

# Danemark

## Une utilisation inédite de la flexisécurité pour préserver le marché du travail

Christèle MEILLAND<sup>1</sup>

---

Après presque deux mois sans aucune restriction, le gouvernement danois semble prêt à réintroduire le passe sanitaire dont l'obligation avait été levée le 10 septembre dernier. Après la communication de la ministre de la Santé le 27 août dernier affirmant que le Covid-19 n'était plus une maladie « critique pour le fonctionnement de la société » danoise<sup>2</sup>, la commission sur les épidémies la qualifie de nouveau de « maladie menaçante pour la société »<sup>3</sup>. Le retour à la normale, justifié d'une part par le succès de la vaccination<sup>4</sup> et d'autre part par une politique de dépistage massif<sup>5</sup> a été de courte durée.

De fait, la pandémie a touché le pays, et ce à plusieurs reprises. En mars 2020, le Danemark fait le choix très tôt de mettre en place des mesures dures de confinement de la population, suivi par la Norvège alors que la Suède opte pour une stratégie fondée uniquement sur la distanciation sociale. À partir de mars 2020,

toutes les frontières sont fermées, les événements avec plus de 10 personnes interdits, les écoles, universités et garderies fermées de même que les installations de divertissement, d'accueil et de loisirs. Les employés publics non essentiels sont renvoyés chez eux et obligation est faite à toutes les entreprises privées de mettre leurs salariés en télétravail dans la mesure du possible. Le pays se heurte toutefois en décembre 2020 à un rebond du Covid-19 qui conduit à un nouveau confinement strict, progressivement levé à partir de mi-avril 2021. Fin août 2021, environ 345 762 cas de Covid-19 auront été signalés et 2 580 décès comptabilisés (sur 5,8 millions d'habitants). Le Danemark a été plus touché que la Norvège (158 000 cas et 814 décès pour 5,3 millions d'habitants depuis le début de la pandémie) mais moins que la Suède (1 120 000 cas et 14 685 décès pour 10,23 millions d'habitants).

---

1. Chercheure à l'Ires.

2. A.-F. Hivert, « Covid 19 : le Danemark lève les ultimes restrictions », *Le Monde*, 27 août 2021.

3. « Covid-19. Retour du passe sanitaire au Danemark, supprimé il y a deux mois », *Ouest France*, 8 novembre, <https://bit.ly/3os7Cg0>.

4. Mi-octobre 2021, environ 75,3 % de la population est entièrement vaccinée et la quasi-totalité des plus de 65 ans ont un schéma vaccinal complet.

5. Entre 150 000 et 180 000 tests PCR et antigéniques sont réalisés quotidiennement.

En mars 2020, lorsque la pandémie de Covid-19 touche le Danemark, la situation économique et sociale est plutôt favorable avec notamment un taux de chômage quasi au plus bas depuis une dizaine d'années. La mise en place du confinement et l'arrêt des activités économiques mettent à mal ces tendances : le taux de chômage passe de 5,1 à 5,6 % en 2020 en moyenne annuelle et le PIB se contracte fortement (-3,3 %) et tôt (dès le premier semestre) par rapport à l'année précédente (tableau 1). Face à cette situation, le gouvernement décide d'intervenir très rapidement et en concertation avec les syndicats et les organisations patronales, *via* la mise en place d'un soutien aux entreprises afin d'éviter les licenciements massifs. Les perspectives économiques laissent présager une stabilité du taux de chômage pour 2021 et 2022 (FMI, avril 2021). En ce qui concerne les finances publiques, l'excédent de 2019 offre une marge de manœuvre aux différentes actions et mesures du gouvernement (tableau 1) et permet de limiter à 3,5 % le déficit public en 2020. La dette

publique, quant à elle, augmente de plus de 10 points entre 2019 et 2020 mais reste très inférieure à la moyenne européenne (97 % du PIB pour l'Union européenne à 27, selon l'Insee <sup>6</sup>). Étant donné le degré élevé d'ouverture de l'économie danoise, la crise du Covid-19 affecte fortement le commerce extérieur <sup>7</sup>. Mais avec le soutien du gouvernement, la consommation intérieure privée se redresse nettement lors du second semestre 2020.

La première partie de cet article cherche à souligner l'utilisation flexible et inédite du modèle danois contre le risque de chômage et de récession économique. La deuxième partie rend compte de la place singulière du Danemark par rapport aux autres pays nordiques dans la mise en place de plans de relance conséquents. Après avoir fait un point sur la situation globale du marché du travail, nous soulignons l'impact de la pandémie sur un secteur d'activité particulier, celui de l'hôtellerie-restauration. Enfin, l'accent est mis sur le consensus politique, syndical, patronal et sociétal qui a prévalu durant ces derniers 18 mois.

**Tableau 1. Prévisions macroéconomiques 2020-2021**

En %

	2019	2020	Prévisions 2021
Taux de croissance	+2,4	-3,3	+1,4
Déficit public (en % du PIB)	+3,7	-3,5	-1,3
Dette publique (en % du PIB)	33,2	43,4	40,9
Taux d'inflation	0,8	0,3	1,1
Taux de chômage	5,1	5,6	ND

Source : Service économique de Copenhague (2021).

6. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2830286>.

7. L'excédent de la balance courante devrait toutefois rester élevé grâce à la solidité du secteur des exportations qui sont constituées essentiellement de produits pharmaceutiques (16 % de l'ensemble des exportations) et de produits agricoles/alimentaires (13 %) : <https://www.coface.com/fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Danemark>.

---

**Une utilisation souple  
des instruments de la flexisécurité  
pour soutenir l'emploi  
et les revenus des travailleurs**

Dès mars 2020, le Danemark met en place de nombreuses mesures qui se veulent ponctuelles. Plusieurs de ces programmes sont prolongés au fur et à mesure de l'évolution de la pandémie, en 2020 et début 2021, afin de continuer à anticiper et résoudre les tensions vécues par les salariés et les entreprises.

**La compensation salariale :  
une réforme d'ampleur  
et de nature inédites**

La principale réponse du gouvernement danois à la crise économique du Covid-19 consiste à mettre en œuvre un plan économique ambitieux et inédit afin d'aider les salariés et les entreprises. Ce plan s'appuie sur le modèle de flexicurité, qui repose sur trois piliers principaux : un marché du travail flexible tant au niveau des recrutements que des licenciements et la mise en place d'un partage du travail, un filet de sécurité sociale généreux (indemnisation du chômage allant jusqu'à deux ans et remplaçant jusqu'à 90 % du salaire précédent, aide sociale) et une politique active du marché du travail (recherche d'emploi active, formation...). Il permet d'affiner la politique de flexicurité en activant certains de ses leviers plus que d'autres. Le gouvernement décide très tôt de mobiliser le volet « sécurité » par la mise en place d'un système de compensation salariale, approuvé par les syndicats et le patronat. L'État décide de reverser à l'entreprise 75 % des salaires, jusqu'à 4 000 euros par mois et par salarié, en cas de risque de licenciement

du fait de la pandémie. Le reste du salaire est à la charge de l'employeur. Les entreprises éligibles à ce dispositif sont celles qui, du fait de la pandémie et du confinement imposé, se retrouvent dans une situation économique difficile : elles doivent prouver, *via* un document comptable et certifié, qu'elles auraient, sans aucune aide, dû licencier au moins 30 % de leurs effectifs ou au moins 50 salariés (Bennedsen *et al.*, 2020). 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 mesure, le salarié doit arrêter totalement de travailler et poser 5 jours de congés.

Ces mesures valables dès le 9 mars 2020 (elles sont donc rétroactives puisque le confinement commence le 11 mars) sont prolongées jusqu'à fin août 2020. Puis elles sont partiellement reconduites en novembre 2020 et entièrement réintroduites en décembre. Cet accord temporaire de compensation salariale pour les salariés menacés de perdre leur emploi est l'une des mesures phares prises par le gouvernement danois pendant la période de confinement. Son objectif premier est de sauvegarder la relation d'emploi dans l'entreprise si celle-ci est fragilisée par une interruption d'activité (pour tous les salariés, précaires et non précaires). Il s'agit de décourager les licenciements massifs et de contenir la hausse du chômage. Pour justifier cette mesure, le gouvernement souligne la difficulté pour le Danemark de renouer avec la croissance si les entreprises doivent recruter les travailleurs qu'elles viennent de licencier<sup>8</sup>. C'est une première dans l'histoire

---

8. Le Danemark connaissait, avant la pandémie, un manque de main-d'œuvre qualifiée tout particulièrement dans les secteurs à forte croissance (Meilland, 2018). C'est ce risque de pénurie que craint, avec la baisse du taux de chômage et la sortie de la crise du coronavirus, le gouvernement actuel.

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 (Meilland, 2020). Le ministre de l'Emploi danois, Peter Hummelgaard, souligne la singularité de cette situation dans un entretien paru en 2020 : « C'est la première fois, du moins dans l'histoire du Danemark, que le gouvernement paie des entreprises privées pour qu'elles ne licencient pas leurs salariés, même lorsque ceux-ci ne peuvent pas travailler. C'est un régime extraordinaire. Mais il s'agit d'une crise sanitaire extraordinaire <sup>9</sup>. » Il ne s'agit pas d'interdire le licenciement mais de contraindre les entreprises à en limiter l'usage. En effet, rien n'interdit à l'entreprise de licencier certains de ses salariés avant d'entrer dans un tel régime : c'est d'ailleurs l'une des limites de cette mesure. Le secteur de l'hôtellerie-restauration est exemplaire de cette situation puisque bon nombre de salariés précaires (à temps partiel) ont été licenciés alors que les salariés à temps complet ont gardé leur emploi <sup>10</sup>. En mars 2021, environ 394 000 personnes (dont 311 000 salariés et 83 000 indépendants) bénéficient de ce régime de compensation salariale (Service économique de Copenhague, 2021).

**L'inscription du partage du travail dans la loi : un élément totalement novateur**

Le deuxième élément novateur de la politique gouvernementale danoise concerne le chômage partiel, appelé partage du travail au Danemark. Cet instrument, habituellement régi par les accords de branche et les conventions collectives signées dans l'entreprise, est en effet très souvent révisé afin de s'adapter au mieux à la conjoncture danoise. Depuis août 2020, ce dispositif conventionnel relève de la loi <sup>11</sup> : il est donc désormais utilisable dans toutes les entreprises (ayant une convention collective <sup>12</sup> ou non) à l'initiative de l'employeur. De plus, tous les salariés peuvent percevoir des indemnités chômage <sup>13</sup>, alors que seuls ceux affiliés à une caisse de chômage y avaient droit auparavant. Il devient aussi plus flexible pour les entreprises qui peuvent s'organiser comme elles le souhaitent, sur une base hebdomadaire ou quotidienne, du moment que la réduction du temps de travail est comprise entre 20 et 50 % sur une période de quatre semaines. Dans le cadre de la pandémie et jusqu'au 31 décembre 2021, l'indemnisation correspond à 100 % du salaire de référence (net de cotisations sociales) : 75 % est pris en charge par l'État et 25 % par l'employeur,

- 
9. D. Thompson, « Do more – Fast. Don't wait », *The Conversation*, March 24, 2020, <https://bit.ly/2XSoeEj>.
10. Au Danemark, un cadre légal permettant le licenciement des salariés en raison de circonstances liées à l'entreprise (notamment le manque de travail) était déjà en place avant la crise du Covid-19. Les entreprises danoises n'ont rencontré aucune difficulté à licencier au moment des confinements. Pour le salarié, la période de préavis est toujours d'un mois. Pour l'employeur, la durée de préavis dépend de l'ancienneté du salarié. Mais plus celui-ci est « jeune » dans l'entreprise, plus le licenciement est facile et rapide. C'est le cas des licenciements des salariés à temps partiel, en contrat 0 heure, étudiants... En outre, licencier ne « coûte » pas très cher à l'entreprise : le licenciement n'ouvre droit à une indemnité d'ancienneté que lorsque le salarié a été employé pendant au minimum 12 ans dans la même entreprise.
11. A. Lefebvre, « Danemark : un accord tripartite pour réformer le système de chômage partiel », *Planet Labor*, n° 12128, 17 septembre 2020.
12. Environ 80 à 90 % des salariés danois sont couverts par une convention collective de branche.
13. Pour ce faire, les salariés non adhérents à une caisse de chômage pourront s'y inscrire rétropectivement (en payant 3 mois de cotisations) et bénéficier des allocations chômage.

avec un plafond de 23 289 couronnes danoises, soit 3 130 euros par mois.

### **Des mesures complémentaires : certaines inédites et d'autres plus classiques**

Le gouvernement permet aux travailleurs indépendants, qui représentent environ 7,5 % de la population en emploi en 2020 (Danmarks Statistik, site internet <sup>14</sup>), d'accéder aux programmes de remplacement du revenu (compensation salariale et partage du travail). L'extension de l'accès à ces dispositifs aux travailleurs indépendants paraît indiquer, si cette mesure perdure au-delà de la pandémie, une amélioration générale des droits de sécurité sociale dans le pays. Le gouvernement propose en outre d'indemniser les propriétaires de petites entreprises ayant perdu 100 % de leurs revenus durant les périodes de fermeture obligatoire. Il prévoit aussi de compenser à hauteur de 90 % les pertes de revenus des chefs d'entreprise de moins de 10 salariés occasionnées par la pandémie si celles-ci dépassent 30 % de leur chiffre d'affaires. Des mesures de même envergure sont annoncées pour les *start-up* : compensation du salaire jusqu'à 75 % et 3 000 euros par mois et par salarié, mesures d'urgence en relation avec les congés payés et remboursement des congés maladie à partir du premier jour en cas de maladie due au Covid-19 <sup>15</sup>.

Depuis juin 2020, un plan de relance est mis en place afin de soutenir la consommation privée des ménages, notamment

à l'attention des plus vulnérables. Ainsi, les bénéficiaires des prestations sociales (allocations chômage, pension d'État...) reçoivent un paiement unique non imposable de 1 000 couronnes danoises (environ 134 euros) en avril 2020. Et l'ensemble des salariés peut demander à convertir ses congés payés en rémunération salariale (avec un maximum de trois semaines de congés payés <sup>16</sup>).

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi, le montant de l'allocation chômage n'est pas modifié : le taux de remplacement est le même qu'avant la crise. Cependant, les conditions d'attribution de cette allocation changent, dont la durée de prestation, qui est aménagée : les périodes de prestations de chômage et de maladie du 8 mars au 31 août ne sont pas incluses dans le calcul de la durée maximale normale des prestations (deux ans).

À l'égard des parents salariés, un accord tripartite d'aménagement temporaire des prestations de maternité/paternité pour les parents d'enfants renvoyés chez eux en raison du Covid-19 est signé en septembre 2020. Il permet aux parents confrontés à cette situation de percevoir des allocations de garde d'enfants. Les prestations, conformes à la loi sur le congé maternité, continuent jusqu'à ce que l'enfant puisse retourner à l'école ou dans son institution. Les parents couverts par ce régime doivent remplir les conditions d'admissibilité aux allocations chômage en vertu de la loi sur le congé maternité, y compris la condition d'emploi.

14. Il n'y a pas au Danemark de statistiques sur le travail indépendant, ni sur les formes de travail atypiques. De plus, quand les travailleurs indépendants combinent plusieurs types d'emploi, ils ne sont pas pris en compte par l'Enquête sur la population active (LFS) menée par Danmarks Statistik, qui est la principale source de données danoise. La pandémie aura permis de souligner la faible connaissance au Danemark de certaines formes d'emploi.

15. Les allocations maladie sont habituellement payées par les employeurs durant le premier mois de congé maladie.

16. J. Størup Nielsen, « The Danish economy's recovery », *Nordea*, September 12, 2020, <https://insights.nordea.com/en/economics/danish-economic-outlook-sep2020/>.

De plus, aucun des parents ne doit avoir la possibilité de travailler à domicile, avoir des jours de garde d'enfants ou des congés compensatoires pour surveiller ses enfants. Si l'enfant est testé positif au Covid-19, les parents doivent avoir épuisé le premier et le deuxième jour de maladie de leur enfant. Il est aussi décidé que les allocations maladie, habituellement payées par les employeurs durant le premier mois de congé maladie, seront prises en charge par l'État si la maladie est liée au Covid-19.

---

### **Plans de relance en direction des entreprises et des secteurs : une singularité par rapport aux autres pays nordiques**

Le soutien budgétaire face à la crise sanitaire s'élève actuellement à 79,5 milliards de couronnes danoises (plus de 10 milliards d'euros, soit 3,4 % du PIB de 2020). Il comprend les dépenses pour les besoins de soins de santé supplémentaires et celles extraordinaires mises en place afin de soutenir les travailleurs et les entreprises touchées par les première et deuxième vagues.

Dès le début de la pandémie, le gouvernement danois décide de soutenir l'économie par la dépense publique *via* des plans de relance conséquents. Si tous les pays nordiques se montrent généreux en termes de programmes d'aide, le Danemark est le seul à injecter de l'argent directement dans l'économie. Bon nombre d'instruments utilisés sont totalement nouveaux, notamment par rapport à la crise de 2008. Ces plans de relance prennent différentes formes et touchent les secteurs en souffrance (aviation, transports ferroviaires de voyageurs, producteurs de vins afin de contenir la propagation d'un variant spécifique du

coronavirus...) ou les TPE et PME très affectées, les microentreprises, les indépendants et les artistes professionnels. Quelques mesures spécifiques à destination des entreprises peuvent être distinguées :

- l'augmentation de la liquidité dans certains secteurs ou entreprises ;
- le report (mais pas la suppression) des paiements de TVA des entreprises ;
- la prise en charge d'une partie des charges fixes (loyer, paiements d'intérêts, etc.) de certaines entreprises qui ont connu une baisse de chiffre d'affaires.

Ainsi, en mars 2021, l'État injecte 38,5 millions d'euros afin de soutenir les entreprises danoises actives dans le secteur culturel et les activités sportives non professionnelles ; en janvier 2021, 3,4 millions d'euros sont destinés à soutenir les producteurs de télévision touchés par l'épidémie de Covid-19 et en décembre 2020, un programme-cadre de 94 millions d'euros est mis en place pour soutenir les coûts fixes non couverts des entreprises actives dans tous les secteurs, à l'exception du secteur financier.

Mais l'aide aux entreprises peut prendre aussi la forme d'un report d'impôts (mars 2021) d'un montant de 34,3 millions d'euros en faveur des PME touchées par la pandémie. Cette aide publique est accordée sous la forme de crédits sans intérêt pour le paiement de la TVA par les entreprises concernées.

En 2021, le Parlement convient d'un paquet estival de 1,65 milliard de couronnes danoises (221 millions d'euros, 0,07 % du PIB) afin de dynamiser le tourisme, les transports et l'événementiel. Par ailleurs, l'accord sur la rénovation du secteur du logement social et le report de l'augmentation de la taxe sur l'énergie

devraient encore favoriser la reprise économique.

L'État annonce aussi la prise en charge de certaines dépenses fixes des entreprises, comme le loyer et les obligations contractuelles, en fonction du niveau de perte de leur chiffre d'affaires. 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 le chiffre d'affaires baisse de 80 à 100 % ; de 60 à 80 % si la diminution du chiffre d'affaires est de 60 à 80 % ; de 25 % si le chiffre d'affaires baisse de 35 à 60 %. L'indemnisation couvre jusqu'à trois mois et est versée rapidement. Dans le cas où 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.

En outre, le gouvernement offre une garantie de prêt sur 70 % des nouveaux prêts aux entreprises émis pour couvrir les pertes directement liées au Covid-19. 1 milliard de couronnes danoises (environ 134 millions d'euros) est alloué aux PME qui subissent des pertes d'exploitation de 50 % ou plus et aux grandes entreprises qui présentent des pertes de chiffre d'affaires de 30 % ou plus. Ces dispositifs de prêts et de garanties se poursuivent jusqu'à fin septembre 2021.

Enfin, un accord tripartite relatif à l'aide exceptionnelle aux stagiaires, apprentis et entreprises est conclu en mai 2020. Il vise à octroyer une subvention de 5,4 milliards de couronnes danoises (726 millions d'euros) aux employeurs afin d'alléger leur cotisation à l'apprentissage (« Arbejdgivernes Uddannelsesbidrag ») et de le relancer alors que les places se raréfient. Cette

subvention doit être utilisée pour que les entreprises privées puissent couvrir une partie des coûts salariaux des apprentis. Avec la pandémie, les étudiants et les apprentis risquent en effet de ne pas commencer ou de ne pas terminer leurs apprentissages.

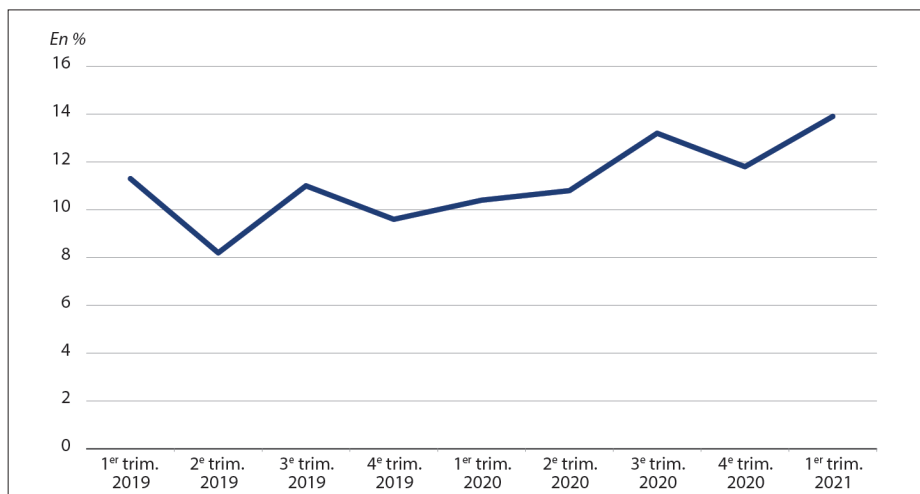
---

### **Un marché du travail relativement épargné**

L'utilisation différente des instruments existants du système de flexicurité permet d'atténuer l'impact du confinement et de la pandémie sur le marché du travail. De fait, ce dernier se redresse rapidement, avant que la nouvelle vague de Covid-19 (les deux derniers trimestres 2020) stoppe net cette reprise, ce qui se répercute fortement sur le marché du travail. Les catégories de main-d'œuvre les premières touchées par le chômage restent celles les plus vulnérables : les jeunes, les moins qualifiés ainsi que les salariés étrangers. Le graphique 1 montre que le taux de chômage augmente fortement chez les jeunes (hommes et femmes), qui sont souvent les plus fragilisés sur le marché du travail et qui travaillent soit à temps partiel (job étudiants), soit sur la base de contrats courts/temporaires.

Le chômage frappe à la fois les hommes et les femmes mais à des rythmes différents. Entre le premier trimestre 2019 et celui de l'année 2020, le taux de chômage des femmes avait plus diminué que celui des hommes (-0,5 point de pourcentage contre -0,1 point) mais entre le premier trimestre 2020 et le premier trimestre 2021, l'augmentation est la même pour les hommes et les femmes (1,2 point de pourcentage, tableau 2).

**Graphique 1. Taux de chômage des jeunes\* (2019-2021)**



\* 15-24 ans.

Source : <https://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>.

**Tableau 2. Taux d'emploi, de chômage et d'activité des hommes et des femmes (2020-2021)**

En %

		1 <sup>er</sup> trimestre 2019	1 <sup>er</sup> trimestre 2020	1 <sup>er</sup> trimestre 2021	2 <sup>e</sup> trimestre 2021
Total	Taux d'emploi	74,1	74,7	73,5	75,4
	Taux de chômage	5,6	5,3	6,5	4,8
	Taux d'activité	78,5	78,9	78,7	79,2
Hommes	Taux d'emploi	77,2	77,7	76,6	77,9
	Taux de chômage	5,2	5,1	6,3	4,8
	Taux d'activité	81,5	81,8	81,7	81,9
Femmes	Taux d'emploi	71,0	71,6	70,4	72,9
	Taux de chômage	6,0	5,5	6,7	4,8
	Taux d'activité	75,5	75,8	75,5	76,6
Écart hommes/femmes Emploi (en points de pourcentage)		6,2	6,1	6,2	5,0
Écart hommes/femmes Chômage (en points de pourcentage)		-0,8	-0,4	-0,4	0,0
Écart hommes/femmes Activité (en points de pourcentage)		6,0	6,0	6,2	5,3

Source : Danmarks Statistik, site Internet.



La différence de cette crise avec celle de 2008-2009 est qu'elle a touché de plein fouet le secteur des services, très féminisé, avec une main-d'œuvre jeune et un recours élevé aux contrats précaires. Ce qui explique que la baisse du taux d'emploi des femmes et que la hausse du chômage des jeunes aient été plus fortes. Lors de la crise financière de 2008, le taux de chômage des femmes a été supérieur à celui des hommes mais uniquement durant l'année 2008. Ce n'est qu'à partir de 2013 qu'il a dépassé de nouveau celui des hommes. Il suit actuellement les mêmes tendances que celui des hommes, avec des rythmes un peu différents.

La baisse du taux de chômage d'ensemble tend à corroborer le fait que les initiatives en faveur de l'emploi ont été globalement très positives sur le marché du travail. Toutefois, elles semblent beaucoup moins concerner les travailleurs précaires (les jeunes, les femmes à temps partiel, les saisonniers), ce que nous confirme l'analyse du secteur de l'hôtellerie-restauration. Mais au vu des résultats satisfaisants, le gouvernement semble imaginer une possible inscription de ces mesures (partage du travail notamment) de façon pérenne dans le modèle de flexicurité.

---

### **Une hétérogénéité sectorielle marquée : le cas de l'hôtellerie-restauration**

L'impact de la pandémie est inégal selon les secteurs d'activité. Certains

secteurs ou industries résistent très bien à la crise économique. Plus de 1 000 entreprises ont d'ailleurs choisi de rembourser les aides reçues de l'État <sup>17</sup> (Service économique de Copenhague, 2021). Mais comme partout, certains secteurs sont très fortement touchés par l'arrêt brutal de l'activité. C'est notamment le cas des arts, du secteur du spectacle et du divertissement, des transports (compagnies aériennes), mais plus particulièrement de l'hôtellerie-restauration <sup>18</sup>, qui connaît les plus fortes baisses d'emplois et d'heures travaillées. Ce secteur est fermé totalement durant les premier et deuxième confinements, du fait du degré très élevé de contact avec la clientèle qui le caractérise. Enfin, sa main-d'œuvre étant constituée d'un grand nombre de personnel précaire (jeunes et peu qualifiés), les employeurs du secteur recourent à d'importants licenciements durant ces deux dernières années, même si des mesures gouvernementales sont mises en place afin d'en limiter le nombre. Le graphique 2 illustre les baisses significatives du nombre d'actifs dans le secteur au deuxième trimestre 2020 et au premier trimestre 2021.

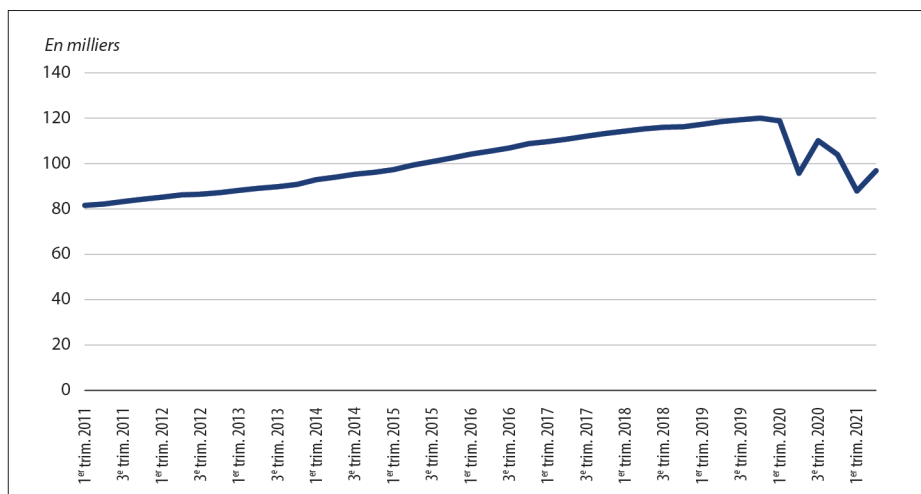
Le nombre de travailleurs à temps complet suit la même tendance en 2020 et 2021 mais dans le même temps, la proportion de travailleurs à temps complet augmente parmi l'ensemble des travailleurs (tableau 3). Ce qui confirme l'hypothèse d'un recours aux licenciements des travailleurs plus précaires (jobs étudiants, contrats courts et contrats zero heure...).

---

17. Bestseller (groupe danois de distribution de prêt-à-porter fondé en 1975) a annoncé avoir remboursé 81 millions de couronnes danoises à l'État (près de 10,9 millions d'euros) de compensations salariale. Il avait licencié près de 750 personnes durant la pandémie (sur un effectif de 3 300 personnes au Danemark).

18. Le secteur des hôtels-restaurants représente 3 à 4 % des effectifs totaux.

**Graphique 2. Emplois dans l'hôtellerie-restauration (2011-2021)**



Source : Danmarks Statistik, population de 15 à 64 ans.

Comme expliqué précédemment, le gouvernement danois introduit dès mars 2020 une mesure permettant aux entreprises en difficulté, sous certaines conditions, de recevoir un remboursement par l'État de 75 % des salaires versés à leurs salariés. Cette mesure bénéficie à de nombreuses entreprises, notamment celles qui sont le plus affectées par le confinement. Le secteur des hôtels-restaurants y figure en première

place. Au total, près de 32 109 entreprises (toutes activités confondues) ont reçu une compensation salariale pour plus de 282 178 emplois entre le 9 mars et le 31 août. Pour plus de 70 % de ces entreprises, les subventions concernent la majorité des salariés. Le secteur des hôtels-restaurants a le plus bénéficié de cette mesure entre mars et fin août 2020 mais aussi entre décembre 2020 et février 2021. Depuis la fermeture massive

**Tableau 3. Nombre de salariés dans l'hôtellerie-restauration et part des temps complet et partiel (2020-2021)**

En %

Année	1 <sup>er</sup> trimestre 2020	2 <sup>e</sup> trimestre 2020	3 <sup>e</sup> trimestre 2020	4 <sup>e</sup> trimestre 2020	1 <sup>er</sup> trimestre 2021	2 <sup>e</sup> trimestre 2021
Total	111 184	98 908	116 586	102 046	80 165	100 044
% de temps complet	55,7	57,9	61,0	58,7	62,6	61,8
% de temps partiel	44,3	42,1	39,0	41,3	37,4	38,2

Source : Danmarks Statistik, population de 15 à 64 ans.

## DANEMARK

des activités en décembre 2020, 2 306 entreprises de ce secteur ont reçu une compensation salariale approuvée pour un total de 9 233 emplois. Le montant total de l'indemnisation s'élève à 115,6 millions de couronnes danoises (15 millions d'euros). En comparaison, le montant de l'indemnisation dans l'industrie manufacturière s'élève à 48,9 millions de couronnes danoises (6,5 millions d'euros). Le deuxième secteur le plus subventionné est celui du commerce de détail. Ces deux secteurs (hôtels-restaurants et commerce) représentent ainsi près des deux tiers de tous les emplois subventionnés (Danmarks Statistik, site internet).

L'hôtellerie-restauration emploie une grande partie de travailleurs temporaires particulièrement vulnérables. Leur part dans le secteur diminue en effet de plus de 37 % au Danemark et en Suède au cours des deux premiers trimestres 2020, contre 24 % en Norvège et 42 % en Finlande. En outre, la part des travailleurs à temps partiel diminue aussi au Danemark au cours des premiers trimestres des années 2020 et 2021, comme le montre le tableau 3. Enfin, la durée du travail dans ce secteur diminue fortement en 2020 (avec cependant une reprise aux troisième et quatrième trimestre) et au premier trimestre 2021 (tableau 4).

L'objectif des programmes d'aide danois (compensation salariale et partage du travail) est de sécuriser au maximum les salariés, notamment ceux directement impactés par la pandémie. Parmi ces salariés fragilisés, ceux qui se trouvent à la périphérie du marché du travail semblent encore davantage ébranlés par la crise. Les réformes renforcent la précarité de leur rapport à l'emploi. Certains groupes, notamment les indépendants, les travailleurs intérimaires et ceux avec des contrats courts (quelques heures), particulièrement vulnérables à la perte d'emploi et d'activité, se retrouvent souvent avec une protection sociale limitée. Cette crise sanitaire et économique met non seulement à l'épreuve le filet de sécurité autour des travailleurs atypiques, mais met aussi en évidence les failles du système. Jusqu'à présent, les travailleurs atypiques semblent souvent avoir été aidés plus efficacement lorsqu'ils utilisent des dispositions générales destinées à l'ensemble des salariés (telles que le système d'indemnisation du chômage), que lorsqu'ils recourent à des mesures ciblées sur des sous-groupes spécifiques (aides destinées à certains groupes plus vulnérables). « Cela peut être lié au comportement patchwork de nombreux travailleurs atypiques. Beaucoup combinent diverses formes de travail atypique pour

**Tableau 4. Nombre d'heures travaillées par trimestre dans l'hôtellerie-restauration (2019-2021)**

En milliers

	1 <sup>er</sup> trim. 2019	2 <sup>e</sup> trim. 2019	3 <sup>e</sup> trim. 2019	4 <sup>e</sup> trim. 2019	1 <sup>er</sup> trim. 2020	2 <sup>e</sup> trim. 2020	3 <sup>e</sup> trim. 2020	4 <sup>e</sup> trim. 2020	1 <sup>er</sup> trim. 2021
Heures travaillées	24 387	29 035	31 233	28 391	22 279	14 909	28 433	22 660	16 440

Source : Danmarks Statistik, population de 15 à 64 ans.

éviter le sous-emploi, ce qui rend difficile leur catégorisation, leur mesure et leur ciblage » (Bess, Darougheh, 2021). Lors de la pandémie, les chercheurs danois se sont rendus compte des difficultés à rendre compte des comportements d'emploi de certains travailleurs atypiques du fait de manque d'informations notamment au niveau statistique.

---

**Un consensus syndical,  
patronal, politique et sociétal**

Face à des mesures gouvernementales inédites, tant par leur rapidité d'exécution que par leur ampleur, le processus décisionnel au Danemark s'est révélé lui aussi exceptionnel car très rapide et consensuel. Quelques jours après le début du confinement et du verrouillage d'une partie de l'économie, le premier accord tripartite sur la compensation salariale temporaire pour les salariés en congé est conclu. Cet accord est signé le 14 mars et reçoit l'aval des organisations patronales et syndicales, la Confédération danoise des syndicats (FH) et la Confédération des employeurs danois (DA). La rapidité de la signature de l'accord et son acceptation par toutes les parties prenantes envoient à l'ensemble de la population danoise un signal fort de confiance. Les partenaires sociaux sont impliqués dans la plupart des nouveaux accords, en particulier ceux qui visent à éviter des effets graves sur l'emploi. En tout, 15 accords tripartites sont conclus en 2020. Neuf d'entre eux sont directement liés au Covid-19. Les accords tripartites comprennent des mesures sur la compensation salariale (cinq accords), les plans de partage de l'emploi (deux accords), les programmes d'aide aux étudiants et aux

stagiaires, l'aide aux familles ayant des enfants à la maison pendant les périodes de confinement, la stratégie nationale pour la santé et la sécurité au travail et l'accès facilité aux prestations de chômage et de maladie avec assouplissement et/ou suspension des critères d'éligibilité. Le dernier accord du 9 décembre 2020 concerne le rétablissement de la compensation salariale afin de prévenir les effets de la deuxième vague de la pandémie. Le ministère des Finances danois estime qu'au total 135 milliards de couronnes danoises (18 milliards d'euros) ont été dépensées de manière extraordinaire au titre de la compensation salariale pour amortir les effets du Covid-19. Selon le ministère, ces initiatives ont permis de garantir 79 000 emplois dans le secteur privé (Service économique de Copenhague, 2021).

Les négociations collectives dans le secteur privé prennent fin avant le début du premier confinement national en mars 2020. Dans le secteur public, elles se déroulent en janvier et février 2021 comme le calendrier le prévoit. En raison du confinement et de la situation économique actuelle, les partenaires sociaux conviennent « que les négociations se dérouleront dans le calme et que l'accent sera mis sur la recherche du meilleur compromis possible pour les trois prochaines années » (Eurofound, 2021).

Ce choix de collaboration et de consultation entre gouvernement et organisations patronales et syndicales permet une adhésion de l'ensemble de la société danoise à la politique menée et l'obtention d'un degré élevé de satisfaction de la population. De fait, il y a tout lieu de croire que la coopération étroite entre le gouvernement et les partenaires sociaux perdure tout au long de l'année 2021.

---

### Conclusion

Si le Danemark avait été le premier pays au sein de l'Union européenne à supprimer le passe sanitaire, la nouvelle vague d'épidémie de Covid-19 le force à réintroduire des restrictions au niveau national, en même temps que la Norvège.

D'un point de vue économique, le gouvernement mais aussi les organisations syndicales et patronales semblent satisfaits de la flexibilité des instruments de leur modèle économique qui leur a permis d'ajuster rapidement les différents régimes à la conjoncture sociale et économique. À l'heure actuelle, le taux de chômage semble contenu et en baisse. Ce résultat confirme que le Danemark a bien résisté à cette crise. L'exceptionnalité danoise provient sans nul doute de sa capacité à réagir très rapidement, de l'ampleur des montants investis (par rapport à leur politique menée ces dernières années mais aussi par rapport aux autres pays nordiques) et du consensus politique, syndical, patronal et sociétal.

Pour autant, ce sont principalement les emplois stables et à temps complet qui ont été préservés, comme dans le secteur de l'hôtellerie-restauration. En juin 2021, le ministère de l'Emploi faisait état d'une augmentation de 25 000 emplois sur le marché du travail. Les salariés plus précaires (temps partiel, saisonniers et travailleurs étudiants) ont subi plus directement les conséquences de cette crise sanitaire et économique et ont été très souvent licenciés. Le filet de sécurité du modèle de flexicurité s'est donc affaibli pour la main-d'œuvre précaire.

Enfin, la question de la pérennité des mesures engagées est encore incertaine. Actuellement, la préoccupation principale du gouvernement et des entreprises est de gérer les pénuries de main-d'œuvre qu'ils anticipent pour les années à venir. De fait, le gouvernement a initié en septembre des discussions tripartites sur le risque de pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Et cherche à relancer l'économie verte.

*Achevé de rédiger le 19 novembre 2021.*

### Sources :

Bennedsen M., Larsen B., Schmutte I., Scur D. (2020), « Preserving job matches during the COVID-19 pandemic: Firm-level evidence on the role of government aid », *GLO Discussion Paper*, n° 588, <https://www.econstor.eu/handle/10419/221802>.

Bess M., Darouge S. (2021), « Three lessons from the Danish wage compensation scheme », *Economic Memo*, n° 5, Danmarks Nationalbank, August 10, <https://bit.ly/3pMFmqO>.

Eurofound (2021), *Living and Working in Denmark*, August 5, <https://www.eurofound.europa.eu/fr/country/denmark>.

Meilland C. (2018), « Danemark : le dispositif de formation professionnelle des adultes en difficulté ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 163, septembre, p. 38-50, <https://bit.ly/31VwAg3>.

Meilland C. (2020), « Danemark : le modèle de flexicurité face aux défis de la crise du Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 172, décembre, p. 59-70, <https://bit.ly/2ZvfODc>.

Service économique de Copenhague (2021), *Situations et perspectives économiques du Danemark en 2021*, Ambassade de France au Danemark, août, <https://bit.ly/2ZvWAhu>.