

# Les stratégies scandinaves d'activation dans les années quatre-vingt-dix : vers un remaniement du concept de citoyenneté sociale et du modèle social scandinave

Jon Kvist\*

## ■ Introduction

Comment maintenir la protection sociale des catégories les plus faibles de la population quand les demandes des groupes à hauts et moyens revenus augmentent parallèlement à leurs revenus, sans porter atteinte à la croissance économique dans son ensemble ? C'est le principal défi auquel les États providence (*Welfare State*) scandinaves sont confrontés depuis trente ans. Les progrès de la mondialisation et des technologies, surtout les technologies de l'information, ont permis à certaines catégories de personnes d'augmenter leurs revenus, alors que d'autres rencontraient davantage de difficultés. Les réformes de l'État providence scandinave ont tenté de s'attaquer à cette pression sociale, cause d'une plus grande inégalité. De nouvelles stratégies d'activation ont été au cœur des réformes qui, depuis douze ans, ont modifié la structure du modèle social scandinave. De nombreux changements ont été apportés aux politiques publiques qui étaient à destination des individus et à la conception du lien social, afin de modifier la définition de la « citoyenneté sociale » (*social citizenship*<sup>1</sup>) et d'insister davantage sur les droits et les obligations des individus de contribuer au bon fonctionnement de la collectivité. Le potentiel de « démarchandisation » (*decommodification*) de l'État providence est dorénavant moins mis en valeur, contrairement à la (re)marchandisation (*(re-)commodification*).

La littérature est de plus en plus prolixe à ce sujet ; elle tente de donner sens aux réformes visant l'activation et l'État providence, à commencer par Neil Gilbert et l'étude sur le travail menée par l'OCDE et (respectivement, Gilbert, 1992 ; OCDE, 1994). Aujourd'hui, de nouveaux analystes politiques appartenant à des institutions diverses estiment que les réformes scandinaves sont avant tout guidées par l'objectif de maîtrise des coûts, avec pour résultat des ajustements supplémentaires pour un État providence allégé et

\* Chercheur à l'Institut national danois de la recherche sur le social.  
L'auteur remercie les deux référés pour leurs commentaires utiles.

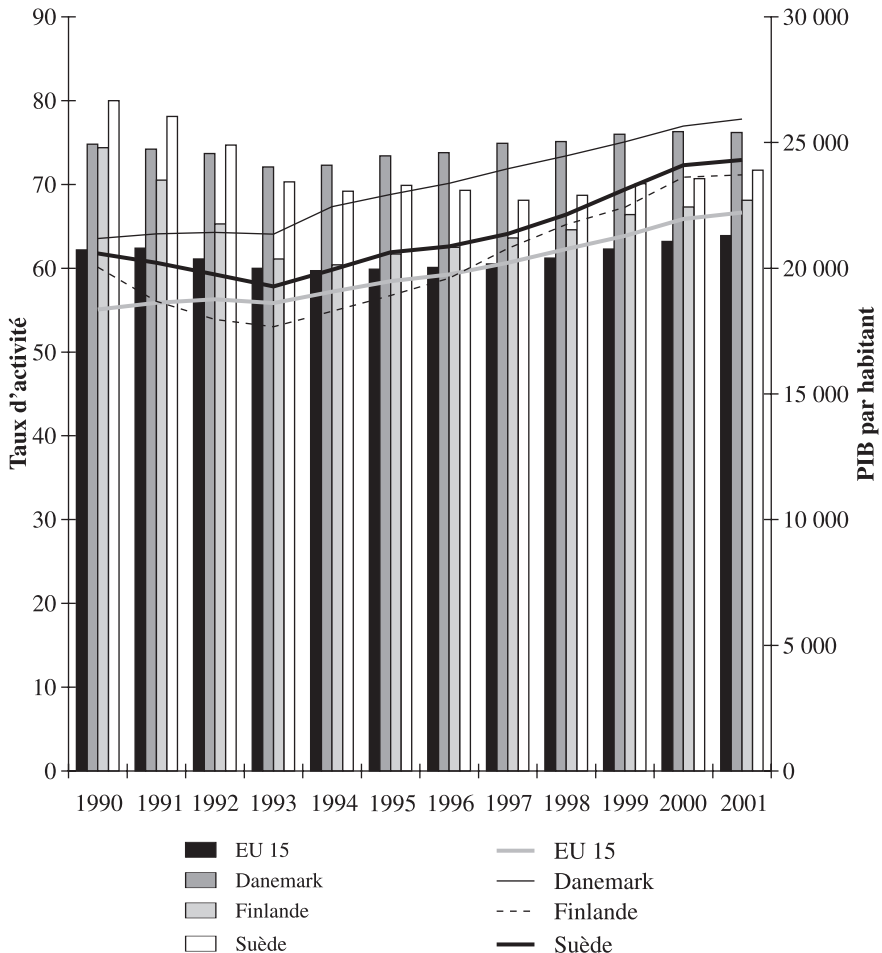
1 Sur ce concept voir la contribution de J.-C. Barbier dans ce numéro.

plus économe (par exemple, Pierson, 2001). Certains chercheurs, plus orientés vers l'analyse du discours politique, tendent à considérer que ces réformes ont été conçues par une élite intellectuelle, avec pour perspective la suppression des droits sociaux (notamment Cox, 1998). Si l'on peut dire des premiers qu'ils surestiment le rôle des forces structurelles et de l'inertie des politiques publiques, les autres, pour leur part, mettent trop en avant la capacité d'action et la fragilité des programmes politiques. En fait, la transformation du modèle social scandinave implique une modification de la citoyenneté sociale et de son économie politique qui prend une orientation très activiste et ambitieuse au sein des stratégies récentes d'activation. En d'autres termes, la transformation du modèle scandinave n'est pas seulement une question quantitative, mais plutôt une question de modification des objectifs et du contenu. Cette transformation, comme nous le verrons, n'a pas été guidée par un impératif économique tel que « l'austérité permanente » (*permanent austerity*) ; elle n'a pas non plus été décidée par une élite restreinte. En effet, « le changement est apparu sans qu'on puisse parler de défi » et la transformation s'est caractérisée par de nombreux « petits pas vers un grand changement » (voir, respectivement, Goul Andersen, 2001 ; Kvist et Ploug, 2003). C'est le niveau de prospérité économique, plus que la (perception de la) crise économique qui a permis la concrétisation de nombreuses réformes et plus particulièrement de leurs aspects les plus innovants.

Cependant, il existe des différences importantes dans le contenu et l'organisation dans le temps des stratégies d'activation de chacun des États scandinaves. Jusque-là, elles ont reçu une attention insuffisante, car la plupart des études n'ont porté que sur un pays (par exemple, Torfing, 1999 ; Madsen, 1999). Même l'étude – qui était peut-être la plus ambitieuse – des réformes sociales récentes en Scandinavie se contente de conclure que ces pays se distinguent encore par rapport aux pays non scandinaves (Kautto *et al.*, 1999 ; Kautto *et al.*, 2001). Autrement dit, cette étude, même si elle reconnaît, comme d'autres, que les réformes ont été synonymes de changement, ne nous offre pas une compréhension globale des évolutions du modèle social scandinave. Cela tient en particulier à des raisons méthodologiques. L'étude d'un pays ne peut, par nature, nous en apprendre davantage sur l'évolution générale de tous les pays qui s'approchent d'un idéal type d'État providence. De plus, dans les études comparées des stratégies d'activation, des estimations (*proxies*) sont souvent utilisées en ce qui concerne les dépenses des mesures actives et passives. En outre, les données en matière de dépenses ne peuvent nous informer ni sur les évolutions des États providence et de la citoyenneté sociale, ni sur les efforts des gouvernements en matière sociale, étant donné que les niveaux de dépense globale sont fonction autant des évolutions économiques et démographiques que des priorités politiques ; et elles ne nous disent rien non plus sur les intentions politiques, car peu visent à obtenir plus de dépenses (Esping-Andersen, 1990).

La pénurie d'études détaillées sur les évolutions des politiques publiques est particulièrement alarmante lorsqu'on prend en considération le coût humain et économique et les succès divers des différentes stratégies d'activation. La Suède incarne traditionnellement le modèle social scandinave, en particulier en raison du succès manifeste de ses politiques de l'emploi : le combat contre le chômage et la garantie d'un haut degré d'égalité sur le marché du travail n'ont pas menacé la prospérité économique. Mais les années quatre-vingt-dix ont mis un terme à tout cela.

Figure 1 : Taux d'activité et PIB par habitant dans les pays scandinaves et les quinze pays européens, 1990-2001



Notes : le taux d'activité correspond au taux de population active, et le PIB par habitant est celui de 1995, en dollars américains.

Source : Eurostat (2002), OCDE (2003).

En termes économiques, le ralentissement de la croissance en Suède dans les années quatre-vingt signifiait que le Danemark, au seuil des années quatre-vingt-dix, avait dépassé la Suède si l'on mesure le PIB par habitant, alors que la situation était inverse dix ans plus tôt. La figure 1 montre également que la récession économique en Finlande était plus sévère qu'en Suède dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, mais aussi que la reprise y a été plus rapide et plus importante.

Ces faits se reflètent également en partie dans les performances du marché de l'emploi. La Suède était la mieux placée dans ce domaine. La figure 1 montre que le taux d'activité y était de 80 % en 1990 et de 71,7 % en 2001, soit un tout petit plus que son taux le plus bas, 68,1 %, en 1997 (Eurostat 2002). Par contraste, le taux d'activité au Danemark partait de 74,8 % pour descendre à son taux le plus bas de 72,1 % en 1993, mais il a atteint 76,2 % en 2001. Quant au taux d'activité en Finlande, il était de 74,1 % en 1990, mais le pays a été plus affecté que la Suède par la crise économique, ce qui s'est traduit par un taux d'activité de 60,4 % en 1994, qui est toutefois remonté à 68,1 % en 2001.

Néanmoins, la longue tradition des politiques actives de l'emploi (*active labour market policies*) a fait de la Suède la figure de proue de la conception scandinave de l'activation. À l'origine développée dans les années 1940 à 1960 par des économistes syndicaux suédois, Gösta Rehn et Rudolph Meidner, sa capacité indéniable à maintenir bas le taux de chômage jusqu'aux années quatre-vingt-dix a facilité l'essor de cette politique dans le pays, et a permis à l'étranger qu'il soit présenté comme un modèle (voir aussi Carroll, 1999). Toutefois, ses voisins, peut-être pas si impressionnés, n'ont pas adopté des politiques d'activation de type suédois. Ainsi, le Danemark avait traditionnellement une politique d'indemnisation du chômage généreuse, mais une politique active de l'emploi peu développée. Grâce aux grandes réserves de pétrole du pays, les politiques norvégiennes n'ont pas opposé la générosité des prestations et la politique de l'emploi. Quant à la Finlande, elle était à la traîne en raison de politiques plus tardives et plus rudimentaires que dans les autres pays. Telle était *grosso modo* la situation au début des années quatre-vingt-dix (voir aussi Furåker, Johansson et Lind, 1990). Diverses stratégies d'activation prévalaient donc dans les États scandinaves, même si ces derniers présentaient des similitudes sur d'autres points.

Mais tel n'est plus le cas. Les années quatre-vingt-dix ont vu d'importants changements qui ont modifié le paysage. C'est la conclusion principale de cet article qui constitue une première tentative pour combler un manque de la littérature comparée sur l'évolution des réformes scandinaves récentes de l'activation. Comme nous l'avons vu, le Danemark et la Finlande ont « dépassé » la Suède en devenant leaders en matière de stratégies d'activation. C'est l'un des facteurs les plus importants permettant d'expliquer la supériorité des performances de l'économie et de l'emploi du Danemark et de la Finlande sur celles de la Suède décrites plus haut. La comparaison des

stratégies d'activation scandinaves depuis 1990, montre combien celles conduites au Danemark ont été les plus innovantes et les plus couronnées de succès, et ont ainsi inspiré les réformes dans les autres pays scandinaves. L'histoire ressemble au conte du « vilain petit canard », de Hans Christian Andersen, car le Danemark était traditionnellement considéré comme le dernier de la classe, et la Suède, comme à l'avant-garde des stratégies scandinaves d'activation. Aujourd'hui, les atouts ont changé de main. En 1994, le Danemark a commencé à mettre en place les réformes les plus vastes qui ont été adoptées dans une forme quasiment identique par la Finlande quelques années plus tard, à partir de 1996. Ce n'est pourtant qu'en 2001 que la Suède a fait de même.

Notre article s'organise comme suit : la prochaine section détaille la méthode et le matériau utilisés. Afin de mettre au point un cadre théorique et d'identifier les lacunes actuelles en matière de connaissance des récentes stratégies scandinaves d'activation, les deux sections suivantes exposent les principaux résultats des études antérieures. Comme les évolutions des politiques publiques en matière d'assurance chômage et des politiques actives de l'emploi sont des indicateurs des changements des stratégies scandinaves d'activation, ces deux domaines seront analysés plus en détail dans les deux sections qui suivront. Enfin, nous discuterons des limites de notre étude et concluons quant à ses implications au niveau théorique et politique.

## ■ Méthode et matériaux

Étant donné que cette étude s'intéresse aux évolutions des politiques publiques dans le cadre des stratégies scandinaves d'activation, on se concentrera sur les changements qui affectent l'assurance chômage et les politiques actives de l'emploi. Afin d'identifier les différences entre les pays et le rythme des réformes, le développement des différents types de politiques fait l'objet d'une comparaison entre les pays scandinaves depuis 1990. Au regard des droits sociaux, ces comparaisons explorent le champ d'application personnel, les critères d'obtention et les formules d'indemnités. Pour faire la lumière sur les obligations des demandeurs, ces comparaisons concernent les conditions requises sur le plan de la mobilité professionnelle, géographique et salariale et les sanctions lorsque ces conditions ne sont pas remplies. Les évolutions importantes des politiques actives de l'emploi sont analysées à partir des politiques, et du nombre de participants aux programmes d'activation.

L'analyse de l'évolution politique se fonde sur un matériau juridique et sur des entretiens avec des acteurs clés des stratégies d'activation, dont des représentants des partenaires sociaux et des fonctionnaires au niveau local et national. La générosité des prestations en matière d'assurance chômage est appréhendée par les calculs coûts/bénéfices qui sont réalisés, à partir de

modèles, à l'Institut danois de recherche sur le social depuis le début des années quatre-vingt-dix. En général, on a veillé à utiliser ou à construire des matériaux comparables dans le temps et l'espace mais, en raison de l'hétérogénéité des programmes d'activation (*active labour market policy programmes*) comme des catégories auxquelles ils sont destinés, la comparaison est rendue particulièrement difficile dans cette partie de l'analyse. La décentralisation de ces politiques compromet également les généralisations, même si la différence entre les politiques régionales et locales n'est qu'une mesure parmi d'autres de la décentralisation, comme l'a précisé le secrétaire d'État danois aux Affaires sociales.

## ■ Économie politique et « citoyenneté sociale » dans les stratégies d'activation

Le lien entre l'État providence et le marché du travail est une question classique en économie politique. Les libéraux, par exemple, la présentent comme le grand dilemme entre l'égalité et l'efficacité, alors que les socialistes estiment que c'est une plus grande égalité qui promeut l'efficacité. Les stratégies d'activation sont au cœur de ce débat, car elles symbolisent les efforts de l'État providence pour réguler le marché du travail.

Sur le plan théorique, l'assurance chômage et les politiques actives d'emploi, qui constituent deux des principaux éléments des stratégies d'activation, intégrant des principes à la fois de démarchandisation et de remarkandisation (Polanyi, 1944 ; Esping-Andersen, 1999). La démarchandisation indique le degré de liberté, à partir d'une relation d'argent, donnée aux citoyens par les prestations sociales. Les revenus issus, en grande partie, de l'assurance chômage et de l'aide sociale, mais aussi des allocations familiales et des prestations de vieillesse, de maladie et d'invalidité, donnent aux travailleurs la possibilité de ne pas vendre leur force de travail immédiatement après s'être trouvé sans emploi.

De son côté, la remarkandisation peut être définie comme le degré auquel les politiques publiques rendent les citoyens capables d'entrer ou de réentrer sur le marché du travail lorsqu'ils n'ont pas d'emploi ou de conserver leur emploi en cas de problèmes. En particulier, les politiques actives de l'emploi visent à renforcer la remarkandisation.

L'État providence scandinave idéal-typique est caractérisé par un haut degré aussi bien de démarchandisation que de remarkandisation (voir Kvist, 2002). Des prestations relativement accessibles et élevées contribuent à l'accroissement du degré de démarchandisation, et le fait d'associer les stratégies d'activation et les autres politiques sociales renforce la remarkandisation. Comme nous le verrons, toutefois, les récentes réformes scandinaves d'activation ont conduit à un équilibre instable entre les deux,

dans lequel la remarkchandisation l'emporte sur la démarchandisation. Une autre approche théorique qui permet de donner du sens à la réforme d'activation est l'utilisation de la « citoyenneté sociale » comme outil d'analyse pour comprendre différents modèles d'État providence. T.H. Marshall (1950) a été l'un des premiers à définir la citoyenneté comme « un statut accordé à ceux qui sont des membres à part entière de la communauté. Tous ceux qui possèdent ce statut sont égaux sur le plan des droits et des devoirs correspondants au statut en question ». Mais, comme l'a souligné Jytte Klausen (1995), la « citoyenneté sociale » se différencie des droits civils et politiques dans le sens où elle implique une redistribution. Accorder des droits sociaux à certains groupes, signifie en donner moins aux autres et imposer de plus grandes obligations à ceux qui doivent payer la note. L'approche marshallienne de la compensation économique par les droits sociaux peut sembler un angle d'analyse trop étroit au moins en ce qui concerne les stratégies d'activation. Comme l'a montré plus récemment Thomas Janoski (1998), le droit à la participation doit être une dimension supplémentaire du concept de citoyenneté sociale. Il insiste également sur les liens entre droits et obligations, un aspect que Marshall avait négligé. Janoski (1998) conceptualise différents liens possibles entre les droits et les obligations, qui donnent de la citoyenneté sociale une image plus précise que celle qui se contente de les opposer (Standing, 1990).

Tous ces points concernant la nature redistributive de la citoyenneté sociale, le droit de participation et le lien entre droits sociaux et obligations sociales sont cruciaux pour bien comprendre l'évolution de la nature de la citoyenneté sociale. Les conflits de redistribution sont au cœur des politiques publiques derrière les réformes d'activation. Et c'est précisément le droit de participation et les obligations qui sont associées aux droits sociaux qui ont été renégociés dans le remodelage des stratégies d'activation. Le droit de participation fait partie de l'idéal de la stratégie scandinave d'activation.

Les obligations sociales sont l'autre partie de la citoyenneté sociale qui se traduit en termes opérationnels par l'imposition de conditions pour les bénéficiaires de prestations sociales sur des aspects tels que la mobilité professionnelle, géographique et salariale. Ces obligations, la plupart du temps, prennent la forme de sanctions lorsque leurs conditions ne sont pas remplies. La réduction des prestations pour des périodes plus ou moins longues, ou même leur suppression sont des sanctions communes pour les bénéficiaires qui n'acceptent pas les propositions de participation à des programmes d'activation ou les offres d'emploi qu'on leur propose.

Dans le modèle social scandinave, les obligations sont importantes pour au moins deux raisons. Tout d'abord, imposer des obligations plus strictes aux bénéficiaires de la protection sociale est souvent vu par les économistes comme un moyen de contrôler le « risque moral » (*moral hazard*). C'est une méthode qui vise à réduire les désincitations au travail en rendant plus difficile le choix de cumuler loisirs et prestations sociales. Générer de tels effets sur la motivation est un élément clé des stratégies d'activation. Les



études nationales ou internationales montrent néanmoins que les chômeurs vivant en Scandinavie sont dans l'ensemble satisfaits de participer à de telles offres d'activation (par exemple, Langager, 1997), et qu'ils ont généralement une vie plus heureuse que les autres chômeurs en Europe (voir par exemple Gallie et Paugam, 2000).

En second lieu, ces obligations strictes servent à maintenir la légitimité de prestations sociales relativement généreuses pour les catégories à faibles revenus. Si les groupes sociaux privilégiés avaient le sentiment que leur contribution au financement du système de protection sociale était mal utilisée parce qu'un grand nombre de personnes étaient réticentes à travailler, ils seraient peu enclins à soutenir le système. Néanmoins, rien n'indique que ce soit le cas. Des études montrent qu'il existe toujours un soutien à grande échelle au modèle scandinave de protection sociale en général et aux chômeurs (notamment, Andersen *et al.*, 1999). La plupart des Scandinaves ont bien conscience que les prestations sociales ne sont pas accordées sans conditions. Tout n'est pas gratuit dans l'assurance chômage et ceci est de plus en plus vrai également pour les demandeurs d'aide sociale, de prestations maladie ou de pension d'invalidité. Ils sont tous confrontés à des obligations toujours plus importantes qui les font contribuer au maximum au fonctionnement de la société.

## ■ La stratégie scandinave d'activation

La caractéristique peut-être la plus saillante de la stratégie scandinave d'activation est de donner aux individus le maximum de maîtrise de leurs propres capacités. L'idée n'est pas seulement que les individus accroissent leurs compétences, mais qu'en retour ils contribuent à accroître les ressources de la société à travers l'emploi.

Deux aspects importants distinguent les stratégies d'activation des pays scandinaves de leurs homologues européennes : en premier lieu, par le rôle que l'État devrait adopter et, ensuite, dans la compréhension de ce qu'est l'activation. L'État est vu comme devant de plus en plus encourager le maximum de gens à occuper un emploi ou une autre activité, tout en faisant en sorte que toutes les politiques publiques soient perçues à la base, comme contribuant à cet objectif, souvent en intervenant dans la vie des gens et dans leur autonomie. Ainsi, l'activation comprend les politiques macroéconomiques, comme l'éducation, les politiques sociales et les politiques de l'emploi, pour ne citer qu'elles. Les services sociaux pour les enfants et les personnes âgées notamment sont des secteurs clés pour comprendre le potentiel d'activation des pays scandinaves (par exemple, Esping-Andersen, 2001 ; Kvist, 2002). Ces programmes permettent aux personnes qui assument traditionnellement les soins aux enfants et aux personnes âgées de combiner travail et vie de famille.



L'activation est largement comprise comme la participation à une forme d'activité économique. Il est évident que l'objectif le plus ambitieux est que cette participation prenne la forme d'un emploi ordinaire rémunéré. Mais de nombreuses mesures politiques visent à faire en sorte que le marché du travail accueille des gens désavantagés par leur santé, leur âge, leur sexe, leur handicap, leur origine ethnique, ou à promouvoir l'emploi dans des régions ou des secteurs industriels en déclin. Ainsi, la stratégie d'activation scandinave, non seulement se rapporte aux facteurs économiques comme le développement de l'emploi, mais aussi à des objectifs plus larges comme la cohésion sociale et le fait de donner aux gens un sens à leur vie par des activités quotidiennes, ce qui concerne en particulier les personnes défavorisées. Alors que l'activation vise généralement à renforcer les perspectives d'emploi des chômeurs indemnisés, pour d'autres groupes, par exemple ceux qui bénéficient d'une aide sociale ou d'une pension d'invalidité, elle consiste plutôt en l'amélioration de la qualité de vie. Il ne faut pas l'oublier lorsqu'on juge les différentes politiques mises en œuvre pour des groupes hétérogènes de personnes sans emploi, ou lorsque l'on évalue leurs effets sur l'emploi et la qualité de vie en général.

Une fois notés ces traits généraux de la stratégie scandinave d'activation, nous allons maintenant dans cet article donner une vision plus traditionnelle de l'activation, à travers les prestations pour les chômeurs et les politiques actives de l'emploi. Dans cette perspective, la stratégie scandinave n'est pas étrangère à l'approche mise en avant, dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix par de grands économistes spécialistes du marché du travail comme Richard Layard (voir Layard *et al.*, 1991). Avec ses collègues, il a mis au point une stratégie fondée sur une politique active de l'emploi et un système d'assurance chômage avec des prestations limitées dans le temps, combiné à des offres d'emploi et de formation (ainsi qu'un système centralisé de négociation salariale). Comme de nombreux autres chercheurs, Layard voyait dans la Suède l'incarnation de cette approche de la lutte contre le chômage. Cependant, comme nous le montrerons, aucun pays scandinave, y compris la Suède, n'avait adopté une telle stratégie d'activation au début des années quatre-vingt-dix. Cela ne s'est matérialisé pas à pas que durant les douze années suivantes, d'abord au Danemark, puis en Finlande et, enfin, en Suède. Ainsi, la réforme danoise du marché du travail de 1994 s'est accompagnée d'un grand nombre de mesures qui l'ont beaucoup renforcée (voir Madsen, 1999 ; Kvist, 2002). En Finlande, une réforme similaire, en 1996, a été également suivie par ce qu'on a appelé une « Deuxième vague » en 1998, qui a récemment, en 2001, reçu une nouvelle impulsion. La Suède et la Norvège ont ainsi été les seules à ne pas avoir mené de réforme dans les années quatre-vingt-dix ; elles ont surtout utilisé des vieilles recettes comme le renforcement des critères d'éligibilité et quelques « bricolages » sur les niveaux de prestations. Avant 2001, la Suède n'a pas introduit de changement fondamental. Il n'est donc pas surprenant qu'au tournant du siècle, « le Danemark et la Suède aient pris des directions différentes » (Björklund, 2000).

Pour bien comprendre la stratégie scandinave et son évolution, il faut compléter le point de vue des économistes du marché du travail par quelques développements sur l'économie politique et la citoyenneté sociale, telles qu'on les a décrites plus haut, c'est donc dans cette perspective que nous analyserons à présent les évolutions des stratégies scandinaves d'activation.

## ■ Réformer l'assurance chômage

L'assurance chômage est traditionnellement perçue comme la partie passive des politiques en faveur des chômeurs, par contraste avec les politiques de l'emploi dites actives (par exemple, OCDE, 1994). Comme le dit de manière convaincante Adrian Sinfield (1997), cette distinction entre politiques actives et politiques passives est une dichotomie trompeuse. En effet, les réformes scandinaves d'activation ont impliqué des changements à la fois dans les politiques actives de l'emploi et dans l'assurance chômage, de même que dans les relations entre elles.

Le Danemark, la Finlande et la Suède ont mis au point un système d'assurance chômage fondé sur le modèle de Gand <sup>1</sup>, ce qui signifie que les fonds pour le chômage sont liés aux syndicats. L'appartenance à un syndicat n'est pas requise pour être assuré, mais, dans les faits, c'est le cas. Le haut niveau de syndicalisation s'explique en partie par cela. Contrairement à d'autres pays européens, la souscription à une assurance chômage n'est pas obligatoire, mais volontaire. L'assurance chômage est financée en partie par les cotisations des affiliés et en partie par des subventions de l'État. Dans ces trois pays, l'État supporte le risque marginal du financement au sens où l'accroissement du taux de chômage ne se traduit pas automatiquement par une augmentation des cotisations. Dans le reste de cette section, nous allons analyser les modifications de l'assurance chômage quant aux droits des demandeurs, c'est-à-dire l'accès à ces droits, leur générosité et les obligations qui en découlent.

### *Accès à l'assurance chômage : l'arrêt de la logique dite de carrousel des prestations*

L'éligibilité à l'assurance chômage requiert d'avoir travaillé avant la période de chômage et d'appartenir à un fonds d'assurance chômage. Tous les pays scandinaves ont rendu l'accès à l'assurance chômage plus difficile dans les années quatre-vingt-dix. En Finlande, la période de contribution minimum à l'assurance chômage est passée de six à dix mois en 1997. Au Danemark et en Suède, l'obligation d'appartenance est restée d'un an.

<sup>1</sup> Dans le modèle de Gand, tous les citoyens ont droit à une protection sociale minimum, quel que soit leur statut. Cette protection est financée par des impôts élevés. Il y a également une assurance chômage qui est fonction des revenus. Le système de Gand n'est qu'un élément de l'assurance sociale et il est administré par les partenaires sociaux (sauf en Norvège).

Les exigences en matière d'emploi peu développées en 1990, sont devenues plus strictes. En 1994, en Suède, où elles étaient relativement laxistes, la durée de travail requise est passée de quatre à cinq mois à un an. Au Danemark, où la réglementation était peut-être la plus laxiste d'Europe, l'obligation est passée en 1997 de 26 à 52 semaines par période de trois ans. La même année, la Finlande l'a portée de 26 à 49 semaines par période de deux ans.

De plus, au début de la décennie, la participation à un programme d'activation a permis de renouveler les droits à une période d'indemnisation. Cette situation est souvent considérée comme un « carrousel des prestations »<sup>1</sup>, étant donné que les chômeurs passent de périodes d'indemnisation en périodes d'activation. Dans les trois pays, cela a fait l'objet de critiques, en particulier de la part des économistes et des organisations patronales, qui ont estimé que cela n'incitait pas les gens à travailler et donnait une vision erronée des politiques actives de l'emploi en permettant aux chômeurs d'avoir droit à nouveau à des prestations plutôt qu'en les aidant à trouver du travail. Les défenseurs de ce système estiment en retour que le maintien du droit à l'assurance a garanti aux classes laborieuses un statut social, et cette large diffusion de l'activation a empêché la mise en péril du capital humain chez les chômeurs de longue durée. Dans tous les cas, il est indubitable que le Danemark, dans les années quatre-vingt, et la Suède, durant la première moitié des années quatre-vingt-dix, ont, dans une certaine mesure, utilisé des programmes d'activation pour « mettre en réserve » et « recycler » les chômeurs. C'est ce que nous allons expliquer dans la prochaine section qui sera consacrée aux politiques actives de l'emploi.

La Finlande a été la première à mettre un terme à la logique de carrousel des prestations en 1992. La participation à des programmes d'activation a cessé d'être prise en compte pour ouvrir des droits à une nouvelle période d'indemnisation, au Danemark en 1994, et en Suède en 2001. Aujourd'hui, seuls les emplois (non subventionnés) comptent pour ouvrir droit à l'assurance chômage. Si on ajoute l'exigence de recherches d'emploi plus soutenues, cela signifie que l'accès à l'assurance chômage est devenu plus difficile dans chacun des trois pays (voir aussi Clasen *et al.*, 2001). Du point de vue scandinave, l'arrêt du carrousel des prestations constitue un remarquable revirement politique.

Les chômeurs dont la période d'indemnisation est terminée, ou qui n'ont pas réussi à avoir des droits, ont différentes options dans chacun des trois pays. En Finlande, il existe une allocation chômage de base pour ceux qui satisfont aux conditions de durée de travail, mais pas d'assurance, et les chômeurs qui ne remplissent pas la condition de travail préalable ont droit à l'aide sociale. Un système similaire existe en Suède. Au Danemark, les chômeurs non assurés relèvent de l'aide sociale.

---

<sup>1</sup> L'image étant que les gens n'arrêtent pas de monter et de descendre du manège, c'est-à-dire de passer du chômage à l'emploi (N.D.L.R.).

## ***Générosité : des niveaux de prestations et des périodes d'indemnisation réduits***

Les prestations sociales sont devenues moins généreuses dans toute la Scandinavie, sauf en Norvège. La Suède est le pays qui a le plus réduit le montant des prestations. Le tableau 1 montre comment le taux net de remplacement de l'assurance chômage pour une personne seule ayant des revenus d'ouvrier moyen est passé de 88,1 % à 69,5 % en 1999, alors que la Suède a réduit le taux de remplacement des revenus graduellement de 90 à 75 %, et maintenant à 80 %. En Finlande, les réductions ont été moins visibles à cause d'une indexation insuffisante et d'une réduction de la base des revenus pour le calcul des prestations. Ainsi, le taux net de remplacement est passé de 64 % en 1994 à 58,6 % en 1999. Bien qu'il n'y ait eu aucun changement dans les indemnités chômage en soi, au Danemark, les modifications en matière fiscale ont fait diminuer de manière graduelle la générosité des prestations sociales.

**Tableau 1 : Taux nets de remplacement durant les périodes de chômage pour une personne seule avec un niveau de revenus d'ouvrier moyen, 1991-1999**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Danemark	69,8	68,8	68,8	65,8	64,9	63,8	63,0	62,6	61,4
Finlande	-	-	-	64,0	63,7	62,6	60,7	60,2	58,6
Suède	88,1	87,0	80,1	79,9	77,3	72,2	70,8	70,2	69,5

*Note* : le taux net de remplacement exprime le ratio des indemnités chômage par rapport aux revenus antérieurs d'un ouvrier moyen vivant seul, après impôts. Durant toute la période, en Norvège, le taux demeure stable autour de 64 %.

Source : Hansen (2002).

Comme on peut le voir dans le tableau 1, la Suède offre aujourd'hui les indemnités chômage les plus généreuses pour un revenu d'ouvrier moyen. Toutefois, en raison des modalités de calcul des prestations, c'est le Danemark le plus généreux pour les catégories à faibles revenus, et c'est la Finlande la plus généreuse pour les groupes à hauts revenus. En 2001, en Suède, il est devenu possible de recevoir des indemnités plus importantes pendant les cent premiers jours de chômage.

La durée des périodes de prestations est un autre aspect de cette générosité. Jusqu'à la réforme du marché du travail de 1994, au Danemark, la période maximale de prestations était de deux ans et demi mais, vu que la participation à des programmes d'activation permettait aux individus de bénéficier d'une nouvelle période de prestations, celle-ci était *de facto* sans limite (voir plus bas). Avec la réforme de 1994, la durée maximale pendant laquelle on pouvait percevoir des indemnités a été fixée à sept ans, « période d'activation » comprise, avant d'être graduellement réduite à quatre ans aujourd'hui. En 1994, la période d'indemnisation a été également divisée en deux parties. Durant une première période de quatre

années, appelée « période de contact », le chômeur devait chercher du travail et pouvait, s'il le souhaitait, prendre part à des programmes d'activation. Toutefois, pendant la seconde période – « l'activation » –, le chômeur avait le droit et l'obligation de prendre part aux programmes d'activation pendant la majorité du temps. Durant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, la « période d'activation » a été avancée afin d'y faire entrer les gens encore plus tôt. Il a été proposé à certains groupes, plus précisément les jeunes et les personnes risquant d'être victimes du chômage de longue durée, d'entrer dans la « période d'activation » beaucoup plus tôt que prévu par la réglementation. En 2002, la distinction entre les deux périodes a été supprimée et, aujourd'hui, tous les chômeurs peuvent être obligés de participer à des programmes d'activation à tout moment de leur période de chômage.

En Suède, pendant les années quatre-vingt-dix, la période d'indemnisation maximum était de 300 jours, mais, pour les chômeurs âgés de 55 ans et plus, elle était de 450 jours. Comme au Danemark, il était possible de satisfaire aux conditions d'éligibilité par la participation à un programme d'activation. Les chômeurs suédois avaient même le droit formel de participer à un programme d'une durée assez longue pour les rendre éligibles à une autre période de versement des prestations. Le traitement favorable des seniors et le fait qu'en pratique la période d'activation soit comptée comme une période de travail, ont évolué tous les deux en 2001. La période d'indemnisation est passée à 300 jours pour tous, quel que soit l'âge, et la participation à un programme d'activation n'a plus permis de bénéficier d'une nouvelle période d'indemnisation. Dans certains cas, la période d'indemnisation de 300 jours pouvait être reconduite sans que les conditions d'éligibilité soient remplies.

En Finlande, la période d'indemnisation maximale est demeurée de 500 jours. Des règles spéciales s'appliquent pour les chômeurs seniors indemnisés : ils peuvent recevoir des indemnités jusqu'à l'âge de 60 ans. Jusqu'en 1997, cela a concerné les personnes de 55 ans et plus et, par la suite, celles de 57 ans et plus. Mais durant la même période, les chômeurs indemnisés de plus de 60 ans pouvaient recevoir une pension dite de chômage. La Finlande a, elle aussi, pris en compte jusqu'en 1992 comme nous l'avons dit plus haut, la participation à un programme d'activation pour ouvrir droit à une nouvelle période de prestations.

### ***Les obligations des demandeurs : une mobilité plus grande et des sanctions plus sévères***

Les obligations des chômeurs pour obtenir des prestations sont importantes. Dans tous les pays, les chômeurs doivent remplir les critères dits du BIT, c'est-à-dire qu'ils doivent vouloir travailler, en être capables et chercher du travail. Mais il existe des différences entre les pays, étant donné

que ces obligations sont traduites dans les lois et la pratique administrative. Le désir de travailler est souvent stipulé en termes d'obligation de mobilité professionnelle, géographique et salariale qui peut varier d'un pays, d'une région ou d'une branche de l'industrie à l'autre, et dans le temps. Les autorités testent souvent la volonté de travailler en précisant que les demandeurs de prestations doivent accepter des offres d'emploi ou des programmes d'activation. La capacité à travailler peut être contrôlée par des médecins. On demande parfois aux demandeurs de prouver qu'ils cherchent une activité professionnelle, par exemple en montrant qu'ils ont postulé à des offres d'emploi, lors d'entretiens avec des travailleurs sociaux. Si les demandeurs ne remplissent pas leurs obligations, ils peuvent être sanctionnés. Par exemple, leurs indemnités peuvent leur être supprimées temporairement ou définitivement. *Vice versa*, si les demandeurs remplissent leurs obligations, ils peuvent être récompensés, notamment par l'augmentation du montant ou de la durée de versement de leurs prestations. En bref, les droits sociaux sont intrinsèquement liés à des obligations définies par des textes légaux et appliqués par des sanctions positives ou, plus souvent, négatives.

Malgré des différences entre les pays scandinaves concernant ces obligations et ces sanctions, les trois pays les ont renforcées depuis 1990. En effet, au Danemark, les obligations des demandeurs, qui étaient plutôt faibles en 1990, sont devenues très importantes aujourd'hui. Jusqu'en 1994, les demandeurs qui refusaient un travail ou un programme d'activation étaient sujets, respectivement, à une période de sanction d'une à trois semaines pour le premier et le second refus, et à une éventuelle exclusion s'ils continuaient, par la suite, de refuser des offres. Avec la réforme du marché du travail en 1994 et les modifications qui en ont résulté, les offres de participation à un programme d'activation ont de plus en plus servi à tester le désir de travailler des demandeurs. Simultanément, refuser une telle offre pendant la période d'activation (voir plus haut) signifiait l'arrêt des prestations. Initialement, la période d'activation débutait après quatre années de chômage, mais elle a peu à peu été raccourcie pour commencer après une année de chômage en 2000 et, aujourd'hui, en principe, dès le début de la période de chômage, la distinction entre la période de contact et la période d'activation a en effet disparu. À partir de 1994, les demandeurs ont également vu leurs prestations supprimées s'ils refusaient pour la deuxième fois une offre d'emploi ou d'activation, quelle qu'ait été la durée de leur période de chômage. Enfin, depuis 1994, des augmentations graduelles de l'obligation de mobilité, surtout professionnelle et géographique, ont été mises en place.

En Finlande, les obligations étaient peu importantes durant les années quatre-vingt-dix, car les demandeurs qui refusaient des offres d'emploi et de programme d'activation devaient subir une période de sanction de six semaines, quel que soit le nombre de leurs refus. En raison des progrès de l'économie dans la deuxième moitié de la décennie, les obligations sont devenues plus strictes en 1998. Une période de sanction de deux mois a été imposée



aux demandeurs qui refusaient des offres d'emploi, les pouvoirs publics ayant la possibilité de leur retirer leurs prestations à titre définitif. Le fait de refuser des offres d'activation était puni par une période de sanction variant de zéro à deux mois. À partir du deuxième refus, une période de sanction de deux mois s'appliquait avec la possibilité d'une exclusion permanente, jusqu'à ce que la personne suive une formation de huit semaines. Mais, si des sanctions temporaires ont été fréquemment utilisées, le retrait permanent des prestations a été très rare. Toutefois, depuis 2001, les chômeurs perdent leurs indemnités pendant deux mois, d'une part, s'ils ont travaillé, y compris par le biais de l'activation, moins de six semaines au cours des six derniers mois, sauf s'ils ont une raison valable, ou d'autre part, s'ils refusent un emploi ou une formation qui leur correspond. De même si une personne refuse du travail ou un programme d'activation de manière répétée sans raison valable, elle perd ses droits jusqu'à ce qu'elle obtienne un autre emploi ou une autre formation d'une durée de trois mois. Les obligations de mobilité se sont constamment renforcées ; elles ont été en partie soutenues par une grande variété d'allocations spécifiques à la mobilité pour couvrir les coûts de déplacement entre le domicile et le travail, les coûts d'installation et une éventuelle formation. En bref, en Finlande, aujourd'hui, les obligations et les sanctions sont bien plus dures qu'il y a dix ans.

Jusqu'en 2001, la Suède a continué de compter la participation dans l'activation comme un travail ordinaire permettant de bénéficier de nouvelles périodes de prestations chômage. Les autorités suédoises ont donc en partie conçu leurs dispositifs en matière d'emploi au cours des années quatre-vingt-dix de manière à éviter qu'un grand nombre de demandeurs de l'assurance chômage ne soit exclu du système. L'existence, entre 1990 et 1996, d'obligations plutôt légères de devoir accepter des offres d'emploi et d'activation, doit être jugée sur cette base. Les bénéficiaires perdaient leurs prestations pendant une à quatre semaines (cinq à vingt jours compensatoires) selon la durée de l'emploi ou du programme offert, avec une possibilité d'exclusion pour refus répétés jusqu'à ce que la personne accepte un emploi d'au moins quatre semaines. Les règles ont été renforcées, en 1996, lorsque les périodes de sanction ont été triplées, dans le meilleur des cas. Depuis, les périodes de sanction sont de quatre semaines pour les offres d'une durée d'une semaine maximum, de huit semaines pour les offres entre une et deux semaines, et de douze semaines pour les autres offres, toujours avec la possibilité d'exclusion jusqu'à ce que la personne obtienne un travail de quatre semaines au moins. Les obligations de mobilité professionnelle et géographique, déjà fortes, ont encore été renforcées en 2001, si bien que les chômeurs peuvent désormais faire des recherches d'emploi ciblées uniquement pendant les cent premiers jours de leur période de chômage. Ensuite, l'Agence nationale pour l'emploi peut offrir n'importe quel travail susceptible de correspondre à chaque chômeur. Ainsi, en Suède, les obligations sont maintenant plutôt strictes pour ceux qui demandent des indemnités de chômage.



La Norvège n'a pas modifié la durée des périodes de sanction pendant les années quatre-vingt-dix. Le fait de refuser une première fois une offre d'emploi ou d'activation génère une période de sanction de huit semaines ; un deuxième refus, une période de douze semaines, et les refus suivants, une période de vingt-six semaines. La Norvège a ainsi instauré des obligations plutôt strictes.

En Scandinavie, le raisonnement sous-jacent à la mise en place d'obligations de plus en plus strictes est que l'activation aide les chômeurs à s'intégrer dans le marché du travail – c'est ce qu'on appelle les « effets de qualification » –, et prive les gens qui ne veulent pas travailler de prestations sociales – ce sont les effets dits « de motivation ». Si les « effets de qualification » diffèrent énormément selon les règlements et selon les catégories de personnes, il n'y a aucun doute que les « effets de motivation » sont d'une importance vitale – (pour plus de détails, voir la section ci-dessous qui traite de la réforme des politiques actives de l'emploi).

Si on les met côte à côte, les diverses réformes scandinaves des programmes d'assurance chômage ont montré que la « citoyenneté sociale » des chômeurs a été transformée. Comparativement à la situation d'il y a treize ans, il est aujourd'hui plus difficile d'avoir droit aux prestations, surtout aux nouvelles périodes d'indemnisation qui sont *de facto* plus courtes, les niveaux d'indemnisation ont été quelque peu réduits, même si c'est moins vrai pour les groupes à faibles revenus, et les obligations des demandeurs ont été énormément renforcées. C'est particulièrement le cas des jeunes et des personnes risquant d'être marginalisés sur le marché du travail. Au Danemark et en Finlande, c'est moins le cas pour les travailleurs les plus âgés, étant donné que, moins visés par l'activation que d'autres, ils ont eu de meilleures opportunités pour prolonger leur période d'indemnisation et bénéficier d'autres programmes sociaux.

Déterminer en quoi un lien plus fort entre le niveau des prestations et les offres d'activation équivaut à une transformation des droits de compensation économique en droits de participation économique pour les chômeurs dépend, dans une large mesure, du type, de la portée et de la qualité de ces offres. C'est précisément ces questions que nous allons étudier dans la prochaine section qui sera consacrée aux politiques actives de l'emploi, ce qui constitue l'autre pan des stratégies scandinaves d'activation examiné dans cet article.

## ■ La réforme des politiques actives d'emploi

Si les modifications des politiques en matière d'assurance chômage sont une part importante des nouvelles stratégies scandinaves d'activation, les changements dans les politiques de l'emploi sont un autre élément clé. Le plus important, c'est que, assurance chômage et politique active de

l'emploi sont intrinsèquement liées par les droits des chômeurs et les obligations qui leur sont faites de répondre aux offres d'activation, comme nous l'avons vu plus haut. Il va sans dire que les effets sur l'emploi et les autres dimensions sociales de cette combinaison varient avec la conjoncture économique, le groupe cible de l'activation et le contenu effectif des différents programmes.

En gros, les politiques actives de l'emploi consistent en programmes d'aide à la recherche d'emploi (*programmes of job search assistance*) et de formation (*job training and education*), et en création d'emplois (temporaires). Nous détaillerons plus loin le développement de chaque type de programme, mais avant cela, on peut noter quelques points communs entre les États. Les politiques actives de l'emploi sont financées par la fiscalité (bien qu'au Danemark, ce soit formellement à travers une cotisation salariale). Les chômeurs indemnisés perçoivent des prestations lorsqu'ils cherchent un emploi et reçoivent une indemnité égale lorsqu'ils participent à des formations. Dans certains cas, il est possible d'augmenter les prestations de ceux qui suivent une formation, essentiellement pour couvrir les coûts qui y sont associés, comme le transport. Les personnes occupant les emplois temporaires reçoivent parfois une rémunération égale à leur indemnité chômage, mais la rémunération est plus souvent supérieure ; elle peut, par exemple, correspondre au niveau du salaire minimum selon la convention collective de la branche en question.

### ***L'aide à la recherche d'emploi : l'instauration de plans d'action individuels***

L'aide à la recherche d'emploi est pilotée par des agences de l'emploi qui ont pour mission de faire se rencontrer chômeurs et emplois vacants et à intensifier et améliorer la recherche d'emploi. Chacun des pays scandinaves demande aux personnes de s'inscrire comme chômeurs pour avoir droit à l'assurance chômage. Traditionnellement, les agences publiques de l'emploi sont responsables de l'aide à la recherche d'emploi, mais pendant les années quatre-vingt-dix, des agences privées ont eu la possibilité de fournir ce service, au Danemark et en Finlande.

Cependant, le changement le plus significatif dans le domaine des politiques actives de l'emploi, a été l'instauration de plans d'action individuels (*individual action plans*). Pour les demandeurs, ces plans servent à clarifier leurs droits et leurs devoirs au regard de l'activation, et ils fixent les obligations des autorités, faire des offres aux chômeurs. Les plans d'action individuels ont pour but d'améliorer la qualité de l'activation en la personnalisant. Les chômeurs élaborent leurs projets en collaboration avec les travailleurs sociaux. Les plans contiennent des informations sur les compétences et les objectifs professionnels des chômeurs, ainsi qu'un accord sur les étapes à suivre quant à la recherche d'emploi et la participation aux

programmes d'activation, y compris par le biais d'aides aux revenus salariaux qui peuvent aider la personne à (ré)intégrer le marché du travail.

Le Danemark a été le premier à instaurer des plans d'action individuels en 1994, comme nous l'avons dit plus haut. Un programme similaire, le Plan de recherche d'emploi (*The Job Seeking Plan*), a été instauré en Finlande en 1998. Il vise à encourager et à soutenir les initiatives des demandeurs d'emploi et les actions pour l'emploi. Ce plan, instauré dans les cinq premiers mois de chômage, définit les besoins individuels en matière d'emploi et d'activation afin de promouvoir les chances pour la personne de trouver un emploi. En 2001, deux nouveaux éléments sont apparus, en lien avec ce plan. Le test d'évaluation des savoirs et des compétences (*skills mapping*) est désormais utilisé pour mettre en évidence les compétences réelles du chômeur. De même, des entretiens sont fixés après cinq, onze, dix-sept et vingt-trois mois de chômage, dans le but de réviser le Plan de recherche d'emploi. Finalement, en 2002, ce dernier est devenu obligatoire et le bureau de l'emploi est régulièrement informé de son évolution après les cinq premiers mois. Sinon, le droit à l'assurance chômage est supprimé.

La Suède a également instauré des plans d'action individuels en 2001, avec des Garanties d'activation complémentaires (*Complementary Activation Guarantee*). Dans une certaine mesure, ces dernières s'apparentent aux anciennes pratiques danoises qui s'appliquaient pendant la période d'activation en matière d'indemnisation chômage, avec une attention particulière pour les personnes risquant d'être exclues du marché du travail. Ainsi, la Garantie d'activité (*Activity Guarantee*) est destinée aux chômeurs de longue durée et aux personnes susceptibles de le devenir. Un plan de recherche individuelle d'emploi leur est destiné qui comprend des propositions telles que l'entrée dans des clubs d'emploi, des formations, de la réadaptation, de la pratique et différents types de projets et d'emplois, avec ou sans subventions. Les autorités doivent leur proposer une activité à plein temps dans les vingt-sept mois, et la garantie demeure valable jusqu'à ce qu'ils retrouvent un emploi stable d'au moins six mois, qu'ils suivent une formation ou qu'ils décident de quitter le dispositif. Aujourd'hui, un chômeur ne peut pas recevoir de prestations s'il n'a pas bénéficié d'un plan d'action individuel dans les trois et cinq mois, respectivement en Suède et en Finlande. De cette manière, tous les pays scandinaves utilisent maintenant des plans d'action individuels et l'importance de ces derniers s'est surtout accrue en Finlande et en Suède.

L'utilisation de plans d'action individuels s'est également répandue, au-delà des chômeurs indemnisés, aux demandeurs de l'aide sociale et, de plus en plus, aux personnes en arrêt maladie, aux titulaires de pension d'invalidité et aux immigrés. À cet égard, le Danemark a été le fer de lance de cette évolution. Depuis 1997, les municipalités sont obligées d'élaborer des plans dits « de suivi » (*follow-up plans*) avec les personnes qui sont

en arrêt maladie, qui stipulent les mesures à prendre, si besoin est, pour les aider à retrouver du travail. L'année suivante, des plans d'action individuels furent instaurés pour les demandeurs d'aide sociale, avec la réforme de l'aide sociale. Plus récemment, la réforme des pensions d'invalidité a mis en place un type nouveau et plus complet de plans d'action individuels détaillant les ressources du demandeur et identifiant les étapes à suivre, comme les mesures de réadaptation, pour aider la personne à retrouver un emploi, y compris un emploi protégé ou aidé. Des mesures semblables ont été prises en Finlande et en Suède pour les demandeurs de l'aide sociale, particulièrement pour les personnes en arrêt maladie. Enfin, des plans d'action individuels ont été créés pour les immigrés à la fin des années quatre-vingt-dix, leur non-respect pouvant avoir pour résultat des réductions de prestations comme en Finlande, ou même leur suppression temporaire comme au Danemark.

L'ajustement des plans d'action aux individus permet, en principe, d'aider à réduire les effets. De tels effets se produisent lorsque les aides concernent des personnes qui (re)trouveraient dans tous les cas un travail par elles-mêmes. Par exemple, un quart de la main-d'œuvre danoise s'est retrouvé au chômage pendant un an, mais la majorité a retrouvé du travail relativement vite, rendant ainsi superflue l'intervention des pouvoirs publics. Les plans d'action individuels sont donc généralement plus attentifs aux jeunes et aux groupes risquant de tomber dans le chômage de longue durée ou d'être en arrêt maladie plutôt qu'aux travailleurs traditionnels. Les plans d'action individuels peuvent ainsi mieux cibler les politiques actives de l'emploi ; celles-ci deviennent également préventives parce qu'elles essaient d'empêcher que le chômage et la maladie ne conduisent à l'exclusion du marché du travail. Malgré leur aspect contractuel, néanmoins, les plans d'action individuels peuvent être considérés comme coercitifs, dans la mesure où les pouvoirs publics et les demandeurs ne sont pas sur un pied d'égalité ; en général, les demandeurs paient plus lourdement le non-respect des plans d'action et ils ont peu la possibilité de faire appel des décisions.

Au final, les plans d'action individuels et leurs dispositifs différenciés en terme d'effets dans le temps et de type d'offres d'activation, combinés à des obligations de mobilité et à des sanctions plus sévères, visent à stimuler les compétences et intensifier la recherche d'emploi, et donc à réduire les incitations à ne pas travailler. Des prestations relativement généreuses pour les groupes à faibles revenus ont pour résultat de désinciter potentiellement les gens à travailler, et ce quel que soit le pays. L'alternative à la stratégie scandinave serait, à cet égard, d'augmenter la dispersion des salaires pour stimuler la demande d'emplois peu qualifiés et réduire les niveaux de prestations, afin d'éviter d'avoir des salaires « de réservation », trop élevés. Cette solution n'a pas été choisie, parce qu'elle est contraire au fondement égalitaire du modèle social scandinave.

Malheureusement, aucune étude scandinave ne s'est penchée sur les effets directs sur l'emploi du choix des plans d'action individuels. Quelques études nationales montrent que toutes les autorités n'ont pas encore suivi les directives officielles d'élaborer des plans d'action individuels, mais ces études laissent aussi penser que les demandeurs bénéficiant de ces plans en sont en général satisfaits. Le plus important, peut-être, est que les études récentes montrent que les programmes d'activation ont un effet motivant, parce que de nombreux chômeurs intensifient leur recherche d'emploi et trouvent des emplois lorsqu'ils sont « confrontés » à une offre d'activation. Deux fois plus de chômeurs indemnisés danois quittent le système d'indemnisation lorsque les offres d'activation sont obligatoires que lorsqu'elles ne le sont pas, ce qui revient à un système d'assurance chômage limité dans le temps (voir Geerdsen, 2002). Les résultats pour les chômeurs bénéficiaires de l'aide sociale sont moins positifs, en partie parce qu'ils sont moins aptes à travailler et qu'ils constituent un groupe plus hétérogène que celui des chômeurs indemnisés (Graversen, 2003). La Suède ayant pratiqué, jusqu'à récemment, un système de recyclage des prestations – voir plus haut –, il n'est pas surprenant que les études suédoises n'aient pas noté dans ce pays d'effets similaires (voir Calmfors *et al.*, 2001).

### ***Formation professionnelle et éducation : moins de stages de formation dans le secteur privé, formation pour le maintien et l'amélioration des compétences***

La formation professionnelle par des employeurs des secteurs public et privé constitue une part importante des politiques actives de l'emploi. Elle fournit aux chômeurs une formation sur le tas, ainsi qu'un meilleur contact avec le marché du travail et les employeurs potentiels, favorisant ainsi leurs perspectives d'emploi. La formation professionnelle donne en général de meilleurs résultats que les autres programmes d'activation et la formation par le secteur privé que la formation par le secteur public (voir par exemple Bach, 2002 ; Calmfors *et al.*, 2001 ; Graversen et Weise, 2001 ; Langager, 1997 ; Martin, 2000). Il en va des chômeurs indemnisés comme des chômeurs à l'aide sociale. L'explication principale de la supériorité de la formation professionnelle est sa proximité avec le marché du travail. Quant à la meilleure performance de la formation par le secteur privé, elle s'explique en partie par le fait que les chômeurs les plus motivés suivent une formation dans le secteur privé, alors que les autres tendent à recevoir une formation dans le secteur public. Mais cela tient également au fait que les personnes qui suivent une formation dans le secteur privé tendent à rester plus souvent que les autres auprès de leur employeur (e.g. Langager, 1997). Pour toutes ces raisons, des efforts ont été faits pour développer la formation en secteur privé. Néanmoins, ceci est devenu de plus en plus difficile dans toute la Scandinavie, et ce pour deux raisons principales. La première est que les services de l'emploi ont plus de mal à trouver des

chômeurs assez motivés pour suivre une formation privée, étant donné que, le taux de chômage ayant baissé, les personnes qui sont encore au chômage sont de plus en plus fragiles. L'autre raison est qu'il s'est avéré difficile d'impliquer à plus grande échelle, des employeurs dans la formation professionnelle.

Différentes sortes de formation constituent une grande partie des programmes d'activation scandinaves. En Finlande et, plus encore, en Suède, de tels programmes ont été utilisés à grande échelle pour endiguer une partie de l'augmentation dramatique du chômage du début des années quatre-vingt-dix. Par exemple, la part de la main-d'œuvre suédoise dans de tels programmes est passée de 0,1 % en 1990 à 1,9 % deux ans plus tard (Forslund et Holmlund, 2003). Pendant la crise économique, les propositions de formation visaient à réduire l'érosion du capital humain et à mettre les chômeurs en réserve jusqu'à la fin de la crise et jusqu'à ce que les demandes de main-d'œuvre augmentent. En retour, cela a réduit la pression sur les salaires et donc encouragé l'emploi en général. Bien que le taux d'activité en Finlande et en Suède soit retourné à des niveaux antérieurs à la crise des années quatre-vingt-dix (voir figure 1), les quelques rares études montrent clairement les effets positifs des politiques actives de l'emploi sur les taux d'activité (voir Calmfors *et al.*, 2001). Il n'existe pas de telles études au Danemark sur les taux d'activité, mais certains, à l'instar du ministère des Affaires sociales, estiment que, dans les années quatre-vingt-dix, les politiques d'emploi ont aidé à réduire le chômage structurel et contribué à rendre le marché du travail plus flexible (Arbejdsministeriet, 2000).

Si le maintien des compétences et d'offre de main-d'œuvre efficace peuvent être des fonctions importantes des programmes de formation en temps de crise économique, l'objectif principal des programmes de formation est, cependant, l'amélioration des compétences. La tentative de maximiser le potentiel des individus, en particulier en améliorant le capital humain, est au cœur de la stratégie scandinave d'activation. On pense qu'il vaut mieux mettre à niveau les compétences des individus pour qu'ils soient plus productifs et atteignent au moins le niveau des salaires minimums des conventions collectives, plutôt que de baisser les salaires minimums afin de stimuler la demande de travailleurs moins qualifiés. La création d'une catégorie de travailleurs à bas salaires va à l'encontre des valeurs scandinaves d'égalité. Ainsi, il s'agit de tenter de réduire le chômage structurel et les problèmes de goulots d'étranglement en proposant des programmes de formation. Globalement, les études montrent les effets positifs de ces programmes sur le chômage, bien que ces effets varient en fonction du type de programme et du groupe cible. Des études danoises ont montré, pour les années quatre-vingt-dix, des effets immédiats alors que des études suédoises tendent à montrer des effets négligeables, voire négatifs à court terme et des effets plus concluants à moyen terme. Toutefois, la diversité des programmes nationaux et des politiques macroéconomiques n'ont malheureusement pas permis de comparaison directe des résultats des évaluations.



## ***La création d'emplois : davantage de subventions salariales, et l'abandon de la « rotation de poste »***

On peut créer des emplois temporaires de différentes manières. La façon la plus commune est d'accorder des subventions aux employeurs qui embauchent des chômeurs. Cela concerne essentiellement le recrutement d'un chômeur de longue durée ou susceptible de le devenir à cause d'un manque de qualification, d'un handicap, de son âge ou de son origine ethnique. En fait, il existe des types de subventions salariales trop différents dans les pays scandinaves pour leur rendre justice en quelques paragraphes. C'est pourquoi nous allons seulement évoquer les programmes de subvention salariale les plus importants, et faire quelques remarques sur un autre type de programme, appelé « rotation de poste » (*job rotation*), qui vise également à créer des emplois par un système de congés.

Le Danemark et la Finlande ont expérimenté tous les deux, les systèmes de congés pour créer plus d'emplois. L'idée est qu'une personne qui travaille bénéficie d'un congé temporaire si un chômeur lui succède à ce poste. Le congé d'alternance finlandais (*Job Alternation Leave*) a été instauré sur une base expérimentale en 1996 et a pris fin en 2003. Après un accord préalable avec l'employeur, il permettait à un employé de prendre un congé de 90 à 359 jours, et à l'employeur d'embaucher un chômeur pour le remplacer. L'employé qui laissait vacant son poste devait travailler au moins 75 % d'un temps complet ; il devait également avoir travaillé pour le même employeur pendant un an au moins, et avoir la garantie qu'il retrouverait son poste ou un poste équivalent. Le programme danois de congé sabbatique, instauré en 1994, s'est fondé également sur le principe de l'embauche d'un chômeur à la place d'une personne partant en congé. Néanmoins, les évaluations ont montré des effets insignifiants sur l'emploi (Pedersen, 1996). Avec l'augmentation de la demande de main-d'œuvre, l'indemnisation du congé sabbatique est alors passée de 80 % des prestations chômage en 1994 à 70 % en 1995 et à 60 % en 1997, ce qui a fait que très peu de personnes ont utilisé cette possibilité, qui a d'ailleurs été supprimée en 1999. Comme les expériences finlandaises n'ont pas été plus prometteuses, on peut supposer que les pays scandinaves ont largement abandonné l'idée de la « rotation de poste ».

Les subventions salariales ont une longue tradition et sont utilisées à très grande échelle. Les pays scandinaves utilisent des programmes de subvention salariale dans des buts différents. La plupart des subventions sont utilisées en lien avec des programmes de formation professionnelle – voir plus haut –, afin d'encourager les employeurs à créer des postes. Elles peuvent prendre également la forme d'aides à la création d'entreprise, mais ce n'est pas à grande échelle dans tous les pays. Il existe une grande variété de subventions pour certains groupes d'employés qui font face à des problèmes spécifiques lors de leur entrée sur le marché du travail. Cela concerne en



particulier les handicapés et certaines minorités ethniques, mais pas à grande échelle (pour le Danemark voir Socialforskningsinstituttet, 2002).

Bien que le versement de subventions salariales en lien avec la formation professionnelle représente quantitativement, le cas le plus fréquent dans chacun des trois pays, la tendance, ces dernières années, surtout au Danemark, a été d'étendre l'utilisation des subventions salariales aux emplois créés dans des conditions particulières, et ce sans limite de temps. Ces emplois, dits flexibles (*flex-jobs*), forment une part importante de la stratégie qui consiste à rendre le marché du travail plus accueillant pour les catégories de la population qui, autrement, seraient condamnées aux pensions d'invalidité. Ainsi, la réforme danoise des pensions d'invalidité (*Danish Disability Pension Reform*) de 2003 stipule que le droit à de telles pensions n'est garanti que lorsque la capacité de travail est réduite d'au moins 67 % et que tous les efforts de réadaptation sont épuisés, y compris dans des emplois flexibles. Ces emplois permettent de fournir ainsi aux gens une activité économique dans un emploi protégé, la plupart du temps avec des conditions de salaire différentes de celles de la convention collective.

Cela nous amène aux derniers points que nous allons développer ici, et qui concernent les objectifs des nouvelles stratégies scandinaves d'activation. Tout d'abord, l'activation a été étendue à des groupes toujours plus larges : au départ, les jeunes chômeurs et les chômeurs indemnisés, puis les chômeurs plus âgés et les personnes bénéficiant de l'aide sociale, de prestations maladie ou de pensions d'invalidité. Ensuite, l'objectif principal a évolué du maintien du droit à l'assurance chômage, vers des politiques centrées sur le retour à l'emploi. Enfin, on a considéré comme un emploi, outre le travail au sens ordinaire du terme, l'activité économique dans un sens plus large. Ce qui concerne les catégories de personnes les plus défavorisées sur le marché du travail, pour lesquelles les programmes d'activation et d'emploi, comme les emplois flexibles, sont utilisés afin d'améliorer leur qualité de vie. Les évaluations futures des stratégies scandinaves d'activation devraient donc prendre en compte, non seulement les effets sur l'emploi, mais les conséquences plus larges au niveau social.

## ■ Discussion

On pourrait dire que l'accent qui, récemment, a été mis de plus en plus sur les obligations de travailler ou d'accepter les programmes d'activation n'est pas chose nouvelle. Depuis les lois sur les pauvres, les personnes qui demandaient des aides publiques ont été contraintes de retravailler (voir, par exemple, Lindqvist et Marklund, 1995 pour l'évolution en Suède). On assiste ainsi au retour d'une ancienne pratique, et la reconfiguration des stratégies d'activation est une vieille recette remise au goût du jour. S'il est vrai que les politiques de lutte contre le chômage ont toujours contenu des

obligations et des devoirs, on peut néanmoins affirmer qu'on assiste à quelque chose de nouveau car la perspective de l'activation est plus large, par exemple lorsqu'elle inclut toujours plus de catégories de personnes, et des programmes qui, dans la plupart des cas, restent éloignés des politiques de soutien public à l'emploi des époques anciennes. Et la Suède, qui, historiquement, a le plus fait fonctionner le soutien public à l'emploi, a remplacé ce système par des programmes de formation dans les années quatre-vingt-dix (Forslund et Holmlund, 2003).

On pourrait également dire que les règles formelles des droits et devoirs donnent rarement une image réelle de la citoyenneté sociale. La réalisation concrète est essentielle. En particulier, la non-réclamation des prestations peut potentiellement miner les droits sociaux formels, comme la non-application des sanctions, de la même manière, érode les obligations sociales. Si l'on reconnaît que leur mise en œuvre peut ne pas toujours suivre la loi à la lettre, on peut néanmoins penser que les stipulations légales donnent un signal très important à la fois aux pouvoirs publics et aux demandeurs de prestations sociales, et qu'elles reflètent les positions des hommes politiques sur la question de la citoyenneté sociale. Ainsi, les modifications apportées aux règles formelles expriment bien la nature des réformes de l'État providence.

Cet article qui, initialement, a mis l'accent sur l'assurance chômage et les politiques actives de l'emploi, peut à juste titre être accusé de ne pas donner une vision exhaustive des réformes des stratégies scandinaves d'activation. En effet, une tendance commune en Scandinavie, sauf peut-être en Norvège, est d'étendre l'activation aux politiques sociales ainsi qu'aux demandeurs de l'aide sociale, aux personnes en arrêt maladie, aux titulaires de pension d'invalidité et aux immigrés. Mais, étant donné que les politiques sociales actives sont maintenant liées à de telles prestations, tout comme l'assurance chômage est liée aux politiques actives de l'emploi, notre analyse demeure valable. De fait, d'autres réformes ont visé à réduire l'absentéisme pour maladie et à accroître l'emploi des handicapés et des immigrés, et des efforts ont été faits pour inclure davantage les partenaires sociaux, les entreprises, les professionnels et les groupes d'intérêts dans la programmation et la mise en place de politiques actives sociales et d'emploi. En d'autres termes, présenter une image plus complète des stratégies d'activation constituerait surtout une preuve de la tendance générale que cet article a mis en valeur : un accent supplémentaire est mis sur les droits et devoirs de participer autant que faire se peut à l'activité économique, d'occuper un emploi au sens ordinaire du terme, ou différents types d'emploi subventionné ou protégé.

Seule exception à cette règle : les politiques destinées aux travailleurs âgés. Pour cette catégorie de personnes, c'est surtout le Danemark et la Finlande qui continuent d'appliquer des obligations légères et des facilités pour recevoir les prestations de sécurité sociale. Au Danemark, c'est par le biais des prestations de préretraite et, en Finlande, par celui des « pensions de chômage » (*unemployment pension*). Cela contraste beaucoup avec l'évolution

des politiques à destination des autres catégories de chômeurs, et on peut se demander dans quelle mesure cette pratique, qui consiste à laisser les personnes aptes à travailler, partir si tôt à la retraite grâce à des prestations sociales, est viable dans un futur proche, en raison du vieillissement de la population, de l'augmentation de la durée de vie et de la pénurie de main-d'œuvre.

## ■ Conclusion

Les changements en termes de politiques publiques dans le domaine de l'assurance chômage et des politiques actives de l'emploi ont reconfiguré les stratégies d'activation des pays scandinaves, ce qui, en retour, a transformé leur modèle d'État providence. Cette analyse montre comment ces modifications ont été initiées par le Danemark, et la Finlande a suivi tout de suite après. C'est seulement les deux ou trois dernières années que la Suède a fait de même. Le Danemark et la Finlande ont été plus rapides et plus innovants dans la mise en place des réformes. La seule exception concerne les politiques destinées aux travailleurs âgés, à qui le Danemark et la Finlande ont accordé des prestations plus importantes qu'aux autres catégories de personnes et pendant plus longtemps, avec, en général, moins d'obligations. Tel n'est pas le cas en Suède. C'est d'ailleurs visible dans les statistiques du marché du travail, où le taux d'activité des 55-64 ans est de 66,5 % en Suède, mais seulement de 45,7 % en Finlande et de 58,0 % au Danemark (Eurostat, 2002). En outre, les pays scandinaves semblent suivre la même voie : il y a convergence de leurs stratégies d'activation.

Globalement, les pays scandinaves avaient réussi à modifier de manière plutôt rudimentaire leurs stratégies d'activation à l'aube des années quatre-vingt-dix, lorsque les politiques étaient essentiellement dirigées vers les jeunes en maintenant en l'état les indemnités des chômeurs. Tout d'abord, les efforts pour lutter contre le chômage se sont reflétés dans les augmentations massives des programmes d'activation avec pour résultat, avant tout, un taux de chômage moindre et dans une répartition plus équitable du chômage. Si l'on ajoute à cela une évolution économique plus favorable, l'accent a été mis sur la prévention des difficultés de recrutement, des disparités et, plus récemment, de la pénurie globale d'emplois par l'amélioration des qualifications et le soutien à la recherche d'emploi plus active par les chômeurs. Dans une certaine mesure, l'accent mis sur le développement du capital humain a éloigné l'activation scandinave du *workfare*, orientation prise notamment dans les pays anglo-saxons.

En termes de citoyenneté sociale, c'est un changement radical : après avoir mis l'accent sur le droit au soutien économique par le biais de la sécurité sociale, on a insisté sur l'autonomie par l'emploi. C'est un tournant dans la conception des droits sociaux qui ne sont plus des droits à la seule compensation économique, mais aussi à la participation économique. Parallèlement, l'obligation à se prendre en charge soi-même s'est énormément développée.

La réforme de l'activation témoigne aussi d'une révision du modèle scandinave d'État providence, avec un degré de remarkchandisation plus élevé qu'il y a treize ans. À l'époque, la démarchandisation était la première priorité, comme le montraient l'accès facile aux prestations, une durée d'indemnisation virtuellement infinie, et peu d'obligations pour les demandeurs. Un accès plus strict aux prestations, des durées limitées d'indemnisation, ainsi que de meilleurs droits à l'activation et des obligations plus sévères d'accepter les offres d'emploi et des programmes d'activation y ont mis un terme pour la majorité des gens. Dans quelle mesure les stratégies de remarkchandisation ont-elles réussi dans la pratique ? Cela a beaucoup dépendu des performances du marché de l'emploi du pays. La plupart des évaluations montrent les effets positifs des programmes en faveur de l'emploi, les programmes de formation professionnelle dans le secteur privé ayant les conséquences les plus positives. Néanmoins, elles montrent aussi que les politiques de l'emploi marchent mieux là où on en a le moins besoin. Et pour les catégories de personnes les plus défavorisées les emplois ordinaires ne sont peut-être pas des cibles réalistes. Pour ces groupes, les politiques publiques s'appuient sur une conception plus large de l'activité économique, et se répercutent aussi sur le système social en général. Dans cette perspective, tous les pays expérimentent de nouvelles façons d'intégrer les groupes vulnérables, mais les études évaluatives demeurent rares.

Il est important, cependant, de noter que la démarchandisation est encore comparativement élevée pour les groupes qui risquent le plus de se retrouver au chômage, c'est-à-dire les personnes peu qualifiées et touchant de bas revenus. Bien qu'elles aient connu une baisse relative de leurs prestations, elles demeurent haut placées dans les standards européens, et il en va de même pour ceux qui sont à l'aide sociale et les titulaires de pensions d'invalidité. En d'autres termes, les pays scandinaves ont jusque-là réussi à maintenir un bon niveau de protection sociale pour les catégories de personnes plus faibles, notamment en modérant les tendances sous-jacentes à de plus grandes inégalités, sans toutefois porter atteinte à la croissance économique.

C'est l'une des leçons que les chercheurs qui s'intéressent à la réforme contemporaine de l'État providence peuvent prendre en compte : les réformes ne sont pas seulement une question quantitative ; la nature des États providence peut changer afin de correspondre davantage aux objectifs que l'idéologie qui est intrinsèque au régime social, peut imposer. Dans le cas des pays scandinaves, il faut noter une importance particulière donnée à la protection des personnes vulnérables, la maximisation des capacités humaines, et la réduction des inégalités fondées surtout sur le genre et les compétences, mais aussi sur l'âge et l'origine ethnique.

La modification des stratégies scandinaves d'activation a eu moins de succès dans le domaine de la réduction des inégalités fondées sur l'âge et l'origine ethnique. En effet, le défi politique actuel le plus important pour les pays scandinaves est d'une part l'amélioration de l'emploi des seniors et de

certains groupes de minorités ethniques dans l'optique de la pénurie de main-d'œuvre due au vieillissement de la population et d'autre part les demandes de prestations sociales toujours plus importantes, meilleures et plus personnalisées. Pour ces deux catégories de population, l'un des défis majeurs est d'accroître la capacité d'intégration sur le marché du travail, notamment en changeant les comportements des employeurs et des collègues potentiels. Et pour les seniors qui sont de plus en plus nombreux et de plus en plus aisés, un exercice politique difficile consiste à supprimer des privilèges bien établis. Ici, le Danemark et la Finlande peuvent tirer les enseignements de l'expérience suédoise. Sinon, la Suède reprendra peut-être le rôle de leader en tant que défenseur principal du modèle d'État providence scandinave dans les dix prochaines années.

## Bibliographie

- ARBEJDSMINISTERIET, (2000), *Effects of Danish Employability Programmes*, Copenhagen, ministère du Travail.
- BACH H.B., (2002), *Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud*, Copenhagen, Institut national danois de la recherche sur le social.
- BJÖRKLUND A., (2000), « Going Different Ways : Labour Market Policy in Denmark and Sweden », in G. Esping-Andersen et M. Regini (dir.), *Why Deregulate Labour Markets ?*, Oxford, Presse universitaires d'Oxford, p. 148-80.
- CALMFORS L., FORSLUND A. et HEMSTRÖM M., (2001), « Does active labour market policy work ? Lessons from the Swedish Experiences », *Swedish Economic Policy Review*, 85, p. 61-124.
- CARROLL E., (1999), *Emergence and Structuring of Social Insurance Institutions*, Stockholm, Institut suédois pour la recherche sur le social.
- CLASEN J., KVIST J. et OORSCHOT W., (2001), « On condition of work », in Kautto M., Fritzell J., Hvinden B., Kvist J. et Uusitalo H. (dir.), *Nordic Welfare States in the European Context*, Londres, Routledge.
- COX R. H., (1998), « From Safety Net to Trampoline : Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark », *Governance*, 11 (4), p. 397-414.
- ESPING-ANDERSEN G., (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Presses universitaires de Princeton [(1999) traduction française : *Les trois mondes de l'État providence. Essai sur le capitalisme moderne. Préface et traduction de François-Xavier Merrien, Paris, PUF*].
- ESPING-ANDERSEN G., (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Presses universitaires d'Oxford.
- ESPING-ANDERSEN G. (dir.), (2001), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Presses universitaires d'Oxford.
- EUROSTAT, (2002), *Employment in Europe 2002*, Luxembourg, Eurostat.
- FORSLUND A. et HOLMLUND B., (2003), *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*, Uppsala, IFAU.
- FURÅKER B., JOHANSSON L. et LIND J., (1990), « Unemployment and Labour Market Policies in the Scandinavian Countries », *Acta Sociologica*, 33 (2) : 141-64.
- GALLIE D. et PAUGAM S. (dir.), (2000), *Employment Precarity, Unemployment, and Social Exclusion*, Oxford, Presses universitaires d'Oxford.
- GEERDSEN L.P., (2002), « Does Labour Market Training Motivate Job Search ? A study of incentive effects of compulsory ALMP in the Danish UI system », *Working Paper*, Institut national danois de la recherche sur le social.
- GRAVERSEN B. et WEISE H., (2001), *Effekter af aktiveringsindsatsen overfor kontanthjælpsmodtagere*, Copenhagen, Institut national danois de la recherche sur le social.
- GILBERT N., (1992), « From Entitlements to Incentives : The Changing Philosophy of Social Protection », *International Social Security Review*, 45 (3), p. 5-18.
- GOUL ANDERSEN J., PETTERSEN P.A., SVALLFORS S. et UUSITALO H., (1999), « The Legitimacy of the Nordic Welfare States », in Kautto M., Heikkilä M., Hvinden B., Marklund S. et Ploug N. (dir.), *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*, Londres, Routledge, p. 235-61.

- GOUL ANDERSEN J., (2002), « Change without Challenge ? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency », in J. Clasen (dir.), *What Future for Social Security ? Debates and Reforms in National and Cross-national Perspectives*, Bristol, Policy Press, p. 121-38.
- GRAVERSEN B., (2003), « An Evaluation of the Impact of Danish Active Social Programmes on Welfare Dependence », article présenté lors de la 17<sup>e</sup> conférence annuelle de l'ESPE, New York, 13-15 juin.
- HANSEN H., (2002), *Elements of Social Security*, Copenhague, Institut national danois de la recherche sur le social.
- JANOSKI T., (1998), *Citizenship and Civil Society : A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*, Cambridge, Presses universitaires de Cambridge.
- KAUTTO M., HEIKKILÄ M., HVINDEN B., MARKLUND S. et PLOUG N. (dir.), (1999), *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*, Londres, Routledge.
- KAUTTO M., FRITZELL J., HVINDEN B., KVIJST J. et UUSITALO H. (dir.), (2001), *Nordic Welfare States in the European Context*, Londres, Routledge.
- KLAUSEN J., (1995), « Social Rights Advocacy and State Building : T.H. Marshall in the Hands of Social Reformers », *World Politics*, 47, p. 244-67.
- KVIJST J., (1998), « Complexities in assessing unemployment benefits and policies », *International Social Security Review*, 51 (4), p. 33-55.
- KVIJST J., (2002), « Activating Welfare States. How social policies can promote employment », in J. Clasen (dir.), *What Future for Social Security ? Debates and Reforms in National and Cross-national Perspectives*, Bristol, Policy Press, p. 197-210.
- KVIJST J. et PLOUG N., (2003), « Small Steps, Big Change. Continuity and Change in Danish Social Security », in E. Albæk et al. (dir.), *The Danish Welfare State*, Aarhus, Presses universitaires d'Aarhus, à paraître.
- LANGAGER K., (1997), *Indsatsen overfor de forsikrede ledige*, Copenhague, Institut national danois de la recherche sur le social.
- LAYARD R., NICKELL S. et JACKMANN R., (1991), *Unemployment*, Oxford, Presses universitaires d'Oxford.
- LINDQVIST R. et MARKLUND S., (1995), « Forced to work and liberated from work. A historical perspective on work and welfare in Sweden », *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 4 (4) : p. 224-37.
- MADSEN P.K., (1999), « Denmark : Flexibility, security and labour market success », *Employment and Training Papers*, Genève, Organisation internationale du travail.
- MARSHALL T.H., [1950] (1964), *Class, Citizenship, and Social Development*, New York, Doubleday.
- MARTIN J.-P., (2000), « What works among active labour market policies : Evidence from OECD countries' experience », *OECD Economic Studies*, 30, p. 79-113.
- NYMAN K., BERGENDORFF S. et PALMER E., (2002), *Den svenska sjukan – sjukfråvaron i åtta länder*, DS 2002 : 49, Stockholm, ministère des Finances.
- OECD, (1994), *The OECD Job Study*, Paris, OCDE.
- PEDERSEN L., (1996), *Orlov, ledighed og beskæftigelse*, Copenhague, Institut national danois de la recherche sur le social.
- PIERSON P. (dir.), (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Presses universitaires d'Oxford.



PLOUG N. et KVIST J., (1994), *Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i grundtræk*, Copenhagen, Institut national danois de la recherche sur le social.

POLANYI K., (1944), *The Great Transformation*, New York, Rinehart.

SINFIELD A., (1997), « Blaming the Benefit : the cost of the distinction between active and passive programmes », in Holmer J. et Karlsson J.C. (dir.), *Work – Quo Vadis ? Rethinking the Question of Work*, Aldershot, Avebury.

SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET, (2002), *Danske arbejdspladser – Plads til alle ?*, Copenhagen, Institut national danois de la recherche sur le social.

STANDING G., (1990), « The Road to Workfare : Alternative to Welfare or Threat to Occupation ? », *International Labour Review*, 129 (6), p. 677-91.

TORFING J., (1999), « Workfare with welfare : Recent reform of the Danish Welfare State », *Journal of European Social Policy*, vol. 9 (1), p. 5-28.