



HAL
open science

Existe-t-il encore un “ modèle nordique ” ? Les exemples du Danemark et de la Suède

Jeanne Fagnani

► **To cite this version:**

Jeanne Fagnani. Existe-t-il encore un “ modèle nordique ” ? Les exemples du Danemark et de la Suède. Les Cahiers français : documents d'actualité, 2017, Questions sur la protection sociale, 399, pp.63-68. ⟨hal-01577452⟩

HAL Id: hal-01577452

<https://hal.science/hal-01577452v1>

Submitted on 25 Aug 2017

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.



HAL Authorization

Existe-t-il encore un « modèle nordique » ? Les exemples du Danemark et de la Suède

« *Les Cahiers français* », Juillet-août 2017, pp. 63-68.

Jeanne Fagnani

Directrice de recherche honoraire au CNRS, Chercheure associée à l'IRES

Tous les pays membres de l'Union européenne (UE) ont été affectés à des degrés divers par la crise économique amorcée en 2008 et ont procédé à des réformes de leur protection sociale de plus ou moins grande ampleur. Dans les pays nordiques, celles-ci ont parfois été qualifiées de « néo-libérales ». Elles avaient commencé à être mises en place en Suède dans les années 1990 à la suite d'une grave crise économique et budgétaire et au Danemark qui avait connu quinze ans plus tôt une période de récession et d'austérité. Ces deux pays, à l'économie ouverte et bénéficiant de la solidité retrouvée de leurs finances publiques et d'importants excédents commerciaux, ont entamé leur sortie de crise dès 2014. Mais les inégalités sociales et la pauvreté ont augmenté et la Suède, pays de forte immigration, est actuellement confrontée aux difficultés d'intégration de nombreux réfugiés. Dans ce contexte, est-il encore pertinent de se référer à un « modèle nordique » ? Pour répondre à cette question, en se limitant aux exemples du Danemark et de la Suède dont les similarités sont nombreuses, un bref panorama de leur système de protection sociale sera d'abord présenté en mettant l'accent sur la fiscalité, les prestations et services en faveur des familles et les politiques de l'emploi. Puis quelques unes de leurs « performances », au regard des objectifs poursuivis et des résultats obtenus, seront comparées à celles de la France.

Des objectifs clairs, un ensemble de dispositifs cohérents et complémentaires

Dans le domaine de la protection sociale dans ces deux pays, les objectifs sont clairs et forment un ensemble cohérent : maintenir un haut niveau de cohésion en limitant les inégalités sociales, promouvoir l'égalité entre les sexes dans la famille et sur le marché du travail, garantir le bien-être des enfants dès leur plus jeune âge, permettre à tous d'accéder à un emploi. Car un des principaux enjeux actuels est d'assurer le maintien d'un système de protection sociale généreux, basé sur le principe de l'universalité, sans que cela nuise à la compétitivité des entreprises. Dans ces pays, en effet, qui du fait de leur taille n'ont qu'un faible marché intérieur, l'économie est essentiellement basée sur des exportations de produits

à haute valeur ajoutée. En contrepartie, pour assurer son financement, le niveau des prélèvements obligatoires reste très élevé au Danemark comme en France, un peu moins important en Suède (tableau 1). Ce financement est aussi assuré grâce à une croissance robuste, notamment depuis la sortie de crise entamée en 2014, des finances publiques proches de l'équilibre, des comptes extérieurs solides.

Tableau 1 : Quelques caractéristiques socio-économiques

	Dépenses sociales publiques en % du PIB (2016) <i>Source : OCDE</i>	Revenu moyen par adulte (en Euros) (2015) <i>Source : The World Wealth and Income Database</i>	Inégalités de revenu : indice de Gini (2013) <i>Source : OCDE</i>	Part des revenus des 1% les plus riches dans l'ensemble des revenus (2010) <i>Source : The World Wealth and Income Database</i>	Prélèvements obligatoires en % du PIB (2015) <i>Source : Eurostat</i>
Danemark	28,7	39.117	0.254	6,4	47,4
Suède	27,1	42.473	0.281	8,7	44,0
France	31,5	32.377	0.294	11,0	47,4

Pour atteindre leurs objectifs, les pouvoirs publics disposent d'un arsenal de dispositifs variés. Au sein du système de transferts suédois, les fonctions de redistribution verticale et horizontale dévolues à la fiscalité et aux prestations sociales – familiales en particulier - sont bien distinctes. A l'impôt sur le revenu des ménages, très redistributif (avec un taux maximum à 57 %) et un prélèvement à la source, est uniquement dévolu le rôle de redistribuer des plus riches vers les plus pauvres (« redistribution verticale ») sans que la présence d'enfants soit prise en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu, contrairement à la France. Pour ne pas pénaliser au sein des couples le salaire le moins élevé (généralement celui de la femme) et en conformité avec le principe de l'égalité entre les sexes, l'imposition est individuelle, contrairement à la France où l'imposition est conjointe. La taxation des revenus du capital est forfaitaire (à 30 %) et l'impôt sur les bénéfices des sociétés n'est que de 22 % dans les deux pays nordiques (contre 33,3 % en France où, en réalité, le taux moyen est plus faible du fait des nombreuses réductions et exonérations).

En revanche, la politique familiale, (qui comprend les prestations en espèces, les services et équipements), est un peu plus généreuse que celle de la France et basée sur le principe de l'universalité (tableau 2) : toutes les familles, quel que soit leur niveau de revenus, bénéficient d'un montant d'allocations familiales (financées par l'impôt contrairement au cas de la France) identique dès le premier enfant (seulement à partir du deuxième en France). La politique familiale remplit donc une fonction de redistribution horizontale : à revenus primaires identiques, des ménages sans enfants vers les couples avec enfants. Celle-ci poursuit deux objectifs : garantir le bien-être de tous les enfants et promouvoir l'égalité entre les sexes sur le marché du travail et dans la famille en offrant aux parents, quels que soient leurs revenus, la possibilité d'occuper un emploi.

Dans cette perspective, l'accent est mis en priorité sur les services et équipements collectifs : le Danemark et la Suède sont les pays, au sein de l'OCDE, qui consacrent ainsi la plus importante proportion de leur PIB à l'accueil et l'éducation des enfants d'âge préscolaire. En revanche, la France les devance en ce qui concerne les dépenses consacrées aux prestations en espèces (soit 1,6 % du PIB contre 1,4 % dans les deux autres pays) (tableau 2). De façon cohérente, en Suède, un droit légal pour tous les enfants d'accéder à une place en crèche dès l'âge d'un an (à la suite du congé parental durant lequel les femmes sont encouragées à allaiter) a été instauré.

Tableau 2 : Part du PIB consacrée aux dépenses en faveur des familles en 2013

	Dépenses en faveur des familles : aides en espèce En % du PIB	Dépenses en faveur des familles : services et équipements En % du PIB	Total des dépenses en faveur des familles En % du PIB	Dépenses en faveur de l'accueil et de l'éducation des enfants d'âge préscolaire En % du PIB
Danemark	1,4	2,2	3,6	1,4
Suède	1,4	2,2	3,6	1,6
France	1,6	1,1	2,7	1,3

Source : OCDE, *Family Database*, 2017

Dans ces pays où il existe une forte adhésion au principe de l'égalité des chances dès le plus jeune âge et où la lutte contre les discriminations sexuelles sur le marché du travail occupe une place privilégiée sur l'agenda des politiques sociales, un dispositif comme le congé parental suédois se révèle emblématique : sa durée est d'un an et il peut être partagé entre les deux parents mais trois mois sont obligatoirement réservés au parent qui n'en a pas encore bénéficié depuis la naissance (généralement le père) selon le principe du « *take-it or lose it* ». Il est généreusement rémunéré : le parent en congé perçoit 78 % de son salaire antérieur, jusqu'à un plafond de près de 4.000 euros par mois. Ce dispositif – qui peut être considéré par certains comme très normatif et qui d'ailleurs n'existe pas au Danemark – est ainsi en accord avec l'objectif visant à inciter les pères à s'investir dans la sphère domestique et à partager les tâches domestiques et éducatives.

Dans le classement des pays de l'Union européenne selon la part du PIB consacrée à l'éducation (élèves et étudiants), le Danemark figure largement en tête et la Suède devance la France. Mais, parmi ces trois pays, la Suède détient le record avec 23.220 US dollars par étudiant contre 16.194 en France (en 2013) d'après les données de l'OCDE. Ces efforts financiers, conformes à une logique d'investissement social, témoignent d'une stratégie à long terme de lutte contre les inégalités sociales et d'un large consensus au regard de la priorité accordée à l'avenir des jeunes. Ces efforts visent aussi à répondre aux besoins d'une économie exigeant une main d'œuvre qualifiée.

La flexibilisation du marché du travail : des emplois temporaires peu protégés

Les politiques de l'emploi ont été, en revanche, particulièrement concernées par les réformes majeures mises en place dans les années 1990. Sans pouvoir détailler celles-ci, on peut noter que dans les deux pays nordiques, la flexibilisation du marché du travail a été la règle avec la multiplication des emplois temporaires, en intérim ou en contrat déterminé conjuguée à une externalisation croissante des services, surtout dans le secteur public. Selon les données de l'OCDE, le niveau de protection de ces emplois a fortement diminué de 1990 à 2013. En outre, le statut de la fonction publique a été réformé en Suède dans les années 1990, où l'emploi à vie – hormis pour certaines professions comme les magistrats – a été supprimé.

Au Danemark, le principal enjeu de la fameuse « flexisécurité » était d'augmenter la « fluidité » du marché du travail en allégeant les contraintes de licenciement pour les employeurs (préavis courts, faible indemnité de licenciement, peu de conditions requises s'agissant du motif de licenciement). Dans le cadre de ce dispositif, on impose aux chômeurs

l'obligation de rechercher un emploi en contrepartie d'une formation « qualifiante ». Des indemnités financières relativement généreuses leur sont versées : le taux de remplacement peut représenter jusqu'à 90 % du dernier salaire (mais plafonné) et la durée de versement, qui a été récemment réduite, est de deux ans. Les fortes incitations à rechercher un emploi ont été étendues à certaines catégories de personnes handicapées, toujours dans une perspective « inclusive » et de limitation des dépenses publiques.

L'assurance chômage, objet de profondes réformes ces dernières années, est financée à la fois par les cotisations pour un tiers et aux deux tiers par l'Etat, et consiste en une adhésion volontaire (en général concomitante à l'adhésion syndicale). En l'absence d'assurance chômage, la personne bénéficie de l'aide sociale de sa commune.

En Suède, les procédures de « l'activation » qui consistent à obliger les chômeurs bénéficiant d'une assurance chômage à une recherche active d'emploi, sont aussi soumises à de fortes contraintes associées à des contrôles périodiques.

Des résultats tangibles

Dans le contexte économique actuel, force est de reconnaître que ces politiques publiques obtiennent des résultats relativement positifs. Eu égard à l'objectif visant à limiter les inégalités sociales, parmi tous les pays européens membres de l'OCDE, le Danemark, suivi de près par la Suède, reste celui où les inégalités sont les moins prononcées quel que soit l'indicateur retenu (différences de revenus, pauvreté relative, rapport entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres, etc..). La part des revenus que détiennent les 1 % les plus riches est inférieure dans les deux pays nordiques à celle de la France (tableau 1).

Le Danemark se distingue des deux autres pays par un taux de pauvreté plus faible. Il est également le pays où selon l'OCDE, la proportion d'enfants - âgés de moins de 17 ans - qui vivent dans une famille pauvre est la moins élevée (2,7 %), la Suède (8,3 %) et la France (11,4 %) quant à elles ayant des résultats sensiblement différents. Illustrant la vigueur de la reprise économique en Suède et au Danemark depuis 2014, le taux de chômage a diminué ces dernières années et y est beaucoup moins important qu'en France (tableau 3).

Tableau 3 : Evolution du taux de pauvreté et du taux de chômage (Source : Eurostat)

	% de personnes dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian en 2007 après transferts	% de personnes dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian en 2015 après transferts	Taux de chômage en 2012 (%)	Taux de chômage en 2016 (%)
Danemark	11,7	12,2	7,5	6,2
Suède	10,5	14,5	8,0	6,9
France	13,1	13,6	9,8	10,1

Grâce aux multiples aides en direction des parents présents sur le marché du travail, la Suède et le Danemark se caractérisent par des taux d'emploi des mères de jeunes enfants qui les placent en tête des pays les plus avancés en la matière. Calculé en équivalent temps plein, pour neutraliser l'effet du temps partiel féminin variable d'un pays à l'autre, le taux d'emploi des femmes en 2015 y est supérieur (respectivement 63,8 % et 54,6 %) à celui de la France (51,9 %). Produit d'une longue histoire des luttes en faveur de la promotion de l'égalité entre les sexes (la Suède instaura le droit de vote des femmes en 1920, le Danemark dès 1915), les femmes sont aussi très présentes dans la sphère syndicale et politique : la Suède remporte la palme dans ce domaine avec 44 % de femmes au sein du Parlement national contre 37,4 % au Danemark et 26,2 % en France. En outre, la fécondité des deux pays reste relativement élevée et stable, bien qu'inférieure à celle de la France.

Témoin de la vigueur du dialogue social et du rôle important que jouent les partenaires sociaux dans les négociations collectives, le taux d'adhésion aux organisations syndicales reste élevé au Danemark et en Suède, ce qui contraste avec celui de la France (respectivement 66,8 %, 67,7 % et 7,7 % en 2013).

Les pays nordiques font aussi figure de « modèle » en ce qui concerne la protection de l'environnement en adoptant une démarche systémique qui intègre les préoccupations liées à la prévention des risques pouvant affecter la santé et le bien-être de la population. Ces pays sont, en effet, les plus vertueux dans ce domaine et ont choisi de basculer progressivement

vers une « fiscalité verte » depuis le début des années 1990, tout en maintenant constante la pression fiscale : toute augmentation de taxe liée à la question environnementale est compensée par une diminution équivalente de la fiscalité sur le travail. En Suède, la mise en place d'une taxe carbone depuis 1991 (d'un montant, le plus élevé du globe, de 118 euros par tonne de CO₂) a démontré son efficacité : les plus importantes réductions d'émissions de CO₂ au monde y ont été effectuées. Son énergie primaire est déjà à 67% d'origine renouvelable (notamment grâce au mécanisme des « certificats verts »). Parallèlement, la part du nucléaire dans le mix électrique a fortement diminué, passant de 50 % à 38 %, entre 2006 et 2012. L'efficacité énergétique de leur économie s'est aussi améliorée : entre 1965 et 2014, avec un même kilowattheure d'énergie primaire, la Suède a créé 80 % de valeur ajoutée en plus et le Danemark a plus que doublé ce ratio avec 110 % de hausse (contre 60 % en France). De nombreux autres projets témoignent de la volonté de ces pays d'effectuer une transition vers un modèle durable, que ce soit en matière de gestion des déchets, de recyclage ou de gestion des espaces verts.

Même si une certaine prudence s'impose quant à l'interprétation des données issues d'enquêtes d'opinion, il n'est pas surprenant de constater le haut degré de satisfaction à l'égard de leur vie d'une majorité de la population. Le Danemark et la Suède se démarquent ainsi nettement de la France par la proportion importante d'adultes se déclarant « très satisfaits » (respectivement 42,1%, 35,1% contre 16,2% selon les enquêtes d'Eurostat). Corollairement, la proportion de ceux qui estiment que leur vie est « pas ou peu satisfaisante » est bien moindre dans les deux pays nordiques que dans l'Hexagone (respectivement 10,7%, 8,1% et 19,2%).

Il faut se garder, toutefois, d'idéaliser le « modèle nordique ». La segmentation du marché du travail, le développement des emplois précaires et de la sous-traitance ainsi que la priorité accordée au maintien de la compétitivité ont contribué, surtout en Suède, à « écorner » ce modèle.

Des ombres au tableau

Les ombres au tableau, en effet, ne manquent pas. Dans les deux pays, la pauvreté de l'ensemble de la population a augmenté, en particulier en Suède : le taux de pauvreté monétaire y atteint 14,5 % en 2015 contre seulement 10,5 % en 2007 (tableau 3). La population étrangère est plus affectée par le fléau de la pauvreté que les nationaux. Il est vrai que la Suède, pays de forte immigration, a accueilli un grand nombre de réfugiés,

principalement syriens : en juin 2016, 110.300 y résidaient contre 11.700 en France. Pays le plus accueillant (avec l'Allemagne), le taux d'octroi du droit d'asile s'y élevait en 2015 à 72 % des demandeurs, contre 81 % au Danemark et seulement 26 % dans l'Hexagone et à 57 % en Allemagne.

Corollairement l'augmentation des inégalités de revenus (après redistribution grâce aux systèmes de transferts) n'a pas épargné les deux pays nordiques. C'est au Danemark que celles concernant le revenu disponible des ménages ont le plus augmenté durant la période 2005-2014 (+17,2 % et +8,8 % en Suède). Ces inégalités restent néanmoins moins accentuées qu'en France (tableau 1).

Phénomène datant du début des années 2000, la Suède est confrontée à un important chômage des jeunes de moins de 25 ans (17,9 %), bien supérieur à celui du Danemark (12,5 %) mais qui reste inférieur à celui de la France (23,7 % en janvier 2017 selon Eurostat). Le nombre de personnes, parmi lesquelles les jeunes sont surreprésentés, occupant des emplois temporaires est passé en Suède de 569.000 en 2000 à 745.000 en 2015. Le niveau de protection de ces personnes, comme le montrent les données de l'OCDE, a diminué depuis les années 1990 et la législation est devenue beaucoup moins contraignante envers les employeurs ou les agences d'intérim : l'indice de protection qui intègre différents aspects de la précarisation est passé de 4,08 en 1990 à 0,81 en 2013. Au Danemark, le chômage de longue durée (un an et plus) a augmenté depuis la crise et affecte maintenant une proportion élevée des chômeurs âgés de 25 à 54 ans (soit 32,4 % et 21,8 % en Suède), ce phénomène restant toutefois plus important en France (46,3 %).

En dépit des efforts financiers et législatifs en faveur de la promotion de l'égalité entre les sexes, les discriminations persistent sur le marché du travail, en particulier car les femmes, surreprésentées dans la fonction publique, occupent la majorité des emplois à temps partiel et recourent beaucoup plus souvent que les pères au congé parental, malgré les fortes incitations à s'investir dans la sphère familiale dont ceux-ci sont l'objet.

Signe d'un certain délitement du dialogue social, les deux pays nordiques n'ont pas été épargnés par une baisse du taux de syndicalisation, notamment la Suède (celui-ci passant de 81 % en 2000 à 67,7 % en 2013). Toutefois, dans ce domaine, les contrastes avec la France restent saisissants. Les taux de couverture des conventions collectives dans le secteur privé ont aussi diminué (mais restent bien supérieurs à ceux de la France).

Ces pays ne sont pas à l'abri de mesures attentatoires aux règles juridiques européennes concernant l'accès aux droits sociaux des étrangers ou des ressortissants de pays tiers. Le Danemark, par exemple, dans un contexte où les attitudes hostiles envers les immigrants prédominent, a durci la législation régissant leur accès aux droits sociaux et décidé de restreindre de façon drastique leur entrée sur le territoire national.

Du fait du renforcement des politiques « d'activation » associées à des contrôles drastiques visant les chômeurs, des tensions sur le marché du travail, de l'augmentation de la pauvreté, surtout en Suède, et de l'accroissement des inégalités sociales, force est de constater que l'image traditionnelle du « modèle nordique » s'estompe. Mais les fondements de la protection sociale restent solides et à l'aune de la comparaison avec la France, leurs « performances » restent enviables. Le Danemark et la Suède sont des pays riches dont les économies basées sur des exportations à haute valeur ajoutée permettent de financer un niveau élevé de protection sociale, ce qui a contribué, en retour, à leur relative prospérité économique et au maintien d'une forte cohésion sociale propice au consensus et aux compromis politiques.

Au terme de cette brève analyse, il ressort qu'en dépit de l'accentuation récente des politiques économiques libérales notamment en termes de flexibilité du marché du travail et de soutien à la compétitivité des entreprises, le Danemark et la Suède ont réussi à sauvegarder les fondements et les capacités de financement d'une protection sociale généreuse.

Bibliographie

- Dolvik Jon Erik, (2016), « Le modèle nordique en période de crise : est-il toujours capable de s'adapter? » Revue Française des Affaires Sociales, n° 1, p. 111-140.
- Jancovici Jean-Marc (2015), Dormez tranquilles jusqu'en 2100 et autres malentendus sur le climat et l'énergie, Paris, Éd. O. Jacob.
- Eurofound (2016), The gender employment gap : Challenges and solutions, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- The World Wealth and Income Database.
<http://wid.world/country/>.
- Lindbeck A. et Snower D.J. (1989), The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment, Cambridge, Mass., MIT Press.

- Eurofound (2017), Income inequalities and employment patterns in Europe before and after the Great Recession, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Sources :

Proportion d'enfants qui vivent dans une famille pauvre, source OCDE

<https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>),

Taux de chômage : Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7844079/3-31012017-CP-FR.pdf/61a771dd-d42e-4e94-801c-958a5644c69c>

Taux d'emploi des femmes en ETP

<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54749#>

% de femmes au sein du Parlement national

<http://www.touteurope.eu/actualite/la-parite-dans-les-parlements-nationaux.html>

Accueil des réfugiés

Alternatives Economiques, Hors série n°109, Octobre 2016 utilisant les données d'Eurostat (octroi du droit d'asile) et UNHCR concernant les réfugiés syriens

1er paragraphe

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN&Lang=fr