et les municipalités, de ceux qui n'en relevaient pas. Les municipalités ayant pleine compétence pour les PAMT étaient alors au nombre de quatorze. Depuis 2009, c'est ce dernier modèle qui s'est développé et désormais, les PAMT relèvent intégralement de la compétence des municipalités. Dressant le bilan de ce déploiement différencié, le Conseil économique danois a observé qu'il n'existait pas de différence majeure dans la transition du chômage à l'emploi entre les deux cadres institutionnels (Danish Economic Council, 2012).

Les objectifs de la réforme étaient de garantir des services de l'emploi plus efficaces et mieux intégrés, mais aussi d'inciter les municipalités à donner davantage la priorité à l'insertion dans l'emploi des chômeurs non couverts par l'assurance chômage. Des PAMT décentralisés peuvent aussi contribuer à gérer les particularismes régionaux du marché du travail.

financière qu'ils perçoivent, même si elle n'a pas produit tous ses effets et qu'une plus ample évaluation de son bilan est nécessaire. Les chômeurs couverts par l'assurance chômage continuent de relever de compétences séparées entre services pour l'emploi et prestations financières. Enfin, les dotations de l'administration centrale pour le financement des PAMT sont plus importantes pour les chômeurs participant à un programme, ce qui incite les municipalités à avoir le maximum possible de chômeurs dans leurs programmes plutôt qu'à développer des actions en amont. Le gouvernement envisage de remédier à ce problème en conditionnant le remboursement uniquement à la durée de chômage (Danish Economic Council, 2012). Enfin, un groupe de travail a été missionné pour examiner les moyens d'améliorer les résultats des PAMT.

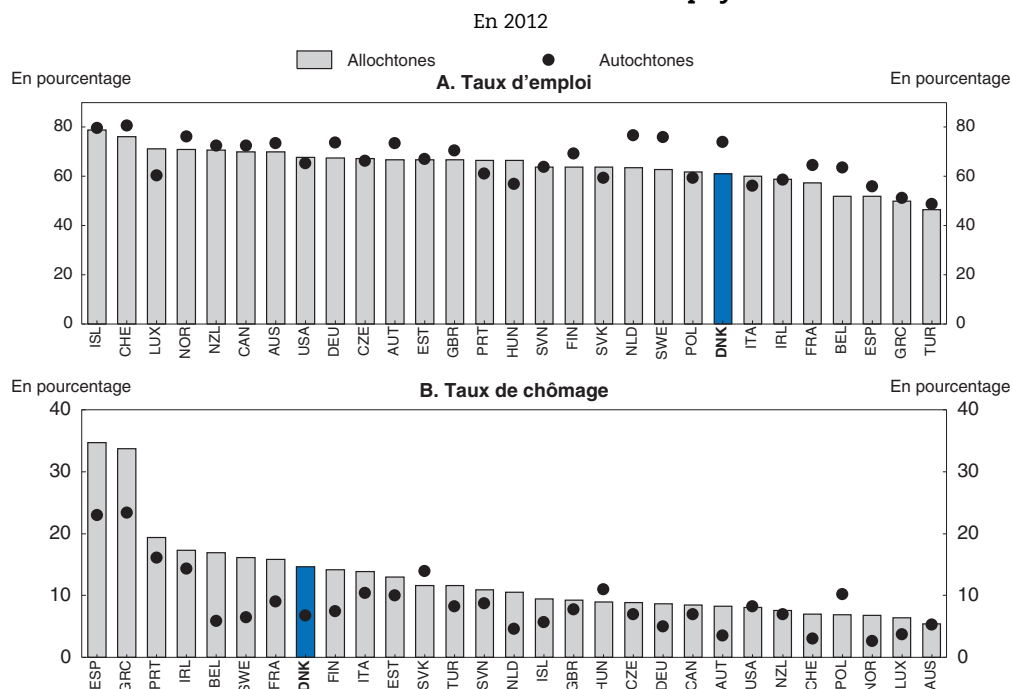
Depuis le début de 2013, la durée maximale de versement des prestations de chômage a été ramenée de quatre à deux ans. Toutefois, la réforme étant supposée entrer en vigueur alors que le taux de chômage était relativement élevé, le gouvernement a mis en place un dispositif temporaire en faveur des chômeurs parvenus au terme de leur période d'indemnisation sans avoir retrouvé du travail, qui sera progressivement supprimé d'ici 2017. La prestation maximum au titre de ce dispositif est inférieure à celle versée au titre de l'assurance chômage. La réduction de la durée maximale de versement et du montant des prestations incite davantage les chômeurs à rechercher activement un emploi. Cela étant, la réduction de la durée maximale de versement se met en place, pour l'heure, très graduellement. Si la situation de l'emploi se redressait plus vite que prévu, il serait justifié d'accélérer le déploiement de cette mesure.

### Intégrer les immigrés dans l'emploi et attirer des compétences de l'étranger


Si une fraction relativement faible de la population danoise est d'origine immigrée, les flux d'immigration ont augmenté récemment, en particulier pour les diplômés de l'enseignement supérieur (OCDE, 2013d).

Les immigrés ne sont pas bien intégrés dans le système éducatif ni sur le marché du travail, bien que la situation se soit améliorée puisque l'écart de résultats à l'enquête PISA entre les enfants nés au Danemark de parents immigrés et ceux nés de parents danois s'est considérablement réduit entre 2000 et 2012. De même, la position défavorable des immigrés au regard de l'emploi s'est nettement améliorée. Il n'en demeure pas moins que les écarts de taux d'emploi et de chômage entre autochtones et allochtones demeurent parmi les plus élevés de l'OCDE (graphique 2.18). Depuis la crise, le taux de chômage des allochtones a atteint 14.7 % en 2012, contre 6.8 % pour les autochtones.

Graphique 2.18. Différences de résultats sur le marché du travail entre autochtones et allochtones dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE (2013), Base de données sur les migrations internationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980754>

En conséquence, il convient de poursuivre l'intégration des immigrés. Le pays possède une longue pratique de l'élaboration des politiques d'intégration et bon nombre de ces politiques sont très innovantes (Liebig, 2007). Les municipalités ont été encouragées à intégrer les immigrés et des compétences leur ont été attribuées en la matière. Plus récemment, le ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration a fusionné avec le ministère des Affaires sociales en un nouveau ministère des Affaires sociales et de l'Intégration. Le gouvernement poursuit plusieurs objectifs en matière d'intégration : mieux accueillir les migrants, faciliter leur accès à l'éducation et leur donner un rôle plus actif dans la société et sur le marché du travail. Un certain nombre de mesures spécifiques ont été prises ces deux dernières années (OCDE, 2013d) :

- Les règles de délivrance des permis de résidence permanente ont été assouplies en juillet 2012. L'ancien système à points a été abandonné au profit de nouveaux critères, fondés sur une durée minimum légale de séjour d'au moins cinq ans et la réussite à un test de base en danois.
- La loi de 1999 sur l'intégration a été modifiée en juillet 2011 pour abroger le droit des autorités locales à assigner des logements dans des quartiers défavorisés, ceci afin de lutter contre la ségrégation résidentielle et de renforcer par là même l'intégration.
- Dès leur arrivée, les migrants auront désormais le droit de bénéficier de l'aide sociale danoise, qui se substituera à une allocation spécifique.

Les nouvelles règles de l'immigration concourront à faire venir des talents de l'étranger et à les retenir dans le pays. Parmi les réformes récentes ou envisagées par les autorités, un bon nombre aideront également à mieux intégrer les immigrés et utiliser leurs compétences. Tel est le cas de la réforme du système éducatif et de l'aide sociale, ainsi que des initiatives en vue d'améliorer le système d'évaluation et de validation des acquis antérieurs. Enfin, les recommandations du présent chapitre relatives aux politiques de l'éducation et de l'emploi et à l'action sociale, seront également utiles.

La Danemark a mis en place en 2008 un programme de délivrance de cartes de séjour et de travail (*Greencard*) à l'intention de travailleurs qualifiés, leur permettant d'être admis dans le pays et d'y rechercher un emploi. On dispose de peu d'éléments sur l'impact de ce programme mais selon une étude, la majorité des candidats admis étaient surqualifiés par rapport à l'emploi finalement obtenu (Politiken, 2013). La détérioration du marché du travail explique ce résultat médiocre. Il reste que le gouvernement devrait évaluer le dispositif pour mieux en comprendre les aspects positifs et négatifs et voir comment le faire évoluer.

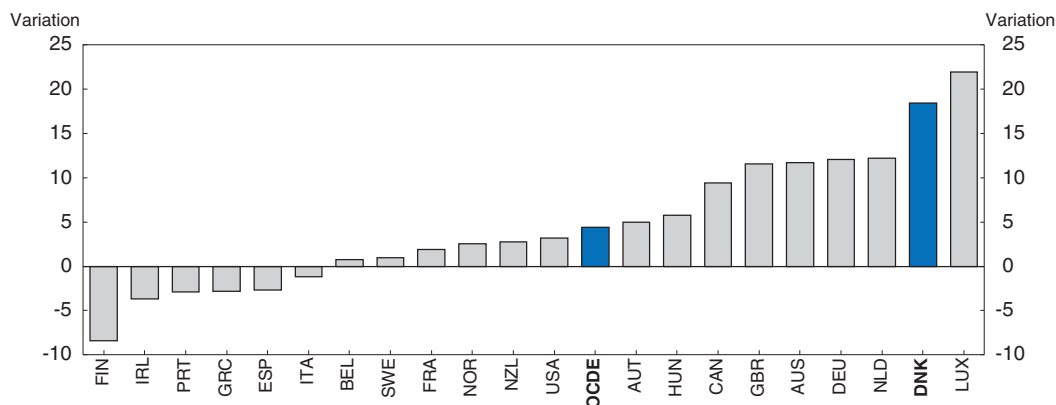
Depuis quelque temps, on observe une tendance à réduire les dépenses publiques d'intégration (Collett, 2011). Il faut y voir le signe d'une évolution dans la composition de l'immigration, constituée d'une part plus importante d'immigrés très qualifiés (en partie à cause du programme *Greencard* et aussi du dispositif visant à faciliter l'entrée des immigrants qui se voient offrir une rémunération supérieure à un certain seuil) et de l'immigration de travail, mais aussi de la nécessité d'assainir les finances publiques (graphique 2.19). Il importe néanmoins de maintenir en place les mesures efficaces. Des auteurs ont ainsi montré qu'une subvention salariale temporaire bien ciblée, comme il en existe au Danemark, peut aider les immigrés à accéder au marché du travail car le salaire minimum est relativement élevé et peut faire obstacle à leur intégration (Clausen et al., 2009 ; Heinesen et al., 2011). Les cours de danois à destination des immigrés sont une bonne chose pour l'intégration, mais leur efficacité peut être améliorée, notamment en les adaptant spécifiquement aux besoins des différents groupes, comme l'a proposé le gouvernement.

### **Le dispositif Flexjob et le régime de l'invalidité ont été réformés**

Le Danemark compte une part relativement importante et croissante de sa population qui perçoit des prestations d'invalidité ou relève de mesures spéciales baptisées *Flexjob* en faveur de l'emploi des personnes en invalidité (graphique 2.20). La part des troubles mentaux parmi les ayants droit à des prestations de chômage et d'invalidité a atteint des niveaux élevés – de respectivement 30 % et 45 % – voire plus élevés encore s'agissant des bénéficiaires de l'aide sociale ou d'indemnités de longue maladie, de respectivement 55 % et 70 % (OECD, 2013e). Les prestations d'invalidité enferment les bénéficiaires dans l'inactivité, les amenant à perdre des compétences. Les troubles mentaux constituent des

### Graphique 2.19. Évolution de la proportion d'immigrants à haut niveau d'instruction parmi les immigrants récents

Entre 2000-01 et 2009-10, en points de pourcentage

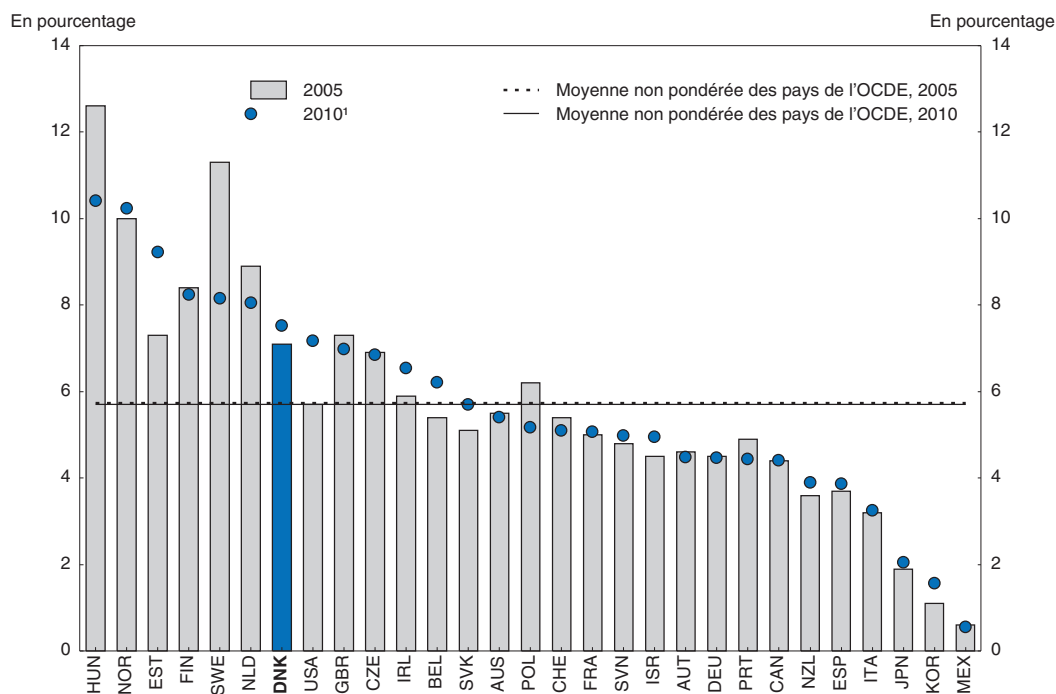


Source : OCDE (2012), *Trouver ses marques : Les indicateurs de l'OCDE sur l'intégration des immigrants 2012*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932980773>

### Graphique 2.20. Pourcentage de la population d'âge actif percevant des prestations d'invalidité

Bénéficiaires de prestations d'invalidité en pourcentage de la population de 20-64 ans



1. Ou dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles.

Source : Questionnaire de l'OCDE sur la santé mentale.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932980792>

obstacles à l'accumulation de compétences et atténuent la productivité des travailleurs. Le dispositif *Flexjob* ? qui permet de subventionner des emplois pour lesquels employeurs et salariés décident d'un commun accord du nombre d'heures effectivement travaillées, la municipalité compensant les heures considérées comme non effectuées – non seulement

n'a pas permis de faire baisser le nombre de demandes à bénéficier du régime d'invalidité, mais a conduit également certains actifs à passer d'un emploi ordinaire à un emploi *Flexjob*.

Au début de 2013, le gouvernement a mis en place une grande réforme de ces dispositifs, dont les principaux axes sont les suivants (OECD, 2013e) :

- Pour les moins de 40 ans, le dispositif de prestations d'invalidité est remplacé par un nouveau modèle de réadaptation, incluant des services de santé et d'emploi intégrés et limitant à un petit nombre les personnes pouvant continuer de percevoir des prestations d'invalidité à titre permanent. Cependant, ces modifications ne concerneront que les nouveaux bénéficiaires des prestations d'invalidité, dont le montant reste inchangé. Les taux de remplacement nets des prestations servies au titre de l'invalidité au Danemark figurent parmi les plus élevés de l'OCDE et s'établissent à environ 80 % pour un salaire moyen, 115 % pour un bas salaire et 10-20 % au-dessus des taux appliqués aux prestations de chômage et d'aide sociale (OECD, 2010c).
- Afin d'éviter un recours excessif au dispositif *Flexjob*, les centres pour l'emploi doivent désormais approuver le contrat et la subvention est versée non pas à l'employeur, comme avant la réforme, mais au salarié. Le système prévoit désormais divers arrangements horaires alors qu'il n'existait auparavant que deux options, correspondant à une incapacité de travail de respectivement la moitié et des deux tiers. En outre, le régime est désormais moins généreux et le revenu réel augmente avec le nombre d'heures de travail alors qu'avant la réforme, chacun percevait un salaire intégral, indépendamment du nombre d'heures effectivement travaillées. Les nouveaux emplois *Flexjob* ne seront attribués qu'à titre temporaire pour une période initiale de cinq ans, mais rien ne change pour ceux qui en bénéficiaient déjà, sauf s'ils changent d'emploi.

Ces réformes offrent de vastes potentialités mais doivent être mises en œuvre avec rigueur et leurs effets doivent être suivis de près. Il sera toujours intéressant pour un employeur de transformer un contrat de travail existant en un emploi *Flexjob*. En outre, même si le statut est accordé à titre temporaire, il sera toujours délicat pour les municipalités de suspendre les droits existants, et pour les emplois *Flexjob* d'être convertis en emplois ordinaires. Enfin, il faudrait que les autorités s'emploient à réévaluer les droits aux prestations d'invalidité ordinaires car il y a tout lieu de croire qu'une part infime de la population présente un état de santé qui justifie le versement d'une prestation à titre permanent.

### Encadré 2.8. **Recommandations pour mettre pleinement à profit les compétences**

#### **Éducation**

- Suivre de près la mise en œuvre et l'impact de la réforme de la scolarité obligatoire. Envisager de mettre en place des filières universitaires de formation initiale des enseignants afin de renforcer leur attrait et d'améliorer les parcours de carrière offerts aux enseignants.
- Lors de la mise en œuvre de la réforme, renforcer le cadre d'évaluation de l'enseignement primaire et secondaire en y intégrant l'évaluation des enseignants et des chefs d'établissement. Inciter financièrement les municipalités, sous forme de subventions variables, à obtenir de bons résultats.



### Encadré 2.8. **Recommandations pour mettre pleinement à profit les compétences** (suite)

- Lors de la mise en œuvre de la réforme du système d'enseignement et de formation professionnels (EFP), veiller à ce que celui-ci devienne plus attractif pour les jeunes et plus sélectif, sans que le taux d'échec scolaire augmente pour autant parmi ceux qui ne peuvent y être admis. Mettre en place des programmes d'EFP offrant des passerelles vers l'enseignement supérieur.
- Renforcer les incitations à choisir la bonne filière de formation supérieure en mettant en place progressivement des droits d'inscription, tout en poursuivant les initiatives visant à abaisser les taux marginaux de l'impôt sur le revenu.
- Élaborer et publier des indicateurs de qualité et de résultats des programmes. Donner à l'agence d'évaluation des outils bien conçus pour obtenir des améliorations du côté des établissements universitaires.
- Améliorer les résultats du système de formation des adultes en poursuivant les efforts déployés pour inciter davantage les établissements d'enseignement à valider les acquis antérieurs et en renforçant les contrôles de qualité des cours.

#### **Marché du travail**

- Évaluer le recours aux clauses de non-concurrence et leurs incidences.
- Instaurer un lien plus étroit entre les salaires et les performances individuelles dans le secteur public.
- Renforcer l'efficacité des programmes actifs du marché du travail, notamment en veillant à ce que les municipalités bénéficient effectivement d'incitations financières à aider les chômeurs à trouver du travail.
- Suivre de près la réduction progressive de la durée de versement des prestations d'assurance chômage et accélérer l'application de cette mesure si le marché du travail se redresse rapidement.
- Lors de la mise en œuvre de la réforme du dispositif des emplois *Flexjob* et des prestations d'invalidité, veiller à ce que le régime spécial d'invalidité destiné aux travailleurs seniors ne soit pas une nouvelle porte ouverte à la retraite anticipée. S'orienter vers une évaluation régulière des droits aux prestations d'invalidité et limiter leur octroi à titre permanent aux plus de 40 ans.

#### **Intégration**

- Maintenir en place les dépenses affectées aux mesures qui sont efficaces pour l'intégration des immigrés. Poursuivre les efforts déployés pour améliorer la qualité des cours de danois leur étant destinés.
- Évaluer le dispositif *Greencard* pour mieux en comprendre les aspects positifs et négatifs et voir comment le faire évoluer.

### **Bibliographie**

- Aghion, P., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell and A. Sapir (2008), "Higher Aspirations: An Agenda for Reforming European Universities", *Bruegel Blueprint Series*, No. 5.
- Algan, Y., P. Cahuc and A. Zylberberg (2002), "Public Employment and Labour Market Performance", *Economic Policy*, Vol. 17, Issue 34.
- Andersen, T. (2011), "A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark", *IZA Discussion Papers*, No. 5710.



- Andrews, D. and F. Cingano (2012), "Public Policy and Resource Allocation: Evidence from Firms in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 996.
- Autor, D., F. Levy and R. Murnane (2003), "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 4.
- Bartelsman, E. (2013), "ICT, Reallocation and Productivity", *European Commission Economic Papers*, No. 486.
- Bartelsman, E., P. Gautier and J. De Wind (2010), "Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation", *IZA Discussion Papers*, No. 4895.
- Bassanini, A., L. Nunziata and D. Venn (2009), "Job Protection, Legislation and Productivity Growth in OECD Countries", *Economic Policy*, Vol. 24, Issue 58.
- Beaudry, P., D.A. Green and B.M. Sand (2013), "The Great Reversal in the Demand for Skill and Cognitive Tasks", *NBER Working Papers*, No. 18901.
- Bingley, P., L. Cappellari and N. Westergård-Nielsen (2011), "Flexicurity, Wage Dynamics and Inequality over the Life-Cycle", *Danish National Centre for Social Research Working Papers*, No. 5.
- Boarini, R. and H. Strauss (2008), "What is the Private Return to Tertiary Education? New Evidence from 21 OECD Countries", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2010.
- Bredgaard, T. and F. Larsen (2008), "Redesigning the Governance of Employment Policies- Decentralised Centralisation in Municipal Jobcentres", *Contribution to CARMA's 25th anniversary conference*, Aalborg University Denmark.
- Cattell, R.B. (1987), *Intelligence: Its Growth, Structure and Action*, New York: Elsevier Science.
- Cedefop, European Centre for the Development of Vocational Training (2010a), *Skills for Green Jobs – Country Report on Denmark*, Luxembourg.
- Cedefop, European Centre for the Development of Vocational Training (2010b), *Skills for Green Jobs – European Synthesis Report*, Luxembourg.
- Clausen, J., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted and M. Rosholm (2009), "The Effect of Integration Policies on the Time Until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark", *Labour Economics*, Vol. 16, Issue 4.
- Collett, E. (2011), *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*, Migration Policy Institute.
- Cottini, E., T. Kato and N. Westergaard-Nielsen (2011), "Adverse Workplace Conditions, High-Involvement Work Practices and Labor Turnover: Evidence from Danish Linked Employer-Employee Data", *Labour Economics*, Vol. 18, Issue 6.
- Dahl, C.M., D. le Maire and J.R. Munch (2011), "Wage Dispersion and Decentralization of Wage Bargaining", *IZA Discussion Papers*, No. 6176.
- Dahl, M.S. and J. Stamhus (2013), "Economic Effect of Non-Compete Clauses, A Review", *Institut for Økonomi og Ledelse*, Aalborg Universitet (in Danish).
- Danish Economic Council (2012), *Danish Economy Autumn 2012*, Copenhagen.
- Desjardins, R. and A. Warnke (2012), "Ageing and Skills: a Review and Analysis of Skill Gain and Skill Loss over the Lifespan and over Time", *OECD Education Working Papers*, No. 72.
- EIROOnline (1999), "Bill Aims to Amend Rules on Non-Competition Clauses", [www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/04/feature/dk9904119f.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/04/feature/dk9904119f.htm).
- Estermann, T., T. Nokkala and M. Steinel (2011), "University Autonomy in Europe II, The Scorecard", European University Association, Brussels.
- Field, S., J.-L. Álvarez-Galván, F. Hénard, V. Kis, M. Kuczera and P. Musset (2012), *A Skills Beyond School Review of Denmark*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD.
- Goldin, C. and L.F. Katz (2007), "The Race between Education and Technology: The Evolution of U.S. Educational Wage Differentials, 1890 to 2005", *NBER Working Papers*, No. 12984.
- Handel, M. (2012), "Trends in Job Skill Demands in OECD Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 143.
- Heckman J.J. (2000), "Policies to Foster Human Capital", *Research in Economics*, Volume 54, Issue 1.
- Heckman J.J. and Y. Rubinstein (2001), "The Importance of Noncognitive Skills: Lessons from the GED Testing Program", *AEA Papers and Proceedings*.

- Heinesen, E., L. Husted and M. Rosholm (2011), "The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark", *IZA Discussion Papers*, No. 5632.
- Hummels, D., J.R. Munch, L. Skipper and C. Xiang (2012), "Offshoring, Transition, and Training: Evidence from Danish Matched Worker-Firm Data", *American Economic Review*, Vol. 102, No. 3.
- Ichniowski, C, G. Prennushi and K. Shaw (1997), "The Effects of Human Resource Management Practices on Productivity", *American Economic Review*, Vol. 86.
- Ichniowski, C. and K. Shaw (2009), "Insider Econometrics: Empirical Studies of How Management Matters", *National Bureau of Economic Research Working Papers*, No. 15618.
- Jamet, S. (2012), "Towards Green Growth in Denmark: Improving Energy and Climate Change Policies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 974.
- Kristensen, N. and L. Skipper (2009), "Analyses of the Effects of Adult Education, Re-education and Further Education – Impact on Individuals and Cost-Benefit Analysis", *Danish Institute for Governmental Research* (in Danish).
- Liebig, T. (2007), "The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 50.
- OECD (2009a), *OECD Economic Surveys: Denmark*, OECD Publishing.
- OECD (2010a), *Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance*, OECD Publishing.
- OECD (2010b), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States*, OECD Publishing.
- OECD (2010c), *Jobs for Youth: Denmark*, OECD Publishing.
- OECD (2010d), *OECD Reviews of Vocational Education and Training – Learning for Jobs*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *Literacy, Numeracy and Problem Solving in Technology-Rich Environments – Framework for the OECD Survey of Adult Skills*, OECD Publishing.
- OECD (2012c), *Economic Survey: Denmark*, OECD Publishing.
- OECD (2012d), *Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *Education at a Glance 2013*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), *Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2013d), *International Migration Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2013e), *Mental Health and Work: Denmark*, OECD Publishing.
- OECD/Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey*, OECD Publishing.
- OECD/Statistics Canada (2005), *Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey*, OECD Publishing.
- Pluss Leadership and Molin (2007), *Improving School Leadership - National Background Report, Denmark*, OECD Publishing.
- Politiken (2013), "The Green Card Programme Has Failed", in Danish, <http://politiken.dk/indland/politik/ECE1689119/greencard-ordning-har-slaet-fejl/>.
- Productivity Commission (2013a), *Education and Innovation*, Copenhagen (in Danish).
- Productivity Commission (2013b), *Competition, Globalisation and Regulation*, May, Copenhagen (in Danish).
- Productivity Commission (2013c), *Governance, Leadership and Motivation in the Public Sector*, September, Copenhagen (in Danish).
- Reimer, D. and H. Dorf (2011), "Who Chooses to Become a Teacher and Why? Differences between Danish and Finnish First Year Primary School Teacher Students", *Center for Strategic Educational Research Working Papers*, No. 007, Aarhus University.

- Rosholm, M. and M. Svarer (2004), "Estimating the Threat Effects of Active Labour Market Programmes", *IZA Discussion Papers*, No. 1300.
- Rosholm, M. and M. Svarer (2008), "Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 110.
- Sabel, C., A. Saxenian, R. Miettinen, P. Kristensen and J. Hautamäki (2010), "Individualized Service Provision in the New Welfare State: Lessons from Special Education in Finland", *Copenhagen Business School Working Papers*, No. 73.
- Shewbridge, C., E. Jang, P. Matthews and P. Santiago (2011), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Denmark*, OECD, Paris.
- Simola, H. (2005), "The Finnish Miracle of PISA: Historical and Sociological Remarks on Teaching and Teacher Education", *Comparative Education*, Vol. 41, No. 4.
- Strauss, H. and C. de la Maisonnette (2007), "The Wage Premium on Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 589.
- Thesmar D. and M. Thoenig (2000), "Creative Destruction and Organization Choice", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, No. 4.
- Timmer, M., B. Los, R. Stehrer and G. de Vries (2013), "Fragmentation, Incomes and Jobs. An Analysis of European Competitiveness", *Economic Policy*, also GGDC Research Memorandum GD-130.
- Vikström, J., M. Rosholm and M. Svarer (2011), "The Relative Efficiency of Active Labour Market Policies: Evidence From a Social Experiment and Non-Parametric Methods", *IFAU Working Papers*, No. 7.