

FONDATION  
POUR  
L'INNOVATION  
POLITIQUE



MARS 2007

[www.fondapol.org](http://www.fondapol.org)

DOCUMENT DE TRAVAIL

# L'exemple scandinave, modèle ou alibi ?

**Anna STELLINGER**

Directeur Économie et Société

Fondation pour l'innovation politique

## L'EXEMPLE SCANDINAVE, MODÈLE OU ALIBI ?

Les hommes politiques français ont pris la bonne habitude de regarder à l'extérieur des frontières pour y trouver des modèles qui réussissent en matière constitutionnelle, économique ou sociale. Après les modèles anglais, américain, japonais, allemand ou hollandais, la mode est à nouveau aux « pays du nord de l'Europe » ou au « modèle scandinave ». Sans en avoir le monopole, Ségolène Royal fait aujourd'hui référence, plus qu'aucun autre candidat présidentiel, à la réussite démocratique, économique et sociale de ces États providence. La « sécurité sociale professionnelle » y serait née, les licenciements y seraient moins brutaux, le dialogue social plus avancé, le chômage des jeunes moins fort, les handicapés mieux traités ; bref, c'est vers ces pays que la France devrait se tourner pour formuler des politiques audacieuses en matière d'éducation, d'emploi, de cohésion sociale et de croissance. Les « *pays du Nord l'ont fait, pourquoi pas nous ?* » a martelé récemment la candidate, lors d'une émission de télévision à forte audience.

À force d'être répétée, cette évocation d'un modèle nordique par les politiques a bien été entendue ; aujourd'hui, 41 % des Français considèrent que la France devrait s'inspirer, dans les années à venir, des pays scandinaves, plaçant ce modèle bien avant l'ensemble d'autres modèles (30 % pensent que la France devrait s'inspirer de l'Allemagne, 23 % du Canada, 16 et 15 % respectivement pour l'Espagne et la Grande-Bretagne)<sup>1</sup>. Les modèles étrangers ont d'ailleurs la cote : seuls 6 % des Français jugent que la France ne doit s'inspirer d'aucun pays.

Il va de soi que tout « modèle » est réducteur, puisqu'en le cernant et en le définissant, nous le figeons et le limitons. Cependant, les modèles peuvent indiquer certains choix ou des directions prises dans les pays qui les ont forgés. Dans le cas d'un « modèle scandinave », il faut pourtant être très vigilant, considérant la grande hétérogénéité des pays qu'il concerne. Entre les pays du nord de l'Europe – le Danemark, la Suède, la Norvège, la Finlande –, il existe de nombreuses lignes de partage : dans les liens que ces pays entretiennent avec la construction européenne (la Norvège ne fait pas partie de l'Union européenne, alors que tous les autres États ont rejoint l'UE ; la Finlande a abandonné la monnaie nationale pour l'euro, ce que les autres pays n'ont pas souhaité faire), dans leur régime politique (la Norvège, la Suède et le Danemark sont des monarchies constitutionnelles et la Finlande une république parlementaire), dans leurs structures économiques

1. Sondage de l'institut LH2, « Les modèles à l'étranger », 23 février 2007.

(une économie de PME exportatrices au Danemark, une économie basée sur de grands groupes en Suède avec une des plus fortes densités de multinationales au monde), etc.

Néanmoins, malgré ces différences, quelques principes et des politiques réformatrices communes aux pays du Nord indiquent qu'il est possible de parler d'un « modèle scandinave ». Un socle commun de préservation d'un État providence fort, bâti sur une économie ouverte sur l'extérieur et une politique de réformes successives caractérise ce modèle qui attire par ses résultats économiques : croissance rapide, faible chômage et anticipations inflationnistes stables.

Mais cet intérêt pour les pays scandinaves peut induire de graves malentendus si l'on oublie deux réalités essentielles. Premièrement, le modèle scandinave a explosé au début des années 1990, quand les États du nord de l'Europe ont été profondément réformés, avec des méthodes parfois brutales, dans les domaines économique et social. La référence de certains acteurs politiques français, de droite comme de gauche, à un modèle scandinave qui n'est plus d'actualité est donc un anachronisme. Deuxièmement, les réformes fondamentales menées dans ces pays ont conduit à renforcer encore le rôle que les acteurs économiques et sociaux assument dans la gestion des problèmes collectifs (emploi, formation, etc.).

Penser que la France, en changeant peu ses habitudes, va trouver en Scandinavie des solutions toutes faites est une erreur. On peut penser en fait que l'expérience scandinave sert surtout d'alibi et se trouve prise en otage pour justifier implicitement la qualité du modèle français et sa capacité à survivre sans se remettre en question.

## I – LA « SÉCURITÉ SOCIALE PROFESSIONNELLE », INVENTION SUÉDOISE ?

En déplacement à Stockholm pendant l'été 2006, Ségolène Royal a souhaité voir le pays qui a « inventé la sécurité sociale professionnelle »<sup>2</sup>, impressionnée, comme d'autres politiques français, par le faible chômage et le dynamisme économique de cet État providence. Cette « sécurité sociale professionnelle » est populaire en France à la fois auprès de syndicats comme la CGT, qui la qualifie d'« utopie réaliste »<sup>3</sup>, et chez les économistes tels que Pierre Cahuc et Francis Kramarz<sup>4</sup> (dont le rapport a trouvé une audience favorable auprès de Nicolas Sarkozy).

2. « Ségolène Royal dénonce le procès en "blairisme" qui lui est fait », *Le Figaro*, 4 juillet 2006.

3. « La sécurité sociale professionnelle » par Jean-Christophe Le Duigou, *Impact* 2007, juin 2004.

4. P. Cahuc, F. Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, La Documentation française, décembre 2004.

Dans une interview récente, Ségolène Royal a d'ailleurs précisé les contours du concept :

*« C'est mon idée de sécurité sociale professionnelle : lorsqu'une entreprise est absolument contrainte de faire un plan social et d'investir en même temps pour décrocher de nouveaux marchés, les salariés conservent leur contrat de travail et continuent dans cette phase de transition à être payés sur fonds publics en suivant une formation, donc en préparant leur reconversion. Ils évitent ainsi le chômage. C'est, par exemple, ce qu'a réussi Ericsson en Suède. Avec cette méthode, jamais Moulinex n'aurait en France licencié et délocalisé de cette façon particulièrement brutale. »<sup>5</sup>*

Ces dernières semaines, le sujet est même devenu d'une actualité brûlante, avec l'annonce de suppression de 10 000 emplois dont 4 300 en France dans le cadre du plan « Power 8 » d'Airbus. Le réflexe naturel en France est de se tourner vers l'État. Un État fort et des reconversions pour les salariés financées sur fonds publics, telle est la « sécurité sociale professionnelle » qu'il faudrait mettre en place, selon Madame Royal, pour éviter ces crises à l'avenir. *« Les pays nordiques y sont parvenus, la France en est capable ! »*

Or, fonder cette démonstration sur le « modèle scandinave » est incorrect. S'il est vrai que l'exemple d'Ericsson est intéressant (l'entreprise a réussi à supprimer des dizaines de milliers d'emplois sans provoquer un seul jour de grève), ce n'est certainement pas par la « responsabilité de l'État » suédois ou par l'investissement sur « fonds publics ». La « sécurité sociale professionnelle » telle qu'on la retrouve en Suède et dans d'autres pays scandinaves est, au contraire, bâtie sur la *responsabilité de l'entreprise* qui définit, sans que cela soit imposé par une loi ou par l'État, un système allant au-delà des simples allocations de chômage, comportant le plus souvent plusieurs choix pour le salarié afin de lui permettre d'éviter le chômage. Dans le cas d'Ericsson, plusieurs alternatives ont été présentées dans le cadre de nombreux plans : une aide à la création d'entreprise, un plan de reconversion (que le salarié peut suivre tout en restant rémunéré par l'entreprise) en partenariat notamment avec Manpower, des préavis prolongés de plus d'un an. Les licenciements brutaux, immédiats, ont ainsi pu être évités, et Ericsson, certainement soucieuse de son image, a proposé et financé une politique qui ressemble effectivement à la « sécurité sociale professionnelle ». Mais *ni l'organisation ni le financement* n'ont été conduits par l'État. L'État est peu présent – il n'intervient que lorsque les partenaires sociaux se révèlent incapables de trouver une solution – et peu de lois existent dans ce domaine.

Plus globalement, la « sécurisation » sur le marché de l'emploi (réglementation, Smic, stabilité de l'emploi) est bien plus faible dans les pays de l'Europe du Nord qu'en France.

5. Interview accordée au Parisien, 25 février 2007.

— La législation sur la protection de l'emploi (LPE) y est nettement moins développée qu'elle ne l'est en France. Alors que la France protège à la fois les individus (protection sociale) et les emplois (protection de l'emploi), les pays scandinaves ont fait le choix de réduire la protection de l'emploi. Ainsi, en matière de réglementation sur le marché du travail, les indicateurs de LPE placent le Danemark (indice global de 1,8), la Finlande (2,1) et la Suède (2,6) derrière la France (2,9)<sup>6</sup>.

Le cas du Danemark est édifiant : en l'espace de 15 ans, la réglementation du travail temporaire, la difficulté de licencier, et la réglementation générale du marché de l'emploi ont été assouplies, divisant par deux les indices de la protection de l'emploi ; pendant la même période, la France, qui était au même point de départ que le Danemark au début des années 1990, a durci cette même réglementation.

— Quant à un salaire minimum légal national... il n'y en a tout simplement pas. Aucun Smic national n'a été établi ni en Suède ni au Danemark ; il n'y a que des conventions collectives intervenant dans ce domaine, elles laissent d'ailleurs souvent les salariés des entreprises non-signataires d'une convention collective dépourvus de droits dans ce domaine. L'État n'a pas la responsabilité de fixer une norme de salaire s'imposant à tous.

— La stabilité de l'emploi, enfin, n'est pas un but en soi au nord de l'Europe. Alors que la France a une très grande stabilité de l'emploi, avec 11 ans en moyenne passés dans chaque poste occupé, les pays scandinaves se situent plutôt entre 8 et 10 ans<sup>7</sup>. En 2003, 25 % des salariés danois ont changé d'emploi, ce qui place le Danemark au niveau du Royaume-Uni et des États-Unis pour le *job rotation* le plus élevé des pays de l'OCDE. Les Scandinaves tiennent à cette fluidité, allant jusqu'à s'inquiéter lorsque les salariés ne sont pas suffisamment mobiles et préféreraient rester dans leur emploi. Voilà l'un des enseignements du « modèle danois » (qui ne saurait d'ailleurs être réduit à la « flexi-sécurité »), pays dans lequel on souhaite renforcer la mobilité des salariés ayant une formation de bac +5, leur expertise devant « être diffusée dans davantage de secteurs »<sup>8</sup>.

La stabilité inquiète, la mobilité est recherchée ; là encore, nous sommes donc loin des positions de nombreux hommes politiques français, plaidant pour une plus grande stabilité censée combattre la « précarité » des salariés français. Le « modèle scandinave » est tout autre, qu'on le veuille ou non : la plus grande mobilité des salariés nordiques, jugée bénéfique pour les salariés et pour la société, passe certes par une forte protection sociale, mais aussi, en parallèle, par une protection et une stabilité de l'emploi réduites.

6. *Perspectives de l'emploi*, OCDE, 2004.

7. Source : Eurostat.

8. *Ugebrevet A4* du 18 octobre 2004.

## II – LE TRAVAIL, RÉELLEMENT POUR TOUS ?

Loin de toute logique malthusienne, les pays scandinaves ont depuis une quinzaine d'années développé des politiques d'activation dans le domaine de l'emploi, dans le but d'augmenter un taux d'emploi qui est déjà parmi les plus élevés en Europe (79 % au Danemark, en Norvège et en Suède, 74 % en Finlande, contre 68 % en France<sup>9</sup>). Jeunes, femmes, seniors, ré-entrants sur le marché de l'emploi, tous se sont vus accorder des droits et des devoirs afin de rentrer et de rester en activité le plus longtemps possible. « *Nous voulons une vie active pour tous, et pour toute la vie, jusqu'à la retraite* », voire, après la retraite : LO<sup>10</sup>, le plus puissant syndicat suédois, souhaite ramener la Suède à un taux d'activité de 80 % en améliorant les conditions de travail pour permettre à chaque individu d'être actif. Les préretraites et les dispenses de recherche d'emploi doivent disparaître ; l'agenda de Lisbonne a la cote en Europe du Nord, à la droite comme à la gauche du spectre politique. Le travail est peu encadré (pas de Smic national, nous l'avons vu, pas de semaine de 35 heures<sup>11</sup>) et encouragé pour tous (les syndicats réclament une meilleure adaptation des universités au marché de l'emploi pour une plus grande activité des jeunes ; les femmes ont le droit et le devoir d'intégrer le marché de l'emploi et sont aidées par des structures d'accueil pour les enfants ; les seniors peuvent maintenir leur activité s'ils le souhaitent sans restrictions contraignantes dans le cumul emploi-retraite ; les personnes handicapées sont encouragées à intégrer le marché de l'emploi, etc.). Le « modèle scandinave », c'est avant tout cela : l'activation, le *workfare*, les droits et les devoirs des salariés, sans qu'importe « *le lieu d'habitation, le sexe, l'origine, l'identité sexuelle ou la capacité physique* »<sup>12</sup>.

Certains pays, comme la Finlande, sont allés très loin dans cette direction, notamment en faveur de l'emploi des seniors, par des campagnes d'information dans lesquelles les secteurs public et privé, les entreprises de toutes tailles, les travailleurs de tous âges et les syndicats ont été ciblés dans le but de changer les mentalités. Pendant plusieurs années, la « Campagne nationale pour les travailleurs âgés » (1998-2002), dotée d'un budget conséquent, a été présente dans des médias diversifiés pour toucher toute la population.

Le « partage » du travail, dans sa vision malthusienne, est ainsi parfaitement anti-nomique avec la politique scandinave d'activation, qui conjugue un faible chômage des jeunes et des femmes avec un taux d'activité élevé des seniors. On s'étonne alors d'entendre Ségolène Royal dessiner, lors d'une récente émission de télévision, sa

9. Personnes âgées de 15 à 65 ans, OCDE, 2003.

10. *Landsorganisationen*, LO

11. Au Danemark, à titre d'exemple, il n'existe aucune restriction concernant le temps de travail, les entreprises peuvent travailler 24 heures sur 24 et 365 jours par an.

12. LO : *Landsorganisationen*.

politique d'emploi pour les jeunes, en répondant à la question d'un Français qui lui demandait s'il ne faudrait pas rallonger l'âge de départ à la retraite :

*« Vous savez, pour lutter contre le chômage des jeunes [...] il faut plus d'actifs pour cotiser et certainement pas faire travailler jusqu'à 70 ans, si vous me le permettez, puisqu'à ce moment-là on augmentera aussi le chômage. Et donc, et je crois qu'il faut être cohérent par rapport à cela et la proposition que je fais dans mon pacte présidentiel, c'est qu'il n'y ait plus un seul jeune au chômage pendant plus de six mois. D'autres pays du nord de l'Europe ont réussi à le faire, pourquoi pas nous ? Pourquoi pas nous ? »<sup>13</sup>*

Cette référence à l'Europe du Nord est donc un contresens : premièrement, comme nous venons de le voir, parce que la logique du partage du travail est contraire aux politiques d'emploi scandinaves ; ensuite, parce que les politiques d'emploi destinées aux jeunes dans ces pays ayant un taux très faible de chômage chez les 15-24 ans sont fondées en grande partie sur la déréglementation (une réduction de la protection de l'emploi) du marché du travail. Les jeunes Danois, moins touchés par le chômage que les jeunes Français (7,1 % de chômage des jeunes âgés de 15-24 ans au Danemark, 20,2 en France<sup>14</sup>), ne trouvent pas un emploi parce que les seniors leur « cèdent la place » (puisque 60,1 % des seniors de 55-64 ans sont en activité au Danemark, contre seulement 41,7 en France<sup>15</sup>), mais grâce à une palette de mesures actives, allant d'une faible imposition pour les sociétés à des devoirs d'activation pour les jeunes chômeurs.

Le « modèle scandinave », dont on s'inspire trop facilement dans la présentation et l'argumentation de la politique sociale française, ressemble à beaucoup d'égards à l'État providence suédois tel qu'il était à l'époque de François Mitterrand, modèle qui n'a plus grand-chose en commun avec les politiques actuelles des pays du nord de l'Europe. Dans ce sens, on fait valoir une image conventionnelle et réconfortante d'un modèle du Nord qui n'aurait pas changé depuis la grande époque d'Olof Palme. Or la réussite économique et sociale des pays scandinaves n'aurait pas été possible sans les profondes réformes constitutionnelles, économiques et sociales menées depuis une quinzaine d'années. Si l'Europe du Nord peut montrer un chemin à la politique française aujourd'hui, c'est celui de l'activation de toutes les catégories de la population, de la responsabilité des entreprises, de la libre négociation des plans sociaux pour mieux assurer une « sécurité sociale professionnelle », et d'un État providence certes présent, mais dont les missions ont été sensiblement redéfinies.

**Anna STELLINGER**  
**Directeur Économie et Société**  
**Fondation pour l'innovation politique**

13. TF1, émission « J'ai une question à vous poser » du lundi 19 février 2007.

14. OCDE, 2002.

15. *Ibid.*