



DANEMARK :
LE MODÈLE SOCIAL DANOIS FACE A LA CRISE

**Compte rendu du déplacement du groupe interparlementaire
France-Europe du Nord**

18 – 20 avril 2012

Une délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-Europe du Nord, conduite par M. Alain RICHARD, président du groupe, et composée de Mme Cécile CUKIERMAN, présidente déléguée pour le Danemark, MM. Jean-Paul FOURNIER, Gaëtan GORCE et Jean-François HUMBERT, s'est rendue à Copenhague du 18 au 20 avril 2012.

La délégation a constaté l'ancrage du modèle danois d'organisation du marché du travail dans l'histoire sociale et économique du pays (I). Malgré sa résistance face à la récente crise économique, il n'est pas exempt de fragilités (II). Enfin, la Présidence danoise de l'Union européenne, au premier semestre 2012, est perçue comme un moyen d'en promouvoir certains aspects à l'échelle européenne (III).

I – Un modèle d'organisation du marché du travail ancré dans l'histoire danoise

Le trait le plus caractéristique du modèle social danois réside dans l'organisation du marché du travail, qualifiée de « flexicurité » et fondée sur trois piliers. La « flexibilité » est assurée par la facilité avec laquelle employeur et employé peuvent conclure et rompre un contrat de travail ; la mobilité de la main d'œuvre sur le marché du travail est donc très grande. De surcroît, la loi ne fixe ni salaire minimal, ni durée du travail. La « sécurité » porte sur les revenus, puisque les taux de remplacement en cas de perte d'emploi ou de départ à la retraite sont élevés, et sur l'employabilité de la personne, susceptible de bénéficier de mesures de formation et de soutien à la reconversion

tout au long de sa vie. Enfin, la flexicurité repose sur l'adhésion collective à l'idée selon laquelle les personnes sans emploi doivent être aidées et incitées à retrouver un poste dans les meilleurs délais – il s'agit de la politique « d'activation des chômeurs ».

Comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs de la délégation, cette organisation du marché du travail s'inscrit nettement dans la tradition sociale danoise. **M. Bo SMITH, secrétaire général du ministère de l'Emploi**, a ainsi fait valoir qu'employeurs et employés ont tenu des réunions régulières dès la fin du XIX^{ème} siècle, instaurant une forme de concertation qui se prolonge aujourd'hui dans le dialogue social. Une conscience très forte de sa vulnérabilité dans la population danoise, exposée de manière répétée aux menaces de famines et de guerres dans le passé, la porte à adhérer massivement à l'idée d'une responsabilité partagée et collective au service de l'économie, qui se traduit par une recherche permanente du consensus.

Le taux de syndicalisation (80 % des employeurs, plus de 60 % des employés), qui reste nettement plus élevé que la moyenne européenne malgré une tendance à la baisse, a lui aussi des racines historiques. Les syndicats ont très tôt joué un rôle majeur dans la vie des travailleurs comme dans celle des entreprises, rôle reconnu et formalisé à partir de 1899.

Les conventions collectives couvrent aujourd'hui plus de 80 % des actifs. Elles sont négociées par les partenaires sociaux, l'État n'intervenant qu'à titre subsidiaire. Pendant leur période d'application, toute grève est interdite ; le conflit social n'est ainsi possible que tous les deux ans dans le secteur privé et tous les trois ans dans le

secteur public. Les conventions collectives assurent un haut niveau de régulation des conditions de travail et de rémunération, tout en conciliant les intérêts de toutes les parties. **M. Nils TRAMPE, directeur des affaires internationales du syndicat des employeurs, DA**, en voulait pour preuve l'attachement des employés et des employeurs à ce modèle, et le refus des syndicats ouvriers d'un salaire minimal légal.

La formation tout au long de la vie est l'un des éléments qui facilitent le changement d'emploi et contribuent à la fluidité du marché du travail danois. Coordonnés et subventionnés par le **ministère de l'enfance et de l'enseignement**, les programmes d'enseignement général ou d'enseignement professionnel destinés aux adultes sont d'autant plus facilement suivis qu'on s'adonne traditionnellement au Danemark à l'étude pendant son temps libre et que les universités populaires y ont vu le jour dès le XIX^{ème} siècle.

Cependant, il serait abusif de dire que le modèle danois actuel est centenaire. **Le représentant du syndicat d'employeurs DA** a rappelé qu'il avait été initié conjointement par le gouvernement et les organisations syndicales en réponse à la crise qui avait durement frappé le pays dans les années 1970 et 1980. Il a poursuivi son développement sous les gouvernements successifs.

Comme la plupart des interlocuteurs de la délégation, le **secrétaire général du ministère de l'Emploi** a mis en exergue le caractère spécifiquement danois de la flexicurité. Les particularités de l'histoire sociale danoise, mais aussi des facteurs tels que la taille modeste du marché de l'emploi – environ 2,7 millions d'actifs – rendraient ainsi le modèle danois difficilement transposable tel quel dans d'autres pays.

II – Forces et faiblesses

Sortant d'une situation de surchauffe économique et très sensible à la conjoncture mondiale en raison de son ouverture internationale, le Danemark a été fortement affecté par la dernière crise économique et financière. Celle-ci a notamment frappé le secteur bancaire et les finances publiques. De nombreux emplois ont été détruits, qui

n'ont pas encore été recréés. La reprise étant lente, la croissance reste faible ; le produit intérieur brut ne retrouvera son niveau d'avant-crise qu'au mieux en 2014.

D'une manière générale, le modèle social danois n'a cependant pas été remis en cause par cette crise. A l'inverse, il est même apparu comme l'un des facteurs ayant permis au pays de minimiser l'impact de la dégradation de la conjoncture sur l'emploi, plus particulièrement en assurant une allocation et une réallocation optimales de la main d'œuvre. En effet, comme l'a illustré, entre autres, **M. Lennart DAMSBO-ANDERSEN, président de la commission de l'Emploi du Parlement danois**, le Folketing, la facilité d'embauche, de licenciement mais aussi de démission a largement contribué à l'adaptation du marché du travail aux fluctuations des commandes dans les différents secteurs.

Le modèle danois, la flexibilité du marché du travail et la place faite au dialogue social convainquent largement les entrepreneurs étrangers, et notamment les dirigeants des grandes entreprises internationales implantées au Danemark, dont la quasi-totalité ont choisi d'être membres de la fédération patronale DA. Les entreprises étrangères qui contractent avec un client au Danemark, notamment dans le secteur du bâtiment, doivent s'inscrire dans un registre librement consultable par tous, et le cas échéant, les syndicats peuvent entrer en relation avec elles et demander la signature d'une convention collective. Le modèle social danois n'est donc pas fragilisé par l'implantation d'entreprises étrangères sur le territoire.

Cependant, en dépit de sa durabilité et du consensus dont il fait l'objet, le modèle danois présente diverses limites et fragilités, dont plusieurs ont retenu plus particulièrement l'attention de la délégation.

Mme Kira APPEL, secrétaire générale adjointe du ministère de la Parité, a rappelé qu'en dépit de leur fort taux d'activité professionnelle, qui se conjugue à un taux de fécondité élevé, les femmes danoises accèdent proportionnellement moins aux conseils d'administration que les hommes. Hommes et femmes occupent très majoritairement des postes dans les métiers et les secteurs « traditionnellement » de leur genre. Cette « ségrégation professionnelle »

se reflète dans les niveaux de salaires moyens et les conditions de travail dans les professions concernées : les syndicats représentés principalement dans des secteurs « masculins » s'engagent en premier lieu sur la question de la rémunération, quand du côté des syndicats liés aux professions « féminines », on s'attache plus à améliorer l'équilibre travail-famille.

Par ailleurs, le nombre de centrales syndicales participant aux négociations tripartites est réduit. Les syndicats dits « jaunes », notamment chrétiens, n'y sont pas conviés ; ils participent éventuellement au dialogue social au sein de chaque entreprise. En tout état de cause, la très grande majorité des salariés syndiqués appartiennent à des syndicats affiliés aux trois grandes confédérations, LO pour les travailleurs, FTF pour les employés et les fonctionnaires, et AC pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Leur choix d'adhésion est ainsi principalement guidé par leur secteur d'activité et leur statut professionnel, et leur volonté de peser dans les négociations. Ce dernier facteur porte préjudice aux syndicats alternatifs et, malgré l'abandon des clauses de « closed shop » (embauche exclusive de travailleurs syndiqués) en 2006, la position de LO reste largement dominante.

Le suivi des demandeurs d'emploi, assuré conjointement par la caisse d'assurance chômage – si l'actif y a cotisé – et par le « jobcenter » communal, responsable de l'accompagnement vers le retour à l'emploi, apparaît trop bureaucratique et trop lourd. **Le président de la commission de l'emploi au Folketing** a présenté à la délégation les pistes de réforme envisagées. A l'avenir, la grande majorité des demandeurs d'emploi n'aurait plus qu'un seul interlocuteur, la caisse d'assurance chômage. Seuls ceux qui seraient en difficulté seraient pris en charge par le « jobcenter ». L'évaluation des « jobcenters », centrée sur le respect de la procédure, incitait ces derniers à négliger le profil et les besoins spécifiques de chaque demandeur d'emploi au profit d'un traitement standardisé. La logique serait inversée, afin de mieux prendre en compte les résultats des mesures mises en œuvre par les « jobcenters ».

Plusieurs interlocuteurs de la délégation ont évoqué les grands défis que devra relever le marché du travail danois. En premier lieu, le risque d'une pénurie de main d'œuvre est réel,

dû au vieillissement de la population, dont les effets sont encore renforcés par la part importante de salariés à temps partiel ou en préretraite, à la facilité avec laquelle le statut d'invalide est accordé et à la faible attractivité du pays aux yeux de la main d'œuvre étrangère. Comme l'a expliqué **le directeur des affaires internationales du syndicat des employeurs DA**, le Danemark ne pourra pas compter sur l'arrivée massive d'actifs étrangers pour augmenter le volume de main d'œuvre, mais devra faire en sorte que sa population travaille en plus grand nombre et plus longtemps. Cependant, les employeurs et le gouvernement ne sont pas d'accord sur l'ampleur et la nature des réformes à conduire. En second lieu, se pose aujourd'hui le problème de la compétitivité internationale. Celle-ci a notamment pâti de la hausse sensible des rémunérations avant la crise. En offrant des salaires élevés dans un contexte de plein emploi, le secteur public a attiré des cadres en nombre, au détriment des entreprises.

La productivité, dont le niveau est à peine supérieur à la moyenne des pays de l'UE, est également un sujet de préoccupation. Sans mentionner le taux élevé de rotation des salariés dans leur emploi – un tiers des postes change de titulaire tous les ans –, inhérent au concept de flexibilité, aucun interlocuteur de la délégation n'a réellement évoqué d'autre piste d'amélioration que la formation.

En ce qui concerne le secteur public, premier employeur dans de nombreuses municipalités, **M. Ulrik PETERSEN, expert auprès de l'Organisation des communes, KL**, estime que l'offre des services publics devra être redéfinie pour tenir compte du recul du nombre d'employés et des contraintes économiques et budgétaires.

III – La présidence danoise de l'Union européenne

L'Union européenne occupe toujours une place centrale dans la politique danoise. Lors d'un dîner offert par l'ambassadeur de France, la délégation a pu s'entretenir avec **Mme Lone LOCKLINDT, députée danoise**, et **M. Thomas FICH, expert auprès de la commission des affaires européennes du Parlement danois**, du rôle du Folketing dans la définition et le contrôle de l'action européenne du gouvernement. Associés aux prises de décision, les parlementaires danois

en assument la responsabilité et transposent aisément les directives européennes.

L'opinion publique est largement favorable à l'idée européenne – sans toutefois que cela inclue l'adhésion à l'euro –, et le Danemark est l'un des pays les plus attachés à l'idée d'une solidarité entre les États-membres de l'Union. L'option d'une « Europe à plusieurs vitesses » paraît peu souhaitable, car elle est ressentie comme pouvant porter préjudice aux intérêts danois mais aussi, plus largement, à l'Union dans son ensemble.

La présidence danoise du Conseil de l'Union européenne (PDUE), au premier semestre 2012, a été présentée par plusieurs interlocuteurs de la délégation comme le moyen de porter les chantiers du marché du travail au niveau européen. **La confédération**

des employeurs DA, espérant un nouveau dialogue entre les représentants patronaux et les syndicats au niveau européen, a ainsi présenté notamment une note corédigée et cosignée avec la centrale danoise LO, consacrée à la formation professionnelle et, plus particulièrement, au développement de l'apprentissage et de l'alternance.

La directrice générale adjointe du ministère de la Parité a également expliqué à la délégation que le problème du « décrochage scolaire » des garçons figurait dans le programme de la PDUE. De même, la question de la mixité dans les filières d'enseignement sera abordée, le Danemark souhaitant travailler plus particulièrement sur la féminisation des cursus scientifiques.

Composition de la délégation



M. Alain RICHARD
Président du groupe
Sénateur (Soc) du Val-d'Oise



Mme Cécile CUKIERMAN
Présidente déléguée pour le Danemark,
vice-présidente du groupe
Sénatrice (CRC) de la Loire



M. Jean-Paul FOURNIER
Sénateur (UMP) du Gard



M. Gaëtan GORCE
Sénateur (Soc) de la Nièvre



M. Jean-François HUBERT
Sénateur (UMP) du Doubs