



La protection sociale en Suède et au Danemark: vers une sécurité flexible?

*If citizens aren't afraid of change –
and they are flexible when it comes
to those changes thanks to the possibility
of receiving benefits and job training –
then the whole economy becomes flexible
and adaptable.*

Robert Reich

Comme pour d'autres pays d'Europe occidentale, le système de protection sociale en vigueur dans les pays scandinaves est le résultat d'un long processus caractérisé par des ajouts successifs plus que par un ›master-plan‹ cohérent. Toutefois, peut-être plus qu'ailleurs à partir de la seconde moitié des années 1990, on assiste au développement dans ces pays, d'un modèle de protection sociale relativement cohérent, qui met l'accent sur la flexibilité du marché du travail, sur un bon niveau de sécurité du revenu en cas de chômage et sur un système de politiques actives du marché du travail. Ce modèle, désormais appelé ›flexicurité‹, s'est également imposé comme ligne directrice au niveau de l'Union Européenne.

L'intérêt que représente ce modèle est aussi bien économique que politique. Les exigences de protection sociale des travailleurs exclus du marché du travail mises en avant par les syndicats et les exigences de flexibilisation du marché du travail portées par les employeurs ont longtemps semblé être inconciliables. La flexicurité pourrait constituer l'œuf de Colomb de ce dilemme entre sécurité et flexibilité. Dans ce chapitre, nous allons définir ce qu'est la flexicurité, étudier sa mise en œuvre

au Danemark et en Suède et enfin élaborer une réflexion sur les possibilités de son éventuelle application en Suisse.

Michel Berclaz et Giuliano Bonoli

sont des collaborateurs de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) à Lausanne. Ce chapitre se base sur une recherche réalisée par les auteurs pour le compte du Fonds national pour la recherche scientifique, intitulée ›Adapting mature welfare states to new structures of social risk‹.

La notion de flexicurité

La flexicurité est un concept qui a pris naissance en Hollande et au Danemark autour de 1995. Il s'agit d'un système qui permet, d'une



part, d'assurer un marché du travail flexible en termes de conditions d'engagement et de licenciement et, d'autre part, un bon niveau de protection des personnes exclues du marché du travail. Il ne s'agit plus de protéger contre l'exclusion du marché du travail, mais contre les conséquences de celle-ci. Un autre aspect de la flexicurité vise également à faciliter, encourager, voire forcer le retour vers l'emploi à travers la mise en œuvre de mesures actives du marché du travail. Elles peuvent remplir plusieurs fonctions dans le système: maximiser les chances de retour à l'emploi des chômeurs en agissant sur leur niveau de formation, sur leurs compétences en matière de recherche d'emploi, sur leur réseau social, sur leur motivation à chercher du travail. En effet, les politiques actives peuvent également avoir pour objectif de lutter contre l'effet de «désincitation» au retour à l'emploi que peut créer un fort niveau d'indemnisation, en particulier pour les bas salaires. On peut ainsi considérer que les mesures actives constituent une forme d'accord entre les partenaires sociaux. Ces mesures peuvent être vues à la fois comme un droit et un devoir pour les chômeurs: une contrainte et/ou une opportunité. La différence peut provenir à la fois des types de mesures, de leur mise en œuvre et de la perspective idéologique prise lors de l'analyse. Les différents aspects de ces politiques et en particulier les logiques de construction et de fonctionnement des mesures actives sont plus clairement perceptibles à travers la description des deux cas pratiques du Danemark et de la Suède.

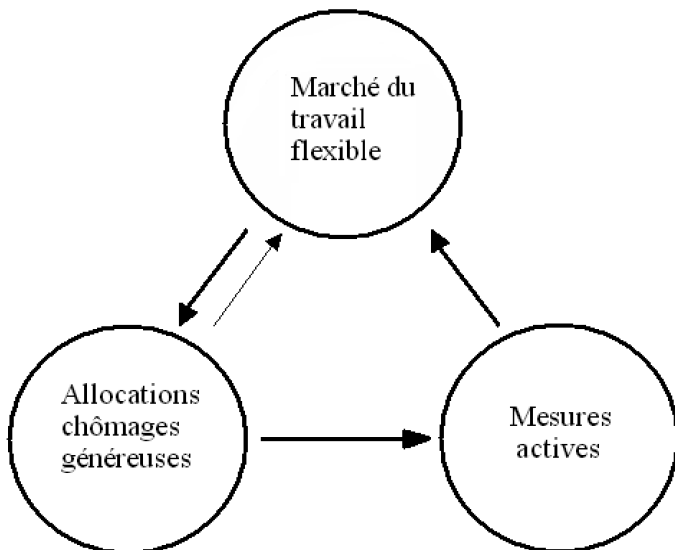
Flexicurité: un miracle danois?

Le «miracle» danois est souvent mis en avant lorsque le débat s'oriente sur la question de la flexicurité. Un certain nombre de questions se pose alors: y'a-t-il vraiment eu miracle? Si oui, quels sont les ingrédients et les conditions de celui-ci et est-il exportable en Suisse. Quels sont les éléments qui ont été regroupés sous l'appellation de «miracle» danois? Et quel est le rôle de la flexicurité?

Après une période marquée par un fort taux de chômage, une forte inflation et une baisse de sa compétitivité internationale, le Danemark a connu un retournement important dans les années 1994 à 2008, si on excepte un repli en 2003 et 2004. Cette période a été caractérisée par une forte diminution du taux de chômage¹, un accroissement de la population active et une inflation maîtrisée grâce au partenariat social d'une part, et aux effets des politiques actives du marché du travail qui ont contribué à faire diminuer le taux de chômage structurel d'autre part. Nous pouvons voir qu'une grande partie des éléments qui caractérise la flexicurité sont présents dans le système danois.

Il convient de décrire la flexicurité telle qu'elle est mise en œuvre au Danemark, afin de mettre en avant le fait que la flexicurité s'inscrit dans un contexte social et institutionnel bien particulier. Ce contexte spécifique a facilité son intégration lors des changements structurels du marché du travail et des changements institutionnels au niveau de la gestion du chômage en lien avec la révision majeure de 1994. Le modèle danois de flexicurité s'appuie sur un triangle d'or: une grande flexibilité du marché du travail, un système d'indemnisation généreux², des politiques actives de l'emploi dès que la période de chômage se prolonge. La flexibilité du travail se traduit par un marché de l'emploi proche des systèmes anglo-saxons, les licenciements sont faciles, et la population active est très mobile: les Danois sont habitués à changer fréquemment d'employeurs. Cependant cette situation ne se traduit pas par un fort sentiment d'insécurité des travailleurs quant à la pérennité de leur présence sur le marché de l'emploi. Madsen avance trois explications: la structure des entreprises, avec la présence de beaucoup de PME, et donc la facilité de passer de l'une à l'autre ; la bonne situation sur le marché de l'emploi et enfin le haut niveau de protection (en terme de montant et de durée) en cas de chômage (Madsen 2004).

LE TRIANGLE D'OR



La régulation du marché du travail au Danemark.

Source: Madsen 2004.



Nous avons déjà étudié les aspects sécurité et flexibilité du triangle. Il s'agit maintenant de voir le rôle des mesures actives et leur interrelation avec les deux côtés du triangle. Les mesures actives ont été mises au centre du dispositif en 1994 lors de la réforme complète du marché du travail. Dans un premier temps, il s'agissait de créer une césure dans la période de chômage, une première partie passive, puis après quatre ans, des mesures d'activation étaient attribuées aux chômeurs. Peu à peu, le système a évolué, la période passive a été progressivement réduite, pour atteindre moins de douze mois pour les chômeurs de plus de 25 ans et moins de six mois pour les chômeurs de moins de 25 ans.

Les mesures actives ont un double objectif: former et requalifier les chômeurs, mais également de constituer une contrainte qui motive les chômeurs à retourner sur le marché du travail. Parmi les mesures, il y a des mesures d'aide à la recherche d'emploi, de coaching, de formation. La mesure la plus spectaculaire a consisté en un système de rotation travailleur/chômeur subventionné. Il s'agissait de permettre à une personne en emploi de prendre un congé (soit pour s'occuper des enfants, soit pour suivre une formation, soit une période sabbatique) et d'être remplacée par un chômeur, les coûts induits étant pris en charge par l'Etat. Cette possibilité a eu un fort succès à ses débuts, puis son utilisation a progressivement diminué. Finalement, ce système a peu à peu été abandonné - dans un premier temps le congé sabbatique a été supprimé, puis seul le congé parental a subsisté - en parallèle avec une période où la demande de travail était en augmentation. L'objectif prioritaire a, de plus en plus, été de réinsérer les chômeurs plus rapidement sur le marché du travail.

Dans un premier temps, en relation avec les deux catégories de chômeurs qui existent au Danemark, le système de mesures actives était également double, mais le pays a peu à peu procédé à une unification et une régionalisation progressive des mesures actives. Ainsi, le système danois, en offrant aux employeurs un marché du travail peu régulé et en protégeant les chômeurs à travers l'offre de mesures d'activation, semble avoir des résultats très prometteurs lorsque l'on considère la période 1994 à 2008, à l'exception de 2003 et 2004. Les conditions d'un miracle sont-elles ainsi réunies?

Avant de répondre, il convient de préciser que ces très bons résultats ont également bénéficié de nombreux changements institutionnels et normatifs facilités par un esprit de partenariat social et d'acceptation du changement fort. De plus, les Danois semblent avoir un rapport à leurs institutions qui fait que les abus sont limités (Algan, Cahuc 2006). Cette conception positive du rôle social des individus et du rapport à la société



a également un impact sur les perceptions et les comportements des employeurs qui mettent en avant la fonction sociale de leurs entreprises (Martin 2004).

En outre, le modèle n'a pas que des avantages. Les études d'impact sur l'efficacité des mesures actives sont parfois mitigées, seuls les stages en entreprises privés sont toujours cités comme ayant des effets positifs et forts (Madsen 2004). Alors que d'autres formes d'activation sont soupçonnées d'avoir des effets très limités, voire négatifs et de ne pas avoir un bon rendement coûts/bénéfices. La question du coût de la flexicurité est également un aspect important. En effet, le Danemark investit des sommes importantes pour son niveau d'indemnisation généreux et également pour les mesures actives. Le pays se trouve au sommet des comparaisons de l'OCDE en termes de dépenses consacrées tant aux mesures passives qu'actives (en pourcentage du PIB). Un autre élément important de la mise en œuvre des mesures d'activation est l'accent qui est mis à la fois sur les envies du bénéficiaire et sur les besoins de l'économie dans la région concernée. Ainsi dès le début du processus, on tente de créer une adéquation entre les besoins de la personne et ceux de l'économie.

Au niveau de l'efficacité d'un système de compensation généreux, les économistes et parfois les politiques mettent en avant le fait qu'un fort niveau de remplacement constitue une incitation négative en vue d'une reprise d'un emploi, car la situation des chômeurs n'est pas trop mauvaise en terme financier, et les gains associés à une reprise d'emploi sont faibles (effet de seuil), en particulier pour les personnes ne pouvant viser que des métiers à salaire faible. Cependant le système danois tente d'éviter cet écueil en rendant l'activation obligatoire après une certaine période au chômage. Il est ainsi plus difficile de s'installer dans sa condition, et les refus débouchent sur des sanctions. L'activation a, de plus, l'avantage sur les programmes d'occupation, de viser à augmenter le niveau de formation de la personne et ainsi d'agir sur son aptitude au placement et son employabilité. Les mesures actives sont également parfois accusées de faire durer le chômage, car pendant qu'ils bénéficient de telles mesures, les chômeurs ont tendance à diminuer leur recherche d'emploi. En revanche, les mesures ont également pour effet, de pousser les bénéficiaires qui se voient attribuer une mesure à quitter le chômage avant le début de celle-ci. Les effets potentiels des mesures d'activation peuvent ainsi être divisés comme suit: juste avant la mesure, on constate un effet de motivation en relation avec la mesure, qui fait qu'on quitte avant de devoir faire la mesure; durant la mesure, il y a un effet de rétention; après la mesure enfin, un effet de formation qui peut être



bénéfique pour le retour en emploi. Soulignons cependant que malgré les mesures actives, le marché du travail danois, qui a gagné en flexibilité et en productivité, tend à exclure, comme de plus en plus souvent dans les économies post-industrielles, les profils les plus «faibles», à savoir les personnes sans formation, ayant des problèmes de santé ou provenant des minorités ethniques.

Les acteurs sont cependant conscients des faiblesses d'un système qui est constamment modifié, sous l'impulsion du gouvernement dans le domaine des mesures actives, mais également sous celle des partenaires sociaux au niveau des accords «sécurité contre flexibilité» (Danish government 2007).

Le cas suédois: retrouver la flexicurité

La trajectoire suivie par la Suède au cours des années de l'après guerre est caractérisée par plusieurs événements clés. Déjà pendant les années 1950, le pays développe un système étoffé de politiques actives du marché du travail. Celles-ci voient le jour dans un contexte de pénurie de main d'œuvre et ont pour objectif de requalifier les travailleurs licenciés par les industries déclinantes, telle que l'industrie minière ou du bois, et leur permettre de trouver des jobs dans les secteurs en expansion, électroniques, machines, automobiles. Ce système est proposé par deux économistes travaillant pour les syndicats: Gosta Rehn et Rudolf Meidner. Leurs objectifs sont multiples, mais ils voyaient déjà à l'époque l'intérêt d'une sécurité sociale active, basée sur la formation plus que sur le seul revenu de remplacement. Selon Rehn, les travailleurs devaient préférer «la sécurité des ailes à celle de la coquille d'escargot» (Swenson 2002).

Le modèle mis en place dans les années 1950, qui est aussi connu sous l'étiquette du modèle Rehn-Meidner, ressemble beaucoup à la notion de flexicurité qui inspire aujourd'hui les débats sur la politique du marché du travail et sur la protection sociale. Une flexibilité élevée permet aux entreprises déclinantes de se séparer des collaborateurs qui ne sont plus nécessaires. Ceux-ci sont pris en charge par l'Etat, qui s'occupe de les re-qualifier et de leur trouver un nouvel emploi: flexibilité et sécurité sont ainsi combinées dans la Suède de l'après-guerre.

Les choses changent quelque peu pendant les années 1970. En effet, ce modèle, basé sur un compromis de fond entre gauche et droite, entre employeurs et syndicats, est mis à mal par la forte polarisation politique qui se développe vers la fin des années 1960. En particulier, la gauche et les syndicats deviennent plus revendicatifs et exigent une limitation de ce qu'ils appellent les «prérogatives managériales», c'est-à-dire le pouvoir des employeurs de décider des engagements et des licenciements.



Ainsi, en 1974 est adoptée une ›loi sur la protection de l'emploi‹ qui introduit une série de limitations en cas de licenciement. Par exemple, en cas de licenciement collectifs, la loi précise qui doit être licencié en premier et re-employé si, par la suite, la situation s'améliore (Emmenegger 2008).

Deuxièmement, dans un contexte de destruction d'emploi lié à la crise économique des années 1970, le système de politiques actives du marché du travail change quelque peu d'orientation. D'une machine à requalifier les actifs qui perdent leur emploi, le système devient, dans les faits, un instrument qui permet de limiter la visibilité du chômage. Les sans-emploi, en effet, sont maintenus dans des programmes de marché du travail pour des durées très longues, ce qui permet à la Suède de conserver un taux de chômage officiel très bas jusqu'au début des années 1990 (Anxo, Niklasson 2006). De plus, les périodes passées en programme du marché du travail sont souvent assimilées à du travail et rouvrent un droit à l'assurance chômage. Cette approche, pratiquée aussi au Danemark jusqu'en 1994 (et en Suisse également), est connue pour être particulièrement néfaste en matière de lutte contre le chômage. Les sans-emploi, en effet, plutôt que de retrouver un emploi, ont tendance à s'installer dans un cycle mesure – assurance chômage – mesure (Martin, Grubb 2001).

A partir des années 1970, la Suède abandonne l'approche basée sur la flexicurité et adopte des pratiques plus proches de la voie choisie par les pays d'Europe continentale. La forte protection de l'emploi se rapproche des pays comme l'Italie ou la France, alors que l'utilisation des mesures actives comme ›parking‹ pour sans emploi rappelle la stratégie de réduction de l'offre de travail poursuivie par les pays d'Europe continentale à travers les pré-retraites (Allemagne, France, Italie) ou une application très libérale de l'assurance invalidité (Pays-Bas).

Toutefois, une différence importante subsiste entre la Suède et l'Europe continentale. A partir du début des années 1970, le gouvernement investit massivement dans les services de garde pour enfants en bas âge. Il s'agit d'une réponse à deux exigences: une demande ancienne des employeurs, pour lesquels la préoccupation de pénurie de main d'œuvre est importante, et du mouvement féministe qui revendique l'accès à l'emploi rémunéré pour les femmes et en particulier les mères. Cette réorientation de la politique familiale, qui n'aura lieu que deux ou trois décennies plus tard en Europe continentale, constitue un avantage crucial pour l'adaptation du modèle suédois aux réalités économiques et sociales du monde postindustriel.

Au début des années 1990, la Suède se trouve donc confrontée au mé-



me problème que ses voisins du Sud. La stratégie visant à garder un taux de chômage officiel bas à travers le recours à des mesures de marché du travail atteint ses limites. Ces coûts deviennent prohibitifs et face à des déficits publics insoutenables, à la dévaluation de la monnaie nationale en 1992, la Suède est contrainte de réorienter sa politique sociale et du marché du travail. Le système de politiques actives redevient un instrument de réinsertion professionnelle. Des conventions collectives limitent dans plusieurs secteurs l'étendue de la protection contre le licenciement (Iversen, Stephens 2008).

A partir de la seconde moitié des années 1990, la Suède retrouve des éléments de son système de protection sociale des années 1950. Certains auteurs ont interprété les réformes des années 1990 comme un retour aux sources (Anxo, Niklasson 2006). Le modèle qui émerge est également assez proche de la notion de flexicurité, même si la protection contre les licenciements reste probablement plus importante qu'au Danemark.

Conclusion

Nous avons vu en quoi consistait la flexicurité et décrit son adaptation à deux systèmes nationaux. La flexicurité représente-t-elle un système qui de par sa nature est limité aux pays nordiques ou peut-elle constituer une solution pour gérer les problèmes de chômage et de réinsertion professionnelle helvétique? La Suisse possède déjà un marché du travail très flexible et le taux de remplacement de l'assurance chômage est relativement généreux en comparaison internationale. Deux éléments du système semblent ainsi déjà être en place. Cependant, il faut préciser que les conditions d'éligibilité sont plus strictes et que surtout la durée est bien plus réduite qu'au Danemark. Enfin les dépenses en mesures actives en pourcentage du PIB sont comparativement faibles.³ Comme la Suisse traverse actuellement une période marquée par une forte volonté de réinsertion professionnelle des personnes exclues du marché du travail et dépendantes de l'action sociale de l'Etat (AI, aides sociales et chômage de longue durée), la mise en œuvre d'une large palette de mesures actives et de réinsertion pourrait constituer un point de passage important dans la réalisation de cet objectif. Il pourrait ainsi être intéressant de mettre en avant les gains possibles pour tous les acteurs (partenaires sociaux, Etat, bénéficiaires) d'une démarche mettant en avant la formation et le retour vers l'emploi des personnes exclues du marché du travail, ceci dans une logique de protection élevée. Cette solution permettrait aux employeurs de continuer à bénéficier des avantages d'un marché du travail flexible, sans que les conséquences ne se répercutent



sur les chômeurs, dont la période de chômage deviendraient ainsi une occasion pour augmenter leur niveau de qualification et ainsi le niveau global de la main d'œuvre : un gain pour l'ensemble de la communauté. La longue tradition suisse de partenariat social pourrait constituer un atout dans cette perspective.

Finalement, une autre question se pose par rapport à l'adaptation du système en fonction de la conjoncture économique. En effet, en temps de crise, le cumul des dépenses passives et actives peut atteindre un niveau problématique. De plus, des mesures visant une réinsertion rapide sur le marché du travail peuvent s'avérer inutile et devoir faire place à des mesures visant à une requalification plus en profondeur des individus afin que leur formation soit plus proche des besoins des entreprises. Dans cette perspective, les mesures actives peuvent constituer des outils qui facilitent l'adaptation de la main d'œuvre d'un pays aux évolutions structurels de la demande d'emploi, comme la Suède a su le faire dans la période de l'après-guerre et comme le Danemark, plus récemment, avec le système des congés.

Annotations

- 1 Cette baisse reste importante, quoique moins impressionnante si l'on prend en compte le fait que le Danemark a fait un usage relativement important des préretraites pour gérer les évolutions structurelles de son marché du travail. Ainsi le chômage a baissé de 12.2 pour cent en 1994 à 5.4 pour cent en 2000.
- 2 En matière d'indemnisation des chômeurs, il faut préciser que le Danemark connaît un système dual. Premièrement, les travailleurs peuvent choisir de s'assurer auprès d'une caisse qui leur versera des indemnités en cas de chômage; les chômeurs assurés perçoivent jusqu'au 90 pour cent de leur salaire, mais en moyenne 70 pour cent en raison d'un plafond maximal, pour une période de quatre ans. Deuxièmement, les chômeurs non-assurés sont inscrits à l'aide sociale (cash benefits) et reçoivent environ 80 pour cent des sommes perçues par les chômeurs assurés. Environ 80 pour cent des travailleurs sont assurés.
- 3 En 2002, la Suisse dépensait un peu plus de 0.5 pour cent de son PIB pour les mesures actives, alors que la Suède et le Danemark consacraient respectivement 1.4 et 1.6 pour cent de leur PIB à ce type de mesures (OCDE 2004)

Bibliographie

- Algan, Y. et Cahuc, P. (2006): Civic attitudes and the design of labour market institutions: which countries can implement the Danish flexicurity model? CEPR Discussion Paper No. 5489. www.cepr.org/pubs/dps/DP-84511.asp.
- Anxo, D. & Niklasson, H. (2006): The Swedish model in turbulent times: Decline or renaissance? *International Labour Review*, 145, 339–375.
- Danish government (2007): Denmark's National Reform Programme, Second Progress Report Contribution to EU's Growth and Employment Strategy (The Lisbon Strategy).
- Emmenegger, P. (2008): Regulatory social policy. The politics of job security regulations. University of Bern. Berne PhD Thesis.
- Iversen, T. et Stephens, J. (2008): Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41, 600–637.
- Martin, C.-J. (2004): Reventing welfare regimes: employers and the implementation of active labour market policy. *World Politics*, 57, 39–69.
- Martin, J. et Grubb, D. (2001): What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8, 9–56.
- Madsen, P. Kongshoj (2004): The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons. *TRANSFER. European Review of Labour and Research*, 10 (2), 187–207.
- OCDE (2004): Employment outlook.
- Swenson, P. A. (2002): *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford University Press, Oxford.