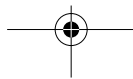
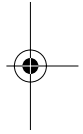


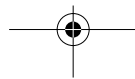
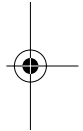
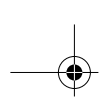
LA FLEXICURITÉ DANOISE

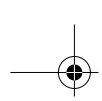
QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?





=Boyer FM.book Page 2 Jeudi, 20. avril 2006 10:36 10



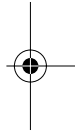


collection du

CEPREMAP

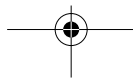
CENTRE POUR LA RECHERCHE ECONOMIQUE ET SES APPLICATIONS

LA FLEXICURITÉ DANOISE QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?



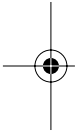
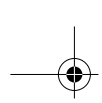
ROBERT BOYER

ÉDITIONS  RUE D'ULM

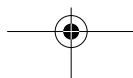


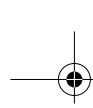


=Boyer FM.book Page 4 Jeudi, 20. avril 2006 10:36 10



© Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2006
45, rue d'Ulm – 75230 Paris cedex 05
www.pressens.fr
ISBN 2-7288-0371-4





Le CEPREMAP est, depuis le 1^{er} janvier 2005, le CEntre Pour la Recherche EconoMique et ses APplications. Il est placé sous la tutelle du ministère de la Recherche. La mission prévue dans ses statuts est d'assurer *une interface entre le monde académique et les décideurs publics et privés.*

Ses priorités sont définies en collaboration avec ses partenaires institutionnels : la Banque de France, le CNRS, le Centre d'analyse stratégique, la direction générale du Trésor et de la Politique économique, l'École normale supérieure, l'INSEE, l'Agence française du développement, le Conseil d'analyse économique, le ministère chargé du Travail (DARES), le ministère chargé de l'Équipement (DRAST), le ministère chargé de la Santé (DREES) et la direction de la recherche du ministère de la Recherche.

Les activités du CEPREMAP sont réparties en *cinq programmes scientifiques* : Politique macroéconomique en économie ouverte ; Travail et emploi ; Économie publique et redistribution ; Marchés, firmes et politique de la concurrence ; Commerce international et développement.

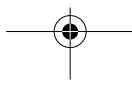
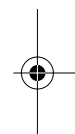
Chaque programme est animé par un comité de pilotage constitué de trois ou quatre chercheurs reconnus. Participent à ces programmes une centaine de chercheurs, associés au Campus Jourdan de l'École normale supérieure ou cooptés par les animateurs des programmes de recherche.

La coordination de l'ensemble des programmes est assurée par *Philippe Askenazy.*

Les priorités des programmes sont définies pour deux ans.

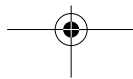
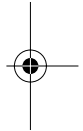
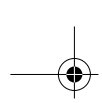
L'affichage sur Internet des documents de travail réalisés par les chercheurs dans le cadre de leur collaboration au sein du CEPREMAP tout comme cette série d'opuscules visent à rendre accessible à tous une question de politique économique.

Daniel COHEN
Directeur du CEPREMAP





=Boyer FM.book Page 6 Jeudi, 20. avril 2006 10:36 10



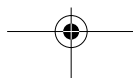
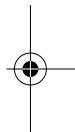
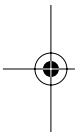


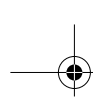
EN BREF

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.

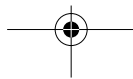
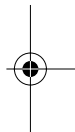
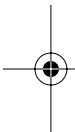
En fait, la flexicurité organise la complémentarité de trois dispositifs, habituellement faiblement coordonnés : le droit du travail, le régime d'indemnisation du chômage et la politique d'emploi. En effet, la générosité





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 retrace 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

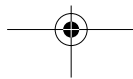
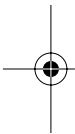


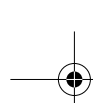


d'une décentralisation de leur mise en œuvre – et une claire division des rôles par rapport à l'intervention du législateur et de l'État, ouvrent un champ de recomposition aux relations de travail, sachant que la défense de la sécurité des travailleurs est le compromis fondateur à partir duquel peuvent 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.

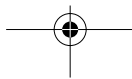
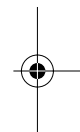
Néanmoins, l'expérience danoise peut éclairer la situation française car elle incite à surmonter la nostalgie d'une protection des marchés internes du travail, au profit de la recherche d'un équivalent fonctionnel du modèle danois, compatible avec le style des relations professionnelles et des interventions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

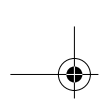




qui garantirait une sécurisation des parcours professionnels grâce à un redéploiement des interventions publiques et à une nouvelle délimitation des responsabilités respectives de l'État et des partenaires sociaux. Ce pourrait être une flexicurité à la française.

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. »

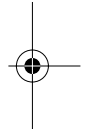
OCDE, 1990

« Nous devons ajuster en permanence notre modèle. »

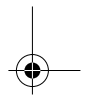
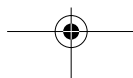
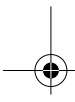
Claus Hjort Frederiksen,
ministre danois de l'Emploi, 16 juin 2005

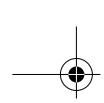


Introduction : une configuration paradoxale en quête d'interprétations

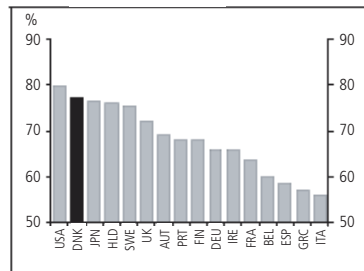


Il est un pays, largement ouvert à la concurrence internationale, dont la fiscalité et les cotisations sociales absorbent près de la moitié du PIB et qui indemnise à 90 % et jusqu'à 4 ans ses chômeurs les plus défavorisés. Le taux de syndicalisation approche les 80 %, l'emploi public représente près 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).

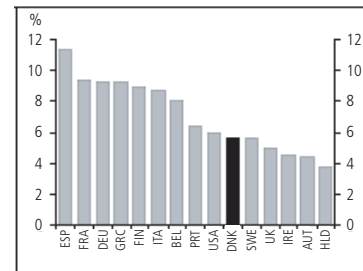




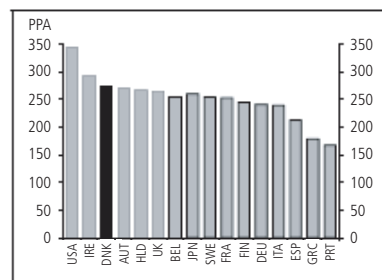
a. Taux d'emploi de la population (15-66 ans)



b. Taux de chômage harmonisé



c. PIB par tête



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

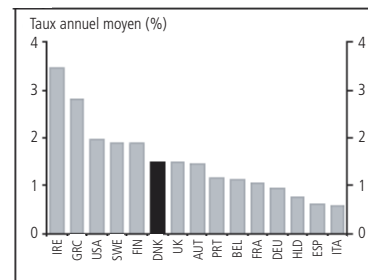
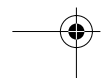
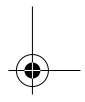
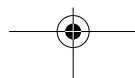
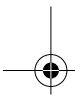
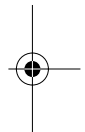
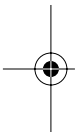
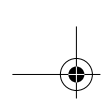


Figure 1 – La position du Danemark en comparaison internationale 2003.

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

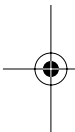
La présente étude entend explorer les mécanismes centraux qui se conjuguent pour expliquer le succès danois. Elle en montre l'origine historique, puis se propose de tirer quelques prudents enseignements concernant l'applicabilité de ce « modèle danois » au reste de l'Europe et plus particulièrement en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

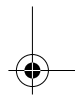
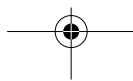
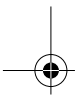
La déstabilisation des relations professionnelles en Europe tient très largement à la crise du régime économique de l'après-guerre, puis au

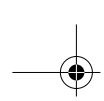
1. Masahiko Aoki, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2001.

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

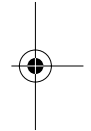
3. Albert Michel, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Le Seuil, 1991.

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.

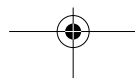
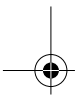


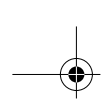


processus de libéralisation associée à la construction du marché unique ainsi qu'à la transformation des règles régissant la concurrence internationale. À cet égard, le Danemark se situe à proximité des économies anglo-saxonnes concernant le faible degré de réglementation du marché des produits (fig. 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.

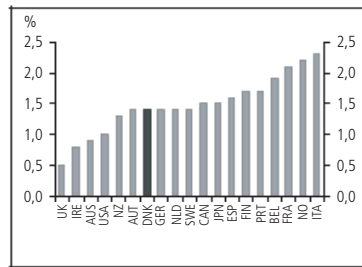


1. La conclusion aborde brièvement la variété des compromis institutionnalisés qui sont à l'origine de ces trajectoires.

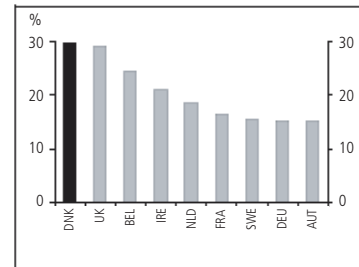




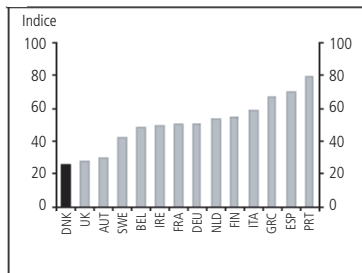
a. Degré de réglementation du marché de produits (1998)



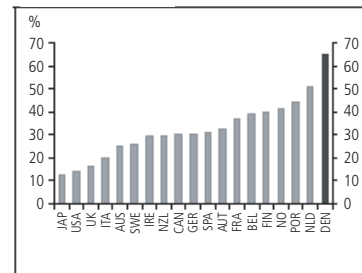
c. Taux de rotation de la main-d'œuvre (2003)



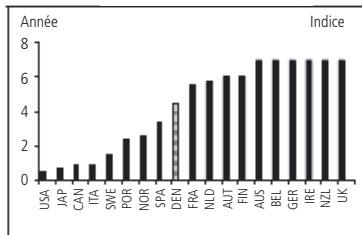
d. Degré de protection légale de l'emploi (1998)



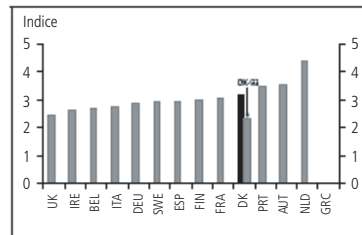
e. Taux de remplacement brut, moyenne sur 5 ans (1999)



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

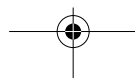


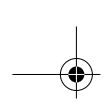
g. Sévérité des conditions de disponibilité des chômeurs (2004)*



* 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.)



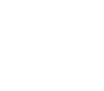
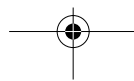
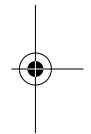
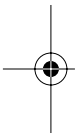


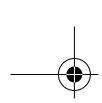
La particularité du Danemark est d'avoir résisté aux tentations d'une protection durable des emplois existants et favorisé au contraire la rapidité du redéploiement de la main-d'œuvre entre entreprises. En effet, parmi les pays européens, le Danemark se distingue par le plus haut taux de mobilité de 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.





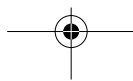
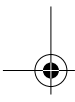
C'est la première complémentarité qui lie déréglementation de l'emploi et organisation de la couverture sociale. En opposition avec ce que l'on observe aux États-Unis, la durée maximum de l'indemnisation de chômage peut atteindre 4 ans (fig. 2e). Mais les théories du marché du travail pointent la limite 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.

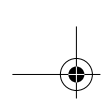


C'est la fonction de *la sévérité du contrôle* de la disponibilité des chercheurs d'emploi que de limiter un allongement « indu » de la période de chômage (fig. 2f). De plus, après une période initiale qui a été réduite de quatre à une année, le chômeur est tenu d'accepter un emploi, même s'il ne correspond 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.



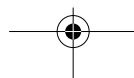
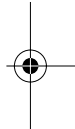


les caisses régionales d'assurance chômage sont certes gérées par les syndicalistes et l'organisation patronale, mais que leurs ressources sont principalement issues du budget public, cet échange n'est validé qu'à travers l'intervention de l'État.

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 rentabilité 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>.



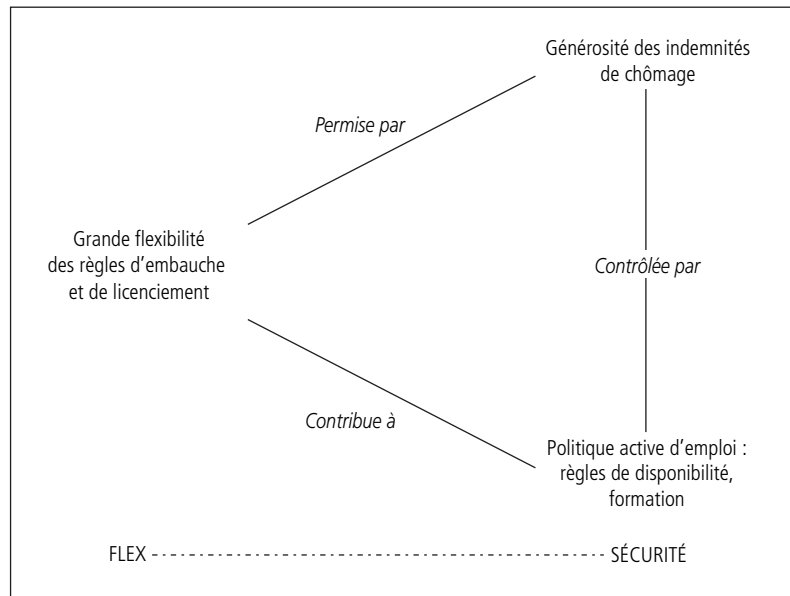
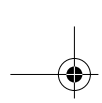
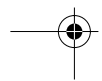
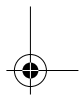
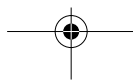
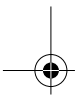
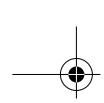


Figure 3 – Le cœur du modèle danois : la complémentarité entre trois institutions.

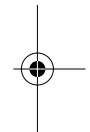
LA POLITIQUE ACTIVE DE L'EMPLOI : SPÉCIFICITÉ DANOISE

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

