



Les transformations du modèle économique suédois

Emilie Bourdu
Préface de Louis Gallois

Résumé

Alors que l'industrie s'essoufle dans la plupart des pays développés, l'Allemagne est le plus souvent prise en exemple pour ses excellentes performances (Hénard, 2012). Mais un autre pays, la Suède, semble faire mieux encore. Ces deux pays ont su, durant ces vingt dernières années, préserver davantage leur base industrielle que leurs voisins européens et conserver des balances commerciales très positives. La Suède a assaini ses finances publiques, aujourd'hui en excédent structurel, et a fortement réduit sa dette, tout en préservant un haut niveau de service public et de protection sociale. La Fabrique de l'industrie a donc souhaité mieux comprendre les raisons du succès du modèle suédois.

Une économie soutenue par la dynamique de grands groupes exportateurs

Aujourd'hui, la Suède présente des performances très enviables, en termes de compétitivité, de croissance, de PIB par habitant, d'innovation, d'excédents commerciaux et de maîtrise des finances publiques.

Le pays se place devant l'Allemagne sur tous ces critères, ne lui laissant de peu que le leadership sur le poids de l'industrie dans le PIB (22,4% en Allemagne, contre 19,3% en Suède et 12,5% en France en 2009). Entre 1995 et 2007, l'accroissement de la valeur ajoutée en Suède était supérieur de huit points à ce qu'il était dans l'Union européenne. Notons cependant que la progression de l'emploi était inférieure de neuf points, rançon des importants gains de productivité que la Suède a réalisés dans tous les secteurs d'activités et notamment dans les services, marchands et non marchands.

Dans l'industrie, les gains de productivité ont notamment été rendus possibles grâce à l'investissement dans les TIC, dans la recherche et développement et plus largement dans le capital immatériel. La Suède présente l'un des plus gros efforts de R&D dans le monde (exprimé en% du PIB), du fait de l'investissement des acteurs privés. Dans quasiment l'ensemble des secteurs industriels – qu'ils soient *low-tech* ou *high-tech* – et les services marchands, l'intensité technologique¹ est plus forte en Suède que dans le reste de l'Europe.

1 - Taux des dépenses de R&D sur la valeur ajoutée

Le socle industriel suédois est dominé par des grands groupes, pour la plupart sous le contrôle de grandes familles qui ont formé des empires capitalistiques. Ces groupes participent largement au dynamisme des exportations. La structure de l'industrie suédoise, en termes de répartition des entreprises par taille, ressemble à celle de la France. La Suède n'est pas une terre plus propice que cette dernière au développement des startups ni même aux ETI ; cela démontre, si besoin était, qu'un développement économique enviable peut avoir des caractéristiques différentes des exemples germanique et américain.

Y a-t-il des coûts cachés à cette performance impressionnante ? Des arbitrages en tous cas. De 1950 à 1990, la croissance a été un peu moins élevée en Suède que dans le reste de l'OCDE. Très riche relativement à ses voisins ou à son propre passé dans les années 1950, le pays a privilégié la construction d'une société égalitaire mais a peu à peu perdu sa place de leader en termes de PIB par habitant.

Un progressisme coûteux mais durable et consensuel

Le succès suédois donne lieu à différents types d'explications. Certains estiment que le pays a exploré une troisième voie entre capitalisme libéral et communisme, conduisant au début des années 1970 à une société riche et égalitaire, cumulant un des plus hauts PIB par habitant de la planète avec un très haut niveau de protection sociale et de service public, tandis que le reste du monde croyait devoir choisir entre un enrichissement accompagné d'importantes inégalités (qui toutefois se résorbaient pendant les Trente glorieuses) et l'égalitarisme dans la pauvreté. Pour d'autres, le modèle suédois des années 1945-1975 a conduit à l'hypertrophie inefficace d'un État surprotecteur, la crise du début des années 1990 ayant rendu cette impasse manifeste et forcé le pays à engager des réformes d'inspiration libérale très poussées (déréglementations, libéralisations, décentralisations) grâce auxquelles il a retrouvé sa performance.

Ces deux explications contiennent une part de vérité. La trajectoire de la Suède a connu des impulsions contradictoires, des crises et des accidents. Une population très éduquée, de taille un peu plus réduite que celle de la région parisienne, a abordé ces difficultés, engagé des débats et cherché un consensus pour infléchir sa politique, parfois très substantiellement. Les Suédois sont très attachés, au moins depuis 1940, à un système de protection sociale et de services publics assurant la prise en charge du citoyen « du berceau à la tombe », à l'accès pour tous à l'éducation, aux soins et à des opportunités de promotion socio-professionnelle. Au risque de simplifier outrageusement, on pourrait dire que la Suède a d'abord mis en place, de 1940 au début des années 1980, un système de

protection sociale et de service public efficace, généreux mais très coûteux, puis a travaillé depuis à en réduire le coût en conservant l'essentiel des acquis. Même si le système est aujourd'hui un peu moins généreux que dans les années 1970, il se maintient au niveau des meilleurs standards occidentaux et son coût transparent et maîtrisé est globalement accepté par la société.

Le dialogue social et la politique de l'emploi au service de la compétitivité et de la limitation des inégalités

En 1938, après une période de mouvements sociaux violents, les syndicats ouvriers et patronaux ont signé les accords de *Saltsjöbaden*. Des négociations centralisées, tirées par des syndicats très représentatifs, ont ensuite permis de fixer les salaires et d'assurer la paix sociale, en recherchant le meilleur compromis acceptable entre bien-être des individus et compétitivité des entreprises, sans grave accroc jusqu'à la fin des années 1960. La mise en application concrète du principe «à travail égal, salaire égal» conduisait à la faillite les entreprises les moins productives (qui devaient verser les mêmes salaires que leurs concurrentes les plus profitables) et favorisait la concentration des entreprises et la hausse de la productivité. Des politiques d'emploi actives, combinant formations, aides à la mobilité, aides à la création d'emplois dans les entreprises, travaux d'intérêt général et recrutements dans la fonction publique, permettaient de maintenir le taux de chômage aux environs de 2%. C'est de cette période que date, en France notamment, l'idée que la Suède pouvait être considérée comme un pays «modèle».

En 1969, une grève dure des mineurs a remis en cause la représentativité du syndicat ouvrier unique et du parti social-démocrate qui lui était très lié. La revendication égalitariste s'est durcie, la hiérarchie des salaires s'est écrasée encore davantage; la performance, les responsabilités ou le niveau de formation ne permettaient plus à un individu d'améliorer substantiellement sa rémunération. Tandis que l'emploi dans le secteur privé stagnait, la poursuite d'une politique de plein-emploi a conduit à multiplier les embauches dans le secteur public au détriment de la productivité de l'économie. Entre 1970 et 1985, le nombre de fonctionnaires est passé de 26% à 38% de l'emploi total.

Après plusieurs dévaluations de la couronne, l'État a entrepris dans les années 1980 le redressement des finances publiques. Il a pourtant fallu attendre la crise de 1991 pour que la Suède décide de privilégier la maîtrise de l'inflation sur l'objectif de plein-emploi, dix à quinze ans après la plupart des autres États membres de l'OCDE. Le taux de chômage est passé de 2% à 10% en deux ans; il oscille aujourd'hui entre 6% et 8%. Le nouveau

système d'assurance-chômage est moins généreux, avec une réduction des allocations en cas de refus d'emploi convenable. Le chômage des jeunes est important (entre 20 et 25 %, comme en France depuis 10 ans, selon Eurostat) mais la politique active de l'emploi limite le chômage de longue durée (moins de 20 % des chômeurs suédois, contre 40 % en France et dans le reste de l'Europe et même près de 50 % en Allemagne).

En dépit de ces réformes récentes, la Suède reste aujourd'hui un des pays les plus égalitaires de l'OCDE, avec le reste de la Scandinavie et les Pays-Bas. Même si les inégalités se sont accrues depuis 1970, le rapport entre les premier et dernier déciles est de 2,79 en Suède², contre 3,39 en France, 4,21 au Royaume-Uni et 5,91 aux États-Unis (OCDE, 2009).

Une culture du consensus favorable aux réformes et une acceptation de l'impôt en contrepartie d'un haut niveau de service public

Si la Suède est capable d'engager des réformes profondes sans blocage, c'est que celles-ci sont à chaque fois préparées par un long processus d'expertise et de négociation.

Par exemple, le processus conduisant à la grande réforme fiscale de 1991 a été initié par des discussions et rapports d'experts dès 1984. La réforme a été annoncée en 1986. Après un sommet réunissant tous les chefs de parti et des représentants des groupes d'intérêt majeurs en octobre 1989, un consensus a été obtenu sur les grandes lignes de la réforme. Celle-ci a été mise en place comme prévu malgré deux changements de majorité gouvernementale. La réforme des retraites, elle aussi, a fait l'objet d'un travail préparatoire et d'un large consensus. Cette dernière a été adoptée en 1998, à une majorité de 75 % des membres du Parlement suédois, après quinze ans de réflexion concertée, et ce malgré les changements de gouvernement.

Toutes les études sur ce pays relèvent que les Suédois consentent à payer un impôt élevé, convaincus de bénéficier en contrepartie d'un service public performant grâce à une grande transparence de la procédure budgétaire et au contrôle des administrations. La très large décentralisation, entamée en 1975 et confirmée par étapes ensuite, confiant aux 290 communes la gestion des services sociaux et de l'éducation et aux 20 comtés celle de la santé et des infrastructures, a rapproché la décision d'engagement d'une dépense de ceux qui la financent.

2 - C'est-à-dire que le revenu moyen du décile le plus riche de la population suédoise représente 2,79 fois celui du décile le plus pauvre.

Globalement, la fiscalité suédoise pèse moins sur les entreprises que sur les individus, et plus sur les revenus du travail que sur ceux du capital. Plus précisément, les revenus du capital sont taxés à un taux fixe de 30%, tandis que ceux du travail sont soumis à un impôt progressif, de 30% quasiment dès la première couronne à environ 55% au-delà d'un seuil équivalent à 64 000 €³. Contrairement à l'idée que l'on se fait parfois d'un système fortement redistributif, l'impôt suédois n'a donc pas pour objet de prélever les « rentiers » pour donner aux « travailleurs » : il assure une circulation solidaire et efficace de la valeur au sein de la population et en particulier de la classe moyenne. Il épargne largement les entreprises, ne taxant la richesse qu'elles produisent qu'à travers les revenus (du travail ou du capital) de ceux qui en bénéficient.

Récemment, pour favoriser la transition énergétique, la Suède a mis en place une fiscalité écologique qui ménage la compétitivité des entreprises mais pèse surtout sur le consommateur final. La taxe carbone, dont la croissance est programmée, représentait 114 € par tonne de carbone émis, en 2011, pour les particuliers. Les entreprises paient 30% de ce taux (mais 60% à horizon 2015) et celles soumises au marché européen des quotas en sont exemptées⁴. En même temps, de nouveaux allègements des charges pesant encore sur le travail et des impôts sur les sociétés ont été décidés, pour préserver la compétitivité des entreprises.

En conclusion

Le cas suédois frappe par le nombre d'analogies avec le modèle économique français : prééminence des grands groupes exportateurs, rôle important de l'État, attachement de longue date à la redistribution des revenus et aux services publics. Mais il ne faut pas s'y tromper : les deux pays ne sont que des faux-jumeaux. Quand la France peine à se réformer, la Suède fait figure de social-démocratie décomplexée : elle maintient un État-providence très protecteur mais, lorsque le constat est établi que les recettes antérieures ne fonctionnent plus, elle sait rassembler au-delà des divergences idéologiques et des intérêts contradictoires pour concevoir et mettre en place des réformes structurelles pragmatiques. C'est notamment pourquoi une meilleure compréhension du fonctionnement suédois peut éclairer les débats sur les réformes économiques et la compétitivité industrielle en France.

3 - En France, ce revenu se situe dans la tranche à 30%, soit 38% avec la CSG.

4 - À l'exception des usines de cycle combine chaleur-électricité (CHP) qui bénéficient d'un taux réduit (8 € par tonne CO₂ en 2011).