

Le modèle scandinave et l'institution du marché du travail

Yann Lelann

Les pays scandinaves occupent dans le processus d'harmonisation sociale européen une place clé. Dans le cadre de la constitution des représentations sociales européennes, il y a une sorte de division informelle du travail, le Danemark servant de référence en matière d'emploi et la Suède étant instituée comme modèle sur la thématique des systèmes de retraite. Comment expliquer l'engouement des institutions européennes pour l'évolution du modèle scandinave ?

Nous faisons l'hypothèse que l'appropriation des expériences des réformes suédoises et danoises par les institutions européennes s'explique par l'accord partagé sur le nécessaire développement des mécanismes de marché. Loin de penser l'intervention de l'État social comme favorisant la constitution de rapports de production antagonistes aux règles du marché du travail, la vocation des réformes de l'État social en Scandinavie est de créer des institutions qui permettent l'essor des logiques marchandes. En ce sens, nous considérons qu'il y a « affinité élective » entre les évolutions du modèle scandinave et l'« Europe sociale » en tant qu'elle reste structurée autour des principes du « marché commun ».

Ce constat nous amène à repenser les spécificités des régimes continentaux¹ qui, trop souvent, sont appréhendés comme des régimes archaïques relevant de logiques préindustrielles. L'utilisation du terme « corporatiste » par G. Esping Andersen pour définir ces régimes d'État social étant, sur ce point, particulièrement symptomatique. Notre objet n'est pas de nous engager dans une défense des systèmes de l'État social type continental², mais d'analyser en quoi l'importation des réformes scandinaves dans les modèles dits corporatistes entraînerait la remise en cause d'acquis sociaux spécifiques à cet espace institutionnel.

Pour cela nous devons nous attacher à montrer que les évolutions du modèle scandinave sont organisées autour des impératifs du marché, alors qu'une partie des États sociaux européens tente de maintenir une démarchandisation du travail. Nous nous centrerons pour cela sur l'étude de deux réformes illustrant le retour des processus d'individualisation du rapport au travail : la réforme des institutions du monde du travail au Danemark et la réforme des retraites en Suède. Ces deux expériences politiques et leur instrumentalisation par l'Union européenne imposent un travail de réappropriation de l'histoire de l'État social en tant que production politique antagoniste du marché.

Yann Lelann est doctorant à l'Université de Nanterre

1. G. Esping Andersen, *Les trois mondes de l'État providence*, PUF, 1999.

2. Les termes : continental, nordique ou scandinave sont bien entendu réducteurs, au sens où ils spatialisent des différences sociales. Nous les utilisons faute mieux en attendant une typologie qui n'analyse pas les régimes ouvrant les droits par la participation au monde du travail comme des régimes archaïques.

L'instrumentalisation politique du modèle scandinave

La mobilisation des expériences scandinaves est, en France notamment, devenue un lieu commun du débat public. Cependant, le développement de la référence aux États sociaux nordiques se construit sur une double négation : celle des logiques historiques spécifiques qui ont permis leur émergence et celle de l'évolution de ces modèles.

Le modèle scandinave : un compromis social élargi

La première difficulté à laquelle sont confrontées les démarches comparatistes qui visent à une promotion du modèle scandinave est la réduction des politiques sociales scandinaves à un accord sur le monde du travail. Les travaux continentaux se focalisent sur les appariements du marché du travail sans prendre en compte le fait que la dimension intégratrice des compromis sociaux se construit dans un rapport à la citoyenneté qui permet l'ouverture de droits en amont du marché du travail.

L'impasse des analyses continentales ou communautaires sur des points clés des compromis nordiques permet de présenter les politiques nordiques comme importables dans les autres États membres. En faisant abstraction des contextes sociaux, la Méthode ouverte de communication (MOC) met en avant les « bonnes pratiques » à imiter, au premier rang desquelles figure la politique sociale du modèle scandinave rénové. La négation des spécificités institutionnelles de la construction de l'État social scandinave est ce qui permet sa constitution en modèle. Les politiques de protection sociale sont, dans le cadre du *benchmarking* européen, transformées en choix stratégique qui s'inscrit hors de tout contexte historique. Les bonnes pratiques seraient applicables partout. La fascination pour les expériences nordiques dans le cadre des processus européens évince l'analyse du lien entre protection et injonction à se porter sur le marché du travail inhérent au modèle scandinave rénové.

À l'opposé de ce réductionnisme, Nicole Kirschen³ dans *Pour une autre approche du modèle danois* nous invite à prendre en compte « la sécurité dans l'ensemble de ses dimensions ». Pour reprendre l'expression de Beveridge, les systèmes scandinaves ont vocation à garantir aux citoyens des droits sociaux du « berceau à la tombe ». Ces droits (et les obligations qui en découlent) sont directement attachés aux individus. Les rapports au marché du travail étant, bien entendu, à réintégrer dans un rapport aux droits sociaux spécifiques. Le système scandinave de protection sociale prend place dans le cadre d'un impératif de « responsabilité individuelle » qui implique une participation forte au marché du travail comparativement aux autres pays.

3. Nicole Kirschen, *Pour une autre approche du modèle danois*, Travail genre et société, avril 2008.

La « flexsécurité » à la française : entre oubli et promotion de l'activation

Les tentatives de promotion des logiques nordiques sont polymorphes dans l'espace public français. Elles s'incarnent à la fois dans des rapports d'experts ou des déclarations de responsables politiques. Par exemple,

l'ensemble de ces productions intellectuelles partage le refus de redonner le contexte social qui a permis l'émergence du « miracle danois ». L'attrait exercé par l'évolution des États sociaux nordiques sur les élites françaises s'explique par la difficulté à se réapproprié un État social qu'elles ont participé à démanteler, et par la présence encore majoritaire dans la population d'un refus d'un État minimaliste. Ces deux contraintes permettent aux expériences nordiques d'être présentées comme une rénovation des politiques sociales qui moderniserait les politiques sociales construites depuis 1945 sans les détruire. Cependant la présentation politique se construit sur l'omission du lien spécifique qui unit marché du travail et État social dans le modèle nordique.

Nous prendrons comme exemple pour illustrer notre propos la mobilisation faite en France des politiques de l'emploi au Danemark. « Le triangle d'or » de la flexsécurité à la danoise perd parfois un côté en étant importé en France. La flexsécurité est constituée de trois pôles : un marché du travail libéral, un système d'indemnisation du chômage, et surtout, c'est le point clé, une politique active de l'emploi. Or voilà un point de conflit qui est en partie évincé lorsque les politiques continentales en appellent à l'importation des recettes nordiques. La flexsécurité est réduite à un échange entre une meilleure indemnisation et une flexibilité accrue. Pourtant, les différences entre les structures d'emploi et les taux d'emploi sont béantes entre les traditions continentales et scandinaves, ce qui constitue un obstacle à toute incorporation directe des logiques nordiques.

Lors de la campagne présidentielle, la candidate socialiste a tenté de construire une promotion de la « flexsécurité » sans l'intégrer à une logique d'activation des chômeurs ou des retraités inhérente aux expériences nordiques qu'elle prend pourtant en référence. Notre héritage est finalement précédé d'un testament qui s'impose à nous contre notre gré. La spécificité des modèles continentaux qui tentent une déconnexion entre l'accès aux ressources et la participation au marché du travail implique pour une part un refus implicite de l'activation. La version aseptisée de la flexsécurité est construite comme « un concept thaumaturge » sans que les élites politiques n'interrogent son lien avec la structure de l'emploi. La mobilisation de la flexsécurité dans sa composition tripartite annonce une libéralisation des rapports à l'emploi qu'une partie du champ politique ne souhaite pas assumer ouvertement.

Cet oubli, le rapport Cahuc Kramarz ⁴ ne l'a pas fait. Pour ses auteurs, la flexsécurité n'est viable que dans le cadre d'une refonte profonde du service public de l'emploi. Celui-ci devrait désormais se fixer comme objectif de favoriser la fluidité de l'emploi – ce qui implique la constitution d'un service public de l'emploi qui renforce les incitations/injonctions à retourner sur le marché du travail. Mais, dans le cadre de ce rapport, la flexibilité est obtenue par une diminution des capacités de recours juridique pour les salariés qui font face à un licenciement. Loin d'être

4. Cahuc P., Kramarz F. « De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle », rapport au ministre de l'Économie et au ministre de l'Emploi, Paris, La Documentation française, novembre 2004.

resté lettre morte ce rapport sert de base à l'ensemble des réflexions des gouvernements et des acteurs sociaux. Il a notamment servi à la mise en place du CPE ⁵ et de l'accord sur la modernisation du marché du travail. Ces deux modifications radicales du monde du travail organisent la diminution des capacités de recours des salariés en cas de rupture du contrat de travail – qui vont bien au-delà de tout ce qui a pu être mis en place par les expériences nordiques.

Finalement entre instrumentalisation et négation de la réalité scandinave, la mobilisation politique des expériences nordiques sert pour l'instant plus la dérégulation du monde du travail en France que la promotion de sa démarchandisation. Nous ne pouvons cependant rester sur l'idée que le modèle scandinave serait uniquement déformé par des politiques ou des experts. L'importance qu'il prend dans le débat sur les politiques publiques des États membres implique que nous nous interroguions sur les conceptions du travail propres au modèle nordique rénové et les raisons de ses liens avec l'Europe du « marché commun ».

Le modèle scandinave rénové et le marché

L'importance nouvelle prise par la réforme du modèle scandinave s'explique par le renouvellement des liens qu'elle organise entre protection sociale et marché du travail. Les expériences nordiques créent un cadre institutionnel permettant le développement des logiques libérales promu par l'Union européenne.

Les affinités électives avec le processus européen

J.V. Koster a montré dans son étude sur le livre vert ⁶ que la « flexsécurité » et les expériences scandinaves étaient en partie reprises par le niveau communautaire car elles étaient en accord avec le fondement libéral à l'origine des politiques européennes ⁷. À la suite de la destitution du paradigme keynésien, le niveau communautaire a développé un référentiel de marché qui se caractérise par :

- une redéfinition de la frontière public-privé, avec un affaiblissement du rôle de l'État et le renouveau de l'entreprise en tant qu'acteur marchand ;
- une nouvelle articulation du social et de l'économique dans lequel l'affirmation d'une norme de limitation des dépenses sociales constitue un élément décisif.

Il est frappant de voir à quel point on retrouve ces conceptions dans les principes communs de flexsécurité. En effet dans le premier cas, pour l'Union Européenne les États membres doivent avant tout favoriser la compétitivité ainsi que les capacités d'adaptation des entreprises. La doctrine communautaire recommande d'ailleurs aux États membres de consulter les partenaires sociaux et autres parties intéressées (comme les agences d'intérim) afin de tenir compte au maximum des exigences des acteurs du marché du travail.

5. Contrat première embauche. Projet de contrat de travail pour les moins de 25 ans avec une période d'essai pouvant aller jusqu'à deux ans. Abandonné en 2006 après un mouvement social massif.

6. Accord signé le 11 janvier 2008 qui permet notamment la rupture de « gré à gré » du contrat de travail.

7. J. V. Koster, *Le Livre Vert « Moderniser le droit du travail afin de répondre aux défis du XXI^e siècle »*. Constitution d'une arène autour de la flexicurité. 2007.

Concernant la « réarticulation du social et de l'économique », on remarque que même si les rapports européens sur l'emploi reconnaissent que l'adoption de la flexsécurité peut déboucher sur l'apparition de dépenses nouvelles, « les politiques de flexsécurité doivent rester pleinement compatibles avec des politiques budgétaires saines et financièrement viables »⁸. Il y a donc limitation des dépenses publiques car on retrouve la philosophie qui entoure le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) et qui fait de la maîtrise des dépenses publiques le gage de l'efficacité des politiques économiques. De plus le financement et le versement des prestations sociales, par exemple, doivent tenir compte de l'ensemble de leurs effets sociaux, notamment en ce qui concerne l'incitation au travail.

Les liens entre la flexsécurité et les politiques européennes se construisent autour d'un accord partagé sur la nécessaire primauté des rapports marchands. La « rénovation » du modèle scandinave autour d'un impératif de participation au marché du travail est largement soluble dans la pensée communautaire du « marché unique ». En effet l'objectif central du modèle scandinave tel qu'il est mobilisé par l'Union européenne est finalement d'instituer une anthropologie compatible au marché.

L'individu marchand et le modèle scandinave

L'intelligence de la rénovation du modèle scandinave réside dans le fait qu'elle comprend que l'État social est indispensable au marché (notamment le marché du travail). À partir du tournant libéral, l'État social nordique se fixe pour objectif d'instituer un marché performant, là où les Anglo-Saxons entretiennent un État social minimal censé limiter les conséquences sociales des logiques capitalistes.

Pour que l'isolement de rapports marchands ne débouche pas sur une faible participation au marché du travail, une partie de l'activité doit être gérée par l'intervention publique. L'échec du modèle anglo-saxon peut s'expliquer par la faiblesse de service public de formation et de petite enfance. Le fait qu'il considère le marché du travail comme institué avant l'intervention de l'État social débouche sur l'« exit » définitif du marché du travail et des formes d'exclusions radicales pour certaines populations alors inutiles au capitalisme. Dans le cadre du modèle scandinave rénové, l'État garde la main sur la distribution d'une partie des ressources pour maintenir une souveraineté individuelle qu'il doit sans arrêt ré-instituer. Le niveau des dépenses pour les politiques actives au Danemark est un exemple, mais c'est à travers la réforme suédoise des retraites que la rénovation du lien entre État et marché est la plus flagrante.

La réforme suédoise des pensions est le modèle des « réformes systémiques » qui évite les changements des paramètres de la pension, suscitant chaque fois un débat politique que les gouvernements libéraux voudraient éviter. Dans une logique de refonte structurelle de la retraite, la réforme suédoise gèle le taux de cotisation en répartition à 16 % du salaire

8. Livre vert « Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle » novembre 2007.

brut (avec un plafond de cotisation à 1,5 fois le salaire moyen). Elle intègre définitivement la hausse de l'espérance de vie au calcul de la pension : pendant sa période d'activité chaque actif accumule ses cotisations dans un compte dit « notionnel ». Au moment de son départ en retraite à un âge librement choisi, la somme des cotisations sera divisée par l'espérance de vie de sa cohorte pour déterminer le montant de la pension. On comprend bien que la croissance de l'espérance de vie augmente le dénominateur et pousse ainsi les salariés à retarder la liquidation de leur pension pour en conserver le montant : le lien entre espérance de vie et durée de vie active est assuré de manière systémique, sans qu'il soit besoin de changer un paramètre.

La rupture que constitue cette réforme est, à ce jour, mal identifiée par le champ politique et scientifique. Mais il s'agit d'une évolution fondamentale des rapports entre État et individu qui se construit contre l'idée même du politique. L'État n'est plus le souverain capable de légitimement distribuer des ressources économiques suivant une délibération politique. Il est l'acteur social qui institue l'individu en tant qu'entité « responsable » face à la seule institution qui soit capable de mettre en relation des individus sans qu'il abandonne sa souveraineté : le marché du travail.

La politique d'activation des personnes âgées dans la réforme de la retraite suédoise correspond donc à une tentative de constitution de cet individu dont les ressources ne sont plus déterminées à travers la participation à une communauté politique mais uniquement selon son degré d'intégration au marché du travail. Les réformes actuelles font basculer les principes de la souveraineté vers des logiques individuelles compatibles avec l'extension des logiques marchandes. L'État social auteur et victime de cette évolution s'engage dans une reconversion qui vise à réduire son rôle à l'institution ou la ré-institution permanente d'un individu dont l'accès aux ressources est subordonné à la participation au marché du travail. La proportionnalité stricte entre la durée de la cotisation et le niveau de la pension dans le cadre du système suédois des retraites ne laisse pas de choix au salarié. Le prolongement de la durée d'activité (donc de participation au marché du travail) est le seul moyen qu'il se prémunisse contre une baisse du taux de remplacement. La responsabilisation individuelle telle qu'elle s'organise dans ce système implique l'abandon de la figure de l'État social capable de délibérer et d'acter en faveur du financement des besoins collectifs.

Cette tendance n'implique pas que les relations marchandes régissent l'ensemble des liens sociaux. Elle organise au contraire « le service public » pour une série de biens et services comme les assurances retraites ou certains services à la personne. Cependant, dans le cadre de l'État social renoué, la distribution des ressources publiques est systématiquement orientée vers l'amélioration de la participation au marché du travail. En intégrant deux propositions habituellement contradictoires dans la pensée politique – le marché est institué socialement et le marché doit

être hégémonique –, le modèle scandinave réussit une synthèse entre pragmatisme et libéralisme particulièrement difficile à déconstruire pour ceux qui souhaitent l'émancipation des logiques marchandes du travail.

Modèle d'État social et logiques de classe

L'importation des logiques scandinaves pour les pays continentaux ne correspond pas à « une modernisation » contre des logiques précapitalistes. Elle vise à s'attaquer aux espaces d'émancipation construits par les salariés contre la marchandisation du travail. Les réformes scandinaves affirment la primauté d'un individu dont l'accès aux ressources est subordonné à sa participation au marché du travail, alors que certaines expériences continentales tentent de construire une déconnexion entre revenu et poste de travail.

L'État social continental : corporatiste ou salarial ?

Le discours sur l'archaïsme des systèmes de protection sociale de type continental est aujourd'hui un obstacle au développement des luttes pour l'émancipation du travail. En renvoyant les logiques de protection sociale dans le système continental à des solidarités de type corporatiste, on ne peut clairement appréhender la démarchandisation effectuée par ces régimes assurantiels. Il ne s'agit pas de mettre en avant une tradition d'État social contre une autre, mais de percevoir la portée et les limites des acquis sociaux dans l'histoire de la lutte des classes inhérente à chaque pays. L'Europe sociale comme espace de rupture avec le marché commun ne peut se conquérir que dans une compréhension mutuelle des expériences des combats sociaux.

La volonté d'importation en France du modèle suédois de retraite s'inscrit dans le prolongement des réformes libérales sur les retraites. Les acquis de la protection sociale se sont historiquement construits sur la base d'un prolongement du salaire pour les périodes dites d'« inactivité ». Le salaire à la qualification et sa continuation pendant les périodes de retraite se sont en partie construits contre les rapports contractuels qui subordonnent l'accès à un revenu au poste de travail que l'on occupe. La volonté d'affaiblir la retraite par répartition en tant que prolongement du salaire s'est structurée en France autour de trois axes complémentaires :

- indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires,
- arrêt de l'augmentation du taux de cotisation sociale,
- augmentation de la durée de cotisation.

La proposition de Bozzo/Piketty, qui vise à mettre en place en France un système à la suédoise, n'est finalement que le parachèvement de toutes les attaques construites par les gouvernements socialistes et de droite contre la retraite comme prolongement du salaire⁹. Pour Bozzo et Piketty la cotisation sociale correspond à du salaire différé, c'est-à-dire finalement

9. Antoine Bozzo et Thomas Piketty, *Retraites : pour un système de comptes individuels de cotisations*, 2008.

à une épargne garantie par l'État alors que le système de financement de la protection sociale française s'est développé sur le salaire socialisé. Les principes de la neutralité actuarielle inhérents à la réforme suédoise sont une attaque directe contre la dimension collective du salariat organisé autour de la mise en commun des ressources.

L'État social continental, et notamment français, est le résultat d'un antagonisme de classe qui n'exprime pas le combat entre les formes précapitalistes (famille, corporation) et les formes capitalistes de production. Il est le résultat de l'antagonisme propre au capitalisme qui structure une lutte entre la bourgeoisie et le salariat. L'émancipation promue par le salariat dans les régimes continentaux n'est pas un retour en arrière vers la corporation, mais bien une tentative de construction d'un accès aux ressources antagonistes au système capitaliste. L'affrontement entre la volonté du capitalisme de réduire le travail à une marchandise et la tentative d'émancipation de cette réduction par les salariés explique la forme contradictoire du salaire. Il est à la fois individuel et socialisé, défini par le contrat et par la qualification. En fait, la forme du salaire est l'enjeu central d'une lutte qui permet de comprendre la nature capitaliste ou anticapitaliste des réformes qui lui sont appliquées.

En évinçant la dimension collective du salariat, l'importation du modèle scandinave de la protection sociale fait en même temps disparaître tout ce qui dans le salaire affronte dès aujourd'hui les logiques de marchés. La dénonciation de l'archaïsme des logiques continentales ne provient pas d'une exaspération face aux formes précapitalistes que le marché hégémonique a de toute façon détruites. Elle trouve plutôt son origine dans la volonté de réduire les espaces anticapitalistes en renvoyant au passé ce qui se construit dans une volonté de dépassement des logiques de marchandisation du travail.

L'organisation classiste de la société et les modèles sociaux

L'extension du modèle scandinave « rénové » implique une nécessaire importation des représentations qu'il structure, c'est-à-dire un rapport avant tout contractuel au travail. Faire une théorie de l'État social implique de comprendre pourquoi celui-ci est institué par l'antagonisme de classe mais également comment celui-ci institue les rapports de classe en légitimant ou en délégitimant les espaces qui favorisent l'émergence du salariat en tant que classe antagoniste au capitalisme.

La déconnexion entre l'accès aux ressources monétaires et la quantification du travail que tentent certaines expériences continentales ne peut se poursuivre dans le cadre des politiques d'activation. L'objectif d'augmentation des taux d'emploi organisé par la politique européenne pour l'emploi n'est pas compatible avec la démarchandisation du travail que tentent certaines tendances de l'État social continental. En faisant dépendre les ressources des individus à leur participation au marché du travail, le modèle scandinave rénové réinstitue les rapports

marchands dans le monde du travail. Nos analyses des évolutions de l'État social ne doivent pas se faire à travers les outils forgés pour le libéralisme communautaire : taux d'emploi, pourcentage de prélèvement obligatoire, etc. Nous devons mener une critique des politiques sociales actuelles afin de construire une compréhension de l'État social qui soit en lien avec l'émergence du salariat comme classe qui cherche, à travers sa lutte contre la marchandisation du travail, à s'émanciper du capitalisme.

Si nous souhaitons qu'émerge une pensée de l'État social qui soit une pensée de la contradiction des classes sociales, nous devons nous appuyer sur les expériences déjà constituées qui témoignent d'une émancipation partielle des logiques capitalistes. La contre-réforme construite contre les acquis salariaux montre que les organisations libérales ont identifié les luttes sur la forme du salaire comme l'espace qu'elles devaient reprendre en main. Face à leurs avancées, une critique profonde des nouvelles logiques qui structurent le monde du travail autour de la figure du travailleur « entrepreneur de lui-même » s'impose. En niant la dimension collective du salariat, les réformateurs libéraux organisent la négation de la structure classiste de la société et la contradiction sur la forme des ressources qui en découle. La critique de l'hégémonie du modèle scandinave rénové doit donc s'organiser non pas à partir de l'idée que l'on devrait protéger une tradition nationale, mais plutôt autour de la mise en avant d'une voie originale de démarchandisation du travail qui tente d'unifier le salariat en tant que classe.

Le débat sur les modèles sociaux est partie prenante de la structure classiste de la société. La volonté d'organiser un accord sur le nécessaire développement des formes marchandes de travail se construit contre les espaces d'émancipation acquis par les luttes salariales. Le développement de la référence aux modèles suédois et danois est lié à la complémentarité retrouvée entre État social et marché. Celle-ci vise à garantir une distribution des ressources de l'État social qui institue la domination du marché en niant la structure de classe de la société pour amener le monde travail vers des logiques individuelles de salarisation.

La constitution du marché du travail a un préalable : la transformation du travailleur en entrepreneur, au sens où chaque travailleur ne ferait que valoriser un capital : « son capital humain ». Pour cet objectif, la destitution du salaire comme revenu déterminé politiquement et s'opposant à la marchandisation du travail est indispensable. Nous devons donc identifier la relation entre la forme du salaire et l'émergence d'un État social antagoniste à la loi du marché comme l'un des enjeux primordiaux de l'opposition à la logique capitaliste.