



HAL
open science

Des réformes sans modèle nordique ou pourquoi les réformes des uns ne copient que partiellement celles des autres

Vincent Simoulin

► **To cite this version:**

Vincent Simoulin. Des réformes sans modèle nordique ou pourquoi les réformes des uns ne copient que partiellement celles des autres. Nordiques, 2007, 15, pp.11-23. hal-00821753

HAL Id: hal-00821753

<https://hal.science/hal-00821753>

Submitted on 12 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mis en forme et paru sous la référence :

Vincent SIMOULIN, "Des réformes sans modèle nordique ou pourquoi les réformes des uns ne copient que partiellement celles des autres", *Nordiques*, n° 15, hiver 2007-2008, pp. 11-23.

Des réformes sans modèle nordique : ou pourquoi les réformes des uns ne copient que partiellement celles des autres

Vincent SIMOULIN
Université de Toulouse/UTM/CERTOP
Université de Toulouse 2 Le Mirail
Email : simoulin@univ-tlse2.fr

Il y a eu quelque chose d'assez étonnant, lors de la campagne présidentielle française de 2007, à voir les différents candidats faire référence aux modèles nordiques, et en particulier au modèle danois des politiques actives de lutte contre le chômage et de flexicurité¹. Ainsi, Ségolène Royal voyait dans la Suède un modèle en matière de démocratie et de protection évolutive des salariés² et proposait une « sécurité sociale professionnelle » qui était directement inspirée du modèle danois. Pour leur part, Nicolas Sarkozy et ses partisans faisaient référence au Danemark en matière de politiques d'immigration et de flexicurité. Xavier Bertrand, alors porte-parole du candidat, avait ainsi déclaré en janvier 2007 vouloir s'inspirer du modèle Danois, c'est-à-dire avoir « un contrat de travail qui offre davantage de sécurité aux salariés [...] et davantage de souplesse pour les entreprises »³.

On comprend aisément cet intérêt, car le caractère de référence n'est pas vrai seulement au niveau français mais plus largement au niveau européen voire mondial. Les pays nordiques figurent régulièrement au sommet des classements internationaux qui comparent sur tel ou tel critère les différents pays et ont pour but de populariser et de diffuser les meilleures pratiques, ce qu'on appelle le « benchmarking ». Pour la sixième année consécutive, la Norvège a ainsi obtenu en 2006 la première place dans le classement de l'Indice de Développement Humain

¹ Il arrive que le terme danois soit traduit en « flexi-sécurité », « flexi-curité », etc.

² Stéphane Dupont, « Les amis de Ségolène Royal ne font plus recette en Europe du Nord », *Les Échos*, 27 mars 2007.

³ Xavier Bertrand, *La Tribune*, 31 janvier 2007.

établi par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Islande est seconde, la Suède cinquième, la Finlande onzième et le Danemark quinzième⁴. Selon le classement de la compétitivité publié chaque année par le Forum économique mondial, le Danemark occupe en 2007 la troisième place, la Suède la quatrième, la Finlande la sixième (alors qu'elle était première de 2001 à 2005), la Norvège la douzième et l'Islande la quatorzième⁵.

On pourrait multiplier les exemples, mais ils nous livreraient souvent des conclusions proches⁶. Il est vrai que ce caractère de « modèle » n'est pas réellement nouveau, le célèbre « modèle suédois » ayant de longue date attiré l'attention⁷. Ce qui est particulièrement notable dans la situation actuelle, c'est en fait le caractère « groupé » des performances des pays nordiques. Là où c'était jusqu'alors la Suède qui concentrait les regards extérieurs, ce sont désormais aussi les performances du système scolaire finlandais, de l'économie norvégienne ou le caractère novateur des politiques danoises en matière de nationalité et d'immigration qui sont au cœur des débats. De façon inattendue, les classements internationaux ont fait renaître le sentiment qu'il y avait un modèle nordique, que ces pays constituaient bien un ensemble, alors que les chercheurs s'étaient longtemps employés à démontrer les différences entre les divers pays nordiques et le caractère assez largement illusoire et trompeur de l'ensemble nordique.

On doit tout de même souligner que le caractère de modèle ne tient pas seulement à des caractéristiques propres à celui-ci, mais aussi au regard que les autres portent sur lui, comme l'avait montré notre étude du modèle suédois⁸. Il est certain de ce point

⁴ L'Indice de Développement Humain est établi à partir de sources statistiques et prend en compte l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation, celui de scolarisation, le PIB par habitant.

⁵ Les rapports commentant ces classements sont consultables sur le site : www.x=webforum.org.

⁶ Dans sa contribution à ce numéro, Michael Marcussen donne d'autres exemples dont les conclusions sont convergentes.

⁷ Vincent Simoulin, « Le "modèle suédois" : succès persistant, recompositions actuelles et reconfigurations intellectuelles », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 119, juillet-décembre 2005, pp. 289-309.

⁸ Selon notre étude (op.cit), on peut distinguer trois grandes périodes dans l'histoire du modèle suédois. Il est d'abord perçu comme une voie intermédiaire entre capitalisme et communisme, le journaliste Childs l'expliquant dans les années 1930 par l'importance du mouvement coopératif et le pragmatisme des Suédois. Il apparaît après la seconde guerre mondiale comme un modèle de relations professionnelles et d'organisation du travail tandis que les analystes des années 1960 et 1970 insistent sur la force du syndicat LO et les particularités du système politique suédois où la concentration de l'autorité politique fait qu'il y a peu de points de veto. Il s'assimile enfin à un État-providence qui est devenu un enjeu électoral de première importance et est intimement lié à la question européenne et à la mondialisation. Il importe de noter que ce caractère de référence et les lectures qui en sont faites ne se comprennent qu'à travers les débats d'époque, soit entre le communisme et le capitalisme dans les années 1930, soit entre théories fonctionnalistes et néo-marxistes dans les années 1970, soit entre tenants et critiques de la mondialisation dans les années 1990.

de vue que les pays nordiques doivent leurs bonnes performances à la qualité de leurs industries de haute technologie, de leurs institutions publiques, de leur système scolaire et des politiques macroéconomiques qu'ils ont suivies. Mais l'attention qu'ils suscitent n'est pas seulement liée à la qualité de leurs institutions et de leurs performances, elle tient aussi au fait qu'ils semblent répondre de façon particulièrement remarquable aux défis auxquels sont confrontés d'autres pays. Ceux-ci ont le sentiment que les pays nordiques ont une réelle capacité à réaliser des réformes, qui plus est de façon consensuelle. Mieux encore, les politiques réformatrices qu'ils conduisent ne sont plus seulement assimilables à l'édification d'un État-Providence, ni même parfois à sa défense, mais à une refonte profonde de celui-ci qui correspond à des entreprises de déréglementation et de privatisation, comme au Danemark et même en Suède⁹.

Le caractère collectif de la performance nordique nous oblige donc à nous demander s'il y a un modèle nordique de réforme. Cela suppose tout d'abord de se pencher sur les tentatives de définition des modèles sociaux propres aux pays nordiques, puis d'examiner les réformes politiques mises en œuvre depuis deux décennies pour préserver et amender ceux-ci. On pourra alors peser les conséquences et évolutions possibles.

I Des modèles sociaux

Il est de fait que, depuis les premières analyses de Titmuss¹⁰, les pays nordiques sont presque toujours placés dans la même catégorie par les auteurs qui se sont employés à dresser des typologies des modèles possibles de politiques sociales et d'État-Providence. C'est la position d'Esping-Andersen,¹¹ qui caractérise le "modèle social-démocrate" par de fortes universalisations (ce qui signifie que les prestations sociales sont garanties à chacun du fait de sa résidence) et démarchandisations¹² (c'est-à-dire le fait que les droits sociaux des individus échappent au marché et sont indépendants de leur participation éventuelle à l'activité économique), une importante socialisation des coûts familiaux mais aussi des tâches familiales, un objectif de plein emploi, y compris pour les femmes, et une incitation morale élevée à la participation au travail.

⁹ Sur ce point, on pourra consulter avec profit : Magnus Falkehed, *Le modèle suédois. Santé, services publics, environnement : ce qui attend les Français*, Paris, Payot, 2003.

¹⁰ Richard Titmuss, *Essays on the Welfare State*, Londres, Allen & Unwin, 1958.

¹¹ Gösta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, PUF, 1999 (1^{ère} édition : 1990).

¹² Selon les calculs d'Esping-Andersen, la Suède est en 1980, juste devant la Norvège et le Danemark, mais loin devant les autres pays, l'État-providence qui présente le plus fort degré de démarchandisation puisqu'elle est à 39,1 pour une moyenne de 27,2 (Esping-Andersen, *Op. cit.*, p. 70).

Kosonen¹³ définit également un "modèle scandinave" par une intervention conséquente de l'État dans la production de services, une redistribution des revenus à travers les impôts, un chômage faible, des droits sociaux institutionnalisés, une forte proportion d'emplois publics et une participation élevée des femmes au marché du travail.

Dans une tentative de synthèse des débats, Arter¹⁴ définit le "modèle nordique" par six composants et quatre "contrats". Les composants sont l'universalisme, le rôle de l'État comme fournisseur des services de base, une très grande extension des politiques sociales "du berceau jusqu'à la tombe", une fiscalité élevée, une politique tournée vers la redistribution des revenus et l'affichage de l'égalité comme un objectif politique explicite. Les quatre contrats sont le "contrat corporatiste" entre les employeurs et les travailleurs, le contrat entre les générations, le "contrat entre les genres", c'est-à-dire le fait que le rôle d'éducation et de formation des enfants, traditionnellement dévolu aux femmes, est transféré au secteur public, et le contrat pour les personnes défavorisées qui garantit à toute personne un niveau de vie minimum, quel que puisse être son handicap.

Chaque auteur reconnaît toutefois des exceptions. Arter pointe ainsi le contre-exemple que constitue l'Islande où le secteur public est moins étendu, les politiques fiscales moins tournées vers la redistribution et les conflits du travail plus répandus que dans les autres pays nordiques. Kosonen souligne également que l'Islande est le pays qui s'éloigne le plus du modèle nordique, tandis que la Suède en est selon lui le plus proche, et ajoute que le Danemark et surtout la Finlande se singularisent par l'importance de leur chômage, à tel point qu'on pourrait aussi distinguer « des » modèles nordiques. Tout bien considéré, la plupart des auteurs concluent à l'existence d'un même modèle nordique, mais qui comporterait différentes variables nationales, lesquelles auraient tendance à une certaine convergence¹⁵.

Au fond, c'est surtout quand on les compare à ceux des autres pays développés que les modèles sociaux des divers pays nordiques apparaissent comme proches et comme formant un groupe spécifique¹⁶. Leur point commun est d'avoir été créés à

¹³ Pekka Kosonen, "The Scandinavian Welfare Model in the New Europe", dans Thomas P. Boje et Sven E. Olsson Hort (dir.), *Scandinavia in a New Europe*, Scandinavian University Press, Oslo, 1993, pp. 39-70.

¹⁴ David Arter, *Scandinavian politics today*, Manchester, Manchester University Press, 1999.

¹⁵ Jeanine Goetschy, *Les modèles sociaux nordiques à l'épreuve de l'Europe*, Paris, La documentation française, 1994.

¹⁶ Pekka Kosonen, *Op. cit.* ; Francis G Castles, (dir), *Families of Nations: Patterns of Public Policy In Western Democracies*, Dartmouth, Aldershot, 1993 ; Duncan Gallie, Serge Paugam, *Welfare Regimes and the Experience*

un stade relativement précoce du développement économique mesuré en termes d'urbanisation et d'industrialisation¹⁷. Là encore, toutefois, si les pays nordiques partagent ce trait, ils se distinguent par l'ordre dans lequel ils ont procédé à l'adoption de lois sociales et par le temps qu'ils ont mis à les adopter. Ainsi, le Danemark, la Finlande, la Suède et la Norvège ont tous débuté dans les années 1890 (à une époque où l'Islande était partie intégrante du Danemark) le processus qui a conduit à la mise en place d'une législation sur les accidents du travail et leur indemnisation, d'allocations maladie, de systèmes de retraite et d'une assurance-chômage, mais ils l'ont achevé à des dates très différentes et ont abordé dans un ordre différent ces étapes. Le Danemark a ainsi mis moins de deux décennies à réaliser un parcours initié par la mise en place d'un système de retraite, alors que la Finlande en a consacré près de sept à conclure un modèle lancé par une loi sur les accidents du travail.

Et, bien sûr, comme pour un ensemble de tableaux d'un même peintre, si la vue d'ensemble révèle un même style, l'examen détaillé révèle des différences toujours plus profondes. Ainsi, en Norvège, les hôpitaux sont gérés par des entreprises publiques régionales alors qu'ils sont administrés par des collectivités territoriales au Danemark, en Finlande et en Suède. La Norvège est le seul pays nordique où ce ne sont pas les partenaires sociaux qui administrent l'assurance-chômage. La Norvège et la Suède se caractérisent par le maintien d'une politique rigoureuse de prohibition, ou en tout cas de contrôle étatique sur le commerce de l'alcool, alors que ce n'est pas le cas du Danemark, etc.

Il n'est donc pas étonnant que l'examen des politiques de réforme qui ont été appliquées à ces modèles nous conduise à un choix cornélien entre une interprétation qui met l'accent sur les ressemblances et les phénomènes d'imitation et une autre qui insiste au contraire sur les différences. Selon qu'on souligne le caractère « nordique » des modèles sociaux des pays de l'Europe du Nord ou leurs singularités nationales, on privilégiera l'une ou l'autre option de façon fort défendable. Et l'on pourra également assez souvent conclure soit que le modèle social du pays considéré est resté globalement préservé malgré les réformes soit que celles-ci ont fondamentalement changé sa nature.

of Unemployment In Europe, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; Mikko Kautto, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden, Jon Kvist et Hannu Uusitalo, *Nordic Welfare States in the European context*, Londres, Routledge, 2001.

¹⁷ Olli Kangas et Joakim Palme, « Coming Late – Catching Up : The Formation of a “Nordic Model” », dans Olli Kangas et Joakim Palme, *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 17-59.

Telles sont au fond les deux questions qu'une tentative telle que la nôtre doit s'employer à poser. Répondre à la première suppose d'examiner les principales réformes politiques mises en œuvre dans les pays nordiques afin de préciser les effets d'imitation et les spécificités nationales. La réponse à la seconde implique de cerner les éventuelles évolutions des modèles sociaux nordiques pour conclure sur le fait de savoir si l'on assiste à de simples et nécessaires adaptations ou à une profonde transformation de ceux-ci.

II Des réformes différenciées

Encore convient-il de définir les réformes politiques, ce qui nous oblige du même coup à nous réinterroger en un sens différent sur le caractère de « modèle » des pays nordiques, c'est-à-dire au sens de systèmes de relations relativement stables entre des éléments. En effet, à bien regarder ces pays, on constate qu'ils sont en réforme plus ou moins permanente, comme du reste tous les autres. Le propre des démocraties modernes dans une société marquée par l'accélération du changement technologique et les dynamiques de mondialisation, est bien de produire et d'adapter en permanence des lois et des règlements. Doit-on considérer toutes les réformes ? Doit-on se fier à ce seul terme et négliger des changements significatifs qui se sont opérés sans être qualifiés de réforme et qui n'ont parfois pas entraîné de débat véritable ? Pour ne donner que quelques éléments, doit-on tenir pour des réformes les réductions des montants de certaines prestations assez généralement pratiquées dans les divers pays nordiques au cours des années 1990 ? Ou le durcissement des conditions d'accès à un certain nombre de prestations ?

La question est en fait double. En effet, tous les analystes sont d'accord pour souligner que les modèles sociaux des pays nordiques ne peuvent être limités aux simples politiques sociales, mais qu'il faut aussi considérer les politiques macroéconomiques, fiscales, éducatives, et même les valeurs et un modèle de citoyenneté. Si l'on adopte cette hypothèse, il est alors difficile de s'intéresser à un élément isolé, puisque ce n'est pas une réforme qui compte mais le système politique et social dans ses relations. Mais alors comment étudier une simple réforme ? Et inversement comment peser l'éventuelle évolution des modèles sociaux dans leur ensemble sans se pencher sur une suite d'études monographiques des diverses (et innombrables) politiques qu'on peut leur rattacher ?

Les analystes sont donc confrontés à un choix impossible qui consiste soit à postuler l'existence et la cohérence d'un modèle global par rapport auquel on pourrait mesurer la pertinence et l'efficacité d'une politique isolée, soit de s'interroger sur l'existence du modèle lui-même, auquel cas il devient difficile de comprendre les politiques et leurs réformes dans leurs singularités. Par nature, une telle entreprise ne peut que rester embryonnaire et ambivalente. On tentera malgré tout de la mener à bien en considérant certaines des principales réformes politiques mises en œuvre dans les différents pays nordiques depuis deux décennies, base de comparaison commode qui nous permet à la fois de prendre en compte les réformes mises en œuvre au cours des années 1990, période de crise majeure, et celles adoptées au début du XXI^{ème} siècle, le plus souvent après une alternance politique dans l'un ou l'autre des pays considérés.

A procéder ainsi, il apparaît immédiatement qu'on ne peut pousser trop loin l'idée qu'il y a des différences prononcées entre les réformes. La réforme des retraites entrée en vigueur en 2005 en Finlande et celle qui est prévue en Norvège pour 2010 s'inspirent ainsi clairement de la réforme adoptée en Suède en 1999. Il y a dans tous les cas un effacement de l'âge légal de départ à la retraite puisque chacun pourra prolonger son activité et y sera incité par les améliorations pécuniaires de sa retraite que cela entraînera. En Suède comme en Finlande et en Norvège, on est passé de systèmes de retraite fondés sur une simple obligation de résidence à des systèmes où toute prestation suppose une cotisation, où l'ensemble de la période d'activité sera considérée et non seulement les dernières années et où les modalités du système de retraite seront régulièrement ajustées en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Le gouvernement danois a également annoncé en 2006 que l'âge légal de la retraite serait repoussé de deux ans (à 67 ans) d'ici 2027 et qu'il pourrait y avoir des ajustements à compter de 2015 en fonction de l'espérance de vie, même si cette réforme contrainte par le vieillissement de la population est plus modérée, progressive et bien sûr plus tardive que ses devancières.

De façon plus générale, il est indéniable que la Suède a constitué un point de référence pour la Finlande ces deux dernières décennies. Mais on trouve aussi des exemples où les influences sont plus mêlées et plus indécises. Ainsi, le financement et la mise en œuvre des soins et des politiques de santé étaient au début des années 1990 du ressort des comtés en Suède, alors que c'était en Finlande au niveau des municipalités qu'elle s'opérait. La réforme Ädel (1992) a cherché en Suède à rapprocher ces politiques de la population en confiant aux municipalités les soins

aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Rendues financièrement responsables du coût des hospitalisations de certains malades, les municipalités ont dans tous les pays nordiques cherché à réduire les coûts. Cela a coïncidé dans ce pays avec un mouvement marqué de privatisation dans les années 1990. La Finlande a ensuite adopté en 1993 de façon très semblable une réforme suédoise qui reprenait son mode d'organisation en y ajoutant une perspective financière nouvelle. La Norvège a au contraire redonné en 2002 la gestion des hôpitaux au niveau central tout en les transformant en des entreprises juridiquement autonomes.

Pour autant, l'examen attentif des réformes mises en œuvre révèle qu'elles sont différenciées et que chacun des pays nordiques suit d'une certaine façon sa propre voie, alors même que le sentiment qu'ils sont unis dans une communauté de destin et de pratiques est au contraire maintenu par les succès que chacun rencontre. Ainsi, certaines réformes phares adoptées dans un pays restent des cas isolés. On peut citer l'exemple de la loi adoptée par le Parlement norvégien en 2003, qui visait à augmenter la représentation des femmes dans les conseils d'administration des entreprises à capitaux publics et des sociétés anonymes non familiales¹⁸. On doit citer l'ensemble des mesures restrictives sur l'immigration et l'acquisition de la nationalité adoptées au Danemark en 2002, qui ont limité les possibilités de regroupement familial et ont subordonné l'obtention d'un permis permanent de résidence à la réussite à un examen sur la langue, la culture et l'histoire du Danemark¹⁹.

Même face à des défis identiques à une même époque, on constate que chaque pays réagit de façon spécifique. Entre 1994 et 1998, confrontée à l'impératif qui consistait à réduire les dépenses publiques face à une grave crise économique, la Suède a ainsi réduit ses dépenses sociales de façon à peu près uniforme. La Finlande a ciblé trois risques (maladie, vieillesse et invalidité) et a réagi plus tôt, entre 1993 et 1994, dans le cadre d'une ambitieuse décentralisation de la santé publique (*Municipality Act, 1993*),

¹⁸ Il est vrai que le gouvernement danois a annoncé en 2004 la mise en place d'une discrimination positive favorable aux femmes pour les secteurs où les femmes occupent moins de 25 % des emplois. Il est vrai également que la nouvelle coalition au pouvoir en Islande a annoncé en mai 2007 son projet de réduire les inégalités salariales entre hommes et femmes et d'augmenter la représentation de ces dernières dans les conseils d'administration des entreprises publiques. Mais on n'en est pas au stade d'une loi phare ; on y viendra peut-être.

¹⁹ Encore ces conclusions ne sont-elles que provisoires car il est tout à fait possible que les effets d'imitation soient plus tardifs. On doit noter à ce propos qu'une révision de la politique suédoise de « l'intégration » est à l'étude.

tandis que le Danemark ciblait ses efforts d'austérité sur les risques liés à la vieillesse et au chômage et réagissait plus tard, entre 1997 et 1999²⁰.

Les réformes diffèrent à la fois par leur contenu précis et par leur « timing ». En ce qui concerne les politiques de lutte contre le chômage²¹, la Finlande a mis fin dès 1992 à la logique qui consistait à comptabiliser la participation d'un salarié à un programme d'activation, c'est-à-dire de formation ou d'aide à la recherche d'emploi, comme ouvrant des droits à un renouvellement de ses droits à l'allocation-chômage. C'était le système dit du « carrousel », qui avait eu l'avantage dans les années 1980 de limiter l'ampleur apparente de la hausse du chômage. Le Danemark a adopté la même décision en 1994, et l'a complétée d'un accroissement des exigences imposées aux demandeurs d'emploi en matière de mobilité géographique et d'un arrêt des allocations en cas de second refus d'un emploi ou d'un programme d'activation, ainsi que la création de programmes individualisés d'aide à la recherche d'emploi sous forme d'un contrat entre le chômeur et le service de l'emploi. La Finlande a créé en 1996 un programme similaire en 1998. Mais la Suède n'a adopté ces mêmes décisions qu'en 2001.

Il ne s'agit bien sûr là que d'exemples isolés, mais ils répondent à notre but qui est de démentir l'impression trompeuse que les pays nordiques réagissent de façon similaire et poursuivent des politiques comparables. Il y a certes des points communs et on trouvera souvent des proximités importantes entre deux ou parfois trois pays, mais plus rarement entre tous. Et, plus l'on approfondira la comparaison, plus on notera combien certains détails sont différents.

III Des phénomènes d'imitation partiels et contingents.

Pour comprendre pourquoi les réformes entreprises par les pays nordiques diffèrent, on doit bien sûr tout d'abord prendre en compte le fait que la situation de ceux-ci diffère à bien des égards. Ainsi, le problème du vieillissement est beaucoup plus perceptible en Finlande, en Norvège et au Danemark qu'en Suède, moins du reste parce que la population suédoise serait plus jeune qu'au contraire parce qu'elle est

²⁰ Christel Gilles et Michèle Lelièvre, « Crises des années quatre-vingt-dix, ajustements budgétaires et dépenses sociales dans les pays nordiques de l'Union européenne », *Revue française des Affaires sociales*, octobre-décembre 2003, 4, pp. 19-45.

²¹ Jon Kvist, « Les stratégies scandinaves d'activation dans les années quatre-vingt-dix vers un remaniement du concept de citoyenneté sociale et du modèle social scandinave », *Revue française des Affaires sociales*, octobre-décembre 2003, 4, pp. 193-222.

déjà plus âgée et plus dépendante que dans ces pays qui doivent se préparer à une situation nouvelle. De même, le gouvernement danois, face à un chômage plus important que dans les autres pays nordiques (à l'exception de la Finlande) avait mis en œuvre dans les années 1980 un accompagnement social du chômage qui autorisait à partir en préretraite les travailleurs ayant cotisé trente ans, un système qu'il a supprimé en 2006 du fait de l'amélioration du marché du travail²², réforme qui n'avait donc pas lieu d'être dans les autres pays.

A ce titre, on ne doit oublier ni le fait que les divers pays nordiques n'ont pas la même histoire ni qu'ils n'ont pas tout à fait le même statut. S'il arrive ainsi à la Suède de s'inspirer des politiques suivies chez ses voisins, elle n'oublie pour autant jamais qu'elle est au centre de l'espace nordique et s'en considère souvent comme le pilote. On doit également prendre en compte la force respective du parti social-démocrate et le plus ou moins grand éclatement du paysage syndical. Ainsi, le premier a en Suède et en Norvège un poids plus important et a plus souvent été une force de gouvernement que dans les autres pays, surtout en Finlande et en Islande où c'est le parti agrarien qui a plutôt exercé ce rôle de pivot de la vie politique. Enfin, le morcellement du paysage syndical et politique au Danemark le range un peu à part par rapport aux autres pays nordiques où la situation est plus unifiée, même si partout on a plutôt assisté à une diversification depuis deux ou trois décennies.

Mais c'est surtout dans le détail des politiques que jouent les différences. Conformément à la théorie de la « Path dependence »²³, des décisions anciennes qui peuvent sembler mineures ont des effets à long terme en structurant les choix et en influençant durablement les politiques suivantes. Ainsi, la longue absence au Danemark d'un système de retraite complémentaire fondé sur les revenus du travail a favorisé la constitution d'un marché privé de l'épargne retraite sans équivalent dans les autres pays nordiques. L'existence de ces fonds de pension a permis au gouvernement de mettre en œuvre en 1993 une réforme qui consiste à imposer la part de la retraite dépendant du revenu, ce qui tend à réduire l'universalisme et pourrait à terme accroître les inégalités²⁴.

²² Laurent Caussat et Michèle Lelièvre, « Les politiques de pension des pays nordiques de l'Union européenne », *Revue française des Affaires sociales*, octobre-décembre 2003, 4, pp. 309-335.

²³ Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94 (2), Juin 2000, pp. 251-267.

²⁴ Christopher Green-Pedersen, « Toujours là, mais pour combien de temps ? De la protection sociale universelle comme modèle « contre-intuitif » et de son évolution au Danemark », *Revue française des Affaires sociales*, octobre-décembre 2003, 4, pp. 87-103.

On doit également prendre en compte la nature de la coopération nordique qui, même si l'on ne doit pas surestimer son importance, joue encore un rôle non négligeable de circulation de l'information sur les politiques et réformes mises en œuvre dans les différents pays membres²⁵. Celle-ci n'a aucun caractère impératif et son objectif initial, qui était de favoriser un parallélisme et une convergence des législations nationales, a été de longue date remplacé par une coopération fonctionnelle dans de multiples domaines de l'action publique dont la vertu est de faire se rencontrer régulièrement ceux qui occupent les mêmes fonctions et responsabilités dans chaque pays. C'est par ce biais que se réalisent les effets d'imitation des politiques, mais cela se fait sur une base volontaire et dépend d'autre part des interactions locales entre représentants des diverses nationalités dans tel ou tel domaine. Il suffit parfois d'une sympathie ou d'une antipathie spontanée entre deux fonctionnaires, ou plus simplement encore de la présence ou de l'absence de l'un à une réunion pour qu'une réforme passe ou non d'un pays à un autre.

On doit enfin considérer l'impact de la construction européenne. Même si les pays nordiques se ressemblent toujours, ils se distinguent moins qu'auparavant des autres pays européens et sont exposés comme eux à l'effet de politiques communes qui contribuent à une convergence au moins apparente. Ce mécanisme joue d'autant plus que la généralisation des classements internationaux et leur diffusion croissante font que chaque pays s'emploie à imiter autant que possible ce qui semble marcher chez les autres. Pour les pays nordiques, notamment ceux qui sont membres de l'Union européenne, cela signifie que les sources d'inspiration se sont diversifiées et ne sont plus seulement nordiques, même si celles-ci restent importantes.

IV Évolutions et conséquences

La conséquence la plus notable de ces évolutions est sans doute que les équilibres se sont modifiés au sein même du *Norden*. La Suède était incontestablement le cœur du modèle et c'est elle qui a la première passé une loi (1891) de financement des fonds d'assurance-maladie, qui a adopté le premier système de retraite universel (1913) et le premier système de retraite complémentaire (1959) basé sur les revenus. Si elle l'est restée jusqu'à la fin des années 1980, elle a été partiellement supplantée dans ce rôle par le Danemark sur le plan économique et social et par la Finlande sur le plan politique et sur celui de la haute-technologie.

²⁵ Vincent Simoulin, *La Coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Un autre point notable est que toutes ces réformes, même et peut-être surtout quand elles sont adoptées par les conservateurs, sont présentées comme destinées à préserver les modèles nordiques et non à les remplacer. De façon générale, les réformes adoptées dans les pays nordiques depuis deux décennies insistent sur le renforcement des devoirs et des obligations des bénéficiaires des modèles sociaux. Il convient également d'insister sur le fait que ces réformes correspondent à une certaine individualisation des prestations et tendent à reporter sur les bénéficiaires la décision quant à certains choix. Ainsi, chacun a désormais en Suède des possibilités alternatives en matière de choix de son hôpital au-delà d'un certain délai d'attente, chaque travailleur est confronté à un arbitrage personnel en matière de poursuite de son activité professionnelle entre les inconvénients que cela représente et les avantages financiers qu'il en retirerait, etc.

Enfin, on doit souligner le caractère « politique », au sens plein et positif du terme, de beaucoup des réformes. A un mode d'élaboration et d'ajustement des politiques publiques qui impliquait traditionnellement beaucoup et très tôt les partenaires sociaux et les groupes d'intérêt, s'est substitué un mode de décision qui limite souvent la participation aux acteurs parlementaires et gouvernementaux, parfois même contre les acteurs administratifs. La réforme des préretraites au Danemark en 1999 n'a ainsi pas été précédée de l'habituelle concertation avec les partenaires sociaux alors qu'elle accroissait les conditions d'éligibilité. L'ambitieuse réforme des retraites entreprise en Suède a été au premier chef le fruit d'une négociation entre les partis politiques et non entre celui au pouvoir et les parties prenantes.

On a là une rupture profonde avec des modèles sociaux dont l'une des similitudes les plus importantes a justement été de reposer sur des initiatives citoyennes, syndicales et associatives plus qu'étatiques. Aussi bien les fonds d'assurance contre les maladies que contre le chômage furent initialement des créations syndicales que l'État n'eut ensuite qu'à reprendre en charge, ce qui fut successivement fait en Norvège (1906), au Danemark (1907), en Finlande (1917) et en Suède (1934)²⁶. On peut ici faire un parallèle avec la façon dont la candidature suédoise d'adhésion à l'Union européenne fut annoncée sans aucune consultation avec les partenaires sociaux, ni avec les partis d'opposition, ni même au sein du parti social-démocrate, alors au pouvoir²⁷. On n'a plus d'innombrables comités préparatoires qui précéderaient la phase législative,

²⁶ Olli Kangas et Joakim Palme, *Op. cit.*, p. 21.

²⁷ Vincent Simoulin, "L'Union européenne au regard des pays nordiques" *Les Études du CERI*, n° 66, juin 2000.

mais des processus de décision rapides qui reposent sur des consultations sélectives et plus ou moins secrètes.

Esping-Andersen²⁸ considérait que l'obstacle principal à une réforme de l'État-providence dans les pays nordiques était qu'il jouissait d'un soutien populaire trop fort, surtout pour les programmes destinés aux populations les plus âgées. Il distinguait deux stratégies de réforme : une stratégie de remarchandisation, qui consistait à réintroduire le travail et les prestations sociales sur le marché par la privatisation, et une stratégie de familialisation des responsabilités sociales. La première pouvait permettre une offre plus différenciée de services et de prestations, mais aussi accroître les inégalités et être incapable de couvrir les risques les plus graves. La seconde pouvait s'assimiler à un engagement actif des citoyens, du tiers secteur et de la famille, mais rendre plus difficile la participation des femmes au marché du travail, créer un gâchis de capital humain et réduire la natalité.

De fait, c'est par l'affichage de leur soutien à leur modèle social que les gouvernements nordiques ont réussi à conduire des réformes. La réussite des réformes radicales des retraites, qui se sont pourtant révélées coûteuses pour les bénéficiaires et cotisants, n'a en rien été bloquée. Il est également vrai qu'on a constaté une certaine familialisation, et plus souvent une privatisation, d'un certain nombre de responsabilités autrefois remplies par l'État social, notamment en matière de garde des enfants et des personnes âgées et des dépenses d'éducation. Quant à la logique de démarchandisation, elle est incontestable dans un certain nombre de domaines de l'action publique. Pour autant, c'est à notre sens dans l'évolution du mode de décision vers plus de secret et de fermeture que réside la principale évolution du modèle nordique et peut-être la menace qui pèse sur lui. Et, de fait, il n'est pas anormal que ce soit sur ce point que se focalise une part importante des débats nordiques sur la nature de l'eupéanisation. Car, même si les réformes adoptées dans chaque pays nordique doivent souvent une part de leurs procédures à l'expérience de leurs voisins, il n'est pas douteux que leur existence même vient davantage de cadres plus larges et qu'elles sont désormais plus profondément influencées par les logiques de l'eupéanisation et de la mondialisation que par des logiques proprement nordiques.

²⁸ *Op. cit.*, 1999.