

collection du
CEPREMAP
CENTRE POUR LA RECHERCHE ECONOMIQUE ET SES APPLICATIONS

LA FLEXICURITÉ DANOISE QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?

ROBERT BOYER

ÉDITIONS  RUE D'ULM

EN BREF

Alors que dans nombre de pays européens une fraction notable de la population continue à souffrir d'un chômage élevé et de longue durée, un pays, en l'espace de quelques années, est parvenu à réduire de moitié son taux de chômage. Ce pays, le Danemark, a depuis lors retenu l'attention des chercheurs comme des responsables politiques, au point de constituer un « modèle » original combinant flexibilité pour les entreprises et sécurité pour les salariés. Robert Boyer explore ici les raisons de ce succès, en montre l'origine historique et en tire quelques enseignements prudents concernant l'applicabilité du « modèle danois » en dehors de ses frontières, et tout particulièrement en France.

Les explications abondent. Pour les macroéconomistes, c'est la qualité de la gestion des finances publiques qui fait entrer le Danemark dans un cercle vertueux, que prolongerait l'autonomie maintenue de la politique monétaire. Pour les spécialistes du marché du travail, l'essentiel du succès tient à la liberté d'embauche et de licenciement qui rapproche beaucoup ce pays du *workfare* anglo-saxon. Les experts de la couverture sociale soulignent combien la redistribution par la fiscalité permet de concilier équité et efficacité économique. D'autres encore soulignent le rôle de la culture et d'une vision communautariste dans la viabilité d'un aussi généreux État-providence. Pour leur part les spécialistes du changement technique soulignent combien l'organisation de l'école et de l'entreprise est favorable à un dynamisme schumpétérien impulsé par des PME. À des degrés divers et à des époques différentes, chacune de ces interprétations saisit une part des mécanismes à l'œuvre.

En fait, la flexicurité organise la complémentarité de trois dispositifs, habituellement faiblement coordonnés : le droit du travail, le régime d'indemnisation du chômage et la politique d'emploi. En effet, la générosité

des indemnités de chômage autorise un fort relâchement des contraintes pesant sur la gestion par les firmes de l'emploi, mais ces deux dispositifs ne sont rendus cohérents qu'avec le complément d'une politique active d'emploi qui régit et contrôle la disponibilité des chômeurs tout en favorisant leur requalification professionnelle. Les aspects d'incitation et de contrôle, de vérification de la disponibilité des chômeurs et la formation se conjuguent pour expliquer l'impact positif de cette troisième composante, la plus originale, de la flexicurité, au-delà même des valeurs civiques ou communautaires qui sont le ciment de la société danoise. De plus, la claire division des rôles entre les partenaires sociaux et l'État et la qualité des négociations collectives expliquent que la générosité de l'indemnisation du chômage et l'ampleur de la syndicalisation ne se convertissent pas en rigidité salariale et perte de compétitivité.

Dans un second temps, cette étude questionne la notion même de modèle. En effet, lorsque l'on reparaît la trajectoire danoise depuis les années soixante-dix, il est frappant de constater que, jusqu'en 1993, ce pays souffre des mêmes déséquilibres et maux que les autres pays européens. C'est d'abord une réduction drastique du déficit public qui relance la croissance, aux antipodes de ce qu'enseigne la théorie keynésienne. Ensuite et surtout, on est frappé par le caractère incertain des mesures visant à lutter contre le sous-emploi : recours aux préretraites jusqu'en 1998, tentatives récurrentes de réduire à la marge la générosité de la couverture sociale, prépondérance des politiques d'emploi passives, et non pas actives, jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. Si l'on devait arrêter en 1993 le cours de l'histoire, en matière de stratégie d'emploi la France et le Danemark seraient finalement très proches. Depuis une décennie les trajectoires se sont séparées car les stratégies des partenaires sociaux et des gouvernements ont été différentes. Au Danemark, la centralisation des négociations collectives clés – accompagnée

d'une décentralisation de leur mise en œuvre – et une claire division des rôles par rapport à l'intervention du législateur et de l'État, ouvrent un champ de recomposition aux relations de travail, sachant que la défense de la sécurité des travailleurs est le compromis fondateur à partir duquel peuvent se développer les différentes formes de flexibilité permettant de répondre tant aux aléas de l'économie internationale qu'aux exigences et opportunités qu'offrent les nouvelles technologies et formes d'organisation des entreprises. Voilà pourquoi, au-delà de ressemblances certaines, la flexicurité danoise n'est pas une variante mineure du workfare anglo-saxon.

Surgit un paradoxe : au moment même où le Danemark remplace dans les esprits les modèles précédents – successivement suédois, rhénan, japonais, américain – apparaissent certaines faiblesses de la configuration danoise actuelle et la nécessité d'ambitieuses réformes pour répondre au vieillissement, améliorer l'intégration des travailleurs immigrés ou encore accroître l'efficacité d'un système éducatif fort coûteux mais pas totalement satisfaisant. De plus, des retouches sont en permanence apportées à la politique d'emploi et un réglage fin de la fiscalité se révèle de plus en plus difficile car il n'est pas aisé de concilier l'ampleur des prélèvements obligatoires assurant la solidarité en réponse à de nouveaux besoins et la préservation des incitations à l'activité et à l'innovation. Vue du Danemark, la situation interne du pays est beaucoup moins sereine que contemplée de France ou d'Allemagne, où la permanence du chômage et les phénomènes d'exclusion font apparaître le Danemark comme un eldorado.

Néanmoins, l'expérience danoise peut éclairer la situation française car elle incite à surmonter la nostalgie d'une protection des marchés internes du travail, au profit de la recherche d'un équivalent fonctionnel du modèle danois, compatible avec le style des relations professionnelles et des interventions publiques propres à ce pays. On songe à la négociation d'un nouveau compromis

qui garantirait une sécurisation des parcours professionnels grâce à un redéploiement des interventions publiques et à une nouvelle délimitation des responsabilités respectives de l'État et des partenaires sociaux. Ce pourrait être une flexicurité à la française.

Robert Boyer est directeur de recherche au CNRS, directeur d'étude à l'EHESS, membre de Paris-Jourdan Sciences économiques et du CEPREMAP.

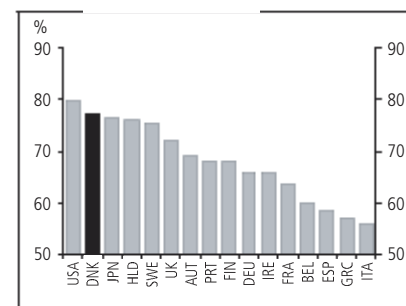
« Le mauvais fonctionnement du marché du travail est à la base des déséquilibres économiques du Danemark. »

OCDE, 1990

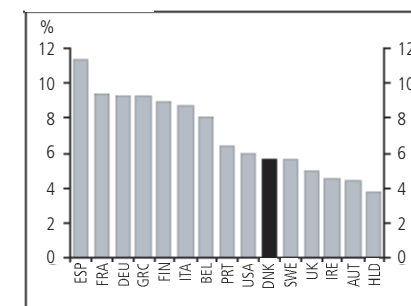
« Nous devons ajuster en permanence notre modèle. »

Claus Hjort Frederiksen,
ministre danois de l'Emploi, 16 juin 2005

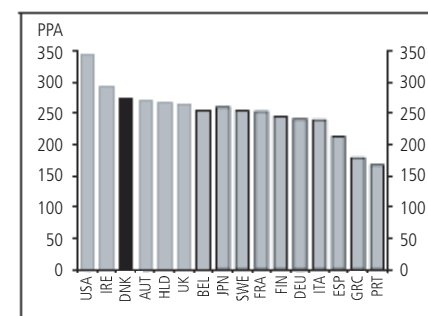
a. Taux d'emploi de la population (15-66 ans)



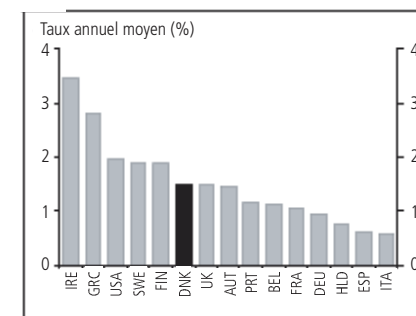
b. Taux de chômage harmonisé



c. PIB par tête



d. Taux de croissance de la productivité par employé (1995-2003)



Introduction : une configuration paradoxale en quête d'interprétations

Il est un pays, largement ouvert à la concurrence internationale, dont la fiscalité et les cotisations sociales absorbent près de la moitié du PIB et qui indemnise à 90 % et jusqu'à 4 ans ses chômeurs les plus défavorisés. Le taux de syndicalisation approche les 80 %, l'emploi public représente près du tiers de l'emploi total et le pays n'est pas spécialisé dans les hautes technologies. L'économiste aurait tendance à en conclure qu'il doit rencontrer des difficultés majeures qui appellent des réformes radicales. Or, le taux d'emploi y est l'un des plus élevés au monde, le chômage largement inférieur à la moyenne européenne, le niveau de vie approche celui des États-Unis et progresse au même rythme que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Ce pays, c'est le Danemark, et l'on comprend qu'il ait retenu l'attention des analystes comme des décideurs politiques (fig. 1).

Figure 1 – La position du Danemark en comparaison internationale 2003.

(Source : Gaard Soren, Kieler Mads, « Two decades of structural reform in Denmark : a review », ministère des Finances danois, 2004.)

La présente étude entend explorer les mécanismes centraux qui se conjuguent pour expliquer le succès danois. Elle en montre l'origine historique, puis se propose de tirer quelques prudents enseignements concernant l'applicabilité de ce « modèle danois » au reste de l'Europe et plus particulièrement en France.

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

La référence même, en termes de « modèle », suppose 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. C'est précisément l'intérêt de l'hypothèse de *complémentarité institutionnelle* que d'éclairer cette question. Initialement conçue pour rendre compte des différences entre les capitalismes japonais et américain¹, elle a ensuite été mobilisée pour cerner la résilience du capitalisme rhénan² face au processus de mondialisation, actualisant une intuition avancée dès le début des années quatre-vingt-dix³. Diverses méthodes sont en effet disponibles pour examiner dans quelle mesure des institutions encadrant le marché du travail, les relations professionnelles, la couverture sociale, le système d'innovation, le régime financier ou encore la nature des interventions publiques peuvent se combiner en un petit nombre de configurations viables⁴.

LE NOYAU DUR DE LA FLEXICURITÉ

La déstabilisation des relations professionnelles en Europe tient très largement à la crise du régime économique de l'après-guerre, puis au

1. Masahiko Aoki, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2001.

2. Peter Hall, David Soskice (éd.), *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

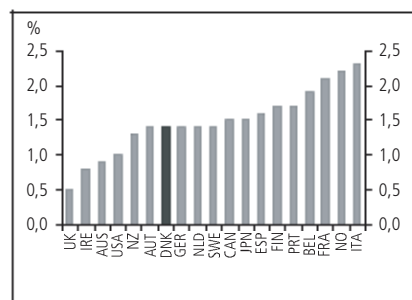
3. Albert Michel, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Le Seuil, 1991.

4. Bruno Amable, Rémi Barré, Robert Boyer, *Les Systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, Paris, OST/Economica, 1997 ; Bruno Amable, *Les Cinq Capitalismes : diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, Le Seuil, 2005.

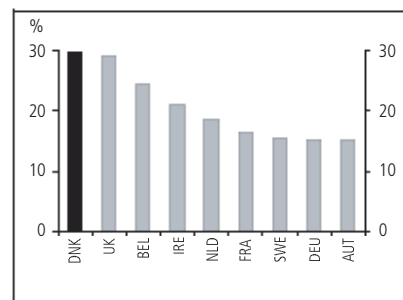
processus de libéralisation associée à la construction du marché unique ainsi qu'à la transformation des règles régissant la concurrence internationale. À cet égard, le Danemark se situe à proximité des économies anglo-saxonnes concernant le faible degré de réglementation du marché des produits (fig. 2a). Dès lors doit prévaloir une forme ou une autre d'adaptation du travail et de l'emploi, car plusieurs options sont *a priori* possibles. Les entreprises peuvent 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*. Une alternative consiste à utiliser la durée du travail comme variable d'ajustement. Une troisième solution vise à répercuter directement dans la formation des salaires l'évolution de la compétitivité des firmes nationales, ce qui définit la *flexibilité salariale*. Dans la mesure où le changement technique affecte la nature du travail et les qualifications qu'il requiert, la capacité d'adaptation des compétences des salariés définit une quatrième forme, la *flexibilité fonctionnelle*. Enfin, l'adaptabilité de la couverture sociale aux transformations technologiques et économiques constitue une cinquième composante d'une politique de flexibilisation, lorsque, par exemple, on institue des exemptions de cotisations sociales afin de faciliter l'embauche des moins qualifiés ou des chômeurs de longue durée. En fonction de l'histoire des relations professionnelles et des stratégies adoptées par les gouvernements successifs, les pays de l'OCDE ont exploré une large palette de formes de flexibilisation¹.

1. La conclusion aborde brièvement la variété des compromis institutionnalisés qui sont à l'origine de ces trajectoires.

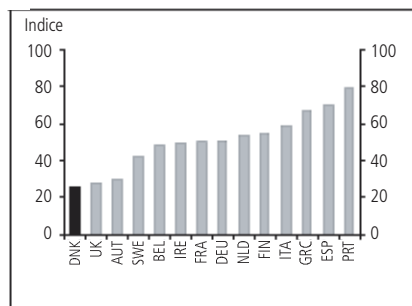
a. Degré de réglementation du marché de produits (1998)



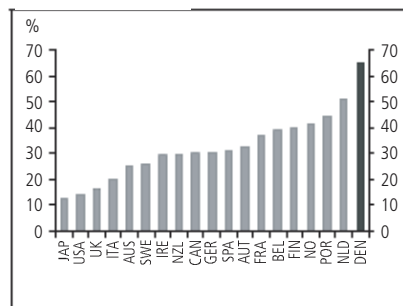
c. Taux de rotation de la main-d'œuvre (2003)



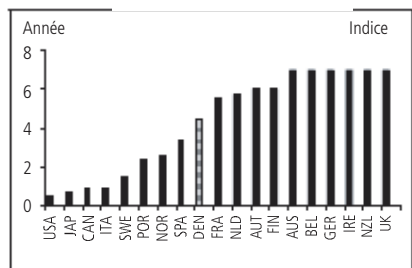
d. Degré de protection légal de l'emploi (1998)



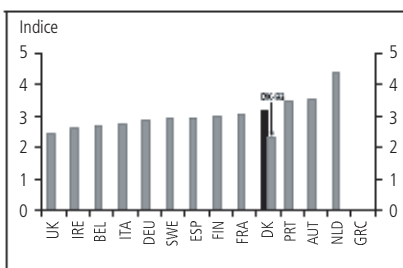
e. Taux de remplacement brut, moyenne sur 5 ans (1999)



f. Durée maximum des indemnités de chômage (assurance + assistance) (1999)



g. Sévérité des conditions de disponibilité des chômeurs (2004)*



* Les données comparatives proviennent de l'OCDE, l'évaluation complémentaire pour le Danemark résulte d'une enquête spécifique menée par le ministère des Finances danois en 2004.

Figure 2 – Six caractéristiques de la flexicurité danoise.

(Source: Gaard Soren, Kieler Mads, « Two decades of structural reform in Denmark : a review », ministère des Finances danois, 2004.)

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. En effet, parmi les pays européens, le Danemark se distingue par le plus haut taux de mobilité de la main-d'œuvre, puisque chaque année près de 30 % de la population employée change d'emploi (fig. 2b), et 25 % de cette population passe par une période, en général, courte, de chômage de sorte que le taux de 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 (fig. 2c)¹. Le fait que le tissu productif est composé à titre principal par des PME explique aussi cette mobilité de la main-d'œuvre.

Comment faire accepter aux intéressés cette réallocation permanente et l'incertitude qui lui est associée ? La *générosité de l'indemnisation*² (fig. 2d) du chômage remplit cette fonction car elle assure que l'état de chômeur ne correspond pas à une paupérisation et lève une partie de l'incertitude, celle qui a trait au revenu.

1. Force est de souligner qu'il n'est pas aisé de construire un tel indicateur qui pose de redoutables problèmes méthodologiques. Il semble néanmoins que les approches plus qualitatives confirment la flexibilité notable que permettent, au Danemark, le droit du travail et les conventions collectives.

2. Après prise en compte de la fiscalité, fortement progressive, les taux de remplacement nets sont significativement inférieurs dès que le revenu excède le revenu moyen, voir le tableau 2, p. 27.

C'est la première complémentarité qui lie déréglementation de l'emploi et organisation de la couverture sociale. En opposition avec ce que l'on observe aux États-Unis, la durée maximum de l'indemnisation de chômage peut atteindre 4 ans (fig. 2e). Mais les théories du marché du travail pointent la limite d'une telle générosité. D'une part, elle risque d'induire un comportement opportuniste de la part des chômeurs qui auront tendance à reporter dans le temps la recherche et l'acceptation d'un nouvel emploi, d'où un taux de chômage plus élevé qu'en l'absence d'une allocation de chômage. D'autre part, les chômeurs seront, *a priori*, plus exigeants en matière de salaire, car ils disposent d'un revenu de réservation indexé sur leur salaire passé.

C'est la fonction de *la sévérité du contrôle* de la disponibilité des chercheurs d'emploi que de limiter un allongement « indu » de la période de chômage (fig. 2f). De plus, après une période initiale qui a été réduite de quatre à une année, 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 revenu¹. Ainsi, cette composante de la politique active d'emploi contribue à la fluidité du flux de séparations et d'embauches. C'est en définitive *la conjonction* de ces trois dispositifs qui assure la viabilité de la configuration danoise qui codifie en fait un compromis entre entreprises et salariés : les premières obtiennent le droit de gérer l'emploi en fonction de leurs objectifs et leurs contraintes en contrepartie d'une garantie de revenu pour les salariés. Comme

1. L'Observatoire européen de l'emploi a élaboré un « Rapport d'information de base, Danemark 2004 » récapitulant le détail de la législation.

les caisses régionales d'assurance chômage sont certes gérées par les syndicalistes et l'organisation patronale, mais que leurs ressources sont principalement issues du budget public, cet échange n'est validé qu'à travers l'intervention de l'État.

On peut parler de *complémentarité institutionnelle*, puisque 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'État. Les bénéfices de cette configuration – plus grande réactivité et croissance de la productivité – sont ensuite partagés entre ces mêmes acteurs, selon leurs propres objectifs : la survie et la profitabilité des firmes grâce à la compétitivité, la sécurité du revenu pour les salariés, la capacité de prélèvements obligatoires pour l'État (fig. 3).

On peut rajouter que cette configuration trouve vraisemblablement une de ses origines dans le civisme exemplaire des Danois¹ qui les conduit à ne pas exploiter outrancièrement les facilités qu'offre la générosité des indemnités de chômage. Ce n'est cependant pas le facteur déterminant car le système d'incitations semble suffisant, en théorie comme en pratique, pour induire le cercle vertueux de la *flexicurité*.

1. Comme le proposent Yann Algan et Pierre Cahuc, *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries can Implement the Danish Flexicurity Model ?*, Document Cepremap n° 0517, 2005. <http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb0517.pdf>.

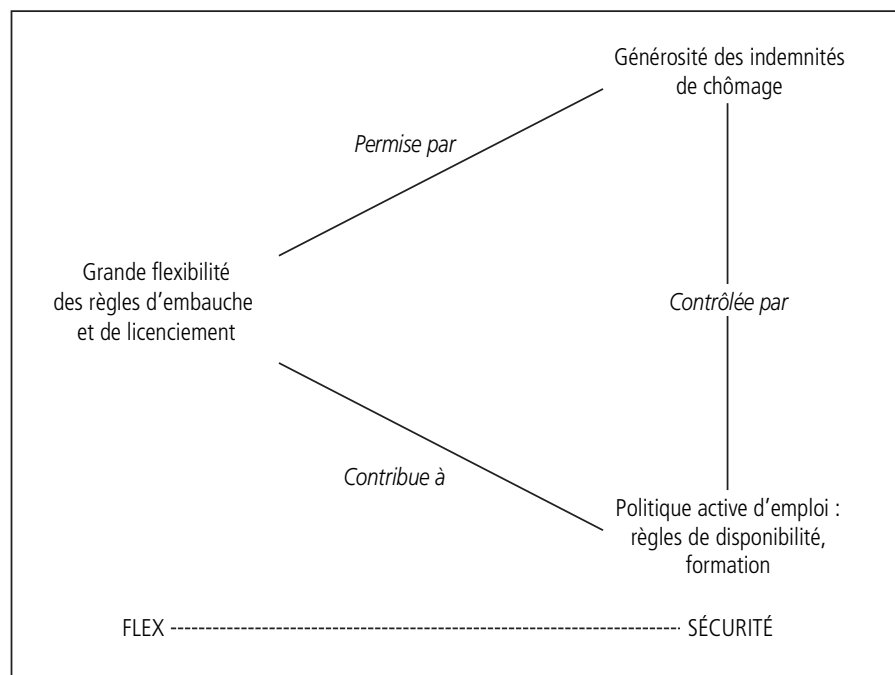


Figure 3 – Le cœur du modèle danois : la complémentarité entre trois institutions.

LA POLITIQUE ACTIVE DE L'EMPLOI : SPÉCIFICITÉ DANOISE

C'est en effet l'un des objectifs de cette troisième composante de la *flexicurité* que de contrebalancer l'effet de la générosité des indemnités de chômage sur le possible allongement de la durée de la recherche d'emploi et le risque d'une rigidification de la formation des salaires. Or le détail des règles en vigueur et des modalités d'organisation des parcours des chômeurs importe, comme le montrent les recherches économétriques.

Tout d'abord, le taux de remplacement brut de 90 % du revenu d'activité ne concerne que les titulaires d'un revenu inférieur aux deux tiers du salaire moyen. L'un des traits importants du système danois est d'impliquer une dégressivité de ce taux en fonction du salaire. Le Danemark partage ce même profil avec la Suède, la Norvège et l'Allemagne, mais il est beaucoup plus marqué dans ce pays. En effet, *les effets redistributifs* du système danois sont marqués : les titulaires d'un bas revenu bénéficient d'un taux de remplacement net élevé et il n'est que modestement décroissant avec la durée de la période de chômage (tableau 1). Au niveau du salaire moyen, le taux de remplacement est inférieur mais encore substantiel, mais il demeure sensiblement constant au cours du temps, ce qui rapproche le cas danois du système allemand. Dans l'un et l'autre pays, le but est d'éviter la paupérisation des chômeurs, y compris de longue durée. En d'autres termes, dans l'organisation de l'indemnisation du chômage, l'impératif de justice sociale prime sur celui d'incitation. C'est donc la fonction des politiques actives d'emploi que de réintroduire une autre forme d'incitation à la reprise de l'emploi.

C'est seulement à partir de 1994 qu'une *politique active d'emploi* est introduite. 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, en 2006, d'une durée d'une année, l'initiative de recherche d'emploi appartient essentiellement aux chômeurs en relation avec les agences locales d'emploi et leur participation aux programmes de formation est faible. À partir de 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

Tableau 1 – De notables effets redistributifs de l'indemnisation du chômage au Danemark.

Taux de remplacement net (en %) pour un célibataire en 2002	Danemark	Suède	Royaume-Uni	France	Allemagne
Revenu égal à deux tiers du salaire moyen					
1 ^{er} mois	84	82	63	80	63
60 ^e mois	69	67	54	62	72
Revenu moyen					
1 ^{er} mois	59	81	45	71	61
60 ^e mois*	58	17	34	62	57

* Lorsque l'on tient compte aussi de l'aide sociale, les écarts sont beaucoup moins marqués : le taux de remplacement net est de 69 pour le Danemark, 67 pour la Suède, 54 pour le Royaume-Uni, 62 pour la France et 72 pour l'Allemagne.

(Source : OCDE, 2004, *Prestations et salaires*, www.oecd.org/els/social/)

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 en cours. 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. L'autorité nationale du marché du travail danoise distingue quatre grands types de programmes :

- accès à des *emplois subventionnés dans le secteur privé* d'une durée de 6 à 9 mois pour lesquels l'employeur reçoit une aide publique correspondant à la moitié du salaire minimum ;

- accès à des *emplois dans le secteur public*, d'une durée limitée à 6-12 mois ;
- programme de *formation* ou d'acquisition de l'éducation de base d'une durée de quelques mois ;
- enfin, divers *programmes d'aide aux chômeurs* dans la recherche d'un emploi, l'évaluation des compétences, la mise en confiance des chômeurs.

Compte tenu de la relative sophistication de cette organisation, il n'est pas aisé de procéder à l'évaluation de la politique active d'emploi danoise.

Il apparaît d'abord qu'avant la réforme décidée en 1993, le système d'indemnisation du chômage a effectivement accru le salaire de réservation donc pénalisé l'emploi, mais ensuite le durcissement des conditions d'éligibilité a corrigé cet effet et les programmes ont effectivement favorisé l'emploi¹. Il apparaît que la probabilité d'embauche d'un chômeur est la plus élevée pour les hommes entre 26 et 50 ans et qu'elle est fortement procyclique, ce qui introduit une complémentarité forte entre politique économique et politique d'emploi.

En fait, le profil temporel des mesures d'activation introduit trois effets distincts qu'il importe de composer pour en évaluer l'impact global². Traditionnellement les évaluations ne retenaient que deux effets :

1. Niels Westergaard-Nielsen, « Danish labor market policy : is it worth it ? », Department of Economics, Aarhus School of Business, novembre 2001.

2. Michael Rosholm, Michel Svarer, « Estimating the threat effect of active labour market programmes », Department of Economics, université d'Aarhus, WP 2004-06, 2004.

- pendant le programme, les individus ont de moindres possibilités de rechercher et d'obtenir un emploi, selon un effet dit de blocage (*lock in*) ;
- après le programme, ils sont censés bénéficier de *compétences* accrues et donc améliorer leurs chances d'accès à l'emploi.

Plus récemment, nombre de recherches ont fait apparaître l'importance d'un troisième effet : comme la participation au programme de formation peut apparaître peu attractive à certains chômeurs, ils vont être incités à trouver plus vite un emploi avant d'être enrôlés dans une formation obligatoire. C'est l'effet de *dissuasion*, que l'on peut détecter empiriquement par une augmentation de la fréquence d'obtention d'un emploi à l'approche de la période d'une année de chômage. L'évaluation s'en trouve affectée car elle réintroduit un bénéfice supplémentaire associé à la politique active d'emploi (fig. 4).

La confrontation de ce modèle avec les données danoises de 1998 à 2002, collectées à partir de registres administratifs, confirme que l'effet de dissuasion réduit d'environ 3 semaines la durée du chômage. Ainsi, paradoxalement, le programme de formation bénéficie même à ceux qui n'y participent pas ! Au demeurant ces gains sont différenciés selon la nature du programme : seules les subventions à l'emploi privé semblent réduire légèrement la durée du chômage, une fois exclu l'effet de dissuasion, mais l'effet global est à peine significatif. Cette importance de l'effet de dissuasion est confirmée lorsque l'on étudie la réaction des individus au changement de législation intervenu en 1994 : il a accru de 145 % la probabilité de retour à l'emploi¹.

1. Lars Pico Geerdsen, « Is there a threat effect of labour market programme? A study of ALMP in the Danish UI system », Danish National Institute of Social Research, avril 2005.

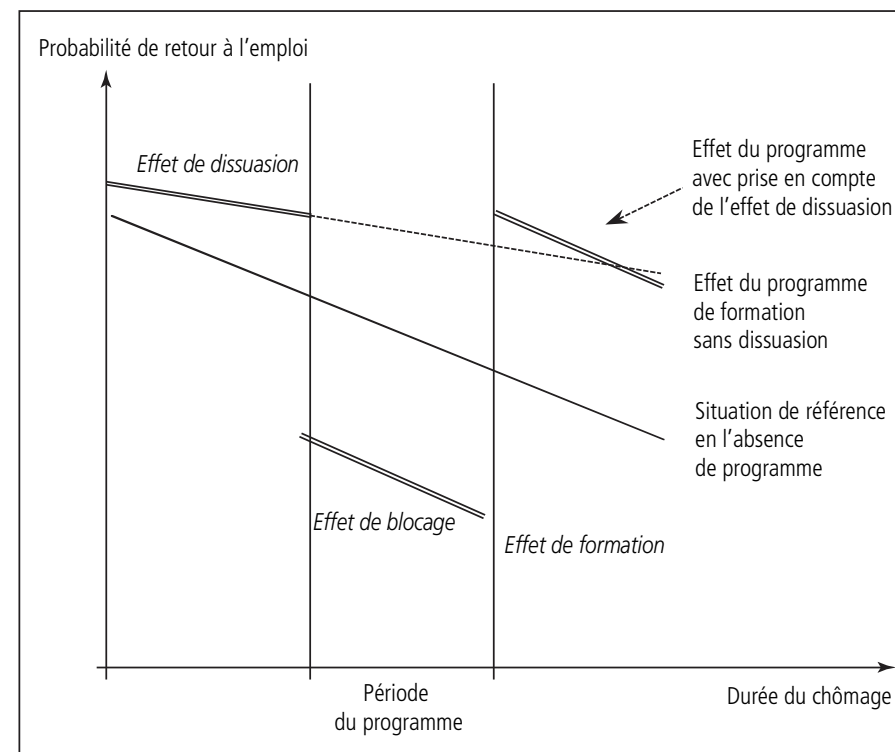


Figure 4 – Les trois effets de la politique active d'emploi.

(Source : Roshol, Svarer, 2004, p. 4.)

Il semblerait que cet effet soit aussi fort que celui que suscitent les systèmes dans lesquels la durée d'indemnisation est réduite, comme aux États-Unis, mais l'avantage du système danois est de ne pas réduire le revenu, donc le bien-être, des individus qui ne parviennent pas à trouver d'emploi. Cependant, les raisons de cette conciliation de l'efficacité économique avec un principe de solidarité sociale ne sont pas nécessairement celles qui étaient mises en avant lors du

lancement des politiques actives d'emploi, car elles se fondaient sur l'effet de formation.

Les recherches soulignent aussi que le détail des programmes d'activation importe et que les bénéfices d'une même politique maintenue dans le temps peuvent s'éroder¹. Si l'on convient de mesurer l'impact des programmes par l'intermédiaire de leur effet sur le chômage et le flux de revenu, il ressort que, sur la période 1995-2000, ce sont les emplois privés subventionnés qui ont le plus grand effet par comparaison avec les emplois temporaires du secteur public et la formation hors de l'emploi, ce. En revanche, si l'on suit les chômeurs depuis 1998, seul l'emploi privé semble livrer un bilan positif, ce qui peut tenir à divers facteurs : moindre employabilité des chômeurs de 1998, effet du cycle économique, ou encore plus grande précocité de l'inclusion dans des programmes d'activation. Le *réglage fin du modèle danois* importe et c'est loin d'être une configuration complètement stabilisée, point que les observateurs étrangers tendent à sous-estimer.

TROIS PRÉCAUTIONS DANS L'ANALYSE DU MODÈLE DANOIS

De cette revue des évaluations de l'impact des politiques actives d'emploi, il apparaît que ce modèle est moins simple que ne le laissent penser les présentations pédagogiques.

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, ce

1. Jvend Jespersen, Jacob Munch, Lars Skipper, « Costs and benefits of Danish active labour market programs », Working Paper n° 1, Danish Economic Council, 2004.

que confirment des travaux économétriques¹. Un certain nombre d'autres indices tend à relativiser l'ampleur du phénomène. En premier lieu la stabilité de ces valeurs au cours du temps – elles se transmettent même de génération en génération – ne rend pas compte du profil temporel du chômage qui est tendanciellement croissant de 1973 à 1993, décroissant ensuite, puis stationnaire (fig. 6c). En second lieu, il est possible d'interpréter ce civisme comme l'acceptation d'une logique en terme de droits et devoirs et d'un principe de responsabilité, que les autorités en charge de gérer l'emploi peuvent rendre effective grâce à un contrat liant le chômeur, au demeurant assorti de contrôles qui, même peu fréquents², ont un rôle d'incitation/contrainte significatif. En outre, l'adhésion quasi unanime à des valeurs civiques n'interdit pas complètement des comportements plus opportunistes puisque le travail au noir est loin d'être inconnu au Danemark et que, par ailleurs, un nombre significatif de chômeurs déclare travailler dans l'économie souterraine³. Pour autant, on ne peut exclure que les valeurs forgées dans l'histoire soient le catalyseur grâce auquel ont pu

1. Voir Yvan Algan et Pierre Cahuc, *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institution...*, *op. cit.*

2. Ainsi, les sanctions par le service public d'emploi sont rares : entre 500 et 1 500 par an pour une population de 200 000 personnes transitant par ce service, comme le souligne Jean-Claude Barbier, « Learning from Danemark ? » *EPC WP*, n° 20, 2005.

3. Selon le *Rapport fra Udvalget om Personbeskatning*, Del II, Copenhague, 1992, le travail au noir aurait représenté 4,5 % du PIB en 1991. Près de 11 % de toutes les personnes âgées de 20 à 69 ans affirment avoir travaillé au noir en 1992, et 17 % des chômeurs déclarent travailler dans l'économie souterraine (*Études économiques de l'OCDE, Danemark*, note 17, 1992-1993). Réalistes, les autorités ont, depuis lors, permis aux chômeurs d'avoir un emploi, sous certaines conditions.

émerger nombre d'institutions et, récemment, la modalité originale de la flexibilité.

Tableau 2 – L'importance croissante de la part active des dépenses publiques pour l'emploi.

En % du PIB	Danemark		Suède		Royaume-Uni		France		Allemagne	
	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002
Administration des services de l'emploi	0,09	0,12	0,21	0,37	0,18	0,17	0,12	0,18	0,20	0,23
Formation	0,27	0,86	0,53	0,29	0,20	0,02	0,33	0,23	0,34	0,32
Mesures en faveur des jeunes	0,25	0,10	0,07	0,02	0,17	0,13	0,20	0,40	0,03	0,10
Mesures en faveur des handicapés	0,20	0,34	0,74	0,50	0,02	0,02	0,06	0,09	0,21	0,30
Aides à l'embauche	0,29	0,17	0,13	0,21	0,02	0,02	0,09	0,35	0,15	0,22
Total des mesures actives	1,09	1,58	1,68	1,40	0,60	0,37	0,81	1,25	0,93	1,18
Indemnité de chômage	3,09	1,37	0,80	1,04	0,94	0,37	1,29	1,63	0,98	2,00
Préretraites	1,18	1,67	0,08	0,01			0,55	0,17	0,01	0,03
Total des mesures passives	4,26	3,04	0,88	1,05	0,94	0,37	1,84	1,81	0,99	2,13
Total	5,36	4,63	2,57	2,45	1,54	0,75	2,64	3,06	1,92	3,31

(Source : OCDE, *Employment Outlook*, 2005.)

Traditionnellement on attribue le mérite principal des politiques actives à *l'intensité de la formation et de la requalification*. Hypothèse vraisemblable si l'on considère la répartition des dépenses publiques pour l'emploi : c'est au Danemark qu'elles sont particulièrement

élevées et surtout qu'elles ont fortement augmenté de 1990 à 2002, contrairement par exemple à ce qu'on observe en Suède (tableau 2). On ne dispose pas, semble-t-il, d'évaluations permettant de cerner l'impact sur la croissance à long terme de l'ensemble de ces dépenses, mais rien n'interdit de penser qu'elles puissent jouer un rôle significatif¹. Du fait du succès de la réinsertion des chômeurs, la part des dépenses d'indemnisation du chômage a diminué... mais pas celle liée aux pré-retraites. En effet, celles et ceux des travailleurs âgés qui ne peuvent trouver un emploi rémunéré sont pris en charge par la solidarité nationale. Cela signifie qu'étant donnée l'hétérogénéité des talents et des compétences et le haut niveau déjà atteint par le taux d'emploi, on ne saurait attendre une efficacité totale d'une stratégie de mise au travail. Donc les politiques sociales ne peuvent 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 une haute productivité. En un sens, les *politiques de retrait du marché de l'emploi* sont complémentaires des politiques d'activation de l'emploi. Mais, de ce fait, le cercle vertueux danois est loin de déboucher sur un État frugal² !

1. En effet, les évaluations recensées par la précédente section ne concernent qu'une partie de ces dépenses et ne portent que sur un horizon relativement court. En particulier, elles ne capturent pas les externalités propres à l'éducation.

2. Cf. Thomas Bradgaard, Flemming Larsen, Per Kongshoj Madsen « The flexible Danish labour market », CARMA, université d'Aalborg : si en 1960, 200 000 personnes, équivalent temps plein, étaient prises en charge par la couverture sociale, ce chiffre s'élève à 900 000 en 1995 et malgré les efforts d'activation il est encore de 800 000 personnes en 2002.

Troisième précaution, il ne faudrait pas surestimer la cohérence propre au pôle des politiques actives d'emploi au sein du triangle de la *flexicurité*¹. 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. On donne par exemple aux entreprises la possibilité de cerner les potentialités de ceux qu'elles ont embauchés pour une période limitée, à bas coût grâce à la subvention publique. Mais 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 ! D'un point de vue empirique, cet effet apparaît important, or il peut entrer en contradiction avec l'objectif de relèvement des compétences : à l'extrême des programmes repoussoirs seraient l'idéal ! Seraient-ils dans le modèle danois, l'équivalent fonctionnel de la pression qu'exerce dans les systèmes anglo-saxons la faible couverture du risque de chômage ?

NI LE MODÈLE ANGLO-SAXON DE *WORKFARE*,

NI LE MODÈLE CONTINENTAL DE PROTECTION DE L'EMPLOI

C'est une invitation à répondre à une objection fréquente dans les débats politiques sur les stratégies de lutte contre le chômage en Europe : la *flexicurité*, d'abord néerlandaise puis danoise, ne serait

1. Ce point est souligné par Michael Rosholm et Michael Svarer en 2004, mais aussi par de nombreux autres chercheurs danois qui pointent moins la cohérence que les tensions d'un système en constante évolution. Voir Jorgen Gul Andersen, Jacob Pedersen, « Continuity and change in Danish active labour market policy : 1990-2005 », CCWS Aalborg University, Mimeograph, 13-15 janvier 2006.

qu'une variante mineure de la flexibilité typique des économies américaine ou britannique. Or, même si les deux configurations visent à répondre aux mêmes transformations « structurelles », la *flexicurité* donne une réponse significativement différente de celle que met en œuvre la *flex-flexibilité*. On 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 précédemment décrites.

En premier lieu, lorsque l'on rapproche diverses enquêtes sur l'appréciation subjective par les salariés du degré de sécurité de la rigueur de la protection de l'emploi, tel que cerné par l'indicateur OCDE, apparaît une corrélation *négative* et significative. De plus, ce sentiment de sécurité de l'emploi est corrélé *positivement* à l'indicateur OCDE de générosité de l'indemnisation du chômage¹. Ainsi les législations des pays méditerranéens ont la paradoxale conséquence de freiner les ajustements de l'emploi, sans pour autant garantir un fort sentiment de sécurité. À l'opposé, dans les pays, essentiellement anglo-saxons, qui se caractérisent par la plénitude du droit à gérer – c'est-à-dire une grande liberté des firmes dans les embauches et les licenciements – paradoxalement les employés s'y sentent plus en sécurité². Comment

1. Ce résultat est établi à partir de deux enquêtes différentes, celle de l'European Community Household Panel et celle de l'International Social Survey Programme, par Fabien Postel-Vinay et Anne Saint-Martin, « Comment les salariés perçoivent la protection de l'emploi », INRA-Paris-Jourdan. Il converge avec les analyses de l'OCDE, en particulier les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2004.

2. Pour autant qu'il soit fondé de comparer les situations nationales à travers le pourcentage des enquêtés qui se déclarent jouir d'une bonne ou d'une très bonne sécurité d'emploi. Ces résultats sont entachés d'une certaine fragilité.

est assuré ce *sentiment de sécurité* tant au Danemark qu'aux Pays-Bas et en Norvège ? Grâce à la générosité des allocations de chômage, c'est-à-dire une modalité bien différente de celle qui prévaut aux États-Unis, à savoir le maintien d'un taux de chômage modéré, grâce en particulier à un usage adéquat de la politique budgétaire et monétaire. Au-delà de notables spécificités nationales, il se confirme que les allocations de chômage contribuent au sentiment de sécurité. Or, c'est un trait distinctif de la *flexicurité*.

Si, à grands traits, cette dernière configuration assure une efficacité de l'allocation du travail analogue à celle de la flex-flexibilité, l'avantage de la *flexicurité* est de maintenir et promouvoir de *moindres inégalités*, en accord avec la tradition et les attentes de la majorité des citoyens des pays de l'Union européenne¹. Pour la plupart, les indicateurs concernant les inégalités, la pauvreté, les situations financières difficiles, désignent le Danemark comme obtenant les meilleurs résultats (tableau 3). Les indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs de l'emploi et du travail renforcent encore la performance danoise. Les employés danois sont très satisfaits de leur emploi, sont moins soumis au stress, et ils travaillent sensiblement le même nombre d'heures par an que leurs homologues français.

1. La collation des statistiques correspondantes trouve son origine dans le travail de Dominique Velin, « Apprentissage, innovation et performances économiques : une analyse du "miracle" danois », mémoire de DEA, Paris, EHESS, 2005.

Tableau 3 – Le Danemark : de remarquables performances économiques sans inégalités majeures.

	Danemark	Suède	Royaume-Uni	France	Allemagne
Performances macroéconomiques					
1. PIB par habitant (en PPA) (2004) (EU-25 = 100)	122	116	119	110	109
2. Taux de croissance moyenne (1992-2002)	2,3 %	2,6 %	3 %	2 %	2 %
3. Solde public/PIB (2004)	2,3 %	1,6 %	-3,1 %	-3,6 %	-3,7 %
4. Inflation (taux annuel) (2004)	0,9 %	1 %	1,3 %	2,3 %	1,8 %
5. Solde du commerce extérieur/PIB (2003)	4,6 %	6,3 %	-4,3 %	0,1 %	6,8 %
Inégalités					
6. Ratio du revenu des 20 % les plus riches / Revenu des 20 % les plus pauvres (2004)	3,4	nd	4,9	4	3,6
7. Part des salariés en difficulté financière (1994-2000)	8,7 %	nd	12,5 %	15,4 %	5,7 %
8. Part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (1994-2000)	5,6 %	8,3 %	11,7 %	8,6 %	6 %
Travail et emploi					
9. Part des salariés satisfaits ou très satisfaits de leur emploi (2001)	95,2 %	85,2 %	90,2 %	81,2 %	87,6 %
10. Part des salariés trouvant que leur travail est souvent ou toujours stressant (2001)	29 %	40,5 %	42 %	34,9 %	31,2 %
11. Nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par personne (2004)	1454	1357	1669	1441	1443
12. Part de la population à temps partiel dans l'emploi total (2003)	21,3 %	45 %	25,2 %	16,5 %	22,4 %

(Sources : 1, 3, 4, 5 : Eurostat ; 2 : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2005 ; 6 : Commission européenne ; 7, 8 : European Community Household Panel ; 9 : European Working Condition Survey ; 10 : European Quality of Life Survey ; 11 : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* ; 12 : Employment in Europe.)

Ainsi apparaissent tant les traits communs au *workfare* et à la *flexicurité* que leurs différences. L'un et l'autre répondent au changement d'environnement qui implique une adaptation de l'emploi, différente de l'idéal que représentait la construction de marchés internes dans les années soixante et ces deux modèles concentrent leurs efforts sur la mise au travail et la mobilisation des compétences des salariés. Cependant leurs modalités et résultats sont significativement différents.

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 inférieur¹. 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. Dans cette configuration les inégalités salariales sont fonctionnelles puisqu'elles définissent les incitations des salariés à l'acceptation d'un emploi.

1. C'est en particulier le cas aux États-Unis, ce qui explique les difficultés de mise en œuvre de la formation des adultes de faible qualification en dépit même d'expériences novatrices tendant à intégrer au niveau local les services de gestion de l'emploi et ceux de formation. Voir OCDE, « La formation des adultes aux États-Unis », 2004.

La *flexicurité* se propose au contraire 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 tout au moins, il est affranchi de la pression du marché, de sorte que ce sont des procédures d'acceptation des stages et (ou) d'emplois qui remplacent la vertu disciplinaire qu'exerce ailleurs le marché. La générosité des allocations de chômage fait partie intégrante d'une politique générale visant à éviter la formation de trappes à pauvreté. Enfin, grâce à l'école et la formation qui mettent l'accent sur la capacité à résoudre de façon relativement autonome les problèmes que rencontre le salarié dans son activité de production, la *flexicurité* permet l'établissement d'un modèle d'économie apprenante, alors que le *workfare* s'accommode mieux de méthodes tayloriennes – toujours présentes – ou encore de celles associées au modèle de production frugale.

LE RÔLE DE LA FORMATION DES SALAIRES

Est-ce que ce système, qui donne un certain pouvoir de négociation aux salariés, même lorsqu'ils sont chômeurs, n'a pas pour propriété perverse d'induire une rigidité salariale, finalement préjudiciable à l'équilibre macroéconomique ? Une revue de la littérature suggère que ce danger est peu présent dans le cas danois. D'abord pour des raisons théoriques, car le modèle *insider/outsider* ne s'applique pas puisque le marché interne des grandes entreprises est extrêmement limité, que les salariés ne bénéficient pas d'une garantie d'emploi et que par conséquent la durée moyenne d'un salarié dans un emploi

est l'une des plus faibles parmi les pays de l'OCDE. De plus, dans une petite économie ouverte, dans laquelle le secteur exposé occupe une place centrale, les revendications salariales sont contrôlées, à moyen terme tout au moins, par la position concurrentielle de l'économie.

Ensuite, l'organisation même des négociations entre l'association patronale et le syndicat limite la rigidité salariale car, lorsque les négociations sont centralisées, les acteurs sont tenus de prendre en compte les répercussions sur l'emploi des salaires, même si un glissement salarial intervient pour ajuster le résultat de la négociation nationale aux spécificités régionales et si l'on observe une tendance à la décentralisation de la formation des salaires au cours des dernières décennies¹.

Des études économétriques portant sur les pays nordiques montrent que la formation des salaires est finalement similaire au Danemark, en Suède, en Norvège et en Finlande, qu'elle a été relativement stable jusqu'en 1993 et que le taux d'indemnisation, élevé dans ces pays, n'a pas apparemment d'impact sur le salaire. En revanche, les politiques actives d'emploi accroissent la pression salariale mais elles peuvent être favorables à l'offre de travail et à la productivité². Une autre étude portant sur des données individuelles pour l'économie danoise montre la dépendance du salaire masculin, mais non pas féminin, vis-à-vis du volume des créations d'emploi et ce dans les diverses phases

1. Des travaux économétriques suggèrent que les facteurs locaux n'ont pas d'influence claire et significative sur les salaires au niveau régional. Karsten Albaek, Rita Asplund, Erling Barth, Stig Blomskog, Björn Runar Guoúndsson, Vífill Karlsson, Erik Støjer Madsen, « The wage-unemployment relationship in the Nordic countries », Mimeograph Institute of Economics, université de Copenhague, juillet 2000.

2. Ragnar Nymen, Asbjørn Rodseth, « Explaining unemployment : some lessons from Nordic wage formation », *Labour Economics*, 10, 2003, p. 1-29.

du cycle¹. *A priori*, ceci serait l'indice d'un caractère assez concurrentiel de la formation des salaires, dominé par les flux de mobilité, ce qui relativise le rôle des variables plus institutionnelles. Vont dans le même sens les résultats d'une autre étude économétrique qui souligne la faiblesse des effets de marché interne sur la rigidification des salaires : une ancienneté de 5 ans dans le même emploi ne procure que 2,2 % de revenu supplémentaire par rapport à un travailleur mobile, valeur remarquablement faible si on la compare aux rendements estimés pour les autres pays².

Autant d'indices qui, au plan microéconomique, conduisent à relativiser l'ampleur des effets des allocations de chômage sur la formation des salaires. Au plan macroéconomique, une analyse en termes de relations de Phillips (fig. 5) montre la succession de trois grandes périodes dans la formation du salaire nominal : 1956-1973, 1974-1993, 1993-2001. Le plus remarquable est que 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 %. Certes la stabilisation monétaire contribue à ce mouvement, mais nombre d'autres études confirment la baisse du seuil du taux de chômage à partir duquel s'accélère l'inflation. Ainsi le cercle vertueux de la *flexicurité* (voir fig. 3) n'a pas été compromis par une externalité négative provenant d'une rigidification de la formation des salaires.

1. Christian Belzil, « Job creation, destruction, workers reallocation and wages », *Journal of Labor Economics*, vol. 18, n° 2, avril 2000, p. 183-203.

2. Jesper Baggø, « Wage growth and turnover in Denmark », Mimeograph Department of Economics, université d'Aarhus, 2005.

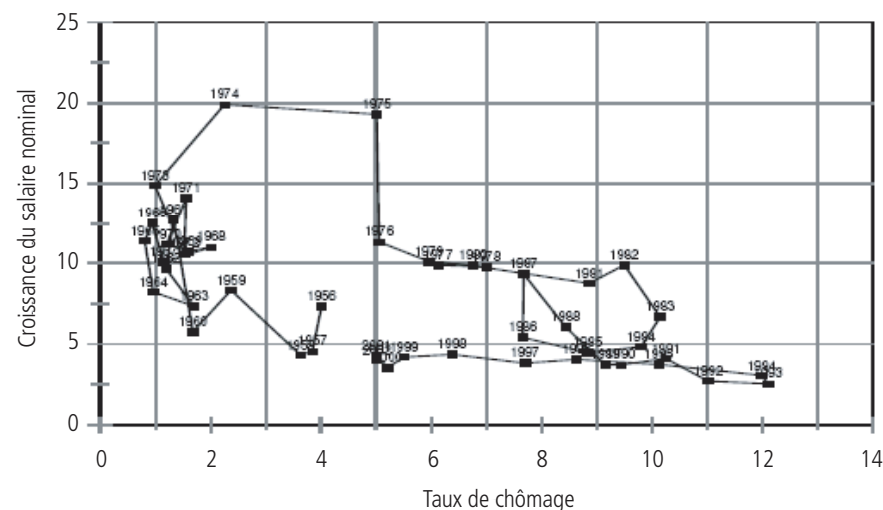


Figure 5 – Une transformation de la formation des salaires après 1993.
(Source : Thomas, Flemming, Per Kongshoj, « The flexible Danish labour market : a review », CARMA Research papers, 2005, p. 20.)

Les vertus de l'expérimentation institutionnelle

Si donc le modèle danois a fait la preuve de sa cohérence et d'une certaine résilience, est-il pour autant aisé de l'imiter et de l'acclimater dans les pays qui souffrent d'un chômage de masse ? Il est éclairant à cet égard de revenir sur sa genèse et l'histoire de ses transformations¹.

1. Cette question a suscité une vaste littérature tant en Europe – voir par exemple Günther Schmid, Klaus Schömann, « Learning from Denmark », 1999 – qu'en France – voir Jean-Claude Barbier, « Apprendre vraiment du Danemark », Working Paper, Centre d'études de l'emploi n° 05/02, février 2005 ; Alain Lefebvre, Dominique Méda, *Faut-il brûler le modèle français ?*, Paris, Le Seuil, 2006.

UN MODÈLE VENU DE LOIN

Or, les spécialistes danois¹, comme les partenaires sociaux², n'hésitent pas à en déceler l'origine, il y a plus d'un siècle, lorsqu'en 1899 patronat et syndicat conclurent un accord fondateur : les travailleurs reconnaissent aux entreprises le droit de gérer, donc de décider des embauches et des licenciements ; en contrepartie les entreprises leur reconnaissent le droit d'association et d'organisation. Telle est la lointaine origine de la flexibilité des ajustements de l'emploi contemporaine. Elle s'est maintenue jusqu'à nos jours, car la demande de protection des postes de travail n'a été que très rarement formulée. C'est entre 1936 et 1938 qu'apparaît un second trait des relations professionnelles, le fait que les conventions collectives, négociées entre patronat et syndicat, ont pour fonction de traiter des questions liées à la formation des salaires et à la durée du travail.

Parallèlement se constitue une couverture sociale à vocation universelle qui, en 1969, aboutit à une réforme du financement et de l'organisation de l'indemnisation du chômage, avec un financement privilégié par l'État 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

1. Par exemple Kongshof Madsen, « The Danish model of "flexicurity": a paradise with some snakes », European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Interactions between Labour Market and Social Protection, Bruxelles, 16 mai 2004.

2. Un indice du caractère fondateur de cet accord : les sites de l'association des entreprises danoises (DA) comme celui de la confédération syndicale (LO) font partir l'histoire de la *flexicurité* de ce lointain épisode.

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, par exemple le recours à des retraites anticipées, mesure alors commune à beaucoup de pays. Il faut attendre le plan de réformes de 1993 pour que se constitue véritablement le troisième pôle de la *flexicurité*, à savoir le subtil système d'incitations et de contraintes associé aux politiques actives d'emploi.

LA RÉPONSE À DES DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES MAJEURS

En effet, ces réformes et innovations sont elles-mêmes la réaction à des épisodes de forte détérioration de la conjoncture économique. La trajectoire danoise commence à se singulariser avec la stabilisation qui intervient à partir de 1983 : une rapide contraction des dépenses publiques permet une notable baisse du taux d'intérêt (fig. 6a) qui relance la croissance et se traduit par une baisse du chômage, ce qui introduit un premier décalage des trajectoires macroéconomiques par rapport au reste de la zone euro, favorable au Danemark (fig. 6b). Il est important de souligner qu'en 1993, le taux de chômage danois est le même que celui de la zone euro. Ce n'est que postérieurement que les évolutions se distinguent : la décrue du chômage est beaucoup plus marquée au Danemark, même si les profils conjoncturels continuent à évoluer de concert avec l'Europe. Ce décrochage au plan macroéconomique confirme l'ampleur des changements mis en évidence à partir de données microéconomiques : il n'est pas illogique de l'attribuer à l'ensemble des mesures qui réforment les politiques actives d'emploi danoises.

La situation macroéconomique s'améliore significativement puisque le déficit du compte courant extérieur se résorbe pour faire place à un excédent à partir de 1999 (fig. 6c). Simultanément, le pays parvient à accumuler un surplus des comptes publics, tout en manifestant les mêmes évolutions cycliques que la zone euro (fig. 6d).

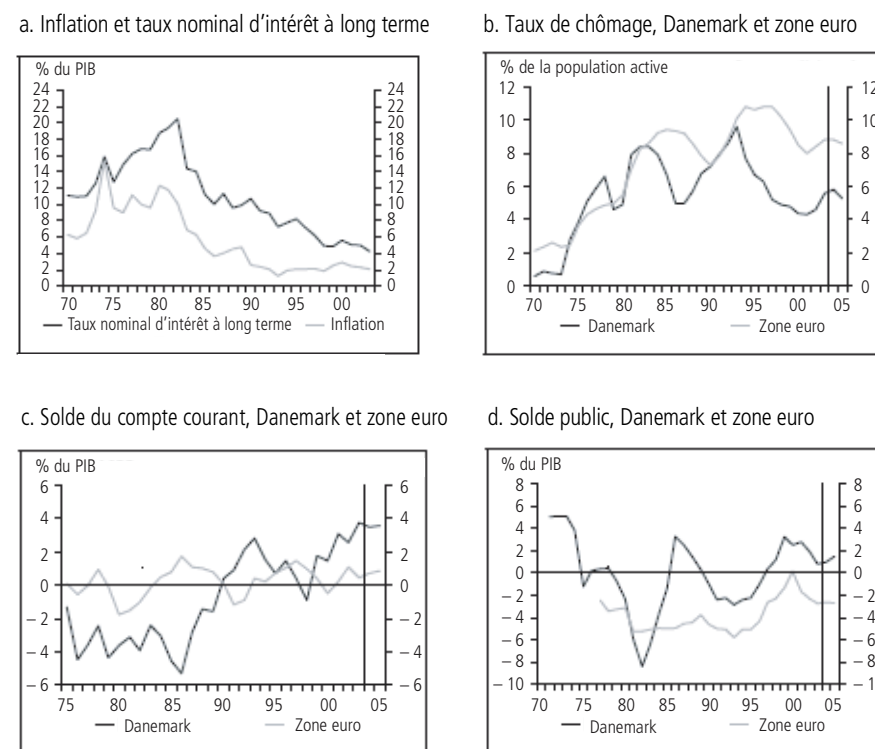


Figure 6 – L'évolution des indicateurs macroéconomiques, 1970-2005.

(Source : Gaard Soren, Kieler Mads, « Two decades of structural reform in Denmark : a review », ministère des Finances danois, 2004.)

Cela signifie que les contraintes macroéconomiques associées à l'Union européenne¹ ne suffisent pas à expliquer la persistance du fort chômage européen : l'exemple danois suggère que la conjonction d'une politique macroéconomique anticipatrice et stable et d'une organisation adéquate de la relation salariale et de la couverture sociale peuvent, en l'espace d'une décennie, améliorer la quasi-totalité des indicateurs économiques, au premier rang desquels le chômage. Par un effet en retour, ces succès consolident la légitimité d'une intense redistribution assurée par un niveau de fiscalité, inconcevable tant aux États-Unis qu'au Japon.

DES SIMILARITÉS AVEC LA FRANCE... PUIS DES TRAJECTOIRES DIVERGENTES

Les *politiques d'emploi*, sur trois décennies, ont expérimenté un large spectre de mesures, dont certaines sont loin d'anticiper le modèle de la *flexicurité*. Par exemple, à la fin des années soixante-dix, les autorités procèdent à un soutien temporaire à l'emploi et surtout elles créent la possibilité de retraites anticipées. Autre exception au principe de négociation bipartite des salaires, le Parlement fixe en 1979 des normes d'augmentation des salaires, alors qu'en 1982 c'est par la loi qu'est abolie l'indexation automatique des salaires et qu'il est procédé à une augmentation des cotisations sociales. On est frappé par la similarité de réaction avec la trajectoire française, d'autant plus qu'en 1987 les partenaires sociaux danois s'accordent aussi sur une réduction de la durée du travail qui ne sera pas remise en cause par la suite.

1. Bien qu'ayant refusé l'adhésion à l'euro, le Danemark suit le mouvement des taux d'intérêt déterminés par la Banque centrale européenne car l'objectif est le maintien d'un taux de change quasi fixe de la couronne vis-à-vis de l'euro.

Tableau 4 – Le caractère tâtonnant de la politique d'emploi danoise.

	Emploi	Couverture sociale, fiscalité	Salaires
Années 1970			
1977	Soutien temporaire à l'emploi		Objet de la négociation collective entre DA et LO
1978	Création de retraites anticipées		
1979	Premières mesures en faveur d'une politique active d'emploi	Versement des allocations de chômage pour une durée indéterminée	Normes d'augmentation des salaires fixées par le Parlement
Années 1980			
1981	Obligation d'une offre d'emploi aux jeunes chômeurs		Accord bisannuel sur les salaires
1982		Majoration des cotisations sociales	Suppression par la loi de l'indexation des salaires
1985		Réduction des cotisations patronales et transferts sur l'impôt des sociétés	
1986	Politique structurelle en faveur de la recherche, la formation		Abrogation de la loi sur l'indexation des salaires
1987	Accord sur la réduction de la durée du travail		Accord salarial pour 4 ans entre DA et LO

Tableau 4 (suite) – Le caractère tâtonnant de la politique d'emploi danoise.

Années 1990			
1991	Restriction du droit d'un chômeur à refuser une offre : après un an, recherche d'un emploi en dehors du domaine d'activité antérieur	Suppression des allocations de chômage pour les 35 premières heures de chômage	
1992	Emplois subventionnés pour les jeunes, les travailleurs âgés		
1993		Réduction du taux marginal d'imposition pour inciter au travail	Décentralisation de la négociation des salaires, mais centralisation pour les retraites et la durée du travail
1994	Encouragement des congés sabbatique, parental ou pour formation Application d'une directive européenne durcissant la législation sur les licenciements collectifs Subvention pour l'emploi des peu qualifiés dans les services domestiques	Après 4 ans d'allocations de chômage, obligation de participation à une formation à temps plein	
1995		Durcissement de l'accès à l'allocation de chômage : 52 semaines (au lieu de 26) d'emploi non subventionné	Accord programmant des augmentations de salaire de 4 % par an

Tableau 4 (suite) – Le caractère tâtonnant de la politique d'emploi danoise.

Années 1990 (suite)			
1996	Abolition du retrait anticipé de chômeurs de longue durée âgés de 50 à 59 ans		
1997		Réduction à 5 ans de la durée maximum des allocations de chômage	Décentralisation accrue des négociations salariales
1998		Incitation fiscale encourageant l'activité jusqu'à 65 ans	
1999			Négociations salariales : + 4 % en 1999 ; 3,5 % en 2000
Années 2000			
2000	Réforme du système de formation des adultes		Poursuite de la décentralisation des négociations salariales
2002	Plan « Plus de personnes au travail »		
2003	Réforme du système des préretraites		
2005		Rapport de la Commission sur l'État-providence	

(Source : Dépouillement des études économiques de l'OCDE sur le Danemark, 1977-2005.)

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. Or la rupture des tendances de la croissance rend de plus en plus problématique la possibilité de cette forme de soutien de l'emploi. 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. Comme le changement d'époque concerne aussi le paradigme technologique, les partenaires sociaux s'accordent pour promouvoir un effort de formation et de requalification des salariés menacés par l'obsolescence de leurs compétences.

La contrepartie de l'exigence de productivité de la part des salariés n'est autre que le retrait du marché du travail d'une partie croissante de la population, qu'il s'agisse de la reconnaissance d'un handicap, de préretraite, de congé parental, voire de congé maladie. Or, ces retraits impliquent une augmentation du financement des transferts correspondants, ce qui introduit périodiquement des mesures en vue de limiter ces différentes options. D'autant plus que l'extension du prélèvement fiscal peut contribuer à réduire l'offre de travail. Ce n'est qu'à partir du milieu des années quatre-vingt-dix que la part de la population active impliquée par ces programmes cesse de croître pour se réduire et se stabiliser aux alentours de 25 % au début des années 2000 (fig. 7).

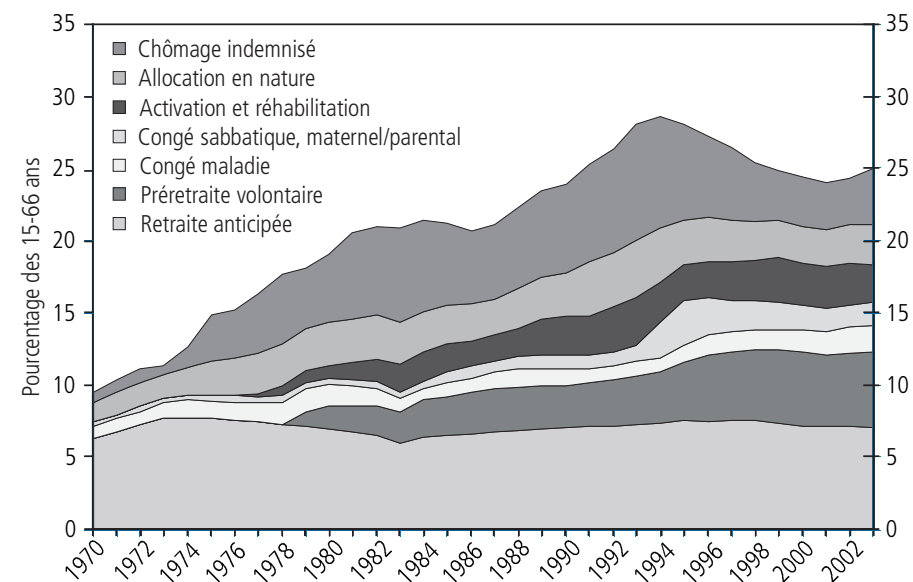


Figure 7 – Le rôle déterminant des retraits du marché du travail : le tournant de 1993.

(Source : Marie Hansen, « The flexicurity, the Danish model », communication à l'ambassade du Danemark, Paris, 2005.)

Il est ainsi clair que le modèle de la *flexicurité* est le résultat d'un long processus d'apprentissage et qu'il ne manifeste ses qualités et ses propriétés favorables que depuis le milieu des années quatre-vingt-dix.

LES FAIBLESSES D'UN MODÈLE... QUI APPELLENT DES RÉFORMES

Si son principal mérite est de concilier une remarquable efficacité économique avec un impératif de justice sociale, la prolongation du modèle risque de buter sur un certain nombre de caractéristiques

moins favorables¹. Si le niveau de vie est élevé, la croissance de la productivité n'est pas exceptionnelle, peut-être parce que le système d'innovation danois joue beaucoup moins 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 des compétences est très moyen². Or ce peut être une lacune importante pour la poursuite d'une innovation liée à un processus permanent d'apprentissage, d'autant plus aisé et efficace qu'il a pour base un socle de compétences complet et diversifié, acquis dans le système scolaire, secondaire puis universitaire. 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 système fiscal, dès lors que l'État-providence aurait à couvrir 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.

À la demande du gouvernement, la commission chargée de proposer des réformes de la couverture sociale a rendu son rapport en décembre 2005. Parmi les quarante-trois propositions, les plus importantes visent à enrayer la chute de la population active de 400 000

1. On doit aux chercheurs danois d'avoir souligné très tôt les limites et les tensions du modèle danois. Entre autres Per Kongshoj Madsen, « The flexible Danish labour market », déjà cité. Les responsables politiques danois sont eux-mêmes très clairs sur la portée des succès danois comme en témoignent la citation du ministre de l'Emploi mentionnée en exergue du présent travail.

2. Ce point est amplement documenté par le Rapport 2005 de l'OCDE sur le Danemark, *Études économiques de l'OCDE*.

personnes à l'horizon de 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 de chômage, de supprimer le taux intermédiaire de l'impôt sur le revenu, de renforcer aussi la scolarité des jeunes danois mais simultanément d'avancer l'âge de sortie de l'université en faveur d'une entrée plus précoce sur le marché du travail. Le gouvernement en place, d'inspiration libérale, s'est déclaré peu désireux d'appliquer les coupes proposées, car tant le parti social-démocrate que le syndicat ont exprimé leur opposition à ce programme au nom de la défense de l'équité. Quant au patronat il pousse le gouvernement à l'action, mais en lui proposant d'étaler dans le temps les mesures préconisées par la Commission. C'est peut-être l'indice de la poursuite, un temps encore, du modèle danois.

Conclusion : quels enseignements ?

L'intérêt pour le modèle danois s'explique aisément puisqu'il livre aux gouvernements des pays européens qui souffrent encore d'un chômage de masse quatre enseignements.

LES LEÇONS D'UN SUCCÈS

D'abord il montre que l'eurosclérose et le déclin ne sont pas des fatalités : en 1993, le Danemark souffrait de la plupart des maux qui affectent encore aujourd'hui l'Allemagne et la France, mais la poursuite avec constance de la stabilité macroéconomique et d'une série de réformes, le plus souvent marginales, des institutions encadrant l'emploi ont été suffisantes pour enrayer des évolutions défavorables. Ensuite, à une époque où les Européens doutent de la viabilité de

leur modèle social, il est rassurant de montrer que le Danemark explore un modèle fondé sur une haute productivité, des salaires élevés, une couverture sociale très étendue – ce pour une économie largement ouverte sur la concurrence mondiale. C'est une alternative à l'attracteur que représente une économie à basse productivité, bas salaires et faible couverture sociale. Troisième enseignement : le modèle est bâti sur la recherche permanente d'un compromis entre deux exigences réputées contradictoires, l'adaptabilité des entreprises d'un côté, la sécurité demandée par les salariés de l'autre. Ainsi la *flexicurité* est une alternative à une stratégie qui rechercherait dans tous les domaines la flexibilité maximale, dans laquelle la sécurité de l'emploi ne serait que le produit *ex post* d'une plus grande efficacité économique et du retour au plein-emploi. Enfin, le succès danois ne tient pas à une unique mesure magique, mais il dérive de la recherche d'une synchronisation entre l'évolution du droit du travail, la couverture sociale et les interventions publiques en matière d'emploi. 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* elle-même s'insère dans un régime macroéconomique original 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.

UNE CONSTRUCTION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE PROPRE AU DANEMARK

Si ces principes sont généraux et transcendent les spécificités nationales, tel n'est pas le cas de la configuration institutionnelle très particulière qui a conduit à l'émergence du modèle danois. Il s'inscrit en effet dans une tradition quasiment séculaire de recherche d'un compromis entre des intérêts différents, voire contradictoires, en particulier ceux des entreprises et des salariés. Le Danemark est un pays dans lequel, en permanence, se négocient des compromis, de sorte que ne sont pas nécessaires les pactes sociaux qui, dans les autres pays (les Pays-Bas, l'Irlande), ont rythmé les stratégies de lutte contre le chômage. Le fait que le pouvoir soit clairement partagé entre le gouvernement et les partenaires sociaux n'est pas sans influence sur la gestion attentive, et de plus en plus décentralisée, de la *flexicurité*. La densité des interactions entre les acteurs de la vie économique et politique est une condition permissive importante de la construction de la confiance dans les actions du gouvernement. Enfin, les particularités du système éducatif qui s'inscrivent elles aussi dans une tradition séculaire et celles du système productif caractérisé par le dynamisme de PME tant industrielles que tertiaires, sont deux composantes essentielles dans l'explication de l'acceptation de la mobilité par les salariés. Dernière particularité danoise, le pragmatisme dans le réglage fin des politiques actives d'emploi mérite d'être souligné.

RECHERCHER LES FORMES NATIONALES DE *FLEXICURITÉ* : UN ART D'EXÉCUTION !

Si les gouvernements se proposaient d'importer l'ensemble de ces caractéristiques, l'histoire des « modèles », successivement rhénan,

japonais, américain, suggère que la copie conforme d'une quelconque architecture institutionnelle est hors de portée, car l'hybridation entre de nouveaux principes, qui ont montré leur pertinence ailleurs, et l'inscription dans une trajectoire locale est la règle. 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. Dans ce cas, quelques espoirs sont permis. C'est à la lumière de ce principe que s'éclaire la difficulté des « réformes structurelles » en France. En fait, le capitalisme français est un hybride entre le modèle méditerranéen en matière de protection de l'emploi et le modèle social-démocrate en termes de couverture sociale, ce qui est rarement reconnu. De plus, la stratégie des gouvernements hésite en permanence entre une adhésion implicite à une flexibilité de marché et l'invocation, souvent rhétorique, d'un modèle social européen idéal, qui n'est plus celui que représente l'Allemagne mais qui en fait doit beaucoup au modèle social-démocrate scandinave. Or, en l'absence d'un compromis fort sur un noyau dur garantissant une forme de sécurité des salariés, tout porte à croire que la flexibilité de marché est un attracteur puissant, même si diverses mesures transitoires tendent à freiner la vitesse des transformations allant en direction de cette configuration.

Ce n'est pourtant pas une fatalité puisque les comparaisons internationales montrent 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 États-Unis, la politique économique vise un compromis équilibré entre stabilité monétaire et croissance, de sorte que la proximité du plein-emploi

fait accepter aux salariés une forte mobilité, même sans couverture sociale étendue. Traditionnellement 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 tout au long des deux dernières décennies. Pour autant, cela n'invalide pas la possible négociation d'un nouveau compromis qui garantirait une sécurisation des parcours professionnels grâce à un redéploiement, progressif mais déterminé, des interventions publiques et à une nouvelle délimitation des responsabilités respectives de l'État et des partenaires sociaux. Ce pourrait être la *flexicurité* à la française. Mais hélas !, si l'économie a vocation à fournir un diagnostic, la politique de réforme institutionnelle demeure un art d'exécution, spécialement difficile.