

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le marché du travail des jeunes au Danemark est dynamique et plus performant que dans la plupart des pays de l'OCDE mais doit faire face aux défis de la crise actuelle de l'emploi

Face au ralentissement économique actuel, la situation des jeunes Danois sur le marché du travail s'est aggravée. Entre les troisièmes trimestres 2008 et 2009, le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans a augmenté de 2.7 points de pourcentage pour s'établir à 11.4 % selon l'Enquête sur les forces de travail. Cependant, le taux de chômage des jeunes au Danemark est encore nettement plus bas que le taux moyen correspondant dans la zone de l'OCDE (17.6 %) et même que les taux observés dans de nombreux pays de l'OCDE avant la crise.

Lorsque le Danemark est entré dans cette crise économique mondiale, la situation de son marché du travail était assez favorable. En particulier, le taux d'emploi des jeunes y était très élevé comparé à celui des autres pays de l'OCDE : en 2008, il atteignait 68.5 %, soit 25 points de pourcentage au-dessus de la moyenne OCDE correspondante.

De plus, la transition de l'école à l'emploi s'effectue aussi de manière très harmonieuse pour la plupart des jeunes Danois. Beaucoup entrent dans la vie active alors qu'ils sont encore étudiants et le délai nécessaire pour trouver un emploi à la sortie des études est court lui aussi. De plus, en termes du temps nécessaire pour trouver le premier emploi, l'écart entre les jeunes ayant terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et ceux ayant décroché avant était, en 2008, inférieur à l'écart relevé dans la plupart des autres pays de l'OCDE, en partie parce que le marché du travail était tendu. Pour autant, il apparaît qu'au Danemark, les performances sur le marché du travail des enfants d'immigrés sont moins satisfaisantes que celles des enfants de parents danois.

Le Danemark s'est doté d'un cadre institutionnel et de réglementation bien élaboré qui permet à de nombreux jeunes de

s'insérer durablement sur le marché du travail. Ce cadre sera à même de les aider à éprouver moins de difficultés à surmonter la crise actuelle de l'emploi que leurs homologues de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, tout en les préparant à la reprise. Nombre de dispositifs mis en place à la hâte par d'autres pays de l'OCDE pour faire face aux conséquences immédiates de la crise existaient déjà au Danemark avant le ralentissement actuel.

C'est ainsi qu'au Danemark les jeunes sont assurés contre le risque de pauvreté par un généreux système de prestations conjuguant assurance chômage et aide sociale. Un ensemble de règles complexes dérivées du principe des « obligations réciproques » encourage activement les jeunes bénéficiant d'allocations sociales à rechercher un emploi, s'ils sont prêts à en occuper un ou à terminer leurs études, s'ils n'ont pas de diplôme équivalent au deuxième cycle du secondaire. De surcroît, au Danemark, le budget public affecté aux programmes actifs du marché du travail est réajusté automatiquement en fonction des prévisions officielles de chômage. L'État s'assure ainsi de disposer de ressources suffisantes pour aider les demandeurs d'emploi, y compris les jeunes, dès l'instant où leur nombre augmente.

Ces dispositifs ancrés dans les institutions font qu'au Danemark, les jeunes ont probablement moins de risques de connaître le chômage de longue durée, la pauvreté ou l'exclusion que leurs homologues des autres pays de l'OCDE en cette période de ralentissement économique. A cet égard, le risque est limité de voir se constituer une « génération sacrifiée » (à l'image de ce que le Japon a connu dans les années 90) liée au retrait prolongé des jeunes du marché du travail et à l'appauvrissement du capital humain que cela engendre. En même temps, le modèle danois est bien placé pour favoriser le retour rapide à l'emploi des jeunes une fois que la croissance économique sera réamorcée.

Les premières conclusions sont que le gouvernement danois pourrait se concentrer davantage sur la mission *a priori* moins exigeante consistant à améliorer les dispositifs qu'il a mis en place, et à évaluer leur capacité à lutter contre le chômage croissant des jeunes au lieu de mettre en place de nouveaux programmes comme c'est le cas dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE.

Initiatives récentes pour faire face au chômage des jeunes

Malgré les atouts du marché du travail des jeunes au Danemark, comme dans les autres pays de l'OCDE, certains jeunes sont plus fortement touchés dans la crise économique actuelle. Par exemple, le

recrutement d'apprentis par des firmes danoises a diminué de 24 % au cours des huit premiers mois de 2009 comparés à la même période de 2008. De nombreuses formations supérieures exigent que les étudiants fassent un stage obligatoire et il est à craindre que si les étudiants ne trouvent pas de place de stage, ils ne pourront pas terminer leurs études. C'est pourquoi le gouvernement danois a annoncé en septembre 2009 qu'il investira 1.3 milliards DKK (environ 180 millions EUR) pour garantir 5 000 nouvelles places d'apprentissage et de stage pour l'année prochaine ; 1 650 places dans des entreprises privées ; 1 500 places dans des écoles offrant des programmes ciblés sur des qualifications en pénurie ; 1 650 places dans les régions et communes ; et 200 places dans l'administration publique.

De plus en novembre 2009, le gouvernement et les trois principaux partis politiques ont convenu d'une série de mesures de soutien rapide, intensif et ciblé sur les jeunes de 15-17 ans, de 18-19 ans et plus globalement sur tous les jeunes de 18-29 ans. Ces actions concernent à la fois le ministère de l'Éducation et celui de l'Emploi.

Concernant les 15-17 ans, tous les élèves du cycle inférieur du secondaire vont préparer un plan d'éducation en collaboration avec leurs parents, l'école et le centre d'orientation pour les jeunes (l'institution qui est responsable en premier chef des mesures pour les jeunes de moins de 18 ans). Le plan d'éducation devrait conduire à la poursuite des études ou décrire ce que le jeune va faire, et peut inclure les actions suivantes : se former, travailler, faire un stage, passer du temps à l'étranger ou s'engager comme volontaire. Si les élèves ne suivent pas leur plan d'éducation, leurs parents risquent de perdre leurs allocations familiales. Des ressources additionnelles ont été apportées pour intensifier la coopération entre les centres d'orientation pour les jeunes, les institutions éducatives et le service public de l'emploi (SPE). Le ministère de l'Éducation et celui de l'Emploi vont développer conjointement une base de données qui apportera une vue d'ensemble sur le niveau d'instruction et de formation de chaque jeune. Cela permettra d'identifier rapidement les jeunes vulnérables et fournira l'information nécessaire pour mettre en œuvre une intervention ciblée.

Les initiatives ciblées sur les 18-19 ans portent sur un ensemble de mesures intensifiant les contacts avec le SPE et une activation rapide. Ces mesures comprennent un entretien individuel dans la semaine qui suit la demande d'allocations sociales, un cours d'aide à la recherche d'emploi durant les deux premières semaines et l'offre d'une mesure active (une opportunité d'études ou de travail) dans le mois qui suit le début de la période de chômage.

Plus largement, pour l'ensemble des jeunes de 18 à 29 ans, le but est de s'attaquer au chômage de longue durée. En particulier, le SPE proposera une subvention à l'embauche dans le secteur privé pour les jeunes de moins de 30 ans qui sont bénéficiaires d'une aide sociale depuis plus de 12 mois. De plus, les jeunes sans qualification passeront un test de lecture et d'écriture au moment de leur inscription au chômage et le SPE a été doté de moyens financiers pour leur offrir des cours de compréhension de l'écrit et de mathématiques. Le SPE sera également tenu d'envoyer les nouveaux diplômés de moins de 30 ans auprès d'un prestataire privé dès six semaines de chômage (auparavant dès quatre à sept mois selon le niveau de diplôme).

Recommandations suggérées pour répondre aux défis actuels

Ces initiatives récentes vont dans la bonne direction pour empêcher le décrochage scolaire dans le groupe des jeunes les plus à risque et pour les maintenir en contact avec le marché du travail pendant le ralentissement économique. Cependant, leur mise en œuvre devrait être étroitement suivie pour les adapter si nécessaire et/ou les renforcer pour faire face aux défis structurels du marché du travail des jeunes Danois. Plus précisément, le gouvernement danois devrait concentrer son action sur trois domaines : *i)* veiller à ce que chacun, à la sortie du système d'enseignement, soit capable d'acquérir les compétences nécessaires sur le marché du travail ; *ii)* s'attaquer aux barrières qui existent du côté de la demande pour promouvoir de meilleurs emplois pour plus de jeunes ; et *iii)* renforcer l'activation pour mieux aider les jeunes défavorisés.

Veiller à ce que chacun, à la sortie du système d'enseignement, soit capable d'acquérir les compétences nécessaires sur le marché du travail

Des résultats décevants aux tests PISA

Les notes obtenues par les élèves lors des tests passés en 2003 et 2006 dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE révèlent qu'en moyenne, les Danois âgés de 15 ans obtiennent des résultats mitigés. En particulier, les adolescents au Danemark ont des performances correspondant à la moyenne de l'OCDE en mathématiques, mais légèrement inférieures à cette même moyenne en compréhension de l'écrit et ce, malgré le PIB

par habitant relativement élevé du Danemark et, surtout l'extrême générosité du financement public de l'éducation¹², qui atteignait 4.4 % du PIB en 2006 (chiffre très au-dessus de la moyenne de l'OCDE de 3.7 %).

Ces résultats quelque peu décevants devraient inciter les autorités danoises à étoffer encore les programmes des établissements d'enseignement primaire et secondaire du premier cycle. De vastes réformes sont en cours dans ces deux types d'établissements dans le but d'améliorer le niveau des résultats en compréhension de l'écrit, en sciences et en mathématiques.

Le gouvernement a créé en 2006 une nouvelle agence nationale chargée de l'assurance et de l'évaluation de la qualité dans les écoles primaires et les établissements d'enseignement secondaire du premier cycle. La même année, le Parlement danois a décidé de faire des évaluations nationales un outil pédagogique obligatoire dans ces écoles et ces établissements. Le principal objectif de la réforme nationale du système d'évaluation danois est de doter les enseignants d'un outil pédagogique susceptible de les aider à analyser le niveau de compétence de leurs élèves ainsi que le niveau de la classe. Cette démarche va dans le bon sens. La normalisation des évaluations crée un environnement dans lequel les écoles, les enseignants et les communes sont plus attentifs aux déterminants des résultats scolaires obtenus par les élèves.

Mais le Danemark a renoncé *a priori* à toute forme de classement des écoles fondé sur les notes obtenues lors des évaluations. Un certain nombre de raisons justifient le fait que l'on évite de diffuser les notes brutes individuelles. En particulier, les écarts de notation brute traduisent en général non seulement une diversité dans la qualité de l'enseignement mais aussi des différences dans les facteurs liés au milieu socioéconomique qui peuvent influencer les résultats des élèves. Toutefois, le caractère très restrictif de la stratégie danoise de diffusion des résultats diminue peut-être les incitations à l'amélioration car on ne fait guère de publicité autour de la médiocrité des résultats. En outre, le dispositif ne comporte aucun élément de responsabilisation de l'école car la médiocrité de ses performances n'engendre aucune conséquence. Il reste à voir si la politique danoise de « l'évaluation non sélective » (*soft testing*) constituera un moyen efficace d'apporter les changements attendus dans les performances des écoles.

12. Enseignements primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire.

Un taux global de décrochage scolaire plus élevé que prévu

Le Danemark se caractérise aussi par un taux de décrochage scolaire relativement élevé. Ce taux était de 15,6 % parmi les jeunes âgés de 20 à 24 ans en 2008, et donc légèrement inférieur à la moyenne OCDE (16 %), mais bien supérieur aux taux correspondants observés dans les pays d'Europe centrale ou dans les autres pays nordiques comme la Suède (9 %) ou la Finlande (9,7 %). Conscientes de cette piètre performance de leur système éducatif, les autorités danoises se sont aujourd'hui engagées à ce que 95 % de chaque cohorte de jeunes obtienne un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur d'ici 2015. Mais atteindre cet objectif ne sera pas chose facile à partir du taux de 83 % obtenu en 2007.

Le taux de décrochage scolaire relativement élevé du Danemark semble s'expliquer en partie par l'incapacité relative du système éducatif de base à inculquer les savoirs fondamentaux aux jeunes défavorisés. Les enquêtes PISA ont notamment démontré qu'au Danemark les enfants d'immigrés obtenaient de faibles résultats lors des évaluations et il existe des liens étroits entre la faiblesse des résultats dans les tests PISA et un niveau élevé de décrochage scolaire.

Un bon système d'éducation et formation professionnelles pour ceux qui vont jusqu'au bout

En revanche, le Danemark possède un bon système d'éducation et formation professionnelles pour les jeunes de 16 ans et plus. Ce système est relativement exigeant. Il faut en moyenne quatre ans pour obtenir un diplôme à l'issue d'un tel cursus. Selon des travaux de recherche, un bon niveau en mathématiques est le meilleur passeport pour réussir dans certaines filières professionnelles. Le système danois présente une forte dimension « d'alternance », synonyme : *i*) de mobilisation systématique des entreprises et des partenaires sociaux ; et *ii*) (partiellement de ce fait) d'une employabilité élevée des jeunes qui mènent à bien leurs études sous cette forme.

Toutefois, l'accès à ce système éducatif intervient tardivement, généralement après la fin de la scolarité obligatoire (16 ans) et après les années de césure que les jeunes Danois s'accordent traditionnellement avant d'entamer le deuxième cycle du secondaire. C'est cette seconde raison qui explique qu'en 2005, l'âge moyen de tous les élèves entreprenant une formation en alternance était pratiquement de 21 ans.

Le taux d'abandon est élevé, surtout parmi les jeunes immigrés qui ne sont pas originaires d'un pays occidental. L'entrée dans le « cours de base », la partie scolaire de la formation, est automatique pour tous les jeunes qui ont accompli neuf années d'enseignement élémentaire. L'accès à la formation pratique après le cours de base (partie appelée « cours principal ») est plus difficile car l'apprenti doit avoir trouvé préalablement un contrat d'apprentissage dans une entreprise. Les élèves doivent de fait se « débrouiller » presque tout seuls pour trouver une entreprise acceptant de les prendre comme apprenti. Quand ils ne trouvent pas de contrat d'apprentissage dans un domaine professionnel précis, beaucoup d'entre eux arrivent à en trouver un dans un autre domaine professionnel ou continuent dans un programme général du cycle secondaire supérieur. Cependant, on estime que 40 % de ceux qui décrochent à un moment de l'enseignement professionnel ne poursuivent aucune formation.

Les salaires des apprentis sont soumis à un régime spécial. Dans chaque secteur, un salaire minimum pour les apprentis est négocié tous les trois ans dans les conventions collectives de travail. L'apprenti, comme dans tout contrat de travail de droit commun, peut en outre négocier l'obtention d'un salaire plus élevé. Les entreprises reçoivent d'importantes subventions pour recruter et former les apprentis. Par conséquent, le coût moyen d'un apprenti ne représente que la moitié du coût d'un salarié de droit commun. Le salaire perçu par l'apprenti est cependant attractif pour un jeune car il est en moyenne 60 % plus élevé que l'allocation publique d'éducation.

Faire baisser le taux de décrochage dans ce type de formation tout en préservant la qualité des études

Inquiets à juste titre de l'incidence globale du décrochage des étudiants des formations professionnelles, les responsables de l'action publique s'efforcent d'améliorer la qualité du système de formation professionnelle (par des plans d'action que les établissements doivent obligatoirement mettre en place ou par le parrainage, par exemple). Ils ont aussi réformé ce type de formation pour tenir compte des besoins des individus situés en bas de l'échelle des compétences (programmes plus courts aboutissant à un diplôme partiel ou moins de travail en milieu scolaire, autrement dit moins de semaines à passer à l'école avant de commencer l'apprentissage dans une entreprise). L'enjeu n'en est pas moins d'améliorer les taux d'assiduité et de réussite sans compromettre la qualité, en particulier les bonnes dispositions des entreprises au regard du recrutement, de la formation et de la rémunération des apprentis.

Probablement les étudiants les plus âgés de l'OCDE

Au Danemark, la population d'étudiants et de diplômés compte probablement parmi les plus âgées des pays de l'OCDE. En d'autres termes, sauf à prendre effectivement leur retraite tardivement¹³, les Danois passent moins d'années en emploi. D'aucuns font valoir que les étudiants « âgés » du Danemark ont accumulé une importante expérience du marché du travail car beaucoup ont exercé un emploi d'étudiant, ce qui leur a permis d'accéder à un emploi stable de manière plus rapide et plus facile. En effet, en 2008, environ 70 % des étudiants âgés de 23 à 24 ans exerçaient un emploi. Il est vrai qu'en Australie, par exemple, les étudiants sont encore plus nombreux à travailler au même âge (78 %), mais il est vrai aussi qu'ils sont en moyenne beaucoup plus jeunes quand ils obtiennent leur diplôme.

Le retard dans l'achèvement des études commence à la fin de la scolarité obligatoire. Les étudiants s'engagent ainsi très fréquemment volontairement dans le dixième niveau¹⁴ du cycle secondaire, même s'ils disposent des capacités scolaires pour poursuivre leur formation supérieure. On observe dès lors de longs temps de latence entre les deux cycles de l'enseignement secondaire. Un phénomène analogue est observé en fin d'études secondaires, au tournant des études supérieures. De surcroît, il n'est pas rare que les étudiants danois changent d'orientation pendant leurs études supérieures, ce qui implique qu'ils sont déjà avancés en âge quand ils entreprennent le cursus aboutissant au diplôme qu'ils finiront par obtenir.

Il est difficile de s'attaquer à ce problème car il n'existe pas de solution simple face à un phénomène profondément ancré dans la culture danoise. Parmi les éléments de réponse, on peut citer : *i*) une meilleure maîtrise des savoirs fondamentaux en fin de scolarité obligatoire pour améliorer le degré de « maturité pour l'apprentissage » des adolescents ; *ii*) une meilleure orientation scolaire ; et *iii*) une palette bien conçue de mesures d'incitation financière récompensant la précocité dans le commencement et l'achèvement des études supérieures.

13. Le taux d'emploi des 55-64 ans en 2008 au Danemark est effectivement plus élevé que dans l'OCDE ou l'Union européenne (respectivement 58 %, 54 % et 47 %).
14. Le dixième niveau a été conçu pour permettre aux étudiants en difficulté de rattraper les matières non suffisamment acquises pendant les neuf années de scolarité obligatoire et de clarifier leurs choix d'études secondaires supérieures.

Dans l'Accord de 2006 sur la protection sociale, un certain nombre de mesures étaient annoncées pour lutter contre le syndrome de l'achèvement tardif des études. En soi, la modification la plus importante consistait à faciliter l'accès à l'enseignement supérieur si l'élève n'attendait pas plus de deux ans après la fin de ses études secondaires pour s'inscrire. Dans le nouveau régime, les candidats aux études supérieures ont leur moyenne relevée de 1.08 et ont donc plus facilement accès à des cursus soumis à un *numerus clausus*. Toutefois, il y a fort à parier que cette mesure n'influera pas de manière significative sur le comportement des étudiants car l'accès libre est la règle pour la plupart des cursus.

Des mesures visant à faire changer les prestataires (c'est-à-dire les établissements d'enseignement supérieur) de mentalité ont également été annoncées dans l'Accord sur la protection sociale. En particulier, une nouvelle structure de financement devrait mieux harmoniser la durée effective des études avec la durée prévue. L'intention était aussi qu'une partie des subventions publiques soient payées aux prestataires uniquement lorsque les étudiants terminent leurs examens. Le rapport final de la Commission sur le marché du travail de 2007¹⁵ propose également une série de mesures pour encourager un achèvement plus précoce des études.

Tout cela va dans le bon sens, mais d'autres décisions pourraient se révéler contreproductives. Par exemple, la décision d'augmenter le plafond de rémunération des étudiants leur permet de gagner plus tout en continuant à percevoir le montant intégral de leur allocation d'études et risque en réalité de retarder l'achèvement des études. Des chercheurs ont montré que plus les revenus propres de l'étudiant sont élevés, plus celui-ci prend du temps pour terminer ses études. On remarquera à cet égard qu'en Suède, le Conseil de la politique budgétaire a recommandé d'abaisser les niveaux de rémunération de manière à encourager les étudiants à travailler moins et à se concentrer sur leurs études.

Pour s'assurer que tous les jeunes acquièrent les savoirs fondamentaux nécessaires à l'entrée dans la vie active et à la progression professionnelle, et pour les inciter à mettre rapidement ces savoirs en application, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

15. La Commission sur le marché du travail a été établie en 2007 pour faire des recommandations sur la façon d'atteindre les objectifs d'emploi requis par le Plan 2015 de politique budgétaire du gouvernement. Elle a remis son rapport final en août 2009.

- *Faire progresser la réforme nationale des évaluations dans l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire et veiller à ce que les écoles soient davantage tenues de rendre des comptes.* Des éléments d'observation internationale montrent que les normes définies de l'extérieur telles que celles exposées dans la réforme nationale des évaluations adoptée en 2006 aident à lutter contre la tendance des enseignants à revoir à la baisse leurs attentes et leurs exigences quand ils sont face à des élèves vraisemblablement moins doués. S'il y a de bonnes raisons de prévenir la diffusion des notes brutes individuelles, la décision du Danemark de ne pas divulguer les classements des écoles fondés sur les notes obtenues lors des évaluations devrait être reconsidérée. Il conviendrait en outre de réfléchir à des éléments sur lesquels les écoles devraient rendre des comptes, qui seraient basés sur des résultats vérifiables (progrès des élèves dans les matières fondamentales, par exemple).
- *S'attaquer au taux de décrochage élevé dans les programmes d'éducation et formation professionnelles.* Les jeunes devraient être mieux préparés avant d'entamer le cours de base d'un programme d'éducation et formation professionnelles. Il faudrait leur offrir plus de possibilités de formations pratiques grâce aux « production schools »¹⁶ ainsi qu'un meilleur suivi individuel dans les systèmes primaire et secondaire inférieur. Les centres d'orientation pour les jeunes devraient mieux aider les jeunes quand ils s'inscrivent au cours principal et cherchent une place d'apprentissage dans une entreprise. Il est important que le SPE et les centres d'orientation pour les jeunes coopèrent étroitement pour recueillir plus de places d'apprentissage.
- *Investir dans une véritable stratégie d'« activation » visant à réduire le délai global d'obtention du diplôme.* La lourdeur de la fiscalité et la générosité des allocations d'études ont, quand elles se conjuguent, des effets pervers car elles incitent les jeunes à prendre de longues pauses entre la fin de leurs études secondaires et le début de leurs études supérieures, et à faire durer leurs études une fois qu'ils les ont commencées. Si modifier la combinaison actuelle fiscalité directe élevée/allocations d'études généreuses

16. Depuis 1978, ces écoles offrent aux jeunes de 16 ans et plus qui ne sont pas prêts pour suivre un programme normal d'éducation et formation professionnelles l'opportunité de participer à une formation pratique dans différents domaines qui vont de la métallurgie, la charpente et le textile aux media, au théâtre et à la musique.

semble difficile à envisager, il convient que le Danemark élabore une stratégie d'activation¹⁷ ambitieuse ciblant les étudiants mais aussi les établissements. Cette stratégie aurait pour objectif explicite d'inciter les établissements à pousser les étudiants à commencer et à terminer leurs études dans les temps, et d'inciter les étudiants à adopter ce comportement. Un des moyens pourrait être d'ajuster les allocations d'études en faveur de débuts précoces et de poursuite dans les délais prévus. En même temps, les dispositifs « taximètres » à taux plein¹⁸ finançant les établissements d'enseignement supérieur ne devraient exister que pour ceux qui recrutent des étudiants n'ayant pas différé leur cursus et le menant rapidement jusqu'à son terme.

S'attaquer aux barrières qui existent du côté de la demande pour promouvoir de meilleurs emplois pour plus de jeunes

Jusqu'au milieu de l'année 2008, le Danemark se caractérisait par l'extrême tension de son marché du travail. L'utilisation des capacités augmentait, son niveau approchant des records historiques, et l'obstacle que constituait l'aggravation des pénuries de main-d'œuvre qualifiée est devenu une contrainte plus préminente. Mais un marché tendu implique également de meilleures perspectives d'emploi pour les travailleurs peu qualifiés ou immigrés.

Enjeux de politique à court terme créés par la récession

Le ralentissement économique actuel remet en question certains des très bons résultats du Danemark au regard du marché du travail. Face à un tassement rapide de l'activité, la première réaction des entreprises est de cesser de recruter avant d'entamer le processus plus coûteux des licenciements. Comme les jeunes sont évidemment nettement surreprésentés parmi ceux qui recherchent un emploi, ils sont aussi les plus touchés en cas de gel des recrutements.

En outre, il est moins coûteux pour une entreprise de licencier des jeunes que des travailleurs appartenant à des classes d'âge de forte activité. Parce que les jeunes sont moins expérimentés, leur licenciement implique, pour leur entreprise, une plus faible perte de savoir-faire spécifique. De surcroît, les jeunes travailleurs ont moins

-
17. Reprenant les principes qui ont été mis en œuvre avec succès dans le cas des prestations sociales.
 18. Version danoise du système des chèques-éducation.

d'ancienneté dans l'emploi et occupent souvent des emplois temporaires. Ces deux facteurs réduisent les coûts de licenciement à la charge des employeurs. Souvent, les jeunes sont aussi les premiers à partir en période de retournement conjoncturel, ce qui illustre le phénomène du « dernier arrivé, premier parti ».

Il convient néanmoins de souligner qu'au Danemark, il n'y a pas de différence dans le niveau de protection de l'emploi prévu par la loi ou les réglementations, que l'on soit jeune travailleur ou travailleur plus âgé¹⁹. C'est une conséquence de la tradition danoise de la flexibilité du marché du travail, qui fait partie du modèle de flexicurité, qui veut qu'un salarié du secteur privé puisse être licencié facilement. Ceci implique que, toutes choses égales par ailleurs, le coût global de la crise économique en termes de destructions d'emplois devrait moins se concentrer sur les jeunes travailleurs au Danemark que dans d'autres pays de l'OCDE. Pour autant, il peut être judicieux de s'attacher à remédier au handicap dont les jeunes tendent à souffrir quand la demande de main-d'œuvre diminue. Rendre les jeunes à risque plus attrayants aux yeux des employeurs en abaissant les coûts du travail (à condition d'en faire une mesure temporaire à caractère sélectif) est une méthode permettant d'atteindre cet objectif.

Pour mieux faire face à la crise actuelle et lever les obstacles structurels à l'emploi des jeunes qui subsistent côté demande, il conviendrait de réfléchir aux mesures exposées ci-dessous :

- *Dans cette période de baisse de la demande de travail, les partenaires sociaux pourraient explorer diverses possibilités de réduire temporairement le coût du travail des jeunes peu qualifiés.* Concrètement, cela pourrait être réalisé en étendant à tous les jeunes ayant « décroché » de l'école (les moins de 25 ans, par exemple) le régime salarial que les secteurs d'activité/entreprises appliquent actuellement aux apprentis de l'enseignement professionnel. Cela permettrait d'augmenter le degré de différenciation des revenus entre les différents niveaux d'instruction ainsi que les incitations à investir dans le capital humain : il s'agit là d'une mesure qui devrait *a priori* contribuer à réduire l'incidence du décrochage scolaire. Une telle mesure devrait faire l'objet d'une évaluation peu de temps après sa mise en œuvre de manière à décider si elle doit être abolie dès le début de la reprise.

19. Contrairement à ce qui se passe en Espagne, en France ou en Pologne, par exemple.

- *Alternativement, le même effet sur la demande de travailleurs jeunes peut être atteint à travers des subventions salariales plus généreuses dans le secteur privé pour les jeunes défavorisés. Le gouvernement danois vient d'annoncer de telles subventions pour les jeunes qui perçoivent des allocations sociales depuis plus d'un an. Une telle mesure devrait être évaluée après un certain temps pour s'assurer qu'elle est efficace en termes de coût et décider de son maintien à plus long terme.*

Renforcer l'activation pour mieux aider les jeunes défavorisés

Prestations généreuses assorties de mesures d'activation

Au Danemark, les jeunes chômeurs sont couverts par un des systèmes de garantie de revenu les plus généreux de la zone OCDE. Le taux de compensation net représenté par les prestations d'assurance chômage compte parmi les plus élevés de l'OCDE, et la durée maximum de versement de ces prestations (quatre ans) est également l'une des plus longues. L'aide sociale soumise à des critères de ressources²⁰ est elle aussi généreuse d'après les comparaisons internationales : peuvent en bénéficier toutes les personnes âgées de 18 ans ou plus qui n'ont pas (ou plus) droit aux indemnités d'assurance chômage.

S'il est vrai que les dispositifs d'aide sociale relativement généreux risquent *a priori* de constituer des pièges du chômage, au Danemark les mesures d'activation ciblées sur les jeunes favorisent le retour rapide à l'emploi et donnent des résultats concluants. Comme nous l'avons déjà dit, c'est le résultat d'une application rigoureuse et bien pensée d'une activation selon le principe des « obligations réciproques » introduit au milieu des années 90 en vertu duquel, en contrepartie de la garantie de revenu, les demandeurs d'emploi (y compris les jeunes) doivent participer à des activités de formation, de recherche d'emploi ou de placement dans un travail (l'approche flexicurité). Un refus de participer peut entraîner une sanction portant sur l'allocation.

Au cours de la deuxième moitié des années 90 et au début des années 2000, l'activation a été affinée et renforcée, surtout à l'égard des jeunes, apparemment avec succès. Avant le ralentissement économique actuel, le chômage de longue durée des jeunes était extrêmement faible au Danemark par rapport aux autres pays. En 2008, il représentait 6.4 %

20. Au Danemark, l'octroi de l'aide sociale est subordonné à des critères de ressources prenant en compte le revenu et le patrimoine de la famille.

du chômage total des jeunes Danois, contre 23.9 % dans l'Union européenne et 18.8 % dans la zone OCDE.

Depuis août 2009, le SPE a été décentralisé plus avant et la mise en œuvre des programmes actifs du marché du travail est de la responsabilité des communes. La distinction qui prévalait auparavant entre les bureaux nationaux qui géraient les allocations des assurés contre le chômage et les bureaux locaux qui géraient celles des bénéficiaires d'allocations sociales n'existe plus. Tous les demandeurs d'emploi vont dorénavant être pris en charge par la même agence (guichet unique) dans chaque commune. Cependant, cette nouvelle organisation comporte un risque de diversité accrue dans les services offerts d'une commune à l'autre, même si des dispositions ont été prises pour vérifier leur cohérence avec les mesures d'emploi au niveau national. Il est important que ce processus de décentralisation soit soigneusement évalué dès le début pour s'assurer que des services efficaces sont mis en place, en particulier pour les jeunes.

Intervention rapide et activation pendant six mois pour tous les allocataires de moins de 30 ans

A partir de l'été 2009, après un premier entretien individuel au cours du premier (auparavant troisième) mois de chômage et un maximum de trois (auparavant six mois), tous les Danois de moins de 30 ans qui perçoivent une allocation d'assurance chômage ou d'aide sociale doivent prendre part à un programme d'activation. Cependant, les règles d'activation sont plus strictes pour les jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas de diplôme du secondaire supérieur et qui n'ont pas d'enfants. Ces derniers sont obligés d'intégrer un programme éducatif, soit dans le système d'enseignement ordinaire s'ils sont capables de le faire, soit dans le cas contraire dans un programme spécial d'éducation qui les remette à niveau pour intégrer le système d'enseignement ordinaire. Par contre, toute mesure d'activation peut être offerte aux jeunes de 25 à 29 ans et aux jeunes qui ont des enfants.

De plus, depuis 1996 et l'adoption du Programme de lutte contre le chômage des jeunes, les individus âgés de 18 à 24 ans n'ayant pas de diplôme équivalent au secondaire supérieur ont leurs indemnités d'assurance chômage réduites de 50 % (proche du niveau de l'allocation d'éducation) au bout de six mois de chômage, et sont tenus d'intégrer un programme spécial d'éducation. La réduction des allocations après six mois d'activation a été progressivement étendue à tous les jeunes de moins de 25 ans qui reçoivent une allocation sociale. Par contre, pour les bénéficiaires de 25-29 ans et tous les jeunes qui ont

des enfants, l'allocation n'est pas réduite, même s'ils ont un faible niveau de qualification. Il apparaît pourtant que ces groupes tendent à bénéficier plus longtemps d'allocations sociales, également parce qu'ils ont des incitations plus faibles à (re)trouver rapidement un emploi.

Effet « menace » ou effet « programme » ?

Si l'on remonte aux années 80, on constate que les deux composantes de ce qu'il est convenu d'appeler le modèle de « flexicurité » (souplesse de la réglementation de l'emploi et générosité des prestations d'aide sociale) faisaient déjà partie du paysage danois de l'emploi, mais les taux de chômage étaient relativement élevés. Leur impact potentiel sur la durée du chômage a été sensiblement renforcé par l'application plus rigoureuse des critères d'admissibilité à la recherche d'emploi et par des stratégies renforcées de retour à l'emploi, deux importants éléments de ce qu'il est convenu d'appeler la « stratégie d'activation ».

Mais les politiques d'activation sont coûteuses. Compte tenu de l'utilisation très large qui est faite de ces politiques au Danemark, il n'est pas étonnant que les dépenses publiques affectées aux programmes actifs du marché du travail²¹ (1 % du PIB en 2007) soient beaucoup plus élevées que la moyenne de l'OCDE (0,4 % du PIB) et parmi les plus élevées de celles observées dans les pays de l'OCDE. Selon différentes études, les politiques d'activation ont un puissant effet de menace alors que d'après les données d'observation, les effets des programmes actifs sont contrastés.

Préconiser l'emploi ou le retour vers l'éducation ?

Dans le passé, de nombreux programmes actifs du marché du travail des pays de l'OCDE ont été élaborés suivant le principe du « travail contre allocation ». Mais au cours de l'actuel ralentissement conjoncturel, la réorientation de la stratégie abandonnant le principe du « travail d'abord » au profit des « compétences d'abord », qui privilégie l'éducation et la formation et non le placement immédiat dans un emploi, s'observe dans un certain nombre de pays de l'OCDE en faveur des jeunes défavorisés. Au Danemark, le Programme de lutte contre le chômage des jeunes, par exemple, a déjà manifestement eu un effet positif sur le taux de transition vers l'éducation alors que l'effet sur le passage immédiat à l'emploi n'est pas aussi certain. Selon des études internationales, une stratégie d'activation privilégiant le travail donne

21. Hors SPE et administration.

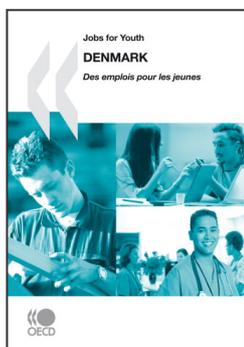
de meilleurs résultats pour les jeunes qualifiés qui sont prêts à occuper un emploi, mais une stratégie privilégiant l'acquisition de compétences convient mieux aux jeunes défavorisés qui, souvent, ne possèdent pas les qualifications dont le marché du travail a besoin. Au cours du ralentissement économique actuel, une réorientation vers une stratégie privilégiant l'acquisition de compétences pourrait aider les jeunes peu qualifiés à être mieux armés pour la reprise.

Pour améliorer l'efficacité du système d'action sociale danois à l'égard des jeunes, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- *Mettre en place des incitations financières plus fortes à sortir du système des allocations sociales pour les jeunes de 25 à 29 ans possédant un faible niveau d'éducation.* Certains analystes danois et la Commission du marché du travail ont recommandé l'extension des règles plus strictes régissant l'octroi des prestations sociales aux jeunes jusqu'à l'âge de 30 ans. Cette réforme pourrait être mise en œuvre promptement. Cependant, les jeunes parents ne devraient pas être *a priori* considérés comme un groupe à exempter de la stratégie normale d'activation.
- *S'assurer que les activités de remise à niveau des compétences sont bien adaptées au profil des jeunes sans emploi et en particulier, à ceux qui ont décroché de l'école.* Il faut donner aujourd'hui de plus en plus de place aux activités de remise à niveau des compétences. L'orientation vers une stratégie privilégiant les compétences devrait être envisagée pour les jeunes les plus défavorisés. Il importe d'éviter la solution du « retour à l'école » pour les jeunes qui ont décroché car elle risque de se révéler extrêmement contreproductive. Il semblerait, d'après les évaluations danoises, que seuls les programmes de formation comportant un fort élément « d'apprentissage sur le tas » aient un impact positif sur les perspectives d'emploi et de salaires d'après-programme. Il faut donc continuer d'accorder la priorité aux programmes dont l'enseignement est dispensé hors des établissements scolaires traditionnels, et mettre les jeunes régulièrement en contact avec le milieu du travail pour qu'ils acquièrent une expérience professionnelle, de préférence sous l'égide d'organisations impliquées de longue date dans le placement en emploi ou le conseil.
- *Développer une dimension « résidentielle » dans l'arsenal de mesures visant les jeunes très défavorisés.* Il y a peu de chances que les programmes actifs du marché du travail standards fonctionnent pour les jeunes les plus défavorisés qui cumulent habituellement les

facteurs de risque sociaux (faible niveau d’instruction, appartenance à une minorité ethnique, toxicomanie, maladie mentale, etc.). Pour cette population, des solutions plus radicales et plus coûteuses sont probablement nécessaires. Une possibilité (s’appuyant sur les écoles de production et les *Folk High Schools*²² comme points de départ) serait de proposer systématiquement un cadre scolaire du type internat offrant à la fois : *i*) un accompagnement par des adultes ; *ii*) la mise en situation de travail/acquisition d’expérience ; et *iii*) des cours de rattrapage. Pour cette initiative, il serait possible de s’inspirer, par exemple, du programme *Job Corps* qui existe depuis longtemps aux États-Unis.

-
22. Des programmes résidentiels d’éducation centrés sur les valeurs existentielles traditionnelles danoises mais qui n’offrent pas de diplôme reconnu.



From:
**Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes:
Denmark 2010**

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264075160-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Résumé et principales recommandations", in *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes: Denmark 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264075160-3-en>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.