

La flexicurité : nouvel horizon du modèle social français ?¹

Concilier flexibilité et sécurité par la sécurisation des trajectoires professionnelles est devenu un thème à la mode dans le débat social français au milieu des années 2000 – de la CGT à la CFDT et du parti socialiste à l'UMP – et le Danemark fait figure, pour beaucoup, de nouveau modèle de référence. On peut rapprocher ces débats des prises de position d'institutions internationales qui, de la Commission européenne à l'OCDE (*cf.* notamment OCDE, 2004), promeuvent la « flexicurité » comme nouveau modèle social. Mais derrière l'unanimité affichée autour de certains grands principes, les mêmes termes – comme par exemple celui, dans le contexte français de « sécurité sociale professionnelle » – peuvent cacher de fait des conceptions et visions différentes⁽²⁾. Nous reviendrons d'abord sur les termes et les enjeux du débat, pour ensuite analyser dans quelle mesure ces réflexions peuvent déboucher sur l'élaboration d'un nouveau modèle social pour un pays comme la France.

Flexibilité et sécurité : les termes du débat

L'émergence du thème de la « flexicurité »

C'est au cours de la seconde moitié des années 90 va émerger le concept de « flexicurité » : celui-ci va en effet être popularisé à l'occasion de l'adoption, aux Pays-Bas, de la loi « Flexibilité et Sécurité », entrée en vigueur en 1999, et visant à assouplir les protections du contrat « permanent », en contrepartie de l'accroissement de celles accordées aux contrats temporaires (notamment l'intérim). Initialement mobilisé pour désigner une réforme visant à promouvoir aussi bien la flexibilité que la sécurité au prix de certains arbitrages, le concept va bientôt être utilisé pour désigner non pas une réforme ou une politique précise mais plus globalement un modèle social permettant d'allier d'une part un haut degré de flexibilité et de fluidité du marché du travail, d'autre part un degré élevé de sécurité de revenu et de protection sociale.

Le Danemark va alors faire figure de référence, et les Danois eux-mêmes vont s'approprier le terme pour promouvoir le « triangle d'or de la flexicurité » mis en œuvre dans leur pays. Ce dernier repose sur trois piliers qui font système : une faible protection de l'emploi (celle-ci renvoyant à toutes les règles encadrant l'embauche et les licenciements), une indemnisation du chômage très généreuse (contrepartie de la précédente), et une politique de l'emploi très active (recourant à des instruments très divers, des subventions en faveur de l'emploi aux dispositifs de formation, et destinée à éviter une station trop longue au chômage). La réussite de ce modèle est attestée au début des années 2000 par un taux de chômage très faible (de l'ordre de 5%) et un sentiment de sécurité (*cf.* encadré) très élevé, malgré une mobilité par le chômage elle aussi particulièrement élevée. Les économistes adeptes de la « sécurisation des trajectoires » peuvent donc y voir une bonne illustration des solutions qu'ils préconisent.

¹ Cet article reprend les grandes lignes de celui sur le même thème paru dans les *Cahiers Français* n° 330, consacrés au « modèle social français » (La Documentation Française, 2006),.

² Le terme de « sécurité sociale professionnelle » a été promu d'abord par la CGT, avant d'être largement repris par la suite, notamment pour promouvoir des réformes parfois peu compatibles avec celles défendues par ce syndicat ; *cf.* notamment P. Cahuc, F. Kramarz (2004), ou N. Sarkozy : « Revenons au plein-emploi dans le cadre de la Sécurité sociale professionnelle », point de vue paru dans le journal *La Tribune*, le 12 décembre 2005.

Le sentiment de sécurité d'emploi dans les différents pays de l'OCDE

Depuis quelques années, des enquêtes tentent de mesurer le sentiment de sécurité d'emploi dans les pays de l'OCDE. Dans une enquête européenne, la question posée à un échantillon représentatif de personnes en emploi est du type : « Dans quelle mesure êtes-vous satisfait de votre emploi ou activité présent en termes de sécurité d'emploi ? ». Les enquêtés doivent se positionner sur une échelle ordonnée de 1 (très insatisfait) à 6 (très satisfait). Les résultats sont très variables selon les pays. Si on s'en tient aux réponses de niveau 5 ou 6 (satisfaits ou très satisfaits), l'Autriche, le Danemark et l'Irlande se détachent avec un score supérieur à 70 %. Il est intéressant de noter que le sentiment de sécurité dans des pays où la protection de l'emploi est forte comme la France (score de 54 %) ou l'Italie (53 %) est du même ordre (et même légèrement inférieur) à celui exprimé dans un pays où le marché du travail est flexible comme le Royaume-Uni (57 %). Au total, en comparaison internationale, il n'existe pas de corrélation positive entre le niveau de protection de l'emploi et le sentiment de sécurité des salariés –, cette corrélation serait même plutôt globalement négative.

(1) Ces résultats sont ceux d'une enquête menée en 1997, au tout début de la reprise en France. Mais ils sont confirmés par une enquête de l'OCDE conduite en 2000, année de très bonne conjoncture de l'emploi en France : le sentiment d'insécurité y apparaît du même ordre au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et en Italie.

La nécessité d'une approche globale

Prendre la pleine mesure des enjeux de la « flexicurité », et en même temps bien saisir les différentes facettes du modèle danois (au-delà de la vision réductrice du « triangle d'or »), implique de bien définir les deux termes de « flexibilité » et de « sécurité », et bien en préciser les différentes dimensions.

On distingue généralement quatre formes de flexibilité : la *flexibilité numérique (ou quantitative) externe* – qui renvoie aux facilités d'embauche et de licenciement pour ajuster le volume de travail à la production ; la *flexibilité numérique interne* – qui recouvre les possibilités d'ajuster le volume de travail en jouant sur les heures de travail plutôt que sur le nombre de travailleurs ; la *flexibilité fonctionnelle (ou qualitative)* – qui exploite les potentialités de l'organisation du travail, comme la polyvalence et la rotation des tâches – ; enfin, la *flexibilité salariale* – résultant de la sensibilité des salaires à la conjoncture économique.

La focalisation sur la faible protection de l'emploi au Danemark masque le fait que les formes de flexibilité autres que numérique externe y jouent aussi un rôle important. De fait, chaque pays se caractérise par une certaine articulation des différentes formes de flexibilité – en partie complémentaires, en partie substituables. Il faut noter qu'un pays comme la Suède est aussi performant que le Danemark en termes de chômage avec un « cocktail » relativement différent – la protection de l'emploi y étant nettement plus forte, cf. OCDE (2004).

La « sécurité » est elle aussi multidimensionnelle – sur ce point, cf. aussi Auer et Gazier (2006). *La sécurité de l'emploi* (« job security ») renvoie à la possibilité de garder un emploi déterminé chez un employeur déterminé. C'est celle que vise la protection de l'emploi. *La sécurité d'emploi et d'employabilité* (employment security/employability security) est plus large : elle recouvre la possibilité de détenir un emploi (pas forcément toujours chez le même employeur) et de ne pas être au chômage : la formation continue dans et hors de l'entreprise (« formation tout au long de la vie »), ainsi que l'ensemble des mesures de la politique active

de l'emploi contribuent à cette forme de sécurité. Le « contrat d'activité » déjà mentionné se situe aussi dans cette logique. La *sécurité de revenu* (« income security ») est encore plus englobante : elle renvoie à la possibilité d'obtenir un revenu tout au long de sa vie, et notamment hors périodes d'emploi. Elle dépend donc du système de protection sociale au sens large (intégrant notamment les politiques « passives de l'emploi » comme l'indemnisation du chômage). Chaque pays se caractérise par un système d'emploi et de protection sociale qui lui est propre, et donc, par une configuration de formes de sécurité, et, symétriquement, d'« insécurité » – ou encore de « précarité », en partie spécifiques. Le Danemark se distingue ainsi par une faible sécurité de l'emploi, mais par des fortes sécurités d'emploi/employabilité, de revenu, et de conciliation – ce qui explique le fort sentiment de sécurité exprimé par les Danois.

Un nouveau modèle social pour la France ?

Du diagnostic aux propositions de réforme

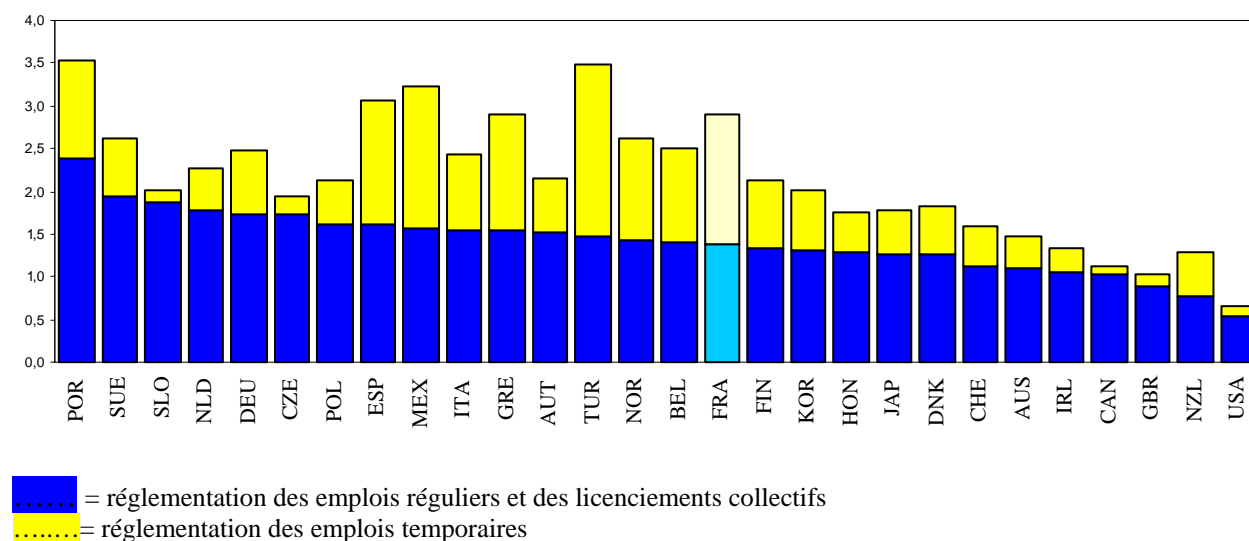
Le mal français, bien documenté par une série de rapports récents (Cahuc et Kramarz, 2004, CERC, 2005) apparaît clairement en miroir de l'idéal que constitue le modèle de la flexicurité. On pourrait le résumer – en forçant le trait – par trois termes : rigidité, dualisme, insécurité.

Le niveau global de protection de l'emploi est particulièrement élevé en France (*cf.* le graphique 1, donnant l'indicateur synthétique de l'OCDE). Les licenciements économiques, individuels, et plus encore collectifs (avec l'obligation de plan social, dénommé « plan de sauvegarde de l'emploi depuis 2002) y sont encadrés de façon stricte. Mais, soulignent P. Cahuc et F. Kramarz, trop de réglementation tue la réglementation. D'une part les employeurs recourent de façon croissante aux emplois précaires (CDD, intérim) sur lesquels ils reportent la flexibilité⁽³⁾ – créant par là un marché du travail dual. D'autre part, les entreprises contournent en grande partie les contraintes imposées sur les licenciements économiques, en évitant les licenciements collectifs ou en les vidant de leur contenu, et/ou en recourant à des licenciements pour motif individuel – en constante hausse depuis la fin des années 80 ⁽⁴⁾.

³ Environ 70 % des embauches se font en CDD au début des années 2000 ; 18% des salariés en CDD une année donnée sont au chômage l'année suivante, contre environ 4% pour les salariés en CDI (*cf.* B. Junod : « Précarité et CDD », *document de travail de la DARES*, 2005).

⁴ Si on analyse les origines des inscriptions à l'ANPE, et que l'on calcule le rapport licenciements économiques/licenciements pour motif personnel, ce dernier qui était de l'ordre de 1,3 en 1990 est tombé à environ 0,4 en 2004.

Graphique I : degré de protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE



Dès le milieu des années 80 des tentatives de sécurisation des transitions sont apparues avec la mise en place de dispositifs de reclassement des licenciés économiques, ou encore de « conversion ». Une caractéristique française est la responsabilisation de l'entreprise, imposée par le droit, dans ces processus d'accompagnement. Mais, d'une part une majorité de licenciés ne participent pas à ces dispositifs ; d'autre part, ceux qui y participent ont des taux de reclassement faibles – puisque selon les dispositifs (congrés de conversion, cellules de reclassement, etc.) et les années, environ 40 à 60% des bénéficiaires sont sans emploi un an après y être entrés.

On comprend alors que le sentiment de sécurité exprimé par les Français soit relativement bas (*cf.* encadré) : si l'insécurité d'emploi (mesurée par la probabilité de perdre l'emploi que l'on occupe) est relativement faible – du moins pour les CDI – la probabilité de rester longtemps au chômage est en revanche élevée – et ce d'autant que l'on est âgé et peu qualifié. Du fait de ce risque d'exclusion et de ses conséquences en termes de revenu (40% des demandeurs d'emploi ne perçoivent pas d'indemnité chômage, et, pour beaucoup, doivent s'inscrire au RMI), la sécurité d'emploi/employabilité et de revenu est au total perçue comme faible en France – malgré un système de protection sociale considéré comme généreux.

Face à ces constats P. Cahuc et F. Kramarz proposent une série de mesures ambitieuses et cohérentes, et notamment l'unification du contrat de travail (fusion du CDI et du CDD), et l'instauration d'une taxe sur les licenciements alimentant les fonds gérés par l'État destinée à une indemnisation accrue et un accompagnement personnalisé renforcé des chômeurs. En contrepartie de cette taxe, les entreprises verraient les contraintes pesant sur les licenciements allégées, notamment quant au contrôle du motif de licenciement économique et aux obligations de reclassement (qui seraient supprimées, celles-ci incombant à l'État). Indéniablement ces réformes nous rapprocheraient du cadre institutionnel danois ⁽⁵⁾.

⁵ On peut effectivement noter que le recours à des emplois temporaires est faible au Danemark, et que les statuts salariés y sont relativement unifiés puisque même l'immense majorité des agents publics ont un statut commun relevant d'une convention collective semblable à celle des autres salariés (Barbier, 2005).

Pourquoi la France n'est pas le Danemark

Au-delà de réformes ponctuelles, dans quelle mesure peut-on s'inspirer du modèle danois ? Ce dernier est le fruit d'un long processus historique. Il ne consiste pas seulement en un cadre institutionnel (droit du travail, politique de l'emploi, système de protection sociale) qui constituerait une sorte de « boîte à outils » dans laquelle on pourrait puiser. Il repose aussi sur un ensemble de caractéristiques sociétales particulières qui font système, et qui en conditionnent le succès.

Une de ces caractéristiques essentielles est un fort degré d'homogénéité (avec un niveau d'inégalités parmi les plus faibles au monde) et d'intégration. Celui-ci est indissociablement lié à un puissant sentiment de cohésion qui se lit notamment dans un esprit civique beaucoup plus développé qu'en France⁽⁶⁾, et l'acceptation d'une forte pression fiscale nécessaire pour financer la politique de l'emploi et la protection sociale, garantes de cette cohésion. Mais il doit être relié aussi à la vitalité de la démocratie sociale⁽⁷⁾ : environ 80% des salariés sont syndiqués, le dialogue social est important à tous les niveaux, la négociation collective jouant un rôle central dans la régulation du marché du travail. Le contraste est évident avec la situation française, où le syndicalisme est faible (avec un taux de syndicalisation de l'ordre de 5 % dans le secteur privé) et divisé, et où l'État et la loi suppléent de façon traditionnelle à la faiblesse de la négociation collective dans tous les domaines.

Le haut niveau de formation initiale de la population danoise est un autre élément essentiel du modèle (cf. tableau) : la « formation tout au long de la vie » – qui y joue un rôle important, et qui est un élément clé du modèle de flexicurité – ne peut effectivement se développer que si un certain niveau de formation initiale est atteint. La France n'a pas encore comblé tout son retard en la matière. Mais le tableau fait aussi ressortir un autre aspect de l'hétérogénéité sociale (globalement beaucoup plus forte en France), rarement mis en avant, alors même qu'il joue sans doute un rôle essentiel dans l'explication du modèle social français : la « fracture » générationnelle très importante résultant des différences de niveau de formation.

Nombre de personnes ayant atteint un niveau de second cycle de l'enseignement secondaire (en %) en 2002

	Danemark	France
25-34 ans	85%	79%
55-64 ans	72%	48%
Total	80%	65%

On comprend alors mieux – en contrepoint – un des fondements du modèle français : les générations d'employés et d'ouvriers (mais aussi en partie de cadres) de plus de quarante-cinq ans, qui constituent la base des syndicats, ont un niveau de qualification relativement faible, et souvent peu transférables, résultant aussi bien d'un manque de formation initiale que de la faiblesse de la formation continue, et des effets d'organisations du travail marquées par le taylorisme⁽⁸⁾. Pour cette catégorie de main-d'œuvre, la défense de l'emploi occupé constitue donc une priorité : c'est pour elle que le risque d'exclusion, évoqué plus haut, est

⁶ Cf. Y. Algan et P. Cahuc : « Le modèle danois de flexsécurité : une solution trop civique ? », *Le Monde*, 25 octobre 2005.

⁷ On comprend aussi par là pourquoi il n'est pas besoin d'imposer par la loi la « responsabilité sociale » de l'entreprise.

⁸ Alors que le Danemark, comme les autres pays scandinaves, se caractérise au contraire par l'importance des « organisations apprenantes » ; cf. E. Lorenz et A. Valeyre : « Les nouvelles formes d'organisation du travail en Europe », *Connaissance de l'Emploi*, n° 13, mars 2005.

particulièrement important en cas de chômage. D'où la mobilisation très forte pour la défense – voire le renforcement – de la protection de l'emploi traditionnelle⁹, et, dans le passé, le fort consensus autour des préretraites. Cette génération a le sentiment que pour elle le modèle de la flexicurité risque d'être un marché de dupes, alors qu'il peut constituer le nouvel horizon des générations plus jeunes.

Conclusion

Lorsque l'on se réfère à des exemples étrangers pour essayer de repenser son propre modèle, il faut éviter deux écueils : un optimisme naïf consistant à penser que l'on peut importer tel ou tel dispositif ou institution de façon isolée ; mais aussi un pessimisme excessif nourri par une insistance trop forte sur la cohérence systémique et les caractéristiques spécifiques découlant de l'héritage historique. Entre ces deux écueils, il est permis d'essayer de tirer quelques enseignements pour la France.

On peut d'abord souligner que la « flexicurité » n'émerge pas spontanément mais a bien résulté de réformes dans les pays qui l'ont mise en œuvre. Ces réformes ont pu réussir parce qu'elles reposaient sur une vision partagée à la fois du diagnostic et de l'objectif à atteindre, et que, par ailleurs, les concessions obtenues (en termes de flexibilité accrue, notamment salariale) ont eu pour contrepartie une politique (notamment macro-économique) résolument tournée vers la baisse du chômage – cette dernière permettant les réformes autant que résultant de celles-ci.

On peut enfin rappeler que l'implication des partenaires sociaux à tous les niveaux est cruciale – et que la mise en œuvre doit-être « partenariale, coordonnée et décentralisée » (Méda, Minault, 2005).

Au-delà de l'unanimité (évoqué en introduction) sur la nécessité de mieux concilier flexibilité et sécurité en France, nous n'en sommes même pas encore à la première étape : dégager une vision partagée du diagnostic et du modèle qui pourrait constituer un nouvel horizon collectif.

Jérôme Gautié

Professeur à l'Université de Paris 1 ; chercheur au Centre d'Économie de la Sorbonne et
chercheur associé au Centre d'Études de l'Emploi

Références

- Auer P. , Gazier B. (2006), *L'introuvable sécurité de l'emploi*, Flammarion.
- Barbier J.-C., (2005), « Apprendre vraiment du Danemark ? », *Connaissance de l'Emploi*, n° 18, juillet.
- CERC (2005), *La sécurité de l'emploi face au défi des transformations économiques*, Rapport n° 5, Paris, La Documentation française.

⁹ Il y a de ce point de vue un écart (voire une schizophrénie) de certains syndicats comme la CGT entre un discours (de la direction) promouvant le nouveau modèle de la « sécurité sociale professionnelle », et une mobilisation (de la base) qui reste très attachée à la protection de l'emploi.

- Cahuc P., Kramarz F. (2004) : *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.
- Gautié J., (2003), « Marché du travail et protection sociale : quelles voies pour l'après-fordisme ? », *Esprit*, novembre, pp. 78-115.
- Gautié J., (2005), « Les économistes contre la protection de l'emploi : de la dérégulation à la flexicurité », *Droit social*, n°1, janvier, pp. 3-11.
- Méda D., Minault B., 2005, « La sécurisation des trajectoires professionnelles », Document d'études de la DARES, n° 107, octobre.
- OCDE (2004) : « Protection de l'emploi et performance du marché du travail », *in Perspectives de l'emploi*, juillet.