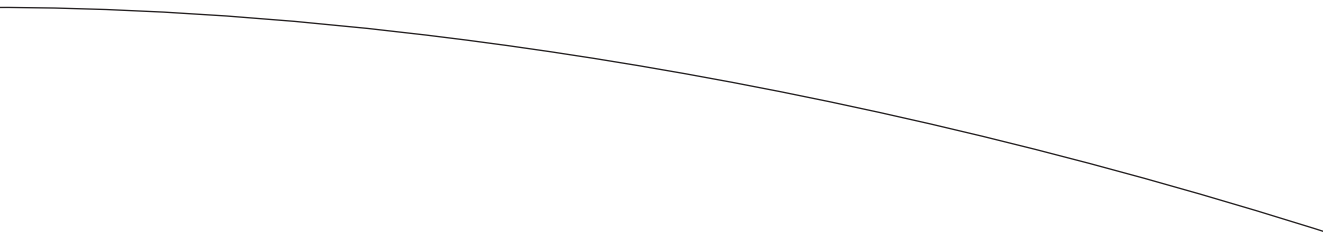


# DANEMARK :

LIBÉRALISME ET ÉTAT-PROVIDENCE





© Institut de l'Entreprise, 2000  
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution  
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'Entreprise

Pierre Segond

# DANEMARK :

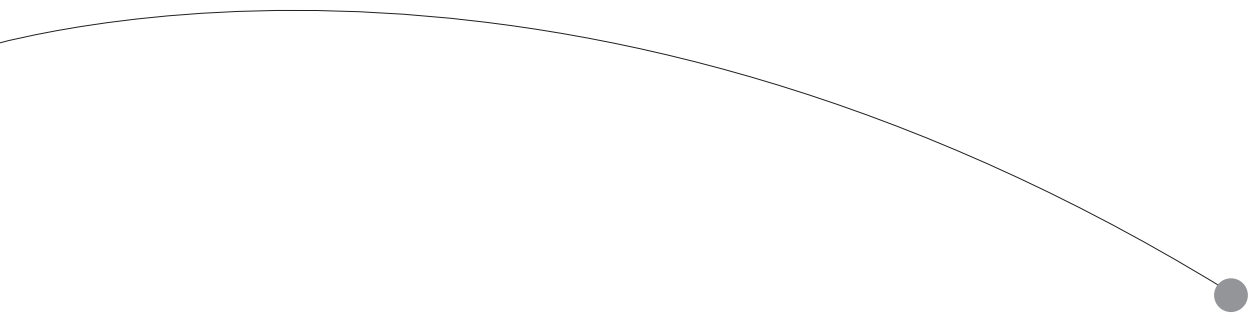
**LIBÉRALISME ET ÉTAT-PROVIDENCE**

Commission "Benchmarking international"  
de l'Institut de l'Entreprise  
présidée par Bernard Esambert

novembre 2000



**institut de l'entreprise**



## L'enfant terrible de la classe européenne

Le texte de Pierre Segond\* que l'on va lire ne correspond pas à une étude de *benchmarking* de l'Institut de l'Entreprise. C'est une libre opinion d'un homme d'entreprise qui connaît manifestement très bien le Danemark et a su en décrire avec clarté et précision le fonctionnement. S'il nous a paru digne d'être publié, c'est aussi que cette petite nation comme les Pays-Bas, cible de notre premier séminaire et de notre premier cahier, a réussi à atteindre en quelques années une situation de quasi plein emploi, à connaître de 1991 à 1997 une croissance supérieure à la nôtre au travers d'une société qui privilégie le consensus, la décentralisation, le pragmatisme sans lequel le conflit primerait sur la négociation.

Et pourtant les prélèvements sociaux y sont plus élevés qu'en France, la protection sociale très élaborée, la prise en compte des déshérités plus ardente et plus efficace qu'ailleurs.

Comment les Danois sont-ils arrivés à concilier un Etat-providence avec de telles performances ? En ayant une vision plus active du marché du travail grâce à de longues négociations entre des syndicats qui représentent une très grande majorité des travailleurs et le patronat, à une vision non malthusienne du travail qui n'est pas considéré comme un bien rare qu'il faut partager. Et surtout grâce à un libéralisme qui a su créer un contexte favorable au développement des entreprises en limitant à un niveau raisonnable la fiscalité. Dans ce petit pays où le protectionnisme est inconnu, la liberté d'entreprendre est complète et le nombre de petites entreprises en témoigne. Le Danemark a également su indemniser généreusement le chômage sur une base volontaire tout en introduisant dans le système du *welfare* une flexibilité du travail acceptée par tous d'où une grande mobilité de l'emploi. Si pour beaucoup le libéralisme, théorie de l'efficacité économique, relève de l'hémiplegie sans la justice sociale, les Danois ont réussi à concilier l'inconciliable : faire tourner le moteur économique plus vite qu'ailleurs sans l'étouffer par le poids de mesures sociales visant à réduire les inégalités et la promotion de la solidarité, tout en s'adaptant à la mondialisation dans laquelle leur pays est immergé par le jeu d'investissements croisés importants et d'un intense commerce extérieur.

Jusqu'à quel point la bonne santé de l'économie danoise a joué un rôle dans le rejet de l'euro ? Cette décision est probablement due à la prudence d'un peuple farouchement attaché à son particularisme dont le travail de Pierre Segond illustre les bienfaits. Les Danois qui profitent d'un espace de libre-échange n'ont pas dit non à l'Europe. Ils ont souhaité préserver leur gestion démocratique parce que décentralisée, leur cohésion sociale, leur dynamique entrepreneuriale, une qualité de vie certaine, bref leur modèle de société qu'ils ont craint de ne pouvoir conserver en se fondant dans le carcan européen. Ils ont probablement senti que l'intégration politique perçait sous l'intégration monétaire et bien qu'il se comporte déjà comme un pays de l'Euroland, le petit royaume, à la fois socialiste par la réduction des inégalités, et libéral par la liberté d'entreprendre et l'acceptation d'une saine concurrence, a craint de ne pouvoir conserver son modèle dans une Europe trop unitaire.

Belle leçon pour les europhiles dont je suis, qui devront inventer une Europe capable de s'attacher un enfant terrible qui présente bien des séductions.

**Bernard Esambert**

Président de la Commission « Benchmarking international »  
de l'Institut de l'Entreprise

---

\* Pierre Segond, polytechnicien, a mené une carrière internationale dans le domaine du pétrole (groupe Royal Dutch Shell). Il est aujourd'hui consultant économique et financier.

Il n'y a pas longtemps que je m'intéresse au Danemark. Pour tout dire, il y a trois ans, je ne connaissais rien de ce pays, je n'y étais jamais allé et je n'avais pratiquement rien lu à son sujet. Les statistiques européennes de chômage que l'on trouve régulièrement dans la presse m'avaient à plusieurs reprises intrigué et je m'étais rendu compte que le Danemark, dont le taux de chômage était en 1993 plus élevé qu'en France, avait en cinq ans réussi à atteindre une situation de quasi plein emploi. Aucune explication de cette performance n'étant proposée, j'ai commencé par étudier les chiffres de l'économie danoise, et je me suis rendu compte, à ma grande surprise, qu'elle était l'une des plus performantes du monde, ce que même les personnes les mieux informées des réalités économiques semblent ignorer. Combien de gens savent que sur chacune des sept années de 1991 à 1997, la croissance danoise a été supérieure à la nôtre ? Qu'en moyenne sur cette période, le Danemark a fait mieux que les Etats-Unis ?

J'ai lu un grand nombre de livres et d'articles sur le chômage et l'emploi, et Dieu sait à quel point la littérature sur ce sujet est abondante. Les causes du chômage sont multiples, les remèdes proposés variés, mais nombreux sont les auteurs qui s'accordent pour dire que le poids excessif des dépenses publiques, donc des impôts, constitue un obstacle majeur à la création d'em-

## INTRODUCTION

ploi. Et si l'on considère les sept grands pays industrialisés – les membres du G7 – on peut effectivement trouver une corrélation entre le taux de chômage et le taux de prélèvements obligatoires. Parmi ces sept pays, c'est en France que ces deux taux sont les plus élevés, et c'est aux Etats-Unis, au Japon et en Angleterre qu'ils sont les plus bas. Malheureusement, il y a quelques pays pour lesquels cette corrélation n'apparaît pas du tout valable, dont en premier lieu le Danemark : ce pays a tout à la fois un taux de prélèvements obligatoires encore plus élevé qu'en France, et un taux de chômage qui est aujourd'hui très bas. Aucun des livres que j'ai lus ne m'ayant apporté la moindre explication à ce phénomène, j'ai décidé d'aller voir sur place comment les choses se passaient. Grâce à quelques relations et aussi avec l'aide de l'ambassade du Danemark à Paris, j'ai rencontré de nombreux Danois, fonctionnaires ou autres. Je me suis promené dans le pays et j'ai peu à peu découvert un type de société bien différent du nôtre, une société pragmatique, dans laquelle la négociation prime sur le conflit. Il y a quelque temps, alors qu'il ne se passait pas de semaine sans grève à la SNCF ou dans les services de bus de Marseille ou d'une autre de nos grandes villes, je consultais un rapport sur les conflits du travail au Danemark d'où il ressortait qu'il n'y avait pas eu, en 1997, une seule journée de travail perdue pour fait de grève dans l'ensemble des services publics ! On est vraiment dans deux mondes différents. Il faut dire que les employés du secteur public au Danemark n'ont pas la garantie de l'emploi...

Au fil de cette enquête, et au-delà de la question du chômage et de l'emploi, j'ai été amené à remettre en cause quelques certitudes. Ce qui me paraissait évident il y a peu de temps l'est aujourd'hui beaucoup moins. Bien souvent maintenant, lorsque je lis un article ou un livre signé par quelque éminente personnalité – homme politique, économiste, sociologue, philo-

sophe – expliquant ce qu’il faut faire pour sortir de la crise, pour créer des emplois, pour réduire les inégalités, pour vivre mieux, je ne peux m’empêcher de penser que sur certains de ces points, les Danois ont pas mal de longueurs d’avance sur nous. Lorsque je suis les débats qui agitent notre monde politique au sujet des réformes proposées, qu’il s’agisse de la fiscalité, de la législation du travail, des modes de scrutin, du rôle des collectivités locales, du système scolaire, du système de santé, de la lutte contre l’exclusion, des retraites, et j’en passe, je ne peux que constater que sur tous ces problèmes, les Danois ont trouvé des réponses qui méritent de retenir l’attention. Ils ont réussi, mieux que d’autres, à concilier ce qui paraît à beaucoup inconciliable, à savoir une économie efficace et dynamique, fonctionnant sur un modèle libéral et une société sans pauvres ni exclus.

Le modèle danois n’est certainement pas transposable chez nous dans son intégralité, mais il est riche d’enseignements. Or nos élites, ou supposées telles, ne sont guère portées à prêter attention aux expériences étrangères. Elles préfèrent réinventer, trouver une solution « à la française ». Lorsqu’il est évident que les performances étrangères sont meilleures que les nôtres, leur réflexe est de chercher une bonne raison pour rejeter l’exemple proposé et confirmer la supériorité du « modèle français ». Or, l’Europe d’aujourd’hui, majoritairement dirigée par des équipes sociales-démocrates, cherche sa voie, et aspire à réconcilier efficacité économique et cohésion sociale. Les gouvernements affirment tous la même priorité donnée à la croissance et à l’emploi, à la réduction des inégalités, mais ils sont incapables de formuler un projet commun. Curieusement, ils ne se réfèrent que bien rarement au Danemark. Serait-ce déchoir que de prendre pour modèle plus petit que soi ?

---

# 1 LE DANEMARK, EN BREF

---

Le Danemark est un petit pays : avec ses 43 000 km<sup>2</sup> et ses 5,3 millions d'habitants, c'est un treizième de la France en superficie, un onzième en nombre d'habitants. Il a la dimension de la région Rhône-Alpes, et Copenhague n'est pas beaucoup plus gros que Lyon. Malgré ses dimensions réduites, le Danemark a une place importante en Europe. Point de passage entre la Scandinavie et l'Europe centrale, il a une position géographique clé : il a toujours été et reste un carrefour européen. Mais son originalité réside avant tout dans son organisation sociale et économique, bien éloignée de la nôtre.

## UNE POPULATION RELATIVEMENT ÂGÉE, AVEC PEU D'IMMIGRÉS

De 1980 à 1990, la population du pays a été stagnante (alors que celle de la France a augmenté de 5 % sur cette période) : les naissances étaient alors moins nombreuses que les décès, le déficit étant tout juste compensé par un faible solde migratoire. Depuis le début des années 90, le taux de natalité s'est sensiblement redressé et il est de 13 pour mille (contre 12 en France) ; l'immigration ayant elle aussi progressé, le taux de croissance de la population est maintenant de 0,5 % par an, du même ordre qu'en France, mais par suite de la faible natalité passée, il y a relativement moins de jeunes que chez nous et la proportion de la population en âge de travailler est un peu plus forte.

Les immigrés (non compris ceux provenant de l'Union Européenne) ne représentent que 3 % de la population, environ moitié moins qu'en France. Ils viennent surtout de Yougoslavie, de Turquie ou d'Asie.

## UNE VIE POLITIQUE CONSENSUELLE

Le Parlement est constitué d'une seule chambre, le Folketing. Il y avait autrefois une chambre haute, mais elle a été supprimée en 1953. Les 179 députés (dont 2 pour le Groenland et autant pour les îles Feroë) sont élus pour quatre ans au scrutin de liste, à la proportionnelle intégrale : tous les partis ayant recueilli au moins 2 % des suffrages sont représentés, ce qui fait qu'aucun des neuf partis n'a jamais la majorité absolue.

Le parti social-démocrate est le plus important de tous, avec plus du tiers des sièges. Créé en 1872, il a joué un rôle considérable dans l'évolution du pays et dans la construction de l'Etat-providence. Les deux partis de droite traditionnelle (les Libéraux et les Conservateurs) se partagent près de 40 % des sièges. Il y a deux partis centristes (les Radicaux et les Démocrates centristes), qui ont à eux deux moins de 10 % des sièges, mais tiennent une place non négligeable : étant parfois les alliés des sociaux-démocrates, parfois ceux des conservateurs, ils peuvent constituer un appoint décisif pour former une majorité. Il y a enfin



deux partis à gauche des sociaux-démocrates et deux autres à l'extrême droite. Ces derniers, dont l'influence dans le passé était faible, voient leur audience croître, et en janvier 2000, ils recueillaient près de 18 % des intentions de vote, ce qui n'est pas sans inquiéter le gouvernement. On notera qu'il n'y a pas de parti vert. Dans ce pays très soucieux des problèmes d'environnement, tous les partis sont écologistes.

Aucun parti n'ayant la majorité absolue, les gouvernements sont minoritaires ou de coalition et sont généralement très stables. Le premier ministre actuel, Nyrup Rasmussen, social-démocrate, est en place depuis 1993. Il avait au départ l'appui des partis centristes, il a maintenant celui des deux petits partis de gauche. Il avait succédé au conservateur Poul Schlüter qui était resté au pouvoir plus de dix ans.

## UNE ORGANISATION TRÈS DÉCENTRALISÉE

L'un des traits fondamentaux du système danois est une grande décentralisation, allant de pair avec une organisation administrative très simple : celle-ci ne comporte que deux échelons, les comtés, qui sont l'équivalent, en un peu plus petit, de nos départements, et les communes. Les comtés sont au nombre de 14, auxquels il convient d'ajouter les municipalités de Copenhague et celle limitrophe de Frederiksberg qui ont un statut à part (à la fois municipalités et comtés). Quant aux communes, il y en avait autrefois plus de 1 000, mais des regroupements ont été opérés à la fin des années soixante et il n'y en a plus que 275. Copenhague et Frederiksberg mises à part, leur population moyenne est de 17 000 habitants et rares sont celles qui en ont moins de 5 000.

Les comtés et les communes ont un rôle considérable dans la gestion de l'Etat-providence : les premiers gèrent le système de santé et les lycées, les secondes gèrent non seulement les garderies d'enfants, l'assistance aux personnes âgées et tous les services sociaux, mais aussi les écoles (les Folkeskole) pour toute la scolarité obligatoire, jusqu'à seize ans : ce sont les communes qui recrutent et payent les enseignants, et elles disposent d'une large autonomie sur l'organisation de l'enseignement et les méthodes pédagogiques. Pour assurer efficacement toutes ces missions, elles doivent disposer en leur sein de compétences très étendues, et ceci n'est possible que si elles sont d'une taille suffisante. Le regroupement des communes était une condition nécessaire à une bonne gestion de l'Etat-providence.

Vu la petite taille du pays, on pourrait penser qu'une organisation centralisée serait plus économique. Les Danois estiment au contraire que pour avoir des services publics efficaces, il faut que les centres de décision soient aussi proches que possible des citoyens. Pour eux, décentralisation et démocratie sont inséparables, car c'est au niveau de la commune que la vie démocratique peut le mieux s'exercer.

## UN ÉTAT-PROVIDENCE RICHE

Le Danemark est, avec la Suède, le prototype de l'Etat-providence. Le modèle suédois a été maintes fois décrit et admiré, mais il a beaucoup perdu de son aura et c'est le Danemark qui apparaît aujourd'hui comme le pays ayant le mieux concilié un système de protection sociale très élaborée et une économie efficace et dynamique. Le PIB par habitant est, après le Luxembourg, le plus élevé de l'Union Européenne. Au taux officiel de la couronne (1 Kr = 0,88 F), il était, en 1998, supérieur de 26 % à celui de la France, et de 34 % à la moyenne de l'Union Européenne. La vie toutefois y est chère, 17 % de plus qu'en France si l'on se réfère aux chiffres de Eurostat (l'organisme statistique des Communautés Européennes), ce qui veut dire que le pouvoir d'achat de la couronne est d'environ 0,75 F. En parité de pouvoir d'achat (PPA), le PIB par habitant est donc moindre, mais il est toujours en tête de l'Union Européenne (le Luxembourg mis à part<sup>1</sup>), et il dépasse encore de presque 10 % celui de la France, de 17 % celui de la Suède.

---

1. Le PIB par habitant du Luxembourg, en PPA, dépasse de 15 % celui des Etats-Unis.

---

# LA FISCALITÉ

---

## DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PARMIS LES PLUS LOURDS DU MONDE

La contrepartie de l'Etat-providence, c'est un taux de prélèvements très élevé : il était en 1997 de 53,1 % du PIB, un point derrière la Suède (54,1 %), qui détient le record de tous les pays de l'OCDE, et largement devant la France (46,1 %), la moyenne de l'Union étant de 42,6 %.

Si le poids des prélèvements obligatoires dépasse de sept points le niveau français, l'écart est seulement de quatre points pour ce qui est des dépenses publiques (59 % du PIB contre 55 % en France), car le budget danois était alors en léger excédent, alors que le nôtre affichait un déficit de près de 3 %.

Si la fiscalité danoise est globalement plus lourde que la nôtre, la répartition entre les différents types de prélèvements est également très différente :

	Danemark	France
Impôt sur le revenu	26,6 %	4,0 %
Autres impôts directs	4,9 %	7,7 %
Impôts indirects	18,6 %	13,3 %
Autres impôts	1,3 %	1,9 %
Cotisations sociales	1,7 %	19,2 %
Total	53,1 %	46,1 %

Contrairement à la France, l'impôt sur le revenu est très lourd et les cotisations sociales très faibles. La plus grande partie du système de protection sociale est en effet financée par l'impôt, ce qui est logique, car tous en bénéficient, qu'ils travaillent ou non.

## UNE PIÈCE MAÎTRESSE : L'IMPÔT SUR LE REVENU

L'impôt sur le revenu est la pièce maîtresse de la fiscalité danoise ; il représente la moitié du prélèvement total, contre moins de 10 % en France. Ses modalités ont un impact important sur les performances du pays et ont été modifiées à plusieurs reprises ces dernières années en fonction des infléchissements de la politique économique. De nouveaux changements sont prévus.

L'impôt est prélevé à la source et chaque personne est imposée séparément. Il n'y a pas d'abattement pour les enfants, ni de système de quotient familial. Si un enfant (moins de 18 ans) travaille, lui aussi est imposé sépa-

---

2. Le luthérianisme est religion d'Etat. Les Danois fréquentent fort peu leurs églises, mais la plupart sont inscrits à la naissance comme membres de l'Eglise nationale et doivent toute leur vie payer un impôt pour subvenir aux besoins du clergé.

rément. L'impôt comprend d'une part, une « cotisation du marché du travail » qui, malgré son nom, est classée dans les impôts parce qu'elle rentre dans les caisses de l'Etat et, d'autre part, l'impôt sur le revenu proprement dit. Cette cotisation du marché du travail est prélevée sur tous les salaires quel que soit leur montant, sans abattement à la base, et sur les revenus des travailleurs indépendants, mais pas sur les revenus du capital, ni sur les diverses prestations sociales telles que les retraites et les indemnités de chômage. Son taux est de 8 % auquel s'ajoute 1 % de cotisation à un fonds de pension.

Par contre, l'impôt sur le revenu s'applique à tous les revenus, revenus du travail, revenus du capital, prestations sociales (à l'exception des allocations familiales). Les Danois propriétaires de leur logement doivent même ajouter 2 % de la valeur de celui-ci à leur revenu imposable ! L'impôt comporte quatre parties prélevées respectivement au profit du gouvernement central, des comtés, des communes et des paroisses<sup>2</sup>, chacun de ces organismes ayant ses propres taux d'imposition. Pour la part du gouvernement central, il y a, au-delà d'un abattement à la base de 31 400 Kr (23 500 F en PPA), trois tranches, imposée respectivement à 8 %, 14 % et 29 %. Pour les communes, les comtés et l'Eglise, il n'y a aucune progressivité, le même taux s'appliquant uniformément à la totalité du revenu imposable au-delà de l'abattement à la base. Mais les taux diffèrent selon les localités : ils sont en moyenne de 20,2 % pour les communes, de 10,8 % pour les comtés, de 0,8 % pour l'Eglise, soit près de 32 % pour l'ensemble des collectivités locales. Ce sont donc les communes qui perçoivent la part la plus grosse de l'impôt sur le revenu. Les taux d'imposition des 275 communes sont publiés et ceci est un élément de concurrence entre elles, les maires ayant à coeur d'avoir un taux d'imposition aussi bas que possible, tout en assurant des services sociaux de qualité. L'impôt sur le revenu est la principale ressource des communes, car il n'existe ni taxe d'habitation, ni taxe professionnelle, mais il est insuffisant pour couvrir toutes leurs charges et elles reçoivent de l'Etat une dotation complémentaire.

Les salaires sont beaucoup plus élevés qu'en France, mais l'impôt sur le revenu en absorbe une grande partie. En moyenne, le prélèvement est de presque 45 %. Il est de l'ordre de 30 % pour un employé peu qualifié à mi-temps, de 40 % pour le même emploi à temps plein. A partir d'un salaire brut de 275 000 Kr, ce qui est à peu près le salaire d'un ouvrier qualifié, le taux marginal de prélèvement est de 62 %. Et environ 30 % des salariés sont dans cette tranche d'impôt<sup>3</sup>.

Une caractéristique importante de l'impôt sur le revenu est la possibilité de déduire du revenu imposable les intérêts payés sur les emprunts. Les Danois propriétaires de leur maison pouvant emprunter sur le marché hypothécaire à des taux relativement bas, le coût de l'emprunt est, après impôt, très faible. Cette disposition constitue un puissant encouragement à emprunter, donc à consommer.

On peut noter que si l'impôt sur le revenu est lourd, par contre il n'y a pas d'impôt sur la fortune : il y en avait un, mais il a été supprimé en 1997.

3. Le taux de prélèvement sur la troisième tranche était encore plus élevé il y a quelques années et il a été progressivement abaissé : il était de 73,2 % en 1986, de 70 % en 1993.

## LA LOURDEUR DES IMPÔTS SUR LA CONSOMMATION

Si le coût de la vie est aussi élevé, c'est en bonne partie à cause des impôts sur la consommation. Le taux de la TVA est de 25 %, ce qui est le maximum autorisé au sein de l'Union Européenne, et il s'applique à tous les produits, même à ceux de première nécessité, ainsi qu'à tous les services (à l'exception des services financiers et des soins médicaux, qui ne sont pas assujettis à la TVA). D'autre part, de nombreux produits de consommation courante supportent des taxes spécifiques : c'est le cas de la bière, du vin, et même de l'eau minérale, du café, de la confiserie ! Les alcools et le tabac sont plus taxés qu'en France. La taxe sur les voitures est tellement forte qu'elle en double presque le prix. En ce qui concerne l'énergie, la taxe sur l'essence est plus faible qu'en France, mais celle sur le gazole plus élevée ; le fioul domestique et l'électricité consommés par les particuliers sont eux aussi lourdement taxés, ces taxes frappant bien évidemment tous les consommateurs. On pourrait trouver étrange qu'un pays socialiste, soucieux avant tout de réduire les inégalités, taxe aussi lourdement les produits de consommation courante, alors que notre gauche plurielle, avec le même objectif de réduction des inégalités, préconise une politique rigoureusement inverse. Les économistes et hommes politiques de gauche proclament que les impôts sur la consommation sont injustes parce qu'ils sont non progressifs. Si l'objectif est bien de réduire les inégalités, je pense qu'ils ont tort et que ce sont les Danois qui font le bon choix. Ainsi, en France, si le taux de TVA sur les produits de base était porté de 5,5 % au taux normal de 19,6 % et si les recettes fiscales ainsi dégagées étaient distribuées aux catégories les moins favorisées, celles-ci verraient leur pouvoir d'achat réel sensiblement augmenter, aux dépens bien entendu des catégories plus aisées. De plus, les impôts sur la consommation contribuent à la justice fiscale dans la mesure où ils s'appliquent à toute dépense, quelle que soit l'origine du revenu : revenu du patrimoine (moins taxé que les revenus du travail), revenu non déclaré (travail au noir). Ces impôts ont aussi l'avantage de s'appliquer aux dépenses faites par les non-résidents et aux produits importés, contrairement aux impôts directs qui pénalisent la production nationale.

## LA LÉGÈRETÉ DE LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES

Si la fiscalité est très lourde pour les consommateurs, elle l'est beaucoup moins pour les entreprises. Le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (BIC), qui était de 34 %, a été abaissé à 32 % (alors qu'il est d'environ 40 % en France) et il n'y a pas de taxe professionnelle. On peut trouver paradoxal qu'un gouvernement socialiste augmente les impôts supportés par les consommateurs plutôt que ceux payés par les patrons. Mais le gouvernement danois sait bien que ce sont les entreprises qui créent les emplois, et il a toujours pris grand soin de ne pas les pénaliser et de préserver leur compétitivité. Il est aussi très conscient de la concurrence fiscale au sein de l'Europe, car il est de plus en plus facile aux entreprises de déménager leurs bureaux ou leurs usines en fonction des fiscalités imposées par les uns et les autres.

---

## 3 LE MARCHÉ DU TRAVAIL

---

Plusieurs traits caractérisent le marché du travail :

- La plupart des Danois sont syndiqués, et le rôle des syndicats est essentiel.
- Le gouvernement intervient aussi peu que possible et laisse le plus souvent le soin aux partenaires sociaux de fixer les règles du jeu. La législation est réduite au minimum. Ainsi, il n'y a pas d'équivalent du SMIC et les salaires planchers sont fixés branche par branche dans le cadre des conventions collectives.
- La flexibilité de l'emploi est très grande, presque autant qu'en Angleterre ou aux Etats-Unis.

### UN TRÈS FORT TAUX DE SYNDICALISATION

Alors que le taux de syndicalisation est de l'ordre de 30 % en Allemagne, en Angleterre, aux Etats-Unis, et qu'il ne dépasse guère 10 % en France, il atteint 80 % au Danemark. La plupart des employés et des ouvriers, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, cotisent à un syndicat. Le plus puissant d'entre eux est la « Confédération Nationale du Travail », plus connue sous le nom de LO : cette organisation, qui a été fondée en 1898 et a donc un siècle d'existence, a un million et demi d'adhérents, soit près des deux tiers du nombre total de salariés. Très proche du parti social-démocrate, son influence est considérable, et elle a largement contribué à la construction de l'Etat-providence et à son évolution.

Du côté des employeurs, le syndicat dominant est l'Association Danoise des Employeurs (DA) qui, elle aussi, a un siècle d'existence. Quoique de nombreux employeurs n'en fassent pas partie, c'est l'interlocuteur privilégié de LO, et c'est par la négociation entre LO et DA qu'ont été fixées les principales règles qui régissent le marché du travail. L'une d'elles stipule que ce sont les parties qui ont conclu une convention qui en assument les obligations et bénéficient des droits et avantages prévus par celle-ci. Les salariés non-membres du syndicat signataire sont exclus des bénéfices des conventions collectives et ceci est probablement l'une des raisons du très fort taux de syndicalisation. Mais la règle la plus importante est la « clause de paix sociale » qui limite le droit de grève : lorsqu'une convention collective a été signée, les arrêts de travail concertés ne sont pas légaux pendant toute la durée de cette convention, durée qui est en général de deux ans. Contrairement à ce qui se passe trop souvent en France, les syndicats ne déclenchent jamais de grève avant la négociation. Ce n'est que si celle-ci échoue que l'on recourt à la grève. Lorsqu'il y a conflit sur l'application d'une convention collective, le conflit est soumis à un arbitre ou au Tribunal du Travail, mais il ne se règle pas par la grève. Les arrêts de travail sont donc rares et le plus souvent très brefs (un ou deux

jours) : en 1996, il y en a eu quelques-uns dans l'industrie, mais aucun dans les services publics. Le marché du travail est l'un des plus tranquilles du monde grâce à la qualité des rapports entre les partenaires sociaux, à leur expérience des négociations.

Le système, cependant, a parfois des ratés, comme le montre la grande grève de mai 1998. Au mois de mars, à l'issue d'une négociation au niveau national, LO et DA s'étaient entendus sur une augmentation générale des salaires du secteur privé de 4,25 % en 1998 et 4 % en 1999 ainsi que sur l'amélioration des retraites complémentaires. LO a soumis cet accord à ses membres mais ceux-ci, le 24 avril, par 57 % des voix, l'ont rejeté, le trouvant insuffisant et réclamant en plus une sixième semaine de congés payés. Aucun accord entre LO et DA n'ayant pu être trouvé suite à ce vote, une grève a été déclenchée, suivie par un demi-million de salariés du secteur privé (soit 30 % de salariés du privé) dans les transports, le bâtiment, l'industrie et les services. Cette grève a entraîné de fortes perturbations dans la vie du pays et en l'absence d'un accord entre les organisations syndicales, le gouvernement est intervenu au bout de dix jours de grève. Il a imposé une solution et déclaré la grève illégale : deux jours de congé supplémentaire ont été octroyés, plus trois autres pour les familles ayant des enfants de moins de quatorze ans (celles-ci ont maintenant six semaines de congé). Par contre, l'amélioration des retraites complémentaires prévue dans l'accord entre LO et DA a été abandonnée. Malgré les liens entre LO et le gouvernement à direction sociale-démocrate, celui-ci, très soucieux de préserver la compétitivité des entreprises danoises au sein de l'Europe, a rendu un arbitrage plutôt en faveur de DA. Cet exemple tout récent montre que la tradition de non-intervention du gouvernement dans les conflits sociaux ne fonctionne pas toujours. D'une manière générale cependant, les organisations syndicales, qui ont une longue expérience de la négociation, sont bien conscientes de leurs responsabilités. Les discussions sont parfois dures, mais les parties savent que l'accord auquel elles arriveront sera solide. Le dialogue social fonctionne bien.

## LA FLEXIBILITÉ DU TRAVAIL EST ACCEPTÉE PAR TOUS

Pouvoirs publics, patronat et syndicats sont d'accord pour dire que la flexibilité du marché du travail est une condition nécessaire au développement des entreprises et à la recherche du plein emploi. Cette flexibilité se manifeste de plusieurs manières :

- Il n'y a aucune limitation portant sur le nombre d'heures supplémentaires ni sur le travail du samedi ou du dimanche, ni sur le travail de nuit, et nombreux sont les salariés qui ont des horaires atypiques.
- Les entreprises peuvent mettre en chômage temporaire ou partiel le personnel momentanément excédentaire par suite d'une baisse d'activité.
- Les règles de licenciement sont très souples. Les durées de préavis sont fixées par les conventions collectives, et sont en moyenne du même ordre de grandeur qu'en France, mais les coûts de licenciement sont faibles, car tout au moins dans le secteur privé, les conventions collectives ne prévoient d'indemnités de licenciement que pour le personnel ayant au moins vingt ans d'an-



cienneté. En cas de licenciement collectif, l'employeur n'a besoin d'aucune autorisation et il n'est pas dans l'obligation de présenter un « plan social ». Dans la pratique néanmoins, il établit le plus souvent, en coopération étroite avec le Service Public de l'Emploi, un plan de reclassement du personnel, incluant si nécessaire un programme de formation.

- L'évolution des techniques est rapide et nombreux sont ceux qui doivent changer de métier au cours de leur vie : un chômeur, s'il n'y a pas d'emplois disponibles dans le métier qu'il connaît, sera invité à suivre une formation dans un nouveau métier qui peut n'avoir aucun rapport avec sa profession initiale mais dans lequel des emplois sont disponibles. Et il n'est pas rare que cette formation, organisée à la demande d'une entreprise, débouche sur un emploi déjà identifié.

Il en résulte une grande mobilité de l'emploi. Ainsi, en 1998, un Danois sur quatre a changé d'emploi au cours de l'année ! Cette flexibilité est acceptée par les organisations syndicales parce que, comme nous le verrons, le système de protection sociale met le travailleur qui perd son emploi à l'abri du risque d'exclusion : il touchera une indemnité de chômage lui permettant de vivre décemment, et donc il ne risque pas de perdre son logement. Flexibilité de l'emploi ne signifie pas précarité sociale.

---

# 4 L'EMPLOI

## LE TAUX D'EMPLOI RECORD DE L'UNION

Le Danemark détient au sein de l'Union Européenne un record, celui du nombre d'emplois rapporté à sa population : sur les 5,3 millions de Danois, il y en a 2,7 qui travaillent, soit une proportion de 51 %, contre moins de 40 % en France. Sur cent personnes en âge de travailler (15 à 64 ans), au Danemark 74 ont un emploi, alors qu'il n'y en a que 59 en France. Si la proportion était la même en France, nous aurions 29 millions d'emplois, or nous en avons à peine 23 millions ! Certes, la durée légale du travail étant de 37 heures par semaine et la proportion des emplois à temps partiel plus élevée (22 % contre 17 % chez nous), la durée annuelle du travail n'est en moyenne que de 1 520 heures contre 1 640 en France (avant l'application des 35 heures). Néanmoins, le nombre d'heures de travail, rapporté à la population du pays, dépasse le nôtre de 20 %.

## UN TAUX D'ACTIVITÉ TRÈS ÉLEVÉ

Sur cent Danois en âge de travailler, près de 80 sont « actifs<sup>4</sup> » (c'est-à-dire ont un emploi ou déclarent en rechercher un). Les inactifs (étudiants, préretraités, oisifs) ne sont que 20 % contre 33 % en France. Cependant, entre 25 et 54 ans, le taux d'activité est du même ordre dans les deux pays, tout au moins pour les hommes (autour de 95 %). Il est plus élevé pour les femmes (88 % contre 80 % en France), mais c'est surtout pour les moins de vingt-cinq ans et les plus de cinquante-cinq ans que les différences entre les deux pays sont marquantes : les Danois entrent plus tôt sur le marché du travail et le quittent plus tard.

L'âge normal de la retraite est de 67 ans, contre 60 en France, mais les Danois ont le droit, à partir de 60 ans, sous certaines conditions, de prendre une retraite anticipée, et nombreux sont ceux qui utilisent cette possibilité. Jusqu'à la fin 1995, il était également possible, pour les chômeurs de longue durée, de prendre une « préretraite anticipée » et ce, à partir de 50 ans. Toutefois, devant le recul du chômage, cette possibilité a été supprimée au début 1996. La grande majorité des Danois travaillent donc au moins jusqu'à soixante ans. Dans la tranche des 60 à 66 ans, 30 % d'entre eux sont encore au travail (contre 10 % en France). La proportion est de 40 % pour les hommes et seulement de 22 % pour les femmes, celles-ci quittant plus tôt le marché du travail. La plupart des travailleurs indépendants continuent de travailler après soixante ans, mais la proportion est plus faible chez les salariés et surtout chez les ouvriers.

---

4. Curieusement, dans la terminologie utilisée par l'INSEE, les chômeurs font partie des actifs !

Pour les jeunes, la différence avec la France est également spectaculaire : sur 100 jeunes Danois de 20 à 24 ans, 37 poursuivent leurs études, 72 ont un emploi, et 4 sont au chômage. Il n'y a pratiquement pas d'oisifs. On remarquera que le total fait 113, ce qui veut dire que 13 % des jeunes ont un emploi (à temps partiel le plus souvent) tout en poursuivant leurs études. En fait, beaucoup sont en apprentissage tout en suivant des cours, et ils sont donc comptabilisés à la fois dans les étudiants et dans les actifs occupés. Cette situation est récente : en 1993, les jeunes au chômage étaient assez nombreux, alors qu'aujourd'hui, grâce à la politique volontariste suivie ces dernières années, leur taux de chômage est plus faible que pour l'ensemble de la population. Ceux qui sont au chômage sont ceux qui sont en train de choisir un emploi, qu'ils trouvent d'ailleurs facilement dès l'instant où ils ont un diplôme ou une formation professionnelle. En 2000, il n'est pas accepté qu'un jeune reste oisif. Il doit travailler ou être en formation. S'il n'arrive pas à trouver un emploi, au bout de six mois de chômage au maximum et souvent bien plus tôt, on lui propose une formation qui a toutes chances de déboucher sur un véritable emploi et qu'il ne peut pas refuser.

## OÙ SONT LES EMPLOIS ?

On lit parfois que le fort taux d'emploi au Danemark résulte de l'hyper-trophie des services publics. Le secteur public (Etat, comtés, communes, mais non compris les entreprises publiques opérant dans les secteurs marchands) emploie en effet 813 000 personnes (chiffre 1999), soit 30 % du total des emplois et 15,3 % de la population du pays. Certes 40 % de ces emplois sont à temps partiel, mais en équivalent temps plein, cela représente encore 12,3 % de la population du pays<sup>5</sup>. Les plus gros employeurs sont les communes qui, à elles seules, emploient 450 000 personnes, 335 000 en équivalent temps plein, soit 6,5 % de la population. A titre de comparaison, en France, les emplois communaux représentent en moyenne un peu plus de 1 % de la population, le taux allant jusqu'à 2 % dans les grandes villes. Mais les responsabilités des communes danoises sont très étendues, et deux tiers de leurs effectifs travaillent dans les écoles, gardent les enfants ou s'occupent des personnes âgées. Il faut noter que parmi ceux qui travaillent dans les services publics, peu nombreux sont ceux qui bénéficient du statut de fonctionnaire avec garantie de l'emploi. La plupart des emplois publics sont soumis au droit commun et aux règles fixées dans les conventions collectives.

Il n'y a pas, toutefois, que les services publics qui emploient beaucoup de monde, c'est également vrai des secteurs marchands : en 1999, en moyenne sur l'année, le nombre d'emplois marchands était 1 891 000 avec une proportion de temps partiel du même ordre qu'en France (17 %). Par rapport à la population totale, le taux d'emploi marchand est de 35,6 % contre 28 % en France, soit 27 % de plus.

5. Le ratio le plus pertinent, pour juger des effectifs des services publics, est de les rapporter à la population totale, puisque tous, quel que soit leur âge, bénéficient de ces services.

Dans certaines branches, l'écart provient d'une moindre productivité. C'est clairement le cas du commerce : en France, il y avait en 1996 dans cette branche 2 712 000 emplois, soit 4,6 % de la population. Au Danemark, il y en avait 368 000, soit 7 % de la population, c'est-à-dire moitié plus, pour un niveau de consommation par habitant du même ordre. Cet écart fort important est dû à une organisation différente de la distribution. Les Danois se sont toujours opposés à l'installation de très grandes surfaces commerciales pour protéger le petit commerce et ne pas détruire des emplois, mais aussi sous le prétexte d'arguments écologiques (pas très convaincants à mes yeux) : les hypermarchés drainant leur clientèle fort loin contribueraient à l'augmentation de la circulation et de la consommation d'énergie. On trouve là une attitude fréquente au Danemark : la protection de l'environnement passe avant la recherche de l'efficacité économique. Le système de distribution est donc beaucoup moins performant qu'en France, et en conséquence les marges commerciales sont plus fortes, ce qui contribue au niveau élevé des prix.

Dans d'autres activités tertiaires, telles que les transports, les télécommunications, les services financiers, il y a également bien plus d'emplois qu'en France, étant observé qu'il faudrait une enquête minutieuse pour déterminer la part d'une moindre productivité et celle d'une plus grande activité. Ce n'est que dans les services aux entreprises et aux particuliers que le taux d'emploi est plus faible qu'en France. Mais cette branche est un fourre-tout et les différences de nomenclature entre les deux pays ne permettent pas d'y voir clair. Il est probable que cet écart provient en partie du fait que certains services rendus au Danemark par les services publics le sont en France par les services marchands.

## LE DYNAMISME DE L'INDUSTRIE

L'industrie danoise, en 1996, employait 527 000 personnes, soit 10 % de la population, environ 40 % de plus qu'en France, où le taux n'est que 7 %. Le taux d'emploi industriel danois n'a rien d'extraordinaire : plusieurs pays, dont le Japon, l'Allemagne, la Suisse, ont des taux plus élevés. C'est la France, dont le taux est anormalement bas, qui est industriellement moins développée.

L'industrie danoise exporte les deux tiers de sa production et le coût de la main-d'oeuvre est au moins aussi élevé qu'en France. Le taux élevé d'emploi ne peut donc pas être dû à une moindre productivité comme c'est le cas pour le commerce. Il provient essentiellement du dynamisme des PME, car le Danemark, contrairement à la Suède, a peu de grosses entreprises de renommée internationale. Celles-ci se comptent sur les doigts de la main : Carlsberg (la bière), Bang-Olufsen (matériels hi-fi haut de gamme), Lego (les jeux). A ces noms très connus, il faut ajouter A/P Moller dans le transport maritime et le pétrole, Novo-Nordisk dans la pharmacie (c'est le n°1 mondial de l'insuline), ISS (entreprise de nettoyage qui emploie 140 000 salariés dans 32 pays).

L'indice de la production industrielle, sur une base 100 en 1990, s'établissait en 1996 à 110, contre 101 en France : l'industrie danoise se déve-

---

# 5 LES SALAIRES

---

loppe rapidement dans les nouvelles technologies, mais ce n'est pas le

Danemark qui est en avance, c'est la France qui a pris du retard par rapport

aux pays les plus dynamiques et en premier lieu par rapport aux Etats-Unis.

## DES SALAIRES NOMINAUX TRÈS ÉLEVÉS

Le système danois est à première vue fort différent du système français, en ce sens que les salaires nominaux sont beaucoup plus élevés. Ceci résulte essentiellement du fait que les charges patronales étant très faibles (2 à 3 % des salaires), les montants correspondants sont payés par les salariés sous forme d'impôt sur le revenu et sont donc intégrés au salaire. Dans le secteur privé, en 1999, le salaire ouvrier moyen est de l'ordre de 275 000 Kr par an (soit 240 000 F au taux de change officiel, et 205 000 F au taux de 0,75 F correspondant à la parité de pouvoir d'achat).

## UN ÉVENTAIL DES SALAIRES PEU OUVERT

Il n'y a pas de salaire minimum fixé par la loi, les minima étant fixés par les conventions collectives propres à chaque profession. En pratique cependant, il y a peu de salaires inférieurs à 90 Kr/heure, et les salaires moyens pour les emplois faiblement qualifiés sont couramment de l'ordre de 110 à 120 Kr/heure, c'est-à-dire environ 100 F au taux de change officiel. Mais l'ouvrier qualifié ne gagnera que 20 à 30 % de plus, et le salaire avant impôt d'un cadre danois est à peine le double de celui d'un ouvrier qualifié, alors qu'en France, c'est le triple. Plus on s'élève dans la hiérarchie, plus l'écart de salaire est grand en faveur des Français. Le Danemark est probablement le pays le plus égalitaire du monde.

## LE COÛT DU TRAVAIL

Le coût du travail dans le secteur privé est en moyenne un peu supérieur au niveau français au taux de change officiel de la couronne et légèrement inférieur à la parité de pouvoir d'achat. Il n'est pas facile de donner des chiffres précis car, comme partout, il y a de fortes disparités entre les branches et les chiffres publiés par les différentes organismes sont assez divergents.

Mais ceci n'est vrai qu'en moyenne, car, en bas de l'échelle, les salaires danois sont nettement supérieurs : un employé ou un ouvrier, même dans les professions où les salaires sont les plus bas, coûte à son employeur (à la parité de pouvoir d'achat) au moins 20 % de plus qu'un smicard français. Et si l'on convertit la couronne au taux de change officiel, l'écart approche les 40 % ! Pourtant, il y a bien plus d'emplois au Danemark ! On va répétant partout que la faiblesse de l'emploi en France est due au coût élevé du travail faiblement qualifié. Le moins que l'on puisse dire est que l'exemple du Danemark ne conforte pas cette thèse.

## LES PRÉLÈVEMENTS SUR LES REVENUS DE TRAVAIL

Pour mesurer les prélèvements sur les revenus du travail, il faut considérer le total de l'impôt sur le revenu et des charges sociales (qu'elles soient payées par l'employeur ou par le salarié) et rapporter ce total au coût du travail pour l'employeur : c'est ce que l'OCDE appelle le « coin fiscal ».

---

## 6 L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

---

L'essentiel du prélèvement est constitué par l'impôt sur le revenu qui, nous l'avons vu, représente en moyenne 45 % du salaire. Compte tenu des faibles charges patronales et des cotisations d'assurance chômage payées par la plupart des salariés mais non incluses dans les prélèvements obligatoires, le prélèvement réel est d'environ 50 %.

Ce taux de prélèvement est du même ordre que celui que nous subissons en France : les charges patronales obligatoires (sauf dans les cas où l'employeur peut bénéficier d'une réduction des charges sur les bas salaires) s'élèvent au moins à 40 % du salaire brut et les charges salariales (y compris la CSG) à 21 %. Pour un salaire brut de 100, le salaire net est de 79, soit 56 % du coût pour l'employeur (140), donc un taux de prélèvement de 44 % avant impôt sur le revenu. En plus, le salarié français devra payer une taxe d'habitation, taxe qui n'existe pas au Danemark. Malgré le niveau élevé des taux d'impôt sur le revenu, les prélèvements totaux sur les revenus du travail ne sont donc en moyenne pas plus lourds au Danemark qu'en France. Mais compte tenu des modalités de l'impôt sur le revenu, les célibataires sont moins lourdement imposés au Danemark. Par contre, le système fiscal français, avec le quotient familial, est plus favorable aux couples lorsqu'il n'y a qu'un seul salaire et, surtout, aux familles avec enfants, l'écart avec le Danemark étant d'autant plus grand que le revenu est plus élevé.

### LE POUVOIR D'ACHAT DES SALAIRES

Ce qui importe au salarié, c'est ce qui lui reste en net à la fin du mois, donc après impôt sur le revenu, et évalué en pouvoir d'achat. Il faut donc comparer des salaires nets d'impôt et traduits en francs au taux de 0,75 F pour une couronne. Le résultat de la comparaison, c'est que le pouvoir d'achat du salarié moyen danois est voisin de celui de son homologue français. Toutefois, ce n'est pas du tout vrai en bas de l'échelle. Un employé faiblement qualifié, gagnant 100 Kr de l'heure, travaillant 37 heures par semaine, durée légale du travail, a un pouvoir d'achat d'environ 7 000 F par mois, soit presque 30 % de plus que le salaire net d'un smicard français. Par contre, plus on monte dans l'échelle des salaires, plus la comparaison est défavorable au salarié danois. Le cadre supérieur danois a un pouvoir d'achat nettement plus faible que le français, ce qui fait que le pouvoir d'achat moyen de l'ensemble des salariés du secteur privé n'est guère plus élevé qu'en France. De plus, contrairement à la France, les salaires du secteur public sont un peu inférieurs à ceux du privé, ce qui fait que, globalement, le pouvoir d'achat des salaires est du même ordre dans les deux pays. Le résultat peut surprendre puisque que le PIB par habitant est nettement supérieur au Danemark ! Ce paradoxe n'est en fait qu'apparent puisque les Danois sont plus nombreux à

travailler. C'est le taux d'emploi très élevé qui est la clé de la prospérité danoise. Le Danemark ne fait d'ailleurs pas exception : si l'on met à part les pays du Moyen-Orient gros producteurs de pétrole, les pays les plus riches sont ceux où l'on travaille le plus : les Etats-Unis, la Suisse, le Japon et le Danemark sont les quatre pays qui ont à la fois le taux d'emploi et le PIB par habitant les plus élevés. Le contraire eut été étonnant : il y a une relation directe entre le nombre d'heures travaillées et la richesse produite.

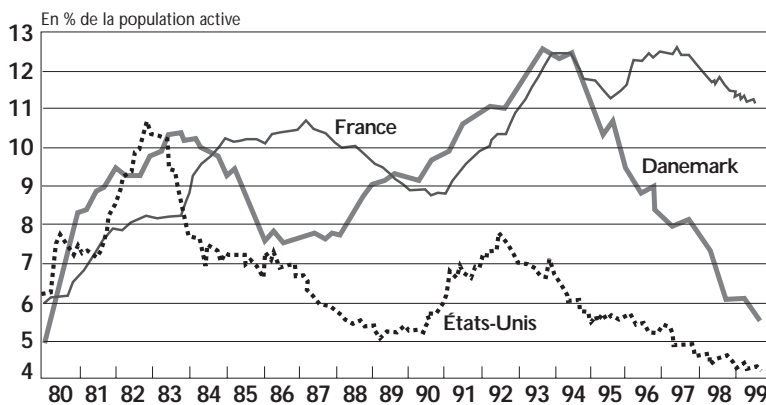


## 7 L'ÉVOLUTION DU CHÔMAGE ET DE L'EMPLOI

L'indemnisation du chômage repose sur un système d'assurance volontaire, chacun individuellement décidant de s'assurer ou de ne pas s'assurer. En pratique, 90 % de ceux qui ont le droit de s'assurer le font. Même les employés des services publics s'assurent, car ils ne sont pas tout à fait à l'abri du chômage. D'autre part, il faut être assuré pour pouvoir bénéficier d'une retraite anticipée ou d'un congé rémunéré (congé de formation ou congé parental).

L'assurance chômage est gérée par des caisses privées mais contrôlées par le Ministère du Travail. Elles sont rattachées aux principales organisations syndicales et spécialisées par catégorie professionnelle. Elles ont pour raison d'être de verser des allocations à leurs membres non seulement en cas de chômage, mais aussi en cas de retraite anticipée, ou d'arrêt maladie prolongé.

### ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE EN FRANCE, AU DANEMARK ET AUX ÉTATS-UNIS



Source : Les Échos, oct.-nov. 1999

Pour adhérer à une caisse, il faut avoir entre 18 et 65 ans et exercer une activité professionnelle (salariée ou indépendante) depuis un an au moins, ou avoir suivi une formation professionnelle d'au moins 18 mois. Le montant des cotisations, déductibles du revenu imposable, est indépendant du niveau de salaire : il est de 3 700 Kr/an, c'est-à-dire de l'ordre de 1,5 % du salaire moyen. Pour avoir droit à une allocation de chômage, le travailleur doit être affilié à une caisse agréée depuis au moins un an, être inscrit comme deman-

6. Le taux de chômage danois n'est même que de 4,3 % dans les statistiques européennes, car la définition danoise du chômage est plus sévère que celle du BIT, retenue par Eurostat.

deur d'emploi et être effectivement disponible pour un emploi. Un jeune ne peut donc percevoir l'allocation chômage qu'à partir de dix-neuf ans puisqu'il ne peut s'affilier à une caisse qu'à l'âge de dix-huit ans. Et encore faut-il qu'il ait déjà travaillé pendant un an ou qu'il ait suivi une formation professionnelle pendant au moins dix-huit mois.

## LE CHÔMEUR DANOIS EST BIEN TRAITÉ

Les indemnités de chômage sont assez généreuses : c'est la contrepartie de la flexibilité du travail acceptée par les syndicats. Le montant de l'indemnité est égal à 90 % du salaire moyen des 12 dernières semaines, avec un plafond de 2 625 Kr/semaine pour un travailleur assuré à temps plein. Ce taux de 90 % ne joue donc que jusqu'à un niveau de salaire de 12 700 Kr/mois (9 500 F), ce qui est nettement moins que le salaire d'un ouvrier non-qualifié à temps plein. Seuls peuvent donc toucher 90 % de leur salaire ceux qui sont tout à fait en bas de l'échelle des salaires ou qui travaillent à temps partiel. En pratique, pour la plupart des salariés à temps plein, l'indemnité de chômage est indépendante du niveau de salaire et se situe au niveau maximal. Cela illustre bien la philosophie sur laquelle est basée le système danois de prestations sociales : il faut fournir à tous les moyens de vivre décentement, mais il n'y a aucune raison de donner davantage à ceux qui étaient auparavant plus favorisés.

Ces indemnités de chômage sont soumises à l'impôt sur le revenu qui les ampute de près d'un tiers ! Après impôt, dans le cas de l'indemnité maximale, il reste au chômeur 1 750 Kr par semaine, soit 7 600 Kr par mois (équivalent à 5 700 F en pouvoir d'achat), à peu près les deux tiers du salaire net de l'ouvrier moyen. Cette allocation est suffisante pour vivre décentement, d'autant plus qu'un chômeur non propriétaire de son logement reçoit presque toujours une allocation logement, ce qui fait que la baisse réelle de son revenu est moins forte qu'il n'y paraît. Le chômeur danois est donc bien traité, ce qui explique que la perte de l'emploi ne soit pas vécue comme une tragédie et que la flexibilité de l'emploi soit acceptée par tous. Le barème des indemnités est révisé tous les ans, à la date du 1<sup>er</sup> avril, mais ces dernières années, les revalorisations ont été à chaque fois de l'ordre de 1 % seulement, c'est-à-dire à peu près la moitié de l'inflation, alors que les salaires ont augmenté plus vite que l'inflation. Le système est donc moins généreux qu'il y a quelques années, le pouvoir d'achat des indemnités de chômage étant loin de suivre celui des salaires.

En cas de chômage partiel, le salarié reçoit également une indemnité de chômage pour les heures non travaillées, mais à un taux réduit de 20 %. Et dans tous les cas, lorsqu'un employeur met un salarié au chômage, c'est lui qui paye les deux premiers jours d'indemnité, ceci afin d'éviter les mises au chômage temporaire pour des durées très courtes. Le chômeur peut, dans une certaine limite, cumuler le revenu d'un travail avec l'allocation-chômage (réduite de 20 %).

Autre caractéristique : les indemnités de chômage, contrairement à la pratique française, ne sont pas dégressives ; elles peuvent être versées pendant

une durée maximum de cinq ans, comprenant une première période de deux ans et une seconde de trois ans appelée « période active », pendant laquelle le chômeur doit obligatoirement suivre une formation.

Mais s'il s'agit d'un jeune (moins de 25 ans) qui perd son emploi, c'est au bout de six mois de chômage qu'il devra suivre une formation s'il veut conserver son allocation. Le système n'accepte pas l'oisiveté des jeunes : ils doivent ou bien travailler, ou bien être en formation. Au moins 80 % des chômeurs ont droit aux allocations versées par les caisses d'assurance. En 1995, celles-ci ont payé en indemnités de chômage près de 30 milliards de Kr (3 % du PIB, deux fois plus qu'en France) et 15 MdKr pour les préretraités et les arrêts maladie. C'est beaucoup plus que le montant des cotisations, et c'est l'Etat qui comble la différence : en 1995, il a ainsi payé les deux tiers des indemnités. Depuis, le poids des indemnités est en diminution grâce à la baisse du chômage, partiellement compensée par l'augmentation du nombre de préretraités, mais il faudrait que le taux de chômage baisse à 3 % pour que le budget des caisses soit équilibré.

Environ 20 % des chômeurs n'ont pas droit aux indemnités versées par les caisses : c'est le cas de ceux qui sont au chômage depuis plus de cinq ans et de ceux qui ne sont pas membres d'une caisse d'assurance, soit qu'ils l'aient choisi, soit qu'ils ne remplissaient pas les conditions pour adhérer. Ces chômeurs ne sont toutefois pas laissés dans le dénuement, car les communes ont l'obligation de leur verser une indemnité, mais celle-ci est inférieure de 20 % à celle versée par les caisses d'assurance.

## LES PENSIONS D'INVALIDITÉ

Les Danois qui, pour des raisons de santé (y compris pour des raisons psychologiques), sont considérés comme incapables de travailler reçoivent une pension d'invalidité égale à l'indemnité de chômage maximum. Cette indemnité n'est pas payée par les caisses d'assurance-chômage, mais partagée entre l'Etat et les communes, celles-ci décidant de l'attribution de la pension.

A la fin 1999, selon les statistiques danoises, le taux de chômage était de 5,5 %<sup>6</sup> alors qu'il atteignait 13 % au printemps 1994 : il y avait alors 365 000 chômeurs, soit 7 % de la population du pays (ce qui, à l'échelle de la France, ferait plus de 4 millions de chômeurs). Cette situation était le résultat de la longue période de stagnation que le pays avait connue de 1988 à 1993, et pendant laquelle plus de 10 % des emplois du secteur marchand avaient disparu. En 1993, un plan de relance de l'économie, sur lequel nous reviendrons plus loin, a permis le retour de la croissance et, en cinq ans, le nombre de chômeurs a baissé de plus de moitié. Le graphique ci-dessous, qui compare l'évolution du chômage au Danemark, en France et aux Etats-Unis, montre à quel point la décrue a été rapide. Aujourd'hui, il n'y a plus que 150 000 chômeurs, soit un peu moins de 3 % de la population.

## LES CRÉATIONS D'EMPLOIS

Bien entendu, la réduction du chômage résulte principalement de l'augmentation du nombre d'emplois, grâce au retour de la croissance. Chaque année, de 1994 à 1998, les créations d'emplois ont été nombreuses : elles ont atteint en moyenne 40 000 par an, soit 1,6 % du nombre total d'emplois, les trois quarts de ces créations ayant eu lieu dans le secteur marchand. Elles ne sont pas liées à l'extension du temps partiel car au contraire de ce qui se passe dans beaucoup de pays, celui-ci est en diminution : au fur et à mesure que l'on se rapproche du plein emploi, la plupart de ceux pour lesquels cette forme de travail est subie et non choisie arrivent à trouver un emploi à temps plein.

Il est à noter que la diminution du nombre de chômeurs a été pratiquement égale à l'augmentation du nombre d'emplois, ce qui n'est pas du tout le cas chez nous. Ainsi, en France, en 1998, alors que 400 000 emplois ont été créés, le nombre de chômeurs n'a baissé que de 130 000. Cela tient en partie à l'augmentation de la population en âge de travailler, mais aussi au fait que les nouveaux emplois sont souvent remplis par des personnes qui désiraient travailler mais n'étaient pas inscrites au chômage, parce qu'elles n'auraient pas eu droit aux allocations chômage. Les statistiques françaises sous-estiment donc largement le nombre de ceux qui sont privés d'emploi. Ce phénomène ne joue pas au Danemark, car tous ceux qui sont inscrits comme chômeurs perçoivent une allocation (en contrepartie, ils doivent être effectivement disponibles pour un emploi).

## LA POLITIQUE D'ACTIVATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Pour obtenir ces résultats, il a fallu vaincre plusieurs obstacles. En effet, pour que les entreprises créent des emplois, il ne suffit pas qu'elles veuillent augmenter leur production, il faut encore qu'elles trouvent du personnel, et que ce personnel possède les qualifications requises :

- Il faut, d'une part, que les chômeurs aient réellement envie de travailler. C'est en général le cas pour ceux qui finissent leurs études, ce ne l'est pas toujours pour les chômeurs de longue durée, quel que soit leur âge. Ces chômeurs finissent par s'habituer à leur état et n'ont plus le désir de travailler, surtout si les revenus d'un travail éventuel ne sont pas sensiblement

plus élevés que les allocations qu'ils perçoivent.

- Par ailleurs, de nombreux chômeurs n'ont pas de formation du tout, ou la formation et l'expérience qu'ils ont ne correspondent plus aux besoins des entreprises.

En 1993, une nouvelle politique du marché du travail a été définie, puis elle a été ajustée à diverses reprises en fonction des résultats obtenus. Les conditions d'octroi des indemnités de chômage ont été rendues plus restrictives : la durée maximale d'indemnisation a été réduite de sept à cinq ans et l'indemnisation du chômage est devenue moins généreuse, les indemnités n'étant pas réévaluées au rythme de l'augmentation des salaires. Pour avoir droit à l'assurance chômage, il faut maintenant avoir exercé un emploi non subventionné pendant 52 semaines (au lieu de 26 semaines auparavant) au cours des trois dernières années. L'âge minimum pour percevoir une allocation chômage a été porté à 19 ans. Une unité a été mise en place pour contrôler les caisses d'assurance-chômage et vérifier que toute personne inscrite au chômage est effectivement disponible pour un emploi. Le versement des indemnités de chômage est en principe suspendu si le chômeur refuse sans motif valable deux offres d'emploi. Ces mesures n'ont rien de très original, ni de très redoutable puisque ceux qui ne sont pas indemnisés par les caisses d'assurance reçoivent de leur commune une allocation certes plus faible, mais suffisante pour vivre.

Parallèlement au durcissement des conditions d'octroi des indemnités de chômage, la politique d'activation du marché du travail a été renforcée. Plutôt que de verser des allocations aux chômeurs sans rien exiger d'eux, ceux-ci sont fortement incités à suivre une formation qui les mènera à un véritable emploi :

- Tout chômeur a droit à une année d'éducation ou de formation pratique, ou à une subvention pour lancer sa propre entreprise, ce droit devant être exercé dans les deux ans qui suivent la mise au chômage ;

- Au bout de deux ans de chômage, la participation à un programme de formation est obligatoire, sous peine de suppression des allocations ;

- Pour les moins de 25 ans sans qualification, une formation professionnelle d'une durée de dix-huit mois devient obligatoire après six mois de chômage. Ces jeunes en formation perçoivent une allocation égale à la moitié de l'indemnité de chômage maximum, soit 5 700 Kr/mois (donnant après impôt un pouvoir d'achat de 3 700 F).

## LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Le SPE (Service Public de l'Emploi, l'équivalent de notre ANPE), joue un rôle essentiel dans la lutte contre le chômage. Il emploie environ 2 250 personnes (un pour 1 300 actifs), réparties entre 14 agences régionales (une par comté) et une centaine d'agences locales. Ce sont les chefs d'agence qui recrutent eux-mêmes leur personnel, lequel n'a pas le statut de fonctionnaire. Les agences ont pour mission de surveiller le marché du travail, d'orienter les demandeurs d'emploi dans le choix d'un travail ou d'une formation, et d'assister les entreprises qui cherchent de la main-d'œuvre. Pour cela, elles maintiennent des contacts étroits avec les organismes de formation et les

---

## 8 LE RÉGIME DES RETRAITES

---

employeurs et ont parfois un bureau permanent chez les plus importants d'entre eux. Lorsqu'un employeur a besoin de personnel et qu'aucun candidat n'a les qualifications requises, le SPE s'efforce de trouver des demandeurs d'emploi susceptibles d'être formés au métier correspondant. Lorsqu'une entreprise prévoit un licenciement, le SPE met au point un programme de reclassement pour que les salariés licenciés, éventuellement après une formation complémentaire, retrouvent un emploi après une période de chômage aussi courte que possible. C'est aussi le SPE qui gère les subventions à l'embauche accordées aux employeurs publics ou privés.

### LE PLAN D'ACTION INDIVIDUEL

Les chômeurs sont souvent mis en formation après élaboration d'un « plan d'action individuel », établi soit à la demande du chômeur, soit à celle du SPE. Celui-ci peut proposer une orientation non conforme aux désirs de l'intéressé, car il doit veiller à ce que l'activité dans laquelle le chômeur s'engage réponde bien aux besoins du marché du travail. Une fois qu'il a accepté son plan de formation, le chômeur doit obligatoirement l'appliquer, étant entendu qu'il peut toujours l'interrompre pour prendre un emploi non subventionné. Cette procédure du plan d'action individuel est largement utilisée : elle concerne chaque année 30 à 40 % du nombre de chômeurs.

### LES CHÔMEURS ÂGÉS

Des efforts importants sont faits pour remettre au travail les chômeurs âgés, et certaines entreprises s'associent à cet effort. Ainsi, la société Netto, qui est la première chaîne danoise de distribution discount, a ouvert en 1998, dans la banlieue de Copenhague, un supermarché ne comportant aucun jeune parmi ses vingt employés : le plus jeune a quarante-six ans, le plus âgé soixante-sept, la moyenne d'âge étant de cinquante-six ans. La plupart de ces employés étaient précédemment au chômage. La clientèle a très bien accueilli cette initiative, trouvant ces employés plus attentifs et plus patients que les jeunes. Cet exemple n'est pas le seul. D'autres entreprises ont pris conscience du fait que les quinquagénaires avaient un savoir-faire qu'il était regrettable de ne pas utiliser.

### LE CAS DES IMMIGRÉS

---

7. Chiffres 1997.

8. On remarquera que seule la pension de vieillesse est un système par répartition et que les fonds de pension ne font nullement l'objet d'une opposition idéologique.

Les immigrés sont moins nombreux qu'en France, mais leur intégration dans le monde du travail est parfois difficile, particulièrement pour ce qui est des Turcs et des Asiatiques. Des stages de formation, comportant l'enseignement du danois, sont spécialement destinés à cette population. De plus, certaines communes ayant des communautés immigrées relativement importantes ont entrepris des actions spécifiques afin de faciliter l'intégration des familles (épouses et enfants) dans la société danoise.

## PRÉRETRAITES ET CONGÉS RÉMUNÉRÉS

La baisse spectaculaire du chômage n'est pas due uniquement aux créations d'emplois. De nombreux chômeurs ont été retirés du marché du travail, soit définitivement en les mettant en préretraite, soit momentanément par le système des congés rémunérés. L'âge normal de la retraite est soixante-sept ans, mais toute personne membre d'une caisse d'assurance chômage a le droit de prendre une retraite anticipée à partir de soixante ans. De plus, jusqu'à la fin 1995, il était possible de prendre une « préretraite anticipée » et ce, à partir de cinquante ans. De fait, de 1994 à 1996, l'augmentation des préretraites a permis de réduire de près de 15 % le nombre de chômeurs.

Quant aux congés rémunérés, ils sont de deux types : le congé de formation et le congé parental. Ils ont tous deux une durée maximum d'un an. Les bénéficiaires perçoivent une indemnité égale à l'allocation de chômage maximum dans le cas du congé formation, à 60 % de celle-ci dans le cas du congé parental. La réduction du chômage qui en résulte est quelque peu artificielle, mais ces congés rémunérés permettent la rotation des emplois. Le congé formation est très apprécié des employeurs, car il leur permet à la fois d'améliorer la formation de leur personnel et d'accueillir des chômeurs qu'ils pourront éventuellement conserver dans leur personnel si besoin est. Ces congés rémunérés ont été très largement utilisés : le nombre total de bénéficiaires a atteint courant 1995 un maximum de 82 000 (soit près de 30 % du nombre de chômeurs), mais il a fortement diminué depuis, parallèlement à la baisse du chômage ; à la fin 1999, il n'était plus que de 32 000.

## LA DURÉE DU CHÔMAGE

La rapide décrue du chômage s'est traduite davantage par le raccourcissement des durées de chômage que par la diminution du nombre de ceux qui en font l'expérience (une ou plusieurs fois) au cours d'une année. Ainsi, entre 1994 et 1996 (dernière année pour laquelle on dispose de chiffres détaillés), alors que le taux de chômage, en moyenne sur l'année, avait baissé de 29 %, le nombre de personnes qui ont connu le chômage au cours de l'année a diminué de 8 % seulement. Ceux qui connaissaient auparavant de longs mois de chômage retrouvent maintenant du travail beaucoup plus vite, mais la mise au chômage temporaire reste largement utilisée par les entreprises pour adapter leurs effectifs aux variations de la demande. La conséquence de ce système, c'est une rotation élevée de l'emploi et une grande fréquence du chômage pour des durées courtes, ce phénomène étant plus marqué pour les ouvriers

et, d'une manière générale, pour les emplois peu qualifiés du secteur privé. Ainsi, en 1996, alors que le taux de chômage a été de 8,6 % en moyenne, plus du quart des actifs ont été au chômage pendant un certain temps au cours de l'année, la proportion s'élevant à 40 % pour les ouvriers du bâtiment ou de l'industrie. Pour la moitié d'entre eux cependant, le chômage n'a duré que moins de dix semaines, ces quelques semaines pouvant être le total de plusieurs périodes très brèves. Il n'est pas rare qu'un salarié soit licencié dans une période de faible activité et réembauché quelques semaines plus tard par le même employeur lorsque la demande repart, ce qui évite une perte de capital humain. Ceci montre à quel point la flexibilité de l'emploi est entrée dans les mœurs. La perte de l'emploi n'est pas vécue comme une catastrophe parce qu'elle est souvent de courte durée, parce que les indemnités de chômage sont suffisantes pour vivre et qu'elles sont souvent complétées - il ne faut pas le cacher - par du travail au noir.

Si la durée moyenne du chômage a beaucoup diminué, il subsiste néanmoins un noyau de chômeurs de longue durée difficile à résorber. Plus la durée du chômage se prolonge, plus faible est la chance de retrouver un emploi : le chômeur perd progressivement le contact avec le monde du travail, ses compé-

---

9. Source INSEE : France, portrait social.



---

## 9 LA PROTECTION SOCIALE

---

tences s'amenuisent, il apparaît de moins en moins attractif aux yeux des employeurs potentiels. Grâce aux programmes de réinsertion et de formation spécialement ciblés sur cette population, la proportion de chômeurs de longue durée (c'est-à-dire ayant travaillé moins de 10 % du temps sur les douze derniers mois) parmi la population des chômeurs est passée de plus de 30 % à moins de 20 % en 1997.

On voit que les Danois, avec un grand pragmatisme, utilisent tout un arsenal de mesures pour mettre les chômeurs au travail. Leur expérience montre que pour cela, il faut user de certaines contraintes, manier à la fois le bâton et la carotte. L'efficacité de ces mesures est périodiquement soumise à examen critique, et progressivement améliorée, avec la coopération du patronat et des syndicats. Il est à noter que dans ce pays éminemment respectueux des libertés individuelles, un gouvernement à direction sociale-démocrate n'hésite pas à contraindre les chômeurs à acquérir une formation professionnelle qui ne correspond pas toujours à leur premier choix et, si besoin est, à les amener à changer de métier en fonction des débouchés existants.

## LES RETRAITES PUBLIQUES

Les retraites publiques comprennent d'une part une pension de vieillesse payée par l'Etat, et servie à toute personne de 67 ans et plus, qu'elle ait ou non travaillé, et d'autre part une retraite complémentaire, versée uniquement à ceux qui ont travaillé. La pension de vieillesse est de 7 586 Kr/mois<sup>7</sup> pour une personne seule et de 10 968 Kr/mois pour un couple (les deux ayant 67 ans ou plus), ce qui après impôt sur le revenu est équivalent, en pouvoir d'achat, à respectivement 4 100 F et 6 600 F par mois. C'est 10 % de plus que le seuil de pauvreté et 20 % de plus que le minimum vieillesse en France. Si la personne a d'autres sources de revenu, par exemple si elle continue à travailler, elle touche néanmoins une pension de vieillesse, mais d'un montant moindre.

La retraite complémentaire est payée par l'ATP, qui est un fonds public par capitalisation alimenté par des cotisations obligatoires des salariés et des employeurs (dans la proportion un tiers - deux tiers). Le montant versé est fonction du nombre d'années de cotisation, mais indépendant du salaire. Pour ceux qui ont pris leur retraite récemment, son montant est de 1 000 Kr/mois, (600 Kr après impôt, soit 450 F en pouvoir d'achat). Compte tenu de la retraite ATP, un retraité vivant seul et sans autre ressource a donc un pouvoir d'achat d'environ 4 500 F/mois, soit à peine plus de la moitié de celui d'un ouvrier moyen en activité. Pour un couple (le mari et la femme ayant tous deux travaillé), ou pour quelqu'un ayant eu un salaire élevé, la proportion est encore plus faible. Ceux qui ont un statut de fonctionnaire perçoivent une retraite qui est de l'ordre de 60 % de leur dernier salaire, mais ils sont peu nombreux à bénéficier de ce statut puisque la plupart des employés des services publics ont un contrat de droit commun.

## LES FONDS DE PENSION

Pour beaucoup de Danois, le montant net d'impôts des retraites publiques est très inférieur à leur revenu d'activité et il n'existe pas de système obligatoire de retraites complémentaires. La situation est en train de changer car les Danois demandent maintenant des compléments de retraite, et la plupart des conventions collectives, depuis le début des années 90, prévoient des versements obligatoires à des fonds de pension professionnels, qui sont des fonds par capitalisation dont la gestion est supervisée par l'Etat<sup>8</sup>.

Les taux de cotisation sont variables selon les professions, mais d'autant plus élevés que l'on monte dans la hiérarchie des salaires. Ceci est naturel puisque les retraites publiques étant les mêmes pour tous représentent une proportion du revenu d'activité d'autant plus faible que ce revenu était plus élevé, et les cotisations sont en général pour deux tiers à la charge des

10. Farum est une commune pilote, membre de « International Network for Better Local Government », qui est un réseau international des meilleures municipalités au monde, animé par une fondation créée par le groupe allemand d'édition Bertelsmann.

11. Source Eurostat.

employeurs, un tiers à la charge des salariés. Les conventions collectives signées au début 2000 prévoient un relèvement progressif des versements aux fonds de pension, la part patronale devant atteindre 6 % en 2003, et la part salariale 3 %.

A côté de ces fonds gérés par l'Etat, il y a des fonds privés, gérés par des compagnies d'assurance, auxquels les salariés peuvent adhérer individuellement. En 1995, environ 20 % des actifs occupés cotisaient à de tels fonds. Sur l'ensemble des versements annuels, 63 % concernent les fonds professionnels et le reste les fonds de pension individuels. La politique du gouvernement est d'encourager ces placements en épargne retraite (les sommes versées sont déductibles du revenu imposable) et les fonds de pension sont devenus le placement préféré des Danois qui ont la possibilité d'épargner. Pour l'instant, les cotisations des actifs l'emportent largement sur les pensions versées, ce qui fait que les actifs gérés croissent d'année en année. En 1996, fonds privés et fonds publics confondus, ils atteignaient 20 % du PIB.

## LE RÉGIME DE PRÉRETRAITE

L'âge légal de la retraite est soixante-sept ans, mais tout Danois a le droit, à partir de soixante ans, de partir en préretraite, à la condition expresse d'être affilié à une caisse d'assurance chômage sans interruption depuis 1992, ou d'avoir été affilié pendant au moins 20 ans au cours des 25 dernières années. Ceci explique que les employés du public, pour lequel le risque de chômage est faible, cotisent tout de même aux caisses d'assurance-chômage. Environ deux tiers des Danois entre 60 et 66 ans exercent ce droit à la préretraite.

Le régime de préretraite est plus proche de celui de chômeur que celui de retraité. Pendant une durée de deux ans et demi, le préretraité reçoit de sa caisse d'assurance chômage une allocation égale à l'indemnité de chômage, donc plus élevée que la pension de vieillesse. Un salarié ayant droit à l'allocation de chômage maximum touche 11 400 Kr/mois, soit 32 % de plus qu'un retraité célibataire ayant droit à la retraite complémentaire ATP. Au bout de deux ans et demi, l'indemnité de préretraite est réduite de 18 % mais elle reste supérieure de 12 % au montant d'une retraite. Les préretraités doivent continuer à payer leur cotisation à leur caisse d'assurance, mais le montant de cette cotisation est moitié moindre que celui d'un salarié assuré à temps plein.

Il existe aussi, pour ceux qui désirent réduire la durée de leur travail, un régime de préretraite partielle, ouvert aux personnes remplissant les conditions exigées pour la préretraite : elles peuvent travailler entre 12 et 28 heures par semaine. Elles reçoivent alors, pour les heures non travaillées, une allocation de 58 Kr/heure (82 % de l'allocation chômage normale). Ce sont aussi les caisses d'assurance-chômage qui paient les indemnités versées à ceux qui ont choisi le système de préretraite anticipée, lequel était accessible dès 50 ans. L'accès à ce système a été supprimé au début 1996, mais ceux qui l'ont choisi avant cette date continuent à en bénéficier.

## LE POUVOIR D'ACHAT DES RETRAITÉS

La retraite moyenne, en 1994, était de 100 000 Kr par an avant impôt, c'est-à-dire au même niveau qu'en France en PPA (75 000 F) et le poids des retraites dans le PIB est du même ordre (12,5 %). Mais l'impôt sur le revenu ampute les retraites danoises d'environ 30 %, ce qui fait qu'en net, elles sont nettement plus faibles que les nôtres. A cela s'ajoute le fait que, contrairement aux Danois, les retraités français ont souvent une épargne importante avec, en conséquence, des revenus du patrimoine qui sont loin d'être négligeables, puisqu'ils se sont élevés en 1995 à 45 130 F par ménage en moyenne<sup>9</sup>. Les retraités danois sont donc beaucoup moins riches que les français, mais la dispersion de leur revenu est faible. Il y a en France beaucoup de retraités très aisés. Ce n'est pas le cas au Danemark. Leur revenu est nettement inférieur à celui des actifs (en 1995, il était inférieur d'un tiers au revenu moyen des 25-59 ans). Bien des retraités consomment progressivement l'épargne qu'ils ont pu constituer pendant leurs années d'activité, vendent leur maison pour en manger progressivement le capital.

Tous les pays de l'Union Européenne sont à un degré plus ou moins fort des États-providence, mais certains le sont davantage que d'autres et le Danemark, comme la Suède, a depuis longtemps mis en place un système de protection sociale particulièrement élaboré qui prend en charge ses habitants du début à la fin de leur vie. En dehors de l'indemnisation du chômage et du système des retraites que nous venons de voir, la protection sociale couvre la santé, la garde des enfants, le logement, l'assistance aux personnes âgées et l'assistance aux plus démunis.

## LE SYSTÈME DE SANTÉ

Le système de santé est fondé sur la gratuité des soins de base pour tous, et sa gestion est largement décentralisée : ce sont les comtés qui rémunèrent les médecins, remboursent les médicaments et gèrent les hôpitaux ainsi que les établissements spécialisés (pour les enfants qui doivent être placés en institutions, pour les handicapés, drogués, etc.). De leur côté, les communes sont responsables des services d'infirmières à domicile, d'un certain nombre de programmes préventifs ainsi que de la médecine scolaire (Les enfants scolarisés sont suivis par plus de 1 400 médecins et plus de 3 000 dentistes employés par les communes). L'ensemble du système est toutefois coordonné par les comtés qui paient la plus grande partie des dépenses, leurs ressources provenant de leur part de l'impôt sur le revenu. Le système de santé n'est donc pas financé par des cotisations sociales.

### La gratuité des soins

Pour tous les résidents permanents au Danemark, les services hospitaliers et les services de santé municipaux sont gratuits, comme le sont les soins dispensés par les généralistes ou les spécialistes. Par contre, les patients participent aux coûts des médicaments (pour lesquels il y a un ticket modérateur de 25 ou 50 % selon leur nature), des services dentaires ou de kinésithérapie. Il n'y a pas, comme en France, de mutuelles qui remboursent ces tickets modérateurs, mais les personnes aux revenus modestes peuvent obtenir de leur commune une aide pour les payer. A l'instar de l'Angleterre, pour bénéficier de la gratuité des soins, il faut être inscrit chez un généraliste, un praticien libéral qui joue le rôle du « portier » du système de santé. Il faut nécessairement passer par lui pour consulter un spécialiste ou aller à l'hôpital (sauf cas d'urgence bien entendu). Les généralistes sont rémunérés en partie à l'acte, en partie en fonction du nombre de personnes inscrites.

Les Danois gardent la possibilité de s'adresser à un médecin de leur choix, sans inscription, mais dans ce cas, ils doivent payer la consultation et ne sont remboursés que partiellement. Seulement 2 % des Danois choisissent ce système d'accès libre.

### Les congés maladie

Pendant les congés maladie ou maternité, les salariés du secteur public reçoivent l'intégralité de leur salaire. La même disposition est prévue dans certaines conventions collectives du secteur privé. Les indemnités d'arrêt

maladie sont payées par l'employeur pendant les deux premières semaines et par les caisses d'assurance chômage ensuite. Les autres perçoivent des indemnités égales aux allocations chômage.

Les congés maternité sont longs : les femmes ont droit à un congé prénatal de dix semaines, et postnatal de vingt-quatre semaines. Le père a droit à deux semaines de congé pendant les quatorze premières semaines après la naissance. Les dix dernières semaines du congé postnatal peuvent être partagées avec le père (par exemple cinq semaines chacun). Aucun autre pays à ma connaissance n'accorde de congés rémunérés aussi longs à l'occasion des naissances.

### Le rôle des communes

Si l'essentiel du système de santé est placé sous la responsabilité des com-  
tés, le rôle des communes est loin d'être négligeable. Ainsi, à Farum, qui est une ville  
d e  
18 000 habitants, à 20 km de Copenhague<sup>10</sup>, la commune emploie vingt-deux  
médecins et dentistes chargés des enfants et des personnes âgées, ainsi que huit  
psychologues (pour suivre les enfants des écoles), et trois personnes char-  
gées des enfants handicapés. Elle gère aussi un établissement résidentiel spé-  
cialisé pour les handicapés lourds et les malades mentaux.

### Un système de santé peu coûteux

Les dépenses publiques de santé représentent 5,8 % du PIB, et ce pourcen-  
tage est stable (il était le même il y a dix ans). En ajoutant les dépenses sup-  
portées par les entreprises (qui paient les deux premières semaines  
d'indemnité pour arrêt maladie) et par les malades eux-mêmes, on arrive à  
un total de l'ordre de 7 % du PIB, contre près de 10 % en France.

Si le système de santé est peu coûteux, c'est notamment parce que le nombre  
de lits d'hôpitaux a été fortement réduit. Entre 1980 et 1995, il a été dimi-  
nué de près de 30 %, grâce à des regroupements et à des fermetures, et il y a  
maintenant moins de 5 lits pour 1 000 habitants contre 9 en France. La réduc-  
tion du nombre de lits a eu pour résultat de longues listes d'attente pour les  
examens et les interventions non urgentes, ce qui provoque parfois des polém-  
iques dans la presse. Malgré cela, il n'y a pratiquement pas de cliniques pri-  
vées. Les rares qui existent sont utilisées en sous-traitance par les hôpitaux  
pour résorber les listes d'attente trop longues. Dans les hôpitaux, il n'existe  
pas non plus de « lits privés » et il n'est pas possible d'obtenir, moyennant  
paiement, des prestations supplémentaires (telles que chambres individuelles).  
Encore une marque de l'égalitarisme danois.

Néanmoins, et malgré les contraintes imposées (inscription chez un géné-  
raliste, passage obligatoire par celui-ci pour consulter un spécialiste), les  
Danois sont satisfaits de leur système de santé. Ainsi, selon un sondage effec-  
tué en 1994 dans toute l'Union Européenne<sup>11</sup>, 53 % des Danois jugeaient leur  
état de santé « très bon » et 27 % « bon ». Dans aucun autre pays, le degré  
de satisfaction n'est aussi grand. Cependant, l'espérance de vie au Danemark  
est moins grande qu'en France, l'écart étant en 1995 de 1,4 année pour les  
hommes (72,5 contre 73,9) et de 4,1 années pour les femmes (77,8 contre

# 1

## L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

---

81,9). La raison en est peut-être que leur hygiène alimentaire est moins bonne que la nôtre (excès de graisses animales).

### LA GARDE DES ENFANTS

Comme plus de 85 % des femmes de 25 à 49 ans travaillent, les enfants qui ne vont pas encore à l'école doivent être gardés pendant la journée. Les familles danoises considèrent que la garde des enfants est un droit (comme le droit au logement). Ce sont les communes qui organisent cette garde et gèrent les garderies. Cela représente pour elles une lourde charge financière (les parents paient au maximum 30 % des coûts, le solde étant supporté par la commune).

Pour les moins de trois ans, le congé postnatal étant de 24 semaines, les enfants ne sont gardés qu'à partir de l'âge de six mois. Ils sont accueillis dans des crèches ou bien confiés à des nourrices choisies et payées par les communes qui doivent s'assurer qu'elles ont suivi une formation adéquate. Les enfants de trois à six ans sont gardés dans les jardins d'enfants. Il y a aussi de nombreuses garderies « tous-âges » accueillant à la fois les bébés et les jeunes jusqu'à six ans. Certaines de ces garderies peuvent garder les enfants très tard le soir et même la nuit, pour répondre aux besoins des mères ayant des horaires décalés.

Les communes les mieux gérées offrent suffisamment de places pour accueillir tous les enfants à garder. C'est le cas de Farum, qui dispose de 180 places chez les nourrices, de trois crèches (135 places), de onze jardins d'enfants (540 places) et de huit garderies tous-âges (559 places). Au total, 1 415 places pour une population d'enfants à garder d'environ 1 600. Compte tenu de ceux qui sont gardés dans leur famille, il y a de la place pour tous, et une mère de famille peut toujours trouver près de chez elle une garderie pratiquant des horaires qui lui conviennent. Mais toutes les communes ne sont pas aussi bien équipées. Il y a parfois des listes d'attente, surtout pour les enfants de moins de trois ans, et certaines communes ont récemment décidé que les parents qui ne trouvent pas de place dans les crèches pourraient faire garder leurs enfants par un membre de la famille (par exemple une grand-mère) qui serait rémunéré, la commune payant les deux tiers du salaire et les parents le tiers restant.

La classe se termine à 14 heures dans les écoles communales, et les enfants scolarisés, tout au moins les plus jeunes, doivent être pris en charge l'après-midi. Les solutions varient selon les localités. A Farum, il y a neuf centres de récréation, qui offrent suffisamment de places pour recevoir tous les enfants

---

12. Le PIB français augmenta de 4,5% en 1988 et de 4,3% en 1989.

jusqu'à 10 ans. Les plus grands sont gardés dans les garderies propres à chaque école.

Toute cette organisation génère énormément d'emplois : à Farum, où la proportion d'enfants est supérieure à la moyenne, il y a 390 emplois en équivalent temps plein (ETP), soit plus de 2 % de la population de la commune. A l'échelle du Danemark, les ratios sont moins élevés : il y a environ 50 000 emplois ETP dans les 4 500 garderies du pays (en moyenne seize garderies par commune ! ) A cela, il faut ajouter 22 000 nourrices, soit 72 000 au total (1,4 % de la population) et près de 100 000 personnes employées compte tenu des temps partiels. Et tous ces personnels ont suivi préalablement une formation professionnelle adéquate.

## LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Depuis longtemps, la politique danoise en matière de logement a pour objectif d'assurer à tous un logement de qualité satisfaisante à un prix abordable. Cet objectif a été largement atteint, puisqu'il n'y a presque pas de sans-abri (0,06 % de la population selon l'OCDE, contre 1 % en France). Plus de 60 % des Danois sont propriétaires de leur logement, qui est le plus souvent une maison individuelle et, dans la tranche des 30 à 60 ans, la proportion approche les 80 %. Ces logements sont financés à hauteur de 80 % au moyen de prêts hypothécaires d'une durée pouvant aller jusqu'à trente ans, consentis par des établissements spécialisés qui se financent eux-mêmes sur le marché obligataire et travaillent avec des marges très faibles. Les intérêts payés sont déductibles du revenu imposable, ce qui, pour la majorité des emprunteurs, les réduit de près de moitié. Il en résulte que le taux d'intérêt réel (c'est-à-dire après déduction de l'inflation) est très bas : jusqu'en 1985, il était négatif, il est ensuite devenu positif avec la baisse de l'inflation et, depuis 1995, il est compris entre 1 et 2 %. Par contre, les propriétaires doivent inclure dans leur revenu imposable 2 % de la valeur de leur habitation, cette valeur étant estimée chaque année par le fisc en fonction de l'évolution du marché immobilier. En cas de revente, les gains (ou pertes) en capital sont exonérés d'impôt.

Il existe aussi des logements sociaux en locatif, financés par des obligations indexées à très long terme et des prêts consentis par les communes. Les logements locatifs du secteur privé appartiennent aux fonds de pension et aux compagnies d'assurance, car les particuliers n'investissent pratiquement pas dans le logement, sauf pour leurs besoins propres. De nombreuses communes disposent par ailleurs de logements pour les étudiants et pour les immigrés.

Près de la moitié des ménages qui sont en location perçoivent une allocation logement, non imposable, et les retraités qui n'ont pas d'autre ressource que la pension de vieillesse en bénéficient systématiquement.

## L'ASSISTANCE AUX PERSONNES ÂGÉES

Comme la plupart des femmes travaillent, il est rare qu'elles puissent s'occuper de leurs parents (ou beaux-parents) âgés, même s'ils habitent à



proximité. Dans la société danoise, les vieux ne peuvent pas compter sur leurs enfants pour s'occuper d'eux. C'est à la collectivité, en pratique aux municipalités, de les prendre en charge. La politique est de les maintenir le plus longtemps possible dans leur propre environnement en développant les services à domicile. Les communes leur fournissent donc une aide permanente, assurée par un personnel spécialisé. Ces services couvrent tous les besoins des personnes âgées, en fonction de l'état de santé de chacune d'elles : le lever, la toilette, l'habillement, le ménage, les courses, la cuisine, la promenade, le coucher. Tous ces services sont gratuits et ce, quelle que soit la situation financière du bénéficiaire.

Pour les personnes âgées qui ne peuvent continuer à vivre chez elles, la loi impose aux communes de leur fournir des logements adaptés, soit en aménageant les logements existants, soit en construisant des logements spécialement conçus (foyers pour personnes âgées). Ces foyers comprennent des centres de soins qui fournissent leurs services non seulement aux résidents, mais aussi à toutes les personnes âgées de la commune. Les personnes âgées ne sont placées en maison médicalisée que lorsque le maintien à domicile est impossible. Au début 1996, il existait 922 établissements de ce type hébergeant environ 35 000 personnes, dont 25 000 de plus de quatre-vingt ans et plus (environ 12 % de la population de cette tranche d'âge). La plupart de ces établissements sont de petite taille (40 lits en moyenne). Malgré l'augmentation de la population du troisième âge, le gouvernement décourage la construction de nouvelles maisons médicalisées et favorise le maintien à domicile, qui est moins coûteux. Au total, pour assurer l'ensemble de ces prestations aux personnes âgées, les communes emploient 93 000 personnes (équivalent temps plein), soit 14 % de la population âgée de 67 ans et plus, et 1,8 % de la population totale du pays. Ce nombre est destiné à augmenter compte tenu du vieillissement de la population.

A Farum, l'assistance aux personnes âgées occupe 180 personnes à temps plein, dont 101 pour l'aide et les soins à domicile, et 79 dans une résidence modèle pouvant accueillir 105 pensionnaires, disposant chacun d'un confortable studio spécialement conçu pour les personnes dépendantes.

## LE « SOCIAL ASSISTANCE ACT »

Le « Social Assistance Act » est une loi qui stipule que les communes doivent prendre en charge tous ceux qui sont en situation de précarité, le principe étant que tous doivent avoir les moyens de vivre décemment. Dans chaque commune, la mairie dispose d'un service social qui a pour mission de porter assistance à tous ceux qui en ont besoin, que cela concerne la santé, le logement, les ressources financières, l'emploi ou les problèmes fiscaux. Ils n'ont donc pas à s'adresser à toutes sortes de services, ils trouvent toujours là l'interlocuteur compétent capable de les aider. Ce sont aussi les communes qui se chargent du placement des enfants qui ne peuvent être maintenus dans leur famille. C'est le service social qui décide d'attribuer une allocation aux chômeurs qui ne sont pas couverts par une caisse d'assurance, qui peut verser une aide pour frais de chauffage ou pour la part des dépenses de médicaments.

---

# 1 LE MODÈLE DANOIS

---

non remboursées par le système de santé. Les mères célibataires, les réfugiés, les handicapés, etc. sont aidés. Lorsqu'une mère qui ne vit pas avec le père de ses enfants ne reçoit pas la pension alimentaire que le père devrait verser, c'est la commune qui la verse et qui se charge de récupérer auprès du père les sommes dues. Au total, en 1995, en dehors des personnes âgées, 11 % des adultes ont reçu de leur commune, en vertu de cette loi, une assistance financière à un titre ou à un autre.

## PAUVRETÉ ET EXCLUSION

Selon Eurostat, il y avait au Danemark, en 1994, un peu moins de 5 % de pauvres, soit le pourcentage le plus bas de l'Europe des Douze de l'époque, et moitié moins qu'en France. Mais il faut savoir que l'on considère comme « pauvre » toute personne ayant un revenu (après transferts et impôts) inférieur à la moitié du revenu médian du pays. Ce faible taux de pauvreté signifie tout simplement que l'éventail des revenus est très fermé. Ceci n'a rien de surprenant puisque l'éventail des salaires est moins ouvert qu'en France, et que l'importance des transferts réduit encore la dispersion des revenus nets. Il n'y a pas de pauvres parmi les chômeurs, puisqu'ils sont tous indemnisés, ni parmi les personnes âgées, puisque la pension de vieillesse dont bénéficie toute personne de plus de 67 ans est supérieure au seuil de pauvreté. Au Danemark, les « pauvres » sont, dans une forte proportion, des étudiants qui n'ont pour seul revenu qu'une bourse d'étude, et qui vivent souvent au sein de leur famille. La « pauvreté » est pour eux bien plus facile à supporter que pour les personnes isolées et sans travail, qui constituent la majorité des pauvres dans beaucoup de pays. En dehors des étudiants, les pauvres sont des inactifs isolés non inscrits comme demandeurs d'emploi, et il y en a très peu.

Le Danois « pauvre » n'a pas, en pouvoir d'achat, un revenu monétaire supérieur à celui de son homologue français mais, en réalité, son niveau de vie est plus élevé, car il bénéficie de tous les services sociaux. S'il y a fort peu de vrais pauvres au Danemark, il y a encore moins d'exclus. Demandant à des Danois vivant ou ayant vécu à Paris, ce qu'ils pensaient de la vie chez nous, il m'a souvent été répondu : « Paris est une ville bien agréable, où l'on vit fort bien, mais au Danemark, il n'y a pas d'exclus ». Et ils étaient fiers de me donner cette réponse. Il est vrai que l'on ne voit pas de mendiants dans les rues de Copenhague, qu'il n'y a pas de SDF.

Ceci ne veut pas dire qu'il n'y a aucun problème social. Dans les grandes villes, une partie de la jeunesse s'intègre difficilement, mais le phénomène n'a pas du tout la même ampleur qu'en France, pour la bonne raison qu'il y a des emplois pour tous ou presque. D'autre part, les immigrés sont relative-

ment moins nombreux que chez nous, et ils bénéficient d'efforts importants en vue de faciliter leur intégration à la société danoise. Ainsi, à Farum, où les familles d'origine turque et kurde représentent 4 % de la population de la ville, il y a depuis 1993 une organisation chargée de les aider et de les conseiller. Leurs enfants font l'objet d'un suivi très attentif : dans chaque école, il y a un instituteur parlant couramment turc et dans chaque classe, la proportion d'enfants d'origine étrangère a été limitée à 20 %.

## LE COÛT DE LA PROTECTION SOCIALE

En 1997, l'ensemble des dépenses publiques de protection sociale (y compris celles assurées via les caisses d'assurance-chômage) s'est élevé à 33,5 % du PIB. Cette part décroît légèrement par suite de la diminution du chômage. En France, le coût de la protection sociale est, depuis plusieurs années, de l'ordre de 30 % du PIB, mais la différence de fiscalité entre les deux pays rend les comparaisons difficiles, les prestations en espèces étant beaucoup plus lourdement imposées au Danemark. Nettes d'impôts, la part des dépenses de protection sociale dans le PIB n'est pas beaucoup plus élevée au Danemark que chez nous. Par contre, en valeur absolue, les Danois dépensent nettement plus (puisque le PIB par habitant est plus élevé). Ils dépensent un peu moins pour la santé et les retraites (nettes d'impôts), mais un peu plus pour l'indemnisation du chômage, et beaucoup plus pour la garde des enfants et les secours aux plus démunis. Or les résultats sont de loin meilleurs au Danemark : moins de pauvres, quasiment pas d'exclus, tous les chômeurs indemnisés, la garde d'enfants généralisée, etc. Il y a là un vaste champ de réflexion. L'efficacité de notre système de protection sociale est médiocre, eu égard aux sommes dépensées.

En 1993, le Danemark donnait l'image d'un pays où la sécurité pour tous et le poids des impôts paralysent l'initiative individuelle et le développement des entreprises. L'économie était stagnante, le chômage était au plus haut, le déficit budgétaire se creusait. C'est alors qu'un nouveau gouvernement à direction sociale-démocrate a pris un certain nombre de mesures, peu spectaculaires, mais qui ont ramené la confiance. La croissance est revenue, les finances publiques ont été assainies et le chômage a reculé, ceci sans que les acquis de l'Etat-providence aient été sacrifiés. Pour comprendre ce qui s'est passé, il faut revenir sur l'évolution de l'économie du pays depuis le début des années quatre-vingt.

## DE LA CROISSANCE À LA STAGNATION

Bien que le Danemark soit devenu dès 1972 membre de l'Union Européenne (la CEE à l'époque), son économie a évolué de façon différente de celle de beaucoup d'autres pays européens, les périodes de stagnation et de croissance ne coïncidant pas avec celles de la France en particulier. De 1982 à 1986, sous le gouvernement conservateur de Poul Schlüter, la croissance, tirée par la consommation des ménages, fut très forte, mais elle entraîna un fort déficit de la balance des paiements et une augmentation rapide de la dette extérieure qui atteignit 40 % du PIB. Le montant de cette dette a toujours été une contrainte importante pour le pays, et face à cette situation, Poul Schlüter, toujours chef du gouvernement, fut obligé, en 1986, de changer de politique et d'imposer un régime d'austérité en vue de rétablir l'équilibre de la balance des paiements.

La croissance fut cassée net : les années 1987 à 1990 furent marquées par une baisse de la consommation des ménages et une stagnation quasi complète du PIB, alors que l'économie mondiale était en pleine expansion : la plupart des pays, y compris la France, avaient un rythme de croissance dépassant 3 %<sup>12</sup>. De 1991 à 1993, malgré une timide reprise de la consommation intérieure, l'économie danoise continua à stagner, mais le Danemark n'était plus seul à souffrir. La plupart des pays étaient alors en récession : en 1991, les Etats-Unis et l'Angleterre connurent une croissance négative, puis ce fut le tour de la France et de l'Allemagne en 1993. Au total, l'économie danoise resta stagnante pendant sept ans, de 1987 à 1993, le taux de croissance ne dépassant pas 1 %. Peu de pays connaissent des périodes de stagnation aussi prolongées. Cette longue stagnation a permis de redresser la balance des paiements courants, ce qui était l'objectif n°1, cette balance devenant même excédentaire à partir de 1990. Mais elle a eu deux effets négatifs : l'augmentation du déficit budgétaire et du chômage. Le déficit budgétaire augmente généralement dans les périodes de récession, car les impôts rentrent mal et les gouvernements ont alors tendance à laisser filer les dépenses publiques pour soutenir l'économie. En 1993, le déficit atteignit 3,9 % du PIB, et la dette publique 78 %. Quant au taux de chômage, il progressa d'année en année, passant de 7,9 % en 1988 à 12,3 % à la

14. Le Danemark consacre 7,6 % de son PIB à l'éducation, ce qui le place au deuxième rang en Europe, juste derrière la Suède.

fin 1993.

### LE TOURNANT DE 1993

Au début 1993, sans qu'il y ait eu de nouvelles élections, le social-démocrate Nyrup Rasmussen succéda à Poul Schlüter, au pouvoir depuis plus de dix ans, et forma un gouvernement de coalition avec les deux partis centristes, les radicaux et les démocrates centristes. Au mois de mai, au lendemain du référendum approuvant le traité de Maastricht, il annonça un ensemble de mesures en vue de relancer la croissance. Ce plan n'avait rien de spectaculaire, au point que certains Danois que j'ai interviewés m'ont affirmé que ce n'était pas réellement une nouvelle politique, mais tout au plus quelques mesures techniques. Certaines de ces mesures étaient applicables immédiatement, d'autres devaient l'être progressivement jusqu'en 1998. Elles concernaient la fiscalité, le crédit au logement et le marché du travail. Pour ce qui est de la fiscalité, malgré le niveau élevé des prélèvements, le gouvernement n'a pas considéré qu'il était nécessaire de les réduire pour relancer l'économie : il était annoncé que le taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu serait réduit par étapes, passant de 70 % en 1993 à 62 % en 1998, mais que cette réduction serait compensée par la création d'éco-taxes, afin d'améliorer la protection de l'environnement. Pour ce qui est du crédit au logement, la durée maximum des prêts était portée de vingt à trente ans et les emprunteurs étaient autorisés à convertir leurs emprunts passés. Les taux d'intérêt ayant baissé, ils pouvaient ainsi remplacer des prêts sur vingt ans à taux élevé par des prêts à taux plus faible sur trente ans, réduisant de ce fait considérablement leurs annuités de remboursement, donc augmentant les revenus disponibles pour la consommation. Enfin, une politique dite « d'activation du marché du travail » était mise en place : les conditions d'octroi des indemnités de chômage étaient rendues plus restrictives, la formation professionnelle réorganisée de manière à mieux satisfaire les besoins des entreprises, les chômeurs fortement incités à suivre des formations leur permettant de retrouver effectivement un emploi.

Quoiqu'elles étaient prises par un gouvernement social-démocrate succédant à un gouvernement conservateur, ces mesures n'étaient pas particulièrement de gauche, elles étaient même plutôt d'inspiration libérale, et leur portée peut sembler modeste. Leur impact s'est pourtant avéré considérable. Dès le deuxième semestre 1993, la consommation des ménages, qui était stagnante depuis longtemps, est repartie, et le mouvement s'est amplifié en 1994, année pendant laquelle elle a augmenté de près de 7 %. Il est malaisé de séparer l'impact mécanique des mesures prises de leur effet psychologique, mais il n'est pas douteux que ce dernier a été considérable au moment où le Danemark acceptait de se lier davantage à l'Europe en approuvant le traité de Maastricht et où les Danois, après une longue période d'austérité, avaient envie de consommer davantage. D'autre part, la politique d'activation du marché du travail a donné l'espoir que les chômeurs, et en particulier les jeunes et les chômeurs de longue durée, pourraient trouver un emploi. Il était clair que la baisse du chômage ne pourrait être que progressive, mais les mesures prises étaient crédibles. Cela a créé un sentiment de sécurité incitant à

---

# 1

## UNE SOCIÉTÉ CONSENSUELLE ET DÉMOCRATIQUE

---

réduire l'épargne, donc à consommer. Ce fut le facteur clé qui a fait redémarrer toute l'économie. Pour faire face à l'augmentation de la demande, les entreprises ont, dans un premier temps, utilisé à plein les capacités disponibles. Le chômage n'a pas reculé tout de suite, il a même continué à augmenter jusqu'au printemps 1994, mais ensuite, la décrue fut rapide : dès la fin de 1994, il avait baissé de 15 % par rapport à son maximum. La baisse s'est poursuivie depuis, de telle sorte que le nombre de chômeurs a été divisé par deux en cinq ans. Le succès du plan de relance a été tel que des risques de pénurie de main-d'œuvre et de surchauffe de l'économie sont apparus. Du coup, le gouvernement a jugé nécessaire, dès la fin 1997 et à nouveau en 1998, de prendre des mesures afin de freiner la croissance.

### CIGALES PLUTÔT QUE FOURMIS

Si les Danois supportent de lourds impôts sur la consommation, ceci ne les empêche nullement de consommer. Leur taux d'épargne, assez variable selon les années, est toujours plus faible que dans la plupart des pays européens, et qu'en France en particulier. Ainsi, en 1996, les Danois n'ont épargné que 4,5 % de leur revenu disponible, trois fois moins que les Français, et la plus grande partie de cette épargne a été consacrée à l'achat de logements. En dehors de versements à des fonds de pension, leur épargne financière est minime, parfois négative. Il y a à ce comportement plusieurs explications. La faible dispersion des salaires implique que les ménages à revenus élevés sont peu nombreux, or ce sont eux, surtout, qui peuvent épargner. D'autre part, le régime de protection sociale n'incite pas à constituer une épargne de précaution. Il n'est pas nécessaire de constituer un bas de laine pour faire face aux aléas de la vie, puisque l'Etat-providence y pourvoira. Enfin, et c'est là une raison essentielle, le système fiscal danois incite à emprunter et décourage l'épargne financière<sup>13</sup> : les Danois peuvent facilement contracter des emprunts gagés sur leur maison, et les intérêts sont déductibles du revenu imposable. Les modalités de déduction varient dans le temps, mais en 1998, l'économie d'impôts représentait près de la moitié des intérêts, ce qui fait qu'emprunter ne coûte pas cher. Par contre, les revenus financiers sont imposés au même titre que les salaires. Comme tous ceux qui pourraient épargner sont dans la tranche d'imposition la plus élevée, le fisc leur prendrait 58 % de ces revenus. Il vaut mieux dans ces conditions dépenser son argent. Et si la consommation des ménages a augmenté à partir de la mi-93, ceci ne provient nullement d'une augmentation de leur revenu ; il n'y a pas eu de distribution de pouvoir d'achat, mais les mesures prises ont à la fois facilité les emprunts et ramené la confiance. C'est tout ce qu'il fallait pour que la croissance revienne.

## DES DÉPENSES PUBLIQUES EN BAISSÉ

Le retour de la croissance a permis de réduire les dépenses publiques, sinon en valeur absolue, du moins en pourcentage du PIB. Celles-ci, en 1993, absorbaient 64 % du PIB. En 1998, cette part est tombée à 58,5 %, soit 5,5 points de moins, et, selon les premières estimations, elle a encore diminué de près d'un point en 1999. Cette baisse spectaculaire est due en premier lieu à la diminution des transferts, dont surtout l'indemnisation du chômage, grâce au recul de celui-ci. Par contre, la part de la consommation publique a peu baissé, passant de 26,3 % à 25,6 % du PIB.

Malgré la baisse relative des dépenses, la pression fiscale n'a pas été réduite, le gouvernement considérant que le niveau des prélèvements obligatoires ne constituait pas réellement un handicap pour l'économie, et que la priorité était de réduire la dette publique. De fait, le déficit budgétaire a fait place dès 1998 à un excédent, et en 1999 cet excédent a dépassé 2 points de PIB. Ainsi, la dette publique qui atteignait 78 % du PIB en 1993, a été ramenée à moins de 60 % fin 1999, d'où une diminution de la charge de la dette, ce qui contribue à l'excédent budgétaire : c'est un exemple de cercle vertueux.

---

# 1 3 LES PERSPECTIVES DE L'ÉCONOMIE DANOISE

## UN ÉTAT-PROVIDENCE EFFICACE

Pour beaucoup d'observateurs, il y a incompatibilité fondamentale entre Etat-providence et efficacité économique. Etat-providence signifie pour eux une économie et une société coupées en deux : d'un côté, les vrais actifs qui travaillent dans le secteur concurrentiel moderne, de l'autre ceux qui en sont exclus. Ceux-ci ayant pour la plupart un faible niveau de formation, ou une formation peu utilisable dans le monde d'aujourd'hui, sont souvent au chômage, et ceux qui ont un emploi effectuent des tâches d'intérêt général peu rémunérées. Qu'ils travaillent ou non, ils constituent une classe d'assistés. C'est la conception de l'Etat-providence qui prévalait en Angleterre il y a vingt ans et que Margaret Thatcher s'est efforcée de détruire. Jusqu'en 1993, on pouvait penser que le Danemark souffrait des mêmes maux que l'Angleterre des années soixante, avec toutefois un niveau de vie (mesuré par le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat) supérieur de 10 %. Aujourd'hui, il est clair qu'il n'en est rien. Le miracle danois, c'est d'avoir réussi à concilier l'inconciliable : d'un côté, un Etat-providence, avec un système de protection sociale très élaboré ; de l'autre, une économie libérale qui accepte pleinement les règles de l'économie de marché et qui est en passe de vaincre le chômage.

L'objectif de l'Etat-providence danois est le plein emploi : il doit y avoir du travail pour tous, et tous les postes de travail sont nécessaires au bon fonctionnement de la société. Il n'y a pas d'un côté des emplois nobles et, de l'autre, des emplois plus ou moins artificiels créés pour occuper les exclus. Le travail n'est pas non plus un bien rare qu'il faut partager. Dans le passé, les services publics ont multiplié les emplois pour réduire le chômage, quitte à accepter une assez faible productivité. Cette politique pouvait être considérée comme une forme de partage du travail. Aujourd'hui, l'optique est différente : les besoins sont tels que tous doivent trouver un emploi. Il n'est pas question de travailler moins. Réduire la durée hebdomadaire légale du travail en deçà des trente-sept heures actuelles est totalement exclu. Bien au contraire, l'objectif est de faire travailler davantage. Comme le chômage des jeunes est maintenant pratiquement vaincu, il faut remettre au travail les chômeurs de plus de cinquante ans et le nombre d'années de travail doit augmenter, les départs en préretraite, avant soixante-sept ans, devenant moins nombreux. Cette politique de plein emploi implique que le niveau de qualification de la force de travail soit constamment amélioré, ce qui permettra d'accroître la qualité des services publics et la compétitivité des entreprises. Tous doivent être formés à un véritable métier.

Il est surprenant, dans une économie fonctionnant selon les lois du marché, que l'éventail des salaires soit aussi peu ouvert. Les hommes ont des capacités inégales et il est dans la nature des choses que ceci se traduise par des



rémunérations inégales, les plus efficaces cherchant à conserver pour eux le résultat de leur activité. Du fait des progrès technologiques et de la mondialisation de l'économie, les écarts de productivité entre les plus compétents et les moins formés tendent à s'élargir et l'on constate dans tous les pays un élargissement de l'éventail des rémunérations. C'est également vrai au Danemark, mais à un degré moindre qu'ailleurs. Les organisations syndicales et les gouvernements successifs, dans lesquels les sociaux-démocrates (très proches des syndicats) ont eu le plus souvent une influence décisive, ont réussi à faire accepter par la majorité des Danois cette faible dispersion des rémunérations. Et les plus efficaces d'entre eux ont accepté, bien plus que dans la plupart des autres pays, de voir une grande part des revenus de leur travail confisquée pour permettre aux moins efficaces de vivre décemment. On pourrait penser que la faible ouverture de l'éventail des salaires, fort peu incitative, constitue un handicap sérieux du point de vue de l'efficacité économique : les efforts pour améliorer ses capacités professionnelles ne sont en effet que médiocrement récompensés par une rémunération plus élevée. Un jeune, s'il trouve du travail, gagnera sa vie tout de suite, et son salaire sera presque aussi élevé que s'il avait suivi plusieurs années d'études au-delà de la scolarité obligatoire. Tous les jeunes sont fortement incités à acquérir un métier, et ceux qui sont sans-emploi sont même obligés d'accepter un emploi-formation s'ils ne veulent pas rester sans ressources. Les entreprises ne semblent pas manquer de cadres supérieurs de qualité. Pourtant, les managers de talent peuvent aisément trouver à l'étranger des postes bien mieux rémunérés. Nombre d'entre eux y passent quelques années, mais ils reviennent en général dans leur pays, dont ils apprécient la qualité de la vie.

## **UN CONTEXTE FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES**

On lit fréquemment, sous la plume d'éminents économistes, qu'un taux de prélèvements obligatoires élevé a pour effet de décourager le travail et les initiatives et qu'il se traduit nécessairement par beaucoup de chômage et peu de croissance, l'exemple des Etats-Unis, de l'Angleterre et du Japon étant souvent cité pour appuyer cette thèse. Or le Danemark, malgré un taux de prélèvement record, a connu de 1994 à 1998 la plus forte croissance de tous les pays industrialisés et est maintenant l'un des pays où le chômage est le plus faible ! Ceci ne signifie pas que le niveau de prélèvements n'a aucune incidence sur la croissance, mais que celle-ci dépend de nombreux autres facteurs. L'économie danoise fonctionne bien parce que le contexte est favorable au développement des entreprises. La fiscalité qu'elles supportent est relativement légère, elles peuvent se développer librement, elles ne sont pas soumises à une réglementation paralysante. Il n'y a aucun protectionnisme, les investisseurs étrangers sont les bienvenus et tout est fait pour faciliter leur installation. Dans presque tous les domaines, la liberté d'entreprendre est complète et le nombre de petites entreprises atteste de la vitalité des secteurs industriel et tertiaire. Quoique le montant des dépenses de recherche et développement ne soit pas particulièrement élevé, les entreprises danoises ont une grande aptitude à assimiler et utiliser les technologies nouvelles et elles sont

très innovantes, comme le montre leur développement rapide dans les technologies de la communication.

La qualité des relations du travail est aussi un facteur très positif. Grâce à la clause de paix sociale, par laquelle toute grève est illégale pendant la durée d'application d'une convention collective, les arrêts de travail sont rares. Le fort taux de syndicalisation, la puissance du syndicat majoritaire, LO, son expérience de la négociation contribuent beaucoup au bon climat qui règne sur le marché du travail. L'Etat n'intervient qu'en cas de nécessité, laissant le plus souvent aux partenaires sociaux le soin de trouver aux problèmes qui se posent les solutions les mieux adaptées. Une fois la solution trouvée et l'accord réalisé, il ne juge pas nécessaire d'éditer une nouvelle réglementation pour officialiser cet accord.

La souplesse de la réglementation du travail ainsi que la flexibilité de l'emploi sont particulièrement importantes dans la période d'expansion économique que le pays connaît depuis six ans. La croissance s'accompagnant de la création de nombreux emplois, il y a pénurie de main-d'oeuvre dans certaines professions. Il est donc essentiel d'utiliser au mieux la force de travail disponible. Il serait contre-productif de conserver dans certaines entreprises du personnel excédentaire alors que d'autres entreprises en auraient le plus grand besoin.

## LE SYSTÈME D'ÉDUCATION

Les études comparatives sur les systèmes d'éducation dans les différents pays industrialisés soulignent que le système danois est coûteux<sup>14</sup> et que le niveau scolaire n'est pas particulièrement élevé. Néanmoins, la main-d'oeuvre danoise est de bonne qualité, et bien adaptée aux besoins du marché du travail grâce à la place importante de l'enseignement technique et à la formation professionnelle continue. Les entreprises trouvent donc le plus souvent la main-d'oeuvre qualifiée dont elles ont besoin, ce qui est loin d'être toujours le cas en France.

À la fin de la scolarité obligatoire à 16 ans, il n'y a pas d'examen, mais les notes obtenues sont prises en compte pour l'orientation des élèves. 95 % des jeunes poursuivent leurs études (la durée moyenne de ces études étant cependant moins longue qu'en France). Ils sont d'autant plus incités à le faire qu'à partir de 18 ans, ils bénéficient pratiquement tous d'un revenu et qu'ils peuvent souvent disposer d'un logement à loyer peu élevé. Les élèves de l'enseignement technique sont rémunérés lors de leurs stages en entreprise. Quels que soient les revenus de leurs parents, ceux qui poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur bénéficient systématiquement d'une bourse, souvent complétée par un travail à temps partiel.

Pendant la scolarité obligatoire, il n'y a aucune spécialisation, mais ensuite trois voies sont possibles :

- 40 % des jeunes entrent dans un lycée (gymnase), qui dispense un enseignement secondaire général et prépare à poursuivre des études supérieures. Les trois années d'étude sont sanctionnées par un diplôme qui est l'équivalent de notre baccalauréat.

---

## CONCLUSION

---

- Environ 15 % entrent dans une école commerciale ou technique (d'un niveau comparable à nos IUT), après quoi ils peuvent soit arrêter leurs études, soit les poursuivre dans l'enseignement supérieur.

- Tous les autres, c'est-à-dire environ 45 % des jeunes, se dirigent vers l'enseignement technique, qui est ouvert à tous ceux qui ont achevé la scolarité obligatoire, quelles que soient les notes obtenues. Cet enseignement, qui n'est pas considéré comme moins valorisant que l'enseignement général, s'inscrit dans la ligne de tradition de l'apprentissage, et il a, au cours des dernières années, fait l'objet d'une profonde réorganisation, visant à harmoniser les qualifications des diplômés aux besoins du marché du travail. Le contenu des études est arrêté en étroite coopération avec les partenaires sociaux (employeurs et employés) qui exercent une grande influence sur les objectifs et le contenu des programmes. Il y a une centaine de spécialisations différentes et 135 écoles professionnelles, qui sont des établissements privés, sans but lucratif, subventionnés par l'Etat. Pendant la scolarité, qui dure entre trois et cinq ans (quatre ans en moyenne), les périodes d'enseignement magistral occupent 30 à 50 % du temps et alternent avec les périodes de formation en entreprise (50 à 70 % du temps).

### LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

La Formation Professionnelle Continue (FPC), dont le fonctionnement a été redéfini en 1994, est l'un des instruments les plus importants de la politique du marché du travail. La FPC, qui s'adresse aussi bien à ceux qui ont un emploi qu'aux chômeurs, dépend du ministère du Travail et non pas de celui de l'Education, mais la collaboration avec les écoles techniques et commerciales est étroite. D'autre part, les partenaires sociaux (employeurs et employés) sont associés à son organisation et à la définition des programmes de formation. Les besoins des employeurs sont suivis en permanence, afin de repérer les pénuries de travailleurs qualifiés qui pourraient survenir et orienter en conséquence les actions de formation.

---

15. Candide aux pays des libéraux, Albin Michel, 1998.