



WORKING PAPER
SÉRIE : COHÉSION SOCIALE ET ÉCONOMIE SOCIALE

LES MODÈLES SCANDINAVES
DE PROTECTION SOCIALE

ARIANE FONTENELLE, JANVIER 2008

Think Tank Européen *Pour la Solidarité*
Rue Coenraets, 66 – B – 1060 Bruxelles
Tél. : + 32 2 535 06 63 / Fax : +32 2 539 13 04
Email : info@pourolasolidarite.be / www.pourolasolidarite.be



Avec le soutien de la Direction générale de la Culture – Service général de la Jeunesse et de l'Éducation permanente – Service de l'Éducation permanente du Ministère de la **Communauté française de Belgique**

Le Think tank européen **Pour la Solidarité** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, **Pour la Solidarité** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63 – Fax : +32.2.539.13.04

info@pourolsolidarite.be

www.pourolsolidarite.be

Les Cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par **Denis Stokkink**

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°14, 2007.

Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12 (n°13 en version néerlandaise), 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.

Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.

Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.

Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.

Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.

Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.

Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

Introduction

Le modèle social scandinave est bien souvent cité en modèle par les dirigeants européens. Forte cohésion sociale, faible taux de chômage, bonne qualité de vie, autant d'éléments qui nous laissent envieux de nos voisins scandinaves.

Néanmoins il convient de s'intéresser un peu plus près à ce modèle afin d'en comprendre le fonctionnement, les avantages, mais aussi les inconvénients, et de mettre en lumière de quelle manière ce modèle est transposable ou non aux autres pays européens.

I. Les différents modèles de protection sociale en Europe

Il existe différents types de modèles en Europe : un modèle anglo-saxon, un autre corporatiste-conservateur, et enfin le modèle citoyen scandinave.

1.1. Le modèle anglo-saxon

Le modèle anglo-saxon, que l'on retrouve au Royaume-Uni, en Irlande et dans les pays d'Europe de l'est présente les caractéristiques suivantes, plus ou moins adaptées et modifiées selon les pays : la protection sociale est gérée individuellement, chacun épargne pour sa propre retraite et paie des cotisations pour ses frais de santé. L'État n'intervient que pour réduire les inégalités et n'a qu'un faible rôle de redistributeur. Le système repose en effet sur les capitalisations individuelles et une large place est accordée au marché

1.2. Le modèle corporatiste conservateur

Le modèle corporatiste conservateur distingue quant à lui l'Europe continentale, à commencer par les grands pays comme la France ou l'Allemagne. Ce modèle se fonde sur la contribution des travailleurs pour assurer la solidarité entre eux et ceux qui, pour certaines raisons, se trouvent privés de revenus. On permet ainsi aux personnes qui ne peuvent plus travailler (du fait d'un accident, d'une maladie, d'un accouchement ou de leur grand âge) de continuer à recevoir des revenus conséquents et ainsi garder un niveau de vie décent. L'État organise le système, qui se base sur la répartition. Le système est financé par les prélèvements obligatoires, et géré de manière tripartite entre les partenaires

sociaux (syndicats et patronat) et l'État. Toutefois, si les services sont financés par la solidarité nationale, ils peuvent être exercés par des acteurs publics ou privés (dans la santé notamment).

1.3. Le modèle scandinave

Le modèle social citoyen scandinave est propre au Nord de l'Europe. Il suit un modèle beveridgien¹ (Welfare State). C'est un modèle universaliste, basé sur la citoyenneté et non pas sur l'appartenance à un organisme de cotisation. Il se base sur des redistributions par répartition et sur la solidarité entre tous les habitants du pays. L'État joue un rôle d'organisateur et met à disposition des usagers des services à moindre coût voire gratuits et accessibles à tous, comme par exemple les soins de santé, financés par les impôts.

Pour beaucoup de gouvernements en Europe continentale, le modèle scandinave ressemble à un miracle : aussi cherche-t-on par tous les moyens à reproduire les techniques qui ont permis aux pays du Nord de l'Europe de réduire drastiquement leur taux de chômage tout en maintenant un haut niveau de protection sociale et en développant les conditions économiques nécessaires à une croissance forte et durable.

II. « Le miracle Scandinave »

2.1. Les conditions de départ

Avant tout, il convient de faire le point sur les conditions nécessaires pour que le modèle scandinave puisse se développer. Il faut en effet réunir toute une série d'éléments socio-économiques au sein d'une société pour parvenir à développer de façon harmonieuse économie et protection sociale :

- Il faut des liens forts et renouvelés entre les différents partenaires sociaux que sont les syndicats, le patronat et l'État. Au Danemark, le premier pacte social date de 1899. Depuis, il a été plusieurs fois renouvelé et toujours respecté, ce qui pousse les citoyens Danois à avoir une grande confiance dans le système ;

¹ Juste après la seconde guerre mondiale, le ministre anglais lord Beveridge a mis en place un système de sécurité sociale financé par l'impôt et organisé par l'État : le welfare state, qui a été adopté dans la plupart des pays européens.

- En outre, le taux de syndicalisme est très fort dans les pays scandinaves (au-delà de 80%), ainsi qu'une culture d'égalité et de solidarité entre tous les citoyens ;
- Les valeurs nationales sont partagées par tous : universalisme, égalité, pragmatisme, responsabilité. En plus d'être partagées, les scandinaves les appliquent et leurs comportements individuels sont en phase avec les valeurs collectives ;
- Il existe, en outre, une forte culture de la formation professionnelle (70% des travailleurs danois participent à une formation professionnelle au moins une fois dans leur vie). Les scandinaves attachent également beaucoup d'importance à la formation initiale et l'État permet à tous de faire des études par le biais de bourses et de prêts généralisés et très importants ;
- Enfin, il faut mentionner la qualité des services publics. En Scandinavie le secteur public est traité de la même manière que le secteur privé avec qui il interagit de manière complémentaire. Les deux secteurs sont perméables, les employés et les capitaux fluctuent entre eux. La différence vient uniquement du fait que l'État garantit le paiement de services et de biens qui ne seraient pas rentable pour les entreprises privées.

Ce sont toutes ces conditions, auxquels on pourrait ajouter une culture confessionnelle et historique homogène, qui permettent de créer des relations de confiance à long terme entre l'État et les citoyens.

2.2. Le kick start keynésien – libéral

Lorsqu'il arrive au pouvoir, Paul Rasmussen - ancien premier ministre socialiste du Danemark entre 1993 et 2001 et actuel président du PSE (Parti Socialiste Européen) - refuse de choisir entre le marché et la protection sociale. Il rejette une vision duale et manichéenne du monde. Aussi sa politique va marier efficacement relance keynésienne et flexibilité libérale pour permettre à son pays de sortir de la crise. En effet, la croissance est immédiatement relancée par le kick-start de la politique du gouvernement de centre gauche : on passe d'une quasi stagnation en 1993 (1% de croissance du PIB) à une forte croissance en 1995 (presque 5%).

Cette politique est une combinaison de réformes sociales et économiques, que l'on va qualifier de « **Flexsécurité** ». Ces réformes se traduisent par plusieurs éléments :

- La liberté de licencier pour les employeurs et la fin des contrats à durée indéterminée, ce qui se traduit par une forte mobilité de l'emploi qui accompagne et facilite la croissance ;
- Les revenus sont garantis en cas de perte d'emplois pendant 4 ans. Les allocations chômage représentent ainsi jusqu'à 90% du salaire et ne sont pas dégressives, ce qui laisse à la personne qui a perdu un emploi le temps d'en retrouver un autre ;
- Il y a de fortes incitations à la recherche d'emploi ; les entretiens sont nombreux et les chômeurs ont l'obligation de se former et de chercher un emploi activement pendant leur période d'inactivité ;
- Le gouvernement danois relance les investissements publics et incite le secteur privé à faire de même, notamment dans le secteur de la formation professionnelle afin d'augmenter les connaissances et le niveau de qualification dans le pays et le rendre plus compétitif ;
- En outre, il programme une réforme de la TVA. Cette réforme sera clairement présentée et discutée avec les partenaires sociaux, et le calendrier respecté ;
- Enfin, le gouvernement a une politique de communication claire sur les actions menées. Il décide de ne rien imposer aux partenaires sociaux, pour que les réformes soient négociées et adaptées aux besoins.

C'est autour de ce triangle d'or : flexibilité, protection durable, politique d'activation, que l'on définit le modèle Danois.

2.3. Les résultats

Grâce à la nouvelle politique menée par le parti socialiste danois, le taux de chômage a largement baissé, passant de 12,4% à 5% en l'espace de 6 ans. Le Danemark est également devenu un État très compétitif sur le plan international. Les gains de compétitivité des pays scandinaves ne se font pas sur les salaires, qui sont plus élevés qu'ailleurs (les salaires danois sont ainsi

supérieurs à ceux d'Allemagne, malgré un niveau de cotisation équivalent), mais ils découlent de la forte capacité d'innovation des entreprises ainsi que leur créativité et leurs connaissances technologiques.

Cette croissance, basée sur les technologies et l'innovation, a également été un succès sur le plan de l'inflation. Contrairement à la théorie de Philips, qui veut que la baisse du chômage entraîne une hausse de l'inflation, au Danemark on a réussi à mener de pair une baisse du chômage et de l'inflation.

De plus, il y a eu de véritables avancées pour la protection sociale des travailleurs : la flexibilité de l'emploi a permis une embauche facilitée des jeunes et un retour à l'emploi plus aisé pour les chômeurs. Les travailleurs ont eu l'assurance de garder des revenus élevés en cas de perte d'emploi (jusqu'à 90% du salaire dans les cas des faibles salaires), et tous ont pu bénéficier de formations utiles et efficaces.

Il y a également eu un renforcement des services publics et des services à la personne, ce qui a augmenté le bien-être de la société.

De manière générale, on a assisté à une forte « activation » de la population : tous ceux qui le peuvent sont mis au travail. Le taux d'emploi est ainsi beaucoup plus important qu'en France ou en Allemagne, alors que le taux de personnes qui bénéficient de l'aide sociale est identique. En fait, la différence entre les pays scandinaves et les autres pays européens, c'est le faible nombre de personnes volontairement inactives à tous les âges entre 15 et 65 ans.

III. Les limites du miracle

Le modèle scandinave, comme tout modèle, ne présente pas que des avancées. Il existe également un envers du décor plus nuancé.

3.1. Les problèmes d'intégrations des minorités

Les politiques d'activation ont du mal à insérer dans la vie professionnelle les personnes les plus fragiles, à commencer par les handicapés. Paul Rasmussen explique qu'il y a encore beaucoup à faire pour mieux intégrer cette frange de la population dans la société.

L'intégration des allochtones et des immigrés pose également problème. Tout le système se base sur la citoyenneté et la solidarité entre citoyens, or les scandinaves, surtout au Danemark, ont du mal à considérer les allochtones comme des citoyens du pays, quand bien même ils y seraient nés et y auraient vécu toute leur vie.

Le problème est particulièrement aigu au Danemark où l'extrême droite participe à la coalition de gouvernement depuis 2002. Les allochtones sont trop souvent considérés dans ce pays comme des citoyens de seconde zone, et les différences culturelles donnent naissance à des incompréhensions de part et d'autre. Cela conduit les allochtones à connaître une plus grande pauvreté, une plus grande précarité et de plus longues périodes d'inactivité.

3.2. Le vieillissement de la population

Selon Mikko Kautto, chercheur au centre de Welfare Research en Finlande, les pays scandinaves connaissent dès à présent un fort vieillissement. Dans les prochaines années, les pays du nord vont perdre des habitants. Les pyramides des âges sont déjà inversées, avec des classes d'âge « avancé » plus nombreuses que les classes d'âge « jeune ».

Le nombre de personnes en âge de travailler a déjà commencé à diminuer en Finlande. Cependant, les politiques natalistes ne peuvent rien changer à court terme à cet état de fait, même en ayant largement recours à l'immigration.

Cela risque d'avoir des conséquences importantes :

- Manque de main d'œuvre ;
- Baisse de la productivité due à l'âge des travailleurs ;

- Pensions de plus en plus nombreuses à payer pour une population active qui se réduit.

Mikko Kautto propose 3 types de solutions pour faire face à ces dépenses :

- Travailler plus longtemps ;
- Diminuer le montant des retraites ;
- Être plus efficace.

Il affirme qu'il ne faut pas avoir de peur du changement, et qu'il y a des opportunités à prendre.

On oppose toujours les générations, or les personnes âgées ont de nombreuses ressources à apporter à la société, tant intellectuelles – fortes de leur expériences-que financières. Lorsqu'on est à la retraite, on a aujourd'hui la possibilité d'exercer des activités bénévoles, un nouveau travail, ou tout simplement de passer plus de temps avec sa famille. Les personnes âgées ont également des ressources et le temps de consommer, elles peuvent donc permettre de relancer une économie.

En outre, les aînés ont de nombreuses connaissances et expériences, accumulées au cours de leur existence. Il faudrait capitaliser ces expériences et favoriser leur transmission entre générations.

Ainsi, il faut repenser les politiques familiales sur le long terme. Il faudrait adapter les politiques économiques, sociales et culturelles pour permettre aux familles d'avoir des enfants quand elles le souhaitent et favoriser les liens intergénérationnels. Le vieillissement des populations n'est pas uniquement une menace, on peut adapter la société pour que tout le monde puisse profiter de l'allongement de l'espérance de vie. On pourrait également adapter le travail et le rendre plus flexible pour que les personnes qui le souhaitent continuent à exercer une activité aussi longtemps qu'elles le veulent. Les politiques ont un rôle important à jouer pour accompagner ces mutations technologiques.

3.3. Les pressions extérieures

La mondialisation n'est pas une menace réelle pour le modèle scandinave, car ces petits pays s'insèrent parfaitement dans les échanges mondiaux et tirent leur compétitivité de leur capacité à innover et de la qualité de la formation de leurs travailleurs.

Toutefois, Mikko Kautto est très inquiet de la concurrence fiscale qu'il peut exister entre pays européens. En effet, l'Union Européenne est une zone de libre-échange et les capitaux y sont très mobiles. Lorsque l'Estonie, voisine de la Finlande, baisse les taxes sur les capitaux, la Finlande est victime d'évasion fiscale. Sans harmonisation minimum au niveau européen, il y a un risque réel pour le modèle qui repose sur un niveau de taxation élevé.

Enfin, il existe également le risque que les leaders politiques ne cherchent plus à intégrer les partenaires sociaux et qu'ils essaient d'imposer de manière brutale des décisions adoptées à l'international sans les négocier au plan national. Ainsi, au Danemark, le gouvernement conservateur a augmenté la pression sur les chômeurs de manière unilatérale, ce qui a entraîné une perte de confiance de la part des travailleurs et de nombreuses manifestations.

IV. Un modèle transposable ?

Les succès enregistrés dans les pays scandinaves rendent leur modèle de développement très attractif et de nombreux politiciens voudraient adapter les recettes à leur pays. Toutefois, il ne suffit pas de vouloir reproduire certaines lois pour reproduire un modèle, et l'action de quelques hommes politiques semble plus démagogique que sincère.

4.1. Des différences socio-économiques fondamentales

L'un des éléments fondamentaux des modèles scandinaves est l'efficacité du dialogue social et le respect des accords passés. Les partenaires sociaux ont des relations développées sur le long terme et il existe une réelle négociation avant la prise de décision, contrairement à ce qui se passe en Europe continentale, et notamment en France où les politiques veulent souvent imposer leurs solutions sans négocier avec les partenaires sociaux. Cela pourrait expliquer pourquoi le civisme est beaucoup plus développé au Nord de l'Europe.

En outre, comme la croissance d'un État est très liée à celle de ses voisins, il faudrait des accords européens pour favoriser des politiques harmonieuses entre pays sur le long terme. Le problème est que l'on se contente souvent de faire une politique d'offre au niveau européen. Cette politique d'offre est bien gérée, mais elle ne compense pas l'absence d'une politique de demande qui pourrait amener plus de cohésion sur le continent. Malheureusement, le

processus de Lisbonne ne permet pas cela. Il faudrait une harmonisation fiscale minimum sur l'assiette et le taux d'imposition pour rendre les politiques européennes plus efficaces.

En résumé, pour pouvoir transposer le modèle scandinave dans une autre zone géographique européenne, il faudrait d'abord transposer le système institutionnel qui favorise l'égalité, le pacte social, le civisme, et assurer des relations avec les pays voisins pour renforcer les interactions vertueuses.

4.2. Un alibi pour certains gouvernements

Jean-Claude Barbier² est très critique face au gouvernement français. Selon lui, les références au modèle scandinave servent à justifier des choix politiques nationaux. On a dénaturé le modèle scandinave, qui fait peur désormais. Le CNE (Contrat Nouvelle Embauche), par exemple, n'a rien de Danois, pas plus que le CPE (Contrat Première Embauche). »

Trop souvent les hommes politiques veulent se servir de quelques éléments d'un modèle étranger pour réaliser des réformes dans leur pays. L'exemple étranger servant alors de caution. Cependant, en ne reprenant que certains éléments du modèle (en l'occurrence la flexibilité) sans reprendre l'ensemble des facteurs (dans le cas présent la protection sociale et les possibilités de formation professionnelle), il paraît clair que l'on ne peut aboutir à un succès. Un modèle qui fonctionne est un tout social, économique, culturel ; les recettes magiques que l'on transposerait avec succès indépendamment du contexte particulier des pays sont un leurre.

4.3. Vers l'État social actif

Elio Di Rupo³ dénonce les remises en cause incessantes de l'action de l'État et de sa prétendue inefficacité. Il affirme que *les jugements dépendent de ceux qui les portent* et se montre très critique face aux études qui remettent en cause le modèle sociale national belge, sous prétexte du poids des impôts, des pensions et de la sécurité sociale. Le prix n'est pas le seul critère de

² Directeur de recherche au CNRS, notamment dans le domaine de la sociologie politique de la protection sociale et du marché du travail.

³ Elio Di Rupo est un homme politique belge, ministre d'État, il est président du parti socialiste belge francophone (le PS) depuis 1999 et ministre-président du Gouvernement wallon depuis 2005.

compétitivité, les services publics nationaux et la solidarité sont également essentiels à la performance de l'économie.

Il reconnaît toutefois qu'en Belgique, il manque une culture de la formation. Il faudrait plus d'investissements dans l'éducation et également dans la formation professionnelle pour assurer la qualification des travailleurs.

Le travail au noir est également un danger pour le modèle car il diminue les rentrées fiscales et ne permet pas de protéger les travailleurs.

Pour toutes ces actions, l'État a un rôle central à jouer en tant qu'organisateur et redistributeur. Ce n'est pas le ministre fédéral de la protection sociale, Rudy Demotte, qui le contredira. Il remet en cause le prisme monétarisme qui a conduit les États et la Commission européenne à considérer la monnaie et l'économie avant les hommes et le social. D'après lui, il faut augmenter la coopération en Europe et lutter contre le dumping fiscal. La lutte fiscale entre les nations entraîne un « cannibalisme européen » nuisible pour tous. Au contraire, il faut augmenter les politiques de redistribution européenne qui permettent efficacement de lutter contre la pauvreté.

Conclusion

D'autres réponses peuvent être apportées pour améliorer les systèmes de protection sociale en Europe. Par exemple, la mise en place d'un serpent social européen pour harmoniser les différentes politiques nationales, à l'image du serpent monétaire qui avait précédé l'euro pourrait être une mesure efficace. Ce serpent social européen fonctionnerait avec un effet de cliquet, pour conduire à une harmonisation vers le haut.

En outre, en limitant la concurrence fiscale sur le capital, on pourrait trouver de nouvelles ressources de financement en élargissant l'assiette de taxation. Ce pourrait être une manière de financer la sécurité sociale alors que la population vieillit de plus en plus.