

# Danemark

## Le modèle de flexicurité face aux défis de la crise du Covid-19

*Christèle MEILLAND*<sup>1</sup>

---

Dès mars 2020, une grande majorité des pays de l'Union européenne (UE) met en œuvre des interventions fortes pour ralentir la propagation du Covid-19 (Ires, 2020). Le Danemark en fait partie. Ces restrictions sévères (confinement, couvre-feu, fermeture des commerces non essentiels, limitation des horaires d'ouverture des bars, des restaurants, mesures de distanciation sociale, etc.) y génèrent comme partout ailleurs de fortes difficultés économiques. Elles ont pour objectif de maîtriser la pandémie en préservant l'État-providence danois.

Le Danemark applique ces mesures<sup>2</sup> le 16 mars 2020 et débute son déconfinement de façon graduelle et contrôlée le 15 avril, un mois après. Ses frontières sont fermées, notamment avec les autres pays scandinaves. Le pays « entre » dans la crise du Covid-19 avec des fondamentaux économiques plutôt favorables. En 2019, le PIB connaît une croissance de 2,4 % et le budget des administrations publiques enregistre un excédent de 3,7 %. Sur le marché du travail aussi, les

indicateurs sont solides avec un taux de chômage presque au plus bas depuis une dizaine d'années. Ces tendances favorables se poursuivent en 2020 avant de s'arrêter brusquement début mars.

Aujourd'hui, la question se pose de savoir si le modèle de flexicurité danois est encore une fois mis à l'épreuve par la crise sanitaire, économique et sociale du Covid-19 et si oui, dans quelle mesure. Pour y répondre, nous revenons sur les dispositifs mis en place par le gouvernement pour lutter contre la crise et nous analysons les impacts de cette crise sur le marché du travail danois ainsi que sur les mesures de flexibilité et de sécurité qui forment l'ossature du modèle de flexicurité.

---

### **Les dispositifs de lutte contre les risques de crise économique et sociale**

En mars 2020, lorsque le confinement est décidé, le Danemark demande

---

1. Chercheure à l'Ires.

2. Les établissements scolaires, les administrations et les lieux publics (commerces non essentiels, lieux de culte, cinémas, théâtres, salles de spectacles, etc.) sont fermés mais les sorties ne sont pas limitées.

à de nombreuses entreprises considérées comme « non essentielles » ainsi qu'aux administrations de fermer, afin d'endiguer la propagation du Covid-19. Pour les aider à faire face à cette obligation et sauvegarder les emplois, le gouvernement de centre-gauche dirigé par Mette Frederiksen met en place différentes mesures d'aide et des subventions en direction des entreprises, des administrations et du secteur financier. Ces mesures de préservation de l'emploi reçoivent l'aval des associations d'employeurs et des syndicats *via* la signature d'un accord tripartite le 14 mars 2020 qui permet aux salariés d'entreprises en difficulté de conserver leur salaire pendant le confinement.

Les premières mesures mises en place dès mars 2020 concernent les salariés et leurs rémunérations. Il est ainsi décidé que les allocations de congé maladie normalement payées par les employeurs durant le premier mois seront prises en charge par l'État si la maladie est liée au nouveau coronavirus. Par ailleurs, l'État accepte de prendre en charge 75 % des salaires des travailleurs, et ce jusqu'à 4000 euros par mois et par salarié, en cas de risque de licenciement du fait de la pandémie. Les entreprises éligibles à cette disposition sont celles qui, du fait de la pandémie et du confinement imposé, se retrouvent dans une situation économique qui les oblige à licencier 30 % de leurs salariés, ou au moins 50 d'entre eux. L'entreprise doit le prouver *via* un document comptable et certifié (Bennedsen *et al.*, 2020). Ces mesures sont mises en œuvre dès le 9 mars, prolongées jusqu'à fin août, et elles sont rétroactives. Pour les salariés qui ne s'inscrivent pas dans une relation d'emploi stable mais ont des contrats temporaires, l'État subventionne jusqu'à 90 % de leur salaire. Avant de

pouvoir bénéficier de cette subvention, le salarié doit arrêter totalement de travailler et poser 5 jours de congés.

Cet accord temporaire de compensation salariale pour les salariés menacés de perdre leur emploi est une des mesures phares prises par le gouvernement danois pendant la période de confinement (encadré 1). Il a pour objectif de faciliter la préservation des relations entre entreprises et salariés, et de sauver la relation d'emploi si celle-ci est fragilisée par l'interruption d'activité de l'entreprise. Pour justifier cette mesure, le gouvernement souligne la difficulté pour le Danemark de renouer avec la croissance si les entreprises doivent se remettre à recruter les travailleurs qu'elles avaient auparavant licenciés. C'est une première dans l'histoire économique du pays : jamais auparavant l'État danois n'avait introduit de mesures empiétant sur deux domaines réservés jusqu'alors aux entreprises et aux acteurs sociaux : le recrutement et le licenciement.

S'agissant des travailleurs indépendants, l'État propose aussi des mesures d'aide au maintien des revenus : il compense à hauteur de 90 % la perte de revenus résultant du Covid-19. Ces indépendants doivent avoir moins de 10 salariés, et leurs pertes de revenus doivent être de plus de 30 % de leur chiffre d'affaires.

D'autres mesures de même envergure sont annoncées pour les *start-up* : compensation du salaire jusqu'à 75 % (jusqu'à 3000 euros par mois et par salarié), mesures d'urgence en relation avec les congés payés et droit étendu des remboursements de congés maladie à partir du premier jour en cas de maladie due au nouveau coronavirus.

Depuis juin, un plan de relance est mis en place afin de soutenir la consommation des ménages. Les personnes

## Encadré 1

### Le chômage partiel : un outil adapté aux différentes crises

Le chômage partiel, nommé par les Danois partage du travail, est un outil du marché du travail qui se transforme au gré des différentes crises économiques qu'a connues le Danemark. C'était le cas en 2008, c'est encore le cas en 2020.

Tout d'abord, le dispositif est régi par les accords de branche et les conventions collectives signées dans l'entreprise. Cette solution est surtout utilisée lors des crises économiques (Meilland, 2016). Les entreprises versent aux salariés uniquement le montant des heures travaillées. Durant les périodes non travaillées, le salarié perçoit l'allocation chômage, selon les règles propres du régime d'indemnisation. Ce système permet aux salariés de ne pas voir leur salaire varier à la baisse et aux entreprises de réduire leurs coûts salariaux lors des épisodes de crise. En mars 2009, les conditions encadrant le chômage partiel sont revues et assouplies : on passe ainsi d'une semaine de travail pour une semaine de chômage partiel à deux semaines de travail alternant avec une ou deux semaines de chômage partiel. Le partage du travail peut être aussi utilisé sur une base hebdomadaire, les salariés chômant deux jours par semaine. Avec la mise en place du confinement en mars 2020, le dispositif de chômage partiel est une fois encore révisé. L'accord du 14 mars entre les partenaires sociaux et le gouvernement définit un nouvel usage. Les entreprises qui souhaitent continuer à payer intégralement leurs salariés peuvent recevoir une aide de l'État allant de 75 à 90 % du salaire. Prévu pour durer jusqu'au 9 juin, il est prolongé jusqu'au 29 août. Le 31 août dernier, un nouvel accord tripartite est signé afin d'inclure ce dispositif dans la loi <sup>1</sup>. Il est donc utilisable dans toutes les entreprises à l'initiative de l'employeur. Autre fait notable : tous les salariés peuvent percevoir des indemnités chômage <sup>2</sup> alors qu'auparavant, seuls ceux affiliés à une caisse de chômage y avaient droit. Le partage du travail devient aussi plus flexible pour les entreprises qui peuvent s'organiser comme elles le souhaitent du moment que la réduction du temps de travail est comprise entre 20 et 50 % sur une période de 4 semaines. Ce nouveau statut du partage du travail est valable jusqu'en avril 2021, date à laquelle une évaluation du dispositif sera possible.

1. A. Lefebvre, « Danemark : un accord tripartite pour réformer le système de chômage partiel », *Planet Labor*, 17 septembre 2020, n° 12128.

2. Pour ce faire, les salariés non adhérents à une caisse de chômage pourront s'y inscrire rétroactivement (en payant 3 mois de cotisations) et bénéficier des allocations chômage.

bénéficiaires des prestations sociales (allocations de chômage, pension d'État) en avril reçoivent un paiement unique non imposable de 1 000 couronnes danoises

(environ 134 euros). De plus, les salariés peuvent demander à convertir leurs congés payés (à hauteur de trois semaines maximum) en rémunération salariale <sup>3</sup>.

3. J.S. Nielsen, « The Danish economy's recovery », *Nordea*, September 12, 2020, <http://bit.ly/3nuLIXK>.

Les effets d'une telle mesure restent incertains, et sont liés à l'évolution de la confiance des Danois dans l'avenir.

Ces mesures qui visent à conserver la relation d'emploi ainsi que le revenu des salariés ont aussi pour but d'aider les entreprises à faire face à un tel choc exogène. De fait, l'État annonce l'indemnisation des entreprises pour leurs dépenses fixes, comme le loyer et les obligations contractuelles, en fonction de leur niveau de perte de revenus. Ainsi, il subventionne de 25 à 80 % des coûts fixes si les bénéfices attendus des entreprises doivent diminuer de manière significative en raison du Covid-19. La part des coûts fixes subventionnés dépend de la baisse attendue des revenus : elle est de 80 % si les revenus diminuent de 80 à 100 % ; de 60 à 80 % si les revenus diminuent de 60 à 80 % ; de 25 % si le chiffre d'affaires baisse de 35 à 60 %. L'indemnisation est prévue jusqu'à trois mois et est versée rapidement. Pour pouvoir demander une compensation de leurs frais fixes, les entreprises doivent disposer d'un comptable indépendant accrédité et joindre une déclaration de revenus et de coûts fixes. De plus, les entreprises qui sont dans l'obligation de fermer totalement voient tous leurs frais fixes pris en charge par l'État, pour la période allant du 9 mars au 8 juillet. Si la baisse réelle des revenus s'avère moindre, la subvention doit être remboursée. Les prélèvements des impôts des entreprises, habituellement effectués au printemps, sont reportés à l'automne. Enfin, le gouvernement offre une garantie sur 70 % des nouveaux prêts aux entreprises qui sont émis pour couvrir les pertes directement liées au Covid-19. Un milliard de couronnes

danoises (environ 134 millions d'euros) est alloué à ces prêts destinés aux petites et moyennes entreprises qui subissent des pertes d'exploitation de 50 % ou plus et aux grandes entreprises <sup>4</sup> qui présentent des pertes de revenus de 30 % ou plus.

---

### **Le modèle de flexicurité une nouvelle fois à l'épreuve**

Avec une grande partie de l'économie à l'arrêt, le gouvernement décide « d'activer » le volet « sécurité » du modèle danois de flexicurité (encadré 2) en privilégiant les aides sociales et en mettant en œuvre des mesures de soutien aux revenus des ménages et des entreprises tout en demandant pour la première fois de son histoire à ces dernières de ne pas licencier (mais sans mettre en place d'interdiction de licenciement).

Ce modèle a pour objectif de permettre aux entreprises de moduler rapidement leurs effectifs selon leurs besoins et de favoriser chez les salariés licenciés un retour à l'emploi rapide et indolore. Pendant la crise financière mondiale de 2008, le Danemark s'appuie sur son modèle de flexicurité et démontre sa capacité à s'adapter aux chocs exogènes. Durant les années qui suivent la crise financière, la flexibilité de son modèle est fortement sollicitée au détriment du volet sécurité (baisse de la durée d'indemnisation du chômage, durcissement de ses critères d'éligibilité, etc.). Mais la crise du Covid-19 ne consiste pas uniquement à s'adapter aux chocs et aux changements du marché. Elle constitue un véritable test pour chaque modèle socioéconomique, puisqu'elle

---

4. En ce qui concerne l'aide apportée aux grandes entreprises, le gouvernement danois, en collaboration avec le gouvernement suédois, a offert de plus larges garanties à SAS pour un montant pouvant aller jusqu'à 2 milliards de couronnes suédoises (269 millions d'euros).

touche à la fois au modèle sanitaire mais aussi au modèle social, économique et financier de chaque pays. La pandémie de Covid-19 conduit cette fois le gouvernement danois à privilégier le volet sécurité de son modèle. Depuis mars, en effet, le volet flexibilité destiné essentiellement aux entreprises est écorné. L'État exhorte les employeurs à ne pas licencier leurs salariés, à maintenir les emplois et propose à cette fin de se substituer à eux en versant lui-même les salaires des salariés fragilisés dans l'entreprise du fait du Covid-19. Cette pandémie ne conduit pas pour autant à l'interdiction des licenciements, de façon directe tout du moins (ce que n'auraient d'ailleurs pas accepté

les partenaires sociaux). Il s'agit pour le gouvernement de subventionner l'emploi afin de convaincre les entreprises de ne pas licencier. En essayant d'infléchir les politiques d'entreprises *via* les subventions, le gouvernement souligne l'importance d'une stabilité tant dans l'entreprise que dans la société danoise. D'ailleurs, le Premier ministre Mette Frederiksen, dans l'une de ses principales allocutions publiques, déclare, alors que le gouvernement cherche à élaborer des mesures pour faire face à l'impact sanitaire et économique de la pandémie : « Il est important aujourd'hui d'envoyer un signal aux entreprises : gardez vos salariés. Les syndicats et le gouvernement conviennent

### Encadré 2

#### Le modèle danois de flexicurité

Le modèle de flexicurité danois associe un système d'assurance chômage généreux, une législation souple du marché du travail (avec peu de réglementation sur les recrutements et les licenciements) et une politique active de l'emploi (Meilland, 2013). C'est un modèle tripartite dans lequel l'État, le patronat et les syndicats sont parties prenantes dans le fonctionnement du marché du travail, mais à des degrés très différents. Au Danemark, l'État demeure un acteur central de la vie économique et sociale mais intervient dans certains domaines réservés du marché du travail et la législation du travail est peu développée. Quelques lois ont été votées dans ce domaine, essentiellement pour mettre en place des règles de résolution des conflits et pour définir les règles légales en matière d'hygiène et de sécurité au travail. Ce sont les accords collectifs issus de la négociation entre partenaires sociaux, plus contraignants, qui définissent les conditions salariales et de travail, ainsi que les modalités de licenciement. Le modèle de flexicurité danois est souvent illustré par la métaphore du « triangle d'or » : la combinaison de flexibilité pour les entreprises et de sécurité pour les salariés, des incitations à la recherche d'emploi, et la préservation du capital humain. La combinaison de la flexibilité avec la sécurité provient de l'idée fondamentale que ces deux concepts peuvent se renforcer mutuellement. Ce système de flexicurité met en jeu une forte mobilité externe (*via* une faible protection des emplois occupés), une sécurité de revenu (*via* un système d'indemnisation chômage et d'assistance sociale forts et généreux) et une politique du marché du travail active. Il bénéficie d'une adhésion totale des organisations patronales, des confédérations syndicales et des salariés, dont près de 70 % sont syndiqués.

de renforcer le système d'indemnisation temporaire des salaires. Ensemble, nous soutiendrons les emplois danois <sup>5</sup> ». Les salariés qui risquent de se retrouver sans emploi peuvent percevoir leurs salaires habituels.

Le maintien de la relation d'emploi est donc considéré si important par le gouvernement et les partenaires sociaux qu'ils acceptent de prendre en charge les salaires : *a contrario*, le gouvernement aurait pu se contenter de faire jouer le système d'indemnisation du chômage. Cet aspect de l'État-providence danois mérite d'être souligné tout autant que sa rapidité d'adaptation.

**Les effets de la crise : une dépense publique exceptionnelle**

Dès le début de la pandémie, le gouvernement danois décide de soutenir l'économie par la dépense publique *via* un plan de relance conséquent. Il faut souligner que même pendant la crise financière de 2008, la chute du PIB n'avait pas été aussi brutale <sup>6</sup>.

Dès avril, le gouvernement décide d'allouer 13 milliards d'euros au financement des mesures prises en soutien à l'économie <sup>7</sup>. Au final, le coût de ces mesures est estimé par les économistes danois à environ 287 milliards de couronnes danoises (38,6 milliards d'euros), soit environ 13 % du PIB. Contrairement à la crise de 2008, où tous les regards sont braqués sur la dette publique et la volonté de la contenir, les décisions prises en 2020 vont dans le sens d'une

dépense publique forte. Pour financer ces dépenses, le Danemark utilise les recettes fiscales issues des prélèvements obligatoires dont le taux est relativement élevé (44,9 % du PIB en 2018) <sup>8</sup>.

À l'automne, avec le rebond d'une grande partie de l'économie danoise, le PIB (qui a connu une baisse de 7,1 % au deuxième trimestre) augmente de 4,9 %, une croissance portée par les exportations et la consommation des ménages. Ce taux demeure toutefois bien inférieur à celui de 2019. Une grande partie de la reprise de l'économie danoise est due à la consommation intérieure qui retrouve quasiment son niveau antérieur à la crise sanitaire. Les restrictions mises en place depuis mars n'ont affecté l'activité que dans un nombre limité de secteurs (restaurants, bars et hôtellerie, industrie du tourisme et du transport aérien, métiers de la culture et des loisirs) qui représentent environ 17 % du PIB. Les autres secteurs comme l'industrie pharmaceutique et le secteur agroalimentaire (qui représentent un tiers des exportations) ont été très peu touchés par la pandémie. En outre, le gouvernement propose une politique budgétaire expansive dans diverses branches (versement d'indemnités vacances, accord sur la rénovation dans le secteur du logement...). En restant prudent, on peut quand même affirmer que le recul du PIB danois demeure relativement limité par rapport à la moyenne européenne en 2020 : -4,5 % en octobre 2020 contre -7,0 % pour l'UE, selon le Fonds monétaire international (FMI).

5. E. Egelund, « Financial assistance to save Danish jobs », *Inside Scandinavian Business*, March 16, 2020, <https://www.insidescandinavianbusiness.com/article.php?id=589>.

6. En 2008, le PIB avait diminué de 0,8 % : <https://fr.countryeconomy.com/gouvernement/pib/danemark>.

7. C. Marin, « Les États face au coronavirus – le modèle danois à l'épreuve du Covid-19 », Blog de l'Institut Montaigne, 5 mai 2020, <http://bit.ly/2WrWuC1>.

8. En France, ce taux s'élève à 46 % et la moyenne de l'OCDE se situe à 34,3 % : <https://data.oecd.org/fr/tax/recettes-fiscales.htm>.

Dans l'ensemble, la croissance de l'économie danoise semble positive en cette fin d'année 2020. Toutefois, la situation est fortement hétérogène selon les secteurs, comme le souligne une étude récente de la Danmarks National Bank (2020) qui caractérise l'économie danoise d'« économie à deux vitesses ».

**Un marché du travail bouleversé par la pandémie**

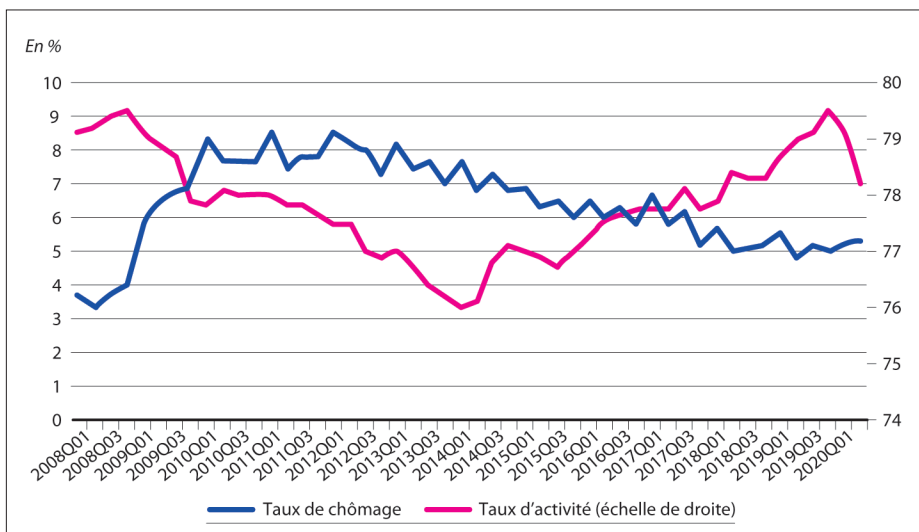
La crise liée au Covid-19 nécessite, de par son ampleur, une réponse différente de celle de 2008. Avant mars 2020, le pays est proche du plein emploi avec un taux de chômage de 5,3 % (au 1<sup>er</sup> trimestre). Il atteint son taux le plus bas depuis plus d'une décennie au deuxième trimestre 2019 (4,8 %) mais reste supérieur à celui de 2008 (graphique 1).

L'arrivée de la pandémie et du confinement bouleverse le marché du travail danois puisque les activités de toutes les entreprises et commerces non essentiels

sont brutalement mises à l'arrêt. De fait, le nombre de personnes sans emploi commence à augmenter à partir de cette date. Dans la région de Copenhague, le taux de chômage atteint 7 % en août 2020 %. Le graphique 2 confirme, sans surprise, une augmentation dès mars 2020 du nombre de chômeurs. Mais à partir du mois d'août 2020, la tendance s'inverse ou du moins s'interrompt avec une baisse nette du nombre de chômeurs inscrits, qui perdure en septembre, octobre et novembre. Durant ces trois mois, le chômage semble ralentir sa progression.

Selon les statistiques publiées par Danmarks Statistik, le chômage diminue à partir du mois d'août pour tous les groupes d'âge, à l'exception des plus de 60 ans. Ce sont les 25-29 ans qui bénéficient de la plus forte baisse, avec 0,2 point de pourcentage de moins. Viennent ensuite les 16-24 ans, les 40-49 ans et les 50-59 ans, qui connaissent tous une

**Graphique 1. Taux de chômage et taux d'activité (2008-2020)**

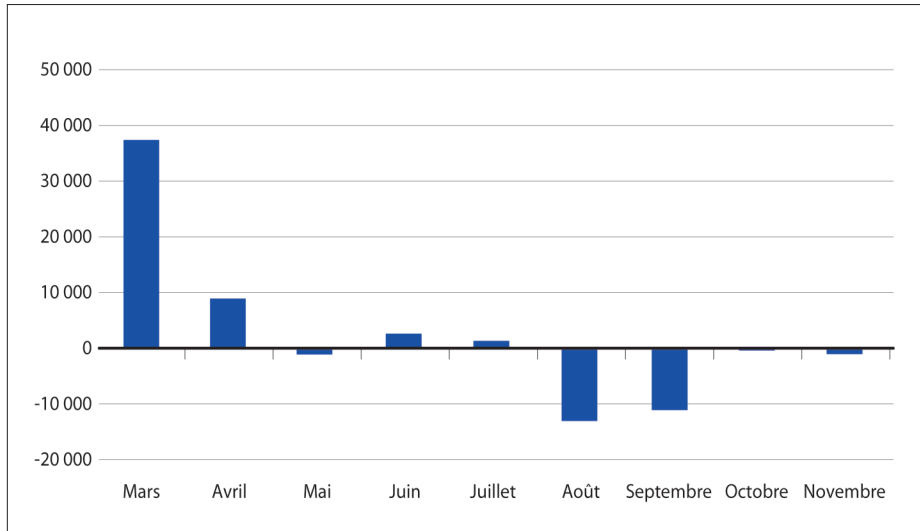


Source : StatBank : <https://www.statbank.dk/>.

9. <http://bit.ly/2KwTmCa>.



**Graphique 2. Variation mensuelle  
du nombre de chômeurs inscrits (mars-novembre 2020)**



NB : Le mois de mars ne couvre que la période du 9 au 31 mars et le mois de novembre s'arrête au 8 novembre inclus. La variation du nombre total de personnes enregistrées correspond au nombre de personnes nouvellement enregistrées moins le nombre de personnes déjà enregistrées sur jobnet.dk. La déclaration peut inclure des personnes qui se sont inscrites à Jobnet, mais qui n'ont pas nécessairement le droit de recevoir une indemnisation. Source : Agence danoise pour l'emploi et le recrutement : <https://bit.ly/38e1Giq>.

diminution du chômage de 0,1 point de pourcentage. Le chômage des 60-65 ans augmente quant à lui de 0,3 point de pourcentage entre août et septembre. Il convient de noter que l'augmentation du taux de chômage pour cette tranche d'âge peut être biaisée du fait de l'augmentation progressive de l'âge de la retraite. En septembre 2020, ce sont à nouveau les 16-24 ans dont le taux de chômage est le plus bas (2,1 %), tandis que celui des 25-29 ans est le plus élevé (8,6 %) <sup>10</sup>. La hausse du chômage est très inégale selon les secteurs : les principaux touchés sont, comme dans la majorité des autres pays du monde, le tourisme, l'hôtellerie, la restauration, le transport et la vente au détail.

Pour aider les chômeurs indemnisés, l'État les exempte de démarches de

recherche d'emploi. Ils peuvent continuer à percevoir leurs allocations chômage, auparavant subordonnées à une recherche active d'emploi. Cette « pause » de la partie active de recherche d'emploi prolonge la période d'indemnisation des personnes arrivées en fin de droits lors du confinement. Le gouvernement met donc l'accent sur le côté sécurité, sur la dimension sociale du modèle de flexicurité.

Les tensions sur le marché du travail s'atténuent et ce, dès les mois d'août-septembre 2020. L'une des raisons de cette amélioration trouve sa source dans les mesures appliquées par l'État dès mars 2020. En effet, comme expliqué dans la première partie, le Danemark introduit dès mars une mesure permettant aux entreprises en difficulté de recevoir un remboursement par l'État

10. Danmarks Statistik : <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyt/NytHtml?cid=30863>.



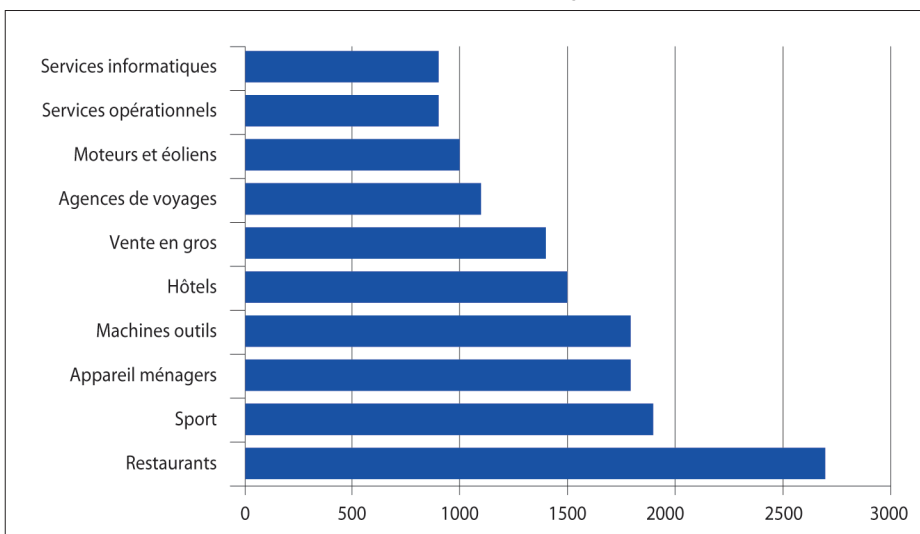
des salaires versés à leurs salariés. Cette mesure bénéficie à de nombreuses entreprises, notamment celles qui sont le plus impactées par le confinement. Au total, près de 254 000 emplois sont couverts par le régime de chômage partiel entre le 9 mars et le 28 juin 2020 et 30 800 entreprises utilisent cette mesure. Le graphique 3 présente par ordre croissant les principaux secteurs y ayant recours dont plus de 36 000 emplois sont subventionnés/rémunérés durant la semaine 26 (22-28 juin).

Les mesures enclenchées très tôt par le gouvernement semblent avoir réussi jusqu'à présent à maintenir de nombreux travailleurs en emploi. Durant la semaine 26 (du 22 au 28 juin 2020), un tiers des personnes rémunérées par l'État ont 50 ans ou plus tandis que les jeunes salariés de moins de 30 ans en représentent 21 %. Ces pourcentages sont à rapprocher

de ceux de la première semaine (semaine du 9 mars, la mesure étant rétroactive) où les jeunes de moins de 30 ans représentaient 35 % des effectifs et les plus de 50 ans 26 %. Ces statistiques basées sur les semaines sont cependant fragiles et les explications liées à la baisse de la part relative des jeunes dans les emplois subventionnés renvoient soit au comportement des jeunes (qui auraient préféré sortir du marché du travail), soit aux difficultés de recensement des emplois subventionnés. Depuis fin août, la plupart des programmes d'aide sociale et salariale sont progressivement supprimés, ce qui risque d'entraîner une augmentation du chômage dans les mois à venir.

Par ailleurs, les derniers résultats de l'enquête en ligne d'Eurofound « Living, working and Covid-19 »<sup>11</sup> (85 000 répondants au mois d'avril) soulignent que les Danois demeurent satisfaits de leur

**Graphique 3. Secteurs bénéficiant d'emplois subventionnés (semaine 26, calculée au 29 juin 2020)**



Source : Danmarks Statistik : <http://bit.ly/387Z6dS>.

11. « Denmark reports lowest level of job loss and financial insecurity in EU during COVID-19 crisis », *News*, Eurofound, June 5, 2020, <http://bit.ly/3npYKWD>.

## DANEMARK

situation sur le marché de l'emploi et sont moins fragilisés par la crise que ce à quoi ils auraient pu s'attendre et ce, malgré la hausse du chômage mais peut-être aussi grâce aux mesures mises en place dès le début. Ainsi, moins d'un répondant sur dix (9,5 %) déclare avoir perdu son emploi temporairement ou définitivement au cours des premières semaines de la pandémie : c'est d'après Eurofound le niveau de perte d'emploi le plus bas de l'UE. Il est inférieur de deux tiers à la moyenne de l'UE 27 (28,5 %). Si les emplois sont en grande partie préservés au Danemark, environ un tiers des personnes signalent avoir subi une diminution du temps de travail (31 %), mais ce niveau reste encore bien en deçà de la moyenne de l'UE 27 (49,5 %). Les résultats de l'enquête montrent également que les Danois semblent être moins touchés financièrement que les autres Européens : seuls 11,5 % des personnes interrogées déclarent que leur situation financière s'est détériorée, ce qui est largement inférieur à la moyenne européenne (38,2 %).

### **Des économies nordiques résistantes à la crise du Covid-19**

Les pays nordiques sont souvent présentés comme un ensemble assez homogène. Ils sont en effet fortement similaires en ce qui concerne leur environnement

économique général (PIB par habitant, ouverture commerciale), leurs marchés du travail et leur contexte institutionnel. Ils sont proches géographiquement et entretiennent de nombreuses interrelations économiques. La lecture des indicateurs économiques de l'année 2020, notamment en termes de PIB, montre que ces pays ont mieux résisté aux effets de la crise du Covid-19 que les autres pays de l'UE. En termes de taux de chômage, ce sont essentiellement le Danemark et la Norvège qui semblent le mieux supporter les turbulences de la crise (tableau 1).

Pourtant, lors de la pandémie, les mesures visant à ralentir la propagation du Covid-19 ont différé assez fortement entre les quatre pays. Le Danemark, la Norvège et la Finlande ont décidé de mettre en place des confinements pour limiter les interactions sociales. La Suède s'est en revanche démarquée de ses voisins en s'abstenant de fermer les écoles, les entreprises et les commerces (Jolivet, 2020).

En termes de politique économique, tous les pays nordiques ont introduit des programmes de relance budgétaire similaires pour atténuer l'impact de la pandémie sur l'économie et les marchés du travail. Si une étude récente (Juraneck *et al.*, 2020) souligne qu'ils ont tous été durement touchés par cette pandémie,

**Tableau 1. Évolution du PIB et taux de chômage des pays nordiques en 2020**

Pays	Évolution du PIB en 2020 par rapport à 2019 (en points de pourcentage)	Taux de chômage en novembre 2020 (en %)
Suède	-3,4	8,6
Norvège	-3,6	5,2
Danemark	-3,9	5,8
Finlande	-4,3	7,8
Moyenne UE	-7,4	7,5

Sources : Direction Générale du Trésor (2020) et données OCDE : <https://data.oecd.org/fr/unemp/taux-de-chomage.htm>.

ainsi que par les mesures économiques, sociales et politiques qui ont suivi, elle suggère aussi que les confinements mis en place au Danemark et en Norvège semblent avoir eu un plus grand impact négatif sur le marché du travail que les mesures de restriction instaurées en Finlande et en Suède (du moins jusqu'à l'été 2020).

**Une union syndicale et politique dans la lutte contre la pandémie**

Face aux mesures d'aides publiques d'un montant exceptionnel, le processus décisionnel au Danemark est « extraordinaire ». Les dix partis siégeant au Parlement, allant de l'extrême gauche à l'extrême droite, se mettent d'accord sur les mesures d'urgence de soutien à l'économie. Il faut souligner que politiquement, la situation évolue fortement entre 2008 et 2020 avec la mise en place d'un gouvernement social-démocrate en 2019. Même si le Premier ministre, Mette Frederiksen, dirige un gouvernement minoritaire, celle-ci réussit à réunir autour de la gestion de la crise tous les partis politiques.

Du côté des partenaires sociaux, le gouvernement consulte les associations d'employeurs et les syndicats : le 14 mars 2020, un accord tripartite visant à préserver l'emploi et les entreprises est conclu entre le gouvernement, la Confédération danoise des syndicats (FH) et la Confédération danoise des employeurs (DA). L'ensemble des syndicats de salariés et des organisations d'employeurs approuve sans réserve ces mesures. Ainsi, en juin 2020, sur le site de la confédération des employeurs danois, on peut lire combien « le système de compensation des salaires est d'une importance capitale pour les entreprises et les salariés, rendant inutile pour les entreprises de licencier leurs salariés

à la suite d'un ralentissement aigu des activités en raison de la pandémie actuelle <sup>12</sup> ». Un deuxième accord tripartite est signé le 31 août précisant les nouvelles règles du chômage partiel et l'intégrant dans la loi (encadré 1). Le gouvernement, dans cette période de crise, choisit la collaboration et la consultation avec les partenaires sociaux comme moyen de trouver des solutions innovantes, qui prennent en considération les préoccupations des travailleurs et des employeurs (Soested, Videbaek Munkholm, 2020). Il souligne ainsi leur importance et leur légitimité. Pour autant, cette présentation d'un front uni, tant politique que syndical, permet de faire accepter plus facilement le confinement et d'en partager la responsabilité. Le choix d'une approche inclusive permet d'obtenir un soutien de la société. Mais ce front uni commence à se lézarder avec la publication par le FMI de prévisions plus sombres pour l'économie danoise en 2020.

---

**Conclusion**

L'économie danoise a dû faire face durant le premier semestre 2020 à un recul historique de son PIB, beaucoup plus important en termes d'ampleur et de rythme que lors de la crise financière de 2008. Cependant, la récession en 2020 a été brève du fait des mesures mises en œuvre pour contenir la propagation du Covid-19 et celles massives de soutien économique et social. De fait, l'économie danoise s'est bien redressée, comme le confirment les indicateurs du marché du travail, de consommation intérieure et d'exportations.

Pour autant, il semble difficile d'affirmer aujourd'hui que les difficultés économiques liées à la crise du Covid-19 sont

---

12. <http://bit.ly/3gUadLF>.

## DANEMARK

totale­ment pas­sées, nota­ment parce que celle-ci n'est pas en­core ter­minée. En effet, les dif­fé­rents *scenarii* de reprise écon­o­mique n'avaient pas prévu la « ca­tas­tro­phe » de la con­ta­mi­na­tion du chep­tel de visons. L'ap­pa­ri­tion d'une mu­ta­tion du Covid-19 trans­mis­sible à l'hu­main conduit le gou­ver­nement à or­don­ner en no­vembre que 17 mil­lions de visons soient abattus. Cette dé­ci­sion risque de fragi­li­ser tout un sec­teur d'ac­tivité et devrait coûter au moins 5 mil­liards de cou­ronnes danoises (670 mil­lions d'euros). De plus, l'ap­pa­ri­tion de cette mu­ta­tion de l'épi­démie conduit à recon­fi­ner 280 000 per­sonnes de sept com­munes du nord-ouest du pays. La sur­ve­nance d'une deuxième voire même d'une troisième vague de la pan­démie et le semi-con­fi­nement mis en place le 8 dé­cembre dernier semblent pré­sen­ter un risque pour l'ac­tion du gou­ver­nement social-démocrate et, plus gé­né­ra­le­ment, pour l'écon­o­mie et le marché du travail danois.

### Sources :

Bennedsen M., Larsen B., Schmutte I., Scur D. (2020), « Understanding the impact of government aid to firms in the COVID-19 pandemic », *VoxEU*, CEPR, June 28, <http://bit.ly/34n1oou>.

Danmark Nationalbank (2020), « Prospect of moderate recession the coming year »,

*Outlook for the Danish Economy*, n° 18, September 23, <https://bit.ly/3mteXsP>.

Direction Générale du Trésor (2020), *La quinzaine nordique*, n° 207, 13 novembre, <https://bit.ly/2Wn0xzC>

Ires (2020), « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », numéro spécial, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, <http://bit.ly/3qzslIF>.

Jolivet A. (2020), « Suède : une gestion singulière de la crise sanitaire, un système de santé décentralisé sous forte tension », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 188-208, <http://bit.ly/3ajF8j3>.

Juranek S., Paetzold J., Winner H., Zoutman F. (2020), « Labor markets effects of Covid-19 in Sweden and its neighbors : evidence from novel administrative data », *CESifo Working Papers*, n° 8473, July, <http://bit.ly/3qJLyNv>.

Meilland C. (2013), « Danemark : la flexicurité face à la montée du chômage de longue durée », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 141, juillet, p. 12-20, <http://bit.ly/3akRs2s>.

Meilland C. (2016), « Danemark : le modèle de flexicurité : continuité ou rupture ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 87-103, <https://goo.gl/cCLX3N>.

Soested M., Videbaek Munkholm N. (2020), « COVID-19 and Labour Law: Denmark », *Italian Labour Law e-journal*, n° 13, <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10803>.