

Jean-Claude Barbier

APPRENDRE VRAIMENT DU DANEMARK : RÉFLEXION SUR LE « MIRACLE DANOIS »

**CEE
05/02**

février 2005



«LE DESCARTES I»
29, PROMENADE MICHEL SIMON
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX
TÉL. 01 45 92 68 00 FAX 01 49 31 02 44
<http://www.cee-recherche.fr>

Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le « miracle danois »

Jean-Claude Barbier
CNRS, Centre d'études de l'emploi

31-2-2005

Une véritable vogue du « modèle danois », supposé combiner sécurité et flexibilité, s'est emparée de la France : elle touche les milieux politiques, administratifs et académiques. Nombreux sont ceux, politiques ou économistes, qui suggèrent d'imiter le Danemark, en telle ou telle de ses caractéristiques. L'analyse empirique précise de la société danoise dévoile des réalités cependant bien différentes de l'image d'un « miracle danois » qui circule en France à des fins de légitimation de projets de réformes.

Un trait essentiel émerge, évidemment impossible à importer par on ne sait quelle « bonne pratique » : c'est la cohérence des arrangements institutionnels de ce petit pays relativement riche et homogène, qui permet qu'une « précarité » à la française y soit tout bonnement inconnue pour ses habitants de longue date.

Apprendre vraiment du Danemark en France, c'est assimiler une leçon sociologique simple : la réforme d'un système d'emploi et de protection sociale, pour autant qu'elle doive s'imprimer dans la durée d'une réalisation effective, doit pouvoir s'inscrire dans une cohérence sociétale propre. Ces cohérences restent malheureusement ignorées par la plupart des analyses économiques et des discours politiques.

Un puissant engouement se développe en France à propos du Danemark, qui n'a cessé de s'amplifier en 2004-2005. Les parlementaires, les ministres, aussi bien que les économistes et les journalistes ont succombé à la mode (voir encadré n°1, « Le Danemark à l'heure française »).

Une découverte tardive

La découverte est, il est vrai, tardive. Dans d'autres pays et d'autres cercles, l'exemple du Danemark est observé avec attention depuis une dizaine d'années (voir encadré n° 2, « L'analyse étrangère de l'exemple danois »). Il est vrai que, pour que les cercles politico-administratifs d'un pays se saisissent d'un débat, il y faut des conditions internes. Celles-ci sont nées en France de plusieurs facteurs, qui incluent la remontée du chômage après les années 1997-2001, mais, surtout, la situation créée par l'engagement de réformes importantes à propos du marché du travail et de la protection sociale : le Danemark, qui, par ailleurs fait l'objet de louanges à peu près constantes (sans échapper à certaines critiques) dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), se révèle le « modèle » idéal dans le débat français actuel, à l'opposé du Royaume Uni : l'opinion publique en redoute les politiques libérales bien que ce pays soit aussi classé parmi les pays les plus « performants » dans l'Union européenne. Dans de tels débats, on s'attend que nombre de participants retiennent des éléments qui peuvent être utilisés pour légitimer (ou délégitimer) des réformes en cours ou futures et écartent des aspects tout aussi importants mais qui sont moins facilement utilisables dans la discussion.

Il y a environ trois ans, un autre rapport portant sur la politique de l'emploi – en l'occurrence sur l'évaluation des emplois non-marchands (rapport pour le Conseil national de l'évaluation, Robineau, 2002) – avait, sans écho véritable, insisté sur la réussite danoise en la matière. C'est d'ailleurs l'un des points importants qui, aujourd'hui, est absent du débat français : l'emploi public, au Danemark – où il n'existe qu'une infime minorité de « fonctionnaires » (à la française¹) – est l'un des plus élevés de l'Europe, avec environ 31% de la population active en 2004². D'autre part, les « équivalents fonctionnels » danois d'emplois temporaires aidés du secteur public et associatif représentent encore aujourd'hui l'un des principaux moyens d'insertion professionnelle des chômeurs et des personnes percevant des équivalents de « minima sociaux » (voir tableau 1), et cela, malgré le poids récent pris par l'utilisation de la formation professionnelle.

Ce qu'on retient du Danemark dans le débat d'opinion, c'est surtout la flexibilité des contrats sur le marché du travail, la facilité d'embaucher et de licencier, et beaucoup de discours laissent de côté les autres aspects du « triangle d'or » danois (la générosité de la protection sociale et l'importance des politiques dites actives) ; on parle encore moins du rôle de l'emploi public et dans les services, souligné par Allan Larsson (voir encadré 2).

Il y aurait de très nombreux aspects à analyser si l'on voulait « apprendre vraiment du Danemark » et ce n'est pas le présent texte qui y suffira (voir l'encadré sur les méthodes).

¹ La difficulté de la comparaison entre pays est précisément de rechercher, si c'est possible, des équivalents. Ces équivalents sont toujours imparfaitement fonctionnels. L'expression « à la française » est donc ici seulement métaphorique.

² Données nationales : Danmark statistik, cité par „LO, Zoom på Arbejdsmarkedet“, Juli 2004, p. 12. Allan Larsson citait en 1999, un chiffre nettement inférieur pour 1997, issu des données OCDE (voir encadré n °2).

Nous concentrant ici sur une question essentielle : « pourquoi n'y a-t-il pas au Danemark de « précarité de l'emploi³ », ni de « précarité » tout court ? », nous signalerons en conclusion d'autres traits qui sont, *de façon réaliste*, impossibles à imiter en France.

L'enquête

L'analyse du cas danois fait partie d'un programme de long terme de comparaison des politiques de l'emploi en Europe et aux Etats Unis, entamé avec la coopération du centre de recherche CARMA de l'université d'Aalborg, depuis 1997 (avec les chercheurs Henning Jørgensen, Flemming Larsen, Morten Lassen, Thomas Bredgaard et Jørgen Stamhus) (Barbier et Gautié, 1998), qui a donné lieu à plusieurs comparaisons dont l'une réalisée pour l'instance d'évaluation des emplois non marchands (Robineau, 2002 ; Barbier, 2002).

Une enquête plus récente a été conduite en 2004 (juin et octobre), avec le soutien de la DARES (ministère du travail) dans le cadre de la comparaison en cours des plans nationaux d'action du Danemark, de la Grande Bretagne et de la France.

Expliquer l'absence de la précarité : obligation réciproque de résultat et confiance

Au Danemark, il n'y a pas de perception de la « précarité de l'emploi » et cette notion y est dénuée de sens. Comme nous l'avons montré plus généralement, la perception (et l'analyse) des situations en termes de précarité est inadaptée en dehors des pays latins (Laparra et al., 2004 ; Barbier et Lindley, 2002). Mais, dans le contexte danois, cela s'appuie sur une « confiance sociale » installée depuis longtemps dans le pays [trouvant en tous cas ses racines dans le compromis de septembre 1899 (*Septemberforliget*) entre partenaires sociaux, sous la forme d'un « consensus conflictuel » – Jørgensen, 2002]. L'association de plusieurs facteurs donne en quelque sorte une « résultante », qui explique que les Danois ne souffrent pas de « précarité de l'emploi » : le triangle d'or évoqué plus haut en est le fondement essentiel, mais il faut entrer dans les détails substantiels de la façon dont fonctionne ce « triangle » inséré dans la société danoise.

Le système danois est cohérent, exhaustif, et fonctionne en vue d'une *obligation de résultat* essentielle pour toute personne d'âge actif, qui tient en ceci : en cas de situation de non-emploi, chacun reçoit une prestation généreuse (voir tableau 2), attribuée dans une optique égalitaire⁴, à durée longue (l'assistance est, comme souvent en Europe, sans limite de durée) et articulée avec des « offres d'activation » (formation, stage en entreprise, contrat aidé dans le public ou le privé, prestation longue de conversion, activation associée au statut de handicapé). Contrairement à la réputation de l'activation « universelle », et malgré le grand succès danois – qu'il ne serait pas exact de contester, en valeur relative – il ne s'agit non seulement pas d'un miracle, mais, en outre, l'accès à l'activation n'est pas réalisée pour tous, à un moment donné.

³ La précarité est une notion spécifiquement française, la précarité de l'emploi une notion latine (voir Barbier et Lindley, 2002 ; Barbier, 2004).

⁴ Le taux de remplacement de base est de 90% jusqu'à un salaire annuel d'environ 200.000 couronnes (27 000 € au taux de change de janvier 2005) ; il descend ensuite progressivement : à 350.000 couronnes, il est d'environ 50%.

Les taux d'activation⁵, qui varient selon les catégories, sont d'environ un tiers pour les chômeurs de plus d'un an, mais, dans les indicateurs de la SEE, le Danemark n'apparaît pas parmi les Etats ayant réalisé l'objectif de 25%⁶. Cet aspect de la politique d'activation fait, au demeurant, l'objet de réformes importantes en 2005. Ce qui est cependant décisif, c'est que, pour qu'il n'y ait pas « précarité » à la française, il faut qu'en l'absence d'activation, un soutien généreux et de longue durée au revenu soit assuré.

Le tableau 1 montre la répartition des offres d'activation que les chômeurs et bénéficiaires de l'assistance ont reçues dans le dernier trimestre 2003. Comme nous l'avons montré (Barbier dans Robineau, 2002), c'est la *formation* qui est le principal vecteur de l'insertion professionnelle des personnes privées d'emploi, même si la coalition conservatrice a nettement modifié, depuis 2002, la priorité précédemment établie par les sociaux-démocrates en 1994. En effet, de nombreuses évaluations financées par divers commanditaires ont montré que l'effet de la formation n'est pas si uniment efficace et les autorités ont eu tendance à limiter la part de l'activation consacrée à la formation dans les trois dernières années. Elle reste néanmoins dominante⁷. On notera qu'elle inclut la fourniture de sessions et cours de formation par le mouvement syndical qui est l'un des acteurs importants – avec le privé, qui commence à se développer – du côté de l'offre de services. La grande réforme de 1994 a été légitimée par les sociaux-démocrates alors au pouvoir par un donnant-donnant : d'un côté, la promesse, effectivement tenue, de ne pas baisser les allocations de chômage et de renforcer la disponibilité de services pour les chômeurs, de l'autre, l'engagement de ces bénéficiaires de répondre positivement aux demandes du service de l'emploi et des services de l'assistance des communes (elles aussi touchées par la réforme en 1998).

Tableau 1 – La nature des prestations d'activation en 2003

Types d'activation (<i>aktivering</i>)	Bénéficiaires de l'assistance	Chômeurs de l'assurance
<i>jobtræning</i> (collectif)	8,5	33,3
Dont : secteur privé	(7,3)	(7,1)
<i>jobtræning</i> (individuel)	27,8	0
Dont : secteur privé	(7,2)	
Formation	30,5	56,9
Autres	33,2	9,8
Total	100,0	100,0

Le *jobtræning* est un contrat aidé, il est désormais classé comme subvention à l'emploi (*løntilskud*). Le *jobtræning* individuel est réservé, de fait, aux personnes les plus loin de l'emploi [aux bénéficiaires de *køntanthjælp* (assistance)]

Source : adapté de „LO, Zoom på Arbejdsmarkedet“, Juli 2004, p. 46.

Ainsi, le « contrat » fondamental qui établit la confiance entre l'individu et le service public de l'emploi, les communes et les caisses syndicales d'assurance chômage consiste dans le fait que, si la personne se conforme aux engagements qu'elle prend avec sa caisse⁸ et le service

⁵ Soit, le rapport entre le nombre des personnes engagés dans une des options de l'activation et la population potentiellement susceptible de se voir offrir un « offre d'activation » (voir tableau 1).

⁶ Il faut souligner que l'homogénéité de ce critère n'est pas entièrement assurée en comparaison européenne.

⁷ Notre enquête de 2004 a montré que les statistiques disponibles ne permettent pas facilement une analyse de la structure de ces formations.

⁸ Les caisses de l'assurance chômage sont gérées par les syndicats. Les Danois sont affiliés à 85% à de telles caisses. Ces caisses distribuent des allocations qui sont financées pour l'essentiel par l'Etat ; mais aussi par les cotisations des membres, dont l'importance relative dans les ressources croît dans les périodes de cycle favorable. Il y a environ 2,1 millions de syndiqués actuellement, dont 1,3 sont affiliés à LO, le principal syndicat ; les deux autres principaux syndicats sont le syndicats des employés ou « cols-blancs » (appelés *funktionær*) et celui des « akademiker », les diplômés de l'université regroupés dans une troisième fédération, l'AC – *Akademikernes Centralorganisationer*) qui regroupe 22 syndicats.

public de l'emploi (ou avec les services de l'assistance), elle voit ses risques généreusement couverts. Le droit à la prestation d'assurance chômage est de quatre ans⁹.

En raison de la faible inégalité des salaires après impôt au Danemark (toutes les prestations sont désormais imposées, l'imposition, à un taux comparativement élevé, est universelle), la différence entre le fait d'être au chômage indemnisé (en activation ou non) et le fait d'être en emploi reste modérée selon les standards européens. On s'en aperçoit dans le tableau 2 qui raisonne à partir de quelques cas-types (les allocations familiales sont universelles et forfaitaires).

Tableau 2 – Montant de l'allocation et perte de revenu due au chômage pour un salarié moyen (estimations)

<i>(average production worker au sens de l'OCDE)</i>	1994 (€)	1994	2001 (€)	2001
Cas d'un salarié chômeur pendant 3 mois (assuré) et célibataire	1500	- 8,1%	1700	- 9,6%
Cas d'un salarié chômeur pendant 1 an (assuré) et célibataire	1500	- 34,2%	1700	- 39,6%
Cas d'un couple dont la femme (assurée, travail à temps partiel) est au chômage un an	990	- 5,8%	1140	- 7,0%
Cas d'un salarié chômeur pendant 1 an et non assuré (assistance)	745	-61,4%	1040	- 59,5%

Source : nos calculs, à partir de la source SFI (2004). La première colonne correspond au montant mensuel en euros avant impôt (non corrigé des parités de pouvoir d'achat). La seconde est le pourcentage de perte de revenu : les revenus qui permettent de calculer celle-ci sont calculés après impôt. Le taux d'imposition, progressif, est d'environ 40% pour les plus faibles revenus. Il s'élève à 53% pour deux fois le revenu du salarié moyen.

Au Danemark, l'éventail des salaires et des revenus est nettement plus réduit qu'en France¹⁰. D'autre part, comme l'ont montré les travaux comparatifs publiés dans les diverses éditions de *L'Emploi en Europe* par la Commission européenne, la part des emplois de mauvaise qualité y est inférieure.

Comme, par ailleurs, les règles de droit du travail sont souples (voir plus loin), les entreprises éprouvent une grande capacité d'adaptation, qui, grâce à la force des partenariats sociaux (et la confiance sociale qui en ressort, venant s'ajouter à la confiance que les salariés ont dans les caisses de chômage qu'ils gèrent eux-mêmes) le système est en mesure de marier mobilité, faible incidence du chômage de longue durée et sécurité des revenus et des trajectoires professionnelle sur la durée. On assiste à la fois à une grande flexibilité *du travail* et à une sécurité *de l'emploi qui se répartit sur plusieurs emplois assurés dans une trajectoire professionnelle*, dans le cadre des valeurs de l'universalisme et de l'égalité. On imagine mal situation plus opposée à celle que la France connaît actuellement.

Enfin, la confiance est aussi soutenue par le fait que si les personnes ne sont pas capables de s'insérer dans des univers compétitifs, les emplois de moindre qualité donnent l'accès à des revenus après impôt qui ne sont pas énormément éloignés des hauts salaires. Dans le même sens, et contrairement aux mythes propagés à propos du Danemark, les programmes destinés à

⁹ Le membre d'une caisse d'assurance doit avoir travaillé pendant 52 semaines dans les trois dernières années.

¹⁰ Les indicateurs construits par la Commission européenne (dans le cadre de la méthode ouverte de coordination pour l'inclusion) font apparaître les chiffres suivants : rapport des quintiles (S80/S20) en 2001 : Danemark : 3,0 contre 4,0 en France ; coefficient de Gini en 2001 : Danemark 0,22 contre 0,27 en France.

la fois à la pré-retraite (*efterløn*), mais aussi aux handicapés (*førtidspension*) et aux reconversions spéciales (*revalidering*) sont largement ouverts, même s'ils coûtent cher à la collectivité¹¹. En stock, à un moment donné, il y a aujourd'hui environ 25% de personnes d'âge actif qui, obtenant des revenus de la protection sociale, sont hors emploi¹².

Ce système est coûteux, critiqué pour cela par l'OCDE (encadré n°2) et les autres partisans de la réduction des dépenses de l'Etat. Il est légitime et reconduit, avec des efforts constants de meilleure gestion et d'insertion de plus en plus de personnes dans l'emploi (programme lancé en 2001 dit *Flere i arbejde* (« davantage de personnes en emploi »), d'autant que les gouvernements redoutent des pénuries d'emploi dans l'avenir.

La brutale réforme qui a diminué drastiquement les prestations pour les immigrants nouvellement arrivés est généralement considérée comme une mauvaise note dans la générosité danoise. Il serait trop long de l'expliquer ici : bien qu'avec prudence, on peut penser que cette diminution drastique a été la cause d'un effondrement de l'immigration nouvelle depuis 2002.

Le droit commun du travail : une protection collective négociée égalitaire

Un ingrédient essentiel du « modèle danois » tient, non pas seulement dans la flexibilité des contrats qu'on loue habituellement, mais dans l'universalité des règles qui s'appliquent aux liens juridiques. Bien sûr, il y a des différences de traitements catégoriels, mais il importe ici de souligner, au niveau de comparaison où nous nous situons, un point clé : les inégalités fondamentales qui séparent les différentes catégories de la population active française sont inadéquates au Danemark.

Tout d'abord, il n'y a pas au Danemark de nombreux fonctionnaires au sens français du terme, dotés d'emplois à vie, comme dans les divers corps des trois fonctions publiques. C'est évidemment une question clef : elle est généralement absente des propositions de réformes du marché du travail en France¹³. Les « serviteurs de la couronne » (*tjenestemændsanstatter*) qui jouissent de l'emploi à vie sont désormais une toute petite minorité.

Que ce soit dans le secteur public ou privé, les règles de droit du travail, de protection contre le licenciement, de préavis, de temps de travail, etc., sont globalement les mêmes, décidées par le jeu des équivalents de conventions collectives négociées et des accords d'entreprise qui ont pris une importance croissante dans le système de relations professionnelles. La séparation ou le licenciement peuvent intervenir relativement vite et il n'y a pas au Danemark de loi sur cette question¹⁴. De là à imaginer un Danemark où les employeurs agissent à leur guise, et

¹¹ La coalition conservatrice au pouvoir actuellement aimerait bien réformer l'*efterløn*, mais il s'agit d'un programme si sensible qu'elle n'ose pas. Conservateurs ou sociaux-démocrates, les gouvernements danois sont confrontés à des électeurs dont les valeurs sont égalitaristes et compassionnelles, résultat là encore des compromis sociaux passés depuis une centaine d'années (Jørgensen, 2002).

¹² Dans l'encadré n°2, ce chiffre s'établissait à 22,5%. Le chiffre est ici calculé en équivalent temps plein (*helårspersoner*). Les personnes activées dans les *jobtræning* sont considérées comme actives. Les deux catégories les plus nombreuses sont les *førtidspension* et les *efterløn*. Calculé en stock à un moment donné, le pourcentage monte à 30%.

¹³ Le rapport dit Cahuc-Kramarz s'abstient de traiter cette question majeure et se consacre à des professions « protégées », qui, en nombre, sont marginales à côté des effectifs des trois fonctions publiques.

¹⁴ Les renseignements indicatifs collectés par l'OCDE (notamment dans son *Perspectives de l'emploi* de 1999, p. 119) restent globalement valides : indemnités de licenciement pouvant aller de 1 à 3 mois ; délais de préavis entre 15 jours et 6 mois selon les catégories. Mais, plutôt que des comparaisons chiffrées, il faut comprendre que

rejetent les « problèmes sociaux » dans le secteur socialisé, profitant « d'externalités positives », ou jouant les « passagers clandestins », il y a un pas qu'on ne saurait franchir. Le système danois est fondé sur une étroite coopération des deux principales organisations, DA (*Dansk Arbejdgiverforening*, l'organisation patronale principale, et LO (*Landsorganisationen i Danmark*), l'organisation syndicale très majoritaire ; les deux organisations « donnent le ton ». La confiance dans le consensus social, conflictuelle car les intérêts divergents n'ont pas disparu, serait impossible sans le respect des contrats signés, l'application et le suivi en commun des règles, la participation négociée aux décisions de ressources humaines, qui en sont, ainsi, légitimées.

Au reste, il existe bien des contrats à durée déterminée au Danemark, et il n'y est pas question d'un contrat unique – sans compter la différence entre travailleurs, *funktionær* et *akademiker*. L'analyse des contrats classés dans les statistiques internationales travaillées par Eurostat est un exemple supplémentaire du caractère inadéquat de l'indicateur dit de « contrat à durée indéterminée » en perspective internationale, pour mesurer une prétendue « précarité de l'emploi ». Le taux de contrats à durée déterminée¹⁵, tel qu'il ressort des statistiques internationales d'Eurostat met actuellement le Danemark à côté de la France : 9% contre 12% environ¹⁶, et bien au-dessus du Royaume Uni. Est ce à dire que 9% des contrats danois sont « précaires » ? Les développements précédents ont montré que ce n'était pas le cas.

Mais qui sont les principales catégories de « contrats à durée déterminée » au Danemark ? Un quart sont des apprentis, un quart des salariés qui remplacent des salariés absents, environ 8% sont des personnes en « activation » ; le reste, soit environ 40%, sont des personnes qui ont un contrat à durée déterminée pour diverses raisons (travail saisonnier, sur projet, freelance, jeunes sur emplois d'appoint, etc..) mais qui sont passés dans des conditions identiques à celles des contrats indéterminés, et contrôlés dans le cadre des conventions collectives. Rappelons enfin que tous ces salariés bénéficient de la protection sociale universelle danoise.

Une cohérence exceptionnelle

Ainsi, le bref passage en revue de quelques aspects cruciaux de la cohérence danoise invite à méditer sur les liens qui la tissent, au-delà du « triangle d'or » ; dans un langage plus économique, on pourra parler « d'arrangements institutionnels ».

Une des caractéristiques supplémentaires de cette cohérence fort complexe, quand on l'analyse en détail, montre combien le Danemark actuel non seulement ne se rapproche pas de la France, mais s'en éloigne encore.

En effet, présentement, le Danemark innove à nouveau dix ans après la réforme de 1994, pour aller dans un sens encore plus radical de simplification (fusion prévue des fonctions emploi des communes et de l'AF (*Arbejdsformidlingen*) – service public de l'emploi, à horizon de 2007). Cette réforme est liée à une réforme d'une bien plus grande ampleur visant à restructurer et diminuer les niveaux de collectivités locales (*Strukturreform*).

Dans le même temps, quelles que soient les résultats, dans le futur, des importantes réformes en cours, qu'on ne saurait mésestimer, (i) la France reste le pays qui a refusé au début des

ces dispositions, qui ne relèvent pas de la législation, prennent leur sens dans la pratique des éventuels reclassements et mutations, sous la responsabilité conjointe des partenaires sociaux.

¹⁵ Nous avons montré ailleurs l'inadéquation très grande des chiffres calculés à l'aide de l'item 45 de l'enquête force de travail Eurostat (Barbier et al., 2002).

¹⁶ Pour le caractère inadéquat de cette mesure, voir *ibid*.

années 90 la décentralisation de l'ANPE (voir le rapport Brunhes de 1989) ; (ii) un pays marqué par la fragmentation des minima sociaux conçus pour des catégories particulières et bien difficiles, à l'expérience, à réformer (aux cinq existants pour les personnes d'âge actif, s'est ajouté un sixième, le revenu minimum d'activité, qui a, pour l'instant, montré tous les signes d'un échec) ; (iii) un pays marqué par la multiplicité des acteurs intervenant dans les prestations et le placement.

Bien apprendre du Danemark

Il n'entre pas, en général, dans le métier du sociologue de formuler des prescriptions, contrairement à l'économiste. Si, cependant, on peut ici s'y risquer, il nous paraît qu'une authentique leçon sociologique à tirer du Danemark serait la suivante.

Dans un contexte « institutionnel » si différent, les réformes françaises pourraient s'inspirer avant tout de deux traits qu'on a essayé d'illustrer ici – certes trop rapidement. Le premier est la cohérence de la réforme qui prend en considération aussi bien la protection sociale, le système de relations professionnelles, le droit du travail et les politiques de l'emploi. Le second est l'inscription, quelles que soient les ruptures, des réformes dans une trajectoire historique de longue durée. Les ruptures des dix dernières années au Danemark se sont produites au sein d'un contexte de rationalisation négociée d'objectifs impliquant tous les acteurs pertinents tout en sauvegardant la spécificité universaliste et égalitaire de l'ensemble.

Encadré 1 - Le Danemark à l'heure française

En septembre 2004, le ministre du travail Jean-Louis Borloo inscrivait une référence très explicite dans son plan de cohésion sociale : « La 'flex-sécurité' danoise constitue une source d'inspiration privilégiée pour mettre en place des solutions novatrices » (Document du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, « Plan de cohésion sociale », p. 9, chapitre 1, 2004). En octobre, le ministre délégué aux relations du travail, Gérard Larcher, était reçu à Copenhague par les syndicats et le patronat danois. Dans le débat parlementaire à propos de la loi de programmation de cohésion sociale, il s'appuyait à plusieurs reprises sur l'exemple danois¹⁷. Peu de temps auparavant, le rapport dit « Camdessus » faisait l'éloge du Danemark, parmi d'autres pays¹⁸. Peu après, une mission parlementaire, conduite par Mr Méhaignerie, produisait un rapport d'une trentaine de pages¹⁹.

Un plus récent exemple est celui du rapport dû à Pierre Cahuc et Francis Kramarz, « De la précarité à la mobilité, vers une sécurité sociale professionnelle ». Ce n'est pas tant dans la lettre elle-même de ce dernier texte que dans la présentation que les auteurs en font, que le Danemark est invoqué, présentation au demeurant largement reprise dans la presse. Les auteurs justifient cependant les propositions faites au premier ministre par le fait que des

¹⁷ Le ministre a notamment déclaré au Sénat, lors du vote de la loi de programmation de cohésion sociale, à la séance du 2.11.2004 (texte sur le site web du Sénat) : « Au Danemark, depuis 1896, les partenaires sociaux dialoguent sans s'invectiver mutuellement. Le dialogue social est aussi la priorité que notre gouvernement veut mettre en oeuvre. Il n'est pas question d'opposer les uns et les autres dans une forme de lutte des classes permanente, il s'agit de travailler au service d'une conception équilibrée de la société ». « Nous évoquons tout à l'heure l'exemple du Danemark : dans ce pays, le parcours de retour vers l'emploi de 60 % des hommes et des femmes le plus éloignés de l'emploi s'effectue directement dans des entreprises du secteur marchand. » (idem).

¹⁸ « D'autres l'ont fait », exemples de la Suède, du Royaume Uni, du Canada et du Danemark (p. 43-48, rapport dit Camdessus, « Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France », 2004).

¹⁹ Rapport d'information sur le marché de l'emploi au Danemark, N° 1913, Assemblée Nationale, 9-11-2004.

réformes, selon eux analogues, ont été mises en œuvre depuis dix ans dans d'autres pays²⁰, au premier plan desquels le Danemark, mais aussi, pêle-mêle²¹, les Pays Bas, l'Australie, etc.. (sur ce point voir Sol et Westerveld, 2005).

En 2005, la fondation Jean Jaurès du parti socialiste publiait pour sa part un long document intitulé « Crise de l'emploi, malaise au travail », sous la signature d'Elizabeth Guigou (note n° 45, février) dont l'avant-propos écrit « le modèle danois est là pour nous montrer qu'on peut à la fois, privilégier la sortie du chômage et la sortie de la pauvreté, mais à un certain nombre de conditions souvent passées sous silence : un dialogue social intense, des syndicats forts, ainsi que des politiques publiques axées sur la formation continue et le suivi personnalisé des demandeurs d'emploi et dotées de moyens considérables, impliquant un taux de prélèvement obligatoire beaucoup plus élevé qu'en France » (p. 9). *Le Monde*, pour sa part, a consacré un numéro de son supplément Economie au Danemark, le 25 janvier 2005.

Encadré 2 - L'analyse étrangère de l'exemple danois

Il faut attribuer à l'OCDE, en 1995, la paternité d'un éloge pionnier des stratégies danoises : le premier rapport de suivi de la « Jobs Strategy » loue le système d'*aktivering* (activation) et l'introduction du *handlingsplan* (plan d'action) pour les chômeurs (p. 125). L'organisme international est constant puisque dans son dernier *Perspectives de l'emploi*, il fait l'éloge du « triangle d'or » de la réussite supposée du Danemark (générosité des prestations, flexibilité du marché du travail et politiques actives de l'emploi) (juillet 2004, p.108-109) (non sans remarquer qu'il est coûteux du point de vue des dépenses publiques – voir en annexe une comparaison récente des dépenses d'emploi France-Danemark).

Mais l'une des réflexions les plus approfondies sur l'exemple danois vient de la Scandinavie elle-même. Pilote de la réflexion autour de la construction d'une stratégie européenne pour l'emploi, au sein de l'organisation scandinave SAMAK, Allan Larsson, ancien ministre des finances suédois, puis directeur général de la DG Emploi de la Commission européenne, fit en 1999 une communication au Wissenschaftszentrum de Berlin (WZB), intitulée « What can we learn from Denmark ? », dans laquelle il combattait l'idée que de basses prestations d'indemnisation chômage favorisaient la recherche d'emploi : l'inverse était empiriquement observé au Danemark (et en Suède) (Larsson, 1999). Il est intéressant de rappeler aujourd'hui les principales conclusions de son analyse (voir ci-après). Celui-ci plaide, en substance, en faveur de ce qui deviendra la théorie *initiale* de la coordination européenne : le « social » est

²⁰ « Il faut trouver une voie permettant de concilier un impératif d'équité, donnant les meilleures conditions possibles pour les plus démunis, avec un impératif d'efficacité qui est la seule manière d'assurer la viabilité financière de tout système assurantiel. Ce sont de tels impératifs qui ont guidé les réformes des systèmes d'indemnisation du chômage et des services publics de l'emploi menées depuis une décennie dans plusieurs pays de l'OCDE, et notamment aux Pays Bas, au Danemark, au Royaume-Uni en Australie et en Allemagne » (ch. 2, p. 40, rapport, 2.12.2004, P. Cahuc et F. Kramarz). Trois pistes sont d'abord envisagées : la création d'un guichet unique pour assurer une réelle prise en charge des chômeurs, améliorer les prestations en rémunérant des opérateurs externes, donner plus de droits aux demandeurs d'emploi pour qu'ils s'engagent dans un engagement mutuel crédible (ibid., p. 40).

²¹ On n'aura pas le temps ici d'aborder la question des autres pays. Pour ce qui est des réformes dites « d'activation », nous renvoyons à nos propres travaux ; pour la question particulière de la réforme des services publics de l'emploi, les modèles sont d'une extrême variété et répondent à des principes parfois opposés (voir sur ce sujet, à paraître en 2005, l'ouvrage coordonné par Els Sol et M. Westerveld sur le contractualisme dans les services publics de l'emploi en Europe et notre chapitre sur la France. Il est, de ce point de vue, erroné (ou superficiel) de mettre l'Australie et le Danemark dans une même catégorie de réformes (voir sur ce point, dans le même ouvrage, la contribution de Ludo Struyven).

un facteur qui appartient pleinement à la croissance économique et la sécurité et le bien être sont à la fois des objectifs économiques et des objectifs sociaux. Pour l'essentiel, les remarques de Larsson sont toujours vérifiées aujourd'hui.

Allan Larsson sur le Danemark (1999)

“As Denmark has the highest share of social protection, 10.5%²², and the smallest share of the working age population out of work, 22.5%, Denmark combines the most successful employment policy with the most powerful redistribution system among all the Member States. This is confirmed by comparisons of income distribution in the Member States, where Denmark has the lowest degree of people living below the poverty line (households below 50 % of average income).”

“Denmark combines this strength of employment in the business sector with strong employment in communal services (education, health, social services, recreational services, public administration), stronger than any other Member State. In 1997, the average in the EU was 18% of the working age population. Denmark, however, recorded 26%” (p.3).

“There is no single measure behind Danish labour market improvements, but a range of measures, well co-ordinated, a continued development of all available instruments (p. 3).”

“The three messages I want to finish with are shared by all the best performing Member States of the EU. They are, perhaps, the most important lessons of all for the development of employment policy:

-The first is that developing systems which enable as much as possible of the working age population to contribute and to earn is not only good for social cohesion, it is good for public finances.

-The second is that good public services and a strong business sector are mutually supportive, in terms of reducing unemployment and in terms of raising employment levels.

-The third is that strong social partnership is central to the essential process of modernisation of Europe's workplaces and workforces.” (p.10).

²² Il s'agissait de la part du PIB consacrée aux dépenses de protection sociale pour les personnes d'âge actif, incluant les dépenses pour l'emploi et les prestations (à l'époque, la France était autour de la moitié, à 5,4%).

Références

Barbier J.-C., 2002, *Temporary subsidized employment in the public and the non-profit sector, a European Study*, Centre d'études de l'emploi, Noisy le Grand.

Barbier J.-C., 2004, « A Comparative Analysis of 'Employment Precariousness' in Europe », in Letablier M.T., ed., Learning from employment and welfare policies in Europe, p.7-18. European Xnat Cross-national research papers, [<http://www.xnat.org.uk/>].

Barbier, J.-C., dir., Brygoo, A., Viguiet, F., 2002 “A tentative approach to precarious employment in France : Defining and assessing precarious employment in Europe: a review of main studies and surveys”, ESOPE Project, Vth Framework Project, Centre d'études de l'emploi, Noisy le Grand.

Barbier J.-C. et Gautié J., dir., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.

Barbier J.-C. et Lindley R., 2002, « La précarité de l'emploi en Europe » , *Quatre pages* 53, Centre d'études de l'emploi, Paris.

Jørgensen H., Larsen F., Lassen M. et Stamhus J., 1998, “La politique active du marché du travail au Danemark : réforme et décentralisation” in Barbier J.C. et Gautié J., dir., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats Unis*, PUF, Paris, p. 155-178.

Jørgensen H., 2002, *Consensus, Cooperation and Conflict, the Policy Making Process in Denmark*, Edward Elgar, Cheltenham.

Laparra M. avec J.C. Barbier, I. Darmon, N. Düll, C. Frade, L. Frey, R. Lindley and K. Vogler-Ludwig, 2004, Precarious employment in Europe (ESOPE), "Managing labour Market Related Risks in Europe, Policy Implications", final policy report, funded by the European Commission, Vth Framework Programme.

Larsson A., 1999, “What can we learn from Denmark” in Schmid G. and Schöman K, dir., 1999, Symposium am 10. Februar 1999 „Berlin: Beschäftigungspolitische Zukunftswerkstatt im Lichte internationaler Erfahrungen“, Berlin: WZB, FS I 99-201, p. 1-10.

Robineau Y., 1999, *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, rapport de l'instance d'évaluation, Documentation française, Paris.

Sozialforsknig Institutet (SFI) (2004), Time Series of APW Calculations for Denmark, Copenhagen.

Sol E. and Westerveld M., 2005, “Contractualism in Employment Services, a New Form of Welfare State Governance”, Amsterdam: Amsterdam University Press (forthcoming).

Annexe

« Dépenses de l'emploi » selon l'OCDE (*Employment Outlook*, 2004)

En % du PIB	Danemark			France	
	1997	1998	2000	1999	2000
Total	5.49	5.09	4.63	3.44	3.13
Considérées « actives »	1.66	1.68	1.58	1.31	1.23
Considérées « passives »	3.83	3.41	3.04	2.12	1.90