

Jean-Claude Barbier
CNRS
UMR CES – Matisse – Université Paris I

Jean-Claude.Barbier@univ-paris1.fr

**AU-DELÀ DE LA « FLEX-SÉCURITÉ », UNE COHÉRENCE
SOCIÉTALE SOLIDAIRE AU DANEMARK**

Chapitre pour l'ouvrage dirigé par

Serge Paugam – *Repenser la solidarité au XXI^e siècle,*

à paraître aux Presses Universitaires de France, janvier 2007

version de travail

INTRODUCTION

Considérée du point de vue du marché du travail et de la protection sociale, la « solidarité » a sans nul doute partie liée avec les arrangements sociaux qui organisent les chances de chacun d'accéder à un revenu (en général salarié) et à la protection sociale qui l'accompagne, quel que soit le statut d'emploi occupé. C'est pourquoi, au moment où les sociétés occidentales contemporaines vivent des mutations considérables, l'espoir est si fort de combiner sécurité de revenu et d'emploi pour maintenir ainsi dans ces sociétés une solidarité – dont on s'accorde, souvent, à penser que le « rapport salarial » assurait, après guerre, l'existence.

Dans le débat des années 90 chez les experts du marché du travail, une notion est née, la flex-sécurité, traduction d'un « flexicurity » anglais. Loin du concept scientifique – elle le deviendra peut être – la notion s'apparente le plus souvent à un slogan politique, une orientation normative qui apparaît sympathique à ceux qui, face aux mutations en question, appellent de leurs vœux une attention renforcée aux différents aspects de la sécurité, alors que celle-ci semble disparaître pour une partie croissante de la population active. Dans ces conditions, l'absence d'une théorie élaborée et convaincante de la « flex-sécurité » renforce l'importance des quelques cas nationaux qui semblent avoir réussi, empiriquement, à combiner flexibilité du travail et de l'emploi (Barbier et Nadel, 2000 ; 2003) et réalisation d'une sécurité de revenus pour tous ceux qui travaillent. Au premier rang de ce petit nombre d'exemples, il faut compter le Danemark, depuis les années 90. Il semble donc bienvenu, dans un large débat à propos de la solidarité au XXI^e siècle, de chercher à comprendre ce pays, récemment érigé en France en « modèle ». Mais le plus important pour la sociologie est d'éclairer les raisons pour lesquelles le Danemark réussit, là où d'autres pays, comme la France parmi d'autres, ont jusqu'à présent échoué.

Dans ce but, par contraste avec la situation française, on testera la validité de l'explication courante de la « réussite » ou de la « performance » danoise, à l'aune de cette combinaison de « flexibilité » et de « sécurité » : il ressortira de cet examen que la « flex-sécurité » ne peut pas servir d'explication pleinement convaincante. Les éléments qu'apporte cette approche se résument, le plus souvent, à une corrélation observée par des économistes (et par des journalistes et hommes et femmes politiques) à propos de quelques facteurs simples à décrire : cette simplicité explique le succès de la théorie du « triangle d'or » (voir le schéma 1, page xx). Il reste pourtant à construire une théorie « causale » des phénomènes observés au Danemark, depuis la fin des années 90 : contribuer à cette théorie sera l'objet de notre deuxième partie.

LA REDUCTION DU DANEMARK A LA « FLEX-SECURITE »

Dans le débat français, le Danemark, depuis sa « découverte » (Barbier, 2005a), a été, le plus souvent, réduit à un *mécanisme* : la version la plus succincte explique que la liberté de licencier et d'embaucher y est totale mais que cela reste sans conséquence négative, parce que la protection sociale danoise est très généreuse. Une version plus élaborée a repris l'idée de l'existence d'un « triangle d'or » (schéma 1) dont l'origine se trouve, notamment, dans les travaux de recherche danois. Il faut d'abord examiner cette explication avant d'aller plus profondément à la recherche de la société danoise.

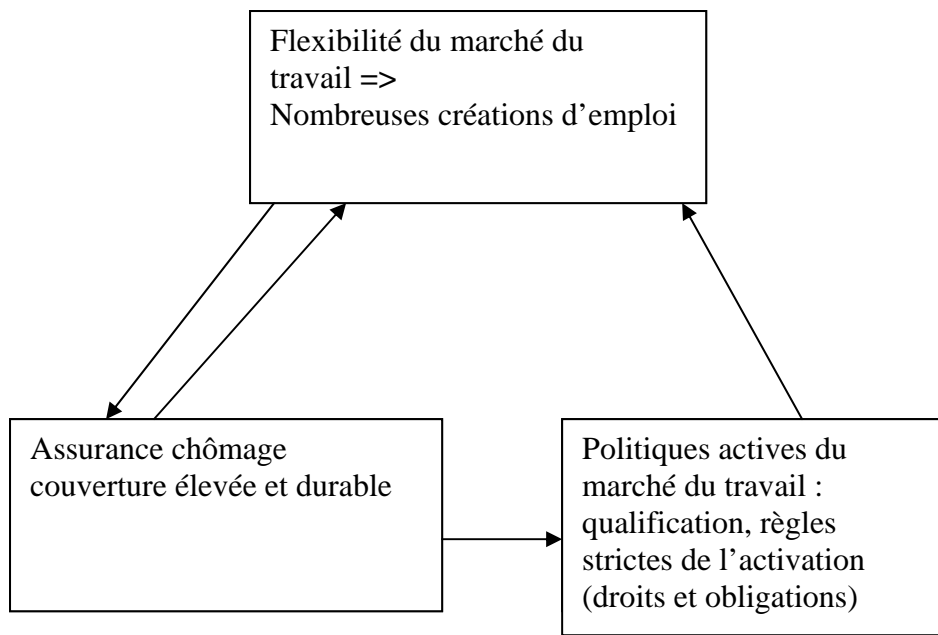


Schéma 1: Interactions du marché du travail

(d'après Thomas Mølsted Jørgensen and Claus Damtoft Pedersen, 2004, p. 94)

L'histoire de l'origine du « triangle d'or » reste à faire, à travers ses sources diverses : travaux administratifs du ministère danois du travail à la fin des années 90, recherche universitaire et usages politiques, danois et internationaux. Donnons simplement ici quelques éléments empiriques pour les sources danoises.

Poul Nyrup Rasmussen est le premier ministre social-démocrate (1993-2001) qui met en œuvre la « réforme du marché du travail » de 1994, premier jalon d'une série impressionnante : à ce moment, on ne parle pas de « flex-sécurité » au Danemark, et surtout pas dans le débat public. C'est pourtant l'époque décisive dans l'évaluation que l'on produit aujourd'hui de la réussite danoise. En effet, en 1993, le chômage est à plus de 11% dans les statistiques nationales, alors qu'en 2001, il a été réduit à un peu plus de 4%. La « performance » qui séduit les analystes est donc celle de la fin des années 90 à nos jours, où ce faible taux de chômage s'est globalement maintenu (autour de 5%). Quand il commente la « flex-sécurité » danoise, avec le recul du temps, et dans ses nouvelles fonctions de président du Parti socialiste européen, P. Nyrup Rasmussen (2005, p. 51) la définit ainsi : « *the combination of flexible labour markets and individual social security – of the Northern countries is [...] based on a) strong social security and broad welfare provisions ; b) active labour market and educational policies ; and c) a highly mobile labour market, where the social partners¹ (trade unions and employers' associations) are key actors with a high degree of responsibility for competitiveness and social sustainability²* ». Cette description du « modèle » par l'un de ses acteurs politiques importants, ne se réduit donc pas à la mécanique d'un « triangle » : elle insiste en particulier sur le rôle politique des « partenaires sociaux » et leurs orientations tout à fait spécifiques en comparaison internationale, sur lesquelles nous aurons à revenir.

Notre enquête au Danemark permet d'identifier des éléments de la genèse de la notion politique de « modèle danois » (Barbier, 2006). D'abord, au ministère du travail, des travaux d'analyse sont menés qui mettent en avant des traits spécifiques. Ils sont conduits notamment par Thomas Mølsted Jørgensen. Celui-ci est l'auteur, par ailleurs, d'un manuel sur les politiques du marché du travail (Jørgensen et Pedersen, 2004). Dans son édition de 2004 (la septième), il souligne, de façon normative, le caractère vertueux des interactions entre trois types de phénomènes qui, selon lui singularisent le Danemark, y compris par rapport aux autres pays scandinaves (p. 93-94) : la sécurité de l'emploi réduite (*beskedne ansættelsestryghed*), qui conduit à la possibilité de créer facilement de nombreux emplois ; mais cette dernière nécessite la couverture élevée de protection contre le chômage (*høj dagpengegedækning*), en particulier pour ceux qui en ont le plus besoin, à savoir ceux qui perçoivent un salaire bas (*lavtlønnede*) ; à son tour, cette protection élevée pourrait créer des incitations à ne pas chercher d'emploi, d'où la nécessité d'une politique active du marché du travail, qui motive (*motivationseffekt*) ou qui oblige (*pligt*). Pour Jørgensen, qui, lui non plus, ne parle pas de flex-sécurité, il s'agit donc d'un enchaînement vertueux de relations, qui ne rend pas compte évidemment de ses *conditions sociales de possibilité*.

C'est évidemment une autre approche qu'on trouve chez le premier ministre actuel, Anders Fogh Rasmussen, membre du parti de centre droit dit « *Venstre* ». Il a laissé entendre qu'il aurait en quelque sorte, « inventé » la notion de flex-sécurité. Au congrès national de son parti, le 21 novembre 2004, il en parle explicitement pour signifier que le Danemark est à la pointe de l'innovation en Europe et qu'il a le premier mis en commun les « deux mots » ; il

¹ A vrai dire, en danois, on parle d'acteurs du marché du travail (*arbejdsmarkedets organisationer* ou *parter*) (je remercie R. Hyman d'avoir attiré mon attention sur ce point).

² Voir plus loin pour cette notion, qui traduit ici grossièrement en anglais une conception danoise complexe.

commente d'ailleurs les traductions en français et en anglais du terme³. On est alors dans le registre explicite de la défense et de la promotion du Danemark au sein de la compétition entre nations.

Les travaux universitaires forment un troisième registre de sources pour comprendre la genèse des notions de « flex-sécurité » et de « modèle danois ». Per Kongshøj Madsen est parmi le petit nombre de chercheurs qui ont popularisé la notion de « triangle d'or », qu'il définit un peu différemment de P. Nyrup Rasmussen dans un récent article et dont il signale que les traits ont d'abord été décrits dans un rapport du ministère du travail danois⁴. P.K. Madsen fait la liste suivante de traits typiques du « modèle danois » dans son article (2003, pages 4-5) : un marché du travail flexible doté d'un haut niveau de flexibilité externe numérique, rendu possible par un bas niveau de « protection de l'emploi »⁵ ; un système généreux de couverture pour les chômeurs ; et des politiques actives du marché du travail destinées à augmenter les qualifications de ceux qui en ont besoin pour retrouver un emploi sur le marché du travail. Madsen note que le système danois du travail est hybride, en combinant ainsi des éléments d'un modèle « libéral » de fonctionnement du marché du travail avec un type de régime scandinave de protection sociale.

Ces différentes approches sont pourtant relativement convergentes. Elles ont nourri, à divers degrés un processus de construction de la catégorie « flex-sécurité », parfois confondu dans le débat public avec la notion de « modèle danois »⁶. Ce processus a pris deux formes : l'une, « grand public » et politique, a été l'utilisation du Danemark comme un modèle de réforme ; l'autre, du côté des économistes, a consisté – à la suite des travaux comparatifs de l'OCDE et des services de la Commission européenne, à décontextualiser la notion pour en faire un des types de « bonne pratique » économique, à côté des solutions adoptées aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. C'est sur cette base, simplifiée, voire simpliste dans les deux cas, que l'idée de flex-sécurité danoise s'est répandue largement, alors même que les chercheurs danois n'ont pas cessé d'alerter leurs collègues à propos de la multiplicité des facteurs qui pouvaient expliquer la réussite danoise depuis les années 90 (pour un point récapitulatif, voir Bredgaard, et al., 2005).

³ "Vi havde EU topmøde forleden. Der havde jeg lejlighed til at fortælle lidt om det. Den drøftelse forgik jo på engelsk. Jeg kombinerede de to ord og sagde, at vi har 'flexibility' og 'security', og så kaldte jeg den danske model for "flexicurity". Det er godt, for på fransk hedder det 'flexicurité'". [L'autre jour nous avons eu un sommet européen, comme je vous en ai déjà un peu parlé. La discussion était bien sûr en anglais. J'ai combiné les deux mots "flexibility" et "security" en disant que le modèle danois représentait la "flexicurity". C'est très bien car en français on dit "flexicurité"].

⁴ « Arbejdsreformerne – en status », 1999, København (Arbejdsministeriet). Selon nos entretiens avec des collègues danois, il est vraisemblable que la première formalisation de ce "triangle" est celle de Thomas Mølsted Jørgensen, que nous avons présentée ci-dessus. C'est ce rapport que P.K. Madsen adapte pour décrire ce qu'il appelle le "triangle d'or" dans son chapitre pour l'ouvrage édité en 2003 (page 101), par P. Auer et S. Cazes, pour l'OIT, à la suite d'un projet de recherche international de deux ans, qui comportait des chapitres sur la France, le Danemark, le Japon et les Etats-Unis (Auer and Cazes, 2003 ; Madsen, 2003).

⁵ Nous traduisons ici « *employment protection* » bien que la notion soit particulièrement délicate à employer. Notons un usage français du terme, relativement récent : c'est celui qui soutient la mise en cause explicite que conduisent un certain nombre d'économistes contre le droit du travail, qu'ils ont, pour l'occasion, rebaptisé « protection de l'emploi ». Il s'agit pour eux, même quand ils n'en sont pas forcément conscients, de souligner que ce qui « protège » doit être délégitimé, parce que cela « protège » selon eux, des personnes qu'il est illégitime de protéger (ceux qu'ils qualifient d'*insiders*) aux dépens de ceux qui, non protégés, sont des *outsiders*.

⁶ Chez les spécialistes, on considère en général que l'organisation hollandaise du marché du travail et de la protection sociale relève aussi d'une forme (plus ancienne) de flex-sécurité (Wilthagen, 2004). L'une des lois importantes organisant le marché hollandais du travail est dénommée "Wet Flexibiliteit en Zekerheid" (loi sur la flexibilité et la sécurité prenant effet au 1/1/1999) réformant travail à temps partiel, intérimaire, etc..

La flex-sécurité, une présentation superficielle et décontextualisée du Danemark

Or, la « flex-sécurité » ne peut aujourd'hui être considérée comme un outil rigoureux pour expliquer la société danoise. Dans la recherche universitaire européenne, ses deux cas empiriques principaux sont les Pays-Bas (dont nous ne parlerons pas ici) et le Danemark. La fortune de la notion s'est consolidée, principalement, par son usage dans les forums de discussion européens et les services de la Commission européenne, où elle a pris une importance croissante au fil des sommets européens (Wilthagen, 2004).

A ce niveau politique, il n'est évidemment pas question pour les promoteurs de l'idée (de *l'injonction normative* de combiner flexibilité et sécurité), d'apporter des explications globales ou détaillées sur la façon dont la combinaison « produit » des performances du marché du travail. Ces performances, au demeurant, sont, dans le cas de l'Union européenne, comme dans celui de l'OCDE, mesurées à l'aune d'indicateurs partiels et limités. Pour sa part, le raisonnement de l'école d'économie dominante converge facilement avec cette énonciation des conseils de politique économique et sociale émanant des grands organismes internationaux. Le mode le plus courant des travaux orthodoxes contemporains d'économie consiste à partir de corrélations entre phénomènes, afin d'expliquer – dans le meilleur des cas – ces corrélations par des explications théoriques qu'on peut vérifier par des modélisations économétriques. Très souvent, cependant, on en reste au stade de la corrélation dont chacun sait pourtant qu'elle n'est ni causalité, ni explication⁷.

Or, le principe même de la flexibilisation contemporaine du travail et de l'emploi s'accompagne, le plus souvent, d'une dégradation, pour certaines populations et catégories de salariés, des conditions d'emploi et de protection sociale qu'ils connaissaient avant la flexibilisation. Et, comme nous l'avons montré (Barbier et Nadel, 2000 ; 2003), les déterminants ultimes du mouvement actuel de flexibilisation ressortissent aux normes monétaires internationales et à la concurrence accrue sur le coût du travail. La possibilité est donc hautement problématique, que soit rendue compatible l'existence d'une flexibilité du travail en tant que facteur de production, et celle d'un niveau socialement acceptable et légitime de sécurité des conditions d'emploi et de vie des personnes. Elle ne peut reposer que sur la création d'arrangements socio-politiques à de multiples niveaux, régional, sectoriel, national et international. C'est précisément ce qui manque le plus souvent quand on décrit le Danemark selon la grille de la flex-sécurité. Dans la discussion internationale décontextualisée et universalisée de la flexibilité, tout se passe ainsi comme si un mécanisme instrumental de « donnant-donnant » ou de « trade-off » entre protection sociale, services pour l'emploi et flexibilité (ou faible protection de l'emploi) avait lieu (Galtier et Gautié, 2003). Mais l'idée même d'un tel « trade-off » est, sociologiquement, problématique : qui donne quoi contre quoi ? Qui sont les acteurs et quelles sont leurs raisons d'agir ? Quelles sont les forces en présence dans la construction de cet accord ? Quelles sont les inégalités sur le marché du travail ? Quel est le rôle joué par l'Etat, via le droit ou via sa garantie des accords collectifs, autant de questions qui sont esquivées ou – pire, parfois masquées, par la grille de lecture dominante de la « flex-sécurité ».

Certains ont justement critiqué cette réduction à quoi procède une certaine approche économique internationale de la flex-sécurité. C'est notamment le cas de G. Schmid et ses

⁷ Pour un exemple récent de cet usage des corrélations, voir P. Cahuc « Pour une meilleure protection de l'emploi », 12 mai 2003, étude pour la CCIP, 53 pages, miméo.

collègues, qui ont insisté sur le fait que la vision du donnant-donnant de la flexibilité et de la sécurité était grossière : des éléments de flexibilité peuvent s'échanger contre moins de sécurité, mais ils peuvent aussi renforcer la sécurité ; au contraire, certains éléments de flexibilité sont directement destructeurs de possibilités de sécurité (Leschke *et al.*, 2006). Nous avons aussi montré que l'approche en termes de marchés transitionnels pouvait faire l'objet, par sa généralité, d'interprétations contradictoires, quant à la nature et la substance des choix normatifs qu'elle recouvre (Barbier, 2005d).

AFFINITES ET CAUSALITES POUR UNE « REUSSITE » DANOISE

Si le Danemark nous intéresse ici, en tant que pays ayant adapté collectivement une forme apparemment efficace et relativement équitable de solidarité dans les années 1990, notre compréhension de ce phénomène ne peut se passer de la construction d'un cadre pour le comparer avec d'autres pays, par exemple la France, cadre pour lequel nous renvoyons à nos précédents travaux (Barbier, 2005c). Notons cependant que la recherche des éléments essentiels qui constituent le « système de causes » *expliquant* la société danoise contemporaine, peut s'inspirer d'une problématique de « cohérence sociétale », telle qu'elle est a été inaugurée par les travaux de M. Maurice, F. Sellier et J.-M. Sylvestre. L'observateur étranger du Danemark apprend vite, par comparaison avec d'autres pays, que l'organisation sociale danoise est cohérente, bien plus cohérente sans aucun doute que la française ou la britannique, pour ne prendre que deux exemples. Un raisonnement en termes de « cohérence sociétale » est donc plus admissible encore en ce qui le concerne. L'un des apports de l'analyse de M. Maurice et ses collègues est aussi dans leur façon de considérer les valeurs (Maurice *et al.*, 1992), qui converge d'ailleurs des travaux danois récents, menés à partir d'autres perspectives théoriques, sur le « consensus conflictuel » danois (Jørgensen, 2002).

La compréhension fidèle de la spécificité danoise dans sa façon de traiter des phénomènes universels en Europe doit nous mettre sur la piste de l'établissement de causalités réciproques, ou, à tout le moins d'affinités électives⁸ entre des formes d'organisation sociale d'une part, des valeurs collectives qui leur sont associées, des conduites individuelles, et, d'autre part, des « variables dépendantes » (la réalisation de l'universalité des droits de protection sociale, la faible inégalité des revenus, le succès économique, etc.). Compte tenu de l'immense faisceau des causalités, il est impossible au sociologue de répondre à l'ensemble infini des objections qu'on lui fait quand il privilégie, pour expliquer une société donnée d'une époque donnée, une explication dont il ne peut établir strictement – sociologie non poppérienne oblige – l'effet causal⁹.

⁸ On ne reviendra pas ici, faute de temps, sur la question de savoir s'il faut opérer une distinction tranchée entre les causalités et les affinités, à partir de l'interprétation weberienne. Les spécialistes de Weber s'opposent aujourd'hui encore à propos de l'importance qu'a eu pour lui l'établissement de causes (voir la présentation de J.-P. Grossein à l'édition de 2003 de *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, collection Tel- Gallimard, p. XXXIX-XL). L'interprétation de M. Löwy (1999, p. 43) est cependant séduisante pour la présente analyse, qui y voit un moyen "de dépasser l'approche traditionnelle en termes de causalité et de contourner ainsi le débat sur la primauté du "matériel" ou du "spirituel" ", citant Weber: "En face de l'énorme enchevêtrement d'influences réciproques entre bases matérielles, formes d'organisation sociales et politiques, teneur spirituelle des époques de Réforme, force nous est de commencer par rechercher si certaines "affinités électives" (*Wahlverwandtschaften*) sont perceptibles entre les formes de croyance religieuse et celles de l'éthique professionnelle" [traduction revue par l'auteur d'un passage de *L'éthique protestante*].

⁹ L'auteur de ces lignes, en présentant son travail sur le Danemark, s'est vu opposer une série impressionnante de facteurs qu'on lui reprochait de n'avoir pas pris en compte (la faible population, la nature des entreprises, etc..).

La question qu'il nous semble, malgré tout, possible de trancher est la suivante : ce qu'on nomme, de façon réductrice, la « flex-sécurité danoise » des années 1990 n'est que le signe récent de la capacité d'adaptation d'une société qui repose sur une cohérence, bien plus ancienne, entre plusieurs éléments :

- (i) des *institutions collectives* d'action (rôle des acteurs sociaux – *social parter* ou *organisationer*, comme on dit en danois ; système politique), *fondées sur des valeurs traduites en pratique* (universalisme, solidarité, égalité, responsabilité et pragmatisme) qui ne sont ni tombées du ciel ni liées à l'on ne sait quelle culture éternelle, mais qui se sont construites et renforcées dans l'action collective depuis la fin du 19^e siècle, dans un cadre spécifique de résolution des conflits ;
- (ii) et des motifs individuels d'agir conformément à ces valeurs, héritées, mais certes non éternelles.

C'est ici que l'observateur attentif peut trouver l'affinité probablement décisive (pour le Danemark du 20^e siècle, et, en particulier, pour le Danemark de la dernière décennie) : tout se passe comme si les membres de la société danoise agissaient, globalement, en fonction de la confiance qu'ils détiennent – bien plus qu'ailleurs – dans les résultats économiques, sociaux, politiques d'une communauté sociale, à la gestion de laquelle ils participent, le plus souvent bien plus qu'ailleurs, en particulier à travers le système corporatiste et syndical. Ils sont affiliés aux syndicats pour huit sur dix d'entre eux, parfois dix sur dix dans certains sous-secteurs publics ; ils acceptent la mobilité sur le marché du travail qui est supérieure à celle des autres pays¹⁰ ; comme les enquêtes – exploitées notamment par l'OCDE, l'ont montré, ils ne se sentent pas menacés par la flexibilité et la précarité à la française est une notion inexistante au Danemark (Barbier, 2005b) ; ils acceptent – non sans une certaine réticence qui a eu tendance à augmenter récemment – de financer une *velfærdsamfund* (société de bien-être) coûteuse ; ils acceptent enfin de travailler, de se plier aux demandes d'avoir à « être activés », demandes auxquelles ils ont à la fois le droit et l'obligation de se soumettre (*ret og pligt*). Comme le montre C. A. Larsen (2006), la confiance dans les autres et, partant, dans la société, est au Danemark la plus élevée dans les enquêtes internationales. Quand on pose la question : “*Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you can't be too careful in dealing with people?*”, dans deux vagues successives d'enquête, au début et à la fin des années 1990, les Danois acquiescent à 58% et à 67% dans la deuxième vague, alors que les Français le font à seulement 22% et 23%, les Portugais étant, en Europe, ceux qui ont le moins confiance dans les autres, avec des réponses chutant de 21% à 10% entre la première et la seconde enquête. D'autres enquêtes scandinaves ont constamment montré que le soutien fort des citoyens de ces pays à l'Etat social (et, à son financement par des prélèvements relativement élevés) est aussi lié à la confiance que les individus manifestent envers l'Etat et l'administration pour sanctionner les éventuels fraudeurs, qui, au demeurant, sont peu nombreux, car les sanctions sont inutiles ou marginales (Barbier, 2006, p. 51-54). Cette confiance n'est pas analysable dans des termes « culturels », au sens de traits permanents ou immémoriaux d'une culture donnée¹¹. Collective et mobilisée individuellement, elle fonde la possibilité des résultats économiques actuels.

¹⁰ Le taux de transition vers un autre emploi, en 2000-2001, est ainsi de 16,9% contre 9,6% en France, alors que le taux de transition vers le non-emploi est de 4% contre 5,5% en France (Barbier, 2005a).

¹¹ Il est à cet égard, extrêmement hasardeux de chercher à interpréter des données culturelles en termes de degré de “civisme” relatif, comme l'ont essayé Y. Algan et P. Cahuc (2005, p. 23), qui affirment que les “attitudes civiques” (mesurées par la tolérance à la fraude) sont “principalement déterminées pas des traits nationaux culturels”.

Or, la « confiance sociale » éprouvée par les individus, ainsi que leur conformation à des normes sociales qu'ils partagent ont été rendues possibles par la construction historique d'un cadre social et politique, d'une façon danoise de créer la communauté et l'ordre politiques. Ce cadre s'est construit depuis plus d'un siècle et il est marqué par quelques événements fondamentaux que rappellent les chercheurs danois (Jørgensen, 2002). Le premier est le compromis de septembre (*Septemberforliget*), passé entre les « organisations du marché du travail » le 5 septembre 1899. Le plus important point de cet accord, obtenu à la suite d'un conflit très grave et d'un lock-out patronal, a été la décision de reconnaissance réciproque des compétences des deux acteurs, patronat et représentation syndicale pour gérer, par des négociations centralisées, les conflits et les conventions collectives à valeur obligatoire (pour les signataires¹²) concernant les salaires et les conditions de travail au sens le plus large. Les conventions excluent grèves et lock-outs pendant leur durée de validité, qui sera précisée ensuite (durée qui peut varier, actuellement de quatre ans). Ce système installait la prééminence des voies conventionnelles sur toute intervention de l'Etat. Il a été régulièrement revalidé (accords généraux de 1960, 1973 et 1993). Il repose sur la reconnaissance par les organisations syndicales du droit de l'employeur à savoir au mieux comment diriger l'entreprise. Il n'a pas pour autant empêché qu'il y ait des conflits majeurs dans l'histoire du Danemark (1925, 1931, 1956, 1973, 1988). Une autre date importante dans l'établissement d'un cadre qui se révèle encore durable plus de 100 ans après sa naissance est celle de l'accord de janvier 1933, dit de « Kanslergade », du nom de la rue de Copenhague où, auprès du premier ministre, les principaux partis (dont la social-démocratie) signèrent un accord pour mettre fin à une période de conflits, de lock-out, de difficultés économiques qui devait marquer un accord historique entre partis en faveur de la collaboration entre capital et travail et du développement du *velfærdsstat*. Comme le fait remarquer Jørgensen (ibid., p 34 ssq.), ce compromis a une grande importance dans le fait qu'il scelle une coalition d'intérêts entre partis représentant les ouvriers et les intérêts agraires (voir aussi Kristensen, 1996). Ce processus, à la différence de bien d'autres pays européens, a supposé la rupture de la classe ouvrière avec le marxisme révolutionnaire (Esping Andersen, 1988). Ce qui donne tout son sens aux explications précédemment citées de P. Nyrup Rasmussen, quand il parle de la participation de la social-démocratie et des syndicats à la négociation, dans l'esprit de renforcer la compétitivité du Danemark avec « responsabilité ». Le même esprit est aujourd'hui contenu dans les justifications de la réflexion de la Commission de réforme de la protection sociale, dont le mot d'ordre est de maintenir « l'équilibre et la sécurité dans la société afin de garantir un système performant de protection sociale » (mission donnée à la Commission par le gouvernement de centre droit)¹³.

Ce système a ainsi, au cours du siècle passé, établi un ensemble de normes sociales et de valeurs qui font que la société danoise s'est révélée, à travers les conflits, capable – jusqu'à présent – de construire des compromis durables et légitimes. Cette société, qu'on présente parfois à tort comme « consensuelle », se révèle fidèle à une forme de résolution des oppositions et différences, qui sont vives¹⁴. Les oppositions politiques n'en sont pas moins dures, comme en témoigne la lutte sévère actuelle entre la coalition libérale et la social-démocratie qu'elle a évincée en 2001. Mais elles donnent toujours lieu à des compromis, y compris sur les questions les plus délicates et litigieuses, comme l'est aujourd'hui la question

¹² Il n'y a pas d'extension de la validité comme dans le cas français.

¹³ "social tryghed og balance samt et velfungerende velfærdssystem i fremtiden".

¹⁴ "From the intimate organizational contexts – agriculture, workplaces, residential areas, regions and so on – over to [...] the parliamentary arena, the foundation has always been the ability to respect other interests and views and to find lasting solutions through discussions and compromises. Trust is both a result and a prerequisite" (Jørgensen, ibid., p. 239).

de l'immigration, dans le contexte de la montée du parti d'extrême-droite (*Dansk Folkeparti*)¹⁵.

Les valeurs collectives, universalisme, égalité, responsabilité, solidarité, pragmatisme (et leur partage dans les conduites individuelles) se présentent donc comme le « résultat » de la mise en œuvre de méthodes et de pratiques qui ont tenu sur un siècle, et non comme des attributs culturels spécifiques relevant d'on ne sait quel esprit scandinave.

Les traces empiriques de cette situation sont très nombreuses et il est possible ici d'en indiquer seulement quelques illustrations. Les jeunes sont considérés comme des membres à part entière de la communauté de travail, dès qu'ils sont en âge de travailler, c'est-à-dire avant même la fin de leurs études : ils bénéficient de prestations très généreuses pour poursuivre leurs études qu'ils combinent avec un engagement professionnel précoce, dès l'âge de 18 ans, même s'ils habitent chez leurs parents. Les personnes qui, pour de multiples raisons, éprouvent des difficultés à se conformer aux exigences du marché du travail plutôt qualifié (en comparaison internationale¹⁶) sont généreusement prises en charge par un nombre impressionnant de programmes, ce qui aboutit au fait que le Danemark présente, *à la fois*, des taux élevés d'emploi à tous les âges et des taux élevés de personnes en âge de travailler qui sont inactives (Barbier, 2006). Ce dernier fait, souvent incompris, nous semble essentiel : il est d'ailleurs fort explicitement discuté actuellement au Danemark, notamment parce qu'une proportion importante des salariés est éligible à un système facultatif de pré-retraite (*efterløn*) qui est en cours de réforme (ibid.). La société danoise n'en reste pas moins, aujourd'hui, une « société de bien-être » (*velfærdsamfund*), qui se veut solidaire avec les plus faibles (*de svagere grupper*).

La « responsabilité » et l'engagement des acteurs pour la « compétitivité » et pour que le « modèle danois » soit financé dans l'avenir constituent de bonnes illustrations du fonctionnement cohérent d'ensemble d'une société combinant un quasi-plein emploi et l'existence de programmes de protection sociale nettement plus généreux et ouverts¹⁷ que dans la majorité des autres Etats européens.

¹⁵ Nous n'avons pas la place pour développer ici ce point important : tout semble s'être passé, depuis le changement politique de 2001, comme si le système politique avait produit, avec ses mécanismes de compromis entre acteurs sociaux et partis, des solutions très orientées vers une hostilité à l'immigration, un renforcement d'une certaine "fermeture ethnique" au Danemark, dont l'affaire des "caricatures" du *Jyllands-Posten* n'a été qu'un symptôme au début 2006.

¹⁶ Il est très difficile de réunir des statistiques de comparaison pertinentes sur ces sujets, ne serait-ce que parce que la qualification "à la danoise" (Kristensen, 1996) ne passe pas par le nombre des années formalisées de formation ou les diplômes. Toutefois, dans les comparaisons internationales, le Danemark est bien classé, en général. Ainsi, dans celles de l'OCDE (*Education at a glance*, Paris, 2005), il est le troisième après les USA et la Norvège sur l'indicateur A1 "educational attainment" (nombre moyen d'années passées en éducation, 14 contre moins de 12 en France; l'indicateur B1 (dépenses par étudiant en 2002) est de 9000\$ (parités de pouvoir d'achat) contre 7200 en France. Le pourcentage des dépenses d'éducation sur les dépenses publiques, la même année est de 15 contre 12% en France. L'indicateur de participation à la formation continue de la population active, en 2003, (indicateur c6) est 46% au Danemark contre 22 en France.

¹⁷ Sauf en ce qui concerne la réforme restrictive à l'égard des nouveaux immigrants, un point que nous n'avons pas la place de discuter ici.

Alors même qu'il y a, au Danemark, multiplicité de syndicats¹⁸, contrairement à ce qu'on laisse souvent entendre, et malgré la décentralisation (et donc la variété) sans cesse accrue des accords, ceux-ci « s'emboîtent » en quelque sorte, entre niveaux, secteurs (public et privé) et entreprises. Un ingrédient essentiel du « modèle danois » tient dans la presque universalité des règles qui s'appliquent aux liens juridiques¹⁹. Bien sûr, il y a de nombreuses différences de traitements catégoriels, mais les inégalités fondamentales qui séparent les différentes catégories de la population active dans maints pays n'existent pas au Danemark. Tout d'abord, il n'y a dans ce pays qu'un nombre très réduit de fonctionnaires. Une « continuité des conditions d'emploi » entre secteur privé et secteur public et, dans ce dernier, entre fonctionnaires et contractuels de droit commun, est réalisée. Seuls certains salariés sont fonctionnaires (*tjenestemænd*, titulaires d'un emploi à vie). Le fonctionnaire danois peut d'ailleurs, dans des cas exceptionnels, être licencié (et garder sa retraite de fonctionnaire, cumulable avec un emploi); il peut être aussi fonctionnaire pour un temps limité. Aujourd'hui, les fonctionnaires ne représentent qu'environ 13% d'un secteur public légitime, puissant et bien géré, et les postes de fonctionnaires sont réservés à des fonctions dirigeantes, à des services régaliens (armée, police, justice..) – on demande en loyauté plus aux fonctionnaires qu'aux autres, et ils n'ont pas le droit de grève. Dans les communes (l'employeur majeur danois, KL), le syndicat HK des employés a négocié une nouvelle convention collective pour les cadres qui prévoit qu'ils ne seront plus automatiquement embauchés sous le statut de fonctionnaire. En contrepartie, ils garderont cependant un délai de préavis supérieur aux autres salariés : un an au lieu de six mois.

Le système danois est fondé sur une étroite coopération des deux principales organisations, DA (*Dansk Arbejdgiverforening*, l'organisation patronale principale, et LO (*Landsorganisationen i Danmark*), l'organisation syndicale très majoritaire ; ces deux organisations « donnent le ton ». Cette coopération s'articule avec un système de négociations où les organisations syndicales, d'une part, et patronales, de l'autre, y compris les syndicats et le patronat du secteur public, sont « cartellisées » : ces cartels négocient des conditions générales qui s'appliquent à l'ensemble des conventions, lesquelles sont négociées à des niveaux décentralisés. Ainsi, pour le secteur public (plus d'un tiers de la population active) deux cartels essentiellement gèrent la négociation du niveau élevé : CFU (fédération centrale des employés d'Etat), pour l'administration centrale, et KTO (Association des employés des collectivités territoriales), pour le personnel de l'Etat local. Ce système assure une grande homogénéité et imprime une discipline collective à des intérêts souvent concurrents, voire divergents entre syndicats de professions particulières : comme les gains sont homogénéisés dans le salariat, c'est une autre façon de montrer que l'égalitarisme (relatif) est le produit d'une valeur collective construite, sur le long terme, par la pratique collective.

CONCLUSION

Cohérence normative et institutionnelle sont en profonde affinité avec ce qui apparaît, vu de l'étranger, comme un succès, économique et social à la fois. L'homogénéité du pays, la relative modestie de sa population (quelque 5 millions) constituent évidemment un facteur favorable à cette combinaison. De ce point de vue, la montée récente de la question de l'immigration et les politiques d'orientation xénophobe (ou, à tout le moins, hostiles à

¹⁸ Trois grandes confédérations existent, qui ont une origine de métier et de groupe social : Il y a environ 2,1 millions de syndiqués actuellement, dont 1,3 sont affiliés à LO, le principal syndicat ; les deux autres principaux syndicats sont le syndicat des employés ou « cols-blancs » (appelés *funktionærer*) et celui des « *akademikere* », les diplômés de l'université regroupés dans une troisième fédération, l'AC – *Akademikernes Centralorganisationer*) qui regroupe 22 syndicats.

¹⁹Les exceptions restent marginales, même si elles ne doivent pas être ignorées.

l'immigration future), apparaissent comme la face d'ombre actuelle de cette cohérence, qui se traduit aussi par une certaine "fermeture ethnique". La cohérence explique aussi la capacité enviée par les autres sociétés de mener des réformes profondes : réforme du marché du travail (1993-94), de l'assistance (1998), nouvelle réforme du marché du travail et réforme de l'organisation politique (*Strukturreform*) engagées par le gouvernement depuis 2002 (Barbier, 2006).

Au demeurant, si les éléments de la cohérence solidaire danoise semblent capables de perdurer, il ne faut pas sous-estimer le fait que des facteurs plus ou moins conjoncturels peuvent, de manière incrémentale, en modifier les conditions de perpétuation (Bredgaard *et al.*, 2005), dans les prochaines années, alors même que l'élément sans doute cardinal reste l'implication des partenaires sociaux et les grands compromis sociaux installés depuis de nombreuses années.

D'un point de vue économique, les conditions de la stabilité à moyen terme ne semblent pas menacées. La mobilité sur le marché du travail est un atout essentiel, en ce qu'elle entraîne une vérification constante de la productivité de la force de travail, ce qui a l'effet en retour d'exclure, par la sélection, des catégories de travailleurs qui sont aux marges du marché du travail : le prix à payer pour un marché efficace semble être l'existence d'une partie significative de la population en âge de travailler qui se trouve hors emploi, malgré les taux moyens élevés d'emploi. La flexibilité du marché du travail est plus élevée au Danemark que dans l'immense majorité des Etats européens. Les problèmes de « désincitation » liés à la générosité de la protection sociale, difficiles à établir empiriquement²⁰, sont en tous les cas contrebalancés par les effets positifs d'ensemble de cette générosité. La persistance de la qualité des services publics et sociaux est une condition essentielle de la légitimité du modèle, qu'il s'agisse de la formation, de l'éducation initiale et de l'ensemble des services sociaux, ces éléments devant être considérés comme des investissements essentiels dans la qualité et l'efficacité du marché du travail. Les analyses danoises ne considèrent pas comme menaçante la concurrence internationale, pour la destruction d'emplois au Danemark, et les syndicats de salariés agissent sur cette question de manière préventive, plutôt que défensive, en privilégiant la reconversion par la qualification. Le défi de moyen terme est plutôt, si l'on en croit les conclusions de la *Velfærdskommissionen*, à chercher dans le vieillissement de la population et dans les adaptations qui se profilent pour le système de protection sociale. A cet égard, le débat public danois actuel accorde une importance considérable à la question de l'immigration, et notamment aux choix d'emploi des personnes qui ne sont pas des « Danois de souche » : cette importance, vue de l'étranger, apparaît démesurée par rapport au problème, relativement mineur sur le plan quantitatif, de l'immigration. Ce point, qui fait l'objet d'un large débat public, de polémiques, d'exploitation par le courant populiste et par les racistes, n'a jamais été traité de façon cohérente. Les choix affirmés par la *Velfærdskommissionen* de limiter au minimum l'immigration pour l'avenir de moyen terme dénotent, peut être, la vulnérabilité de la cohérence danoise contemporaine. Il est trop tôt pour fonder empiriquement cette hypothèse. Il reste que l'Etat de bien-être danois (*Velfærdstat*) est, fondamentalement garanti par l'équilibre entre des contributions fiscales et des prestations qui seront perçues (les retraites et la santé en sont, comme partout ailleurs, l'essentiel) par des citoyens qui résident dans le pays, et qui ont contribué sur une période longue. La mondialisation pourrait remettre en cause un tel équilibre, non seulement par la question de l'immigration – qui n'est pas résolue au niveau de l'Union européenne, mais aussi par les conduites individuelles de prise de distance avec la communauté politique.

²⁰ On a là un écho à la recherche de R.B. Freeman *et al.* (1997) sur la Suède.

Références bibliographiques

Algan Y. et Cahuc P., 2005, « Civic attitudes and the design of labour market institutions, which countries can implement the Danish Flexicurity model ? », Cepremap, Docweb n° 0517, décembre, Paris.

Auer P. and Cazes S., 2003, eds, *Employment stability in an age of flexibility*, Geneva: ILO.

Barbier J.-C., 2005a, « Apprendre du Danemark ? Réflexions sur le ‘miracle’ danois », *Esprit*, juillet, p. 54-64.

Barbier J.-C., 2005b, « La précarité, une catégorie française à l’épreuve de la comparaison internationale », note critique, *Revue française de sociologie*, n°46-2, pp. 351-371, avril-juin.

Barbier J.-C., 2005c, « Remettre la comparaison sur l’ouvrage et dans ses mots » in Barbier J.-C. et Letablier M.-T., *Politiques sociales/Social Policies: Enjeux méthodologiques et épistémologiques des comparaisons internationales/Epistemological and methodological issues in Cross National Comparison*, Brussels: PIE Pieter Lang, p. 17-43.

Barbier J.-C., 2005d, “Activating social protection and Employment insurance”, ISSN n° 15.72.3380-026, TLM.NET Working Paper n° 2005-26, Amsterdam: SISWO/Social Policy Research.

Barbier J.-C., 2006, (avec des contributions de N.S. Sylla et A. Eydoux), “Analyse comparative de l’activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l’emploi”, Rapport pour la DARES (ministère du travail), CEE, janvier, 217p. <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/barbier.pdf>

Barbier J.-C. et Nadel H., 2000, *La flexibilité du travail et de l’emploi*, Domino, Flammarion, Paris (traduction italienne chez Donzelli, Roma, 2003).

Bredgaard, T., Larsen F. & Madsen P.K. (2005): “The flexible Danish labour market - A review”. *Carma Research Papers* 1:2005. Aalborg: Aalborg Universitet.

Esping Andersen G., 1988, *Politics against markets, the Social Democratic road to power*, Princeton: Princeton University Press.

Freeman R.B., Topel R., Swedenborg B., eds (1997), *The Welfare State in Transition*, The University of Chicago Press.

Galtier B. and Gautié J., 2003, “Flexibility, stability and the interaction between the employment protection and labour market policies in France”, in Auer P. and Cazes S., 2003, eds, *Employment stability in an age of flexibility*, Geneva: ILO, p.106-158.

Jørgensen H. (2002) *Consensus, Cooperation and Conflict, the Policy Making Process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.

Jørgensen T. Mølsted and Pedersen C. Damtoft, 2004, *Arbejdsmarkedspolitik*, København: Handelshøjskolens Forlag (7. udgave).

Kristensen P. Hull, 1996, *Denmark, An Experimental Laboratory of Industrial Organization*, Copenhague: Handelshøjskolen i København.

Larsen, C. Albrekt, 2006, “Social capital and welfare regimes, the impact of institution dependent living conditions and perceptions of poor and unemployed”, CCWS Working Paper, n° 2006-38, Aalborg University.

Leschke J., Schmid G., Griga D., 2006, “On the marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany, Berlin, *WZB Discussion Papers*, I 2006-108.

Löwy M., 1999, “Le concept d’affinité élective en sciences sociales”, *Critique internationale*, n°2, p. 42-50.

Madsen, P. Kongshøj, 2003, “Flexibility through labour market policies and institutions in Denmark”, in Auer P. and Cazes S., 2003, eds, *Employment stability in an age of flexibility*, Geneva: ILO, p.59-105.

Madsen, P. Kongshøj, 2005, “Labour market flexibility and social protection in European Welfare States – contrasts and similarities”, refereed paper for the conference “Transitions and Risks”, University of Melbourne, October. <http://www.public-policy.unimelb.edu.au/Conference2005/Mad1.pdf>

Maurice M., Sellier F., Sylvestre J.-M., 1992, « Analyse sociétale et cultures nationales, réponse à Philippe d’Iribarne », *Revue française de sociologie*, XXXIII, p.75-86.

Rasmussen, P. Nyrup, 2005, « Learning from the North – let’s focus on best practice in all of Europe », in C. Buhigas Schubert and Hans Martens, « The Nordic model: a recipe for European success ? », September, Brussels: European Policy Centre, p. 50-55.

Withagen T., 2004, “Balancing flexibility *and* security in European labour markets”, paper for the conference ‘Recent developments in European industrial relations’, the Hague, 7 October.