Suède : le modèle banalisé ?

André Grjebine

▶ **To cite this version:**

André Grjebine. Suède : le modèle banalisé ?. Les Études du CERI, 1999, 50, pp.2-29. hal-01010795

HAL Id: hal-01010795
https://sciencespo.hal.science/hal-01010795

Submitted on 20 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Études du CERI
N° 50 - mars 1999

Suède : le modèle banalisé ?

André Grjebine

Centre d'études et de recherches internationales
Fondation nationale des sciences politiques

Suède : le modèle banalisé ?

André Grjebine
CERI, FNSP

Entre l'enlisement totalitaire et bureaucratique des pays communistes et le libéralisme économiquement efficace, mais excessivement brutal du point de vue social, de l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale a su ouvrir une voie originale, conciliant l'efficacité économique et le bien-être social. Les pays scandinaves, en particulier la Suède, sont apparus à l'avant-garde de cette expérience. C'est en ce sens que l'on a pu parler d'un « modèle suédois ». Les valeurs de bien-être pour tous et de solidarité sociale paraissaient tellement intégrées dans la société suédoise que le gouvernement « bourgeois » de M. Felldin, qui a suivi l'ère social-démocrate (1932-1976), s'est à son tour acharné à les défendre.

Au cours de la dernière décennie, le communisme a fait faillite, du moins en Europe, et même les valeurs de la social-démocratie (priorité à la lutte contre le chômage, Etat-providence) sont presque partout remises en question, sinon dans les discours, du moins dans les faits. Est-ce à dire que le libéralisme nord-américain doive inévitablement s'étendre à l'ensemble de la planète et qu'il n'y a pas d'autres issues ?

C'est en tout cas dans ce contexte que doit s'inscrire l'analyse de la crise profonde que traverse depuis le début des années quatre-vingt-dix la société suédoise. C'est peu de dire, en effet, que le modèle suédois est aujourd'hui en crise. La question est plutôt de savoir, sinon s'il a vraiment existé, du moins s'il a jamais eu la profonde originalité qu'ont voulue ses initiateurs et que se sont plus à lui reconnaître, pendant des décennies, tant d'observateurs. En réalité, plusieurs « modèles », souvent complémentaires et parfois concurrents, sont apparus au fil des ans. Tous ces modèles sont en crise aujourd'hui.

Ils sont constitués de plusieurs éléments communs à d'autres pays nordiques, à l'Allemagne, à l'Angleterre travailliste et à l'Autriche :

- l'Etat-providence, fondé sur la recherche du consensus social et le rôle prépondérant du dialogue entre partenaires sociaux ;
- la puissance des syndicats, qui bénéficient en général d'un monopole de

représentation et sont étroitement liés à un parti politique ;

- une centralisation des négociations salariales ;
- une réglementation du travail développée, résultant au moins autant de la négociation collective que de la législation ;
- une politique de l'emploi très active ;
- un système social extrêmement développé, notamment en ce qui concerne les allocations chômage, avec comme revers de la médaille une fiscalité forte.

Aujourd'hui, même si onze gouvernements européens sur quinze se réclament de la social-démocratie, ce modèle institutionnel est incontestablement en crise. La progression rapide du chômage a remis en question *de facto* la priorité traditionnellement accordée à la lutte contre l'exclusion. La mondialisation des économies conduit à reconsidérer l'opportunité d'un resserrement de l'éventail des revenus. L'importance croissante du tertiaire réduit la puissance des syndicats et remet en question les négociations centralisées.

Plus originale a été la politique active du marché du travail fondée sur une adaptation des salariés aux besoins des entreprises en expansion par la formation permanente. Ce modèle est connu en Suède sous le nom des deux économistes syndicaux qui en ont fait la théorie, à la fin des années quarante, Gösta Rehn et Rudolf Meidner. Aujourd'hui, la formation permanente subsiste et la politique du marché du travail se veut plus que jamais active. Mais la crise des années quatre-vingt-dix a montré que cette stratégie était insuffisante pour assurer le plein emploi, et elle a surtout conduit à mettre en doute son rôle effectif dans le plein emploi des années soixante-dix et quatre-vingt. Que signifie un remède qui ne fonctionne correctement qu'en l'absence de chômage ? Imagine-t-on un médicament qui ne serait efficace que si l'on est bien portant ?

On est alors conduit à se demander si le plein emploi qu'a connu la Suède jusqu'à la fin des années quatre-vingt ne doit pas être attribué à la conjonction de deux facteurs moins originaux : un « modèle étatique », sinon « bureaucratique », fondé sur la croissance continue depuis les années soixante-dix du nombre de fonctionnaires qui a permis de compenser la stagnation de l'emploi privé ; des politiques keynésiennes caractérisées par des déficits budgétaires de plus en plus importants et de fréquentes dévaluations. C'est bien la prise de conscience que cette évolution ne pouvait plus durer qui a provoqué la crise ouverte de l'économie suédoise et la progression du chômage qui s'en est suivie.

LA CRISE DES ANNEES QUATRE-VINGT-DIX

La croissance rapide de la productivité sur une longue période (1870-1970) a permis à la Suède de sortir de la pauvreté qui y sévissait encore à la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e}, et d'atteindre l'un des niveaux de vie les plus élevés du monde. Dans les années 1950-1970, le PNB par heure travaillée a augmenté de 4,20 % par an en Suède contre 4,46 % pour l'ensemble de l'OCDE. Cette différence disparaît (et même change de signe) si l'on exclut la RFA et le Japon qui devaient se reconstruire après

les dommages subis lors de la Seconde Guerre mondiale.

Le niveau d'instruction de la population, pratiquement entièrement alphabétisée à la fin du XIX^{e} siècle, explique pour une bonne part ces performances. Dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, l'Etat-providence a assuré une sécurité économique et sociale exceptionnelle.

Un ralentissement de la croissance se fait sentir dès la fin des années soixante. Ainsi, pendant les années soixante-dix et quatre-vingt, la croissance moyenne du PIB suédois n'a été que de 2 % contre 3,6 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Le déclin relatif de l'économie suédoise est incontestable. En 1970, le PIB suédois se situait à 8 % au-dessus de la moyenne de l'OCDE. En 1990, il était 2 % en dessous et, en 1993, 12 % en dessous. La croissance du PIB par salarié n'a été que de 1,45 % par an durant la période 1970-1996 (2,02 % pour les pays européens de l'OCDE). De ce fait, alors que le PIB par habitant a augmenté de près de 60 % entre 1970 et 1995 dans la zone OCDE, cette augmentation n'a été que de 37 % en Suède. En pourcentage de la moyenne de la zone OCDE pour le PIB par habitant, la Suède atteignait 115 en 1970 (4^{e} rang), 106 en 1990 (9^{e}) et 95 (16^{e}) en 1995.

La hausse des prix à la consommation augmenta de 8 % en Suède dans les années quatre-vingt, à comparer à 6 % pour la zone OCDE (Turquie exclue). Par contre, le chômage continua à fluctuer entre 1,5 et 3,5 %, alors qu'il augmentait dans la plupart des autres pays développés. Un nouvel élément inflationniste apparut dans les années quatre-vingt : l'explosion du prix des actifs, y compris le prix des actions et des biens immobiliers. Un des facteurs en fut la dérégulation du marché intérieur des capitaux vers 1985, qui fut suivie par une expansion du crédit bancaire de 20 % par an dans une économie déjà stimulée par les dévaluations de 1981 et 1982 (respectivement de 10 et 15 %). Le boom du prix des actifs fut renforcé par le fait que le taux d'intérêt nominal était entièrement déductible d'un taux d'imposition marginale élevé, ce qui contribuait à rendre le taux d'intérêt après impôt assez bas, souvent même négatif pour les ménages. Le taux d'intérêt réel à long terme après-impôt se situait autour de moins 5-6 % dans les années soixante-dix et la première moitié des années quatre-vingt et autour de moins 2 % dans la seconde moitié des années quatre-vingt. D'où une surchauffe de l'économie : le taux de chômage baissant à 1,3 % en 1989 et l'inflation salariale atteignant 9 % par an en moyenne durant la période 1984-1991.

Au début des années quatre-vingt-dix, une nouvelle politique fut inaugurée, privilégiant la stabilité des prix. La couronne fut rattachée à l'écu en mai 1991. Cette stratégie réussit à ramener l'inflation à 3 % en moins de deux ans, partiellement en raison de la forte montée du chômage et de la réduction des taxes sur les salaires, mais aussi grâce à une commission de stabilisation (la commission Rehnberg) appointée par l'Etat, qui convainquit les organisations intervenant sur le marché du travail d'accepter une faible hausse des salaires pendant les trois années 1992-1994. En revanche, la politique de stabilité monétaire échoua et la couronne fut amenée à flotter en novembre 1992.

Il en résulta la plus forte récession de l'économie suédoise depuis les années trente. Entre 1990 et 1993, date qui a marqué le creux de la vague, le PIB a diminué de 5 %, la production industrielle de 8 % et les ventes au détail de 13 %. En 1996, le PIB suédois était encore inférieur à son niveau de 1990. Toujours entre 1990 et 1993, le taux d'activité est tombé de onze points, passant de 83 % à 72 %, et l'emploi baissa de près de 11 %. En 1994, le chômage atteignit 9,5 % selon les statistiques de l'OCDE et 13 % si l'on tient compte des personnes engagées dans les programmes du marché du

travail, alors qu'il n'avait jamais dépassé 4 % depuis la Seconde Guerre mondiale. La baisse de la production et la croissance du chômage ont entraîné une forte dégradation des finances publiques, qui sont passées d'un excédent de l'ordre de 4,2 % du PIB en 1990 à un déficit de 12,3 % du PIB en 1993.

Pendant la récession, le taux d'épargne financière des ménages est passé de moins 2 % en 1990 à plus 10 % du revenu disponible des ménages en 1994, ce qui correspond à une baisse de la demande de 6 % du PIB. Comme l'épargne financière augmenta également dans le secteur des affaires, le total de l'épargne financière augmenta de 19 % du PIB.

Le taux d'investissement du secteur privé fut relativement élevé jusqu'au milieu des années soixante-dix pour les industries manufacturières et le milieu des années quatre-vingt pour le commerce. Plusieurs raisons à cela :

- les taux d'intérêt furent maintenus volontairement assez bas, d'autant plus bas pour les taux réels qu'ils ne reflétaient pas tout à fait l'inflation ;
- des subventions furent accordées aux industries particulièrement atteintes comme la sidérurgie ou la construction navale, sans arrêter la rationalisation de ces secteurs ;
- un traitement fiscal favorable des entreprises qui investissaient beaucoup fut instauré : une étude de 1995 d'Agell, Englund et Södersten montre que l'imposition des profits a fonctionné pour ces firmes comme une aide à l'investissement[1].

Mais, progressivement, les capitaux suédois ont fui vers l'étranger des marchés financiers trop contrôlés. D'ailleurs, ces contrôles furent progressivement supprimés. A la fin des années quatre-vingt, les contrôles des changes furent abolis, ce qui rendit difficile le maintien des taux d'intérêt en dessous du niveau mondial.

En conclusion d'un article consacré à l'expérience suédoise, Assar Lindbeck remarque que, si l'évolution récente du système économique et social se poursuit, le « modèle suédois » n'aura été qu'un bref épisode historique qui n'aura pas duré plus de trois décennies, de la moitié des années soixante au début des années quatre-vingt-dix[2]. Selon Richard Freeman, Robert Topel et Birgitta Swedenborg, la crise que traverse la Suède depuis le début des années quatre-vingt-dix serait le symptôme d'une crise de long terme qui s'est brutalement révélée, les réformes entreprises pour la combattre ne faisant que l'aggraver. A titre d'exemple, la dérégulation des marchés financiers et la réforme fiscale devaient améliorer le fonctionnement de l'économie. Au lieu de quoi, mal agencées, elles ont provoqué une flambée des prix de l'immobilier et une augmentation dramatique de l'épargne des ménages[3] : alors que la dérégulation financière favorisait l'endettement des ménages, la réforme fiscale qui a suivi, en réduisant les possibilités de déduire les dettes de l'assiette fiscale, les a conduits à modifier du jour au lendemain leur comportement d'épargne.

Dans une optique voisine, Lindbeck donne plusieurs exemples de séquences malencontreuses dans les mesures prises : la dérégulation du marché intérieur des

[1] Cité par Assar Lindbeck, « The Swedish experiment », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXV, septembre 1997, p. 1292.

[2] A. Lindbeck, étude citée, p. 1314.

[3] Richard Freeman, Robert Topel et Birgitta Swedenborg (dir.), *The Welfare state in transition - Reforming the swedish model*, A National Bureau of Economic Research Conference Report, The University of Chicago Press, Chicago et Londres, 1997, p. 10.

capitaux précéda une réforme radicale de la fiscalité (incluant une baisse du taux d'imposition sur le capital) et la suppression des contrôles de change ; une forte augmentation des taux d'intérêt réel après impôt fut décidée en 1992 au moment même où la construction s'effondrait pour d'autres raisons ; la réforme de l'assurance-maladie réduisit l'absentéisme alors que le plein emploi disparaissait[4].

En fait, tout s'est passé comme si progressivement, les effets pervers de chacun des grands volets du modèle suédois prenant de plus en plus d'ampleur, la volonté d'y remédier faisait dérailler l'ensemble du système. « Les institutions et les mécanismes de prise de décision suédois étaient adaptés à un système économique spécifique et tout changement de ce système était de nature à créer des problèmes »[5].

Plus généralement, l'enrichissement même de la société suédoise comme son ouverture sur l'extérieur (importance croissante de l'immigration, multiplication des contacts des Suédois avec l'étranger, etc.) ont profondément modifié l'éthique même qui sous-tendait le modèle suédois. Le fort sentiment de solidarité qui a permis son essor dans les années cinquante s'est progressivement estompé au profit d'un individualisme où chacun cherche avant tout à tirer son épingle du jeu. Cet individualisme n'est évidemment pas spécifique à la Suède, mais ses effets sont sans doute particulièrement perturbants dans une société fondée sur le sens de la collectivité.

Enfin, l'intégration croissante de l'économie suédoise dans l'économie mondiale et la perspective prochaine d'une adhésion de la Suède à l'euro réduisent progressivement sa marge de manœuvre. Selon les sondages, l'opinion est en train de basculer et une majorité se dessinerait en faveur de l'adhésion. Un référendum sera sans doute organisé sur ce sujet à l'automne 2000 ou 2001.

UNE MUTATION DU CADRE INSTITUTIONNEL : LA REMISE EN QUESTION DES NEGOCIATIONS CENTRALISEES

L'accord de Saltsjöbaden entre le syndicat LO et la Confédération des employeurs suédois (SAF) a été conclu, dès 1938, en vue de résoudre les conflits du travail sans intervention du gouvernement. C'est SAF, la fédération des employeurs, qui a été principalement à l'origine d'une négociation centralisée des salaires perçue comme un moyen d'éviter la compétition entre syndicats.

En même temps, des négociations centralisées apparais sent comme une condition de la politique d'égalité salariale poursuivie par LO. Même si les négociations salariales ont été fortement centralisées dès les années cinquante, ce n'est qu'à la fin des années soixante qu'elles ont été utilisées pour réduire l'éventail des salaires au nom d'une « politique de solidarité des revenus ». Parallèlement, le taux marginal d'imposition n'a augmenté que progressivement, atteignant un sommet avec la réforme fiscale

[4] A. Lindbeck, étude citée, p. 1306.

[5] R. Freeman, R. Topel et B. Swedenborg, ouvrage cité, p. 10.

de 1971. Per-Anders Edin et Robert Topel montrent qu'un élément essentiel des négociations centralisées a été la limitation des salaires des travailleurs qualifiés, créant ainsi une demande excessive pour ceux-ci[6].

L'inflation salariale résulte, dans une large mesure, des exigences contradictoires des salariés et des détenteurs du capital ou de leurs représentants. Faute de pouvoir s'entendre sur un partage à l'amiable du revenu réel de l'entreprise, les parties concernées résorbent leurs conflits en s'octroyant des parts du revenu dont le total est supérieur à ce revenu réel. S'il n'est pas imposé de l'extérieur, ce partage non inflationniste du revenu ne peut résulter que de l'existence d'un climat de confiance minimal entre les partenaires de l'entreprise.

A première vue, la conjonction de syndicats puissants (le taux d'adhésion aux syndicats est en Suède le plus elevé du monde : plus de 80 %) et jouissant en général d'un monopole de représentation, de négociations globales et fortement centralisées qui déterminent le cadre de la plupart des contrats de travail, enfin d'un consensus social élevé donnant naissance à un sentiment de solidarité qui s'impose dans une large mesure aux partenaires sociaux offre un cadre favorable pour faire l'économie des rivalités entre syndicats qui, dans d'autres pays, favorisent les surenchères en matière de revendications salariales. Leur puissance donne aux syndicats un sentiment de responsabilité collective et leur assure suffisamment de moyens de contrôle pour ne pas craindre un marché de dupe. Cette puissance favorise le respect des engagements pris, mais aussi le respect mutuel entre les partenaires sociaux qui discutent d'égal à égal et peuvent s'engager d'autant plus fermement qu'ils contrôlent mieux ceux qui les mandatent. Adoptant une vue globale du marché du travail, les syndicats sont à même de mesurer les inconvénients d'une inflation salariale et de percevoir la différence entre des progressions nominale et réelle du pouvoir d'achat. Ils sont donc enclins à prendre en compte les avantages inhérents à la modération des salaires.

Une modération salariale très relative

Les salaires réels ont incontestablement été réduits à plusieurs reprises alors que le chômage tendait à croître ; ce qui a souvent été interprété comme une démonstration de la flexibilité des salaires réels. En réalité, comme le remarque Lindbeck, « ce n'est pas à la suite d'une modération salariale, mais du fait de dévaluations que les salaires réels ont baissé. Si les parties engagées dans les négociations centralisées étaient si responsables, pourquoi, demande-t-il, se sont-elles mises d'accord pour que les salaires nominaux augmentent de près de 600 % (800 % si l'on inclut les taxes sur les salaires) entre 1970 et 1993 ? Tout au plus peut-on créditer la centralisation des négociations salariales d'avoir empêché les syndicats d'exiger une compensation immédiate à la suite des réductions du salaire réel après chaque dépréciation notable de la couronne ». Pendant la période 1975-1987, la Suède est ainsi l'un des très rares pays de l'OCDE à avoir connu une baisse des salaires réels (- 0,3 % en moyenne). C'est aussi l'un des pays où les taux de chômage ont été constamment les plus bas

[6] Per-Anders Edin et Robert Topel, « Wage policy and restructuring : the Swedish labor market since 1960 » dans Freeman, Topel et Swedenborg, ouvrage cité.

(2,3 % en moyenne de 1979 à 1986).

Lindbeck explique ainsi ces défaillances de la modération salariale : « Quand la distribution des revenus est "politisée", les individus tendent à la considérer comme arbitrairement déterminée plutôt que comme le résultat d'une répartition optimale des ressources. De ce fait, des conflits peuvent en fait être accentués par une réduction de l'éventail des revenus. Ainsi, il n'est pas évident que les conflits liés à la distribution des revenus aient diminué en Suède à la suite des politiques radicales d'égalisation des revenus menées à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix »[7].

Une remise en question des négociations centralisées

Les négociations centralisées ont été de plus en plus difficiles à coordonner au fur et à mesure que d'autres organisations que LO et SAF prenaient de l'importance à partir de la fin des années soixante. Peu à peu, le système est devenu multipolaire, avec des conflits récurrents entre les différents syndicats. Alors qu'en 1955, le total des membres de LO représentait trois fois et demie celui des membres de tous les autres syndicats réunis, ce rapport n'était plus que de 1,7 en 1975 et 1,3 en 1995. De surcroît, l'exemple du syndicat des « cols blancs », TCO, au sein duquel la discipline syndicale a toujours été assez peu rigoureuse, a contaminé l'organisation dominante des « cols bleus », LO, où la discipline n'a plus été observée comme par le passé. Aujourd'hui, aussi bien au sein de LO que de TCO, chaque branche jouit d'une forte autonomie.

Simultanément, les relations entre LO et SAF se détériorèrent au début des années quatre-vingt, l'organisation patronale adoptant des positions plus libérales. Les négociations centralisées ont pris fin en 1990. Actuellement, les partenaires sociaux tentent de rétablir une négociation qui serait dirigée par un médiateur indépendant. On peut espérer que ces mécanismes de conciliation entre le patronat et les syndicats des industries manufacturières et du commerce de détail permette d'éviter des hausses de salaire négociées excessives et favorisent ainsi les exportations.

SUCCES ET EFFETS PERVERS DE LA REDUCTION DE L'EVENTAIL DES REVENUS

L'opinion commune parmi les chercheurs dans ce domaine est que l'égalisation des revenus est le résultat à la fois des forces du marché, en raison notamment d'une population de mieux en mieux éduquée, et de la politique de solidarité des revenus menée par les syndicats suédois[8]. De la moitié des années soixante jusqu'aux années

[7] A. Lindbeck, étude citée, p. 1297.

[8] Dans l'ouvrage dirigé par Freeman, Topel et Swedenborg, déjà cité, Anders Björklund et Richard Freeman (« Generating equality and eliminating poverty, the swedish way ») réfutent l'argument selon lequel l'égalité des revenus peut être attribuée à une population extrêmement homogène : la population

soixante-dix, les inégalités de salaires et de revenus ont diminué sous tous les angles de vue (niveau d'âge ou d'éducation, sexe, etc.).

Salaires bruts et coût total pour divers emplois dans l'industrie suédoise en 1995
(en milliers de couronnes suédoises)

position (titre)	salaire brut	coût total
directeur général	756-987	1049-1362
directeur financier	497-695	688-878
ingénieur	259-320	354-436
analyste de système	238-293	334-409
secrétaire de direction	177-341	245-470
secrétaire	157-272	211-375

Source : *Invest in Sweden*, Report 1997, p. 23.

Dans les années soixante, la politique de solidarité salariale avait principalement pour objectif de réduire les différences de revenus entre salariés ayant le même niveau d'éducation et d'expérience dans des secteurs productifs différents. Le slogan explicite était alors « à travail égal, salaire égal ». Dans les années soixante-dix, l'ambition a été de réduire les différences de salaires en général. En d'autres termes, l'ambition est passée de la recherche de l'**équité** à celle de **l'égalité**. La différence de salaires entre hommes et femmes s'est elle aussi considérablement réduite. En 1968, une femme touchait environ 23 % de moins qu'un homme à niveau d'âge et d'éducation identiques. Au milieu des années quatre-vingt, cet écart n'était plus que de 11 % et il s'est maintenu à ce niveau depuis lors. Il résulte davantage de différences d'occupation et de travail entre hommes et femmes que de différences salariales pour une même occupation et une même entreprise[9].

Non seulement l'éventail des revenus est extrêmement resserré, mais, de plus, la pauvreté relative n'est généralement pas durable. Erik Uddhammer montre ainsi que la plupart des individus appartenant au groupe ayant le plus faible revenu (moins de 50 % du revenu moyen) durant une année se trouvent, après une demi-décennie, dans un groupe de revenus moyens ou au-dessus[10].

La quasi-élimination de la pauvreté apparaît comme la réalisation la plus importante de l'Etat-providence suédois. Il l'a fait d'abord en créant l'un des systèmes de redistribution des revenus les plus égalitaires du monde développé. Dans les années quatre-vingt, le revenu disponible des ménages du décile le plus élevé était approximativement le double des ménages du décile le plus bas. Par comparaison, ce

d'origine suédoise vivant aux Etats-Unis connaît autant d'inégalités que les autres groupes américains, alors que les gens d'origine étrangère vivant en Suède ont une distribution des revenus comparable à celle de ceux qui sont nés en Suède. L'argument me paraît étrange. Il est clair que ce ne sont pas les Suédois mais une société suédoise relativement homogène à laquelle ils appartiennent qui favorise l'égalité ; or les Suédois qui émigrent aux Etats-Unis n'emportent pas cette société dans leurs bagages ...

[9] A. Lindbeck, étude citée, p. 1282.

[10] Erik Uddhammar, *Arbete, välfard, bidrag : En dynamisk analys av folkets välstand och välfärdforskningens missförstand*, Stockholm, City U. Press, 1997.

rapport était de 6 aux Etats-Unis. En conséquence, alors que les Etats-Unis avaient un revenu réel par tête beaucoup plus élevé (28 %), les Suédois pauvres avaient un revenu supérieur à celui des Américains pauvres : le revenu des Suédois du décile le plus bas était 63 % plus élevé que celui des Américains du décile le plus bas[11]. La Suède est ainsi parvenue à vaincre la pauvreté contrairement aux Etats-Unis plus riches.

La paix sociale apparaît comme l'un des résultats les plus remarquables de cette politique : le nombre de « crimes graves » pour 100 000 habitants, qui dépassait 250 aux Etats-Unis, 130 en France, près de 100 au Royaume-Uni, était inférieur à 80 en Suède. Il est vrai qu'il n'était que de quelques pour cent au Japon[12].

Une remarquable homogénéité socio-culturelle

Le système éducatif suédois contribue pour une bonne part à renforcer cette homogénéité. Le volume total des ressources publiques et privées consacrées à l'éducation en Suède est l'un des plus importants de la zone OCDE. Reste à savoir quels avantages la Suède a tirés de ses investissements en capital humain au cours des dernières décennies. De ce point de vue, la faiblesse de la croissance et celle de la productivité sont des indices quelque peu inquiétants. Il est vrai que la croissance de la productivité s'est sensiblement redressée depuis 1996.

La durée de la scolarité est plus faible en Suède qu'aux Etats-Unis par exemple, en revanche la formation permanente joue un rôle infiniment plus important. D'où une population mieux formée en moyenne. Des études internationales suggèrent que la compétence « scolaire » de la population suédoise est plutôt élevée[13]. Selon le rapport *Littératie et société du savoir* établi par l'OCDE, la Suède était en 1994-95 le pays du monde qui avait la plus forte proportion (près des trois-quarts) de sa population entre seize et soixante-cinq ans atteignant les deux meilleurs niveaux de compréhension des textes aussi bien littéraires que contenant des informations d'ordre quantitatif[14].

Cette homogénéité scolaire est obtenue dans le cadre d'un système éducatif relativement laxiste : les élèves suédois ont moins d'heures de cours que ceux des autres pays, le travail personnel est plus réduit en Suède puisqu'il représente environ deux heures un quart par semaine en septième année d'études (soit entre un tiers et la moitié de ce qu'il représente dans les autres pays), on passe facilement dans une classe supérieure avec des notes insuffisantes, etc[15]. De surcroît, ce système a du mal à former une « élite » performante. Cette insuffisance n'explique-t-elle pas, pour une

[11] R. Freeman, R. Topel et B. Swedenborg, ouvrage cité, p. 12.

[12] *Invest in Sweden, Report 1997*, p. 16.

[13] Asa Sohlman, *Framtidens utbildning. Sverige i International konkurrens*, Stockholm, SNS Förslag, 1996.

[14] OCDE, *Littératie et société du savoir*, 1997.

[15] OCDE, *Etude économique : Suède*, 1998, pp. 13 et 105.

bonne part, le fléchissement relatif des résultats économiques de la Suède au cours des dernières décennies ?

L'accroissement du nombre d'étudiants qui entrent dans l'enseignement supérieur et y prolongent leurs études apparaît comme une réaction naturelle à l'augmentation globale du chômage des jeunes au début des années quatre-vingt-dix et à l'apparition d'un écart de 5 à 6 points entre le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur et celui des travailleurs ayant seulement achevé la scolarité obligatoire[16]. « Les écarts de salaire entre les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs les plus qualifiés sont restés globalement à peu près stables, mais les différences plus marquées en termes de risque de chômage ont sans doute contribué à accroître le rendement privé de l'éducation »[17]. Le risque de chômage est de loin le facteur le plus important d'inégalité de revenus au cours de la vie, d'autant qu'un véritable cercle vicieux tend à se former, l'accès à l'emploi devenant de plus en plus difficile pour les travailleurs peu qualifiés, notamment pour les jeunes, ce qui les empêche d'acquérir une formation en entreprise largement réservée aux travailleurs très qualifiés, pour lesquels elle constitue un complément aux salaires versés.

Un manque de travailleurs qualifiés

Selon Edward Leamer et Per Lundborg, la politique de redistribution explique partiellement que la Suède se soit fait éliminer du marché mondial par des entreprises plus capitalistiques en même temps qu'elle ne pouvait concurrencer des pays à bas salaires dans les industries de main-d'œuvre. La Suède est, en effet, un des pays où les coûts de production sont les plus élevés. Même après la dévaluation de 1992, elle se classait encore en cinquième position des pays de l'OCDE pour ses coûts de production, en raison notamment des rémunérations élevées offertes aux travailleurs non qualifiés dans les services, et à la fiscalité. En prenant pour base 100 en 1990, les gains horaires dans les industries manufacturières atteignaient 145 en Suède, au 2e trimestre 1998, contre 127 pour les sept grands pays de l'OCDE. Selon les statistiques fournies par SAF pour 1997, si les salaires nets en Suède, dans l'industrie manufacturière, se situaient au même niveau que ceux versés aux Etats-Unis, en revanche, en tenant compte des cotisations diverses auxquelles étaient astreintes les entreprises, le coût salarial était sensiblement plus élevé et se situait au sixième rang mondial.

[16] *Ibid.*, p. 118.

[17] *Ibid.*, p. 115.

Salaires et coûts salariaux horaires dans l'industrie manufacturière en 1997
(en couronnes suédoises)

	salaires (rang)	coûts salariaux (rang)
Allemagne	117,50 (4)	216,07 (1)
Autriche	85,19 (12)	167,48 (7)
Belgique	91,98 (9)	174,39 (5)
Canada	93,01 (8)	126,52 (14)
Danemark	136,42 (1)	175,73 (4)
Etats-Unis	100,62 (5)	139,35 (11)
Finlande	93,69 (7)	162,72 (8)
Japon	85,52 (11)	148,38 (10)
Norvège	128,03 (2)	183,08 (3)
Pays-Bas	91,38 (10)	157,55 (9)
Suède	**99,46 (6)**	**169,28 (6)**
Suisse	119,60 (3)	184,69 (2)
France	72,25 (15)	137,28 (12)

Source : SAF, *Wages and total labour costs for workers*, octobre 1998.

La Suède a connu un déclin progressif de ses parts de marché dans les autres pays de l'OCDE, ce qui serait à l'origine de la plus faible croissance de l'économie suédoise depuis 1970. Leamer et Lundborg concluent donc que la Suède devrait accepter plus d'inégalités en vue d'investir davantage dans les industries capitalistiques[18].

Le resserrement de l'éventail des revenus dans les années soixante-dix a diminué l'intérêt économique d'avoir une qualification et donc la propension à faire des études. « Il ressort de la majorité des évaluations portant sur les périodes de forte demande de main-d'œuvre que la valeur nette actualisée des gains futurs résultant de cette formation ne correspond pas aux coûts encourus »[19]. Selon le même rapport, la diminution des écarts de salaire au cours des trente dernières années suggère que le rendement marginal de nouvelles améliorations des niveaux d'instruction des travailleurs suédois a fortement baissé, et ceci, malgré la limitation de l'accès à l'enseignement supérieur, qui se traduit en soi par une surestimation des écarts de salaire positifs, puisque ceux-ci intègrent une « rente de rareté »[20].

A première vue, l'alourdissement de la fiscalité a joué un rôle moteur dans ce désintérêt pour les études supérieures. D'après l'OCDE, il s'est traduit par un accroissement du « taux d'imposition de l'éducation » qui est passé de 25 % environ à la fin des années soixante à près de 90 % au début des années quatre-vingt, avant de revenir à 25 % à la suite de la réforme fiscale de 1990-91. Les modifications apportées par la suite au régime fiscal ont à nouveau accru le niveau d'imposition mais, comme les relèvements d'impôt ont touché tous les niveaux de revenus, la progressivité globale est restée assez stable. L'OCDE observe toutefois que cette incidence négative de la fiscalité sur le rendement des études supérieures a été sans doute

[18] Edward Leamer et Per Lundborg, « A Hecksher-Ohlin view of sweden competing in the global marketplace » dans R. Freeman, R. Topel et B. Swedenborg, ouvrage cité, chapitre 10.

[19] OCDE, *Etude économique : Suède*, 1998, p. 123.

[20] *Ibid.*, p. 113.

compensée par un système relativement généreux de financement des études, réformé à plusieurs occasions, la dernière fois en 1989[21].

Les résultats suédois en matière d'enseignement supérieur apparaissent comme la conséquence logique de ce tassement de l'intérêt à effectuer de telles études. Le nombre d'étudiants ayant effectué au moins trois ans d'études a baissé durant les années quatre-vingt-dix, aussi bien en terme absolu que relativement à d'autres pays : quand 14-16 % des individus nés à la fin des années quarante et au début des années cinquante ont obtenu une formation universitaire (au moins trois ans), ce pourcentage n'est que de 8-10 % pour les individus nés au milieu des années soixante. Le nombre de diplômés en ingénierie et en sciences naturelles est en particulier relativement faible en Suède dans ce groupe d'âge[22]. Selon l'OCDE, la proportion de chaque cohorte poursuivant des études supérieures pendant trois ans ou plus, qui n'avait cessé d'augmenter dans les années d'après-guerre, diminue depuis un certain temps : « la génération née pendant la première décennie qui a suivi la Seconde Guerre mondiale compte la plus forte proportion de personnes dans cette catégorie (15 %) alors que dans la génération née au milieu des années soixante, la proportion tombe aux alentours de 10%. L'augmentation de la part des personnes ayant fait des études supérieures s'explique donc par une propension à choisir des études de relativement courte durée »[23].

En 1989, la scolarité du travailleur suédois moyen avait duré onze ans, alors que celle du travailleur américain moyen en avait duré treize, ce qui expliquerait la plus faible productivité du premier : 83 % environ de celle du second[24]. En 1995, 14 % des Suédois entre 25 et 64 ans avaient une formation post-secondaire de niveau universitaire contre 25% des Américains, 22 % des Néerlandais et 18 % des Norvégiens. Il est vrai que ce pourcentage n'était que de 13 % en Allemagne, 11 % en France, 9 % en Suisse et 8 % en Italie. La même année, le pourcentage de la population entre 25 et 64 ans ayant atteint au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire atteignait 75 % en Suède contre 86 % aux Etats-Unis, 84 % en Allemagne, 82 % en Suisse, 76 % au Royaume-Uni, mais 68 % seulement en France[25].

Enfin, si l'on compare le nombre de titulaires d'un diplôme post-universitaire en sciences de niveau universitaire, pour 100 000 actifs âgés de 25 à 34 ans (1995), on en trouve 670 en Suède contre 813 en Allemagne, 938 aux Etats-Unis, 1 196 au Japon et 1 296 au Royaume-Uni. Cette proportion n'est que de 332 aux Pays-Bas et 440 en Suisse[26].

Il en a résulté une détérioration de la qualité de la main-d'œuvre dans les années quatre-vingt-dix. Selon Annette Bisler (TCO), le bas niveau d'éducation dans les

[21] *Ibid.*, p. 117.

[22] A. Lindbeck, étude citée, p. 1290.

[23] OCDE, *Etudes économiques : Suède*, 1998 p. 96.

[24] R. Freeman, R. Topel et B. Swedenborg, ouvrage cité, p. 7.

[25] OCDE, *Regards sur l'éducation*, 1997, pp. 40-41.

[26] *Ibid.*, p. 364.

années soixante-dix quatre-vingt avait pour origine le plein emploi : il était trop facile pour les jeunes de trouver un emploi même sans qualification poussée ! L'éventail des revenus s'est néanmoins élargi dans la seconde moitié des années quatre-vingt et dans les années quatre-vingt-dix et les impôts sur le revenu sont devenus moins progressifs, ce qui peut contribuer à expliquer l'augmentation des études universitaires, en même temps que la croissance du chômage. Quoi qu'il en soit, la plupart des économistes rencontrés s'accordent à penser qu'une plus grande différenciation des revenus en faveur des plus éduqués sera nécessaire pour stimuler l'amélioration du capital humain.

LA POLITIQUE ACTIVE DU MARCHE DU TRAVAIL RELATIVISEE

En s'appuyant sur les travaux de Gösta Rehn et Rudolf Meidner, LO et le gouvernement social-démocrate ont défini, au début des années cinquante, une stratégie qui peut être résumée ainsi :

1) des politiques budgétaire et monétaire restrictives. Ces politiques déterminent le niveau global de la demande. Elles doivent donc éviter que les profits engendrés par une demande excédentaire ne conduisent les entreprises à accorder des augmentations de salaires inacceptables pour un pays soumis à une forte contrainte de compétitivité ;

2) une politique de solidarité salariale (à travail égal, salaire égal) ayant pour objectif en même temps l'équité sociale et l'efficacité économique. En obligeant les entreprises et les secteurs peu rentables à aligner leurs salaires sur les plus productifs, on accélère le déclin des premiers et on favorise donc la modernisation de l'économie ;

3) l'augmentation du chômage qui risque de résulter de l'application des deux premiers principes doit être contrecarrée par une politique active du marché du travail.

Cette dernière devait devenir la pièce maîtresse de la politique suédoise. La mise en œuvre de cette stratégie supposait une forte centralisation, notamment la négociation des salaires au niveau national, et une unité syndicale permettant d'éviter toute surenchère. Un chômeur qui ne peut pas trouver de travail doit se voir proposer en premier lieu une formation, en second lieu un stage en entreprise ou un emploi temporaire. C'est seulement une fois que ces possibilités ont été épuisées que des aides financières sous diverses formes peuvent être versées.

En fait, cette politique active du marché du travail n'a été entreprise à grande échelle que dans les années soixante-dix. Elle a longtemps été perçue comme le remède qui devait à la fois assurer le plein emploi et améliorer les qualifications justifiant ainsi la forte compression de l'éventail des salaires. Mais, si elle a fait ses preuves dans une période de croissance soutenue, non seulement elle s'est révélée beaucoup moins efficace avec la crise, mais elle a même sécrété des effets pervers inattendus. Alors que, dans les années quatre-vingt, entre 60 et 70 % environ des bénéficiaires d'un stage de formation trouvaient un travail dans les six mois suivants, au début des

années quatre-vingt-dix ce pourcentage est tombé en-dessous de 30 %[27].

Anders Forslund et Alan B. Krueger observent que, si les comparaisons internationales faites sur les années quatre-vingt font apparaître une relation inverse entre le chômage et les dépenses consacrées aux politiques du marché du travail, cette relation ne se vérifie plus dans les années quatre-vingt-dix[28]. Ils concluent que « la faiblesse du chômage suédois d'avant la crise ne résultait pas de politiques du marché du travail et ces politiques ont eu peu d'effets pour freiner la montée du chômage dans les années quatre-vingt-dix ».

Des études avantages-coûts, citées par Lindbeck, montrent que les effets économiques des programmes de recyclage conduits par l'Agence nationale du marché du travail sont très modestes, la quantité de ces programmes nuisant sans doute à leur qualité. Peut-être également parce que, jusqu'au changement de législation survenu en 1996, les salariés ont parfois choisi ces programmes simplement pour avoir droit à une nouvelle période d'allocations de chômage. Par ailleurs, Lindbeck se réfère à diverses études empiriques selon lesquelles le revenu du travail obtenu n'est pas sensiblement plus important pour ceux qui ont participé à des programmes officiels de formation que pour les autres[29].

L'OCDE quant à elle dresse un constat sévère : « L'expansion de la formation professionnelle au début des années quatre-vingt-dix a été trop importante car elle a empêché une interaction positive entre l'interprétation stricte des critères de disponibilité pour l'emploi, l'effort intense de placement des bureaux de l'emploi et la participation aux programmes du marché du travail. L'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre et la perte de motivation de la part des participants se sont conjuguées pour entraîner une forte diminution des rendements d'échelle »[30].

Dans une période de plein emploi, le chômage qui subsiste résulte en général d'une inadéquation du chômeur aux emplois proposés. Le problème peut donc être résolu en lui fournissant une formation adéquate qui lui permettra d'occuper un emploi vacant. D'où les efforts pour développer à la fois le système de formation et les contraintes prévues pour orienter et, le cas échéant, forcer le chômeur à accepter un emploi. La situation est évidemment toute différente si, globalement, le nombre d'emplois offerts dans l'économie est insuffisant par rapport au nombre de personnes qui en cherchent. C'est-à-dire si le chômage n'est plus essentiellement micro-économique, mais macro-économique.

Les principales variables de la recherche d'un emploi sont alors modifiées. Tout d'abord, non seulement un stage de formation ne suffira pas, mais même dans l'hypothèse où une bonne formation peut permettre d'en trouver, cela risque de se faire au détriment d'un autre salarié qui va perdre le sien. De plus, il est d'autant plus difficile de proposer une formation adéquate que les emplois à pourvoir sont plus rares et qu'il s'agit de plus en plus d'emplois potentiels et espérés dont la description est évidemment beaucoup plus vague. Ce qui explique que, selon les observateurs, les stages

[27] OCDE, *Etude économique : Suède*, 1998, p. 123.

[28] Anders Forslund et Alan B. Krueger, « An evaluation of the swedish active labor market policy : new and received wisdom » dans R. Freeman, R. Topel et B. Swedenborg, ouvrage cité.

[29] A. Lindbeck, étude citée, p. 1310.

[30] OCDE, *Etude économique : Suède*, 1998, p. 123.

sont désormais attribués de manière moins stricte que par le passé. En même temps, l'organisation d'un système de formation se modifie fondamentalement au fur et à mesure que le nombre de candidats augmente, *a fortiori* si la croissance du chômage est rapide. Il est évidemment plus facile de recruter des formateurs compétents pour cent mille personnes que pour un million... Enfin, les exigences à l'égard de la personne qui cherche un emploi ne peuvent pas être de même nature selon que l'emploi qu'elle pourrait occuper existe ou non. D'où, parfois, la nécessité de prolonger quasi indéfiniment les allocations de chômage.

LA CRISE DE L'ETAT-PROVIDENCE

C'est en 1862 qu'ont été créés des bureaux sociaux gérés par les communes et chargés de venir en aide à ceux qui n'ont plus aucune autre source de revenu. La retraite minimale à laquelle tout Suédois a droit, qu'il ait ou non travaillé, date de 1913. Du berceau au tombeau, les Suédois bénéficient d'un grand nombre de prises en charge, que ce soit pour financer des congés parentaux, des allocations aux enfants, des soins médicaux et dentaires, des allocations maladie, des compensations en cas d'accident du travail, des allocations de chômage, des pensions d'invalidité et de retraite. « Le pourcentage de la population qui tire l'essentiel de son revenu des transferts n'a cessé de croître (passant de 16 à 31 % en moins de trente ans) et cette tendance sera exacerbée par le vieillissement de la population si aucune mesure correctrice n'est prise »[31].

Lindbeck cite une étude de 1990, selon laquelle entre 14 et 30 % de la population, dans un certain nombre de villes du sud de la Suède, avaient reçu une assistance sociale au moins une fois au cours de la décennie écoulée. Pour les individus de 24 ans, ce pourcentage s'élevait à 20-38 %. A 27 ans, les deux tiers des individus nés en 1965 avaient reçu au moins une fois une allocation[32].

L'Etat-providence suédois se caractérise par :

1) un système d'assurance sociale quasiment universel c'est-à-dire couvrant l'ensemble de la population. La plupart des prestations sont liées à la participation au marché du travail. Par exemple, le système d'assurance chômage comporte deux aspects : des assurances chômage gérées pour les entreprises industrielles par les syndicats, mais financées dans une large mesure par l'impôt. En 1990, un peu moins de 90 % de la population active était ainsi couverte. Parallèlement il existe depuis 1974 un système d'assurance complémentaire ;

2) des régulations notables dans plusieurs secteurs tels que l'agriculture, le logement et (jusqu'à récemment) les marchés financiers ;

3) un important secteur public offrant des services en matière de santé, d'éducation, de soins aux enfants et aux personnes âgées, fournis avec des tarifs

[31] *Ibid*. p. 8.

[32] A. Lindbeck, étude citée, p. 1299.

fortement subventionnés. La conséquence étant l'importance de la fiscalité nécessaire pour financer ces services[33].

Certes, la théorie de la croissance endogène affirme que non seulement l'efficacité économique, mais aussi la croissance de la productivité à long terme sont influencées favorablement par des investissements en capital humain. Lindbeck note à ce sujet que « les subventions aux investissements en capital humain (éducation, soins prénatals, santé, etc.) contrecarrent la tendance à sous-investir dans ces secteurs ». L'hypothèse est également souvent avancée qu'une plus faible dispersion dans la distribution des revenus, en réduisant les conflits sociaux, crée un climat propice au développement.

Il est néanmoins incontestable que l'Etat-providence suédois a créé une forte démotivation à l'égard du travail. Un taux d'indemnisation pour maladie atteignant 100 % par exemple a sans doute favorisé l'absentéisme par recours au congé maladie. Dans les années quatre-vingt, quand le taux de compensation était de 90-100 %, les salariés étaient absents de leur travail pour cause de maladie en moyenne 26 jours par an contre 14 jours en 1955. Au début des années quatre-vingt-dix, le « taux de remplacement » dans la plupart des systèmes de sécurité sociale fut réduit de 90-100 % à 80 (et temporairement 75 %). De plus, les employeurs furent contraints de prendre en charge le paiement de l'assurance maladie au cours des deux premières semaines, durée qui fut par la suite portée à quatre semaines, puis ramenée à deux semaines en janvier
1998 ; un jour d'« attente » fut également introduit. De ce fait, on assista à une forte réduction des congés maladie. De 1989 à 1995, la moyenne des jours d'absence pour maladie tomba de 24 à environ 11 jours par an, même si la montée du chômage contribua aussi à ce résultat. Par ailleurs, il est probable qu'une part de cette réduction peut simplement être attribuée à une modification statistique, les journées d'absence prises en charge par les employeurs étant sans doute moins systématiquement déclarées que quand elles étaient financées par la sécurité sociale.
Les allocations pour enfants à charge s'adressent à tous et sont exonérées d'impôts. Elles sont maintenues indépendamment de la situation au regard de l'emploi. En même temps, un système de congé parental permet à l'un des parents de garder un enfant pendant un certain laps de temps. 30 jours sont réservés à la mère et 30 jours au père, qui ne peuvent être transférés d'un parent à l'autre. Les jours restant peuvent être pris au choix par le père ou par la mère. Au lieu de cesser complètement leur activité professionnelle, les parents peuvent réduire leur temps de travail et toucher une indemnité d'un quart ou de la moitié de l'indemnité à taux plein. Le nombre total de jours est alors augmenté en proportion. Pour les 360 premiers jours, l'indemnité parentale est égale à 80 % de la perte de revenu estimée (avec un plafond). Pendant les 90 derniers jours, l'indemnité parentale est d'un montant forfaitaire de 60 couronnes suédoises par jour (en 1998), indépendamment du revenu.

Le nombre de ménages bénéficiant d'une assistance sociale n'a cessé d'augmenter, passant de 4 % dans les années 1950-1965 à 10 % en 1996. La composition des bénéficiaires de l'assistance sociale s'est également modifiée, des personnes en âge de travailler, souvent jeunes, étant venues s'ajouter aux personnes âgées et aux malades. Bien entendu, le nombre croissant de personnes dépendant des allocations

[33] Anders Forslund: « The Swedish model - past, present and future », dans H. Giersch, *Reforming the Welfare State*, Springer, 1997.

sociales est également fonction de la montée du chômage. Lindbeck observe néanmoins que le nombre d'individus bénéficiant de retraites anticipées atteignit 8 % dans les années quatre-vingt, bien avant l'accélération du chômage[34].

Enfin, la législation du travail a été quelque peu modifiée pour accroître sa flexibilité, notamment pour ce qui est des contrats à durée déterminée. Néanmoins, le principe du « dernier entré premier sorti » reste la règle et la possibilité élargie de conclure des accords au niveau local s'est heurtée à l'opposition des syndicats.

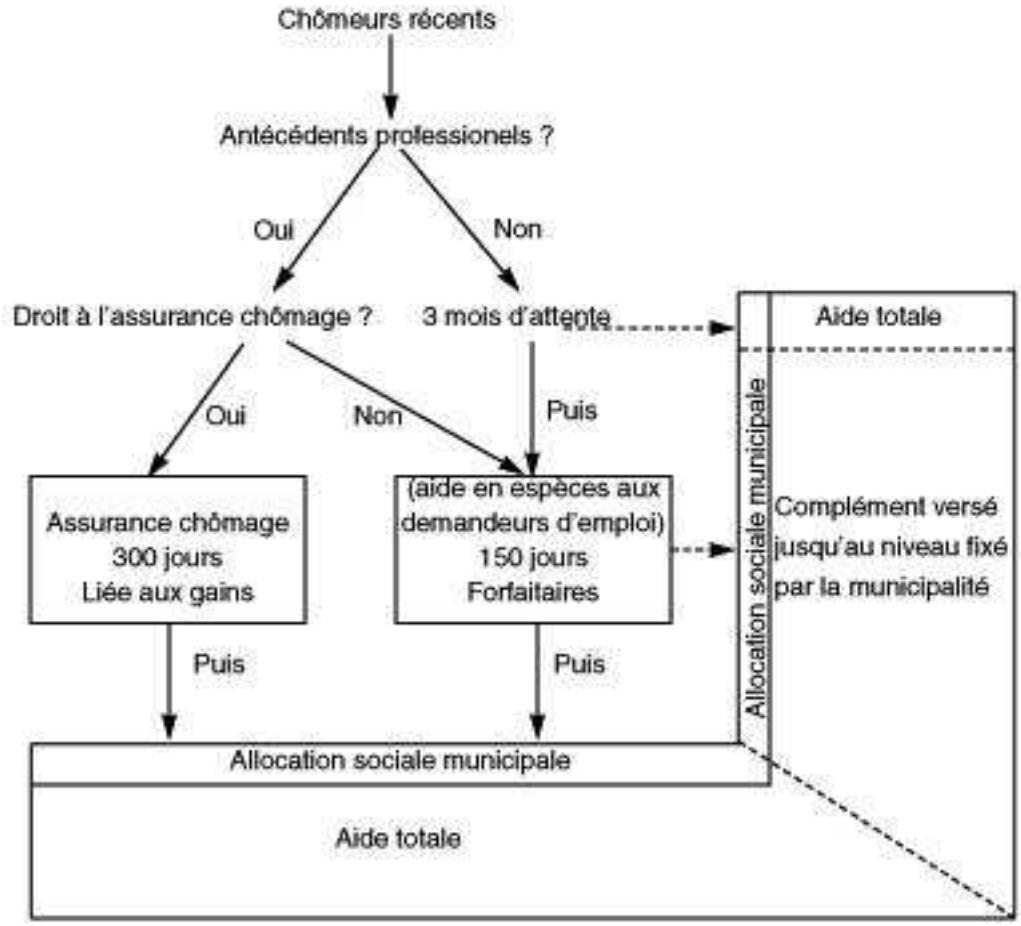
Un système d'assurance chômage excessivement généreux

Jusqu'à la crise des années quatre-vingt-dix, la Suède a combiné des allocations de chômage généreuses avec un bas taux de chômage, contrastant avec l'expérience de la plupart des pays européens. C'est que le bon fonctionnement du système suédois reposait à la fois sur de nombreuses mesures visant à aider le chômeur à trouver un emploi, mais aussi à l'empêcher de « s'installer dans le chômage ». Ce système était d'autant plus contraignant qu'il était sous-tendu par une morale protestante peu favorable à l'oisiveté. Il en est tout autrement quand l'ampleur du chômage interdit de l'attribuer à une « mauvaise volonté » de celui qui en est victime.

La Suède établit une distinction entre les chômeurs affiliés à des caisses d'assurance chômage (cette affiliation concerne un peu moins de 90 % de la population active) et ceux qui ne le sont pas ou qui sont en fin de droits. Les premiers touchent des prestations liées à leurs gains antérieurs pendant 300 jours ouvrables (60 semaines) alors que les seconds perçoivent une aide forfaitaire pendant 150 jours ouvrables.

[34] A. Lindbeck, étude citée, p. 1299.

Garantie de revenus offerts aux chômeurs en Suède



Source : OCDE, *Combattre l'exclusion*, 1998, p.83

Les ménages dont le revenu est inférieur au seuil de l'aide sociale peuvent demander une aide auprès de leur municipalité, dont le niveau est fixé par chacune d'elles. De même, les bénéficiaires d'indemnités de chômage arrivés en fin de droits doivent demander aux municipalités une aide pour couvrir la part de leurs coûts de subsistance qui excède le montant des allocations familiales et de l'aide au logement[35]. Le nombre de bénéficiaires des indemnités de chômage est passé de 309 000 en 1989 à 770 000 en 1993.

Les travaux menés notamment par Layard, Nickell et Jackman suggèrent que des périodes d'allocations chômage de durée fixe et des exigences précises en matière de

[35] OCDE, *Combattre l'exclusion : l'aide sociale en Australie, en Finlande, au Royaume Uni et en Suède*, 1998.

recherche d'un emploi favorisent un chômage faible. Mais l'expérience montre que de telles règles sont difficiles à maintenir quand le chômage est élevé. Dans les années quatre-vingt-dix, la durée des allocations de chômage est devenue ainsi quasiment illimitée, à condition d'alterner chômage et formation[36]. Le coût de la pris en charge des demandeurs d'emploi dans le cadre de la politique active du marché du travail (PAMT) pour leur permettre d'acquérir de nouveau des droits à l'assurance chômage a été extrêmement élevé. La proportion des chômeurs sortis du registre des demandeurs d'emploi pour participer à des programmes de la PAMT est passée de 16 % en 1990-91 à 62 % en 1993-94 et on estime que le total des dépenses engagées au titre de la PAMT est passé de 20 milliards de couronnes en 1991 à près de 43 milliards en 1993[37].

Le taux maximum des allocations chômage qui atteignait 90 % (avec un plafond) au début des années quatre-vingt-dix a été ramené à 80 % depuis lors. En outre, depuis 1993, les programmes d'emplois rémunérés aux taux du marché ont été réduits au profit de programmes versant l'équivalent de l'allocation chômage. Par ailleurs, dans la mesure où les administrations locales assument une part importante du financement de la garantie de revenu, elles recourent aussi fréquemment que possible aux emplois subventionnés pour leurs propres besoins en personnel.

Beaucoup d'économistes considèrent qu'un système aussi généreux en matière d'allocations chômage n'est viable qu'en période de plein emploi, non seulement en raison de son coût direct, mais aussi parce qu'il n'incite pas les chômeurs à chercher un emploi, bien au contraire. Plusieurs études empiriques montrent que plus les allocations de chômage sont durables, plus longtemps les gens restent sans emploi. Par ailleurs, Ljungqvist et Sargent montrent que la propension à chercher un emploi en cas de chômage est d'autant plus faible que l'éventail des revenus est plus resserré et la progressivité de l'impôt, qui réduit encore les inégalités, plus forte. Aux Etats-Unis, au contraire, il est avantageux de chercher un nouvel emploi, compte tenu de la différenciation salariale. La générosité du système suédois a donc un coût supplémentaire : le fait de moins chercher un emploi signifie que les individus sont moins fréquemment employés à leur emploi le plus productif.

A cela, d'autres économistes, par exemple Lena Westerlund, du syndicat LO, rétorquent qu'une non-limitation dans le temps des allocations chômage est le seul moyen d'atténuer l'image négative des chômeurs auprès des employeurs et d'éviter de les exclure *de facto* du marché du travail. De fait, comme le note l'OCDE, la « stratégie de soudure », consistant à « conserver l'aptitude au travail de la main-d'œuvre en faisant en sorte que les chômeurs restent en contact avec le monde du travail pendant une période de tassement du marché a incontestablement réussi à maintenir le chômage de longue durée à un niveau bien inférieur à celui qu'il aurait atteint » autrement durant cette période. « En revanche, il y a lieu de douter sérieusement que cette politique puisse durer longtemps »[38]. Du reste, des mesures ont déjà été prises pour restreindre la possibilité de retrouver un droit aux allocations de chômage en participant à des programmes de la PAMT.

---

[36] Lars Ljungqvist et Thomas J. Sargent dans R. Freeman, R. Topel et B. Swedenborg, ouvrage cité.

[37] OCDE, *Combattre l'exclusion ...*, rapport cité, p. 98.

[38] *Ibid.* pp. 88 et 98.

SOUTIEN DE LA DEMANDE ET CREATION D'EMPLOIS PUBLICS : LE « MODELE ETATIQUE »

La Suède a longtemps été perçue comme un « modèle » en matière d'organisation du travail et de lutte contre le chômage. De fait, l'idée d'une politique anti-cyclique visant à assurer le plein emploi a été adoptée par les gouvernements suédois dès les années trente avant même que J.M. Keynes ne développe la théorie d'une telle politique. Néanmoins, jusqu'au début des années soixante, les dépenses publiques ne dépassaient pas la moyenne des pays européens de l'OCDE (31 %).

Une politique d'inspiration keynésienne

La politique budgétaire est loin d'avoir toujours été restrictive. Dans les années soixante, le PIB s'accroît de 4,6 % par an. Un soutien de la croissance n'est donc pas nécessaire et la politique du marché du travail vise principalement à lutter contre l'inflation en favorisant le redéploiement industriel et en premier lieu la mobilité professionnelle. Dans les années soixante-dix, la politique conjoncturelle et la politique du marché du travail ont été employées de manière complémentaire pour faire face à la crise. Ces deux politiques se sont renforcées mutuellement. La politique du marché du travail a permis d'éviter une aggravation du chômage dans les phases de basse conjoncture. Les programmes du marché du travail ont souvent eu un effet anti-cyclique par eux-mêmes[39]. Ainsi, en 1977-1978 et 1982-1983, les dépenses publiques consacrées au marché du travail ont représenté près de 4 % du PIB, et près de 5 % des emplois résultaient de mesures prises dans le cadre de la politique de l'emploi.

Le budget, plus ou moins équilibré jusqu'en 1977, a été présenté avec un déficit croissant de 1978 à 1982, avant de redevenir excédentaire en 1987 et de le rester jusqu'en 1990 inclus. En 1991, un léger déficit réapparaît : 1,1 % du PIB. En 1992, la détérioration est beaucoup plus marquée : 7,8 %. En 1993, le déficit budgétaire a atteint 12,3 % du PIB, notamment parce que l'Etat a dépensé 65 milliards de couronnes pour sauver des banques au bord de la faillite.

Le taux d'épargne net des ménages est passé de 6-7 % (du revenu disponible) dans les années 50 à **moins** 5 % en 1988 et 1989, avant une forte reprise au début des années quatre-vingt-dix. Dans les années soixante et dans la première moitié des années soixante-dix, l'insuffisance de l'épargne privée a été compensée par une importante épargne publique nette qui a souvent atteint la moitié de l'épargne nationale, et l'offre de crédits publics la moitié des crédits.

L'ampleur du déficit budgétaire et celle de la dette publique en 1993-1994

[39] A. Lindbeck, étude citée, p. 1306.

provoquèrent un climat de panique financière. Les milieux politiques se sentirent humiliés par les financiers. Il fallut donc arrêter d'emprunter. La politique budgétaire keynésienne fut *de facto* abandonnée et une nouvelle stratégie mise en œuvre conformément aux principes suivants :

1) le sauvetage du système bancaire devait se faire de manière « transparente » ;

2) on ne devait pas pénaliser les plus pauvres ;

3) il fallait réagir rapidement ;

4) le déficit budgétaire devait être réduit dès 1996 et satisfaire aux critères de Maastricht en 1997 ;

5) les transferts devaient être réduits à l'exception de la formation et de la sécurité sociale.

A la suite de ce renoncement à une politique budgétaire de soutien de la demande, le déficit budgétaire passa de 12,3 % en 1993 et 10,3 % en 1994, à 7 % en 1995, 3,5 % en 1996, 0,8 % en 1997 avant qu'un excédent ne réapparaisse en 1998. Les engagements financiers bruts des administrations publiques, qui avaient atteint 81,2 % du PIB en 1994 furent progressivement réduits (73,1 % en 1998 et l'on prévoit qu'ils ne seront « plus » que de 65,6 % en l'an 2000). Les engagements financiers nets passèrent, pour leur part, de 23,5 % du PIB en 1995 à 18,7 % en 1998, et devraient se situer à 14,1 % en l'an 2000.

Le rétablissement des finances publiques a certes permis de réduire le différentiel d'intérêt avec les grands pays européens. Au dernier trimestre 1998, les taux d'intérêt à court terme s'élevaient en moyenne à 3,80 % en Suède contre 3,49 % en France et 3,53 % en Allemagne, et les taux à long terme étaient de 4,51 % contre 4 % en Allemagne et 4,45 % en France, mais l'inflation suédoise étant quasiment nulle (les prix à la consommation ont même baissé de 1,1 % au cours des douze mois se terminant en janvier 1999), les taux réels restaient relativement élevés.

La crise bancaire a été résolue dès 1995-1996, les créances douteuses étant transférées dans une société spéciale. L'Etat a récupéré la majeure partie des capitaux investis à l'époque. Les caisses d'épargne furent également sauvées par des fonds publics.

La politique du change a secondé la politique keynèsienne comme instrument de soutien de l'activité à partir de la seconde partie des années soixante-dix. Après 25 ans de taux de change fixe et non modifié, cette politique a été inaugurée en 1976 et 1977 par deux dévaluations (12 % de baisse du taux effectif), puis reprise en 1981 et 1982. Le 19 novembre 1992, la Banque centrale a été contrainte d'abandonner un taux de change fixe et de laisser flotter la couronne. Depuis lors, celle-ci s'est dépréciée d'environ 27 % (deuxième trimestre 1998), faisant baisser le coût de la main-d'œuvre de quelque 30 %. Les mesures d'assainissement prises ces dernières années permettent de supposer que la couronne suédoise va rester stable par rapport à l'euro, avant de rejoindre celui-ci dans les années qui viennent.

Le « modèle bureaucratique »

L'emploi dans le secteur privé (y compris les entreprises détenues par l'Etat ou les municipalités) n'a pas augmenté depuis le milieu des années soixante : 3 156 000 en 1963, 3 106 000 en 1970, 2 934 000 en 1980, 3 113 000 en 1990 et 2 790 000 en 1997.
Les créations nettes d'emplois ont été le fait du seul secteur public, qui est passé de 528 000 emplois en 1963 (14,3 % de l'emploi total) à 806 000 en 1970 (20,6 %), 1 300 000 en 1980 (30,7 %), 1 437 000 en 1990 (31,58 %). En 1997, près de 85 % (1 034 000) des emplois publics étaient au niveau local et seulement 15 % à celui de l'Etat (189 000).

Selon l'OCDE, en comptabilisant les employés des entreprises publiques, l'emploi dans le secteur public au sens large atteignait, en 1995, 38,1 % de l'emploi total, soit le niveau le plus élevé des pays de l'OCDE après le Danemark (27 % en France). Dès lors, quand l'emploi public a diminué tout au long des années quatre-vingt-dix, le chômage a augmenté rapidement.

Emplois dans les secteurs public et privé
1963-1997

	public (1)	privé (2)
1963	528	3 156
1965	576	3 186
1970	806	3 106
1975	1 045	3 045
1980	1 300	2 934
1985	1 413	2 909
1990	1 437	3 113
1991	1 427	3 055
1992	1 372	2 910
1993	1 324	2 734
1994	1 286	2 731
1995	1 278	2 801
1996	1 264	2 793
1997	1 224	2 790

(1) au sens restreint.
(2) le « secteur privé » comprend les entreprises privées ainsi que les entreprises publiques de l'Etat et des collectivités locales.

Source : SAF, *Facts about Swedish Economy* 1998.

La création d'emplois publics ou l'octroi de subventions à la création d'emplois sont certes générateurs d'emplois, mais les impôts prélevés pour financer ces créations vont réduire la demande qui s'adresse à d'autres producteurs. C'est ce que les économistes appelent l'« effet d'éviction ». Les études empiriques menées en Suède montrent que cet effet d'éviction est considérable, pouvant atteindre 50 à 80 %. Anders Forslund et Alan Krueger notent que les programmes actifs du marché du travail se substituent pour une bonne part à l'emploi privé, en particulier dans le secteur de la

construction où chaque emploi public créé remplace 0,7 « emplois réguliers »[40]. En revanche, il n'a pas été possible de détecter un tel effet lors de la création d'emplois dans le secteur social[41]. Compte tenu de l'existence de cet effet d'éviction, il ne suffit pas d'observer la quasi-stagnation de l'emploi dans le secteur privé pour conclure à l'absence de dynamisme de ce secteur[42].

Une fiscalité record

Pour financer ces créations d'emplois dans le secteur public, des impôts élevés étaient nécessaires. La proportion de personnes financées par les impôts (fonctionnaires ou personnes bénéficiant de transferts) comparée à la proportion de personnes financées par le marché, est passée de 0,38 en 1960 à 1,51 en 1990 et 1,83 en 1995. La croissance de l'emploi depuis le début des années soixante vient de services fournis par les administrations locales, et cet emploi a consisté essentiellement en une croissance de l'emploi féminin. Sous-jacente à ce développement, on trouve une croissance rapide des soins pour enfants en âge préscolaire. Ces emplois atteignent maintenant près de la moitié de ceux de l'éducation.

Il faut noter que les augmentations des dépenses publiques se sont produites aussi rapidement sous des gouvernements de centre-droit entre 1976-1982 et 1991-1994 que pendant les périodes social-démocrates.

Dans les années quatre-vingt, la plupart de ceux qui avaient des revenus étaient exposés à un taux marginal d'imposition de 70-80 %. Les dépenses publiques représentaient 35 % du PIB dans les années soixante. Après quoi, leur croissance a été la plus rapide des pays de l'OCDE et elles ont atteint 63 % du PIB dans les années quatre-vingt. Dans les années quatre-vingt-dix, les transferts rendus nécessaires par la récession ont porté les dépenses publiques au-dessus de 70% du PIB, ce qui a provoqué un déficit budgétaire rapidement croissant.

Toutefois, Lindbeck observe que, si on mesure les indemnités nettes, déductions faites des impôts sur le revenu payés par les bénéficiaires, la part des dépenses publiques dans le PIB se situe, au début des années quatre-vingt-dix, environ 10 points de pourcentage en-dessous de celle indiquée par les données brutes[43].

Selon Lindbeck, la productivité du travail dans le secteur public a été en fait négative durant la période 1970-1992[44]. Par ailleurs, cette fiscalité excessivement forte a favorisé le développement du travail au noir. La plupart des estimations de l'économie

[40] A. Forslund et A. Krueger, étude citée.

[41] A. Lindbeck, étude citée, p. 1310.

[42] Cf. le texte de l'intervention de Bertil Holmlund au colloque *Labor market policy and job creation : swedish and U.S. experiences*, Ambassade des Etats-Unis à Stockholm, 1997, p. 125.

[43] A. Lindbeck, étude citée, p. 1279.

[44] A. Lindbeck, étude citée, p. 1286.

souterraine l'évalue à 4-8 % du PIB. Enfin, selon une étude citée par *Le Monde* (25/3/1998), 21 % des grandes firmes suédoises estiment qu'elles auront déplacé leur siège à l'étranger dans les cinq ans à venir (contre 4 % il y a cinq ans). Le mécontentement des entreprises n'est pas motivé par l'impôt sur les sociétés, dont le taux de 28 % est parmi les plus faibles d'Europe, mais par l'ampleur de l'impôt sur le revenu, sans compter les impôts sur la fortune, l'immobilier, les dividendes d'action. Selon la confédération patronale SAF, les contribuables les plus riches sont moins imposés que la moyenne des Suédois pour autant qu'ils détiennent une part importante de leur firme.

Une réforme fiscale décidée au début des années soixante-dix a assis l'impôt sur les revenus individuels plutôt que familiaux. De ce fait, le taux marginal d'imposition du « second » revenu - généralement celui de la femme - a été considérablement réduit. L'offre de travail des femmes a de ce fait été nettement stimulée. Ce travail a également été encouragé par les subventions importantes accordées à la garde des enfants et des personnes âgées en dehors du domicile. Cela explique le niveau relativement élevé de l'emploi féminin, même si c'est généralement à temps partiel.

Impôts sur le revenu (local + national) en 1998

revenu mensuel (en couronnes suédoises)	impôt (en %)
5 000	32
10 000	32
13 000	34
15 000	34
17 000	35
20 000	35
25 000	40
35 000	45
40 000	46

Source : Institut suédois, Stockholm, août 1998.

En Suède, c'est l'impôt local sur le revenu qui est le plus important. Il est proportionnel au revenu et est fixé par chaque commune. En moyenne, il représente 31 % du revenu imposable. A cela, il faut ajouter un impôt national sur le revenu qui est actuellement, après les réformes fiscales effectuées dans les années quatre-vingt-dix, de 25 % au-delà d'un certain montant (238 400 couronnes en 1998). La taxation marginale fut réduite de 15 % entre 1993 et 1995, le taux le plus élevé passant de 75 à 60 % pour la plupart des contribuables travaillant à temps plein.

MIEUX CONCILIER BIEN-ETRE SOCIAL ET MARCHE

Alors que la volonté de concilier le bien-être social et l'efficacité économique est au centre du « modèle suédois », dans les années soixante-dix et quatre-vingt, la tentation est apparue subrepticement de remplacer les mécanismes du marché par des décisions politiques et administratives. Des interventions publiques adéquates devaient ainsi compenser des choix que le marché n'était plus à même de faire, quitte à ce que de nouvelles mesures visent à contrecarrer les effets indésirables des mesures précédentes. D'où la prudence nécessaire quand il s'agit de diminuer les subventions qui réduisent les distorsions introduites par d'autres programmes.

Lindbeck écrit à ce sujet : « Les interventions engendrent des interventions. Par exemple, des efforts pour baisser les taux d'intérêt amènent le gouvernement à réguler le portefeuille des institutions financières, en particulier en les forçant à prêter à des entreprises du bâtiment et à de grandes firmes exportatrices ainsi qu'à l'Etat lui-même. De même, la compression des profits des entreprises de production conduit les politiciens à accorder des subventions sélectives, à des politiques actives de l'emploi et au développement de l'emploi public »[45].

L'industrie suédoise est dominée par de grands groupes. « L'efficience du secteur des grandes entreprises, parmi lesquelles figurent des multinationales dynamiques, contraste avec l'incapacité apparente des petites entreprises à se développer pour atteindre et dépasser une taille moyenne »[46]. Jusqu'à une date récente, la Suède a autorisé des cartels entre producteurs. Steven J. Davis et Magnus Henrekson montrent que la politique suédoise a en fait discriminé les entreprises nouvelles, petites et à forte concentration de main-d'œuvre et les entreprises familiales. Des déductions importantes pour investissement et la centralisation des négociations salariales, qui élimine la relation entre la taille d'une firme et les rémunérations qu'elle offre, ont privilégié les grandes entreprises. Sans doute de ce fait, la Suède a très peu de petites entreprises et l'industrie suédoise est davantage dominée par de très grands groupes que celle des Etats-Unis. Même quand la production de certains biens et services pourrait être mieux faite par de petites entreprises, celles-ci ont été éliminées par la concurrence des grands groupes ou des services publics. « Les réglementations relatives au marché du travail ont également pour effet d'imposer des coûts aux petites entreprises, dans la mesure où celles-ci sont moins à même de s'adapter aux complexités de la législation concernant la protection de l'emploi et peuvent être particulièrement vulnérables aux grèves de solidarité autorisées par le droit du travail. Aucune clause distincte n'a été prévue pour les PME »[47].

A cela, d'autres économistes rétorquent que l'Etat-providence encourage la prise de risque en créant un environnement sûr[48]. Selon Folster et Peltzman, sans le soutien

[45] A. Lindbeck, étude citée, p. 1296.

[46] OCDE, *Etude économique : Suède*, 1998, p. 16.

[47] *Ibid.* p. 16.

[48] Hans-Werner Sinn, *A Theory of the welfare state*, CEPR Discussion Paper n°1278, Londres, Centre for Economic Policy Research, novembre 1995.

des politiques de régulation, beaucoup de cartels n'auraient pas survécu[49]. Ces interventions sur le marché des biens ont vraisemblablement réduit la productivité et la croissance. Mais dans quelle mesure ces cartels étaient-ils intrinsèques au modèle suédois ?

La dérégulation des services publics

En fait, ce sont surtout les activités de service qui font problème. Comme l'observe Lindbeck, « alors que les entreprises de production furent socialisées dans les pays socialistes, en Suède, c'est plutôt la fourniture de services aux individus et aux familles qui a été socialisée »[50]. C'est pourquoi le cadre réglementaire des services d'utilité publique a été très libéralisé, durant les années quatre-vingt-dix, dans les secteurs des transports, des postes et des télécommunications et, dans une bien moindre mesure, de la distribution d'électricité et de l'éducation. Néanmoins, les entreprises qui étaient en place avant la dérégulation occupent encore une position dominante sur le marché.

Depuis 1991, les parents peuvent choisir librement l'école de leurs enfants à l'intérieur de leur municipalité. Ils peuvent notamment opter pour une école privée. Celles-ci sont financées par une subvention de la municipalité, équivalente au coût moyen par élève de l'enseignement public. Même si 2 % seulement des élèves les fréquentent, ce système s'apparente à celui des chèques éducation et permet de concilier la gratuité du service et la concurrence des prestataires.

Plus discutable paraît être la libéralisation des taxis et celle des transports aériens. Jusqu'en 1990, aussi bien l'entrée sur le marché (le droit d'être un chauffeur de taxi) que le prix étaient strictement régulés. Cet état de fait, courant dans le monde, était de nature à favoriser des excès de la demande (temps d'attente et queues). En 1990, ces régulations ont été abandonnées : n'importe qui, pourvu d'un permis de conduire approprié, peut mettre un signe sur sa voiture et travailler comme taxi ; les restrictions géographiques ont été abolies et les prix sont devenus libres. Le temps d'attente a considérablement diminué, mais la variabilité des prix suscite des critiques faute d'une information satisfaisante sur les conditions de la concurrence.

La dérégulation du trafic aérien intérieur a eu plusieurs traits communs avec celle des taxis. Jusqu'en 1992, l'Agence nationale de l'aviation civile contrôlait les lignes et les prix. Il accordait notamment les lignes les plus rentables, Stockholm-Göteborg par exemple, aux compagnies qui acceptaient également de desservir des destinations moins intéressantes. Depuis la dérégulation, toute compagnie satisfaisant à certaines normes techniques peut déterminer sans contrainte ses destinations et ses prix. Dans un premier temps, la conséquence fut une baisse des prix sur les trajets les plus courants et une augmentation des prix sur les trajets pour lesquels les clients étaient plus rares. Trois ou quatre compagnies, entrées sur le marché depuis 1992, survécurent à la concurrence, généralement en se spécialisant sur quelques lignes

[49] Stefan Fölster et Sam Pelzman, « The Social costs of regulation and lack of competition in Sweden : a summary », dans R. Freeman, R. Topel et B. Swedenborg, ouvrage cité.

[50] A. Lindbeck, étude citée, p. 1301.

seulement. Seule SAS couvre l'ensemble du territoire. Depuis 1994, il semble qu'une augmentation des prix réels a eu lieu aussi bien sur les lignes desservies par une seule compagnie que sur celles où plusieurs compagnies se partagent le marché.

La dérégulation des transports routiers locaux et régionaux a été plus modérée. En 1988, une loi autorisa les autorités communales et régionales à signer des contrats avec des sociétés privées. Mais les autorités publiques continuent à décider les itinéraires et les prix. Incontestablement, cette dérégulation partielle a eu pour effet de réduire les coûts pour les collectivités publiques. On estime que cette réduction a atteint, selon les cas, de 5 à 45 % entre 1990 et 1994. Dans la région de Stockholm, la réduction de coût pour les bus et les métros aurait été de 18 % pour des prestations inchangées.

De nombreuses discussions ont eu lieu sur une éventuelle dérégulation des chemins de fer. En 1988, une compagnie chargée spécifiquement de gérer l'infrastructure ferroviaire, séparée de la Compagnie des chemins de fer suédois, fut créée. La prochaine étape logique aurait été l'entrée en lice de nouvelles compagnies chargées des transports ferroviaires. Mais elle n'a pas été franchie, notamment en raison de la difficulté technique de séparer en pratique la gestion des rails et celle des trains, compte tenu de nombreuses externalités (de quelles autorités dépendraient les gares ? la vente des tickets ? le contrôle de la sécurité ?)

Le marché de l'électricité a été jusqu'en 1996 segmenté en monopoles régionaux de production. Le 1er janvier 1996, une loi a fixé un nouveau cadre. Tout d'abord, les compagnies d'électricité doivent séparer juridiquement la production d'une part, le transport et la distribution d'autre part. La production et la vente d'électricité ne sont plus régulées. En revanche, le prix de la distribution et du transport de l'électricité - considéré comme un monopole naturel - continue à l'être. Les consommateurs, que ce soient la sidérurgie ou les ménages, peuvent choisir leurs fournisseurs. Il paraît encore prématuré de faire un bilan de ces réformes.

Même si les télécommunications n'ont jamais été officiellement régulées, il n'en demeure pas moins que Swedish Telecom en a eu un monopole de fait. Dans les années quatre-vingt, une première loi interdit aux opérateurs d'imposer leurs propres normes en matière d'équipements téléphoniques et les contraint à accepter tout équipement répondant à certaines normes techniques fondamentales. L'étape suivante fut franchie avec l'émergence des téléphones portables, dans la mesure où les opérateurs de portables doivent avoir accès au réseau de communications. Une loi de 1993 prévoit d'accorder une licence à un opérateur sous réserve qu'il permette l'accès d'autres opérateurs à son réseau.

Une étude visant à évaluer l'effet de ce nouvel environnement concurrentiel a été publiée en 1997 par la Riksbank[51]. Il en ressort que pour environ un tiers des 71 groupes de produits testés, la hausse des prix dans les années quatre-vingt-dix a été sensiblement plus faible que celle enregistrée dans les années quatre-vingt. En revanche, pour la moitié de ces groupes, la hausse des prix est plutôt plus forte.

La productivité des services dépendant des administrations locales paraît avoir augmenté ces dernières années, même s'il est difficile de distinguer la part qui revient à la dérégulation. Des études montrent toutefois que certaines réorganisations ont permis des économies substantielles. Une étude publiée en 1993 examine les effets

[51] T. Borg et M. Croneborg, « Strukturomvandlingen och prisbildningen », *Penning och valutapolitik*, janvier 1997, Sveriges Riksbank.

des privatisations et des décentralisations dans 96 communes, dont 60 ont pris de telles mesures. Elle estime que les privatisations ont permis une réduction d'environ 4 à 5 % des coûts pour les premiers soins, la garde d'enfants à domicile et divers services techniques. La décentralisation des responsabilités budgétaires aurait permis une réduction de 3 à 8 % pour les mêmes services[52].

Finalement, et malgré les difficultés qu'elle a pu rencontrer, la remarquable capacité d'adaptation dont la société suédoise a fait preuve jusqu'à présent permet d'espérer qu'elle saura progressivement surmonter ses difficultés pour concilier la solidarité sociale avec davantage de compétitivité. A terme, l'influence suédoise s'exercera sans doute moins par son exemplarité que par l'influence que ses dirigeants pourront exercer sur leurs partenaires européens. L'avenir du « modèle suédois » est peut-être dans son extension, certes sous une forme diluée, à l'ensemble européen[53].

[52] S. Fölster, C. Barkman, E. Meyerson et al., *Sveriges systemskift*, Industriens Utredningsinstitut, 1993.

[53] Cette étude n'aurait pu être menée à bien sans l'aide et les conseils que m'ont apportés, à Paris, Mmes Bell-Evander et Infeldt de l'Ambassade de Suède ; M. Anders Ferm, ambassadeur de Suède auprès de l'OCDE ; M. Henning Strand, de la Direction des études par pays de l'OCDE ; M. Pierre Vinde, ex-directeur général adjoint de l'OCDE ; et en Suède, Mmes Eleonora Alaoui du Svenska Institutet ; Annette Bisler de TCO ; Asa Sohlman ; Lena Westerlund de LO ainsi que MM. Anders Björklund du Swedish Institute for Social Research de l'Université de Stockholm ; Staffan Burenstam Linder, ancien ministre et député au Parlement européen ; Robert Cloarec, directeur au ministère de la Production et des Echanges ; Bengt Dennis, ancien gouverneur de la Banque centrale de Suède ; Ingemar Fägerlund de l'Institute for International Education de l'Université de Stockholm ; Anders Forslund de l'Université d'Uppsala ; Jens Henriksson, Senior Political Adviser au ministère des Finances ; Magnus Henrikson, de l'Industrial Institute for Economic and Social Research ; Hans Lindberg, Chef du service économique de la Banque centrale de Suède ; Per Lundborg du Trade Union Institute for Economic Research ; Krister Marking du ministère de l'Industrie ; Per Molander, directeur du Business and Social Research Institute ; Staffan Sohlman, ex-ambassadeur de Suède auprès de l'OCDE ; Per Tengblad d'Arbetstagar konsult A.B. Par ailleurs, Anders Ferm, Henning Strand et Pierre Vinde ont relu une première version de cette étude et m'ont fait part de leurs suggestions. Je voudrais les remercier tous ici.