Un « miracle » relatif

Le « miracle » danois, qui combine sécurité et flexibilité, la « flexicurité », est surtout utilisé à l'étranger à des fins de légitimation de certaines réformes. L'on oublie qu'on ne peut décalquer un modèle qui s'inscrit dans un contexte cohérent, construit dans la durée et qui lie étroitement une protection sociale élevée, un système de concertation sociale, et des politiques de l'emploi. Néanmoins, certains de ses aspects peuvent constituer une source d'inspiration.

Jean-Claude Barbier

Jean-Claude Barbier est directeur de recherche au CNRS.

Avant de se livrer à des comparaisons entre pays, il convient de s'interroger sur les conditions du débat et sur la réception de l'expérience danoise en France au cours des deux dernières années. Cela ne semble pas encore être le cas en Belgique, mais en France, le cas danois a été instrumentalisé. Le socle sur lequel repose la « flexicurité » pourra ensuite être explicité et les leçons tirées.

Cela fait longtemps que l'on compare les différents pays et leur politique gouvernementale, mais aujourd'hui des formes nouvelles sont apparues. Les « modèles sociaux » — qu'ils soient belge, français, européen — circulent beaucoup plus vite que par le passé. Il est certes difficile pour un gouvernement, ou pour un parti, quel qu'il soit, de s'abstraire de la comparaison avec l'étranger parce qu'elle constitue une ressource.

Les gouvernements se servent des exemples étrangers pour justifier, légitimer, leur politique. Ainsi, en France, l'un des éléments qui a contribué au vote négatif lors du référendum sur la Constitution européenne a été la question du « modèle social français », dont personne n'avait jamais parlé auparavant. Dans ses réformes, le Premier ministre, M. de Villepin, a utilisé le modèle social danois avec le succès que l'on sait.

INSTRUMENTALISATION ET CARICATURE

Pour comprendre ce qui se passe dans un pays, il faut commencer par le respecter. Au Danemark, il y a une cohérence solidaire qu'on ne peut comprendre que si on la regarde de manière approfondie, qui n'est pas celle du discours économique standard. Le Danemark a été instrumentalisé et caricaturé, ce qui est le contraire du respect d'une culture et d'une société. Nombre de ministres ont fait le voyage à Copenhague et à leur retour, ils ont présenté des exposés à l'Assemblée nationale où ils disaient avoir compris le modèle danois. En fait, ils se trompaient de date. Des économistes ont également contribué à cet engouement, notamment Michel Camdessus, l'ancien directeur général du Fonds monétaire international et Pierre Cahuc, qui déploraient que l'on ne fasse pas en France les réformes qui ont fait leurs preuves à l'étranger. Ceux qui ont inspiré la réforme du contrat première embauche (CPE) — qui a si brillamment réussi — pensaient qu'elle pouvait être une étape vers ce qu'ils appellent le contrat unique. Nous avons commencé pour les petites entreprises qui n'avaient pas accès aux trente-cinq heures par le contrat nouvelle embauche (CNE) qui a été voté en 2005 sans aucune protestation. Ensuite est venu le CPE qui a été finalement retiré. La logique gouvernementale française a consisté à affirmer que l'on appliquait le modèle danois, alors que le contrat nouvelle embauche était le type même de mesure qui n'avait rien de danois.

Ces mêmes économistes (Y. Algan et P. Cahuc) expliquent que si la culture a de l'importance et qu'elle produit des effets durables sur les attitudes civiques qui ne peuvent pas être modifiées rapidement par des changements dans les institutions du marché du travail, alors le modèle danois de la flexicurité ne peut pas être mis en œuvre sans que l'on mène des actions pour changer les attitudes civiques. Autrement dit, Français, et Belges aussi d'ailleurs, encore un effort, vous n'êtes pas assez civiques, vous n'êtes pas mûrs pour la flexicurité.

Or, comment est défini le civisme dans le modèle économique en question ? C'est la réponse à la question : « Est-ce qu'il est acceptable de tricher avec les allocations ? » Si la réponse est oui, vous n'êtes pas civique, dans le cas contraire, vous êtes civique. C'est donc une façon extrêmement simpliste de définir le civisme et la culture.

60 % de Belges, 40 % de Français et 80 % de Danois affirment que c'est inacceptable. Conclusion de mes collègues : « Les Danois sont civiques, nous non et il faut donc changer les attitudes civiques. » Mais comment faites-vous pour changer les attitudes civiques ?

La réforme de l'activation, l'*aktivering* et le *handlingsplan*, le plan d'action, sont d'autres aspects qui ont été présentés de façon caricaturale, comme si le Danemark était la société active par excellence, où triomphe le taux d'emploi maximum en Europe.

Les chiffres de l'OCDE indiquent que le taux d'emploi en équivalents temps plein, qui s'applique aux personnes en âge de

travailler, c'est-à-dire de 15 à 64 ans selon la définition standard, en France et au Danemark est respectivement de 55,5 % et de 69,7 %. Cette différence de 14 % est énorme pour la classe des travailleurs potentiels. Mais si l'on poursuit la comparaison des allocations, (personnes qui bénéficient d'une allocation et qui sont hors emploi), le taux est de 24 %, pour la France, et 23 % pour le Danemark. Autrement dit, il y a autant, en proportion, de gens d'âge actif qui sont hors emploi en France et au Danemark.

L'explication se trouve dans la comparaison de la catégorie de personnes en âge actif qui se retrouvent sans emploi et sans allocations : en France, nous sommes à 20 % et au Danemark à 7. Nous retrouvons les 14 points. Il est donc faux de dire que les Danois sont tous « activés » parce qu'une bonne partie d'entre eux est prise en charge par des allocations, alors qu'ils n'ont pas d'emploi. L'une des réponses pour expliquer la différence du nombre de personnes qui n'ont ni emploi ni allocations est que le système de protection sociale est très différent.

On « oublie » beaucoup d'autres éléments. Ainsi, il y a beaucoup de préretraites au Danemark, mais elles recouvrent deux réalités tout à fait différentes. L'une s'appelle *« efterløn »* et l'autre *« førtidspension »*. Si l'on traduit, on comprend tout de suite : *« efter »* signifie « après » et *« løn »*, « le salaire », c'est l'après-salaire. *« Førtidspension »* veut dire pension anticipée (*« tid »*, le temps, *« før »*, « avant ») qui est réservée aux personnes « handicapées », alors que l'*« efterløn »* s'acquiert par les cotisations. Avec la caisse d'assurance chômage, c'est l'un des éléments de base de la puissance syndicale. L'*« efterløn »* n'a rien à voir avec une pension anticipée pour une personne considérée comme handicapée.

Autre exemple, qui a aussi à voir avec la façon dont on comprend la langue. Au Danemark, on parle de *« funktionær »*. En français, cela veut dire quelqu'un qui a un emploi à vie, mais en danois, c'est un employé, l'équivalent d'un col blanc. Dans les statistiques, on constate qu'il y a beaucoup de *funktionær*, mais qui ne sont pas des « fonctionnaires » au sens français du terme. On touche là un point important, le secteur privé et le secteur privé ne sont pas divisés de la même façon. Autre exemple, le gouvernement actuel veut réformer le système des allocations pour les jeunes. Mais toute personne qui est à l'école, qui a plus de dix-huit ans ou qui est à l'université bénéficie d'une allocation, qu'elle peut cumuler avec des petits boulots. Cette allocation va jusqu'à 4 600 couronnes par mois, c'est-à-dire à peu près 750 euros (pour les jeunes étudiants n'habitant pas avec leurs parents), ce qui est une prestation extrêmement généreuse, en comparaison internationale.

Et enfin le dernier point important, c'est la forme de la qualification. Elle est informelle, ce qui a pour effet qu'il est très difficile de savoir si les Danois sont plus formés ou non que les autres. En réalité, le système de production, le système de flexibilité interne à l'entreprise, le système de compétence partagée dans la production est complètement différent.

LA COHÉRENCE D'UN MODÈLE

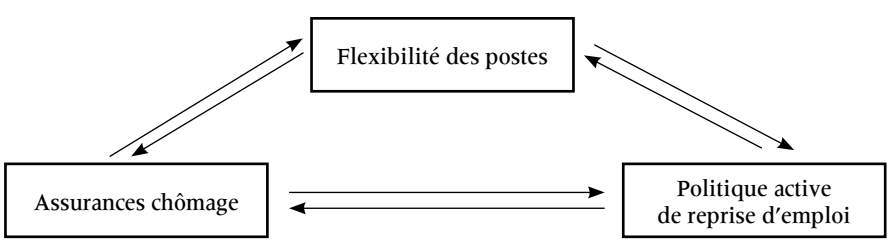
Ces quelques éclaircissements vont permettre de mieux appréhender le « triangle d'or », schéma inventé en 1999 par un administrateur du ministère du Travail, T. M. Jørgensen. La flexibilité du marché du travail permet de nombreuses créations d'emploi, mais comme le marché est flexible, il faut une assurance chômage généreuse avec une couverture élevée et durable, surtout pour les bas salaires. Mais elle diminue assez vite et l'éventail des salaires et revenus est très ramassé. La moyenne du taux de remplacement aujourd'hui est de 60 %.

Mais puisque l'assurance chômage avec une couverture élevée et durable est susceptible de « désinciter » les gens, il faut mettre en place des politiques actives du marché du travail, c'est le « New Deal » de 1993-1994. Il faut donc des politiques actives, qui entrainent à la fois des droits et des obligations, et qui visent la qualification. Voilà l'enchainement vertueux, les gens retournent vers le marché du travail. Une version simplifiée, même simpliste, a été diffusée en France où l'on se focalise sur la flexibilité et l'on oublie les deux autres éléments.

Mes nombreuses enquêtes montrent que la flexicurité telle que je viens de la schématiser avec cette espèce d'enchainement vertueux n'explique que la surface du fonctionnement social. Plusieurs facteurs qui ne sont pas dans le triangle, notamment l'histoire, jouent un rôle fondamental.

Les conditions sociales qui permettent au système de flexicurité du marché du travail peuvent être résumées en quatre points. Premièrement, les institutions sont construites dans la durée. Le pacte social fondateur de 1899 — *« Septemberforliget »* — est un accord conclu entre les syndicats et le patronat qui laisse toute latitude aux partenaires sociaux pour organiser le marché du travail par voie conventionnelle. S'ils peuvent résoudre seuls leurs problèmes, l'État n'intervient pas.

Deuxièmement, il y a une combinaison particulière de quatre valeurs : universalisme, pragmatisme, égalité, responsabilité. Est-ce que nous, Français ou Belges, Anglais, Allemands pouvons les retrouver chez nous ? Sont-elles en phase avec des conduites individuelles ? Des valeurs collectives ne suffisent pas, encore faut-il que les gens choisissent individuellement de les concrétiser. Au Danemark, le contrôle social est certes important. Le taux de syndicalisation est de plus de 80 %, pouvant parfois atteindre 100 % dans le secteur public. 30 % des Danois acceptent la mobilité, pour à peu près la moitié en France et en Belgique.



La question n'est pas simplement celle de la conduite collective et des valeurs. Ce qui a contribué au succès est la stabilité historique. À côté des aspects culturels, la permanence du compromis du XIXe siècle joue un rôle essentiel. Les Danois ne sont pas « civiques », comme diraient les économistes, mais ils savent que les contrats sont respectés dans la durée et que cette politique a porté ses fruits. Si vous voulez que les gens continuent d'être « civiques », leur civisme doit être payé en retour. Dans un pays où l'État social n'existe pas, où les impôts sont trop importants, le civisme n'est pas très intéressant. Au Danemark, ce retour permet au compromis de fonctionner. Les Danois, les Suédois, les Norvégiens… ont renoncé à la tendance « lutte des classes » du mouvement ouvrier, il y a bien longtemps, dans les années trente, quand les socio-démocrates gouvernaient.

Le système de sécurité sociale est héritier de la tradition beveridgienne, qui marie État et individualisme. Investir dans l'individu est une tradition d'action collective et conflictuelle, mais qui débouche sur des compromis, qui sont respectés. De plus, ils sont solidement imbriqués. Ainsi, il existe des mécanismes de compensation: si les infirmiers obtiennent une augmentation de salaire supérieure aux instituteurs, l'équilibre sera restauré par la suite. On arrive à l'égalité, non pas que les Danois soient moralement en faveur de l'égalité, mais parce que le système institutionnel la favorise et qu'ils y trouvent leur intérêt bien compris.

Troisièmement, la « fermeture ethnique ». La question des immigrants et des réfugiés est une question extrêmement délicate, une ombre grave sur le système dans la mesure où cette fermeture est une violation, de fait, de l'universalisme et de l'égalité. L'actuel gouvernement n'autorise pas le mariage d'un citoyen danois avec un étranger non résident avant l'âge de vingt-quatre ans. L'assistance sociale pour les nouveaux arrivants n'est octroyée qu'au bout de sept ans et elle est réduite à 50 % jusqu'à la huitième année. Les compromis qui ont été faits en décembre 2005 sur la réforme de l'assistance, ont été élaborés avec l'extrême droite, le gouvernement actuel, les syndicats, les sociaux-démocrates. Et ils se sont faits « sur le dos des immigrés », accusés d'être majoritairement des assistés.

Enfin, vous connaissez notre fanatique égalité républicaine qui a pour effet l'absence de communautés. Au Danemark, c'est le contraire. À partir du moment où vous n'êtes pas « Danois de souche », même si vous avez la nationalité, on continue de vous trouver dans les statistiques, vous êtes un *« efterkommer »*, celui qui vient après, un descendant, de première, deuxième, troisième génération, vous avez beau être Danois, vous n'êtes pas Danois de souche. Cela va à l'encontre de l'idéal d'universalisme.

UNE SOURCE D'INSPIRATION

Le Danemark n'est pas du tout le miracle que certains se plaisent à décrire. Les syndicats perdent aujourd'hui de la puissance, les partenaires sociaux se plaignent de n'être pas suffisamment

convoqués… Rien ne dit que le modèle a un avenir sûr. Le cadre pour des changements existe, mais il faut tenir compte du contexte économique international. Certaines réformes actuelles, réduction de l'allocation de chômage de quatre à deux ans, de l'allocation pour les jeunes, de la préretraite… sont des coups de canif importants, et rien ne dit que face aux conditions générales de l'économie, le système pourra tenir le cap.

D'autres éléments constituent également une menace, notamment le fait que le système de protection sociale soit fondé sur un principe généreux, mais dont seuls les Danois bénéficient, puisqu'en sont exclus les immigrants qui n'ont pas cotisé assez longtemps. La division entre public et privé au Danemark diffère également de celle de la France ou de la Belgique. L'État a le droit d'obliger des femmes immigrées à travailler. La logique sous-jacente est que tout le monde participe à la protection sociale, travaille, mais, dans le même temps, le système est fermé.

Le transfert pur et simple est irréaliste, mais le Danemark peut être une source d'inspiration en termes de valeurs, de pragmatisme, de projets concrets contre l'idéologie. Ainsi, des fonds de pension, qui ne disent pas leur nom, existent en France depuis très longtemps. Faut-il s'y opposer pour des raisons idéologiques parce que l'on privilégie la répartition contre la capitalisation ? Les Danois ont des fonds de pension depuis longtemps.

Quelle forme l'emploi doit-il prendre ? Un temps plein à durée indéterminée que l'on occupera la vie durant, à la manière d'un fonctionnaire, n'est-ce qu'une forme transitoire ? L'avenir est-il à la flexibilité, à la mobilité ? Pour un Français, le respect des accords signés est étonnant. Les accords sur les trente-cinq heures ont été modifiés au bout d'un an…

L'égalité du secteur privé et du secteur public me paraît être un élément fondamental sur lequel on n'insiste pas assez. Il n'y a pratiquement plus de fonctionnaires au Danemark. Il y a un secteur public très important et les travailleurs y bénéficient de conventions collectives comme dans le privé. Il n'y a pas de barrière à la mobilité, ce qui permet aux gens de circuler entre les deux secteurs et facilite l'emploi des jeunes.

Autre aspect intéressant, l'universalité de la couverture sociale. Il faut que tout le monde soit couvert. Et l'accès au travail pour tous. Les Français peuvent obtenir un revenu minimum d'insertion (RMI), les Belges, un revenu d'intégration sociale (RIS), qui n'oblige pas à chercher un emploi. Au contraire du Danemark, les minimums sociaux sont, par principe, hors emploi. Est-il juste de les maintenir ?

Depuis quelques années, une commission mène une réflexion importante sur ce qu'il faut réformer, marché du travail, école… Ses modélisations permettent, par exemple, de voir quels effets produiraient un changement de l'âge de la retraite. Les travaux de cette commission sont accessibles à tous, ce qui permet à chacun d'avoir une vue d'ensemble et de participer au débat public. ■