

La Suède et les limites de l'Etat-providence

Yves Bourdet*

Département de sciences économiques de l'université de Lund, Suède

Avant la première crise pétrolière, on entendait par modèle suédois une combinaison heureuse entre une politique macroéconomique et de l'emploi des plus actives et un Etat-providence des plus développés. Les crises pétrolières et les différents chocs reçus par l'économie mondiale ont plus atteint la Suède que les autres pays de l'OCDE.

Le présent article étudie les raisons derrière cela. Ces raisons sont principalement d'ordre structurel mais relèvent également de l'échec des politiques économiques. On examine ensuite la politique mise en œuvre depuis le début des années quatre-vingt. L'accent est plus particulièrement mis sur la politique active de gestion du taux de change et sur le fait que la Suède n'appartient pas au système monétaire européen. Une attention particulière est aussi portée à la politique de l'emploi qui explique en partie les très bons chiffres du chômage (moins de 2 % de la population active) et le bon fonctionnement du marché du travail. Un autre résultat appréciable de la politique de l'emploi est d'avoir facilité l'ajustement de l'économie suédoise à la nouvelle situation internationale.

Les contraintes que l'Etat-providence fait peser sur la politique économique est un autre aspect considéré. La boulimie de l'Etat-providence et les forts taux de prélèvement obligatoire qu'elle entraîne expliquent en partie le plus faible taux de croissance de l'économie suédoise et la surindexation des salaires. En conclusion, on examine brièvement les difficultés que le gouvernement rencontre pour réformer ces pièces du modèle suédois qui créent le plus de tort à l'économie.

Les limites de l'Etat-providence

La Nouvelle société, c'est la Suède plus le soleil. Cette boutade de Georges Pompidou illustre bien l'attrait d'une expérience qui, au cours des années cinquante et soixante, avait su concilier progrès économi-

(*) L'auteur remercie Inga Persson-Tanimura pour ses commentaires sur une version préliminaire de cet article.

que et Etat-providence. Une politique conjoncturelle assurant le plein emploi, une stabilité des prix et une croissance forte, une politique de redistribution utilisant une partie de plus en plus importante des fruits de cette croissance au profit du système social le plus avancé du monde occidental et, enfin, une paix sociale institutionnalisée constituaient les traits marquants de cette expérience qu'on appelait le modèle suédois.

Encouragés par les forts taux de croissance enregistrés pendant les Trente Glorieuses, la plupart des pays européens ont suivi, à des degrés divers, la même voie que la Suède. Il existait cependant plusieurs différences qui ont contribué à forger l'originalité du modèle suédois. Un mode de formation des salaires très centralisé et ne réunissant qu'un nombre très limité d'acteurs — le syndicat ouvrier LO et l'organisation patronale SAF — constituait un premier élément. Un autre était la politique de l'emploi qui jouait — et continue de jouer — un rôle des plus déterminants dans la politique économique. Dans aucun autre pays on n'a doté de moyens aussi importants la politique de l'emploi, afin, tout à la fois, de former et perfectionner la main d'œuvre, de créer des emplois, de promouvoir l'égalisation des revenus et la croissance économique et, enfin, de combattre les tensions inflationnistes. Il y avait enfin ce sens du dialogue et du compromis qui caractérisait le système politique suédois et la remarquable stabilité politique connue par le pays pendant le règne social-démocrate entre 1932 et 1976 ⁽¹⁾.

La crise et les différents chocs reçus par l'économie mondiale ont révélé les fragilités structurelles de l'économie suédoise en atteignant la Suède plus durement que les autres pays industriels au cours des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt. Cela a conduit à une remise en cause de plusieurs aspects dudit modèle et à une révision d'un certain nombre d'idées reçues sur les bienfaits économiques de l'Etat-providence. Mais au cours des cinq dernières années on a pu constater une amélioration notable de la situation économique suédoise et un renouveau d'intérêt certain pour elle. Parler d'un nouveau modèle suédois est sans aucun doute prématuré. Cependant, l'expérience récente fournit d'ores et déjà plusieurs enseignements significatifs pour les responsables de la politique économique et les décideurs publics des autres pays européens.

Une base fragile

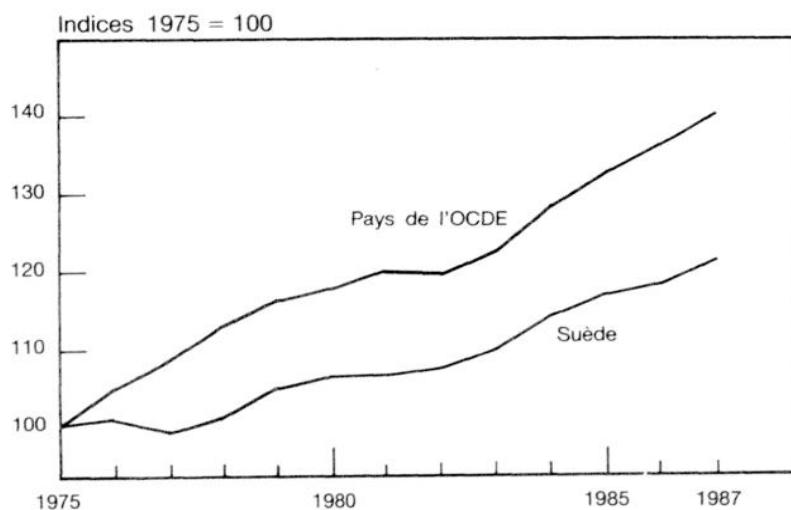
Plusieurs raisons expliquent la plus grande vulnérabilité de l'économie suédoise au cours des années soixante-dix.

Une première est l'échec des politiques économiques avant 1981 ⁽²⁾. En effet ni les politiques de relance des sociaux-démocrates en 1974-

(1) Sur l'ancien modèle suédois, voir par exemple les ouvrages de Parent (1970) et Ardant (1976).

(2) Pour une analyse des politiques économiques menées pendant les années soixante-dix, voir en particulier Söderström (ed.) (1985), chapitre 3, Jonung (1983) et Lundberg (1984), chapitre 5.

1975 pour contourner la dépression mondiale, ni les politiques de stimulation monétaire et de gestion active du taux de change mises en œuvre par les partis de droite pendant la seconde moitié des années soixante-dix n'ont réussi à rétablir les grands équilibres, à ramener le taux d'inflation au même niveau que dans les pays concurrents, à restaurer durablement la compétitivité de l'industrie et à relancer la croissance. Bien au contraire, il semble que ces politiques aient enfoncé l'économie suédoise encore plus profondément dans la crise en retardant son ajustement au nouvel environnement international. La croissance a été plus faible en Suède que dans les autres pays de l'OCDE et l'augmentation des prix y a été plus rapide (graphiques 1 et 2). Les bons chiffres du chômage (2-3 % de la population active au cours des dix dernières années) constituent une exception, qui s'explique en grande partie par l'expansion de l'emploi dans la fonction publique et par l'efficacité de la politique de la main-d'œuvre.

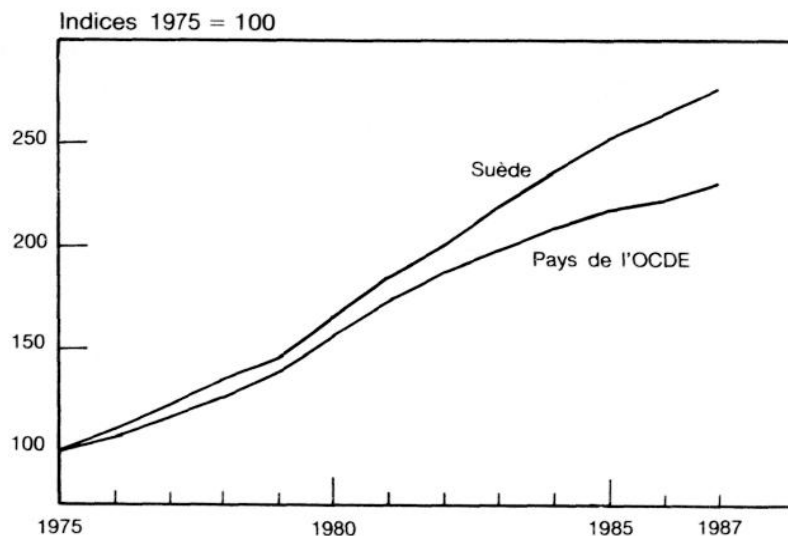


1. PNB Suède et pays de l'OCDE

Source : OECD Economic Outlook 43, juin 1988.

La dérive quasi exponentielle des finances publiques après le premier choc pétrolier, et ce jusqu'au début des années quatre-vingt, constituait la manifestation la plus claire de l'échec des politiques conjoncturelles. Le secteur public au sens large (Etat, collectivités locales et Sécurité sociale) avait des besoins de financement atteignant 5 à 6 % du PNB en 1981, alors qu'il dégagait une capacité de financement s'élevant à 2 % du PNB en 1974. Cette rapide détérioration s'était traduite par un accroissement inquiétant de la dette publique, qui s'était élevée de 55 milliards de couronnes (autant en francs) en 1974 à 377 milliards en 1982, soit 60 % du PNB. Une autre manifestation de l'échec des politiques conjoncturelles était, avec l'importance du différentiel d'inflation entre la Suède et ses concurrents, les déficits de plus en plus importants enregistrés dans les échanges extérieurs. La balance des paiements courants connaissait en effet un déficit représentant 2 à 3 % du PNB au début des années quatre-vingt, alors qu'elle avait enregistré des excédents pendant la première moitié des années soixante-dix.

2. Evolution des prix, Suède et pays de l'OCDE



Source : OECD Economic Outlook, juin 1988.

La seconde raison des difficultés de l'économie suédoise tient à sa spécialisation. La stagnation de la demande mondiale au cours des quinze dernières années s'est fait plus durement sentir sur l'investissement que sur la consommation. Elle a plus particulièrement hypothéqué la croissance des pays qui, comme la Suède, sont très dépendants de la conjoncture mondiale (la Suède exporte 30 % environ de son PNB) et exportent relativement davantage de biens intermédiaires et d'équipement que de biens de consommation (tableau 1). Un autre handicap dû à la spécialisation de l'économie suédoise est la grande place qu'y occupaient les branches les plus touchées par la concurrence des nouveaux pays industriels, telles que extraction de minerai de fer, sidérurgie, industrie du bois et papeterie, construction navale et flotte marchande ⁽³⁾.

1. Structure des exportations selon la nature des produits

En pourcentage

	Suède 1980	France 1982	Belgique 1980	Autriche 1980	Suisse 1981
Biens de consommation	25,2	37,8	40,5	33,7	38,7
Matières premières (énergie comprise)	16,6	3,8	16,1	10,5	5,1
Biens intermédiaires	18,9	27,9	23,4	29,0	20,5
Biens d'investissement	37,7	29,4	19,9	26,6	34,6
Biens divers	1,6	1,1	0,1	0,2	1,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources : Suède, Belgique, Autriche et Suisse : Erixon (1982) ; France : Annuaire statistique de la France (1982).

(3) Voir Erixon (1982).

Une troisième raison tient au grippage du mécanisme de formation des salaires et à l'augmentation des coûts salariaux, beaucoup plus rapide en Suède que chez ses principaux partenaires commerciaux (l'Allemagne est le premier client et fournisseur de la Suède) entre 1974 et 1976. Ces débordements salariaux ont entamé la compétitivité des entreprises et la rentabilité des investissements industriels au cours de la seconde moitié des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt. Ce faisant, ils ont entraîné dans la crise la majeure partie des branches industrielles exposées à la concurrence internationale.

Une dernière raison doit être recherchée dans la détérioration des mécanismes qui assurent le bon fonctionnement de l'économie de marché et une rapide adaptation à une nouvelle donne internationale. Cette détérioration, qu'on retrouve dans la plupart des pays européens (d'où son nom eurosclérose), n'a pas épargné la Suède. Elle consiste en un certain nombre de rigidités, le plus souvent d'ordre étatique, qui empêchent une ré-allocation rapide des ressources en provenance des branches condamnées par l'apparition de nouveaux pays concurrents vers les branches d'avenir.

Les importantes subventions accordées aux industries en crise durant la seconde moitié des années soixante-dix contribuent aux rigidités ⁽⁴⁾. La protection accordée à l'agriculture suédoise et les obstacles non-tarifaires utilisés pour protéger un certain nombre d'industries, telles l'industrie textile, le font aussi ⁽⁵⁾. D'autres formes de rigidités découlent de la législation fiscale qui incite les entreprises à conserver les bénéfices dans l'entreprise ou à les utiliser pour effectuer des placements financiers au lieu de les distribuer aux actionnaires pour investir dans des branches d'avenir ⁽⁶⁾. Cela a pour effet de concentrer les innovations dans les entreprises déjà établies (les grandes essentiellement), de rendre plus difficile la création d'entreprises, de limiter la concurrence et d'empêcher le capital de se placer là où il peut être plus favorable à la croissance économique. Effets qui se font essentiellement sentir sur la croissance future. Un troisième type de rigidités concerne le marché du travail où la politique égalitaire des revenus, la forte progressivité de l'impôt sur le revenu et les lois sur la sécurité de l'emploi ⁽⁷⁾, ont fait obstacle à la mobilité professionnelle et géographique de la main-d'œuvre. Toutefois ces effets sur la mobilité ont été contrecarrés en partie tout au moins par les mesures prises dans le cadre de la politique de l'emploi afin de mieux adapter l'offre à la demande de travail.

Gestion du taux de change et expansion du secteur privé

La politique amorcée par la droite au début des années quatre-vingt et poursuivie par les sociaux-démocrates après leur retour au pouvoir

(4) Pour une comparaison internationale, voir Carlsson (1983).

(5) Voir par exemple Bolin, Meyerson et Stahl (1984), Hamilton (1980 et 1984), et Söderström (ed) (1986), chapitre 3.

(6) Pour une présentation du système fiscal suédois, voir Andersson (1987), p. 33-90.

(7) Holmlund (1984).

en septembre 1982 a eu deux objectifs prioritaires : une expansion du secteur industriel par le biais d'une forte expansion des exportations et un freinage de la croissance du secteur public. Pour atteindre ces objectifs trois conditions étaient requises : une politique du taux de change plus réaliste, un mode de formation des salaires moins inflationniste et une politique budgétaire plus restrictive.

Une telle politique devait permettre un rétablissement de l'équilibre des échanges extérieurs, une relance des investissements industriels et de la croissance et, une fois les capacités de production existantes utilisées, un léger accroissement de l'emploi industriel — en dépit des forts gains de productivité dans l'industrie — qui devait compenser la plus faible croissance de l'emploi dans la fonction publique, absorber une partie des nouveaux arrivés sur le marché du travail et laisser inchangés les bons chiffres du chômage. Un autre effet escompté de cette politique de réindustrialisation était une réduction du déficit des finances publiques grâce à une augmentation des recettes budgétaires dans la foulée d'une croissance plus soutenue et à une diminution des dépenses par la suppression de la plus grande partie des aides aux « canards boiteux » de l'industrie.

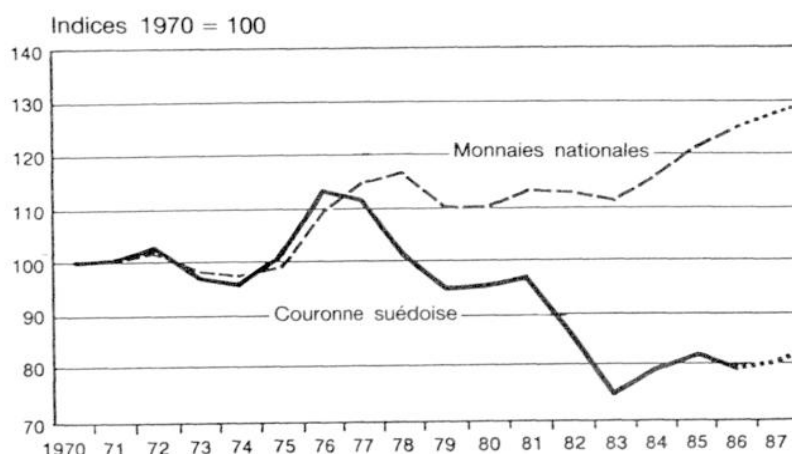
La mise en application de cette politique s'est faite en plusieurs étapes, qui reflètent la prise de conscience progressive des problèmes de l'économie suédoise, mais aussi les enseignements tirés de l'échec des politiques suivies pendant les années soixante-dix, notamment celui concernant le rôle primordial dans les difficultés rencontrées par l'économie suédoise avant 1981, de la politique budgétaire d'inspiration keynésienne combinée à la surévaluation du taux de change de la couronne suédoise.

Une condition nécessaire au succès d'une politique d'expansion du secteur privé est un taux de change qui reflète les différentiels de coûts salariaux et de prix entre la Suède et l'étranger. Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'augmentation des coûts salariaux, plus rapide en Suède que dans les pays concurrents, avait joué un rôle important dans les difficultés de l'économie suédoise. Un deuxième facteur était la profonde détérioration des termes de l'échange à la suite des différents chocs subis par l'économie suédoise depuis 1974. L'appartenance de la couronne suédoise au « serpent » monétaire européen entre 1974 et 1977 et la dépendance par rapport au mark allemand qui en résulta ne firent qu'aggraver les difficultés de l'industrie en surévaluant la monnaie suédoise. Pendant cette période, d'après des calculs effectués par Erik Lundberg, l'augmentation des coûts salariaux en Suède (graphique 3) avait été de 25 à 30 % supérieure à ce qu'elle avait été dans les autres pays appartenant au SME, alors que la couronne suédoise n'avait perdu que 5 % de sa valeur par rapport aux monnaies de ces pays ⁽⁸⁾.

Le principal enseignement de ces années soixante-dix est sans doute que toute forme de coopération monétaire qui implique une dépendance vis-à-vis du mark allemand interdit aux pays particulièrement atteints par les différentes perturbations des années soixante-dix,

(8) Voir à ce sujet Lundberg (1983), p. 157, et Lundberg (1984), p. 121-164.

et faisant face à de profonds et chroniques déficits dans leurs échanges extérieurs, un assainissement durable de leur situation économique. En effet un taux de change plus ou moins fixe avec un mark allemand en perpétuel mal d'appréciation se traduit par une continuelle détérioration de la compétitivité des entreprises soumises à la concurrence internationale, par des pertes de leurs parts de marché à l'étranger comme à domicile et, à terme, par une contraction de l'ensemble du secteur concurrentiel. Pour qu'une telle coopération monétaire n'ait pas été dommageable, il eût fallu que les salaires, les prix et la compétitivité des produits évoluent parallèlement.



3. Rapport entre les niveaux des coûts unitaires du travail dans l'industrie manufacturière en Suède et dans les pays de l'OCDE

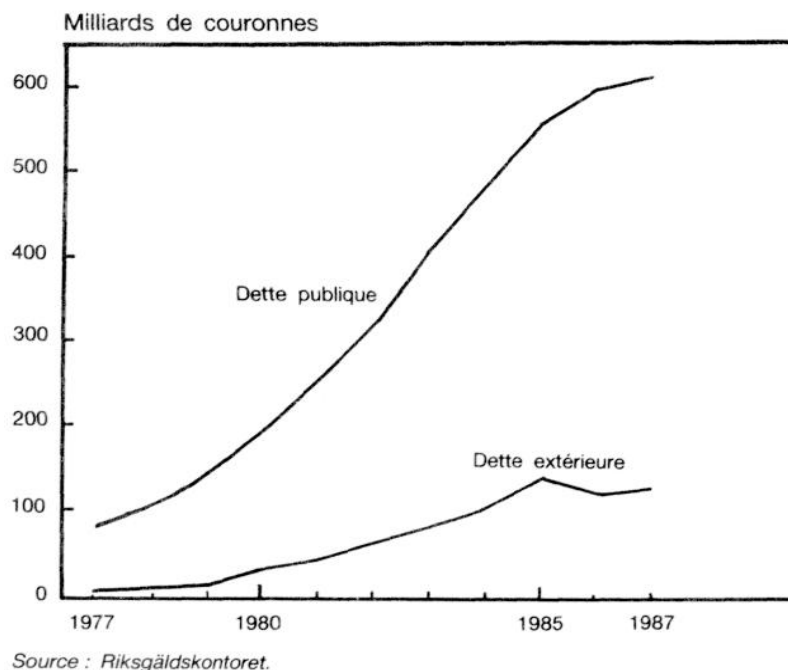
Source : Konjunkturinstitut, Konjunkturläget, décembre 1987.

Depuis sa sortie du « serpent » monétaire européen en août 1977, la Suède a mené une politique du taux de change indépendante. La parité de la couronne suédoise, défendue par la Banque centrale sur le marché des changes, est fixée par rapport à un panier de quinze monnaies. Des marges de fluctuations de 1,5 % au-dessus ou au-dessous de la parité déclarée sont tolérées. La Banque centrale se réserve cependant le droit d'intervenir à l'intérieur de ces marges pour influencer les mouvements de capitaux et, par là même, garantir un certain degré d'autonomie à la politique monétaire suédoise. Le poids de chacune des quinze monnaies dans le panier reflète l'importance du pays qui l'émet dans les échanges avec la Suède. Les monnaies des pays qui comptent pour moins de 1 % du commerce extérieur suédois ainsi que celles non cotées sur la place de Stockholm en sont exclues. Le dollar y occupe une place deux fois plus grande que le commerce entre les Etats-Unis et la Suède en raison de son rôle dans le système monétaire international.

La forte augmentation des salaires ainsi que le deuxième choc pétrolier à l'automne 1979 et son impact sur les termes de l'échange ont profondément détérioré les échanges extérieurs de la Suède. Les trois ajustements monétaires effectués en 1976 et 1977 n'ont pas été suffisants pour les redresser. L'absence d'ajustement à chaud pendant la seconde moitié des années soixante-dix s'explique par l'accès facile aux emprunts de l'extérieur pour combler les déficits de la balance des

paiements courants (la dette extérieure de la Suède a été multipliée par dix entre 1977 et 1982). C'est seulement en septembre 1981 et octobre 1982 que l'ajustement, à froid, a eu lieu sous la forme de deux dévaluations massives de la couronne suédoise de 10 et 16 %.

4. *Dette publique
(totale et
extérieure),
1977-1987*

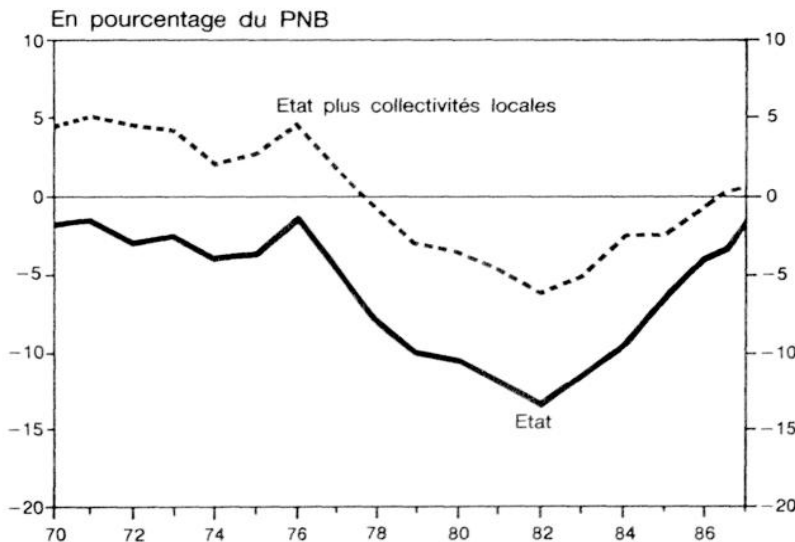


Deux conditions étaient requises pour le succès d'une telle politique. Tout d'abord une discipline des revenus, pour que les dévaluations de 1981 et 1982 ne connaissent pas le sort de celles qui les ont précédées. Ensuite une politique budgétaire plus restrictive, car l'emballement des dépenses publiques après le premier choc pétrolier et l'énorme déficit budgétaire qu'il avait engendré avaient compromis les efforts d'assainissement. En effet la partie du déficit financée par le système bancaire avait gonflé la masse monétaire, alimentant par là même les tensions inflationnistes et hypothéquant l'équilibre externe. Par ailleurs le déficit avait eu un effet d'éviction sur les investissements industriels, parce que la partie financée par les ménages avait fait monter les taux d'intérêt à des niveaux anormalement élevés par rapport à la moyenne internationale, ce qui, en rendant plus attrayants les placements sur les marchés financiers, avait contribué à la stagnation de l'investissement industriel.

Rétablissement des grands équilibres, mais...

Quel est le bilan de cette politique ? Les résultats sont indéniablement positifs pour les grands équilibres économiques et la situation de l'emploi, mais moins convaincants pour ce qui est des problèmes structurels auxquels l'économie suédoise est confrontée.

Quant à la politique budgétaire les résultats sont très encourageants. En effet le rythme d'activité plus soutenu au cours des quatre dernières années, la désindexation d'un grand nombre de dépenses publiques et des économies budgétaires ont permis de ramener les besoins de financement des administrations publiques (Etat, collectivités locales et Sécurité sociale) de 3,8 % du PNB en moyenne entre 1978 et 1983 à 2,4 % entre 1984 et 1986. Qui plus est, pour la première fois depuis 1977, le secteur public au sens large a dégagé une capacité de financement en 1987 (+ 3,7 % du PNB). Les estimations pour 1988 (+ 2,6 % du PNB) confirment bien ce redressement spectaculaire des finances publiques suédoises.



5. Besoins (ou capacités) de financement de l'Etat et des administrations publiques

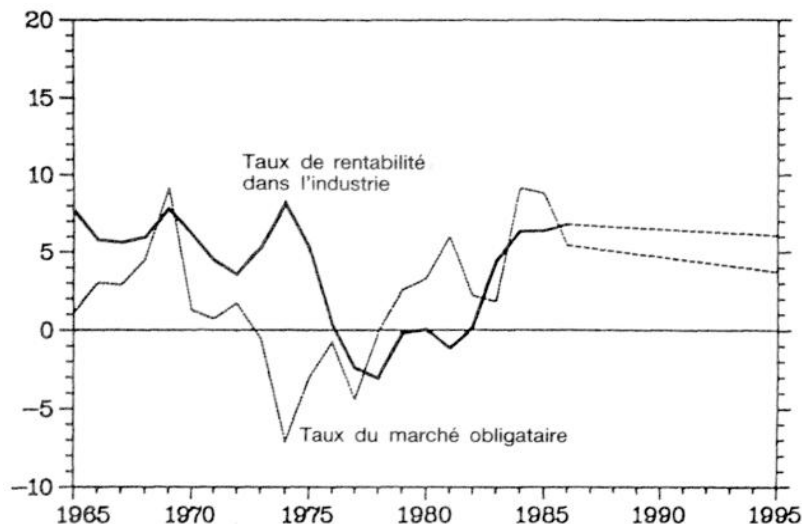
Source : SCB (Statistika Centralbyran).

Une décrue des taux d'intérêt était un des effets escomptés d'une politique budgétaire plus restrictive. Cette décrue, combinée avec la forte augmentation de la rentabilité dans l'industrie dans le sillage des dévaluations massives de 1981 et 1982, devait rendre moins attrayants les placements financiers et relancer durablement l'investissement industriel et la croissance du secteur privé. Les taux d'intérêt n'ont pas, cependant, connu de baisse notable et leur niveau est toujours supérieur à celui constaté dans les autres pays européens (3 à 4 points de plus que le taux sur l'eurodollar). Ce différentiel d'intérêt s'explique par l'existence d'un sévère contrôle des changes et par l'impossibilité qu'ont les non-résidents d'acheter des bons du Trésor suédois. Il est dû aussi à la conjonction de deux phénomènes : d'une part l'extrême faiblesse de l'épargne des ménages en Suède — 1,6 % du revenu disponible en moyenne au cours des dix dernières années contre environ 16 % en France pendant la même période — qui est provoquée en grande partie par les assurances de l'Etat-providence (retraites, allocations de chômage, etc.)⁽⁹⁾ et par la structure démographique de la population suédoise comportant beaucoup de personnes âgées, qui

(9) Lindbeck (1988), p. 16-17.

conformément à la théorie du cycle de vie, ont un taux d'épargne faible ⁽¹⁰⁾ ; d'autre part le système fiscal qui, par les multiples possibilités d'abattement qu'il offre aux emprunteurs, encourage à la consommation et pénalise l'épargne ⁽¹¹⁾.

6. Taux réels du marché obligataire et de rentabilité dans l'industrie



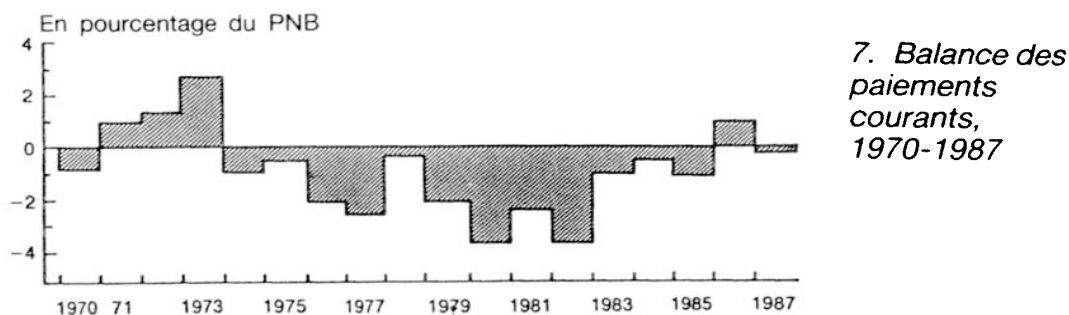
Source : Langtidsutredningen, 1987.

Conformément aux prévisions, les deux dévaluations ont fortement amélioré la situation financière des entreprises qui connaissent depuis quatre ans des taux de marge rarement atteints auparavant. Le taux de rentabilité dans l'industrie a été en 1983, pour la première fois depuis 1977, supérieur au taux du marché obligataire. Cette augmentation substantielle de la rentabilité dans l'industrie n'a pas été sans conséquences pour l'investissement, la production industrielle et la croissance ⁽¹²⁾. Les investissements dans l'industrie, qui avaient chuté annuellement de 7 % en moyenne entre 1977 et 1982 ont crû de 7,2 % en moyenne entre 1983 et 1987. La production industrielle a fait un bond de 3,4 % en moyenne entre 1983 et 1987 alors qu'elle avait baissé de 0,6 % en moyenne entre 1977 et 1982. Enfin le PNB a connu une croissance moyenne de 2,5 % entre 1983 et 1987 (2,2 pour les pays européens membres de l'OCDE) alors qu'il avait augmenté d'un peu moins de 1 % en moyenne par an entre 1976 et 1982. Ces bons résultats sont dus en grande partie à la fois aux dévaluations et à la reprise de l'économie mondiale. Les estimations pour 1988 (+ 1,5 % pour le PNB et 1,5 % pour la production industrielle) suggèrent, toutefois, que les effets des dévaluations ont fait long feu et que l'économie suédoise est en passe de retrouver son taux de croissance « de croisière » qui est de 0,5 à 1 point inférieur au taux de croissance des pays concurrents.

(10) Palsson (1988).

(11) Andersson (1987), p. 55-58.

(12) Il faut souligner qu'une simple comparaison entre le taux de rentabilité dans l'industrie et le taux du marché obligataire n'est pas suffisante pour évaluer leur impact sur l'investissement industriel car les décisions d'investissement se basent non pas sur les rendements observés mais sur les rendements anticipés.



Source : SCB (Statistiska Centralbyran).

Les dévaluations massives de 1981 et 1982 (26 % ensemble) ont à peu près restauré l'équilibre de la balance des paiements courants : un déficit moyen correspondant à 0,4 % du PNB entre 1983 et 1987 (0,7 % d'excédent pour l'année 1986 et un léger déficit de 0,4 % pour l'année 1987) a succédé au déficit moyen de 2 % du PNB entre 1974 et 1982. Une dévaluation ne peut réussir que si elle est accompagnée par une baisse des revenus réels et un maintien dans les années suivantes des hausses de salaires et de prix dans les limites permises par l'évolution des coûts et des prix dans les pays concurrents et par les gains de productivité dans l'industrie. Les prix, qui n'avaient augmenté que de 8,6 et 8,9 % en 1982 et 1983, malgré l'impact inflationniste des dévaluations, ont encore augmenté de 6 % en moyenne sur la période 1984-1987, soit 5 points de plus qu'en Allemagne et 1,2 point de plus qu'en France. Des hausses de coûts salariaux plus importantes en Suède que dans les pays concurrents (plus 2 % en moyenne au cours des dernières années) expliquent en grande partie ce différentiel d'inflation.

A n'en pas douter, de tels résultats confirment le grippage du mécanisme de formation des salaires et l'échec de la politique de discipline des revenus (il n'y a pas à proprement parler de politique de revenus en Suède, mais seulement des recommandations gouvernementales aux partenaires sociaux). Certes les dévaluations ont été suivies par des mesures de blocage et de contrôle des prix, mais les mauvais résultats quant à l'inflation confirment l'inefficacité de telles mesures qui ne s'attaquent qu'aux manifestations du mal, non à sa racine. L'échec de la lutte contre l'inflation fait que le redressement des comptes extérieurs est précaire. D'autant plus que les bons chiffres enregistrés en 1985, 1986 et 1987 sont dus aussi à la manne pétrolière et à la dépréciation de la couronne suédoise qui, en raison de la composition du panier lui servant de référence (voir plus haut), a en partie suivi le dollar dans sa chute. Les prévisions pour 1988, tablant sur un déficit de la balance des paiements courants égal à 1,4 % du PNB, confirment cette dégradation.

Un paradoxe européen : la situation de l'emploi

Un indéniable succès de la politique économique en Suède concerne la situation de l'emploi et la lutte contre le chômage. Au cours des dix dernières années le taux de chômage n'a jamais été supérieur à 4 % de

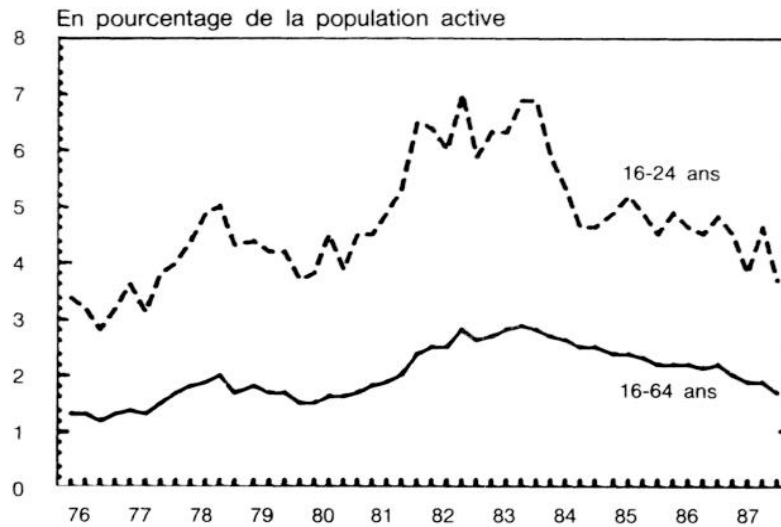
la population active. Il est actuellement de moins de 2 % (1,4 % au cours de l'été 1988). Le contraste est frappant avec la plupart des pays européens qui connaissent actuellement des taux de chômage supérieurs à 10 %. Les résultats suédois sont d'autant plus remarquables que la Suède a le taux d'activité le plus élevé d'Europe, soit 83 % des femmes et des hommes de 16 à 64 ans. La structure par âge du chômage ressemble toutefois à celles des autres pays industriels avec une très forte proportion de jeunes et de chômeurs de plus de 55 ans.

La politique de l'emploi suédoise explique en partie ces bons résultats. Cette politique, qui a été élaborée il y a quarante ans déjà, a deux raisons d'être dans la politique économique d'ensemble⁽¹³⁾. Tout d'abord elle a pour fonction de réduire les tensions inflationnistes qui ont pour origine la segmentation du marché du travail et l'hétérogénéité de la main-d'œuvre. En effet en période de forte croissance économique et de rapide renouvellement des structures industrielles il faut s'attendre à une pénurie de main-d'œuvre sur certains sous-marchés du travail et à un trop-plein sur d'autres. L'existence de rigidités à la baisse des salaires sur ces derniers marchés, pour des raisons d'ordre institutionnel, implique qu'aucune baisse de salaire ne viendra compenser au niveau global les hausses de salaires qui ne manqueront pas d'apparaître sur les sous-marchés où la main-d'œuvre fait défaut. De fortes tensions inflationnistes peuvent dès lors apparaître même en présence d'un taux de chômage élevé. Compte tenu de ces circonstances, le rôle de la politique de la main-d'œuvre est de limiter ces tensions inflationnistes en hâtant les transferts de main-d'œuvre entre les secteurs économiques et les régions et de supprimer aussi les goulots d'étranglement qui existent sur un certain nombre de sous-marchés du travail. La politique de relèvement systématique des bas salaires, en condamnant un certain nombre de branches à faible productivité, fournit une deuxième raison d'être aux mesures visant à accélérer la mobilité professionnelle et géographique, qui permet à la fois de diminuer le taux de chômage naturel (c'est-à-dire les chômages structurel et frictionnel) et de soutenir un fort taux de croissance économique en facilitant l'affectation des travailleurs à des branches à forte productivité.

Ce rôle déterminant de la politique de l'emploi dans le modèle suédois explique l'ampleur des sommes qui lui sont dévolues. Déjà pendant les années soixante, du temps de l'apogée du modèle suédois, l'équivalent de 1,5 % environ du PNB était consacré à la politique d'emploi⁽¹⁴⁾. Sous l'effet de la crise et des perturbations qu'a connues l'économie suédoise, et tout en variant en fonction des hauts et des bas de la conjoncture, ce chiffre est passé à 2,7 % au cours des quinze dernières années. Qui plus est, si on comptabilise également les dépenses effectuées dans le cadre de la politique régionale et de la politique industrielle, dont la finalité est le plus souvent la sauvegarde

(13) Pour une présentation plus complète de la politique de l'emploi en Suède, voir Bourdet (1986). Pour un éclairage de la politique de l'emploi suédoise à partir des développements de la macroéconomie contemporaine, voir Persson-Tanimura (1982).

(14) Pour une analyse de l'évolution des dépenses entre 1970 et 1987, voir Johansson (1987).

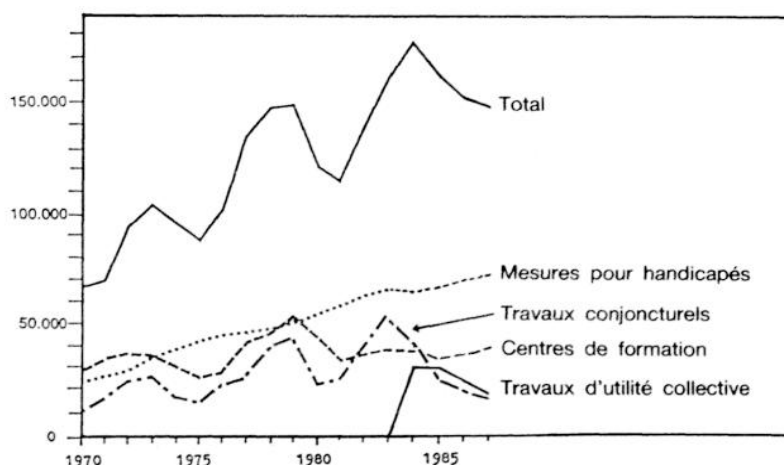


8. Taux de chômage par catégories d'âge en Suède, 16-64 ans et 16-24 ans

Source : SCB (Statistiska Centralbyran).

de l'emploi, on s'aperçoit que la politique de l'emploi, au sens large du terme, a bénéficié de moyens ne représentant pas moins de 4,2 % du PNB pendant la même période.

Une des caractéristiques principales de la politique de la main-d'œuvre, telle qu'elle a été définie à l'origine, est l'accent mis sur les mesures agissant sur l'offre de travail. Ce genre de mesures permet une meilleure adéquation de l'offre à la demande de travail et une plus grande transparence du marché du travail. La politique d'emploi mise en application en Suède au cours des quinze dernières années a cependant en partie dévié de ces objectifs. Depuis la fin des années soixante, une place croissante y a été réservée à des mesures agissant sur la demande de travail. Ces dernières représentent actuellement un peu plus de 50 % des dépenses faites dans le cadre de la politique d'emploi, alors que les mesures agissant sur l'offre de travail représentent environ 25 %. Les 25 % restant correspondent aux allocations de chômage qui, en Suède, sont payées par l'administration en charge de la politique de l'emploi.



9. Nombre de personnes prises en charge par la politique de l'emploi 1970-1987

Source : Direction du marché du travail.

En quoi cette politique est-elle responsable des bons résultats du chômage constatés en Suède ? Tout porte à croire que les mesures agissant sur la demande de main-d'œuvre ont un effet limité et qu'elles ont davantage pour effet de modifier la répartition des postes de travail entre les différentes classes d'âge et entre les différents groupes de demandeurs d'emploi que d'en augmenter le nombre. Parmi les mesures agissant sur la demande de travail, les plus usitées sont les emplois publics temporaires, les emplois pour handicapés physiques et les diverses aides aux entreprises acceptant d'engager des chômeurs de longue durée ou des handicapés physiques, les travaux d'utilité collective pour les jeunes de moins de 20 ans à la recherche d'un emploi⁽¹⁵⁾. Les premières font partie des instruments traditionnels employés en Suède pour faire face au chômage conjoncturel. En fonction des caprices de la conjoncture, les municipalités et l'Etat avancent ou retardent un certain nombre de travaux publics afin de conserver à peu près le même niveau d'emploi tout au long du cycle économique. De telles mesures ne créent pas de nouveaux postes de travail ; elles permettent seulement d'éviter une trop forte augmentation du chômage en période de basse conjoncture et des tensions inflationnistes en période de surchauffe économique. L'objectif du deuxième genre de mesures est de faciliter l'insertion des handicapés physiques, soit en les employant dans des ateliers protégés, soit en accordant aux entreprises acceptant d'en embaucher une subvention pouvant représenter jusqu'à 50 % du salaire. Cela a un effet d'éviction certain, diminuant le nombre d'emplois autre part dans l'économie. Les subventions temporaires (six mois) accordées aux entreprises acceptant d'engager un chômeur ont aussi un effet des plus limités, parce que les décisions d'embauche se basent le plus souvent sur le prix relatif du travail dans le long terme⁽¹⁶⁾. La troisième série de mesures est plus particulièrement destinée aux jeunes demandeurs d'emploi (18-19 ans). Leur but est d'éviter leur isolement et leur donner une première expérience professionnelle en leur procurant un travail d'utilité collective dans une municipalité ou un établissement public. L'effet net sur l'emploi global est limité en raison, d'une part des effets d'éviction sur d'autres postes de travail dans les municipalités et la fonction publique et d'autre part du fait que les efforts faits par les 18-19 ans pour trouver un emploi régulier diminuent dès qu'on en fait des tucistes et, par là-même, leurs chances d'un trouver un⁽¹⁷⁾. Néanmoins, si l'impact réel sur l'emploi demeure faible et les conséquences sur le fonctionnement du marché du travail peu perceptibles, les effets sur les statistiques du chômage sont indéniables, la prise en charge d'une partie non négligeable de la main-d'œuvre par la politique de l'emploi diminuant évidemment le nombre de chômeurs officiels. Sans aucun doute la place prépondérante des mesures agissant sur la demande de travail reflète le poids des pesan-

(15) Une présentation des différentes mesures agissant sur la demande de travail ainsi qu'une analyse de leurs effets est disponible dans *Statens offentliga utredningar* (1984), chapitre 6.

(16) Vlachos (1985). Il est bon d'ajouter que le nombre de personnes concernées par ce genre de mesures a diminué fortement au cours des quatre dernières années passant de 20 000 en 1984 à 5 500 en 1987.

(17) Erixon et Winander (1986).

teurs redistributives. Est révélateur de ce point de vue le fait qu'au milieu des années quatre-vingt pas moins des deux tiers des dépenses de la politique de l'emploi étaient consacrés aux jeunes et aux handicapés physiques, deux catégories de demandeurs éprouvant généralement plus de difficulté à trouver un emploi.

La formation professionnelle et les aides à la mobilité géographique sont les principales dispositions agissant sur l'offre de travail⁽¹⁸⁾. L'objectif principal des premières est de faciliter l'affectation des travailleurs à de nouvelles tâches et d'utiliser les périodes de récession pour parfaire leur formation. Pas moins de 1,4 % de la main-d'œuvre suédoise a, en moyenne annuelle, suivi des cours de formation pendant la seconde moitié des années soixante-dix, quand les besoins de reconversion industrielle étaient les plus pressants et la demande de biens et services dans l'économie insuffisante. Actuellement les centres de formation accueillent environ 0,8 à 0,9 % de la main-d'œuvre. Le but des aides à la mobilité géographique est d'inciter les demandeurs d'emploi à se diriger vers les marchés du travail régionaux où la main-d'œuvre fait défaut. A peu près 20 000 personnes bénéficiaient chaque année de ce genre de mesures avant 1984. Au cours des trois dernières années, sous l'effet du plus grand nombre d'emplois vacants, ce chiffre a augmenté, atteignant 35 000 en 1986, soit 0,8 % de la main-d'œuvre suédoise.

Il est clair que la fluidité professionnelle et géographique consécutive à ce genre d'actions réduit les coûts et les délais de recherche d'emploi, contribuant ainsi à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Mais l'expérience de la deuxième moitié des années soixante et du début des années soixante-dix montre que leurs effets peuvent être contrecarrés, voire annulés, par de nouvelles lois sur la sécurité de l'emploi, ou par une augmentation de la pression fiscale ou une diminution des écarts de salaires, rendant les changements de travail moins avantageux⁽¹⁹⁾. Au cours des quinze dernières années, contrairement à ce qui s'était passé auparavant, le fonctionnement du marché du travail ne semble pas avoir changé notablement, comme le montre la stabilité de la relation entre le taux de chômage et le pourcentage d'emplois vacants dans la population active. (Une détérioration du fonctionnement du marché du travail se traduit par un déplacement de la courbe vers le haut — soit un taux de chômage plus élevé pour le même nombre d'emplois vacants — tandis qu'un changement dans la demande de biens et services — toutes choses égales par ailleurs — conduit à un mouvement le long de la courbe⁽²⁰⁾).

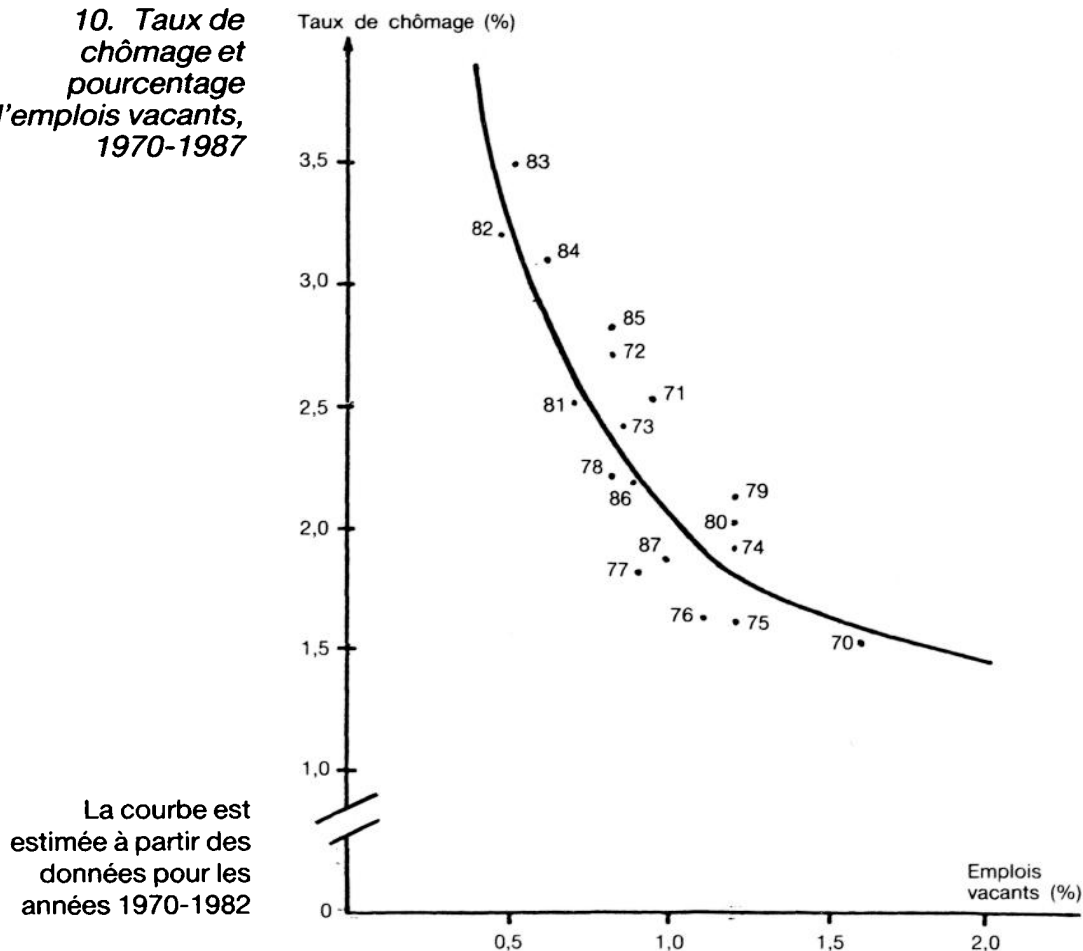
Cette conclusion optimiste doit cependant être nuancée en raison de la non-prise en compte par ce genre d'études des personnes engagées dans les programmes de la politique de l'emploi et de l'ampleur de ces programmes en Suède, surtout au cours de la deuxième moitié des

(18) Voir par exemple *Statens offentliga utredningar* (1984), chapitre 5 et Persson-Tanimura et Johannesson (1987), p. 43-47.

(19) Holmlund (1984).

(20) Pour une présentation de cette méthode d'analyse, voir Hamermesh et Rees (1984), chapitre 8.

10. Taux de chômage et pourcentage d'emplois vacants, 1970-1987



Source : Persson-Tanimura et Johannesson (1987) et pour les années 1986 et 1987 : Arbetsmarknadstatistiska, Rapport fran utredningsenheten (1988:7).

années soixante-dix ⁽²¹⁾. Les difficultés rencontrées actuellement par les entreprises pour recruter de la main-d'œuvre qualifiée montrent que l'adéquation entre les offres et les demandes de travail n'est pas parfaite et qu'une révision de certains aspects de la politique de l'emploi pourrait améliorer le fonctionnement du marché du travail. (Entre 1985 et 1987 35 % des entreprises industrielles — contre seulement 15 % en 1982 et 1983 — faisaient état de besoins en main-d'œuvre qualifiée) ⁽²²⁾. Au cours des dernières années, plusieurs actions ont été entreprises pour rénover l'appareil de formation et lui permettre de mieux répondre aux besoins en main-d'œuvre de l'industrie. Une plus grande coordination entre les centres de formation et les futurs employeurs et la possibilité de faire appel à des organismes privés offrant une formation plus adaptée aux besoins des entreprises ont tendu à remédier aux carences du système de formation. Vu le court laps de temps qui s'est écoulé depuis la mise en route de ces réformes,

(21) Persson-Tanimura et Johannesson (1987), p. 19-21.

(22) *Ibid.*, p. 21-22.

il est cependant difficile d'évaluer leur impact sur la mobilité professionnelle et le fonctionnement du marché du travail ⁽²³⁾.

L'amélioration très nette de la situation de l'emploi en Suède au cours des quatre dernières années est tout d'abord le résultat d'une augmentation de la demande de biens et services à la suite des dévaluations en 1981 et 1982 et de la reprise de l'économie mondiale. Elle est probablement aussi le résultat des mesures agissant sur l'offre de travail. En effet ces mesures augmentent la capacité d'ajustement de l'économie et favorisent la croissance économique. Il est incontestable que l'existence d'une structure d'accueil et de formation pour les travailleurs licenciés a facilité les reconversions industrielles rendues nécessaires par la nouvelle donne internationale ⁽²⁴⁾. Comme le montre l'exemple des chantiers navals suédois, il est plus facile d'obtenir l'accord et la coopération des travailleurs concernés par les restructurations industrielles quand on peut leur assurer une nouvelle formation et un emploi à terme. Alors que beaucoup d'autres pays continuent de faire usage de mesures protectionnistes et des instruments de la politique industrielle pour sauvegarder l'emploi dans un certain nombre d'industries condamnées par la concurrence internationale, l'existence d'une politique de l'emploi crédible aux yeux des travailleurs permet à la Suède de transférer rapidement la main-d'œuvre entre les secteurs économiques et les régions, et de s'adapter plus facilement à la nouvelle situation internationale et aux nouveaux prix relatifs qui en découlent. Un deuxième effet des mesures agissant sur l'offre de travail est d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre suédoise, d'aider l'industrie suédoise à se spécialiser dans des productions qui demandent une main-d'œuvre qualifiée et, par là-même, lui permettre d'affronter avec succès la concurrence internationale.

Une dernière raison des bons chiffres du chômage est l'augmentation rapide de l'emploi dans la fonction publique, qui est passé de 23 % de la population active au début des années soixante-dix à 37-38 % de nos jours. La politique de stabilisation des effectifs civils de l'Etat prônée depuis 1982 ne fait sentir que très lentement ses effets, au point que le nombre total d'agents employés par l'Etat en 1987 demeurerait sensiblement supérieur à ce qu'il était cinq ans plus tôt. C'est une augmentation de l'emploi dans les collectivités locales — alors qu'on a assisté à une diminution du nombre de postes de travail dans l'Etat défini au sens strict — qui explique ce résultat. Pour se faire une idée d'ensemble de l'impact de cette expansion de l'emploi public au cours des vingt dernières années, on se doit d'analyser les coûts en termes de croissance économique de l'augmentation de la pression fiscale, nécessaire au financement des nouveaux emplois publics.

(23) Ces réformes ne seront peut-être pas suffisantes pour satisfaire les besoins en main-d'œuvre qualifiée des entreprises. Probablement les difficultés de recrutement tiennent aussi au fait que les formations professionnelles ne sont pas rentables pour les individus en raison du système fiscal fortement progressif et des faibles écarts de revenus entre les métiers.

(24) Voir par exemple Björklung (1986).

Le mal suédois : un Etat Minotaure et une croissance peau de chagrin

Les dépenses publiques en Suède se sont élevées de 30 % environ du PNB en 1960 à 45 % en 1970 et à 65-70 % de nos jours. Derrière de tels chiffres on retrouve une forte augmentation des transferts sociaux qui absorbent actuellement les deux tiers des dépenses de l'Etat. Cette rapide expansion ne s'est pas traduite par une amélioration proportionnelle des services rendus par l'Etat-providence en raison d'une baisse importante et continue de la productivité dans le secteur public, ce que plusieurs études confirment ⁽²⁵⁾. Par exemple, alors que les coûts des programmes sociaux pour personnes âgées, handicapés et autres sont passés de 3 à 4,7 % du PNB entre 1970 et 1980, la productivité des services en charge de ces programmes a baissé en moyenne de 1,6 à 4 % par an pendant la même période (l'imprécision est due aux difficultés de mesure de la productivité dans le secteur public) ⁽²⁶⁾.

La forte augmentation des dépenses au cours des quinze dernières années est en majeure partie due à l'indexation des avantages sociaux sur les taux de croissance des Trente Glorieuses. Une autre explication doit être cherchée dans les faibles majorités et les gouvernements de coalitions qui se sont succédés au parlement suédois depuis le début des années soixante-dix, de telles situations politiques étant propices à l'influence des groupes de pression sur les décisions publiques. Les effets de cet emballement des dépenses de l'Etat et des collectivités locales d'une part sur l'attitude des partenaires sociaux et le mécanisme de formation des salaires, d'autre part sur la pression fiscale, les motivations des agents économiques et la croissance économique sont deux manifestations du mal suédois, qui illustrent les limites économiques de l'Etat-providence.

Un mode de formation des salaires très centralisé réunissant le syndicat ouvrier LO et l'organisation patronale SAF était un des traits caractéristiques de l'ancien modèle suédois. Les négociations entre les deux centrales fixaient chaque année (ou tous les deux ou trois ans) les lignes générales d'un accord-cadre qui servait de base aux fédérations et garantissait des augmentations de salaires compatibles avec la politique économique du gouvernement (et ses objectifs en termes d'emploi) et le taux de change fixe en vigueur dans le système de Bretton Woods. Les augmentations de salaires dans les pays concurrents et les gains de productivité dans les secteurs de l'industrie suédoise exposés à la concurrence internationale servaient de base de référence à ces accords cadres. Le modèle scandinave d'économie ouverte ⁽²⁷⁾ a apporté

(25) Ringen (1987), p. 95-101.

(26) Les chiffres officiels de la croissance ne reflètent pas cette détérioration en raison des méthodes de la comptabilité nationale (la productivité dans le secteur public est supposée constante). Des calculs effectués par un groupe d'économistes pour le compte du ministère des Finances montrent qu'une prise en compte d'une baisse de la productivité dans le secteur public de 1,5 % par an conduit à une révision à la baisse du taux de croissance du PNB entre 1975 et 1980 de 1,3 à 0,9 %. Voir *Statens offentliga utredningar* (1987), p. 174-175.

(27) Voir par exemple Aukrust (1977) et Calmfors (1977).

une justification théorique à ce mode de formation des salaires, qui a relativement bien fonctionné jusqu'au milieu des années soixante-dix. Depuis lors, comme le montrent les écarts de salaires avec l'Allemagne, qui est le premier client et fournisseur de la Suède, il est clair que le système de conventions collectives a généré des hausses de salaires incompatibles avec la stabilité économique. Plusieurs raisons expliquent cet échec.

2. Augmentation du salaire horaire ouvrier dans l'industrie manufacturière

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Suède	10,1	7,6	6,7	10,3	7,5	7,3	7,1
RFA	5,2	5,3	4,1	3,8	3,1	3,3	3,5

Sources : Nilsson (1987) et OECD Economic Outlook, June 1988.

Cette incapacité à maîtriser les hausses de salaires est tout d'abord le résultat de la complexité croissante du système de négociations salariales et de la concurrence occasionnée par l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène syndicale ⁽²⁸⁾. Ils sont venus perturber le tête-à-tête entre les représentants du patronat (SAF) et la centrale ouvrière (LO) qui, du temps de l'ancien modèle suédois, était le garant de la paix sociale et d'augmentations de salaires compatibles avec le maintien de la compétitivité des secteurs exposés à la concurrence internationale. Parmi ces nouveaux acteurs, les fédérations de la fonction publique jouent un rôle de plus en plus déterminant. En raison de la sécurité de l'emploi, ces syndicats et leurs membres n'ont rien à craindre d'augmentations inconsidérées des revenus ⁽²⁹⁾. L'expansion de l'emploi public dans le sillage de l'Etat-providence (plus d'un tiers de l'ensemble de la main-d'œuvre suédoise actuellement, contre seulement 15 % en 1960) explique sans doute ce rôle grandissant des syndicats de fonctionnaires de nos jours. Les contradictions entre les fédérations de la fonction publique et les autres fédérations, latentes dans les années soixante-dix, sont apparues au grand jour quand le gouvernement a essayé de ralentir (voire d'inverser) la croissance du secteur public. Un autre changement d'importance est la plus grande place qu'occupe, dans le système de négociations salariales, les représentants des employés du secteur privé (réunis dans PTK), en raison du fort accroissement du nombre de cols blancs dans l'économie suédoise. L'hétérogénéité croissante des membres du syndicat ouvrier LO a également aggravé la complexité du système de conventions collectives en Suède, en affaiblissant le rôle central de LO et en créant des oppositions entre les fédérations en matière de politique salariale. Cela s'est traduit par

(28) Pour une analyse détaillée de cette complexité croissante et de ses implications pour le système de conventions collectives, voir Elvander (1988), chapitre 1.

(29) Depuis 1977, et pour l'ensemble de la période considérée, les augmentations de salaires dans la fonction publique ont été supérieures à celles accordées dans l'industrie.

des glissements de salaires de plus en plus importants dans l'industrie (allant jusqu'à 40-50 % des augmentations de salaires pour les ouvriers et 30-40 % pour les employés du secteur privé) et par la mise hors jeu des accords-cadres.

En sus du dysfonctionnement du mode de détermination des salaires, leurs hausses excessives tiennent à la politique économique et à la distribution des rôles entre les agents économiques qui en découle. Le gouvernement s'est arrogé la responsabilité du plein emploi en prenant en charge le financement des allocations de chômage (plus de 90 % de ces allocations sont financées par la Direction du marché du travail) et en menant une politique de l'emploi des plus ambitieuses, avec, pour corollaire, une forte augmentation de l'emploi dans la fonction publique. Une telle politique a supprimé ce qui incitait à la modération les organisations syndicales, à savoir les conséquences sur l'emploi d'un dérapage des salaires⁽³⁰⁾. D'autre part le gouvernement a en partie assumé la responsabilité de la rentabilité des entreprises en recourant à des dévaluations répétées et, surtout pendant la seconde moitié des années soixante-dix, en fournissant des aides généreuses aux entreprises en difficulté. Cela explique l'attitude de moins en moins ferme du patronat à l'encontre de revendications salariales qui obèrent la rentabilité des entreprises. Cette distribution néfaste des rôles dans la politique économique a été encouragée par le raccourcissement du mandat parlementaire à trois ans, qui a conduit les gouvernements, comme les partis d'opposition, à privilégier les politiques qui, telles ces dévaluations non accompagnées par une politique budgétaire restrictive, portent rapidement leurs fruits en termes économique et politique et à reporter à plus tard les mesures structurelles nécessaires à l'assainissement de l'économie suédoise, dont les effets politiques ne se feront seulement sentir qu'à long terme.

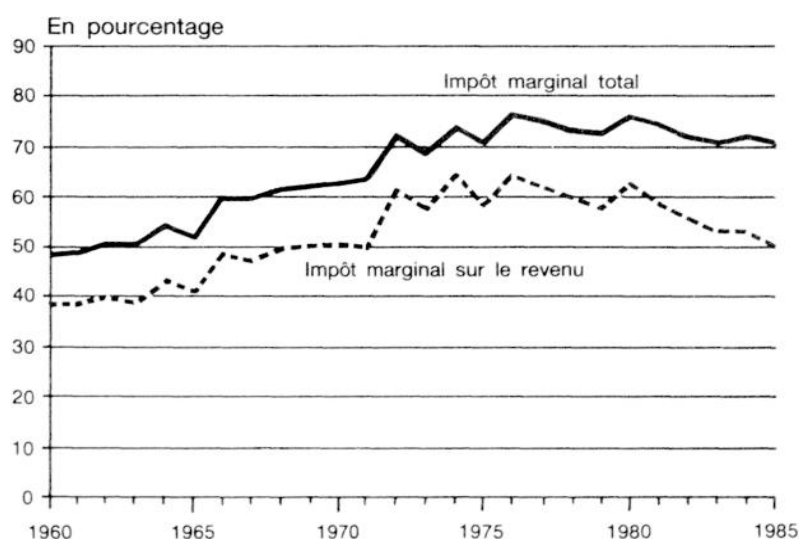
Une des réformes les plus débattues en Suède au cours des quinze dernières années porte sur l'instauration de fonds salariaux⁽³¹⁾. Dans le projet initial, un des objectifs principaux de ces fonds salariaux était d'inciter les salariés à la modération afin de contenir les augmentations de salaires dans les limites permises par leur évolution dans les pays concurrents et les gains de productivité dans l'industrie suédoise⁽³²⁾. La politique solidaire des revenus tend à éliminer les branches et entreprises à faible productivité et favorise celles à forte productivité. Le résultat est pour celles-ci des taux de marge supérieurs à la moyenne, incitant les ouvriers et employés de ces branches à demander de plus fortes augmentations de salaires qui en raison du suivisme syndical, risquent de se répercuter dans toute l'économie. C'est pour éviter cela

(30) D'après des calculs effectués par des économistes américains, une augmentation du taux de chômage en Suède, de 3 à 4 % de la population active, devrait permettre de ramener l'augmentation des coûts salariaux au même rythme que dans les pays concurrents et assurer un équilibre extérieur durable. Un pis-aller proposé par les mêmes économistes serait de laisser flotter la couronne suédoise. Voir Bosworth et Rivlin (eds) (1987), chapitres 2 et 3.

(31) Voir par exemple Öhman (1982) et Englund (1987).

(32) Deux autres objectifs méritent d'être mentionnés, d'abord une plus grande contribution des profits aux investissements et à la formation de capital et, ensuite, une augmentation des pouvoirs des représentants des salariés dans l'industrie suédoise. Sur les objectifs des fonds salariés, voir en particulier Öhman (1982), chapitre 3.

et affecter ces surprofits à des investissements que le syndicat LO a proposé au milieu des années soixante-dix l'instauration de fonds salariaux alimentés par une taxe sur les bénéfices des entreprises et gérés par des personnalités proches des milieux syndicaux. En raison de la vive opposition des milieux patronaux et du scepticisme de certains économistes sociaux-démocrates, dont le ministre des Finances Feldt lui-même, le projet de fonds salariaux accepté par le parlement suédois en 1984 et en vigueur depuis lors n'est qu'une version édulcorée du projet initial⁽³³⁾. Pour éviter la concentration du pouvoir économique dans les mêmes mains, cinq fonds régionaux ont été créés et chaque fonds ne peut acquérir dans une même société des actions lui donnant plus de 8 % des droits de vote. Il est clair que l'impact de ces fonds sur la concentration financière est très limité, puisqu'une fois définitivement mis en place en 1990, ils posséderont au maximum 5 à 6 % des valeurs cotées à la Bourse de Stockholm (ou l'équivalent de 16,6 milliards de couronnes). Quant à leur impact sur l'attitude des syndicats à l'égard des augmentations de salaires — qui était, il faut le rappeler, un des objectifs prioritaires du projet initial — les fortes hausses enregistrées depuis leur instauration en 1984 viennent, à n'en pas douter, conformer leur échec.



11. Pression fiscale, 1960-1985

Impôt marginal sur le revenu et impôt marginal total — y compris les cotisations patronales et les impôts indirects — pour un ouvrier

Source : Näringslivets Ekonomifakta, Aktuell statistik, octobre 1986.

Un autre facteur explicatif de l'attitude des syndicats est la forte progressivité de l'impôt sur le revenu en Suède, qui varie de 30 % environ pour les bas revenus à 80 % pour les très hauts revenus. En effet, pour assurer un accroissement du pouvoir d'achat de par exemple 3 %, un relèvement du salaire nominal de 10 % est nécessaire en Suède, alors qu'une augmentation nominale de 5 % suffit dans les pays concurrents pour procurer le même accroissement du pouvoir d'achat.

Pour financer la dérive rampante du budget suédois et maintenir hors d'eau l'Etat-providence, les prélèvements obligatoires ont crû de

(33) Sur le projet définitif, voir Englund (1987), p. 11-17.

36 % du PNB en 1965 à 50-51 % aujourd'hui. En dehors de son impact sur l'attitude des syndicats, la nocivité économique d'un tel accroissement tient principalement à l'énorme différence qu'il crée entre la valeur de la production d'une heure supplémentaire de travail et ce qui reste sous forme de salaire net à l'individu qui a effectué ce travail, une fois retranchés les cotisations patronales, les impôts directs et indirects ainsi que la perte éventuelle de prestations sociales. En Suède, à peu près 70 % de la valeur de la production supplémentaire va alimenter les caisses de l'Etat et des municipalités, contre 50 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Le gain net pour un ouvrier d'une heure de travail supplémentaire ne représente donc que 30 % de sa contribution à l'augmentation du PNB. En raison de la forte progressivité de l'impôt sur le revenu, ce gain net est encore plus réduit pour les hauts revenus.

Il n'est pas difficile d'imaginer les conséquences sur la façon dont l'individu arbitre entre travail assujéti à l'impôt et travail au noir (ou échange de services avec le voisin), entre travail et loisir, entre consommation et épargne. Un ouvrier suédois devant faire trois heures supplémentaires pour payer une heure de travail d'un artisan embauché pour réparer son portail aura tout intérêt à effectuer lui-même la réparation, même si cela devait lui prendre deux heures et demie. Pour un médecin, entre huit et dix heures supplémentaires sont nécessaires afin de rétribuer le même travail d'artisan. Il est inévitable qu'une telle augmentation de la pression fiscale ait une influence négative sur l'offre de travail. Au cours des vingt dernières années le nombre d'heures de travail par habitant de plus de 25 ans a diminué de 17 % en Suède (contre 2 % aux Etats-Unis). D'après plusieurs études de 10 à 14 % de cette baisse peuvent être attribués à l'augmentation de la pression fiscale, liée à l'expansion des dépenses publiques⁽³⁴⁾.

Entre 1974 et 1982, soit avant les deux grandes dévaluations de la couronne suédoise, la croissance annuelle du PNB a été d'un peu plus de 1 % en Allemagne. Une partie du différentiel de croissance tient sans doute à la fiscalité. Selon une étude portant sur l'effet de l'augmentation de la pression fiscale sur le choix entre activités soumises à l'impôt et activités non soumises à l'impôt, au moins 1 % de la baisse du taux de croissance en Suède entre 1965 et 1979 peut être attribué à l'alourdissement de la fiscalité⁽³⁵⁾. La même étude montre que les effets négatifs d'une augmentation des impôts sont d'autant plus importants que le taux de prélèvement obligatoire est déjà élevé au moment où l'augmentation a lieu et que, de nos jours, un accroissement supplémentaire de la pression fiscale pour financer des transferts sociaux se traduit par un coût pour la société au moins égal à trois fois (et au plus à sept fois) cet accroissement.

D'après une autre étude utilisant un modèle de simulation de l'économie suédoise, le coût indirect de l'augmentation de la pression fiscale, du fait de la mise en place de l'Etat-providence au cours des vingt dernières années, s'élève à 10 % du PNB⁽³⁶⁾. De telles estimations

(34) Blomqvist (1983), Blomqvist (1986) et Hansson et Stuart (1986).

(35) Voir Hansson et Stuart (1985).

(36) Blomqvist (1986) et Blomqvist (1987).

doivent être considérées avec circonspection en raison des difficultés associées à ce genre d'études. Mais tout porte à croire qu'elles sous-estiment l'impact exact, car dans certains cas, l'alourdissement de la pression fiscale n'a d'influence sur la croissance économique qu'après un laps de temps plus ou moins long. Par exemple, l'influence de la baisse des investissements en capital humain à la suite de l'augmentation de la pression fiscale ne sera perceptible que dans plusieurs années. De même les effets négatifs du système fiscal suédois sur la création d'entreprises et l'esprit d'entreprise en général ne se feront pleinement sentir qu'à terme ⁽³⁷⁾. Quelles que soient les faiblesses des méthodes d'estimation et de leurs résultats, il est évident qu'un système fiscal qui engendre des comportements allant à l'encontre de ce qui fait l'efficacité de l'économie de marché, à savoir la spécialisation de chaque individu dans les tâches qu'il est mieux à même d'effectuer et l'achat ensuite sur un marché de ce dont il a besoin à l'aide de ce qu'il a gagné, entraîne un coût appréciable en terme de croissance économique ⁽³⁸⁾.

Une politique sur la corde raide

Il reste qu'un des grands mérites du modèle suédois de l'avant-crise est d'avoir montré que, jusqu'à un certain seuil, le développement de l'Etat-providence favorise l'expansion économique en ce que les effets positifs des transferts sociaux (sous forme de dépenses de santé, d'éducation et de recherche) sur la productivité et la croissance l'emportent largement sur les effets négatifs engendrés par l'augmentation de la pression fiscale et la détérioration des mécanismes assurant le bon fonctionnement de l'économie de marché. L'expérience de ces dernières années donne à penser que ce seuil est dépassé et que la boulimie actuelle de l'Etat-providence remet en cause la base économique sur laquelle il repose.

La survie du modèle suédois — sous une forme révisée s'entend — passe par un démantèlement de plusieurs pièces de l'édifice de l'Etat-providence. Une diminution du rôle de l'Etat et des transferts sociaux, une restauration des mécanismes de l'économie de marché, un mode de formation des salaires non-inflationniste qui se fonde sur les progrès de la productivité au niveau des branches (voire des entreprises), une rupture avec la logique redistributive de certaines mesures de la politique de l'emploi, une baisse des prélèvements obligatoires et un système fiscal plus propice à la croissance économique sont autant de réformes de fond nécessaires au renouveau du modèle suédois.

La politique menée depuis le début des années quatre-vingt va indéniablement dans ce sens. Elle est à l'origine des bons résultats

(37) Lindbeck (1988).

(38) L'ampleur des avantages en nature accordés aux cadres d'entreprises et aux salariés en général, la fraude fiscale et l'imposant appareil de contrôle mis en place pour la combattre, et la fuite à l'étranger des hommes d'affaires et sportifs fortunés sont d'autres conséquences de la surfiscalité suédoise qui ont un effet négatif sur la croissance économique. Pour une analyse exhaustive de ces conséquences, voir Lindbeck (1986), Lindbeck (1988) et Ringen (1987), chapitre 5.

enregistrés en Suède au cours des dernières années et du regain d'intérêt pour le modèle suédois, mais ce succès est relatif et conforté par l'échec des politiques économiques dans les autres pays européens.

La présence de blocages d'ordre politique et idéologique rend aléatoire la mise en application de ses réformes de fond propres à restaurer durablement la vigueur de l'économie. Les défenseurs « potentiels » de l'Etat-providence, à savoir les électeurs qui, soit travaillent dans le secteur public et communal, soit bénéficient des transferts sociaux, forment un peu plus de la moitié de l'électorat suédois. Or un des enseignements des années soixante-dix et de la dérive des finances publiques est qu'on peut sans grandes difficultés reporter certaines échéances et solder les comptes financiers de l'Etat-providence en tirant des traites sur l'avenir. Le solde des comptes idéologiques est beaucoup moins aisé quand on a fait de l'extension des avantages sociaux le leitmotiv des discours politiques de gauche comme de droite pendant plus de trente ans. Les énormes difficultés rencontrées au cours des dernières années pour réformer le mode de détermination des salaires et la fiscalité, ainsi que pour réduire les dépenses de l'Etat en témoignent.

Références bibliographiques

- ANDERSSON K., Sweden, in Joseph Pechman (ed), « Comparative Tax System: Europe, Canada and Japan », *Tax Analysts*, Arlington, 1987.
- ARDANT G., *La révolution suédoise*, Robert Laffont, Paris, 1976.
- AUKRUST O., « Inflation in the Open Economy: A Norwegian Model », in Lawrence B. Krause et Walter S. Salant, *Worldwide Inflation: Theory and Recent Experience*, Brookings, Washington, 1977.
- BJÖRKLUND A., « Policies for Labor Market Adjustment in Sweden », in Gary Hufbauer et Howard Rosen (eds), *Domestic Adjustment and International Trade*, Institute for International Economics, Washington, 1986.
- BLOMQVIST S., « The Effect of Income Taxation on the Labor Supply of Married Men in Sweden », *Journal of Public Economics*, vol. 22, 1983.
- BLOMQVIST S., « Skatter och tillväxt », Université de Stockholm, 1986.
- BLOMQVIST S., « Skatter och ekonomisk tillväxt », *Skandinaviska Enskilda Banken Kvartalsskrift*, n° 3, 1987.
- BOLIN O., MEYERSON P-M. et STAHL I., « The Political Economy of the Food Sector », SNS, Stockholm, 1986.
- BOSWORTH B., et RIVLIN A. (eds), « The Swedish Economy », Brookings Institution, Washington, 1987.

- BOURDET Y., « Chômage : la solution à 3 % », *Politique économique*, décembre 1986.
- CALMFORS L., « Inflation in Sweden », in Lawrence B. Krause et Walter S. Salant (eds), *Worldwide Inflation : Theory and Recent Experience*, Brookings, Washington, 1977.
- CARLSSON B., « Subsidies in Sweden: Macro-Economic Effects and International Comparison », *Journal of Industrial Economics*, vol. 32, 1983.
- ELVANDER N., « Den svenska modellen, löneförhandlingar och inkomstpolitik », *Publica*, Allmänna Förlaget, Stockholm, 1988.
- ENGLUND R., « Löntagarfonderna : De nya aktörerna på börsen », *Timbro*, Stockholm, 1987.
- ERIXON B. et WINANDER B., « Arbetsmarknadspolitik för ungdomar — Dags för omprövning », Sinova rapport, Stockholm, 1986.
- ERIXON L., « Varför har svensk industri klarat krisen sämre ? », *S-E-Bankens Kvartalsskrift*, 1982 :4.
- HAMMERMESH D. et REES A., « The Economics of Work and Pay », Harper & Row, New York, 1984.
- HAMILTON C., « Effects of Non-Tariff Barriers to Trade on Prices, Employment and Imports: The Case of the Swedish Textile and Clothing Industry », *World Bank Staff Working Paper*, n° 429, Washington, 1980.
- HAMILTON C., « Kejsarens nya kläder i tekopolitiken », *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift*, n° 4, 1984.
- HANSSON I. et STUART C., « Tax Revenue and the Marginal Cost of Public Funds in Sweden », *Journal of Public Economics*, vol. 27, 1985.
- HANSSON I. et STUART C., « Labor Supply Estimation: A cross-country General Equilibrium Study », Department of Economics, University of Lund, 1986.
- HOLMLUND B., « Labor Mobility », IUI (Industriens utredninginstitut), Stockholm, 1984.
- JOHANNESSON J., « On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy, 1970-1987 », EFA, The Delegation for Labour Market Policy Research, Stockholm, 1987.
- JONUNG L., « Lessons from Swedish Stabilization Policy in the 1970s », *National Westminster Bank Quarterly Review*, février 1983, p. 21-34.
- LINDBECK A., « Hur mycket politik tar ekonomin ? », *Högskattesamhällets problem*, Bonniers, Stockholm, 1986.
- LINDBECK A., « The Consequences of the Advanced Welfare State », *The World Economy*, vol. mars 1988.
- LUNDBERG E., « Ekonomiska kriser för och nu », SNS, Stockholm, 1983.
- LUNDBERG E., « Kriserna och ekonomerna », *Liberförlag*, Malmö, 1984.
- NILSSON C., « Den svenska könebildningsmodellen : normer på central och lokal nivå », *Ekonomisk Debatt*, n° 8, 1987.
- ÖHMAN B., « Fonder i en marknadsekonomi », SNS, Stockholm, 1982.
- PALSSON A-M., « Varför sparar vi så lite ? », *Ekonomisk Debatt*, n° 5.

PARENT J., « Le modèle suédois », Calmann-Lévy, Paris, 1970.

PERSSON-TANIMURA I., « Utvecklingen inom modern makroekonomi och arbetsmarknadspolitikens stabiliseringspolitiska roll », in *Arbetsmarknadspolitik under debatt*, Publica, Stockholm, 1982.

PERSSON-TANIMURA I. et JOHANNESSON J., « Arbetsmarknaden inför 90-talet — anpassningsförmåga och anpassningsproblem », *Langtidsutredningen : Bilaga 4*, Stockholm, 1987.

RINGEN S., « The Possibility of Politics, A Study in the Political Economy of the Welfare State », *Clarendon Press*, Oxford, 1987.

SÖDERSTRÖM H.T. (ed), « Vägen till ett stabilare Sverige », *Konjunkturradets rapport 1985*, SNS, Stockholm, 1985.

SÖDERSTRÖM H.T. (ed), « Nya spelregler för tillväxt », *Konjunkturradets rapport 1986*, SNS, Stockholm, 1986.

SÖDERSTRÖM H.T. (ed), « Hur ska välfärden fördelas ? », *Konjunkturradets rapport 1988*, SNS, Stockholm, 1988.

Statens offentliga utredningar, « Arbetsmarknadspolitik under omprövning », n° 31, 1984.

Statens offentliga utredningar, *Langtidsutredningen 1987*, 1987 :3.

VLACHOS V., « Temporära lönesubventioner. En studie av ett arbetsmarknadspolitiskt medel », *Lund Economic Studies*, n° 34, Lund, 1985.