

Toujours là, mais pour combien de temps ? De la protection sociale universelle comme modèle « contre-intuitif » et de son évolution au Danemark

Christoffer Green-Pedersen

DANS **REVUE FRANÇAISE DES AFFAIRES SOCIALES 2003/4** , PAGES 87 À 103
ÉDITIONS **DREES MINISTÈRE DE LA SANTÉ**

ISSN 0035-2985

DOI 10.3917/rfas.034.0087

Date de mise en ligne : 01/04/2010

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2003-4-page-87?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour DREES Ministère de la santé.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Toujours là, mais pour combien de temps ? De la protection sociale universelle comme modèle « contre-intuitif » et de son évolution au Danemark

Christoffer Green-Pedersen*

■ Introduction

Comme dans beaucoup d'autres pays, au Danemark le système de protection sociale (*Welfare State*)¹ a été confronté, dans les dernières décennies, à une « austérité permanente » (Pierson, 1998) sous la pression financière d'un chômage élevé, de l'endettement public et du vieillissement de la population. Même si les évaluations portant sur cette période divergent (par exemple : Korpi, 2002 ; Andersen 2000b et Green-Pedersen 2002a), la plupart des observateurs considèrent que la protection sociale danoise a plutôt bien résisté. Il y a eu des réductions, notamment des prestations de chômage et de préretraite, mais d'autres composantes de la protection sociale se sont, au contraire, renforcées sous un régime d'« austérité permanente ». Néanmoins, il faut noter que la question « qu'est devenue la protection sociale danoise ? » peut être posée de différentes façons qui conduisent à des réponses également différentes (Green-Pedersen, à paraître). La plupart des études sur le système de protection sociale danois mettent l'accent sur sa générosité, à savoir le niveau et la durée des prestations. Mais il importe aussi d'insister sur ses caractéristiques institutionnelles. Sous un aspect général de continuité peuvent, en effet, se cacher d'importantes mutations institutionnelles avec, à long terme, des conséquences majeures.

Institutionnellement, l'une des caractéristiques les plus importantes du modèle danois de protection sociale est l'universalisme qui, dans cet article, est entendu comme un système garantissant « des prestations adéquates pour (presque) toute la population » (Rothstein, 1996). Même si l'aspect général du système de protection sociale danois au cours des dernières décennies exprime autant le développement que le repli, la question reste ouverte : qu'est-il advenu de l'universalisme ? C'est l'objet de cet article.

D'un point de vue empirique, il met principalement l'accent sur le système de retraites – souvent abordé sous l'angle de l'universalisme – mais il

* Maître de conférences au département de science politique de l'université de Århus, Danemark.

¹ Dans cet article, selon le contexte « *Welfare State* » a été traduit par « protection sociale », « système de protection sociale » et « État providence ».

regarde aussi du côté d'autres domaines des politiques sociales notamment les allocations familiales.

D'un point de vue théorique, l'article partira du débat sur les fondements politiques de la protection sociale universelle. La théorie la plus connue à cet égard s'appuie sur la notion de « ressources de pouvoir » (*power resource theory*) (par exemple Esping-Andersen, 1985) et soutient que la force politique du modèle universel résulte du fait qu'il exprime un compromis entre classe ouvrière et nouvelle classe moyenne et répond aux intérêts de chacune. Ainsi, les partis sociaux-démocrates seraient les principaux partisans de l'universalisme. À l'inverse, cependant, Rothstein (1996) soutient que la force politique de l'universalisme résulte d'une logique éthique, à savoir éviter qu'émerge un débat sur ce que la société devrait donner à ceux qui n'arrivent pas à pourvoir à leurs propres besoins.

La thèse défendue ici est différente. L'argument est que les partis de droite ou bourgeois prônent fréquemment les prestations universelles parce qu'elles correspondent mieux à la logique du marché que les prestations sous conditions de revenu ou de ressources. En effet, les prestations universelles n'affectent pas les incitations du marché à prendre un emploi ou à épargner pour sa propre retraite. Inversement, les partis de gauche ou sociaux-démocrates sont souvent partisans de prestations sous conditions de revenu ou de ressources en raison de leur caractère plus redistributif.

La première partie présente le débat théorique sur le modèle universel de protection sociale. Les parties suivantes portent sur l'évolution du système danois de retraites au cours des dernières décennies, envisagée du point de vue de l'universalisme, puis sur d'autres domaines de la protection sociale où l'universalisme s'est maintenu et même renforcé dans la période récente. Suivent un point sur le débat politique actuel sur l'universalisme au Danemark, qui souligne la faiblesse des arguments politiques avancés pour en défendre le principe et, enfin, une conclusion.

■ Les fondements politiques de la protection sociale universelle

Avant d'entrer dans la discussion sur les différentes théories qui rendent compte des fondements politiques du modèle universel de protection sociale, le concept d'universalisme appelle quelques commentaires. En effet, ses usages diffèrent, d'où le risque que des théories apparemment concurrentes portent, en fait, sur des objets distincts. Se pose, tout d'abord, une question générale : définit-on le modèle universel comme celui qui existe en Scandinavie, ou est-ce au contraire une construction théorique, dont on trouve une traduction empirique en Scandinavie et ailleurs (Andersen, 1999) ? Dans cet article, c'est la deuxième optique qui est adoptée : le

modèle universel s'entend, selon Rothstein (1996), comme celui où les dispositifs de protection sociale offrent à la population (presque) tout entière des prestations adéquates. Avec cette définition, toute tentative de réduire le nombre de bénéficiaires de prestations, par exemple en les plaçant sous condition de ressources, vise à rendre le système moins universel. De même, la réduction du barème des prestations se fait au détriment de l'universalisme, dès lors qu'elles tombent à un niveau tel qu'elles ne peuvent plus être considérées comme adéquates pour des personnes au revenu moyen ou un peu au-dessus de la moyenne.

Des théories politiques du modèle universel de protection sociale, la plus célèbre est la théorie des « ressources de pouvoir » (O'Connor et Olsen, 1998). La protection sociale universelle comme compromis de classe entre classe ouvrière et paysannerie, puis, avec le déclin numérique de celle-ci, entre la classe ouvrière et la nouvelle classe moyenne des employés et des cadres (cf. Esping-Andersen, 1985 et 1990) est au cœur de cette théorie. Pour la classe ouvrière, l'alliance de classe était essentielle parce qu'elle ne pouvait espérer obtenir une majorité politique à elle seule. En association avec la paysannerie, et plus tard la classe moyenne, c'est une coalition majoritaire qui émergea. Le prix à payer, toutefois, fut que les dispositifs de protection sociale s'ajustent aux intérêts des partenaires de la coalition, et donc que les prestations soient universelles, sans quoi les agriculteurs et la nouvelle classe moyenne risquaient de se tourner vers le marché. C'est pour écarter les options privées que les prestations devaient être universelles et à un niveau relativement élevé.

Toutefois, ce raisonnement concerne principalement les prestations pour lesquelles des options privées sont effectivement concevables, telles les retraites. S'agissant des allocations familiales, par exemple, l'option privée n'existe pas vraiment, et l'universalisme est davantage une stratégie pour fidéliser les classes moyennes et asseoir leur consentement à l'impôt. C'est en raison de ces effets d'éviction que la théorie des ressources de pouvoir (par exemple Korpi et Palme, 1998) soutient que les partis sociaux-démocrates devraient œuvrer pour des dispositifs qui, tel l'ATP¹ suédois, offrent des prestations supérieures aux personnes plus aisées afin de les dissuader de se tourner vers le marché.

D'où ce que Korpi et Palme (1998) appellent le paradoxe de la redistribution : si l'universalisme répond aux intérêts de la classe ouvrière, c'est en profitant par la même occasion aux autres groupes sociaux. Pourtant, bien que des prestations largement réparties dans la société ne paraissent pas traduire une logique redistributive, les États providence universalistes sont en fait les pays où les niveaux de redistribution sont les plus élevés. En effet, bien que les dépenses sociales soient peu redistributives, leur financement par l'impôt a un caractère redistributif ; et dès lors que les dépenses sociales

¹ Système de retraite complémentaire pour tous et lié aux revenus d'activité (N.D.L.R.).

sont élevées, le niveau global de redistribution est lui-même important. Le modèle universel s'appuie ainsi sur la formulation classique de Titmuss (1976) selon laquelle « la protection pour les pauvres est une bien pauvre protection ».

Sur le plan politique, il en résulte que les partis sociaux-démocrates et les autres forces qui luttent pour les intérêts de la classe ouvrière seraient amenés à promouvoir et à défendre des prestations sociales universelles. Inversement, les partis de droite devraient œuvrer pour écarter le choix de l'universalisme ou pour réduire le niveau des prestations universelles pour autant qu'elles existent afin de rompre l'alliance entre classe ouvrière et autres groupes sociaux.

Selon Rothstein (1996, 1998), le fondement contemporain du modèle universel tiendrait moins à la sociale-démocratie qu'à ce qu'il appelle la « logique éthique de la protection sociale universelle ». Une fois mis en place, le système de protection sociale universel façonne les normes qui orientent le débat politique sur la protection sociale. L'universalité des dispositifs se pose comme point de départ du débat, et ses adversaires doivent mobiliser des arguments puissants pour justifier que les citoyens soient soudain traités de manière inégale. De surcroît, les dispositifs universels font l'économie de certaines difficultés de mise en œuvre, par exemple la nécessité de décider si telle personne est suffisamment dans le besoin pour percevoir des prestations sociales ainsi que le débat qui en résulte souvent sur le « besoin » qu'auraient les bénéficiaires de leurs allocations. C'est toute la distinction entre les « nécessiteux » et les autres qui disparaît dans le modèle universaliste. De cette façon, une fois créées, les prestations universelles sont autolégitimantes. Rothstein rejoint ainsi Pierson (1996) dans sa thèse bien connue selon laquelle les États providence, une fois établis, engendrent une nouvelle « politique de la protection sociale » où se mobilisent des soutiens et des groupes d'intérêt spécifiques.

Le présent article suit Rothstein s'agissant aussi bien de la contribution limitée des partis sociaux-démocrates au fondement politique de la protection sociale universelle, que des avantages que celle-ci tire de sa mise en œuvre moins problématique. De tels dispositifs ont également l'avantage d'être en conformité avec la logique marchande. L'introduction de conditions de revenu ou de ressources crée inévitablement des désincitations à suivre la logique du marché, par exemple à rechercher un emploi ou à épargner pour sa propre retraite, puisque la contrepartie de la réussite marchande est la perte de prestations sociales.

Ce sont ces désincitations qui risquent d'inquiéter les partis de droite à tendance libérale, qui ont dès lors des raisons de préférer les prestations universelles à la mise sous condition de ressources. Cela ne joue, bien sûr, que pour autant que les prestations universelles n'évincent pas l'assurance privée. Cependant, ce problème ne se pose vraiment que pour les retraites, comme nous l'avons vu précédemment. S'agissant de dispositifs comme

les allocations familiales ou les allocations pour étudiants, l'assurance privée n'est pas véritablement concernée.

Il manque également, chez Rothstein comme chez les théoriciens des ressources de pouvoir, une prise en compte d'une faiblesse significative du modèle universel comme enjeu de débat public, à savoir son caractère « contre-intuitif » (*counter-intuitiveness*). Comme le suggèrent par exemple Goodin et Le Grand (1987), il y a peu de désaccord sur le principe selon lequel la redistribution est l'un, au moins, des objectifs essentiels de l'État providence. Logiquement, une majorité de l'électorat danois soutient donc la mise sous condition de ressources ou le ciblage comme principes généraux, dans la mesure où la protection sociale devrait bénéficier surtout à ceux qui en ont le plus besoin (Andersen, 2001, 17). Comme nous l'avons vu, le modèle universaliste *est* fortement redistributif, mais de manière en partie contre-intuitive : pour aider les pauvres, il faut que les riches en profitent aussi. Mais cette considération de science sociale est beaucoup plus complexe que l'argument apparemment simple selon lequel pour aider les plus pauvres, il faut concentrer sur eux les prestations au lieu de les attribuer à tous. L'idée que « la protection pour les pauvres est une pauvre protection » est difficile à faire entendre dans le débat public. Lorsque l'on se demande où faire les économies qui ont été jugées nécessaires, il est difficile de contrer l'argument selon lequel il faut supprimer des prestations à ceux qui peuvent s'en passer pour les orienter vers ceux qui en ont le plus besoin. C'est ce caractère « contre-intuitif » qui fait la faiblesse de l'universalisme dans le débat public, d'autant que ce sont les forces de gauche, en raison de leur aspiration égalitaire, qui sont les plus susceptibles d'être séduites par l'argument de la redistribution, et donc de le mobiliser *contre* l'universalisme.

Les analyses empiriques ci-après envisagent l'évolution du système de retraites et d'autres dispositifs de protection sociale, afin d'apprécier si la protection sociale est devenue plus ou moins universelle et de repérer les forces politiques qui poussent dans un sens ou dans l'autre.

■ Plus ou moins universel ? Le système danois de retraite face à la crise économique

Avant de regarder l'évolution du système danois de retraites dans les deux dernières décennies, il convient de dire un mot de son développement historique. Celui-ci diffère, en effet, des autres pays scandinaves (Salminen, 1993), d'où le jugement selon lequel, d'un point de vue de la théorie des ressources de pouvoir, l'État providence danois est le moins universel de l'aire scandinave (Esping-Andersen, 1985).

À partir de la fin des années quarante, les trois pays scandinaves ont introduit des systèmes nationaux de retraite couvrant l'ensemble de la population avec des prestations forfaitaires relativement élevées. Il était clair, cependant, que ces dispositifs proposaient aux personnes à hauts revenus une retraite insuffisante, d'où un débat politique sur la création d'un dispositif complémentaire offrant des prestations en rapport avec les revenus d'activité. Après d'intenses débats, de tels dispositifs (connus sous le sigle ATP) furent introduits en Suède et en Norvège. L'universalité fut ainsi assurée dans ces deux pays, puisque tous les citoyens étaient affiliés au même système, qui en offrant des prestations adéquates même pour les personnes à revenu élevé, évinçait l'assurance privée de ce secteur (Esping-Andersen, 1985, 145-178).

Au Danemark, la retraite nationale fut introduite en 1956 et élargie en 1964. À l'époque, le dispositif offrait une retraite forfaitaire à tous les retraités danois. Pendant les années soixante, cependant, le législateur y a adjoint une composante sous condition de revenu. Ainsi, le système de retraite consistait en un montant universel et forfaitaire auquel s'ajoutait un supplément sous condition de ressources équivalent en moyenne à 25 % environ du montant forfaitaire. Il s'agissait d'un système par répartition (*pay as you go*) financé par le budget général de l'État. Un dispositif complémentaire fut, certes, créé en 1963, mais les cotisations comme les prestations – assises sur les heures travaillées plutôt que sur les salaires – étaient faibles (Vesterø-Jensen, 1984). L'absence d'un véritable dispositif complémentaire au Danemark a favorisé l'émergence d'un marché dynamique de l'épargne-retraite privée.

Il y a des désaccords sur les raisons pour lesquelles aucune véritable retraite complémentaire n'a été créée au Danemark. Certains insistent sur la faiblesse des sociaux-démocrates danois comparés à leurs homologues suédois et norvégiens (Esping-Andersen, 1985). D'autres y voient plutôt la conséquence de désaccords entre sociaux-démocrates et syndicats, ces derniers étant peu concernés par la question, d'autant que les sociaux-démocrates danois avaient couplé les retraites complémentaires à leur projet de mettre en place une démocratie économique fondée sur des fonds salariaux centralisés (Pedersen, 2002 ; Green-Pedersen et Lindbom, 2003). Quoi qu'il en soit, la question restait en suspens au début des années quatre-vingt, surtout pour les ouvriers, qui subissaient une importante baisse de revenu en prenant leur retraite.

La retraite nationale de base fut améliorée à la fin des années soixante-dix et devint alors la plus généreuse de Scandinavie (Øverbye, 1996). En outre, à l'époque, environ la moitié des retraités percevaient l'intégralité du supplément sous condition de ressources, environ un quart une part du supplément, et le dernier quart aucun supplément (Vesterø-Jensen, 1985, 42-46). Malgré tout, même compte tenu de ce supplément, on était loin d'une retraite vraiment adéquate pour beaucoup d'ouvriers. Dès lors, le débat dans les années quatre-vingt a été centré sur la recherche de solutions pour

les retraités entièrement dépendants de la retraite de base et d'une retraite complémentaire limitée : la question de l'universalité en a été une composante essentielle.

Il y avait deux raisons pour lesquelles la solution ne pouvait être ni une augmentation de la retraite de base, ni l'introduction d'un régime complémentaire à la suédoise. Tout d'abord, dans le secteur public en particulier, des retraites par capitalisation avaient été créées dès les années soixante par convention collective : au début des années quatre-vingt, environ 40 % des salariés étaient concernés par de tels dispositifs. L'augmentation de la retraite de base aurait donc eu pour effet, pour ces retraités, de faire passer le taux de remplacement au-dessus de 100 %. Les régimes complémentaires existants faisaient donc obstacle à l'augmentation générale de la retraite forfaitaire (Green-Pedersen et Lindbom, 2003). Ensuite, compte tenu de la situation économique du Danemark, il n'était pas envisageable d'accroître la pression fiscale à hauteur d'une telle augmentation générale. De surcroît, le vieillissement de la population est devenu visible dans les années quatre-vingt, ce qui donnait un avantage aux systèmes de fonds de pension, comme les régimes par capitalisation liés à l'emploi (*occupational pensions*), par rapport à une structure en répartition qui est au fondement de la retraite de base. De ce fait, tous les acteurs politiques plaidèrent alors pour des régimes collectifs de capitalisation (Green-Pedersen et Lindbom, 2003).

Dans ce cadre, les désaccords ont porté tout d'abord sur la forme exacte des fonds par capitalisation. Devaient-ils résulter de la législation ou de conventions collectives ? Devait-il y avoir un seul régime pour tous les ouvriers, ou devaient-ils être décentralisés au niveau des fédérations syndicales de métiers (Green-Pedersen, 2003) ? Il y avait également des désaccords sur l'avenir de la retraite de base universelle et par répartition après l'introduction des régimes par capitalisation. Cet élément d'universalisme avait-il sa place dans le système de retraites à côté des fonds de pension, ou devait-il plutôt se muer en un dispositif sous condition de ressources ?

En 1985, la Confédération danoise des syndicats (LO) présenta sa vision du système de retraites (LO, 1985). Elle proposait, d'une part, de créer par la loi un fonds de pension unique et centralisé pour tous les salariés, d'autre part, de mettre sous condition de ressources l'ensemble de la retraite nationale forfaitaire. Cette question fut l'objet de controverses entre les syndicats et le groupe parlementaire social-démocrate : celui-ci, en effet, aurait préféré une amélioration immédiate de la retraite nationale et était réticent à l'égard de sa mise sous condition de ressources, qui avait pourtant été la politique du parti depuis la fin des années soixante-dix (Petersen, 2002). L'argument invoqué à l'appui de la mise sous condition de ressources était la redistribution : une retraite de base ciblée sur ceux qui n'avaient pas d'autre retraite, pourrait être plus généreuse et donc profiter aux retraités les moins aisés (LO, 1985, 100). Toutefois, la mise sous condition de ressources ne figurait pas dans la proposition présentée au Parlement par le groupe parlementaire social-démocrate en 1986 (Smith, 1996).

Les gouvernements de droite alors au pouvoir n'étaient pas favorables à la mise sous condition de ressources. Leur politique de retraites passait par la création de fonds de pension décentralisés par la négociation collective. Elle impliquait également l'assouplissement des conditions de ressources, réalisé petit à petit par l'augmentation à la fois de la retraite de base et du supplément. La proportion des bénéficiaires du supplément à taux plein est ainsi passée d'environ 50 % à environ 66 %. À travers ces réformes rendant la pension plus universelle, l'objectif était de garantir que les salariés à faibles revenus profiteraient de la participation aux fonds de pension. En effet, si leur retraite par capitalisation avait pour seul effet de réduire leur supplément de retraite sous condition de ressources, il serait difficile de leur demander d'établir des fonds de pension par la négociation collective. Ainsi, la décennie de gouvernements de centre droit au Danemark, de 1982 à 1993, a conduit à une retraite de base plus universelle, principalement en assouplissant les conditions d'accès au supplément (Green-Pedersen, 1999).

Le seul point sur lequel le système s'est éloigné de l'universalité pendant cette période fut, en 1984, la mise sous condition de ressources de la retraite de base pour les retraités de 67 à 69 ans percevant des revenus d'activité importants, c'est-à-dire qui, en fait, restaient salariés. Cette réforme fut marginale, toutefois, puisqu'elle ne concernait que 2 % des retraités dans la tranche d'âge. Il est intéressant d'ailleurs que les sociaux-démocrates, qui s'étaient vigoureusement opposés aux restrictions imposées par le gouvernement de droite à partir de 1982, aient soutenu cette réforme (Green-Pedersen, 1999). Ils raillèrent même le gouvernement d'avoir volé en l'occurrence une vieille idée social-démocrate que la droite avait combattue dans l'opposition. À nouveau, donc, les sociaux-démocrates se retrouvaient partisans de conditions de ressources plus exigeantes (Folketingets Forhandling, 1982-1983, 412-417).

Un gouvernement social-démocrate revint au pouvoir en 1993. Entre-temps, une solution au problème des retraites avait été mise en œuvre. À partir de 1989, puis à nouveau en 1991, des fonds de pensions furent créés pour les groupes qui n'en disposaient pas déjà dans le cadre de conventions collectives. En d'autres termes, le projet des gouvernements de centre droit fut plus ou moins arrivé à son terme. Au final, les syndicats trouvèrent plus important d'étendre la couverture « retraites » de leurs adhérents que d'attendre une hypothétique solution législative. Peu après sa prise de fonctions au printemps 1993, le nouveau gouvernement social-démocrate donna une réponse au problème des retraites au Danemark en resserrant les conditions de ressources de la retraite forfaitaire de base. Cette réforme, qui avait un caractère très technique, est un bel exemple de ce que Paul Pierson (1994, 19-22) appelle une stratégie de dissimulation par complication (*strategy of obfuscation*). Il était très difficile pour les retraités de comprendre les effets des changements, résumés ci-après.

Depuis toujours, les retraités célibataires avaient droit à un abattement fiscal supplémentaire, de telle sorte qu'ils ne payaient pas d'impôt s'ils

n'avaient pas d'autre revenu que leur retraite. Un élément de la réforme fiscale introduite en 1993 par le gouvernement social-démocrate fut de rendre toutes les prestations sociales imposables tout en augmentant leur barème à titre compensatoire. Il en alla de même de la retraite nationale de base, mais dans ce cas, la compensation porta sur le supplément sous condition de ressources après une période transitoire. Par ailleurs, le montant de la retraite de base fut légèrement réduit, et le supplément revalorisé. Ainsi, l'importance relative du supplément fut accrue par rapport à la retraite de base. Aujourd'hui, les deux montants sont à peu près équivalents pour les retraités célibataires, et le supplément représente environ 50 % de la retraite de base pour un couple de retraités vivant ensemble.

Certes, pour les retraités qui dépendent exclusivement de la retraite nationale, l'ampleur relative du supplément et du montant de base n'a d'importance que théorique. Il n'empêche que, pour le système dans son ensemble, il s'agit bien d'une réforme qui éloigne de l'universalisme, et qui sera source d'économies à long terme. Avec l'arrivée à maturité des systèmes de pensions par capitalisation, moins de retraités auront droit au supplément sous condition de ressources. La proportion de retraités percevant le supplément à taux plein est déjà tombée à 62 % en 2002, après avoir atteint 69 % en 1993 (*Statistiske Efterretninger, Social Sikring og Restvæsen*, diverses années, et *Statistiske Efterretninger, Social Statistik*, 2002, 4). Compte tenu de leur interaction, les réformes de la fiscalité et des retraites ont été calibrées de telle sorte qu'aucun retraité ne soit perdant après impôt, y compris parmi ceux touchés par le resserrement des conditions de ressources (Green-Pedersen, 2001b, 210-212).

Les principaux partis de droite s'opposèrent à cette réforme du fait de leur réticence à la réforme générale de la fiscalité. Le débat parlementaire indique, toutefois, que la droite avait aussi des doutes sur le resserrement des conditions de ressources pour la retraite de base, qui était, de fait, le résultat des réformes. Comme d'habitude, l'argument de la droite était que les réformes réduiraient l'incitation à épargner pour sa propre retraite. Les sociaux-démocrates, au contraire, soutenaient que, compte tenu de la réforme fiscale, tous les retraités seraient avantagés, et qu'ils ne voyaient aucun problème à introduire des changements qui bénéficieraient surtout aux retraités les moins aisés (*Folketingets Forhandling*, 1992-1993, 10057-10067). Par ailleurs, le gouvernement social-démocrate étendit l'application des règles sur le cumul des revenus d'activité et de la retraite à tous les retraités (et non plus aux seuls retraités âgés de 67 à 69 ans). Il s'agit certes d'une réforme marginale, comme pour le changement initial, mais c'est tout de même une rupture avec le principe d'universalisme de la retraite nationale introduite par un gouvernement social-démocrate contre l'opposition des principaux partis de droite.

Depuis lors, les règles régissant la retraite nationale danoise sont restées pour l'essentiel les mêmes. Le seul changement qui mérite mention ici est l'introduction, fin 2002, d'un « chèque senior », d'un montant assez faible,

et réservé aux retraités sans autre revenu que la retraite nationale. Ce nouveau dispositif résulte d'un accord entre le gouvernement libéral-conservateur qui est arrivé au pouvoir en 2001 et le Parti populaire danois, qui lui apporte un soutien sans participation. Ce dernier exigea le chèque en échange de son approbation du budget 2002. Dans un premier temps, le dispositif fut introduit pour un an, mais le gouvernement et le Parti populaire ont maintenant convenu de le pérenniser. Sa raison d'être est d'aider les retraités les plus modestes. Les sociaux-démocrates n'étaient pas vraiment opposés à cette érosion, certes minime, du principe de l'universalité, et soutinrent le nouveau dispositif lors du vote final au Parlement, bien qu'ils n'aient pas eu de réelle influence.

Si l'on regarde la politique de la retraite de base au Danemark dans les deux dernières décennies, il est difficile d'y retrouver l'image, proposée par l'approche des ressources de pouvoir, des sociaux-démocrates comme principale force politique protectrice des prestations universelles. À la limite, c'est même le contraire qui apparaît. Sous les gouvernements de centre droit pendant les années quatre-vingt, la retraite nationale a évolué plutôt dans le sens de l'universalité, alors que ce fut le contraire sous les sociaux-démocrates dans les années quatre-vingt-dix. Cette évolution est tout à fait en accord avec la ligne adoptée par les sociaux-démocrates dans les années soixante-dix selon laquelle, la question générale des retraites une fois réglée, la pension nationale devrait être ciblée sur les retraités sans autre revenu. Si les partis de droite ont poussé la retraite dans un sens universaliste, ce n'est pas au nom de l'idée d'universalité elle-même, mais dans le souci d'inciter les gens à épargner pour leur propre retraite. Le principe que cela doit valoir le coup d'épargner s'applique mieux à un système universel qu'à un système sous condition de ressources, et c'est cela qui explique l'orientation adoptée dans les années quatre-vingt.

Il est intéressant de se demander si les éléments universels de la retraite nationale perdureront quand, pour la majorité des retraités, l'essentiel de leur retraite proviendra des pensions par capitalisation. Établis dans nombre de cas au début des années quatre-vingt-dix, ces fonds de pension ne sont pas très importants pour les personnes qui prennent leur retraite aujourd'hui, mais ils le deviendront dans les prochaines décennies. Aujourd'hui, ce sont 82 % des salariés danois qui relèvent de tels systèmes, avec des cotisations qui représentent le plus souvent entre 9 et 15 % de leur revenu ; de ce fait, ils seront à terme l'élément principal du système danois de retraites (*Pensionsmarkedsrådet*, 2001). Selon Cox (1997), ces évolutions pourraient signifier la fin de la solidarité dans le système de retraites. Quand ceux pour qui la retraite nationale est une part importante de leur revenu de retraite deviendront moins nombreux, la population sera peut-être moins prête à soutenir la retraite forfaitaire par répartition. Par ailleurs, les fonds de pension ont pour effet mécanique d'accroître l'inégalité parmi les retraités, ce qui pourrait accentuer la pression politique en faveur de mesures ciblées comme le « chèque senior » pour les retraités les plus modestes.

Pour l'instant, les sondages d'opinion n'indiquent pas qu'il y ait un déclin du soutien à la retraite nationale universelle, qui bénéficie au contraire d'une très forte popularité (Andersen, 2001, 18). Sans doute un gouvernement pourrait-il mettre en œuvre le genre de réforme « dissimulée » réalisée en 1993, mais il n'y a pas de signe qui indiquerait que le gouvernement actuel serait prêt à toucher à la retraite nationale. Les effets des réformes des retraites supposés négatifs pour l'universalité du système de pension, ne sont donc pas encore perceptibles.

■ L'universalisme dans d'autres secteurs de la protection sociale danoise

Le système de retraites n'est en aucune façon le seul au Danemark, à comporter des éléments universels et on peut donc s'interroger sur l'existence de dynamiques analogues dans d'autres dispositifs.

Parmi les dispositifs universels figurent souvent les allocations familiales. Au Danemark, elles étaient intégrées au système fiscal jusqu'en 1970, quand fut introduite une allocation familiale universelle. En 1977, toutefois, l'allocation fut mise sous condition de ressources par le gouvernement social-démocrate, et le débat parlementaire à ce sujet est intéressant (Folkeetingets Forhandling, 1975-1976, 12012-12026). L'orateur social-démocrate n'était nullement heureux d'imposer des restrictions, mais il considérait que, si elles devaient être faites, il était équitable qu'elles s'appliquent en priorité aux plus aisés. Les libéraux avaient alors proposé, au contraire, une réduction de 10 % de toutes les allocations, préservant ainsi l'universalisme. Les raisons avancées furent que seraient ainsi évités, d'une part, les coûts administratifs de la mise sous condition de ressources et, d'autre part, l'effet pervers sur les taux marginaux d'imposition et les incitations à travailler : avec le ciblage, les personnes qui augmentent leurs revenus sont, en effet, confrontées à une imposition plus lourde et à une allocation familiale réduite.

Les conditions de ressources furent durcies en 1980 par un autre gouvernement social-démocrate. Compte tenu de la non-indexation des seuils, cette réforme eut pour effet que la proportion des familles touchant les allocations familiales au taux plein chuta de 74 % en 1977, au moment de la première mise sous condition de ressources, à 41,8 % en 1985 (Knudsen, 1987). Du fait de la non-indexation, la valeur réelle des allocations fut également fortement réduite pendant cette période. Dans le cadre d'une réforme fiscale en 1986, cependant, une large majorité du Parlement danois rétablit l'universalité des allocations familiales et en augmenta significativement le barème, qui a été plusieurs fois réévalué par la suite, notamment pour les familles avec de jeunes enfants. Les allocations familiales universelles ont ainsi survécu au Danemark, mais le fait même qu'entre 1977 et 1987, il y ait eu des plafonds de ressources montre que cela a été discuté.

Comme en matière de retraites, le parti social-démocrate ne semble pas offrir, quand il est au gouvernement, une bonne protection à l'universalisme ; bien au contraire, c'est ce parti qui a été à l'origine de l'évolution vers le ciblage des prestations.

Un autre domaine dans lequel il y a eu des débats sur l'universalité est l'aide à domicile pour les personnes âgées. Jusqu'en 1989, les retraités aisés devaient payer pour l'aide à domicile, qui était gratuite pour les moins aisés. Dès 1986, une large majorité au Parlement avait voté la gratuité pour tous, qui est entrée en vigueur en 1989. En 1992, la même large majorité rétablit le paiement pour les plus aisés, pour aussitôt le regretter, et inverser la réforme la même année. La réforme de 1986, comme celle de la retraite au même moment, répondait au souci d'encourager l'épargne pour la retraite. La suppression de la gratuité, en 1992, était une mesure d'économie, mais les difficultés administratives qu'elle impliquait, conduisirent à l'annulation de la réforme au bout de quelques mois. C'est, semble-t-il, en raison des coûts administratifs de la facturation que les sociaux-démocrates soutiennent davantage l'universalisme dans ce domaine que dans d'autres (cf. Folketingets Forhandling, 1992-1993, 3339-3354).

Enfin, l'allocation danoise pour les étudiants s'est transformée – sous l'effet de plusieurs réformes, surtout au milieu et à la fin des années quatre-vingt – passant d'un dispositif où les barèmes dépendaient fortement des revenus parentaux à un dispositif universel et très généreux. Pour les élèves de moins de 20 ans dans le secondaire, l'allocation comporte une part indépendante des revenus parentaux et un supplément pour les étudiants dont les parents sont moins aisés. Cette évolution vers une allocation étudiante universelle a bénéficié d'un large soutien politique de principe, mais avec des désaccords sur le niveau acceptable (cf. Green-Pedersen, 1999) : les gouvernements de droite des années quatre-vingt trouvaient le dispositif trop coûteux, et plaidaient pour des prestations universelles à un niveau plus faible.

Ainsi, ni le système de retraites, ni les autres dispositifs évoqués ici, ne désignent les sociaux-démocrates comme défenseurs de l'universalisme ou les partis de droite comme partisans de la mise sous condition de ressources des prestations. Au contraire, les différents débats sur l'universalisme, par exemple ceux sur les allocations familiales dans les années soixante-dix, montrent les sociaux-démocrates partisans de la mise sous condition de ressources, au nom de la responsabilité sociale, alors que la droite s'y oppose, arguant que, de fait, il s'agit d'une désincitation à travailler.

■ L'avenir de l'universalisme au Danemark

L'analyse empirique ci-dessus a montré que la protection sociale universelle au Danemark a pour l'essentiel survécu. Dans certains domaines comme l'aide à domicile pour les personnes âgées et l'allocation étudiante,

l'universalité s'est même renforcée. S'agissant des retraites, le bilan est plus mitigé, avec des évolutions contradictoires vers plus et moins d'universalité. De plus, même l'aide à domicile et l'allocation étudiante ont été, pendant un temps, mises sous condition de ressources, ce qui prouve que des forces hostiles à l'universalisme étaient à l'œuvre. En revanche, il est très difficile de retrouver sur le plan politique le schéma suggéré par la théorie des ressources de pouvoir sur le rôle des sociaux-démocrates défendant l'universalisme contre l'opposition des partis de droite. Ce furent les gouvernements de centre droit, entre 1982 et 1993, qui évoluèrent dans le sens de l'universalisme ; et le mouvement en sens contraire s'est principalement produit sous les sociaux-démocrates – éventuellement à la tête d'une coalition – avant 1982 et après 1993.

La remise en cause de l'universalité s'est principalement appuyée sur l'argument selon lequel la mise sous condition de ressources est une manière socialement responsable et progressive de gérer les restrictions financières. Précisément parce que de telles considérations relèvent apparemment du bon sens de gauche, elles constituent un défi majeur pour le principe d'universalité, fragilisé par son caractère « contre-intuitif ». Dans les débats actuels sur le devenir de la protection sociale au Danemark, l'un des enjeux les plus brûlants est la gestion des défis du vieillissement. Cette tendance mettra inévitablement sous pression les dépenses sociales, d'où un débat récurrent sur les priorités. Dans ce contexte, des acteurs puissants comme la Confédération danoise des syndicats (LO) et l'Organisation des municipalités danoises (KL) ont plaidé pour la mise sous condition de ressources de la retraite de base, de l'allocation étudiante et de l'aide à domicile. Ces thèses ont rencontré le soutien des partis de gauche et de certains responsables sociaux-démocrates.

Les électeurs sont, dans une certaine mesure, en accord avec ces arguments (Andersen, 2001). Une majorité soutient la mise sous condition de ressources des allocations familiales, alors qu'une majorité s'oppose à la même mesure appliquée à la retraite de base. Dans un sondage récent où les personnes interrogées devaient, du fait de la formulation des questions, proposer des restrictions financières pour répondre au défi du vieillissement, on trouve également des signes de soutien à la mise sous condition de ressources des allocations familiales et de l'aide gratuite à domicile ¹. Aussi bien la droite que les sociaux-démocrates ont répondu qu'aucune restriction n'était prévue et que l'universalisme n'était donc pas menacé à l'heure actuelle. Toutefois, si un futur gouvernement devait faire des économies, il est vraisemblable que les allocations familiales, par exemple, seraient mises sous condition de ressources. Le repli de l'État providence pose de gros problèmes politiques, tout comme la politique du déni de responsabilité (*blame avoidance*) (Pierson, 1994), de telle sorte que si de futurs gouvernements

¹ A4, April 14, 2003, www.lo.dk.

danois devaient faire des économies, ils chercheraient à les faire vraisemblablement dans des domaines où l'opinion publique est susceptible de le trouver justifié (Green-Pedersen, 2002b). Les allocations familiales sont, à cet égard, les rares candidates à la mise sous condition de ressources.

Une autre menace qui pèse sur l'universalisme provient de la nécessité de garantir des prestations adéquates et, donc, d'éviter le recours à des solutions privées tel que le suggère l'approche en termes de ressources de pouvoir. Le système de santé danois a été de plus en plus critiqué dans les années quatre-vingt-dix en raison des files d'attente et a fait l'objet d'accusations de fournir des soins de médiocre qualité. Ces critiques ne sont pas forcément justifiées, mais ceux parmi les électeurs qui les endossent, tendent également à souhaiter une assurance complémentaire privée en plus de l'assurance santé nationale (Andersen, 2000a). Sans doute, les électeurs expriment-ils encore un fort soutien au système de santé universel (Andersen, 2001), mais s'ils perdent confiance, ils pourraient miner ce système en recourant à l'assurance privée. Certaines indications suggèrent qu'un tel processus se déploie lentement (Andersen, 2000a), mais il n'est nullement inévitable que la croissance observable de l'assurance privée détruise le système de santé universel.

Les gouvernements de coalition sous direction sociale-démocrate, entre 1993 et 2001, ont eu un succès limité, dans le rétablissement de la confiance dans le système de santé, malgré la progression des budgets engagés. Parmi les raisons de la victoire électorale de la droite en 2001, se trouvent précisément les difficultés du système de santé. La droite a fait campagne pour que les ressources allouées à la santé soient accrues, et elle a réussi à convaincre l'électorat qu'elle serait plus à même d'y parvenir que les sociaux-démocrates (Andersen, 2003). Les promesses de campagne de la droite, mises en œuvre une fois celle-ci au pouvoir, mettaient l'accent davantage sur le rétablissement de la confiance dans le système public que sur une attractivité accrue des solutions privées. Outre des ressources supplémentaires pour éliminer les listes d'attente, on trouve, parmi les initiatives, la possibilité de recevoir à l'étranger des traitements expérimentaux contre le cancer, aux frais de l'assurance santé publique. Ainsi, il ne semble pas que les partis de droite aspirent au démantèlement d'un des piliers du système de la protection sociale universelle, à savoir le dispositif d'assurance santé universelle.

■ Conclusion

L'objectif de cet article a été en partie de faire un point général sur l'évolution de l'universalisme au Danemark pendant les décennies de l'« austérité permanente » (*permanent austerity*), surtout dans le système de retraites, et en partie d'analyser les évolutions danoises à la lumière des théories sur le fondement politique du modèle universel de protection sociale. Les deux

théories les plus connues à cet égard sont celles des ressources de pouvoir (*power resource*) et l'approche de Rothstein (1996) en termes de « logique éthique du modèle de protection universelle » (*moral logic of the universal welfare state*).

Dans la partie théorique de cet article, la thèse a été que les deux théories sous-estiment le caractère « contre-intuitif » (*counter-intuitiveness*) du modèle universel, à savoir que pour profiter aux pauvres, il doit également bénéficier aux riches. Comme principe de science sociale, cette affirmation est amplement justifiée, mais en termes de débat public, c'est l'argument selon lequel, pour aider les plus pauvres, il faut concentrer les ressources sur ceux qui en ont le plus besoin, qui a le plus de force ; et cet argument constitue évidemment une menace pour le système de protection sociale universelle (*universal welfare state*). Surtout en temps de crise économique, la mise sous condition de ressources paraît être une « manière socialement responsable de réaliser des économies budgétaires » (*socially responsible way to save*). On trouve confirmation de cette thèse dans la partie empirique, qui montre que l'érosion de l'universalisme au Danemark pendant les années de crise fut justifiée précisément par de tels arguments, avancés surtout par les sociaux-démocrates et les partis de gauche. Le modèle universel tire sa force en partie du fait qu'il limite les problèmes de mise en œuvre, comme le soutient Rothstein, mais aussi du fait qu'il n'affecte pas les incitations, par exemple, à épargner pour sa retraite ou à prendre un emploi. Ce sont précisément ces arguments qui ont servi à justifier l'évolution vers l'universalisme au Danemark pendant cette période, et c'est surtout chez les partis de droite, soucieux de rendre attractifs le travail et l'épargne, qu'on les trouve.

On considère généralement que la protection sociale universelle à la scandinavie a été l'œuvre des partis sociaux-démocrates, qui seraient ainsi naturellement universalistes. Cet article met en doute cette thèse. La raison est qu'il existe une « contradiction intuitive » entre l'universalisme de la protection sociale et l'idée sociale-démocrate selon laquelle la redistribution est un objectif essentiel de l'État providence (*Welfare State*). À l'appui de cette suggestion, on trouve ici une perspective générale sur l'évolution de la protection sociale danoise pendant la crise économique. Comme le soutiennent Pierson (1994) et Rothstein (1996), l'existence même de l'État providence transforme les dynamiques politiques dans lesquelles il s'insère : ainsi le soutien de la droite à l'universalisme pourrait résulter de l'évidence de l'État providence, et donc avoir un caractère nouveau. Il n'empêche que cet article confirme des approches plus historiques, comme celles de Baldwin (1991) et Nørgaard (2001), qui remettent également en cause l'idée que l'universalisme soit vraiment une aspiration et une réalisation sociale-démocrate.

Bibliographie

- ANDERSEN Jørgen G., (1999), « Den universelle velfærdsstat er under pres – men hvad er universalisme ? », *GRUS*, 56/57, p. 40-62.
- ANDERSEN Jørgen G., (2000a), *Borgerne og Sygehusene*, université d'Aalborg : CCWS.
- ANDERSEN Jørgen G., (2000b), « Welfare crisis and beyond : Danish welfare policies in the 1980s and 1990s », p. 69-87 in Stein Kuhnle (dir.), *Survival of the European Welfare State*, Londres : Routledge.
- ANDERSEN Jørgen G., (2001), « Ambivalent Values : The value foundations of the universal welfare state, citizens' attitudes and potentials for change », communication à la 5^e Conférence de l'Association européenne de sociologie, 28 août-1^{er} septembre 2001, Helsinki.
- ANDERSEN Jørgen G., (2003), « The Danish General Election 2001 », *Electoral Studies*, 22, 1, p. 186-193.
- BALDWIN Peter, (1990), *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge : Cambridge University Press.
- COX Robert H., (1997), « The consequences of welfare state retrenchment in Denmark », *Politics and Society*, 25, 3, p. 303-326.
- DANMARKS STATISTIK, (différentes années), *Statistiske Efterretninger, Social Statistik*, Copenhague : Danmarks Statistik.
- DANMARKS STATISTIK, (différents années et numéros), *Statistiske efterretninger : Social Sikring og Retsvæsen*, Copenhague : Danmarks Statistik.
- ESPING-ANDERSEN Gøsta, (1985), *Politics Against Markets*, Princeton : Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN Gøsta, (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity, (1999) traduction française : *Les trois mondes de l'État providence. Essai sur le capitalisme moderne*, préface et traduction de François-Xavier Merrien, Paris, PUF.
- FOLKETINGET, (différentes années), *Folketingets Forhandlinger*, Copenhague : Folketinget.
- GOODIN Robert & LE GRAND Julian, (1987), « Introduction », p. 3-16 in Robert Goodin & Julian Le Grand (dir.), *Not Only the Poor*, London : Allen & Unwin.
- GREEN-PEDERSEN Christoffer, (1999), « The Danish welfare state under bourgeois reign. The dilemma of popular entrenchment and economic constraints », *Scandinavian Political Studies*, 22, 3, p. 243-260.
- GREEN-PEDERSEN Christoffer, (2002a), « Den Danske Velfærdsstat fra afgrændens rand til efterlønsreform. En oversigt », *Politica*, 34, 1, p. 69-78.
- GREEN-PEDERSEN Christoffer, (2002b), *The Politics of Justification. Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*, Amsterdam : Amsterdam University Press.
- GREEN-PEDERSEN Christoffer, (2003), *Det danske pensionssystemets endelige udformning. Kampen om pensionssystemet under Schlüterregeringerne*, Århus : département de science politique, université d'Århus.
- GREEN-PEDERSEN Christoffer, (à paraître), « The dependent variable problem within the study of welfare state retrenchment. Defining the problem and looking for solutions », *Journal of Comparative Policy Analysis*.

- GREEN-PEDERSEN Christoffer & LINDBOM Anders, (2003), *Politics within Paths. The Trajectories of Earnings-Related Pensions in Denmark and Sweden*, Århus : département de science politique, université d'Århus.
- KNUDSEN Rita, (1987), *Sociale kontantydelse 1976-1987*, Cahier n° 172, Copenhague : Socialforskningsinstituttet.
- KORPI Walter, (2002), *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv*, Århus : Magtudredningen.
- KORPI Walter & PALME Joakim, (1998), « The paradox of redistribution and strategies of equality : Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries », *American Sociological Review*, 63, 3, p. 661-687.
- LO, (1985), *Forslag til en samlet pensionsreform*, Copenhague : LO.
- NØRGAARD Asbjørn S., (2000), « Party politics and the organization of the Danish welfare state, 1890-1920 : The bourgeois roots of the modern welfare state », *Scandinavian Political Studies*, 23, 3, p. 183-215.
- O'CONNOR Julia & OLSEN Gregg (dir.), (1998), *Power Resources Theory and the Welfare State*, Toronto : University of Toronto Press.
- ØVERBYE Einar, (1996), « Pension politics in the Nordic countries. A case study », *International Political Science Review*, 17, p. 57-90.
- PENSIONSMARKEDSRÅDET, (2001), *Rapport fra pensionsmarkedsrådet 2001*, Copenhague : Finanstilsynet.
- PETERSEN Klaus, (2002), « Fordelingspolitik, samfundsøkonomi og organisationsinteresser. Den danske arbejderbevægelse og spørgsmålet om tillægspension 1963-1990 », *Historisk Tidsskrift*, 102, 1, p. 126-168.
- PIERSON Paul, (1994), *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge : Cambridge University Press.
- PIERSON Paul, (1998), « Irresistible forces, immovable objects : post-industrial welfare states confront permanent austerity », *Journal of European Public Policy*, 5, 4, p. 539-560.
- ROTHSTEIN Bo, (1996), « The moral logic of the universal welfare state », p. 98-119, in Erik Oddvar Eriksen & Jørn Loftager (dir.), *The Rationality of the Welfare State*, Oslo : Scandinavian University Press.
- ROTHSTEIN Bo, (1998), *Just Institutions Matter*, Cambridge : Cambridge University Press.
- SALMINEN Kari, (1993), *Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries*, Helsinki.
- SMITH Erik B., (1996), « En solidarisk pensionsreform », p. 412-419, in Gerd Callesen, Steen Christensen & Henning Grelle (dir.), *Udfordring og Omstilling*, Copenhague : Fremad.
- TITMUSS Richard, (1976), *Commitment to Welfare*, Londres : Allen & Unwin.
- VESTERØ-JENSEN Carsten, (1985), *Det tvedelte pensionsystem*, Roskilde : Forlaget Samfundsøkonomi.