

Danemark

Vers une érosion du système d'aide sociale ?

Christèle MEILLAND¹

L'approche danoise concernant les revenus minima garantis est conforme à l'approche nordique, fondée sur le principe de l'universalisme (Strobel, 2003). L'État-providence au Danemark date de l'après-seconde guerre mondiale et vise à conférer à chaque citoyen danois des droits et des devoirs. Ainsi, chaque individu doit être prêt à travailler, et la société l'aidera s'il ne trouve pas d'emploi, ou si un événement l'empêche d'accéder au marché du travail. Tout citoyen a droit à l'aide sociale, qui consiste en un filet de sécurité, s'il n'a plus la capacité de subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille. Mais il ne suffit pas d'avoir un faible revenu pour y accéder, car ce n'est pas un régime de « complément » : il faut avoir été affecté par un événement spécifique (perte d'emploi, divorce...).

Depuis quelques années, les objectifs et la nature même du système de revenu minimum garanti danois sont en mutation. Auparavant, l'aide sociale était attribuée de façon assez automatique, essentiellement en fonction du nombre d'adultes et d'enfants présents dans le foyer. Cela reste encore vrai aujourd'hui mais en plus de ces critères, différentes modalités ont

été mises en place lors notamment des réformes de l'aide sociale en 2014 et 2016. Les changements ont consisté à différencier les catégories de bénéficiaires (en plus de la composition familiale) suivant l'âge, l'historique de présence sur le sol danois et le niveau de formation. En conséquence, il existe maintenant différents niveaux de prestations notamment pour les jeunes (avec ou sans formation) et les personnes n'ayant pas vécu dans l'Union européenne (y compris au Danemark) pendant une longue période. Et un des points importants de cette modification de l'aide sociale en direction des jeunes est qu'elle est désormais conditionnée à l'obligation de formation : les prestations à destination des jeunes sont réduites et subordonnées à la poursuite d'études pour les personnes sans diplôme. Ces inflexions sont nées de la crise de 2008 et de l'apparition des déficits publics qui s'en sont suivis. Le gouvernement danois décide alors d'adopter des mesures d'austérité, *via* les modifications du système d'indemnisation du chômage et les transformations des minima sociaux, et ce afin de réduire « le coût » de la flexicurité. En conséquence, on assiste depuis quelques années à une dégradation

1. Chercheure à l'Ires.

des systèmes assurantiels danois : système d'indemnisation du chômage, système de retraite anticipée et maintenant système d'aide sociale.

Deux autres objectifs guident ces modifications : la volonté du gouvernement d'une part de former les jeunes et de développer la main-d'œuvre qualifiée et, d'autre part, de favoriser le travail en le rendant plus avantageux financièrement que l'aide sociale. Le slogan emprunté à Henning Jorgensen sur « le travail d'abord » (2013) reflète bien le climat actuel de remise en question du modèle de flexicurité.

Cet article s'efforce de mettre en évidence les changements intervenus ces dernières années dans le fonctionnement de l'aide sociale et leur importance dans l'évolution du modèle d'État-providence universel danois. Nous présenterons dans une première partie le système d'aide sociale ² actuel et en seconde partie les réformes menées ces dernières années. Nous nous interrogerons dès lors sur les conséquences de ces réformes au Danemark.

Le système d'aide sociale actuel

Le système de protection sociale danois repose sur un régime universel applicable à toutes les personnes résidentes

et couvre tous les risques à l'exception de l'assurance chômage, qui est volontaire ³. Chacun a le devoir de subvenir à ses propres besoins, et ne peut avoir accès à l'aide sociale qu'une fois épuisées toutes les possibilités d'accès au marché de l'emploi (Kerschen, 2008). Les aides sociales ont pour objectif non seulement de couvrir les besoins, mais également de réduire la dépendance de l'individu à l'égard de son entourage et, en conséquence, de renforcer son autonomie. Pour accéder à ces aides sociales, il faut avoir plus de 18 ans et résider légalement au Danemark.

Le système de revenus minima au Danemark regroupe les prestations d'aide sociale, d'aide aux études et d'aide à l'insertion. Il n'est soumis à aucune condition de nationalité mais la personne doit avoir résidé au Danemark pendant au moins sept des huit dernières années. Les allocations logement et les allocations familiales ⁴ viennent en complément. Le système d'indemnisation du chômage n'en fait pas partie (il est rattaché à l'assurance sociale). La loi sur l'aide sociale, qui est financée par l'impôt, relève de l'État, mais les aides sociales sont administrées par les municipalités (encadré). Et ces aides sont différentielles et calculées en fonction des éléments suivants : les revenus (individuels et éventuellement

2. En danois, le terme même « d'aide sociale » est « *kontanhjælp* », qui se traduit par allocations (littéralement, « argent ») d'assistance. Les textes danois repris en anglais évoquent indifféremment allocations sociales et aide sociale.

3. Pour bénéficier de l'assurance chômage, le demandeur d'emploi doit être, au préalable, inscrit à une caisse de chômage. Ces caisses de chômage sont des associations privées agréées par l'État et elles fixent annuellement et individuellement leur cotisation. L'employeur ne cotise pas au titre de l'assurance chômage. Au 23 avril 2015, elles sont au nombre de 25.

4. Les allocations familiales varient en fonction de l'âge de l'enfant : 590 euros par trimestre pour un enfant de moins de 3 ans, 468 euros par trimestre s'il a entre 3 et 6 ans, 368 euros par trimestre s'il a entre 7 et 14 ans et 123 euros par mois s'il a entre 15 et 17 ans. Si le revenu annuel brut des deux parents dépasse 96 917 euros, le montant des allocations familiales est diminué de 2 % du montant dépassant ce plafond. Pour les familles monoparentales, 177 euros supplémentaires par enfant et par trimestre sont ajoutés aux allocations familiales de base jusqu'aux 18 ans de l'enfant : <http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/international/fiche%20pays%20UE%2002.2018/Danemark%2009%202014.pdf>.

du conjoint), le patrimoine, la situation familiale, l'âge (moins de 30 ans et plus de 30 ans), le nombre d'enfants à charge, la composition familiale et le niveau de formation (moins de 30 ans et avec une formation qualifiante). Depuis peu, l'octroi de l'aide sociale est subordonné à l'acceptation d'une mesure d'« activation » permettant au bénéficiaire d'augmenter ses chances d'intégrer le marché du travail.

Actuellement, il existe trois régimes d'aide sociale : l'aide sociale générale, l'aide aux études et le programme d'allocation de ressources. Une quatrième allocation d'intégration a été introduite en septembre 2015 et étendue à toutes les personnes résidentes au Danemark en novembre 2015. Le régime général concerne les personnes de moins de

30 ans diplômées et les personnes de plus de 30 ans. L'aide aux études est destinée aux personnes de moins de 30 ans sans diplôme. Et le programme d'allocation de ressources⁵ est destiné aux personnes ayant des problèmes d'origine multiple et spécifiques. Ces personnes vont percevoir l'aide sociale générale pendant six mois puis elles bénéficieront d'un programme mis au point par un assistant coordinateur. Enfin, l'allocation d'intégration est destinée aux personnes qui ont vécu dans le pays pendant moins de sept ans sur les huit dernières années.

Depuis 2016, un plafond a été fixé pour les bénéficiaires des aides sociales ainsi qu'une règle dite de 225 heures (voir *infra*), visant une insertion du bénéficiaire sur le marché du travail. Cette dernière règle a été mise en place entre 2007

Encadré

La gestion des allocations d'aide sociale

La structure et la philosophie de l'aide sociale sont du ressort du Parlement. Mais ce sont les municipalités qui octroient les allocations de l'aide sociale et qui gèrent l'ensemble des allocations (familles, santé, éducation). Leur paiement est pris en charge par Udbetaling Danmark, un organisme parapublic composé de cinq bureaux régionaux. Les municipalités se font rembourser une partie des coûts liés à l'aide sociale. En 2015, le système de remboursement des municipalités a été réformé. Auparavant, les taux de remboursement aux municipalités étaient fonction de la prestation demandée par le bénéficiaire. Les municipalités avaient des motivations économiques pour orienter les bénéficiaires vers des systèmes à fort taux de remboursement. En rendant les taux de remboursement identiques pour toutes les prestations, les municipalités sont incitées à être au plus près des besoins du bénéficiaire. En outre, la réforme cherche à limiter les aides sociales dans le temps : ainsi, les municipalités reçoivent 80 % des allocations versées au cours des quatre premières semaines, 40 % entre la cinquième et la 26^e semaine, 30 % entre la 27^e et la 52^e semaine et 20 % au-delà de la 52^e semaine. Les municipalités ont donc tout intérêt à ce que les bénéficiaires de l'aide sociale trouvent un emploi très rapidement (Kvist, 2015).

5. Il existe peu d'informations sur cette allocation faiblement répandue. Il n'en sera pas question dans le reste de l'article.

DANEMARK

et 2011, sous le gouvernement social-démocrate de Helle Thorning Schmidt. Elle a été supprimée et remise en place en 2016, sous le gouvernement social-libéral de Lars Lokke Rasmussen.

La partition des bénéficiaires entre les moins et les plus de 30 ans a été décidée en raison de la croissance du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale de moins de 30 ans ces dernières années (voir *infra*). De fait, le niveau de l'allocation varie fortement entre les plus de 30 ans et les moins de 30 ans, notamment en l'absence d'enfant (tableau 1). Dès la présence d'un ou plusieurs enfants, les différences d'allocation s'estompent. La différence entre l'allocation pour les moins de 30 ans diplômés et les moins de 30 ans non diplômés est de 140 euros environ et le jeune de moins de 30 ans non diplômé a un plafond d'aide plus bas que celui du diplômé. La différence est plus forte entre les plus de 30 ans diplômés et les moins de 30 ans non diplômés, de l'ordre de 657 euros.

Cette segmentation entre diplômés et non-diplômés ⁶, de même qu'entre plus de 30 ans et moins de 30 ans est récente dans le système de protection sociale danois, puisqu'elle a été introduite par la réforme de 2014 (voir *infra*).

Segmentation des aides sociales dans un contexte de mise au travail

De nombreuses réformes, comme celles de l'indemnisation du chômage, des retraites ou du système d'invalidité ont fait basculer de nombreux Danois dans l'assistance. Les changements introduits dans les schémas de revenus minima au Danemark ont également été assez nombreux depuis quelques années. En effet, depuis la crise, le volant sécurité du système de flexicurité semble être durablement et fortement affecté, notamment pour certaines catégories d'individus parmi les plus exposées aux difficultés

Tableau 1. Niveaux et plafonds mensuels des prestations d'aide sociale en 2015

En euros courants

	Aide sociale pour les personnes de plus de 30 ans diplômées		Aide sociale pour les personnes de moins de 30 ans diplômées		Aide aux études (moins de 30 ans non diplômés) et allocation d'intégration	
	Montant	Plafond	Montant	Plafond	Montant	Plafond
Célibataire sans enfant	1 454	1759	937	1346	797	1293
Célibataire avec un enfant	1932	2015	1847	1975	1593	1879
Célibataire avec au moins deux enfants	1932	2062	1847	2022	1593	1926
Personne en cohabitation ou mariée sans enfant	1454	1454	937	1253	797	1201
Personne en cohabitation ou mariée avec un enfant	1932	1932	1847	1650	1593	1673
Personne en cohabitation ou mariée avec au moins deux enfants	1932	1932	1847	1633	1593	1552

Source : Jon Kvist (2015).

6. Aucune information sur la notion de diplôme n'a été trouvée dans nos recherches.

économiques et sociales (jeunes, migrants...). Les incitations au travail ont été l'argument central en faveur de la réduction des prestations.

Des réformes économiques et sociales qui ont fait augmenter le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale

Ces baisses du montant des aides sociales sont allées de pair avec différentes réformes touchant la société dans son ensemble. On peut citer notamment celles du système d'indemnisation du chômage en 2010 puis en 2015, qui ont durci les critères d'éligibilité et réduit la période d'indemnisation (Jørgensen, 2013). Ces réformes ont exercé indirectement une pression sur le système d'aide sociale. En effet, suite à la réforme de 2010, le nombre de demandeurs d'emploi ayant dépassé la durée d'éligibilité à l'indemnité chômage a crû considérablement, ce qui a fait basculer un certain nombre d'entre eux dans le régime d'aide sociale (Meilland, 2017). De même, le durcissement des critères d'admission (52 semaines de travail sur une durée de trois ans) contribue fortement à ce que les demandeurs d'emploi issus de contrats de courte durée n'accèdent plus à l'indemnisation chômage à la fin de leur emploi. De plus, la « modernisation de l'indemnisation chômage » en 2015 rend ce système encore plus flexible et accroît les incitations pour les demandeurs d'emploi à travailler, même sur des périodes courtes. La période de deux ans d'indemnisation est maintenue mais les courtes périodes de travail et le travail à temps partiel sont

pris en compte : de deux ans, elle peut donc s'étendre jusqu'à trois ans. Avec cette réforme, l'objectif est de garder plus longtemps les demandeurs d'emploi dans le système d'indemnisation du chômage, et ainsi de retarder leur basculement vers l'aide sociale. Les transformations de ce système d'indemnisation ont toutefois fragilisé depuis quelques années la sécurité de revenu des Danois en privilégiant la reprise d'emploi à tout prix.

D'autres réformes participent du même esprit : il en va ainsi de la réforme des retraites, adoptée en 2011, qui prévoit de retarder l'âge d'accès à la retraite anticipée à 62 ans et de réduire la durée de la retraite anticipée à trois ans, et de la réforme des pensions d'invalidité adoptée en 2013 pour les personnes de moins de 40 ans ayant une incapacité totale de travailler. Pour limiter le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité, il est demandé à chaque municipalité de mettre en place des équipes de réinsertion visant à accompagner individuellement les personnes susceptibles de « basculer » dans le système d'invalidité (« programme de clarification des perspectives d'emploi »⁷). Enfin, en 2014 et 2015, les procédures « congés maladie » ont été révisées : la durée minimale de travail pour bénéficier de l'indemnité de congés maladie a été supprimée mais l'évaluation pour prolonger un long congé maladie a été avancée (de la 52^e semaine auparavant à la 22^e semaine désormais).

En ce qui concerne l'aide sociale, deux réformes se sont succédé, l'une en 2013-2014, et l'autre en 2015-2016.

7. En 2014, une pension d'incapacité senior a été introduite pour ceux qui sont éligibles à la pension d'invalidité et qui sont à moins de cinq ans de la retraite. Cependant, pour en bénéficier, il faut avoir travaillé 25 ans à temps plein sur le marché du travail danois. Mais la personne qui bénéficie de cette pension d'invalidité senior est exemptée du programme de clarification d'emploi. Cette pension d'invalidité senior demeure toutefois un dispositif très marginal : seuls 366 Danois en ont bénéficié depuis le 1^{er} janvier 2014 (OCDE, 2016).

**La réforme de 2014 :
une segmentation par âge
et par niveau de diplôme**

La première réforme de l'aide sociale, signée en 2013 et effective depuis 2014, a pour objectif de réduire le montant des allocations d'aide sociale pour tous les bénéficiaires et de supprimer totalement cette aide pour les moins de 30 ans. Elle est remplacée par une aide à la formation, assortie de droits et devoirs, notamment une obligation de travailler. Cette réforme est fondée sur le constat suivant : en 2013, 50 000 des bénéficiaires de l'aide sociale sur un total de 135 000 étaient des jeunes, et 90 % d'entre eux n'avaient pas de qualification ou de formation (Commission européenne, 2015). La prestation d'aide sociale est remplacée, pour les moins de 30 ans sans enfant qui possèdent un niveau d'éducation primaire, par une allocation d'éducation si cette personne accepte de suivre une formation professionnelle. Si elle connaît des difficultés mais est perçue comme potentiellement apte à participer à une activité d'activation, elle pourra toucher cette allocation. La bourse d'étude est du même montant que les bourses pour les autres étudiants.

L'objectif de cette réforme est d'inciter les jeunes sans qualification à se former et les autres à travailler. Par ailleurs, les plus de 30 ans et les jeunes qualifiés bénéficiant de l'aide sociale qui peuvent travailler doivent rechercher un emploi de façon active pendant les trois premiers mois de la prestation. Ensuite, ils sont obligés de « contribuer à la communauté », et pour cela doivent effectuer un « travail socialement utile » (*nyttejob*) s'ils veulent continuer à percevoir cette allocation. Pour les jeunes en difficulté,

le droit-devoir de formation n'est pas exigé immédiatement mais intégré à un processus à plus long terme piloté par un unique référent. Ceux qui n'ont ni formation ni emploi perçoivent une indemnité d'activité qui complète l'aide à la formation, afin que le montant de leurs prestations ne diminue pas par rapport à avant la réforme. Il faut aussi préciser que les couples non mariés (de plus de 25 ans) mais vivant ensemble sont considérés de la même façon que les couples mariés : ainsi, lorsque le revenu du couple dépasse 30 000 couronnes (soit 4 020 euros), l'allocation est supprimée. Ce « devoir de soutien réciproque » est l'un des points les plus « controversés » de la réforme ⁸.

En plus de cette scission de l'aide sociale générale en trois régimes distincts (voir *supra*), une quatrième aide, d'intégration, réservée au plus de 18 ans, est créée par le gouvernement du Parti libéral et du Parti du peuple danois en septembre 2015.

**La réforme de 2016 : renforcement
des mesures d'activation »**

La deuxième réforme est signée le 18 novembre 2015, pour répondre à la hausse du nombre de bénéficiaires de plus de 30 ans. Selon le gouvernement, cette évolution défavorable est causée par la générosité excessive des prestations pour ce public cible ; ainsi, la différence entre le revenu du travail et les aides sociales serait désincitative. D'où le slogan « le travail doit payer ». Cette réforme s'appuie sur trois éléments : un plafond des prestations, une condition d'insertion plus forte sur le marché du travail et une réduction des droits aux congés. L'objectif principal est d'une part de rendre l'emploi financièrement incitatif pour les

8. M. G. Mura, « Danemark : la réforme du système d'aide sociale mise sur la formation et le travail en échange de l'allocation », *Planet Labor*, 2 juillet 2013, n° 130444.

bénéficiaires de l'aide sociale, et d'autre part de faciliter leur insertion sur le marché du travail.

Le plafond (calculé en fonction du nombre d'enfants et de la situation maritale) se réfère au montant global des allocations que reçoit le bénéficiaire de ces allocations publiques. L'objectif affiché est d'assurer un gain économique pour l'individu passant de l'aide sociale à l'emploi. En 2017, le plafond varie selon la structure de la famille et le nombre d'enfants : 1 813 euros pour un célibataire sans enfant, 2 077 euros pour un célibataire avec un enfant, 2 126 euros pour un célibataire avec deux enfants et plus, 1 499 euros pour les couples sans enfant, 1 992 euros pour les couples avec un enfant et plus. La mise en place de ce plafond n'a eu de véritable impact qu'à partir d'octobre 2016 sur les revenus des familles affectées par ces changements, le gouvernement leur ayant accordé une période de transition. Le plafond de l'aide sociale prend en compte l'aide sociale, les prestations d'intégration, l'allocation scolaire et les avantages spécifiques sous conditions de ressources, l'allocation logement, l'aide à la garderie, des allocations familiales. Pour autant, les allocations relatives aux enfants ne peuvent pas être réduites. Ce sont uniquement les allocations logement et les allocations spéciales qui pourront être plafonnées. Un rapport publié par le Center for Alternativ Samfundsanalyse (Casa, 2015) indique qu'une grande partie des bénéficiaires de l'aide sociale verront vraisemblablement, du fait du plafonnement des aides, leur allocation logement réduite, voire supprimée.

Le deuxième point de la réforme consiste en la mise en place d'une règle de 225 heures : tout bénéficiaire ayant perçu l'aide sociale pendant au moins un an doit travailler 225 heures dans

un emploi « normal » au cours de l'année afin de pouvoir garder l'intégralité de l'aide sociale (environ six semaines de travail à temps plein). Cette obligation des 225 heures s'applique aussi aux couples, mariés ou non. En cas de non-respect de cette obligation, des sanctions sont prévues : soit les bénéficiaires perdent leur droit à l'aide sociale (c'est le cas pour les couples mariés : si l'un ou les deux ne satisfont pas cette condition, alors l'un des deux perd son droit à l'aide sociale), soit l'aide sociale sera réduite (de 100 à 133 euros par mois dans le cas des célibataires). En outre, un critère de résidence est ajouté en 2016 : il faut, pour percevoir l'allocation intégralement, avoir résidé légalement au Danemark au moins sept des huit dernières années, ce qui introduit une discrimination indirecte vis-à-vis de la main-d'œuvre d'origine étrangère. Ceux qui ne remplissent pas ces conditions reçoivent une allocation moindre.

D'autres modifications, de nature diverse, sont introduites dans la réforme de l'aide sociale : le droit aux congés pour les bénéficiaires de l'aide sociale est notamment réduit de cinq (droit calqué sur les salariés) à quatre semaines en 2016.

Certaines modifications de l'aide sociale ont connu des évolutions plus nuancées. Lors du précédent gouvernement, en 2011-2015, l'allocation d'intégration à destination des réfugiés et des personnes n'ayant pas séjourné longtemps au Danemark avait été supprimée (Greve, 2017). Cette prestation a été réintroduite en 2015 avec de nouvelles conditions d'éligibilité et un montant moins élevé, inférieur à celui des prestations sociales. Elle est destinée aux réfugiés et aux migrants venus de l'extérieur de l'UE, mais comprend les travailleurs migrants d'autres États membres de l'UE ainsi que

les ressortissants danois qui rentrent au Danemark après un séjour à l'étranger.

La réforme de l'aide sociale de 2015-2016 est la première phase d'une réforme de l'emploi en cours. La deuxième phase a vu le jour sous la forme d'une réforme fiscale en faveur des groupes à faibles revenus présentée fin 2017. De surcroît, une loi sur les politiques sociales actives (*om aktiv social politik*) a été adoptée en 2017. Des mesures et des prestations d'activation (aide sociale – *kontanthjælp* – et aide aux études – *uddannelseshjælp*) sont proposées lorsqu'une personne, en raison de circonstances particulières (par exemple maladie ou chômage), est temporairement, et pour une période plus ou moins longue, privée de moyens suffisants pour satisfaire à ses besoins ou à ceux de sa famille.

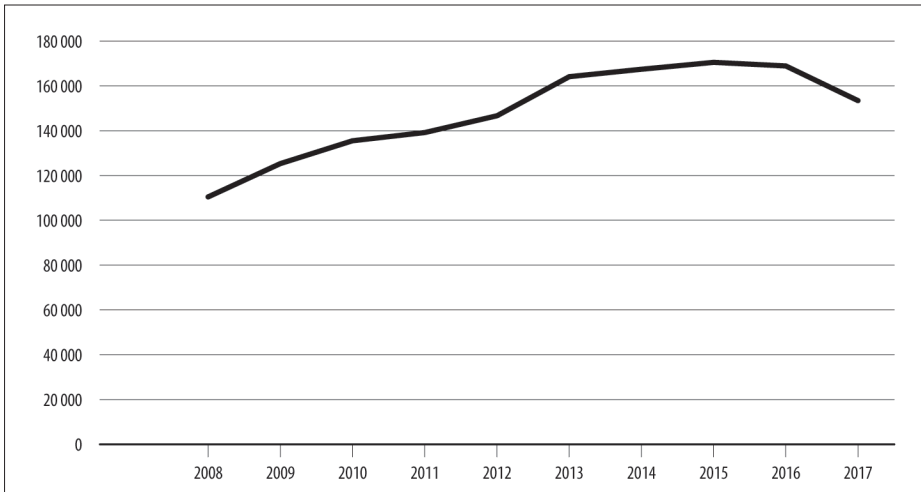
Ces différentes réformes ont abouti à une segmentation de l'aide sociale par catégories d'individus : les plus de 30 ans, les moins de 30 ans, les plus formés, les

moins formés, ceux qui ont passé moins de sept ans sur le sol danois légalement durant les huit dernières années. Cette évolution est nouvelle et fragilise le volant sécurité du système danois.

Évolution du nombre de bénéficiaires versus évolution du risque de pauvreté

Les différents critères introduits par les réformes de 2014 et 2016 ouvrent des droits très différenciés. Globalement, l'évolution du nombre de bénéficiaires⁹ depuis la crise est sans surprise : on note une augmentation à partir de 2008 et jusqu'en 2016, de l'ordre de 53 % (graphique 1). Celle-ci est notamment due aux modifications du système d'indemnisation du chômage (en 2010 et 2015), qui ont favorisé le glissement de certaines catégories de bénéficiaires de l'allocation chômage vers l'aide sociale mais aussi aux transformations du système de retraite. Après 2016,

Graphique 1. Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale (2008-2017)



Source : Danmarks Statistik, site internet.

9. Il n'existe pas à notre connaissance d'étude danoise sur le non-recours.

le nombre de bénéficiaires baisse, ce qui pourrait être imputé aux réformes de 2014. Les évolutions du nombre de bénéficiaires sont toutefois différenciées selon les âges, ceux de moins de 30 ans et de plus de 50 ans ayant particulièrement augmenté. De même, le risque de pauvreté évolue différemment selon l'âge et le statut socio-économique des personnes.

De plus en plus de bénéficiaires de moins de 30 ans et de plus de 50 ans

L'analyse par âge des bénéficiaires souligne une forte augmentation des bénéficiaires chez les jeunes de 16-24 ans dès 2008, ainsi que chez les 25-29 ans, augmentations qui se stabilisent après 2013-2014 (graphique 2). Cette augmentation de la part des jeunes dans l'aide sociale va de pair avec l'augmentation du taux de chômage des jeunes (15-24 ans et 25-34 ans) entre 2007 et 2011 (le taux le plus haut). La crise de 2008 semble donc avoir particulièrement fragilisé les jeunes.

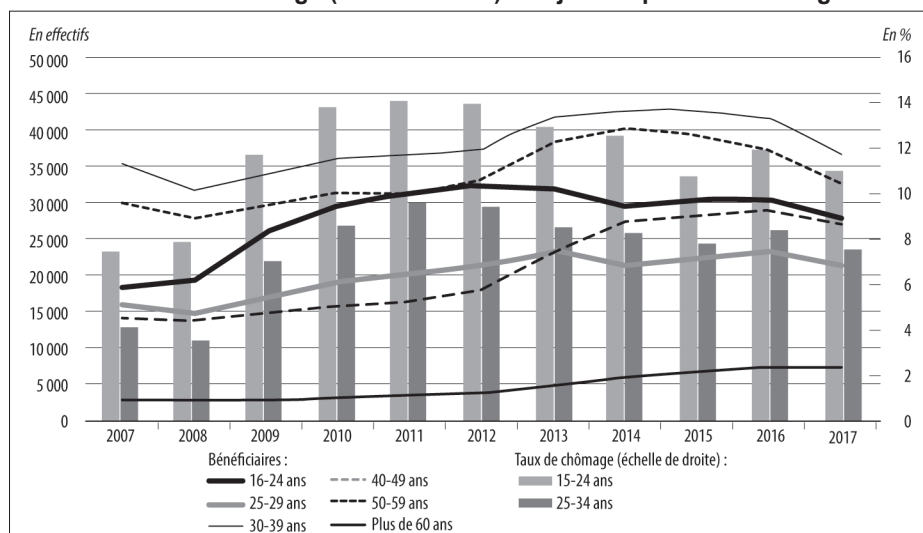
Cette croissance de la part des jeunes dans les dispositifs d'aide sociale peut expliquer le choix fait au Danemark de différencier les moins de 30 ans, comme nous l'avons souligné plus haut. Par ailleurs, l'aide perçue par un jeune de moins de 30 ans diplômé est supérieure de 140 euros à celle perçue par un jeune de moins de 30 ans non diplômé.

Deux points sont également à souligner : d'une part, la croissance assez forte des bénéficiaires âgés de 50 à 59 ans à partir de 2012 notamment (due à la réforme des préretraites et de l'invalidité), et d'autre part, la baisse significative des bénéficiaires âgés de 25-29 ans en 2014, au moment de la mise en place de la réforme votée en 2013.

Un risque de pauvreté plus élevé pour les jeunes et les plus fragiles

Il est intéressant de mettre en parallèle les taux de risque de pauvreté depuis la crise de 2008 et les réformes de l'aide sociale. Le tableau 2 permet de mettre en

Graphique 2. Bénéficiaires de l'aide sociale par âge (2007-2017) et taux de chômage (définition BIT) des jeunes par classes d'âge



Source : Danmarks Statistik, site internet.

DANEMARK

évidence une augmentation du risque de pauvreté chez les jeunes de 16 à 24 ans de +4 points entre 2007 et 2015 ; dans le même temps, le risque de pauvreté chez les plus de 55 ans baisse de -4,5 points.

Les données danoises ¹⁰ sur le risque de pauvreté ne permettent pas quant à elles un regard sur la pauvreté selon les âges ; en revanche, elles nous donnent des informations sur le risque de pauvreté

selon le statut socioéconomique. De 2008 à 2016, le risque de pauvreté a nettement augmenté dans la population totale mais surtout pour les demandeurs d'emploi, les inactifs (temporairement ou non) et les bénéficiaires d'aides sociales (+10 points en moyenne) ; sur la même période, les professions indépendantes et les retraités pensionnés ont vu leur risque diminuer significativement (tableau 3). Mais les

Tableau 2. Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par âge (2007-2015)

En %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	16,8	16,3	17,6	18,3	17,6	17,5	18,3	17,9	17,7
Moins de 16 ans	14,1	12,7	14,0	15,1	16,1	14,3	15,4	14,4	15,3
De 16 à 24 ans	32,9	30,3	31,9	35,3	32,8	35,7	38,5	38,2	36,8
De 25 à 54 ans	14,7	14,5	15,5	17,0	17,0	17,1	18,4	18,6	18,1
55 ans ou plus	16,2	16,4	17,8	16,5	13,8	13,2	12,3	11,5	11,7

Source : Eurostat.

Tableau 3. Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par statut socioéconomique (2008-2016)

En %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	11,5	11,7	12,0	12,2	12,0	12,4	12,8	13,1	13,6
Indépendants	17,8	19,4	17,1	15,9	14,5	13,5	13,6	13,4	13,3
Employés, total	4,8	4,5	4,2	4,2	3,9	3,8	4,0	4,1	4,4
Professions supérieures	1,2	1,2	0,8	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
Demandeurs d'emploi	37,9	29,5	31,4	34,1	35,5	43,0	43,8	44,8	50,6
Inactifs (temporairement)	41,2	41,1	43,4	42,3	42,1	45,6	50,2	51,8	54,9
Etudiants	84,4	83,3	85,3	86,1	85,3	85,0	85,0	84,8	85,2
Autres pensionnés	10,8	11,1	12,2	12,4	11,5	12,0	12,4	12,5	13,1
Retraités pensionnés	11,5	9,7	8,9	8,8	7,6	7,1	7,2	7,2	7,3
Préretraités	5,7	5,4	4,5	4,2	3,4	3,5	3,3	3,4	4,2
Bénéficiaires allocations sociales	59,0	59,9	64,8	65,6	62,9	64,9	64,8	64,0	67,2
Autres inactifs	78,5	80,4	81,4	81,5	88,0	88,5	88,9	88,9	90,2

Source : Danmarks Statistik.

10. Les deux sources ne prennent pas la même définition du revenu, d'où les différences notables entre les taux de risque de pauvreté pour la population en général.

rythmes de croissance ou de décroissance des risques de pauvreté sont différents selon les statuts socioéconomiques. Les professions indépendantes ainsi que les retraités ont vu leur risque de pauvreté diminuer surtout entre 2008 et 2013. Les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires d'allocations sociales et les inactifs ont vu leur risque s'amplifier à partir de 2010, moment des réformes d'austérité touchant l'indemnisation du chômage. Et les réformes de 2013-2014 semblent prolonger le mouvement.

Ces évolutions soulignent une forte segmentation de la population danoise, qui semble se durcir depuis quelques années et interpelle sur la permanence du volant sécurité dans le système de flexicurité danois.

Un débat assez feutré ?

Les différents gouvernements ¹¹ depuis la crise ont justifié leurs réformes des revenus minima (et de l'indemnisation du chômage) par deux objectifs à atteindre. Le premier est le rééquilibrage des budgets publics. La réduction des allocations d'aide sociale et de chômage devrait permettre de diminuer les impôts (qui financent les systèmes d'aide sociale et les allocations chômage) pour les particuliers et les entreprises, et donc de favoriser la croissance économique. Le second objectif est de créer une incitation à travailler, et d'augmenter ainsi l'offre de main-d'œuvre. Et en couplant une aide

aux moins de 30 ans à une obligation de se former, les gouvernements successifs espèrent une augmentation de la main-d'œuvre qualifiée.

Le ministre de l'Emploi du gouvernement libéral de centre-droit de Lars Lokke Rasmussen, Troels Lund Poulsen, a déclaré, en février 2018, dans un entretien au journal très conservateur danois *Jyllands Posten*, que son ministère avait fourni une analyse de l'impact de la première phase de la réforme de l'emploi. Selon le ministre, la durée moyenne de perception des aides sociales a diminué de 3-4 jours à la suite de la réforme. « Avant la réforme, la durée moyenne des aides sociales en espèces durait un an et six jours, alors qu'après la réforme, elle durait un an et deux jours. Selon l'analyse, près de 600 salariés dits "à temps plein" sont venus travailler ou suivre des études à la suite de la première phase de la réforme de l'emploi ». Face à cette diminution très faible de la durée des aides sociales et à la faible augmentation du nombre d'emplois, les opposants à cette réforme ont souligné que l'objectif général du gouvernement, qui est de créer de l'emploi pour 55 000 à 60 000 personnes d'ici 2025, semble assez loin d'être atteint. C'est du moins ce qu'a déclaré Benny Engelbrecht ¹², l'ancien ministre des Finances dans le gouvernement social-démocrate de Helle Thorning Schmidt (de 2014 à 2015).

Les différentes études menées sur ce sujet montrent que les mesures prises ne

11. De 2001 à 2011, les différents gouvernements sont issus du Parti libéral avec Anders Fogh Rasmussen de novembre 2001 à avril 2009 et Lars Lokke Rasmussen d'avril 2009 à septembre 2011. De 2011 à 2015, sous la gouvernance du Parti démocrate de Helle Thorning Schmidt, c'est le Parti social libéral qui est au pouvoir. Enfin, en 2015, Lars Lokke Rasmussen revient au pouvoir. Son gouvernement, qui est issu du Parti libéral, intègre certaines demandes du Parti du peuple danois (extrême droite), notamment en ce qui concerne les politiques destinées aux migrants et étrangers.

12. <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE10356279/analyse-lavere-kontanthjaelp-har-faaet-600-i-job-eller-i-uddannelse/>.

semblent pas avoir contribué à favoriser la croissance ni l'emploi (Larsen, 2017). Mais elles sont encore très récentes et le nombre d'études d'impact est réduit sur ce sujet. L'une d'entre elles, « Keeps allegations » du Council for Socially Marginalised publiée en 2017 et reprise par Larsen (2017), souligne que les dernières mesures incitatives n'ont pas eu d'effet notable sur l'emploi car la plupart des bénéficiaires des allocations sociales ne sont pas en mesure de travailler (maladie...). Les effets sur l'emploi ont été trop modestes pour pouvoir justifier d'autres réductions de l'aide sociale.

En revanche, les différentes réformes (sur l'aide sociale mais aussi sur le système d'indemnisation du chômage) ont fortement accru les inégalités ces dernières années, même si le taux de risque de pauvreté de la population dans son ensemble ne montre pas une augmentation très forte. En effet, la mise en place de la règle des 225 heures, du plafond d'aides sociales et la construction de catégories de personnes éligibles avec des taux différents selon la structure familiale, l'âge, le lieu de résidence, les formations, ont créé une partition entre les bénéficiaires qui n'existait pas avant la crise. Et surtout, ces mesures ont provoqué une vraie scission entre la situation des jeunes de moins de 30 ans sans formation et celle des jeunes avec formation. Il revient à l'administration de juger si un jeune non diplômé doit suivre une formation ou non, ce qui peut poser problème quant aux critères qui seront privilégiés. Une étude de Larsen et Hansen (2013) souligne que ces réformes ont empêché un nombre croissant de personnes d'être en mesure d'obtenir des allocations de chômage et

de maladie, des retraites anticipées et des allocations d'aide sociale.

Un autre point souligné par les chercheurs danois, et en particulier par Sophie Danneris¹³ de l'Université d'Aalborg, est que les critères imposés, notamment celui du plafond des allocations sociales, n'ont eu aucun effet, si ce n'est un effet négatif sur le retour à l'emploi : ils n'ont fait que confronter les personnes à des difficultés quotidiennes de plus en plus nombreuses et les ont souvent éloignés définitivement du marché du travail.

Conclusion

Depuis la crise et plus particulièrement depuis 2014, le droit à l'aide sociale est menacé par les différents gouvernements. Les deux dernières réformes menées en 2014 et 2016 ont créé une segmentation des bénéficiaires potentiels, qui n'existait pas auparavant. Désormais, les moins de 30 ans reçoivent en général moitié moins que les citoyens de plus de 30 ans. Le droit à demander une aide sociale est maintenu pour toutes les personnes de 18 à 65 ans mais il s'exerce différemment selon les catégories de personnes. Et à cette segmentation s'est ajoutée une dégradation des prestations d'aide sociale, avec une diminution notable des aides pour au moins trois catégories de bénéficiaires, la mise en place d'un plafond et de la règle des 225 heures. En outre, une clause de résidence a été ajoutée en 2016 : les citoyens qui ont résidé depuis moins de sept ans dans le pays au cours des huit dernières années reçoivent en général la moitié de ce que reçoivent les autres bénéficiaires, ce qui constitue une discrimination

13. <https://videnskab.dk/kultur-samfund/aktivering-af-kontanthjaelpsmodtagere-har-fejlet-i-naesten-30-aar>.

indirecte, notamment pour les étrangers. Dans le contexte danois, les inégalités se creusent et remettent en question les valeurs du modèle de protection sociale, traditionnellement fondé sur la solidarité, l'égalité et l'universalité (Larsen, 2017).

Pour autant, la connaissance de ces difficultés ne traverse que peu les frontières danoises. Dans le contexte européen actuel, le Danemark reste considéré comme un pays où les différents systèmes de Sécurité sociale (d'indemnisation du chômage, d'aide sociale) sont généreux et offrent à tous un filet de sécurité.

Sources :

Casa (Center for Alternativ Samfundsanalyse) (2015), *Social Arsrapport 2015*, <https://goo.gl/aVa8Ec>.

Greve B. (2017), « Country Case study Denmark », in European Parliament (ed.), *Minimum Income Policies in EU Member States*, Study for the EMPL Committee, IP/A/EMPL/2016-22, Directorate General for Internal Policies, p. 120-122, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU\(2017\)595365_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU(2017)595365_EN.pdf).

Jørgensen H. (2013), « Le récent recalibrage du marché du travail et du système de protec-

tion sociale au Danemark », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 112, p. 15-27, <https://doi.org/10.3406/caf.2013.2816>.

Kerschen N. (2008), « Pour une autre approche du modèle danois », *Travail, genre et sociétés*, vol. 19, n° 1, p. 177-183, <https://doi.org/10.3917/tgs.019.0177>.

Kvist J. (2015), *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes, Denmark 2015*, European Commission, Brussels, October <https://goo.gl/8fBRVu>.

Larsen P.K. (2017), *EMIN Context Report Denmark – Developments in Relation to Minimum Income Schemes*, <https://goo.gl/HB8ZXD>.

Larsen P.K., Hansen F.K. (2013), *Analysis of Minimum Income Schemes, Year 1 Report*, EMIN Denmark, January, <https://goo.gl/CSC1wo>

Meilland C. (2017), « Danemark : le modèle de flexisécurité : continuité ou rupture ? », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 87-103, <https://goo.gl/cCLX3N>.

Strobel P. (2003), « Présentation du dossier. Le modèle nordique de protection sociale sous le choc des réformes », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, p. 5-16, <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2003-4-page-5.htm>.