

# Recherche «*modèle social*» désespérément... (I)

## Les cas du Danemark et de la Grande-Bretagne

José Caudron (\*)

**A** droite et chez les socio-libéraux, tous se sont mis en quête d'un «modèle» de réforme des politiques de l'emploi, de l'indemnisation du chômage et des minima sociaux. Ici, on ne tarit pas d'éloges pour les performances supposées du Royaume-Uni, et là, on découvre la «flexicurity» à la danoise. Le Non au référendum a renforcé cet engouement. En limitant le vote des Français au mécontentement social, et notamment au chômage massif persistant, la contre-offensive libérale s'est lancée dans une nouvelle accélération du démantèlement du Code du travail une marche forcée vers un *workfare* à l'anglo-saxonne. Les médias ont assuré le relais, en vantant les vertus de la Grande-Bretagne et du Danemark pour leur faible taux de chômage officiel, qui serait la conséquence d'une plus grande flexibilité du marché du travail et d'une «activation» efficace des dépenses pour l'emploi.

Ceci mérite une analyse circonstanciée. En premier lieu, quel crédit accorder au taux de chômage affiché en Grande-Bretagne censé s'approcher du «plein-emploi», quand on sait que le gouvernement Blair est passé maître dans l'art d'aménager et les faits et les chiffres ? En second lieu, il convient de s'interroger sur la qualité des emplois, la nature des salaires et les conditions sociales qui leur sont inhérentes. Si la propension du Royaume-Uni à fabriquer des «travailleurs pauvres» est patente, qu'en est-il du Danemark où le taux de chômage officiel apparaît également bas dans les comparaisons européennes ?

### Les trompe-l'œil du *New Deal* façon Tony Blair

Le «miracle britannique» de l'emploi doit être démythifié, car les chiffres flatteurs affichés par le gouvernement Blair ont tout lieu d'être mis en cause. On peut écarter d'office le taux de chômage «officiel» purement fantaisiste de 2,6% annoncé par le gouvernement à partir des inscriptions dans les *Job center plus*. Il s'agit alors d'analyser le taux de chômage au sens du BIT (1 430 000 chômeurs, soit 4,8 % de la population active), chiffre qui a considérablement baissé depuis 1993 où il dépassait 10%. Le *New Deal* pour l'emploi mis en œuvre par Blair en 1999 s'est appuyé sur la création des *Job Center plus*, où l'inscription est obligatoire pour espérer une allocation chômage. Les travailleurs licenciés ont droit à une indemnisation, mais celle-ci ne dépend pas du salaire antérieur. Elle est donc quasi uniforme et ne peut dépasser l'équivalent de 435 euros par mois pendant une courte période (en moyenne sept semaines) calculée en fonction de la durée antérieure de travail salarié. Les primo-demandeurs d'emploi inscrits dans les *Job Center* peuvent accéder à de faibles prestations, de l'ordre de 75 livres par mois (110

euros). Pourtant, au final, seuls 40% des chômeurs inscrits perçoivent effectivement une indemnité. Les *Job Center* sont fondés sur un principe de «guichet unique», où le service public de l'emploi côtoie des cabinets de recrutement privés et les employeurs. Ce dispositif permet de trier la main-d'œuvre en s'appuyant sur la règle implicite du *New Deal* : inciter au travail au sein des catégories fragilisées (les jeunes et les femmes peu qualifiées, les chômeurs vieillissants) ceux qui sont jugés les plus «employables» et, en contrepartie, évincer du marché du travail, et donc du chômage comptabilisé, ceux qui apparaissent les moins «employables».

Concernant l'optimisme des chiffres britanniques, on peut relever qu'effectivement le taux d'emploi au Royaume-Uni apparaît élevé, près de 72 % pour l'ensemble des 15-64 ans (alors que ce chiffre avoisine 63% en France). Fort logiquement, le taux officiel du chômage de longue durée est faible : environ 18% des chômeurs contre plus de 40% en France. Toutefois, ces chiffres élogieux méritent d'être amplement nuancés.

### Cacher ces chômeurs que l'on ne saurait voir...

Le taux d'emploi élevé ne peut être comparé in abstracto avec celui de la France. Ainsi, il est très élevé pour les moins de 25 ans en Grande-Bretagne, puisque beaucoup sont sortis très tôt de l'appareil éducatif et dirigés vers des filières d'apprentissage ou l'emploi. Le taux d'emploi des travailleurs vieillissants apparaît également élevé, car il est courant pour les 55-64 ans d'accepter des «petits jobs» en attendant une pension de retraite qui souvent ne permettra pas d'échapper à la pauvreté (près de 25% des retraités britanniques sont en-deçà du seuil de pauvreté).

En revanche, le taux d'emploi des femmes entre 25 et 49 ans est plus faible qu'en France, pour la bonne raison que les dispositifs de lutte contre la pauvreté des familles... contribuent à les sortir du marché du travail. Le *Working Family Tax Credit* (crédit d'impôt pour les «familles qui travaillent»), dispositif destiné à lutter contre la pauvreté des enfants procure des prestations maximales aux couples monoactifs. L'entrée dans l'emploi du second membre du couple se traduisant généralement par une perte de prestations supérieure au gain acquis par le travail, les femmes pauvres mères de famille se portent rarement sur le marché du travail. Les femmes isolées sont, elles aussi, incitées à ne pas rechercher un emploi, puisque que la faiblesse des dispositifs de garde d'enfant, et leur coût résiduel très important, ne leur permet pas un choix réel. Au bout du

compte, la pauvreté des enfants reste en Grande-Bretagne la plus élevée de l'Europe des 15, pratiquement un enfant sur quatre, ceci malgré les gesticulations du gouvernement Blair qui glorifie ses prétendues performances sur la baisse de la pauvreté. Celle-ci a peut-être légèrement baissé en raison de nouvelles mesures de politiques familiales, mais ce sont près de trois millions d'enfants en Grande-Bretagne qui vivent dans des familles où le revenu par unité de consommation ne dépasse six euros par jour...

## 2 500 000 handicapés...

Pour évincer du marché du travail les personnes «peu employables», la méthode consiste à les inclure massivement dans la catégorie administrative des handicapés, comme l'ont fait les Pays-Bas pendant les deux dernières décennies du XXe siècle. Ils sont ainsi 2 500 000 en Grande-Bretagne... soit 1,8 fois le nombre de chômeurs pris en compte dans les estimations du BIT. Il s'agit souvent de personnes ayant dépassé la cinquantaine, notamment les licenciés des grandes vagues de désindustrialisation dans un pays où les dispositifs de préretraites n'existent pas, mais aussi de personnes plus jeunes peu «employables» et éjectées du marché du travail. Souvent ces «handicapés» n'ont comme subsides de l'État que l'équivalent de 110 euros par mois...

Pour comprendre la stratégie britannique pour diminuer le chômage, il suffit d'imaginer que l'on interdise en France de percevoir le Rmi et d'être inscrit au chômage dans le même temps : par un coup de baguette magique, nous aurions demain 600 000 chômeurs de moins... D'autres effets pervers du système britannique se font jour chez les travailleurs qualifiés : ainsi, les cadres au chômage préfèrent-ils couramment, compte tenu de la faiblesse des indemnités, ne pas s'inscrire dans le système des *Job Center*, estimant cette affiliation suffisamment stigmatisante pour les pénaliser dans la recherche correspondant à leur qualification, mais du coup ils n'apparaissent pas dans les décomptes officiels du chômage.

## Le développement des travailleurs pauvres à travers les dispositifs du *New Deal*

Le sous-emploi est particulièrement complexe à repérer dans le fonctionnement du marché du travail britannique. Dans les ménages qui bénéficient du *Working Family Tax Credit*, on estime que la quasi-totalité des travailleurs ne dépassent pas une durée hebdomadaire de travail de 20 heures (soit moins d'un mi-temps, puisque la durée moyenne effective de travail dépasse 45 heures par semaine). Un tiers des salariés britanniques pourraient être classés dans les travailleurs pauvres, dans la mesure où le revenu primaire de leur travail ne leur permettrait pas d'échapper à la pauvreté relative, si l'on s'en tient à la définition OCDE de 60% du revenu médian des ménages par unité de consommation. Ceci est évidemment nié par le gouvernement britannique, mais 5,5 millions de travailleurs, soit 23% de la population active perçoivent un salaire brut inférieur à 6,5 livres de l'heure (9,5 euros) et 25% des actifs occupés travaillent au plus 20 heures par semaine (1). Pour corroborer ceci, soulignons qu'Eurostat donne le chiffre, véritablement sidérant, de 43% de ménages pauvres en

Grande-Bretagne avant la perception de prestations sociales... Celles-ci n'empêchent pas d'ailleurs qu'après redistribution, le pourcentage de ménages pauvres atteigne encore 23%, ce qui est pratiquement quatre fois supérieur aux pays scandinaves, et le double de la France...

C'est en premier lieu la faiblesse des salaires qui explique cet état de fait. Le salaire horaire brut minimum pour les plus de 25 ans est de 4,65 livres (4,15 pour les plus jeunes), soit 6,75 euros brut et environ 5,75 euros net de l'heure, avec une acquisition de droits à la retraite publique quasi inexistante à ce niveau de salaire. Le gouvernement Blair se targue d'avoir imposé un salaire minimum mensuel net supérieur à 1 000 euros, mais en omettant de préciser qu'il est calculé en fonction de semaines de 45 heures travaillées, soit la durée effective moyenne pour les emplois à temps plein...

Beaucoup d'Anglais ne réussissent à accéder à un niveau de revenu décent qu'à travers le *double job*, par exemple 45 heures par semaine dans un poste relativement qualifié d'employé et quinze heures dans un emploi sans qualification, dans la vente ou l'hôtellerie-restauration notamment. Dans d'autres cas, c'est la mesure dérogatoire de l'opt-out qui permet au salarié d'arriver à un niveau de salaire décent, mais en travaillant certaines semaines jusqu'à 58 heures. Cette disposition, on le sait, fait l'objet d'un projet de directive européenne aussi controversé que la directive Bolkestein et également remis en discussion en octobre prochain au Parlement européen.

Certes, le *double job* et l'*opt-out* témoignent d'un certain dynamisme du marché du travail, mais celui-ci doit être analysé en liaison avec l'autonomie de la politique économique britannique par rapport à la Banque centrale européenne.

## L'avantage britannique du contrôle de la politique monétaire

Le taux de croissance du PIB en Grande-Bretagne a été ces dernières années supérieur à la moyenne de l'Europe des 15. Le taux de croissance annuel moyen sur la période 1997-2003 a été plus élevé de 0,75 point en Grande-Bretagne qu'en France (2). Dans une inversion des causalités qui leur est coutumière, les libéraux attribuent ceci à une «modération» salariale britannique plus forte et aux moindres rigidités sur le marché du travail, mais c'est en réalité la non-adhésion du Royaume-Uni à l'euro qui lui autorise une marge de manœuvre sur le plan de la politique monétaire. Le différentiel de compétitivité provient ainsi pour une large part d'une livre qui s'est moins appréciée que l'euro face au dollar (3). Comme en outre, la productivité du travail par personne employée est moindre qu'en France (4), le contenu en emploi de la croissance a été mécaniquement plus favorable au Royaume-Uni ces dernières années. On peut ainsi estimer que l'autonomie monétaire de la Grande-Bretagne lui a permis de créer entre 2001 et 2003 quelque 300 000 emplois de plus qu'en France et 400 000 de plus qu'en Allemagne, ce qui permet d'expliquer une différence de l'ordre de 2 points de chômage dans la comparaison des taux de chômage. En définitive, si l'on prend en compte l'effet du différentiel de croissance du PIB et si l'on tente de rétablir les chiffres en

fonction des femmes, des jeunes et des travailleurs vieillissants évincés artificiellement du marché du travail, le taux de chômage en Grande-Bretagne au sens du BIT devrait se retrouver à la moyenne européenne des Quinze, soit 8 ou 9%. Vues sous cet angle, les performances du marché en Grande-Bretagne face au marché de l'emploi sont avant tout une pétition de principe utile au gouvernement Blair pour garder un semblant de consensus avec les franges du Labour hostiles à la politique étrangère alignée sur celle des États-Unis.

Le Premier ministre compte désormais utiliser cette même stratégie pour démontrer à l'Europe ce que seraient les vertus du «social-libéralisme». Mais nos politiques, notamment au parti socialiste, feraient bien de se pencher sur les chiffres : y aurait-il un quelconque progrès économique et social dans le développement de la précarité et l'explosion du phénomène des travailleurs pauvres ?

### Les dessous coercitifs de la «flexécurité» danoise

Le système danois est donné en exemple, notamment par l'OCDE, car il combinerait la flexibilité de la main-d'œuvre voulue par les employeurs et une sécurité d'activité et de retour à l'emploi pour les salariés. Le taux de chômage au sens du BIT est passé de 12% en 1994 à 4,9% en 2004, ce qui pour les tenants de la flexécurité constitue l'argument majeur, malgré une remontée récente (6,2% en avril 2005) (5).

À l'opposé du système britannique qui minimalise les indemnités de chômage, la «flexécurité», reposant sur l'idée que la perte d'emploi doit être vécue comme un état provisoire, admet que l'indemnisation du chômage soit élevée. Celle-ci peut atteindre 90% du salaire antérieur pour les bas salaires, mais pour les salariés mieux rémunérés, elle est plafonnée à environ 50% du salaire moyen, de telle sorte que l'indemnité de chômage ne peut dépasser 2 000 euros (6). La durée d'indemnisation peut atteindre éventuellement quatre ans, mais dans des conditions particulières que nous détaillerons plus loin.

### Une parfaite flexibilité pour les employeurs...

Le droit du licenciement est sommaire, puisque les employeurs n'ont aucune indemnité à verser aux salariés licenciés. Les préavis sont très courts et n'atteignent que cinq jours pour un emploi peu qualifié, l'ancienneté dans l'entreprise n'allongeant que très peu ces délais. Il n'existe pas de salaire minimum, ni de durée légale du temps de travail. Celle-ci est en principe limitée par la directive européenne qui fixe une durée maximale de 48 heures par semaine, mais les entreprises danoises figurent parmi les fervents partisans de l'*opt-out* déjà évoqué à propos du Royaume-Uni.

Le Danemark est ainsi le lieu d'ajustements brutaux de la main-d'œuvre. La rotation des emplois y est impressionnante, puisque l'on estime que par an, 30% des travailleurs danois changent d'emploi. Le turn-over global dans le pays concerne ainsi 800 000 postes et, chaque année, c'est un quart de la population active qui passe par le système d'indemnisation du chômage...

### ... et une négociation collective très centralisée

Un syndicat, le Landsorganisationen (LO) représente à lui seul 75% à 80% de la main-d'œuvre danoise syndiquée (7). La négociation avec le patronat est alors particulièrement centralisée et fondée sur un consensus fort entre les organisations syndicales, les employeurs et l'État. Jusqu'aux années 1990, dans un pays qui ne compte que 5,3 millions d'habitants, ceci a permis une politique de salaires élevés (parmi les plus élevés de l'Union européenne). La volonté de maintenir une compétitivité-prix a sensiblement modifié la donne, et les entreprises danoises se sont sur-adaptées à ce qu'elles attribuent au contexte de guerre économique. Depuis 1998, la croissance des exportations (intra et extra-européennes) du Danemark est restée nettement supérieure à la moyenne enregistrée pour les pays de l'OCDE, mais comme dans le cas de la Grande-Bretagne, le refus d'adhérer à l'euro a avantagé les Danois face aux douze pays soumis au diktat monétaire de la BCE.

L'emploi au Danemark est devenu la variable d'ajustement dans le cadre concurrentiel de l'économie. Malgré cela, on affirme que la prise en compte du chômage serait exemplaire : des entreprises libres d'embaucher et de licencier sans contraintes d'une part, et des chômeurs extrêmement protégés d'autre part. Le constat est hélas moins idyllique : le système d'indemnisation du chômage aboutit à désresponsabiliser totalement les entreprises de la politique sociale, alors qu'il engendre des effets pervers notoires.

### Un dispositif qui laisse de côté un nombre non négligeable de chômeurs

Contrairement à une idée reçue, ce n'est pas l'ensemble des travailleurs qui est couvert par le système danois. Un nombre non négligeable de chômeurs échappent au dispositif, même en cas de licenciement. Ceci est la conséquence du caractère volontaire (donc non obligatoire) de l'assurance chômage, dont les cotisations sont désormais payées par les salariés. Dans certains secteurs et pour des emplois précaires, les salariés ne cotisent pas à l'assurance chômage (8). En cas de perte d'emploi, même s'ils bénéficieront du service public pour leur recherche d'emploi, ceux-ci n'auront droit qu'à l'aide sociale pour seule prestation. Ceci est fréquent pour des employés de l'hôtellerie-restauration et du commerce de détail.

La dualisation du marché du travail prend alors au Danemark une allure assez particulière, puisque c'est probablement dans les situations de chômage qu'elle s'avère la plus aiguë. Près de 20% de la population active supporte le risque d'échapper au système d'indemnisation du chômage faute d'avoir cotisé, et il s'agit des travailleurs occupant les emplois les plus précaires.

### La coercition l'emporte sur la protection des chômeurs...

Le système danois est vanté pour son aptitude à reclasser rapidement les chômeurs, le chômage longue durée ne touchant, selon les statistiques officielles, que 10% des chômeurs. On affirme aussi que dans le délai d'un an, 50%

des chômeurs retrouvent un emploi grâce à la politique «d'activation» menée par le service public de l'emploi et que la durée moyenne d'indemnisation au chômage ne serait que de trois mois (9). Après quelques mois, les chômeurs sont particulièrement suivis par le service de l'emploi, ce que l'on peut admettre comme chose positive (10). Lors de la première année, ils peuvent refuser des emplois proposés en raison de la mobilité géographique exigée ou des conditions de salaire. Après ce délai en revanche, le refus d'un emploi ou d'une formation fait diminuer, voire disparaître, les indemnités de chômage, si bien que l'indemnisation possible durant quatre ans est plus un effet d'affiche qu'une réalité. La reprise d'emploi se fait ainsi souvent pour un salaire moindre et une probable déqualification. L'incitation à la reprise de n'importe quel travail est forte en raison de la culpabilisation sociale exercée sur les chômeurs. Comme il est courant que le nouveau salaire soit inférieur aux indemnités de chômage, l'accélération au Danemark de la politique du *workfare* est incontestable.

Le Syndicat général des travailleurs danois, l'un des grands syndicats affiliés à LO, fait observer que loin de contribuer à une progression des salaires dans l'économie, le système d'indemnisation du chômage, malgré son apparente générosité, aboutit en réalité à tirer vers les salaires vers le bas. Même si elle critique fortement le taux d'indemnisation relativement élevé de la première année, la Confédération des employeurs danois, la Danks Arbejdsgiverforneing (DA), se réjouit pourtant de ce système qu'elle estime «apte à combattre la «désincitation» au travail et qui permet de mieux satisfaire la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail». Ceci est probable, mais s'accompagne pourtant d'une baisse de la part des revenus du travail dans la valeur ajoutée au Danemark depuis le milieu des années 1990, alors que les salaires et la protection sociale y étaient parmi les plus élevés d'Europe.

## Un financement à la charge des ménages

Les politiques de l'emploi, appelées «programmes du marché du travail», atteignent 5% du PIB, ce qui est considérable (à peine plus de 2% en France). La formation professionnelle des adultes joue un rôle important puisque 0,86% du PIB y est affecté chaque année (0,21%) en France. Mais à côté de ces aspects positifs, l'un des reproches essentiels supporté par le système danois, est de voir son financement reposer désormais quasi intégralement sur les ménages, et notamment les «dépenses passives» de l'assurance chômage. Les cotisations patronales pour le risque chômage supprimées en 1999 ont été remplacées par des cotisations de salariés et par une TVA sociale de 3 points, ce qui élève la TVA au Danemark à 25%, le taux le plus élevé de l'Union européenne. Les efforts réels de réinsertion des chômeurs ont ainsi des conséquences discutables, puisque le financement par les ménages tend à déprimer fortement la demande intérieure, ce qui est typique d'une économie ayant fait le choix de privilégier les exportations.

En raison de sa protection sociale élevée, mais financée très majoritairement par l'impôt, le Danemark reste un pays où les prélèvements obligatoires sont beaucoup plus élevés que la moyenne OCDE. Ils ont atteint 56% du PIB en 2003, soit au moins 8 points de plus qu'en France. Ce différentiel est supporté par les ménages, essentiellement par les

impôts directs et indirects. Il apparaît alors assez étonnant de voir nos politiques vanter le système danois d'indemnisation du chômage, puisqu'ils prônent pour la plupart la baisse des impôts comme arme essentielle de politique économique.

## Quel est le taux réel du chômage au Danemark ?

Dans ce sport européen affectionné par les gouvernements libéraux pour se targuer d'un taux de chômage flatteur, le Danemark a en réalité peu de choses à envier au gouvernement Blair... Nombre de cadres au chômage préfèrent ne pas passer par le service public de l'emploi pour les mêmes raisons qu'au Royaume-Uni, car ils veulent éviter toute stigmatisation pénalisante. C'est aussi un comportement usuel pour les jeunes diplômés primo-demandeurs d'emploi, qui n'auraient de toute manière droit qu'au revenu minimum. Mais le gros du bataillon des chômeurs sortis des statistiques est composé de travailleurs licenciés de plus de cinquante ans, pour lesquels une catégorie «d'inadaptabilité» a été créée. Ils sont... 180 000, soit plus que les 164 000 chômeurs officiels recensés en moyenne en 2004 ! Le syndicat LO estime lui-même qu'il serait plus sérieux de considérer que le taux de chômage danois se situe aux environs de 14% de la population active. En même temps, le sous-emploi s'est considérablement développé, pour toucher comme ailleurs en Europe les femmes et les jeunes en priorité.

Ainsi, il apparaît hasardeux de chercher au Royaume-Uni ou au Danemark un modèle d'indemnisation du chômage, ou un modèle social tout court, susceptible de répondre à la question du chômage en France, ou à l'échelle de l'Union européenne. Dans un prochain numéro, nous poursuivrons ce panorama à d'autres pays, notamment la Suède, la Norvège et l'Autriche. ■

(\*) N.B. Cet article a bénéficié de la lecture de Catherine Mills

(1) Voir le site du département des affaires économiques et sociales du Trades Union Congress (<http://www.tuc.org.uk/welfare>).

(2) Les chiffres concernant les taux d'emplois, le taux de chômage, la croissance du PIB, et les taux de croissance de la productivité du travail sont extraits des *Indicateurs structurels* publiés en 2005 par Eurostat pour la Commission européenne (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>)

(3) La livre oscille actuellement autour de 1,45 euro contre 1,60 euro en 2002, ce qui peut s'assimiler à une dévaluation compétitive de l'ordre de 9%.

(4) Elle a été inférieure en 2004 de pratiquement un cinquième, 1,3 % contre 1,6% en France. La Grande-Bretagne continue de liquider son industrie et son activité économique se fonde de plus en plus sur les services et la finance. C'est le secteur financier qui alimente la croissance tellement admirée, alors que celle-ci est de moins en moins productrice de richesses. Cette croissance exacerbée des services s'accompagne très logiquement d'une faible croissance de la productivité.

(5) Nous remercions Yves Dimicoli pour la note de travail « Flexécrité danoise » qu'il nous a communiqué.

(6) Il faut considérer au Danemark comme bas les salaires jusqu'à environ 1 800 euros mensuels. En effet, le système de financement de la protection sociale typiquement beveridgien, fait que les impôts directs sont très élevés par rapport à la France. Un salaire brut de 1 800 euros au Danemark équivaut ainsi approximativement à un revenu primaire net d'impôts de l'ordre de 1,2 fois le SMIC en France. Pour la même raison, le salaire brut moyen est très élevé par rapport à la France, pratiquement l'équivalent de 4 000 euros.

(7) Voir Lucie Roquebain, « Le "modèle danois" reste difficilement transposable », *Les Échos*, 8 juin 2005.

(8) Voir une note du Sénat sur son site internet ([www.senat.fr/lc/lc130/lc1303.html](http://www.senat.fr/lc/lc130/lc1303.html)).

(9) Voir Pascal Aubert, « Et le modèle ? », *La Tribune*, 7 juin 2005.

(10) Lire sur les aspects positifs et sur les inconvénients de la flexécrité danoise, Bernard Gazier, « "Flex-security" et "modèle danois" : attention aux malentendus », *Le Monde Économie*, 07 déc. 2004.

(11) Voir Olivier Truc, « La "flexécrité" danoise qui séduit Paris », *Libération*, 7 juin 2005