

Danemark

La flexicurité danoise – et tout ce qui l’entoure

Katrine SØNDERGÅRD *

Au cours des dernières années, la flexicurité danoise a attiré beaucoup d’attention au Danemark comme au niveau international. L’intérêt se focalise sur ce qui est maintenant connu sous le nom de triangle d’or (Madsen, 2006), notion qui englobe la facilité des entreprises à embaucher et à licencier, une compensation de salaire élevée en cas de chômage et une politique active du marché du travail centrée sur la reconversion et la formation continue. Ce système contribue à un niveau de mobilité très élevé sans que les salariés perdent leur certitude de revenu. Tandis que « le triangle d’or » est devenu le pivot du débat, on peut se demander s’il constitue véritablement le noyau de la flexicurité danoise. La dynamique du « triangle d’or » joue sans doute un rôle important, mais ne peut être isolée des caractéristiques du marché du travail danois dont il fait partie. En dehors du système des négociations collectives et de dialogue entre les partenaires sociaux, cette dynamique ne se serait probablement jamais développée et ne pourrait pas fonctionner.

Cet article cherche à expliquer ce qu’il y a derrière le « triangle d’or ». Il décrit le rôle que joue le système danois des

conventions collectives et des relations professionnelles pour le développement de la flexicurité danoise. Il souligne l’importance des *processus* à l’origine des arrangements de flexicurité par lesquels les partenaires sociaux, au niveau national comme au niveau des entreprises, tentent de négocier un équilibre raisonnable entre flexibilité et sécurité.

La notion de flexicurité

La notion de flexicurité est relativement nouvelle. Elle a été développée dans les années 1990 par des chercheurs néerlandais pour désigner les stratégies politiques visant à rendre le marché du travail plus flexible tout en augmentant la sécurité des groupes exposés (Wilthagen *et al.*, 2003). Le principe de flexicurité consiste à concilier flexibilité et sécurité de sorte que les deux principes se renforcent mutuellement plutôt que de se contredire. Les chercheurs néerlandais insistent sur la plasticité des combinaisons de flexibilité et de sécurité sur le marché du travail et distinguent quatre types de flexibilité et de sécurité plus ou moins répandus sur le marché du travail (tableau).

* Chercheure à FAOS, Copenhague.

DANEMARK

Types de flexibilité et de sécurité sur le marché du travail

Flexibilité	Sécurité
Flexibilité numérique externe	Sécurité du poste de travail
Flexibilité numérique interne	Sécurité d'emploi
Flexibilité fonctionnelle	Sécurité de revenu
Flexibilité de salaire	Sécurité combinée

Source : Wilthagen *et al.*, 2003.

On entend par flexibilité numérique externe la latitude des entreprises à licencier et à embaucher des salariés. La flexibilité numérique interne décrit la flexibilité du temps de travail : heures supplémentaires, temps partiel etc. La flexibilité fonctionnelle a trait à l'organisation du travail et à la capacité des salariés à occuper plusieurs postes. La flexibilité de salaire permet le recours aux salaires liés à la performance. Alors que la sécurité du poste de travail concerne le maintien dans le même emploi, la sécurité de l'emploi permet de rester employé, mais pas forcément dans le même poste. La sécurité de revenu est assurée par des revenus de transfert en cas de chômage. Et la sécurité combinée permet de combiner de façon flexible la vie de travail avec d'autres obligations sociales (comme la famille), souvent par le biais d'horaires flexibles à l'avantage des salariés.

Le modèle décrit ainsi quelques relations complémentaires classiques entre flexibilité et sécurité telles qu'elles existent dans la plupart des pays européens. Deux relations sont particulièrement associées à la flexicurité : premièrement une mobilité étendue (flexibilité numérique externe) qui se combine à une indemnisation élevée en cas de chômage (sécurité de revenu) et à une politique active du marché du travail (sécurité de l'emploi) ; deuxièmement des horaires

flexibles (flexibilité numérique interne) combinés à une sécurité d'emploi élevée.

Ce qu'il y a derrière la flexicurité danoise

Tandis que la version néerlandaise de flexicurité se fonde sur une stratégie politique intentionnelle qui vise à augmenter la flexibilité par le développement d'autres formes de sécurité que la sécurité du poste de travail, le « modèle danois de flexicurité » s'est développé de façon non intentionnelle et est plutôt le produit d'un compromis entre des forces sociales-démocrates (attachées à la protection sociale) et libérales (favorables à la flexibilité) qui se sont affrontées au sein de la société danoise. La flexicurité danoise se caractérise par la relation dynamique entre flexibilité externe numérique (recours facile aux licenciements et aux embauches), sécurité de revenu (compensation du revenu à hauteur de presque 85 % des salaires les moins élevés et pour une période maximale de quatre ans) et politique active du marché du travail, le fameux « triangle d'or » (Madsen, 2006). La régulation flexible du licenciement a pour résultat que la mobilité sur le marché du travail danois est parmi les plus élevées en Europe. Cet effet est renforcé par la troisième branche du triangle, la politique active du marché du travail centrée sur la reconversion et la formation, qui est

LA FLEXICURITE ET TOUT CE QUI L'ENTOURE

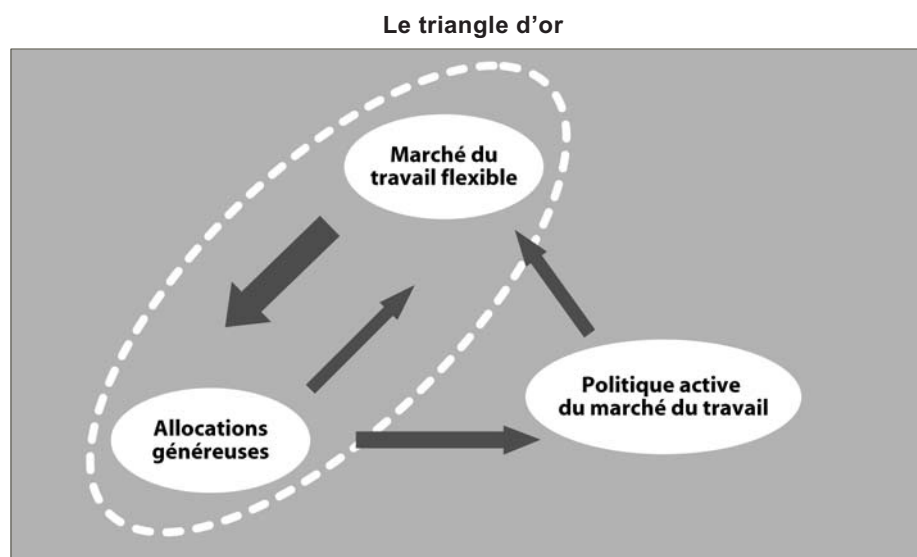
décisive pour assurer un effectif suffisant de travailleurs flexibles (graphique). La main-d'œuvre est ainsi reconvertie dans une large mesure et transférée à d'autres secteurs au rythme des délocalisations notamment de la production industrielle.

Les processus sociaux décisifs

Avec l'attention croissante suscitée par le modèle danois de flexicurité, cette dernière notion a été de plus en plus comprise comme un synonyme de cette dynamique spécifique entre flexibilité et sécurité au détriment d'autres formes de flexibilité et de sécurité également présentes sur le marché du travail danois. Cela est probablement dû au fait que la flexibilité numérique externe constitue, aux yeux de beaucoup d'employeurs et de gouvernements en Europe, la garantie principale d'une compétitivité accrue et d'une meilleure adaptation aux marchés fluctuants, alors même que cette forme de flexibilité est, dans nombre de pays, res-

treinte par la régulation. Dans les années 1980 et 1990, un débat assez véhément a eu lieu dans beaucoup de pays européens sur la flexibilité du marché du travail et les syndicats se sont révoltés quand les gouvernements ont essayé d'assouplir la régulation. Ce débat ne s'est pas produit au Danemark avec la même intensité. On observe, dans le mouvement syndical danois, une acceptation générale d'une régulation relativement flexible, et des sondages montrent – un peu paradoxalement – que tandis qu'une moyenne de 70 % des salariés dans les pays de l'OCDE se sentent « très peu sûrs de leur emploi », seulement 44 % des salariés danois partagent cet avis (Andersen & Maitland, 2005).

Mais si le Danemark offre un accès facile aux licenciements, il est aussi parmi les pays européens qui ont le plus recours aux horaires flexibles et à une organisation flexible du travail et qui accordent aux salariés la plus grande auto-



Source : Madsen, 2006.

DANEMARK

nomie dans l'organisation de leur travail¹. A l'origine de la grande flexibilité du marché du travail danois ne se trouvent donc pas seulement la facilité de licencier, mais aussi de multiples autres facteurs.

Pour comprendre comment cet équilibre apparemment efficace s'est développé et pourquoi les syndicats acceptent un niveau de flexibilité relativement élevé, il faut placer « le triangle d'or » dans son contexte et s'intéresser notamment aux processus du dialogue social. On défend ici la thèse selon laquelle les négociations collectives et les relations entre acteurs sociaux sont essentielles pour la flexicurité et pour l'équilibre entre flexibilité et sécurité sur le marché du travail. Deux éléments sont importants. Premièrement, le système des conventions collectives avec des négociations décentralisées et des accords extensifs abordant une multitude de thèmes (au-delà des questions classiques des salaires et du temps de travail) ouvre la voie à des accords flexibles et créatifs qui font de la relation flexibilité-sécurité non seulement un jeu à somme nulle, mais un jeu à somme positive², dont les deux parties tirent avantage. Deuxièmement, le dialogue entre les acteurs sociaux tend vers le consensus et s'inscrit dans une relation de confiance favorable à l'équilibre entre flexibilité et sécurité. On estime que la confiance crée la sécurité et que la sécurité amène la flexibilité : quand chaque partie sait que l'autre n'avancera pas de revendications exagérées ni n'abusera d'un accord conclu, elle peut être plus ouverte aux demandes de l'adversaire.

Régulation par la négociation collective

Le modèle danois se caractérise par une régulation fondée sur les conventions collectives plutôt que sur la législation. Il s'agit d'un système volontariste : la structure et le fonctionnement du système de la négociation collective ne sont inscrits dans la loi que dans une mesure très restreinte. La négociation des accords collectifs est volontaire mais soumise à un système spécifique d'arbitrage industriel (*faglige voldgifter*) et au contrôle du Tribunal industriel (*Arbejdsretten*), décisifs pour assurer l'obligation de paix entre les organisations. Les acteurs sociaux sont responsables de la majeure partie des normes, *via* notamment les accords sectoriels qui font eux-mêmes fonction d'accords cadre pour les accords locaux négociés dans les entreprises. Les accords ont normalement une durée de validité de deux à trois ans. Durant cette période une obligation de paix sociale s'impose aux acteurs : les salariés n'ont pas le droit de faire grève et les employeurs ne peuvent pas décréter le lockout. Le conflit n'est autorisé qu'en relation avec la négociation collective, ce qui garantit un haut niveau de stabilité sur le marché du travail (Due & Madsen, 2006).

Le système bipartite dans lequel les acteurs sociaux élaborent les normes sociales sans l'intervention du gouvernement et du Parlement est d'un grand intérêt tant pour les syndicats que pour les employeurs qui peuvent ainsi négocier des accords reflétant leurs besoins respectifs. Ils ont un intérêt commun à trouver des compromis pour éviter une interven-

1. Cf. European Foundation, 2007.

2. Cf. Andersen, 2005.

tion du gouvernement. Ils entrent ainsi dans une relation symbiotique entre organisations responsables qui s'imposent un dialogue constructif et une relation fondée sur le consensus plus que sur le conflit. Dans ce système, le respect des intérêts divergents de l'autre partie est naturel pour les deux partenaires.

Relégitimer les organisations ?

A côté d'une application étendue des accords collectifs – le taux de couverture est de 85 % en moyenne, soit 100 % dans le secteur public et 77 % dans le secteur privé – et d'un système de négociation indépendant de l'Etat, le modèle danois se caractérise aussi par des organisations puissantes chez les salariés comme chez les employeurs. Cela ne se vérifie pas seulement au niveau des branches où sont négociés les accords principaux. Les entreprises de leur côté sont couvertes par un réseau de délégués d'entreprise et de commissions de coopération, étendu et souvent efficace, qui garantit l'application des accords sectoriels.

Au cours des dernières années, les syndicats, notamment affiliés à LO, ont cependant connu certaines difficultés : à l'heure actuelle beaucoup de personnes âgées quittent le marché du travail ; davantage de salariés suivent une formation ce qui les amène à quitter LO pour un autre syndicat, AC ou FTF¹ ; et les syndicats ont plus généralement des problèmes à convaincre les jeunes de la nécessité de se syndiquer. En même temps, les syndicats traditionnels subissent la concurrence de nouveaux syndicats qui demandent des cotisations plus basses.

Malgré une perte d'adhérents, le mouvement syndical danois affiche toujours un taux d'adhésion de 80 % des salariés (Due & Madsen, 2006), et le Danemark se range parmi les pays européens ayant la densité d'adhésion la plus élevée (Visser, 2006). La pression croissante qui s'exerce sur les organisations syndicales les a aussi amenées à développer des services aux adhérents plutôt que de se comprendre uniquement comme des groupements de défense et de lutte collectives. Les organisations essaient par cette voie de trouver une nouvelle légitimité à un moment où de moins et moins de salariés comprennent la fonction traditionnelle du mouvement syndical de représentation d'intérêts collectifs.

Une décentralisation bien tempérée

Le mouvement syndical est structuré principalement par professions et par métiers. Cette division par professions et par métiers a minimisé la concurrence entre les syndicats : l'affiliation suit cette logique organisationnelle au lieu d'être laissée au libre choix des salariés. Mais comme les négociations sont menées au niveau des branches, la structure de négociation dans nombre de branches ne suit pas celle des organisations syndicales. Ceci est un résultat du déplacement des négociations du niveau confédéral vers le niveau sectoriel, mais au lieu de changer la structure organisationnelle des syndicats, les organisations ont créé des cartels de négociation dans chaque branche (Due & Madsen, 2001). Le modèle ancien d'une centralisation forte des négociations collectives sous le contrôle des

1. Confédérations syndicales organisant les diplômés de l'enseignement supérieur (AC) ou détenant d'autres titres professionnels : instituteurs, infirmières etc. (FTF).

DANEMARK

confédérations a en effet cédé la place à un modèle de négociation décentralisée, dans lequel les accords sont négociés au niveau des branches, les confédérations conservant un rôle de coordination.

Parallèlement à ce déplacement de la négociation au niveau des branches, on a vu se substituer aux accords à régulation « fermés » des accords cadre plus ouverts, destinés à être complétés par des négociations locales d'entreprise. Ceci offre aux entreprises la possibilité d'adapter les accords aux besoins locaux, mais dans le cadre d'un accord global coordonné. Due et Madsen¹ parlent de « décentralisation centralisée »² pour désigner la façon dont le modèle danois s'est adapté aux conditions changeantes sans que ses caractéristiques fondatrices n'aient changé. Beaucoup d'observateurs s'attendaient à une dérégulation comme conséquence de la pression croissante en faveur d'une meilleure compétitivité des entreprises. Elle n'a pas eu lieu, mais si la régulation décentralisée n'est pas soutenue par des accords collectifs locaux, elle aboutira à la dérégulation et à l'individualisation (Ilsøe *et al.*, 2006).

Des accords extensifs

Simultanément à cette décentralisation des négociations collectives, on observe ces dernières années une évolution vers des accords au contenu toujours plus large. Depuis 1980, les conventions collectives n'abordent pas seulement les questions de salaire et de temps de travail mais de nombreux autres thèmes : régimes de pension, jours de congés payés, jours payés consacrés aux soins apportés

à des membres de la famille, fonds de formation continue, fonds de congé maternité etc. L'incorporation de ces questions de protection sociale dans les conventions collectives a étendu les possibilités de faire des compromis créatifs, à l'avantage des deux parties.

Flexicurité et négociation locale

Le système de la négociation collective joue un rôle décisif pour le fonctionnement de la flexicurité danoise. Les traditions culturelles et la structure du système de négociation contribuent dans une large mesure à l'équilibre entre flexibilité et sécurité et augmentent les chances d'accords à somme positive. L'évolution du système de négociation au cours des dernières décennies agit comme un facteur essentiel de flexicurité. La décentralisation des négociations et l'ampleur des sujets traités au niveau des branches et au niveau national contribuent à la fois à flexibiliser le système et à donner une sécurité aux deux parties. D'une part, les entreprises ont la possibilité d'adapter les accords et de réaliser des compromis conformément aux besoins locaux (tant des salariés que des entreprises) ; d'autre part, la possibilité de dénoncer les accords à courte échéance à l'initiative de l'une ou l'autre partie constitue un élément de sécurité qui encourage des choix plus « courageux » et flexibles des acteurs locaux. En même temps les accords multi-thèmes conclus au niveau sectoriel et national qui s'affranchissent de la compartimentation habituelle des thèmes de négociation et

1. Cf. Due & Madsen, 2006 ; Ilsøe *et al.*, 2006 ; Due *et al.*, 1993.

2. D'autres chercheurs parlent de « décentralisation coordonnée » ou de « décentralisation organisée » (cf. Traxler & Crouch, 1995).

combinent des éléments de chacun des domaines cités plus haut (protection sociale, formation ...) facilitent les concessions mutuelles entre les intérêts présents sur le marché du travail et favorisent l'équilibre raisonnable entre flexibilité et sécurité (Andersen, 2005).

**Arrangements locaux,
négociations flexibles**

Certaines caractéristiques du système des négociations collectives semblent ainsi favorables à la flexicurité. Selon plusieurs études réalisées dans des entreprises, les relations de confiance jouent un rôle important dans la construction de la flexicurité danoise. Elles encouragent des solutions flexibles à l'avantage des salariés comme des employeurs. Une étude sur les négociations de flexibilité et de sécurité dans des entreprises en France et au Danemark, effectuée par l'auteur, montre qu'un dialogue social fondé sur la confiance encourage et facilite la réalisation d'arrangements flexibles dans l'entreprise qui servent les deux parties. La relation de confiance accroît la sensibilité aux solutions créatives qui enchaînent accords sur la flexibilité et autres accords favorables aux salariés. Il peut s'agir d'incitations économiques, d'avantages en nature, d'un surcroît d'autonomie dans l'organisation de travail, etc. (Søndergård, 2007). Les exemples présentés par Ilsøe dans une étude sur la négociation d'horaires flexibles dans les entreprises montrent également que les relations de confiance dans l'entreprise favorisent la flexibilité. Des entreprises danoises ont choisi d'abolir un échelon

d'encadrement intermédiaire et de laisser les salariés eux-mêmes administrer leurs horaires. L'organisation du temps de travail contrôlée par les salariés dispense l'entreprise de beaucoup d'administration et contribue globalement à la qualité des arrangements locaux de flexicurité (Ilsøe, 2006).

La flexibilité n'est pas un sujet explosif pour les salariés danois. Au contraire, les organisations syndicales savent apparemment apprécier les besoins de flexibilité des entreprises, alors que le patronat semble estimer que les moyens de flexibilité présents sur le marché du travail danois sont, dans l'ensemble, suffisants¹. Dans un article de la revue A4², des délégués syndicaux d'entreprises danoises puissantes estiment que la flexibilité, la volonté et la capacité de s'adapter propres aux salariés danois agissent comme une protection contre la pression sur les salaires et d'éventuelles velléités de prolongation des horaires, ce qui permet des arrangements favorables aux salariés. Grâce à une organisation flexible et efficace du travail et des horaires, les entreprises danoises peuvent dans une large mesure résister aux bas salaires dans d'autres régions du monde. Le mouvement syndical n'est pas pour autant indifférent aux conséquences des horaires flexibles pour la vie de famille, les loisirs et la santé (Ugebrevet A4, 2004). Les syndicats attachent beaucoup d'importance à ce problème, mais plutôt que de s'opposer à la flexibilité, ils préfèrent demander des flexibilités favorables aux salariés³.

1. Cf. par exemple Andersen & Mailand, 2005.

2. L'hebdomadaire *Ugebrevet A4* est édité par la confédération syndicale danoise LO.

3. Cf. www.dk-arbejdsmarked.dk, 2007 ; Ugebrevet A4, 2006.

DANEMARK

Besoin de délégués renouvelés

Ce système n'en comporte pas moins des faiblesses et des risques. Pour assurer l'équilibre entre flexibilité et sécurité dans un système de négociations décentralisées, la présence de délégués d'entreprise forts est décisive pour protéger les intérêts des salariés. Au Danemark le réseau de délégués est assez bien développé, mais il est concentré dans les grandes et moyennes entreprises tandis que les petites entreprises ont souvent une représentation faible. En même temps il est devenu plus difficile de recruter les délégués dans les entreprises et cette évolution représente un risque pour l'équilibre du système. L'adhésion décroissante aux organisations syndicales tend à fragiliser le modèle danois et le système de flexicurité.

Conclusion

Le discours sur la flexicurité se limite souvent au miracle du « triangle d'or », devenu presque un synonyme de la flexicurité danoise. « Le triangle d'or » constitue sans doute un élément important de ce système, avec d'autres dimensions de flexibilité et de sécurité au niveau national, au niveau sectoriel ainsi qu'au niveau des entreprises. Mais pour comprendre les caractéristiques du système qui contribuent à, et renforcent, l'équilibre constructif et raisonnable entre flexibilité et sécurité, il faut aussi analyser les processus qui aboutissent aux divers arrangements et combinaisons entre flexibilité et sécurité. Certaines caractéristiques d'un système d'emploi renforcent la flexicurité tandis que d'autres l'empêchent. Le modèle danois de flexicurité ne peut pas être détaché de son contexte. Le système des négociations collectives, avec un dia-

logue social basé sur des relations de confiance entre les acteurs, semble favorable à un marché du travail à la fois flexible et sécurisé pour les salariés et pour les entreprises. L'exemple danois montre que la sécurité n'est pas forcément une barrière à la flexibilité du marché du travail, mais qu'elle peut au contraire la créer et l'augmenter. La sécurité et la confiance aident apparemment à faire face aux changements. La volonté et la capacité de s'adapter se trouvent augmentées et les salariés sont mieux disposés à l'égard de la flexibilité.

Certes, produit de facteurs institutionnels, le modèle danois de flexicurité n'est pas exportable. Cela ne veut pas dire que l'idée et la logique de la flexicurité, dans laquelle se réconcilient les besoins des salariés et des entreprises, ne peuvent être présentes sur d'autres marchés du travail. Mais il faut construire l'équilibre d'une façon qui prenne en considération la situation institutionnelle et culturelle d'un marché du travail donné.

Sources :

Andersen S. K. (2005), « Kollektive overenskomster og flexicurity », *Politik & Økonomi* n°4, pp. 72-83.

Andersen S. K. & Mailand M. (2005), « Flexicurity og det danske arbejdsmarked – et review med fokus på overenskomstsyste met », in *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*, ministère du Travail.

Due J. & Madsen J. S. (2001), *Fagbevægelsens struktur i det 20. århundrede – Forhandlingssystemet som problemløser og hindring for udvikling*, LO-Dokumentation, n°1/2001. Copenhagen.

Due J. & Madsen J. S. (2006), *Fra storkonflikt til barselsfond. Den danske model under afvikling eller fornyelse*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Copenhagen.

The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007),

LA FLEXICURITE ET TOUT CE QUI L'ENTOURE

- Fourth European Working Conditions Survey*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Ilsøe A. (2006), *Flexicurity på virksomheden – en sammenlignende analyse af reguleringen af arbejdstidsfleksibilitet på danske og tyske industrivirksomheder*, Document de recherche, FAOS, Copenhagen.
- Ilsøe A., Due J. & Madsen J. S. (2006), *Multiveauregulering i Danmark og Tyskland – erosion eller fornyelse*, FAOS, Copenhagen.
- Madsen P.- K. (2006), « How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State », in Campbell J. L., Hall J. A. & Pedersen O. K. (eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience*, DJØF Publishing, Copenhagen.
- Søndergård K. (2007), *Strategier for flexicurity. Praksis på danske og franske virksomheder*, Document de recherche, FAOS, Copenhagen.
- Ugebrevet A4 (2004), « Flexibilitet freder løn og arbejdstid herhjemme », *Ugebrevet A4*, n°25.
- Ugebrevet A4 (2006), « Danskerne vil have fleksibilitet i arbejdslivet », *Ugebrevet A4*, n°9.
- Traxler F. & Colin C. (eds.) (1995), *Organized industrial relations in Europe : what future?*, Evesbury, Aldershot.
- Visser J. (2006), « Union membership statistics in 24 countries », *Monthly Labour Review Online*, Vol. 129, n°1.
- Wilhagen T., Tros F. & Lieshout H. V. (2003), *Towards 'flexicurity'? : balancing flexibility and security in EU member states*, Invited paper prepared for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Berlin, September.