

La flexicurite danoise : quels enseignements pour la France ?

Robert Boyer, CEPREMAP, 2006

Robert Boyer entend ici revenir sur ce qui constitue aujourd'hui le modèle danois de la « flexicurité ». Trois notions méritent d'être définies : le modèle, la flexibilité et la sécurité. Robert Boyer s'inscrit tout d'abord dans une démarche institutionnaliste, la notion de modèle suppose en effet « un ensemble cohérent de dispositifs institutionnels organisant la réactivité de l'économie tant aux aléas de court terme qu'aux transformations plus structurelles concernant l'économie internationale, le système technique ou encore le changement des attentes sociales » (2006, p. 13). La flexibilité peut prendre plusieurs formes. Les entreprises peuvent tout d'abord chercher à répondre aux aléas et aux transformations structurelles grâce à la facilité des ajustements de l'emploi, ce que la littérature qualifie de flexibilité numérique. Elles peuvent également utiliser la durée du travail comme variable d'ajustement, on parle ainsi de flexibilité horaire. Une autre solution vise à répercuter directement dans la formation des salaires l'évolution de la compétitivité des firmes, ce qui définit la flexibilité salariale. Lorsque le changement technique modifie la nature du travail et les qualifications qu'il requiert, la capacité d'adaptation des compétences des salariés introduit une quatrième forme, la flexibilité fonctionnelle. Enfin, l'adaptation de la couverture sociale aux transformations technologiques et économiques constitue une cinquième forme de flexibilité. La sécurité renvoie quant à elle au mécanisme de couverture sociale mis en place par les différents gouvernements.

Robert Boyer cherche à montrer que les vertus de ce modèle repose (1) sur une complémentarité des institutions encadrant le marché du travail ; (2) sur une genèse et une histoire originale ; et (3) à tirer parti des enseignements pour les autres pays.

1/ Le modèle danois : complémentarité des institutions encadrant le marché du travail

Il convient tout d'abord de rappeler que le Danemark est un pays ouvert à la concurrence internationale. La fiscalité et les cotisations sociales absorbent près de la moitié du PIB. Le taux de syndicalisation approche les 80%. L'emploi public représente près du tiers de l'emploi total. Le tissu productif danois est composé principalement par des PME. Comment expliquer le succès danois ? La particularité du Danemark est d'avoir « résisté aux tentations d'une protection durable des emplois existants et favorisé au contraire la rapidité du redéploiement de la main d'œuvre entre entreprises » (2006, p. 16) En effet, parmi les pays européens, le Danemark se distingue par le plus haut taux de mobilité de la main d'œuvre : chaque année près de 30% de la population employée change d'emploi et 25% de cette population passe par une période, en générale, courte (le chômage de longue durée est de l'ordre de 1%). Cette flexibilité numérique est la conséquence du caractère très souple de la législation qui est la moins contraignante de tous les pays européens en matière de protection de l'emploi.

Trois dispositifs sont à la base du modèle danois. Le premier **lie déréglementation de l'emploi et organisation de la couverture sociale**. Contrairement au modèle américain, la durée maximum de l'indemnisation du chômage peut atteindre 4 ans. Le deuxième cherche à éviter tout comportement opportuniste (allongement indu de la période de chômage). Il s'agit d'un contrôle sévère **de la disponibilité des chercheurs d'emploi**. Le troisième renvoie à une **politique active d'emploi**. Il contribue à fluidifier les périodes de transition emploi – chômage. Après une période réduite de 4 à 1 an, le chômeur est tenu d'accepter un emploi, même s'il ne correspond pas à sa fonction antérieure et s'il implique une baisse du revenu. Cette troisième composante de la flexicurité repose sur un ensemble de règles et de modalités d'organisation du parcours des chômeurs. Les titulaires d'un bas revenu (ceux qui ont un revenu inférieur aux deux tiers du salaire moyen) bénéficient d'un taux de remplacement élevé (90% du revenu d'activité). Il n'est que modestement décroissant avec la durée de la période de chômage. Au niveau du salaire moyen, le taux de remplacement est inférieur, mais encore substantiel. Le but est d'éviter la paupérisation des chômeurs, y compris de longue durée. Dans l'organisation du chômage, l'impératif de justice sociale prime sur celui d'incitation. La politique active d'emploi a été introduite en 1994. Elle vise à accroître les compétences et la qualification des chômeurs de longue durée afin de favoriser leur retour à l'emploi. Les programmes comportent deux phases. Dans la première (généralement une année), l'initiative de la recherche d'emploi appartient uniquement aux chômeurs en relation avec les agences locales d'emploi et leur participation aux programmes de formation est faible. Après la deuxième année, les chômeurs sont tenus de suivre une formation pendant plus de 75% du temps. Cette seconde période dure trois ans, période après laquelle s'il n'a toujours pas trouvé d'emploi, l'individu perd son droit à des indemnités de chômage, mais a alors accès au système de solidarité sociale. Pour recouvrer, son droit à des indemnités de chômage, l'individu doit avoir travaillé au moins 26 semaines, au cours de l'année. Durant toute la période de quatre ans, le chômeur peut recevoir une offre de participation à un programme de formation en provenance de l'agence locale d'emploi. Il ne peut refuser cette offre sous peine de perdre tout droit à des indemnités de chômage. Robert Boyer note que le profil temporel des mesures d'activation introduit trois effets distincts. Pendant le programme, les individus ont de moindres possibilités de rechercher et d'obtenir un emploi, selon **un effet dit de blocage**. Après le programme, ils sont censés bénéficier de compétences accrues et donc améliorer leurs chances d'accès à l'emploi. C'est le deuxième effet. Le troisième effet repose sur le fait qu'étant donné que la participation au programme de formation peut apparaître peu attractive à certains chômeurs, ceux-ci vont être incités à trouver vite un emploi avant d'être enrôlés dans une formation obligatoire.

C'est la conjonction de ces trois dispositifs qui assure la viabilité de la configuration danoise, qui codifie un compromis entre entreprises et salariés. Boyer insiste sur la notion de complémentarité institutionnelle : « la fonction de réallocation du travail n'est assurée qu'à travers la conjonction de trois dispositifs – le droit du travail, la couverture sociale et une politique d'emploi active – régissant les relations des trois acteurs : les entreprises, les salariés et l'Etat » (2006, p. 18).

Si l'étude du modèle danois constitue un certain intérêt pour les pays européens, trois précautions méritent d'être signalées. Tout d'abord compte tenu de l'homogénéité de la société danoise, il est tentant d'attribuer le succès de la flexicurité à la diffusion des valeurs civiques qui limitent le comportement opportuniste des chômeurs (Algan, Cahuc [2005]). Certains indices tendent cependant à relativiser l'ampleur de ce phénomène. En premier lieu, la stabilité de ces valeurs au cours du temps ne rend pas compte du profil temporel du chômage qui a été tendanciellement croissant de 1973 à 1993, décroissant ensuite, puis stationnaire. En second lieu, il est possible d'interpréter ce civisme comme l'acceptation d'une logique en termes de droits et de devoirs, et d'un principe de responsabilité. En troisième lieu, l'adhésion quasi-unanime à de valeurs civiques n'interdit pas complètement des comportements plus opportunistes puisque le travail au noir est loin d'être inconnu. Ensuite, on attribue traditionnellement le mérite principal des politiques actives à l'intensité de la formation et de la requalification. Du fait du succès de la réinsertion des chômeurs, la part des dépenses d'indemnisation du chômage a diminué, mais pas celle liée aux préretraites. En effet, celles et ceux des travailleurs âgés qui ne peuvent trouver un emploi rémunéré sont pris en charge par la solidarité nationale. Les politiques sociales ne peuvent donc viser exclusivement un *workfare* car elles doivent continuer à promouvoir des transferts de revenu en direction de ceux qui, transitoirement ou durablement, ne peuvent s'insérer dans un système économique soumis à la concurrence qui requiert un haut niveau de productivité. En ce sens, les politiques de retrait du marché de l'emploi sont complémentaires des politiques d'activation. Enfin, il ne faudrait pas surestimer la cohérence propre au pôle des politiques actives d'emploi au sein du triangle de la flexicurité. D'un côté, l'objectif affiché, essentiel dans une perspective de long terme, est d'améliorer constamment les compétences à travers l'éducation la requalification et l'accès même temporaire à des emplois pour éviter la constitution de trappes à chômage. D'un autre côté, l'insertion obligatoire dans un programme est perçue comme une menace qui incite à la reprise de l'emploi pour éviter un stage ou un emploi perçus comme peu attractifs, voire dissuasifs.

Si le modèle danois de flexicurité se rapproche de la flexibilité des économies américaine ou britannique, il donne une réponse différente à celle émise par le modèle de *flex-flexibilité*. Robert Boyer désigne ainsi « *la stratégie qui vise à retranscrire la nécessité d'adaptation dans la totalité des composantes de la relation salariale, donc la recherche simultanée des cinq formes de flexibilité* » (2006, p. 30). Le *workfare* fait principalement jouer la pression concurrentielle à l'acceptation d'un emploi par la modestie et la durée relativement brève de l'indemnisation du chômage. Les actions de formation sont présentes mais c'est la réinsertion dans l'emploi qui prime, quitte à ce qu'elle intervienne dans une qualification plus basse et un salaire inférieur. L'aspect disciplinaire du marché est premier et il correspond en un sens aux enseignements de la variante de la théorie du salaire d'efficience qui fait jouer un rôle déterminant au coût de la perte de l'emploi, d'autant plus important que le chômage est élevé et les allocations de chômage sont modestes. La flexicurité s'appuie sur une générosité des allocations de chômage (aux Etats-Unis, le maintien d'un taux de chômage modéré repose sur une politique budgétaire et monétaire adéquat). Les allocations chômage contribuent au sentiment de sécurité. Par ailleurs, le modèle de flexicurité offre l'avantage de maintenir et de promouvoir de moindres inégalités (pauvreté, situations financières difficiles). La flexicurité se propose d'éliminer l'insécurité traditionnellement associée aux périodes de chômage et de favoriser l'insertion grâce au recours à une formation pour ajuster les compétences au niveau requis par les nouveaux emplois. Si le chômeur ne parvient pas à trouver un emploi par ses propres recherches, il est enrôlé dans un parcours organisé devant le conduire à un emploi. En théorie, il est affranchi de la pression du marché, de sorte que ce sont les procédures d'acceptation des stages et/ou emplois qui remplacent la vertu disciplinaire qu'exerce ailleurs le marché. La générosité des allocations chômage fait partie intégrante d'une politique générale visant à éviter la formation de trappes à pauvreté.

Robert Boyer précise que le modèle danois n'engendre pas de rigidités salariales préjudiciables à l'équilibre économique. Tout d'abord, le modèle insiders/outside ne s'applique pas au cas danois puisque le marché interne des grandes entreprises est très limité. Les salariés ne bénéficient pas d'une garantie d'emplois, et par conséquent la durée moyenne d'un salarié dans un emploi est l'une des plus faibles des pays de l'OCDE. Dans une petite économie ouverte, dans laquelle le secteur exposé occupe une place centrale, les revendications salariales sont contrôlées, à moyen terme par la position concurrentielle du pays. Ensuite, l'organisation même des négociations entre l'association patronale et le syndicat limite la rigidité salariale (les négociations sont centralisées, les acteurs tiennent compte des répercussions sur l'emploi des salariés). Au plan macroéconomique, une analyse de la courbe de Phillips (relation entre la croissance du salaire nominal et le taux de chômage) montre la succession de trois grandes périodes dans la formation du salaire nominal : 1956 – 1973, 1974 – 1993, 1993 – 2001. Depuis 1993, le chômage a pu être réduit de 12 à 5% avec une quasi-constance du taux d'augmentation du salaire nominal à un taux inférieur à 5%.

2/ Les vertus de l'expérimentation institutionnelle

Robert Boyer revient sur la genèse et l'histoire du modèle danois. Son origine remonterait à plus d'un siècle (Madsen, [2004]). En 1899, patronat et syndicats signèrent un accord fondateur : les travailleurs reconnaissaient aux entreprises le droit de gérer les embauches et les licenciements ; en contrepartie de la reconnaissance du droit d'association et d'organisation. Entre 1936 et 1938, apparaît un second trait des relations professionnelles. Les conventions collectives ont pour fonction de traiter des questions liées à la formation des salaires et à la durée du travail. Parallèlement, une couverture sociale à vocation universelle s'est constituée. Elle a abouti en 1969 à une réforme du financement et de l'organisation de l'indemnisation du chômage, avec un financement privilégié par l'Etat grâce à l'impôt. Apparaît ainsi le deuxième pôle de la flexicurité : un système beveridgien de couverture du risque chômage, généreux car à l'époque les dividendes de la croissance et la faiblesse du chômage rendent possible un taux de remplacement élevé. Après les deux chocs pétroliers, apparaissent les premières mesures en vue de favoriser le retour à l'emploi, même si elles s'accompagnent de dispositifs plus malthusiens (retraites

anticipées). Il faut attendre le plan de réformes de 1993 pour que se constitue le troisième pôle de la flexicurité, à savoir le subtil système d'incitations et de contraintes associé aux politiques actives d'emploi. Si le modèle danois a des similitudes avec le modèle français, il s'en écarte cependant sur certains points. Les politiques d'emploi sur trois décennies, ont expérimenté un large spectre de mesures dont certaines étaient loin d'anticiper le modèle de flexicurité. En 1978, les autorités procéderont à un soutien temporaire à l'emploi en créant la possibilité de retraites anticipées. En 1979, le parlement a fixé des normes d'augmentation des salaires (alors qu'en 1982, la loi abolira l'indexation automatique des salaires). En 1987, les partenaires danois s'accorderont sur une réduction de la durée du travail qui ne sera pas remise en cause par la suite. On est ainsi frappé par la similarité de réaction avec la trajectoire française. Il existe cependant une différence majeure entre les deux pays : le principe du droit à gérer est maintenu fermement au Danemark, alors que la réaction française est de renforcer la protection des postes de travail, car la stabilité de l'emploi est devenue implicitement la norme, sous l'effet du développement des marchés internes des grandes entreprises. Par opposition au Danemark, compte tenu de la vigueur des flux de main d'œuvre entre PME et de l'ouverture plus marquée à la concurrence internationale, la politique s'oriente vers l'acceptation, voire l'encouragement de la mobilité, quitte à l'encadrer par des mesures de sécurisation du revenu et l'organisation des trajectoires individuelles de retour à l'emploi.

Par ailleurs, il convient de souligner que la prolongation d'un tel modèle risque de buter sur un certain nombre de caractéristiques moins favorables (OCDE [2005]). Si le niveau de vie est élevé, la croissance de la productivité n'est pas exceptionnelle (le système d'innovation danois a moins de répercussions que les autres sur les rendements d'échelle et la recherche d'innovations radicales). En outre, le Danemark dépense beaucoup pour son éducation et pourtant le résultat des tests internationaux montre que le niveau de compétences est très moyen. Or ce peut être une lacune importante pour la poursuite d'une innovation liée à un processus permanent d'apprentissage. Troisième faiblesse, le nombre réduit d'heures travaillées et l'ampleur du pool de main d'œuvre retirée du marché du travail peuvent hypothéquer la viabilité du régime fiscal (dès lors que l'Etat providence aurait recours à de nouveaux besoins). Enfin, se pose le problème de l'intégration des immigrants qui, en moyenne, continuent à avoir un taux d'activité bien inférieur à celui des résidents de longue date). En 2005, la commission chargée de proposer des réformes de la couverture sociale a rendu son rapport. Parmi les 43 propositions, les plus importantes visent à enrayer la chute de la population active de 400 000 personnes à l'horizon 2040. Il est proposé de reculer l'âge de la retraite, de renforcer les droits et les devoirs des immigrants et des chômeurs, de réduire la durée maximale des allocations chômage, de supprimer le taux intermédiaire de l'impôt sur le revenu...

3/ Quels enseignements

Le modèle danois permet d'envisager les politiques de lutte contre le chômage sous un jour nouveau. Il tend à souligner que le déclin de l'Europe - « ce que l'on a coutume d'appeler le vieux continent » - n'est pas une fatalité. En 1993, le Danemark souffrait de la plupart des maux qui affectent aujourd'hui la France et l'Allemagne. La stabilité macroéconomique et les réformes institutionnelles ont permis d'enrayer l'évolution défavorable de l'emploi. A une époque où les européens doutent de la viabilité d'un modèle social, il est rassurant de montrer que le Danemark a mis en place un modèle fondé sur une haute productivité, des salaires élevés et une couverture sociale étendue. Ce modèle est fondé sur la recherche permanente d'un compromis difficile ; le besoin de flexibilité émanant des entreprises et ce souci de sécurité demandée par les salariés. La flexicurité est une alternative à un modèle qui rechercherait la flexibilité sous toutes ses formes. Le succès danois ne repose pas sur une seule mesure, il est le résultat d'une recherche constante de « *la synchronisation entre l'évolution du droit du travail, la couverture sociale et les interventions publiques en matière d'emploi* » (2006, p. 49). Ce sont ces institutions qui expliquent l'efficacité de l'allocation de la main d'œuvre, la faible segmentation du marché du travail, à l'exclusion notable de la main d'œuvre immigrée en provenance des pays du tiers monde. La flexicurité s'insère dans un régime macroéconomique qui rend cohérent un système fiscal fondé sur l'impôt direct, un système d'innovation basé sur un processus permanent d'apprentissage et une politique économique anticipatrice et stable dans le temps, dans le cadre d'une acceptation par l'ensemble des acteurs des règles de la concurrence internationale.

Il convient cependant de souligner que les principes du modèle danois s'inscrivent dans une tradition séculaire de recherche d'un compromis entre des intérêts différents et contradictoires (ceux des entreprises et des salariés). Le Danemark est un pays dans lequel des compromis se négocient en permanence. Ainsi, contrairement aux Pays-bas et à l'Irlande, les pactes sociaux ne sont pas nécessaires. Le fait que le pouvoir soit clairement partagé entre le gouvernement et les partenaires sociaux n'est pas sans influence sur la gestion attendue de la flexicurité et les actions du gouvernement. Enfin les particularités du système éducatif (tradition séculaire) et du système productif (dynamisme des PME) sont deux composantes essentielles dans l'acceptabilité de la mobilité des salariés. Pour toutes ces raisons, il est difficile d'importer l'ensemble de ces caractéristiques dans une trajectoire nationale. L'histoire des modèles (successivement rhénan, japonais, américain...) suggère que la copie conforme d'une quelconque architecture institutionnelle est hors de portée. On peut en revanche « *rechercher les équivalents fonctionnels de ce qui fait le succès de ce modèle et réformer en conséquence les institutions et formes d'organisations existantes pour faire émerger les enchaînements vertueux correspondants* » (2006, p. 51). Aujourd'hui les comparaisons internationales tendent à montrer la variété des formes de la flexicurité. Au Japon, c'est la permanence de la relation d'emploi qui est le compromis de base à partir duquel il est possible d'ajuster les horaires, le salaire, la mobilité des salariés d'un poste de travail à l'autre. Aux Usa, la politique économique vise un compromis équilibré entre stabilité monétaire et croissance, la proximité du plein emploi fait ainsi accepter aux salariés une forte mobilité. En France, c'était la stabilité de l'emploi et l'idéal de carrière salariale dans les marchés internes du travail qui constituaient le compromis fondateur, fortement institutionnalisé par le droit et les interventions publiques. Cette configuration a montré ses limites durant ces deux dernières décennies.