

La retraite du Nord

Par Yohann Aucante

La référence au « modèle nordique » est une constante de la politique française particulièrement remise au goût du jour par Emmanuel Macron avec la réforme des retraites. Mais la comparaison des systèmes sociaux montre de profondes différences entre la France et la Suède.

À propos de : [Alain Lefebvre, *Macron le suédois*, Puf, 2018, 260 p.](#)

En 2018, Alain Lefebvre publiait un livre au titre pour le moins surprenant : « Macron le Suédois » (Puf). L'auteur y soumettait de supposées inspirations nordiques du nouveau président (en réalité, plus souvent celles de certains de ses conseillers économiques attitrés) au test d'une analyse comparée avec certaines politiques menées en Scandinavie ces dernières décennies. Les ambitions de Macron dans les domaines de l'emploi, de la formation, des transports ou des retraites, par exemple, peuvent-elles être considérées utilement à l'aune des réformes entreprises en Suède ou au Danemark ? Ce *benchmarking* nordique est-il fondé, bien informé et susceptible d'apporter des réponses aux dilemmes du réformisme macronien, au confluent de la droite et de la gauche ? Alain Lefebvre, formé à l'ENA et longtemps conseiller social pour la diplomatie française en Europe du Nord, a une bonne expérience de ces pays. Il avait déjà publié un ouvrage en collaboration avec la sociologue Dominique Méda en 2006, dans un genre similaire, et qui s'intitulait « Faut-il brûler le modèle social français ? » (Seuil). La réflexion y croisait déjà les problématiques du marché du travail en France et en Scandinavie afin de voir ce qui pouvait être adapté, en particulier sur le marché de l'emploi et du point de vue de l'égalité de genre.

Quel modèle ?

Depuis au moins une cinquantaine d'années, la référence à des modèles tour à tour suédois, danois ou nordique, est une constante de la politique française, mais l'auteur a raison de souligner que jamais ni la gauche ni la droite ne s'étaient emparées avec autant de force d'un programme réputé « social-démocrate » dont il faut bien dire qu'il est de plus en plus influencé par le libéralisme. En effet, l'idée de modèle nordique a surtout été marquée par sa capacité à se renouveler, à assimiler avec une grande flexibilité des dimensions qui pouvaient être très éloignées des valeurs que ces modèles semblaient porter à l'origine¹. Or, précisément, comme cette notion agrège des discours et représentation de natures très diverses, issues des sciences économiques et sociales, des médias, des politiques et de la diplomatie publique des pays en question, il est sans doute possible de lui faire dire un peu tout et son contraire. Ce travail de définition ou d'archéologie des discours et des représentations n'est pas la tâche que s'assigne ce livre : son objectif est plus pragmatique, et on trouvera d'ailleurs peu de références scientifiques dans un domaine qui en est pourtant replet. Il s'agit surtout pour Alain Lefebvre de mettre un peu d'ordre dans les références souvent mal fondées à certaines réformes nordiques qui serviraient d'inspiration à la présidence Macron.

Réformer les retraites à la mode universelle : le cas de la Suède

Ainsi, à l'heure où la France se braque sur une évolution vers un système « universel » de retraites qui figurait dans le programme du président, on évoque l'inspiration matricielle que serait la grande réforme des retraites suédoises de 1998. Après un retour sur l'histoire tourmentée du système de pensions français l'auteur rappelle qu'un certain François Fillon, accompagné notamment de syndicalistes, avait déjà fait le voyage vers Stockholm (mais aussi Helsinki) en 2003. Il en avait conclu que les choix suédois étaient trop risqués, tout en ramenant néanmoins quelques idées de son périple nordique : le principe d'une information plus complète et transparente pour les futurs retraités – d'autant plus complexe qu'on a cotisé auprès de multiples

¹ Robert Cox, *The Path-Dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct?*, *Social policy and Administration*, 38(2), 2004, p. 204-219.

régimes – et une réorganisation du cumul emploi-retraite (avec un principe incitatif de surcote), lequel reste assorti d'un nombre important de conditions². L'idée d'un système universel plus unitaire est en soi séduisante, mais il faut bien dire que c'est ce qui prévalait déjà en Suède depuis bien longtemps (la réforme de 1913 avait déjà posé les bases d'un tel agencement³) ; par contraste, la France a hérité d'une grande diversité de régimes catégoriels et si leur rapprochement est en cours, on peut aisément comprendre que la question des conditions concrètes d'une uniformisation se pose avec acuité.

Alain Lefebvre montre bien que les acteurs politiques et syndicaux ont fourbi leurs armes en se renseignant directement auprès d'interlocuteurs suédois, mais le caractère particulièrement flou des annonces gouvernementales et du débat qui les a entourées sur un sujet éminemment technique n'a certainement pas permis de se faire une bonne idée de la nature de la réforme suédoise, ni de la française du reste.

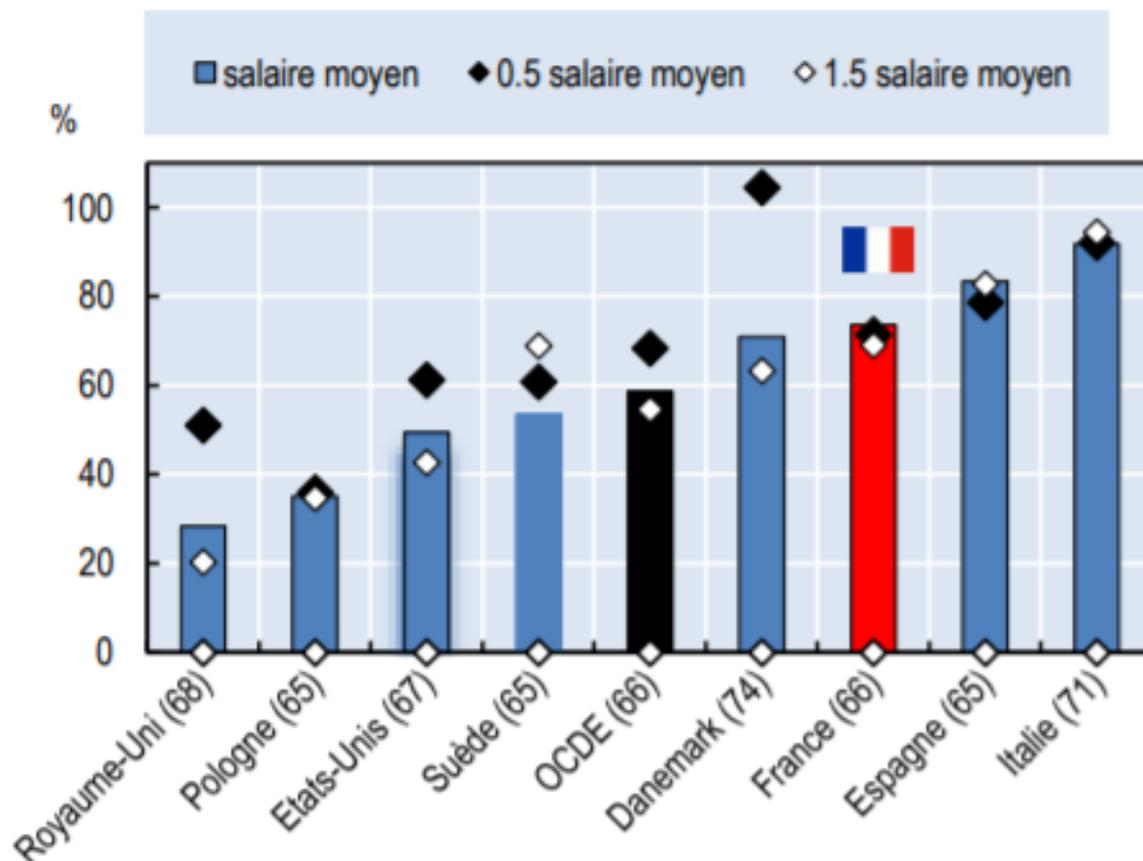
Le fait que le régime suédois reste essentiellement en répartition n'est ainsi pas toujours bien compris. En revanche, la réforme a bien instauré une grande flexibilité de l'âge de départ à partir de 61 ans et sans notion de « taux plein », elle prend en compte l'ensemble de la carrière (et non plus les quinze meilleures années), elle est de fait indexée sur le taux de croissance de l'économie (avec un lissage conjoncturel) et l'espérance de vie moyenne, mais la transition était aussi prévue sur une quinzaine d'années⁴. Il existe également une petite fraction (2,5 % des cotisations) dédiée à des comptes en capitalisation au libre choix des bénéficiaires, dont il faut dire qu'elle n'a pas augmentée contrairement aux craintes que l'on nourrit en France. Bien qu'il existe un fonds de garantie des retraites censé lisser les effets de la conjoncture, les niveaux de remplacement du salaire ont assez nettement baissé – et notamment pour une grande majorité de femmes –, passant en dessous de la moyenne de l'OCDE (Voir graphique 1).

² Au passage, il est rappelé que Fillon instaura aussi un dispositif de départ anticipé pour carrières longues.

³ Il faut cependant souligner que les retraites complémentaires suédoises, qui représentent un tiers du revenu de pension, sont aussi tributaires des spécificités des accords de chaque branche professionnelle.

⁴ À compter de 1999, la génération née en 1938 était la première concernée, à hauteur de 20%. La génération 1954 sera intégralement traitée selon le nouveau système. Il faut noter que chaque pays a ses modalités propres d'indexation et cela joue beaucoup sur le pouvoir d'achat des retraités. Les pensions danoises suivent ainsi mieux le niveau des salaires qu'en Suède. La Norvège est hors catégorie du fait de son méga fonds de pension pétrolier qui lui sert de parapluie.

Taux de remplacement nets futurs relativement élevés À l'âge normal de la retraite après une carrière complète



Source : <https://www.oecd.org/fr/france/PAG2017-FRA.pdf>

Ceci ne correspond pas forcément à l'image que l'on peut se faire d'un égalitarisme à la suédoise⁵. Il faut cependant noter que des mesures de compensation volontaristes ont été prises afin de mieux prendre en compte les années d'études, les congés parentaux qui peuvent être longs, mais cela ne comblera pas le manque à gagner. Ces paramètres sont d'une grande importance et devraient faire l'objet de plus d'attention en France. Comme le rappelle A. Lefebvre, il existe aussi des retraites complémentaires catégorielles d'un assez bon niveau ainsi qu'une pension de base garantie par l'État à laquelle peuvent s'ajouter des aides au logement assez généreuses qui complètent cette dernière. Il faut donc savoir ce que l'on compare et, en dépit de ses dépenses élevées, la France protège moins bien les petites retraites.

Le processus de réforme avait été lancé par la droite suédoise dans une phase de récession historique, en 1991 ; il ne sera ratifié que quatre ans plus tard sous un

⁵ Les pensions danoises, plutôt moins généreuses qu'en Suède avant la réforme, sont restées plus proches de la France et offrent surtout de bien meilleures garanties que chez nous pour les plus précaires.

gouvernement social-démocrate et il faudra encore quatre années de plus pour sa mise en œuvre. On s'est donc donné le temps de préparer ce grand changement, de manière interpartisane, ce qui ne semble pas être aussi accessible dans notre pays même pour un président qui rassemble pourtant un peu de la gauche et de la droite.

Retour sur la réforme française

Bien que la France dépense près de deux fois plus que la Suède pour ses retraites, en proportion du PIB, cela peut être considéré pour une part comme un choix de société dans la mesure où la pression financière ou démographique n'impose pas nécessairement de tailler à grands coups de rabots tout en cherchant à vendre une réforme universelle et « égalitaire ». Les précédents ajustements des années 2000 ont déjà fait nettement converger les régimes et il est normal que de futurs rattrapages ne se fassent pas trop brutalement et sans souci de justice. De ce point de vue, un problème majeur reste que la grande complexité du système français entrave toute tentative raisonnée de comparer les situations des futurs retraités selon les règles actuelles, car même au sein des régimes dits « spéciaux », tout le monde n'est pas logé à la même enseigne. Par extension, il est aussi difficile d'envisager l'impact spécifique d'un nouveau système universel, même si les propositions actuellement sur la table aboutiront nécessairement à un nivellement par le bas. La tentation du débat est donc de blâmer éternellement les soi-disant privilégiés sans vraiment savoir de qui l'on parle, et de défendre son pré carré sans se soucier de qui l'entretient réellement.

Une telle réforme universelle imposerait de mieux réfléchir aux conditions de maintien dans l'emploi des « seniors ». Le taux d'emploi des 55-65 ans en Suède semble stratosphérique, à près de 80 % au regard des quelque 52 % de Français qui, certes, reflètent les départs plus précoces, mais aussi les difficultés plus importantes à rester en activité ou à concilier retraite et emploi. L'évolution de l'activité dans cette tranche d'âge est cependant rapide en France comme le montrent les rapports récents de la DARES⁶. Cela ne semble toutefois pas vraiment faire partie du débat alors que c'est une question cruciale et on aurait aimé qu'Alain Lefebvre y fît allusion. En effet, s'il y a peu d'études disponibles sur ces situations des travailleurs plus âgés, il est assez clair qu'une représentation syndicale encore supérieure à 60 % (et plus de 85 % pour les accords collectifs), en Suède ou au Danemark, permet des rapports différents avec

⁶ https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dares_resultats_emploi_chomage_seniors_2018.pdf

le patronat et l'État. Ces facteurs structurels restent une grande difficulté française, qui imposent un rapport de force direct entre syndicats et gouvernement (mais aussi entre syndicats, notamment CGT et CFDT), à l'image du mouvement de décembre 2019, et ce d'autant plus que les transports publics sont au cœur des réformes et ont toujours une capacité de blocage décisive.

La place des « seniors »

Mais au-delà, la comparaison avec l'Europe nordique invite à dépasser une vision purement comptable des réformes des retraites, fondée sur des annuités, des points, des âges de liquidation, des modalités d'indexation, bien que ces aspects soient primordiaux. Ainsi, une question centrale qui se pose et à laquelle ces pays ont sans doute mieux répondu que bien d'autres, c'est la place des « seniors » dans la société : l'adaptation des conditions de travail après 55 ans incluant une valorisation des compétences et de l'ancienneté y compris en cas de plan social, la conciliation emploi-retraite, la dotation en services pour le maintien à domicile, le droit universel à un accueil dans des institutions respectueuses du bien-être des personnes et pensées de manière plus ouverte, non comme des isolats qu'il faudrait dissimuler. Tout ne vient pas de l'État, par exemple, l'association danoise des aînés (*Ældresagen*) fondée en 1986 rassemble près de 900 000 membres et joue un rôle déterminant pour peser sur les choix collectifs et proposer des services, des activités, tout comme l'Association suédoise des retraités. L'absence d'unité des régimes en France entrave ce genre d'organisation collective à l'échelle nationale. Sans idéaliser, il y a certainement là des enseignements à méditer et qui auraient mérité un peu d'attention de la part de l'auteur.

Un modèle nordique plus flexible ?

Si l'actualité du débat français nous enjoint à nous attarder sur la question des retraites, l'ouvrage d'Alain Lefebvre aborde d'autres aspects et la comparaison ne porte pas que sur la Suède. Il est notamment question de l'antienne de la « flexisécurité » danoise, laquelle mériterait à elle seule de longs développements. Le terme a en effet été utilisé à l'envi, y compris par certains économistes proches de

Macron, comme s'il s'agissait d'une réalité intangible des politiques de l'emploi danoises. Or on sait que, depuis le milieu des années 1990, la composante d'activation (incitations à rechercher et accepter un emploi, une formation) de ces politiques a été progressivement renforcée au détriment de la sécurité (durée et générosité des allocations)⁷. Les travaux existants montrent par ailleurs qu'il est difficile de distinguer les effets de ces mesures de celles de la conjoncture sur le niveau de chômage⁸. En s'appuyant sur des sources à la fois syndicales et patronales, l'auteur montre qu'on peut donner une image bien moins « flexible » du Danemark, a fortiori de la Suède, pour ce qui est de la protection en cas de licenciement. La réglementation peut sembler allégée, mais les conventions collectives compensent bien souvent dans la mesure où elles couvrent une grande majorité des travailleurs en limitant la défiance et la judiciarisation que nous connaissons.

Cependant, il existe une flexibilité « interne » aux organisations, fondée sur un management moins hiérarchique, de meilleures capacités d'adaptation et une tendance des danois à changer de poste ou d'emploi assez fréquemment. La mobilité intersectorielle est aussi facilitée, notamment du fait des barrières moins importantes entre privé et public, mais aussi au sein de chaque « secteur », ce qui est sans doute là une dimension positive de la « flexibilité ». Le Danemark et les pays voisins sont allés beaucoup plus loin que la France dans le plafonnement des allocations chômage et leur dégressivité, le suivi de tous les bénéficiaires (avec une priorité pour les jeunes et moins qualifiés), la décentralisation de services de l'emploi. Ceci n'est pas sans conséquence sur un parcours des chômeurs beaucoup plus contraint et encadré, mais qui bénéficie de services de bonne qualité en matière d'accès aux offres d'emploi et de formation, y compris de langue pour les immigrés récents. S'y ajoute le rôle à nouveau central des syndicats dans l'accompagnement des transitions, du reclassement en cas de licenciement, voire de la mobilité géographique. Par contraste, les réformes françaises en matière d'indemnisation du chômage ne sauraient être bien légitimes sans amélioration d'un service public de l'emploi saturé et peu en phase avec les évolutions du marché, alors que Pôle Emploi est pourtant partiellement financé par l'assurance-chômage.

Faute de place, nous laissons volontairement de côté d'autres éléments du débat sur les possibles inspirations nordiques auxquelles A. Lefebvre s'intéresse, comme le

⁷ Thomas Bredgaard, Per Kongshøj Madsen, « Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis », *European Journal of Labour Research*, vol. 24 (4), p. 375-386.

⁸ Voir la synthèse de Robert Boyer, *La flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France*, Cahiers du CEPREMAP, Ens rue d'Ulm, 2006.

transport ferroviaire, qui ne fonctionne pas toujours si bien, ou encore les prisons et les politiques de réinsertion bien plus humaines qui existent dans cette région. Les développements sur la réforme de l'administration auraient aussi mérité qu'on s'y attarde, pour comprendre la manière dont on a drastiquement rationalisé le volume et la forme des circuits hiérarchiques et si la France est vraiment disposée à emprunter le même chemin.

Les syndicats : une variable toujours décisive

L'ouvrage a le mérite de proposer une approche pragmatique des politiques publiques et des réformes sociales, ancrée dans une expérience durable de ces sociétés nordiques à tous les niveaux. Il insiste à juste titre sur les grandes différences qui persistent encore entre les pays de la région, qui n'ont pas tous fait les mêmes choix secteur par secteur, notamment en termes de dérégulation des services publics. C'est ainsi le cas du monopole finlandais du rail, qui coûte pendant deux fois moins cher au kilomètre qu'en France sans doute en raison de l'absence de TGV et d'une concurrence accrue des bus. Mais il rappelle aussi l'importance, dans toute la région, d'un syndicalisme puissant, plus unitaire et représentatif, attaché aux négociations via les conventions collectives ; ces organisations sont prestataires de nombreux services, mais elles peuvent aussi entrer dans des rapports de force à l'image du récent conflit au sein de la poste finlandaise, qui a suscité la démission du gouvernement en décembre 2019. On ne saurait sous-estimer le poids de cette différence structurelle avec la situation française, où l'affaiblissement des garanties publiques n'est pas suffisamment compensé par des collectifs syndicaux divisés, faiblement représentatifs, ou par une culture de négociation plus institutionnalisée à tous les niveaux. Le livre invite surtout à préciser à quel « modèle nordique » on fait précisément référence lorsque l'on cherche à justifier nos choix publics.

Publié dans lavedesidees.fr, le 23 décembre 2019.