

Paradis danois et géhenne française

Jean-Claude Barbier *Le Monde* 21 juin 2005

Dans le domaine social, le "*modèle danois*" agite à un niveau inégalé par aucun autre la classe politique et les rédacteurs de rapports officiels. Ministres et parlementaires ont apporté leur pierre à un éloge presque unanime. Beaucoup ont fait le pèlerinage à Copenhague. Et les Danois s'en amusent...

Dans la bataille des idées qui fait rage à propos de la façon dont on peut réformer ce qui ne fonctionne pas bien en France, il est facile de comprendre pourquoi le Danemark fait l'objet d'une telle "*cristallisation*". Face au repoussoir d'une réforme "*libérale*", à la britannique, le Danemark représente une image idéale : il combine efficacité, performance et sécurité.

Beaucoup de participants au débat font implicitement comme si ce petit pays riche et homogène, placé dans des conditions économiques internationales favorables, avait trouvé une recette magique : son "*triangle d'or*". L'expression, attribuée à Thomas Molsted Jorgensen (dans son livre sur la politique de l'emploi, sept éditions en danois), a fait florès. Elle souligne à juste titre qu'un mécanisme vertueux relie flexibilité des contrats de travail, générosité de la protection sociale, et politiques de l'emploi "*actives*". Cependant, ce mécanisme opère sous certaines conditions, qui ne se laissent pas résumer en leçons simplistes ni, inutile de le dire, transposer facilement ailleurs. Il suffit d'ailleurs de les présenter pour voir combien la France est loin de les réunir.

La première condition est la faible inégalité des statuts d'emploi. Jeunes et plus âgés, salariés des secteurs public et privé, hommes et femmes sont, de ce point de vue, logés globalement à la même enseigne ; seule une petite minorité de salariés du public dispose d'un emploi à vie (il existe même des fonctionnaires à durée limitée). Très importante du point de vue sectoriel, la différence de genre est cependant moindre que dans la plupart des pays autres que scandinaves. Les contrats à durée déterminée, en proportion comparable (en stock) à celle de la France, ne sont pas synonymes de statuts dévalorisés. Géré dans le cadre d'un partenariat social très développé, décentralisé dans les conventions collectives et contrats d'entreprise, le droit du travail, flexible, égalitaire, encourage négociation et légitimation des décisions d'emploi. Par conséquent, les employeurs jouissent d'une grande liberté d'adaptation, et les salariés dont ils se séparent ou qu'ils embauchent ne perçoivent pas ces changements de façon dramatique. La mobilité entre emplois est parmi les plus élevées d'Europe. Cependant, quand des crises d'entreprises importantes éclatent, le Parlement est vite saisi pour décider d'actions d'urgence, d'aides, de reconversions et de formations.

A protection sociale généreuse, sentiment de précarité inconnu. L'allocation chômage est versée pendant quatre ans - durée exceptionnelle en Europe (90 % du salaire antérieur pour un salaire annuel d'environ 27 000 euros, taux de remplacement moyen du salaire à 60 %). Toutes les prestations - là encore, un fait d'égalité - sont imposables. Plus de huit actifs danois sur dix sont affiliés aux caisses d'assurance-chômage, gérées par les syndicats auxquels ils adhèrent, mais financées pour l'essentiel par le budget de l'Etat. Grâce notamment à la gestion syndicale directe, les engagements demandés aux chômeurs dans des programmes dits d'"*activation*" (formation, contrats aidés, stages en entreprise) apparaissent plus comme des soutiens que comme des obligations plus ou moins punitives. D'où la très faible occurrence de sanctions. Il y a, dans la société danoise d'aujourd'hui, un contrat de confiance entre l'individu et les services de l'emploi ou les communes, qui emploient des bénéficiaires de l'aide sociale à des activités éloignées du marché de l'emploi marchand, en leur versant des allocations réduites. Depuis 1998, le principe du "*droit et de l'obligation*" à l'activation a été mis en place pour tous. Il s'agit d'une obligation de résultat : un revenu demeure garanti, avec ou sans "*activation*", le tout ficelé dans un contrat bien respecté des deux côtés. Malgré leur richesse et le financement très élevé qu'ils consacrent à leurs programmes d'emploi et d'insertion, les Danois ne parviennent pourtant pas à "*activer*" tout le monde tout le temps. Mais lorsqu'un demandeur d'emploi n'est pas "*activé*", ce n'est pas pour autant qu'il est menacé de perdre son allocation.

On s'arrête souvent à l'observation des taux élevés d'emploi au Danemark, à tous les âges dits "*actifs*" (la retraite "*normale*" est à 65 ans). Mais, simultanément, une proportion importante des personnes d'âge actif est bénéficiaire de préretraites, de programmes pour personnes peu employables (y compris des emplois protégés) et de programmes dits de "*réhabilitation*" (revalidering). En 2003, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dans sa revue annuelle Perspectives de l'emploi, calculait que 23 % de la population en âge de travailler au Danemark, contre 24 % en France, étaient à la fois hors emploi et bénéficiaires des prestations de chômage, de préretraite, etc. Les acteurs danois répètent aujourd'hui à leurs visiteurs que cette réalité jette une ombre sur leur succès, d'autant qu'ils redoutent à l'avenir des pénuries sur le marché du travail. Point de "*miracle*", donc, mais une configuration réellement plus efficace et plus égalitaire que dans l'immense majorité des Etats membres de l'Union européenne.

S'il fallait apprendre du Danemark, on devrait aussi observer qu'il innove actuellement dans un sens encore plus radical de simplification (fusion en cours de l'aide sociale des communes et du service public de l'emploi). Cette réforme, liée à une autre d'une plus grande ampleur, vise à restructurer et diminuer le nombre des niveaux de collectivités locales (Strukturreform). Ces traits sont aux antipodes des choix français : refus depuis le début des années 1990 de la décentralisation de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ; fragmentation des minima sociaux ; multiplicité des niveaux de collectivités territoriales et des acteurs intervenant dans les prestations et le placement. S'inspirer du Danemark est bel et bon, mais comment rendre cela compatible avec de tels choix structurels ?

La réforme danoise en cours s'attache à accroître l'efficacité et à diminuer les coûts, pas à n'importe quel prix mais sans a priori (la privatisation progresse) ; elle se fait cependant en cohérence avec des choix historiques anciens : égalité des statuts, protection sociale généreuse (prestations, mais aussi services), concertation entre gouvernements et partenaires sociaux. Pourtant, les décisions prises depuis le changement de gouvernement de 2002 ne plaisent pas à tout le monde, loin s'en faut : les syndicats redoutent que leur influence soit laminée et contournée ; les conflits sont vifs ; l'extrême droite danoise est active ; la politique de l'immigration ne témoigne pas, c'est le moins qu'on puisse dire, d'une grande ouverture.

Le paradis danois n'est donc qu'un rêve momentané de la France dans la géhenne des réformes qu'elle a à affronter en assumant son histoire particulière. Elle peut le faire, en apprenant vraiment du Danemark.