



HAL
open science

Les performances de l'économie suédoise depuis 1970 : quelques éléments d'évaluation

Vincent Touzé

► **To cite this version:**

Vincent Touzé. Les performances de l'économie suédoise depuis 1970 : quelques éléments d'évaluation. 2005. hal-00972782

HAL Id: hal-00972782

<https://sciencespo.hal.science/hal-00972782>

Preprint submitted on 22 May 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.



Document de travail

LES PERFORMANCES DE L'ÉCONOMIE SUÉDOISE DEPUIS 1970 : QUELQUES ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION

N° 2005-20
Décembre 2005

Vincent Touzé

OFCE

vincent.touze@sciences-po.fr

Observatoire Français des Conjonctures Économiques

69, Quai d'Orsay 75340 Paris Cedex 07

Tel : 01 44 18 54 00 Fax : 01 45 56 06 15

E-mail: ofce@ofce.sciences-po.fr Web: <http://www.ofce.sciences-po.fr>

Les performances de l'économie suédoise depuis 1970 : quelques éléments d'évaluation

Vincent TOUZÉ*
OFCE et Institut d'études politiques de Lille

Décembre 2005

Résumé

Cet article présente un bilan des performances économiques de l'économie suédoise depuis 1970. La première partie est consacrée à l'étude de l'évolution des caractéristiques de la Suède du point de vue de la spécialisation sectorielle, des échanges commerciaux, des performances sociales et de la nature du cycle conjoncturel. La seconde partie décrit la mise en place, en fonction du contexte économique, des politiques budgétaire et monétaire ainsi que les engagements pris dans le domaine des réformes structurelles concernant le marché du travail et la production de services publics.

Mots clés : Suède, politique économique, analyse macro-économique.

Classification JEL : E32, E63.

The economic performances of Sweden since 1970: some elements of evaluation

This paper presents an outcome evaluation of economic performances of Sweden since 1970. The first part analyses the evolution of Sweden in terms of sectorial specialization, international trade, social performances and business cycles. The second part describes the implementation of fiscal and monetary policies and the adopted measures in terms of structural reforms concerning the labour market and the production of public services.

Keywords: Sweden, economic policy, macroeconomic analysis.

JEL classification: E32, E63.

* Je tiens à remercier Gérard Cornilleau, Jérôme Creel et Danielle Schweisguth pour leurs nombreuses remarques bien utiles. Bien sûr, les opinions développées et les erreurs n'engagent que moi.

INTRODUCTION

Le royaume suédois présente une particularité commune aux petits pays industrialisés : une forte dépendance de sa performance économique nationale à la conjoncture mondiale. Pourtant, son modèle d'Etat providence ("social-démocrate" au sens d'Esping-Andersen, 1990) repose sur un choix social interne qui n'est pas supposé s'ajuster en fonction des impératifs propres à ses partenaires économiques.

Pendant les trente dernières années, bien qu'ayant connu différents épisodes d'instabilité économique, la Suède a pu apparaître de par sa résistance comme un modèle d'organisation économique et sociale garant d'une croissance soutenue des revenus et d'une forte équité. Cet article tente de dresser le portrait de telles performances depuis 1970. Il comprend deux niveaux d'analyse.

A un premier niveau d'analyse, il s'agit d'étudier les principales caractéristiques de l'économie suédoise et de répondre aux questions essentielles : A quoi ressemble la structure sectorielle et comment a-t-elle évolué ? Quel est le degré d'ouverture internationale ? Quels sont les principaux partenaires économiques de la Suède ? En quoi peut-on dire que la Suède a réalisé un progrès économique et social ? A quoi le cycle conjoncturel a-t-il ressemblé ?

A un second niveau d'analyse, il s'agit de comprendre comment les politiques macroéconomiques et structurelles se sont mises en place parallèlement aux évolutions économiques. Les politiques macroéconomiques engagées sur le plan budgétaire ou monétaire ont été mises en oeuvre afin de stabiliser la demande globale nationale tandis qu'un discours nouveau sur la nécessité de préserver et de développer les capacités de production de richesse nationale a conduit aux lancements de politiques structurelles.

Ces deux niveaux d'analyse sont successivement traités dans la première et la seconde partie de l'article.

1. Principales caractéristiques de l'économie suédoise

L'objectif de cette première section est de fournir un descriptif des principales caractéristiques de l'économie suédoise et de leurs évolutions depuis 1970. Dans un premier point, on étudie les spécificités du système productif. L'autre point saillant est le degré d'ouverture internationale, ce qui signifie une forte dépendance de la production nationale à la demande extérieure. Ensuite, un court examen des performances du modèle social donne un aperçu de l'évolution du niveau de vie des suédois et des inégalités sociales. Enfin, le dernier point abordé est l'analyse du cycle conjoncturel suédois depuis 1970.

1.1. Des spécificités productives

L'économie suédoise se caractérise par un système productif qui met, d'une part, à profit ses ressources naturelles (forêt, mer, eau, vaste étendue de terres) et, d'autre part, des secteurs basés sur une maîtrise de technologies spécialisées (notamment dans l'automobile avec le groupe Volvo et dans la téléphonie avec Ericsson) ou orientés vers les services privés ou publics. La banque de données STAN de l'OCDE fournit des informations sectorielles sur longue période pour l'économie suédoise et notamment un découpage de la valeur ajoutée et de l'emploi par secteur. De telles informations sont particulièrement utiles dès lors qu'on souhaite évaluer les évolutions relatives du poids des différents secteurs dans la valeur ajoutée et sur le marché du travail. Le tableau 1 fournit des estimations sur la période 1970-2002. D'après la décomposition retenue en neuf secteurs¹, quatre types de situation se distinguent : les secteurs en déclin, les secteurs en croissance, les secteurs qui vivent une certaine stabilité relative et les secteurs dont les évolutions reflètent une certaine instabilité.

Deux secteurs sont singulièrement déclinants. Il s'agit du secteur de l'agriculture², de la chasse, de la sylviculture et de la pêche et du secteur des mines et des carrières. Le premier de ces secteurs subit l'internationalisation de son marché qui a rendu possible l'accès à des produits agricoles étrangers dont le prix est moins élevé. Enfin, le secteur des mines et carrières présente un déclin similaire en raison de l'épuisement des ressources minières mais surtout de coûts d'extraction plus faibles à l'étranger. Pendant la phase transitoire de réduction de la production nationale dans les années 70, ce secteur a bénéficié d'une aide publique afin de préserver l'emploi.

A l'opposé, le secteur des services, secteur qui regroupe les services financiers et assimilés ainsi que les services aux personnes et à la communauté, semble connaître une forte croissance sur l'ensemble de la période 1970-2002. Toutefois, les évolutions sont un peu plus disparates avec une analyse sectorielle plus fine. Le secteur des services financiers et assimilés connaît, en particulier, une croissance régulière et ininterrompue qui est liée à la montée en puissance des besoins de services financiers et la dérégulation dans ce domaine. Quant au secteur des services aux personnes et à la communauté, on observe une prodigieuse explosion dans les années 70 (très forte croissance de l'emploi) pour la principale raison qu'il regroupe les services publics traditionnels et sociaux (éducation, santé, redistribution). A titre illustratif, la masse salariale³ versée par les administrations publiques –qui peut être utilisée

¹ Pour plus de détails sur la nomenclature voir OCDE.

² Ce secteur n'inclut pas l'industrie agroalimentaire qui fait partie du secteur manufacturier.

³ A défaut d'une évaluation par le marché, la valorisation de la valeur ajoutée non marchande est en général proche de la masse salariale. Cette mesure peut être sujette à débat puisque la masse salariale ne donne aucune idée sur l'efficacité et la qualité des services publics, et donc sur l'équivalent en valeur marchande des volumes

comme indicateur de la valeur ajoutée du secteur public– représente une part non négligeable de la valeur ajoutée totale : 14% au début des années 1970, près de 20% au début des années 1980. Depuis elle n’a cessé tendanciellement de décroître et s’est stabilisée à environ 16%. Cette évolution reflète le choix de la société suédoise d’un Etat fortement interventionniste pendant toutes les années 1970. La correction de son poids amorcée à partir du milieu des années 1980 est l’illustration des réformes conduites par l’Etat (cf. deuxième partie de l’article). Différentes déréglementations des services publics ont conduit au transfert dans le domaine privé de prestations de services (notamment dans le domaine social). Il en ressort une participation plus faible de l’Etat mais globalement, on n’observe pas une réduction relative –seulement une légère correction– de la création de valeur ajoutée pour l’ensemble des services aux personnes et à la communauté.

Les secteurs dont la stabilité caractérise les évolutions relatives sur l’ensemble de la période 1970-2002 sont ceux de l’énergie et de la distribution d’eau, du commerce et de la restauration ainsi que le secteur des transports et assimilés⁴.

En revanche, le secteur de la construction affiche une période d’instabilité qui coïncide avec la sévère crise financière qui a frappé l’immobilier au début des années 90. Les années 80 avaient été caractérisées par une forte augmentation des loyers et les anticipations d’une croissance élevée durable avaient encouragé de nombreux investisseurs à lancer des programmes immobiliers. L’offre immobilière s’est alors trouvée excédentaire par rapport aux besoins. Les prix ont chuté. Le secteur de l’immobilier le plus touché fut celui des bureaux et des locaux à usage professionnel. Près de 80.000 travailleurs ont perdu leur emploi entre 1990 et 1994, soit environ 28% de la main d’œuvre du secteur. La baisse des taux d’intérêt n’a pas favorisé une remontée des prix de l’immobilier. Toutefois, on observe une stabilité et une reprise dans la construction de logement depuis 1998. Ce secteur a retrouvé un poids stable dans la valeur ajoutée et sur le marché de l’emploi. Enfin, l’ensemble du secteur manufacturier présente également une stabilité plus fragile même si globalement sur l’ensemble de la période, on n’observe pas une tendance systématiquement baissière. A l’instar du secteur de la construction, ce secteur qui regroupe notamment l’automobile, la chimie et le secteur de l’électronique semble avoir retrouvé un niveau stable malgré de nombreux ajustements en fonction du cycle économique. Après une baisse régulière dans les années 1970, le secteur manufacturier s’est maintenu depuis grâce notamment à des positions de leader dans des domaines comme l’automobile puis les NTIC. Au début des années 90, on observe une forte baisse puis une remontée après 1993, liée à des gains de compétitivité qu’on peut associer à la dépréciation de la couronne. La crise des NTIC après 2000 explique une partie de la réduction relative de l’activité (cf. détail du secteur manufacturier : dont équipements, machines et assimilés).

de production publique. Les chiffres utilisés ici proviennent de la banque de données Economic Outlook de l’OCDE.

⁴ Secteur qui regroupe également les opérateurs en télécommunication.

Tableau 1 – Répartition sectorielle de la valeur ajoutée et de l'emploi

	Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	Mines et carrières	Total manufacturier	dont industrie Chimique et assimilés	dont équipements, machines et assimilés	Energie et distribution d'eau	Construction	Commerce et Restauration	Transport et assimilés	Services financiers et assimilés	Services aux personnes et à la communauté
Part dans la valeur ajoutée											
1970	5,4%	0,9%	26,2%	2,4%	12,6%	2,2%	7,5%	12,4%	9,2%	15,9%	20,3%
1975	5,5%	0,7%	26,7%	2,4%	13,8%	2,4%	6,7%	12,9%	8,5%	14,9%	21,7%
1980	4,2%	0,5%	21,9%	2,3%	11,2%	3,0%	6,6%	12,4%	8,7%	16,1%	26,7%
1985	4,2%	0,6%	22,5%	2,5%	11,8%	3,0%	5,7%	13,0%	7,7%	18,2%	25,1%
1990	3,3%	0,4%	20,4%	2,3%	10,1%	3,0%	6,7%	12,3%	8,4%	20,6%	25,0%
1993	2,6%	0,3%	18,8%	2,5%	9,2%	3,4%	5,1%	11,7%	8,3%	24,4%	25,3%
1995	2,7%	0,4%	22,2%	2,8%	11,3%	3,1%	4,4%	12,4%	8,0%	23,3%	23,5%
2000	1,9%	0,3%	22,1%	3,1%	11,5%	2,4%	4,0%	12,1%	8,3%	24,6%	24,4%
2001	1,9%	0,2%	20,6%	3,2%	9,9%	2,7%	4,4%	12,1%	8,2%	25,0%	24,9%
2002	1,8%	0,2%	20,0%			2,7%	4,4%	12,2%	8,3%	24,8%	25,5%
Part dans l'emploi											
1970	7,3%	0,5%	26,5%	1,9%	12,4%	0,8%	9,1%	16,0%	6,7%	5,7%	27,4%
1975	5,6%	0,4%	25,3%	1,9%	12,8%	0,8%	7,6%	15,6%	6,9%	6,3%	31,5%
1980	4,7%	0,4%	22,8%	1,8%	11,4%	0,8%	6,7%	14,7%	7,0%	6,4%	36,4%
1985	4,2%	0,3%	20,9%	1,7%	10,8%	0,9%	6,0%	14,6%	7,1%	7,3%	38,7%
1990	3,3%	0,2%	19,4%	1,5%	9,9%	0,8%	6,4%	15,2%	7,1%	9,6%	38,1%
1993	3,4%	0,2%	17,3%	1,4%	8,5%	0,8%	5,5%	15,3%	7,3%	10,0%	40,3%
1995	3,2%	0,2%	18,2%	1,5%	9,3%	0,8%	5,2%	15,4%	6,9%	10,8%	39,3%
2000	2,7%	0,2%	17,5%	1,6%	9,4%	0,7%	5,2%	15,5%	7,1%	13,2%	37,8%
2001	2,5%	0,2%	17,3%	1,5%	9,4%	0,7%	5,5%	15,5%	6,8%	13,7%	37,8%
2002	2,4%	0,2%	16,8%	1,6%	9,1%	0,7%	5,5%	15,2%	6,8%	13,9%	38,4%

Source : OCDE – Banque de données STAN. Calculs de l'auteur.

12. Une forte dépendance avec le reste du monde.

La Suède a tiré une bonne partie de sa croissance en intensifiant son ouverture économique. Les débouchés de l'économie suédoise sont donc particulièrement dépendants de la demande mondiale. Son taux d'ouverture est maintenant très élevé et on observe que la part de la demande intérieure dans le PIB s'est considérablement réduite et que la tendance baissière s'est amplifiée au début des années 1990 (cf. graphique 1).

Graphique 1 – Poids de la demande intérieure dans le PIB. 1970-2004



Source : OCDE.

En 2004, les exportations de marchandises et les importations de marchandises ont représenté respectivement 55,1 % et 43,7% du PIB. Le taux d'ouverture, indicateur qui totalise les exportations et les importations, est proche de 100%. Depuis le début des années 1960, cette croissance de l'ouverture ne s'est jamais démentie (cf. tableau 2). Cette croissance est probablement attribuable à la volonté précoce des industriels suédois d'être présents sur les marchés internationaux. Après près de 30 années de déficit du solde courant⁵, la Suède connaît, depuis sa dévaluation de 1993, une situation d'excédent financier vis-à-vis du reste du monde. Les évaluations⁶ de l'OCDE pour l'année 2004 pronostiquent un excédent (capacité de financement vis-à-vis du reste du monde) qui dépasse les 10% du PIB.

⁵ Pour mémoire, ce solde tient compte également des exports et des imports de services ainsi que des intérêts reçus du reste du monde et ceux versés par la Suède.

⁶ Estimations encore provisoires.

Tableau 2 – Evolution des échanges : 1960-2004.

	1960	1970	1980	1990	1993	2000	2004
Exportation en % du PIB	15,1%	19,9%	23,9%	29,2%	33,1%	50,5%	55,1%
Importation en % du PIB	20,3%	25,7%	27,0%	31,4%	31,0%	44,1%	43,7%
Taux d'ouverture	35,4%	45,6%	50,8%	60,6%	64,1%	94,7%	98,7%
Balance courante en % du PIB	-5,3%	-5,8%	-3,1%	-2,2%	2,1%	6,4%	11,4%

Source : Banque de données *Economic Outlook* - OCDE.

Une localisation sommaire des principaux partenaires, à partir de la banque de données CHELEM du CEPII (cf. tableau 3), révèle que la Suède échange essentiellement avec ses voisins scandinaves et l'Union européenne (à 15). Ils représentent, en 2002, 77% du total des importations (1^{er} fournisseur) et 63,2% du total des exportations (1^{er} client). En comparaison du total des échanges (exportations et importations), la Suède ne réalise pas globalement d'excédent, ni de déficit considérable hormis avec l'Islande et la Norvège. La zone ALENA est un client dont l'importance n'a cessé de croître (7,4% du total des exportations en 1970 ; 12,8% en 2002) tandis que sa position de fournisseur n'a cessé de baisser (9,1% du total des importations en 1970 ; 4,7% en 2002). Au vu des estimations du tableau 3, la Suède a en 2002 réalisé d'importants excédents commerciaux en proportion des échanges totaux en dehors d'Europe occidentale, c'est-à-dire en Chine (15,9%), dans l'ALENA (53,6%), dans l'OPEP (49,3%) et dans les autres pays qui comprennent les pays de l'ex-URSS et l'Inde (19,4%).

Ce mouvement d'ouverture de la Suède à l'économie mondiale s'est implicitement accompagné d'une spécialisation de son économie. L'indicateur d'avantages comparatifs révélés⁷ du CEPII permet d'en établir un portrait. Cet indicateur tente de révéler dans quelle mesure un excédent (respectivement déficit) commercial, en y associant une valeur positive (respectivement négative), pour un produit donné constitue un point fort (respectivement faible) de spécialisation de l'économie. Le tableau 4 présente l'évolution de cet indicateur pour 9 secteurs (hors services) sur la période 1970-2002.

Les produits issus de l'industrie du bois et papiers (indicateur au dessus de 35), de la sidérurgie (indicateur proche de 10), de la mécanique (indicateur compris entre 10 et 20) et de l'automobile (indicateur compris entre 10 et 30) constituent des avantages spécifiques, même si la mesure de l'avantage relatif révèle des fluctuations sur la période 1970-2002.

Les produits de l'industrie électronique constituaient également un avantage relatif importants (indicateur supérieur à 10) jusqu'au début des années 1980. La fin des années 1990 a affiché un relèvement de cet avantage suédois notamment dans les NTIC (indicateur supérieur à 17). La crise du début des années 2000 montre un net fléchissement et une inversion du signe de l'indicateur.

Dans le domaine de la chimie, l'avantage relatif de la Suède affiche une inversion. Des années 1970 jusqu'au début des années 1990, la Suède montre une certaine dépendance vis-à-vis du reste du monde (indicateur compris entre -34,1 et -6,5). Depuis la fin des années 1990, l'indicateur est positif (compris entre 3,9 et 11,7).

En revanche, la Suède affiche une dépendance importante en ce qui concerne les secteurs des industries de l'énergie (indicateur compris entre -39,2 et -17,7), de l'agroalimentaire

⁷ Pour plus de détails sur la méthode de calcul voir CEPII.

(indicateur compris entre -17,6 et -5,5), du textile (indicateur compris entre -37,8 et -14,1) et des produits électriques.

Tableau 3 – Les partenaires commerciaux de la Suède

EXPORTATEURS DE MARCHANDISES VERS LA SUEDE

	1970	1980	1990	2002
Danemark	7,9%	6,1%	7,8%	9,8%
Finlande	5,0%	7,0%	7,0%	5,4%
Norvège	7,0%	7,0%	8,2%	7,9%
Islande	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%
<i>Total Pays scandinaves</i>	<i>20,2%</i>	<i>20,2%</i>	<i>23,2%</i>	<i>23,2%</i>
Union Européenne (15)	64,6%	60,6%	65,6%	69,1%
OPEP	2,8%	10,0%	1,4%	1,1%
Chine élargie	0,9%	0,9%	1,3%	1,8%
ALENA	9,1%	7,0%	8,0%	4,7%
Autre pays	15,6%	14,4%	15,5%	15,3%

En % du total des importations de marchandises

IMPORTATEURS DE MARCHANDISES EN PROVENANCE DE SUEDE

	1970	1980	1990	2002
Danemark	9,3%	8,2%	6,4%	7,3%
Finlande	5,9%	6,1%	6,4%	5,4%
Norvège	10,1%	9,4%	7,8%	7,5%
Islande	0,1%	0,3%	0,2%	0,2%
<i>Total pays scandinaves</i>	<i>25,4%</i>	<i>23,9%</i>	<i>20,9%</i>	<i>20,5%</i>
Union Européenne (15)	62,6%	59,1%	63,2%	55,7%
OPEP	1,5%	5,2%	2,2%	2,6%
Chine élargie	0,4%	0,5%	0,8%	2,0%
ALENA	7,4%	6,7%	10,3%	12,8%
Autre pays	18,0%	19,1%	15,6%	19,4%

En % du total des exportations de marchandises

SOLDES COMMERCIAUX

	1970	1980	1990	2002
Danemark	10,2%	12,5%	-5,4%	-4,6%
Finlande	9,7%	-9,4%	0,2%	10,3%
Norvège	20,2%	12,3%	2,4%	7,4%
Islande	-23,0%	51,0%	50,7%	71,4%
<i>Total pays scandinaves</i>	<i>13,6%</i>	<i>6,2%</i>	<i>-0,4%</i>	<i>3,9%</i>
Union Européenne (15)	0,6%	-3,5%	2,9%	-0,7%
OPEP	-30,1%	-33,7%	28,7%	49,3%
Chine élargie	-32,8%	-34,0%	-22,4%	15,9%
ALENA	-8,0%	-4,6%	17,4%	53,6%
Autre pays	9,5%	11,8%	5,2%	21,6%
TOTAL	2,2%	-2,3%	4,7%	10,1%

En % du total importations + exportations

Source : Banque de données CHELEM - CEPII. Calculs de l'auteur.

L'internationalisation est souvent associée aux performances de l'économie suédoise, notamment grâce à sa capacité à accroître la taille de ses marchés. Sur ce point, Blomström (2000) se montre plutôt critique. Dans son article, il s'interroge sur les conséquences de l'internationalisation sur les performances de croissance de l'économie suédoise. Il explique que dans un contexte d'ouverture, la Suède gagnerait à long terme à se spécialiser dans la production de biens qui nécessitent de la main d'œuvre qualifiée et qui sont à forte valeur ajoutée. Il s'inquiète que la Suède continue à produire dans des secteurs à bas salaire et il considère qu'un « critère essentiel pour une [production à forte valeur ajoutée] est une importante offre de travail qualifié ». Il conclut que si la Suède souhaite conserver « sa position compétitive dans ses domaines de prédilection, il est nécessaire d'améliorer le « climat individuel » en Suède. Les impôts doivent être abaissés et il doit être possible d'accorder à des groupes de travailleurs clés des augmentations significatives de salaire sans avoir à compenser le reste de la société ».

Tableau 4 – Les avantages comparatifs révélés (en millièmes de PIB) : 1970-2002

Produit	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Energétique	-22,0	-32,6	-39,2	-31,5	-17,7	-23,5	-23,6	-21,1	-27,2
Agroalimentaire	-5,5	-12,3	-14,0	-8,0	-6,6	-6,8	-17,6	-16,7	-10,1
Textile	-19,7	-29,7	-37,8	-27,1	-23,1	-18,9	-15,4	-14,1	-16,8
Bois papiers	35,8	57,9	58,4	55,8	40,0	42,3	34,7	36,1	43,3
Chimique	-19,0	-34,1	-32,2	-18,7	-6,7	-6,5	11,7	9,0	3,9
Sidérurgique	8,9	9,1	11,2	11,8	11,2	8,9	11,7	11,1	10,1
Non ferreux	1,8	3,7	-3,6	-1,6	-0,4	-2,3	-2,0	-1,1	-2,4
Mécanique	20,4	18,4	27,6	21,3	16,7	10,1	8,3	9,0	13,6
Véhicules	10,6	14,6	22,9	30,6	23,3	24,2	10,4	5,9	12,5
Electrique	-6,2	-6,4	-11,9	-9,3	-7,5	-7,7	-5,4	-1,6	-2,7
Electronique	13,0	21,2	12,7	3,9	2,1	2,1	17,3	0,5	-5,2

Source : Banque de données CHELEM - CEPII.

13. Les performances visibles d'un modèle social

On associe souvent les fondements théoriques du modèle social suédois d'après guerre aux deux économistes-syndicalistes que sont Rudolf Meidner (1914-) et Gösta Rehn (1913-1996) qui ont été respectivement chef de la recherche économique à LO et économiste influent dans le même département. Ces deux économistes ont fortement influencé les milieux académiques et ont joué un rôle important dans la conduite des politiques de l'emploi d'après guerre. D'après Lennart (2000), « le modèle Rehn-Meidner est à la fois un programme de politique économique et une théorie des salaires, de l'inflation, des profits, de l'emploi et de la croissance ». Ces deux auteurs se démarquent, en partie, de l'analyse keynésienne de relance générale de l'activité. Pour eux, les politiques budgétaires expansionnistes favorisent l'inflation et le déficit du compte courant. Ils considèrent que les politiques de relance sont inefficaces en période d'expansion et non utiles en cas de crise. Ils s'assignent des objectifs de croissance, d'équité et de faible inflation, et développent une argumentation en faveur d'une politique de salaires « solidaires » qui défend le principe de « à travail égal rémunération identique ». La notion de travail repose sur les conditions de travail, la difficulté, les responsabilités, l'expérience et l'éducation nécessaire. L'idée est que la détermination objective du salaire doit contenir l'inflation salariale. Certains voient dans le principe de salaire solidaire un fondement au salaire égalitaire et donc à une faible dispersion des salaires.

En pratique, le modèle de société suédois est souvent présenté comme l'expression de la recherche d'un idéal social basé sur deux objectifs premiers : de fortes incitations individuelles à produire des richesses –la garantie d'une société prospère– et une relativement faible inégalité des revenus –la garantie de la réalisation d'une certaine justice sociale–. L'encadrement institutionnel d'un tel modèle repose à la fois sur un niveau décentralisé –les pouvoirs publics locaux et les décisions au sein même des entreprises– et sur un niveau centralisé –le pouvoir public central et les représentations nationales des travailleurs et des patrons–. Selon certains critères mesurables, ces principes peuvent être considérés comme réalisés : la valeur ajoutée par tête occupe une bonne place dans les classements internationaux et les inégalités mesurées semblent les plus faibles parmi les pays riches.

La richesse par tête mesurée à l'aide du PIB par habitant corrigé des différences de prix relatifs (parité des pouvoirs d'achat, notée PPA) et à prix constant (PIB PPA en volume, en dollars 95, cf. tableau 5) révèle que pendant une période assez longue, la Suède a conservé une position relative dominante par rapport à l'Union européenne à 15, à la zone ALENA⁸ et de façon générale par rapport à l'économie mondiale, bien qu'elle se soit dégradée en termes de classement⁹ et notamment par rapport à l'ensemble de ses voisins scandinaves¹⁰ : en 2004, le niveau de vie des suédois ne représente plus que 95% de la moyenne scandinave au lieu de 105,6% en 1960. Toutefois, depuis 2000, on observe un relèvement des performances relatives de l'économie suédoise par rapport à l'ensemble des zones et pays présentés dans le tableau 5, et notamment vis-à-vis de l'Europe à 15 (107% du niveau de vie moyen européen en 2003 au lieu de 99,8% en 1993).

Tableau 5 – Niveau de vie relatif des suédois

Pays/zone	1960	1970	1980	1990	1993	2000	2003	
Danemark	89,9%	91,7%	92,6%	95,9%	89,1%	92,4%	93,7%	
Finlande	131,3%	125,0%	106,7%	99,1%	106,0%	99,8%	100,3%	
Norvège	117,1%	123,1%	95,9%	94,6%	82,0%	81,2%	83,2%	
Islande	106,6%	115,3%	81,9%	84,0%	83,3%	82,9%	83,9%	
Pays scandinaves	105,6%	106,0%	98,5%	97,7%	94,6%	94,0%	94,8%	
Union Européenne (15)	116,7%	115,5%	105,5%	102,9%	99,8%	105,5%	107,1%	
ALENA	85,4%	98,2%	93,1%	93,9%	87,2%	91,6%	93,7%	
Monde	306,3%	315,0%	293,1%	335,6%	317,0%	338,4%	336,9%	
Niveau de vie par habitant de la Suède en % du niveau de vie de la zone								

Source : d'après les PIB PPA par habitant en \$ 1995 fournis par la Banque de données CHELEM (CEPII). Calculs de l'auteur.

Le faible niveau d'inégalités provient de la forte redistribution des revenus. La redistribution des revenus se réalise à l'aide de plusieurs types de prestations sous condition de ressources (revenu minimum versé par les autorités locales –prestation conditionnée à

⁸ Zone qui comprend aussi le Mexique.

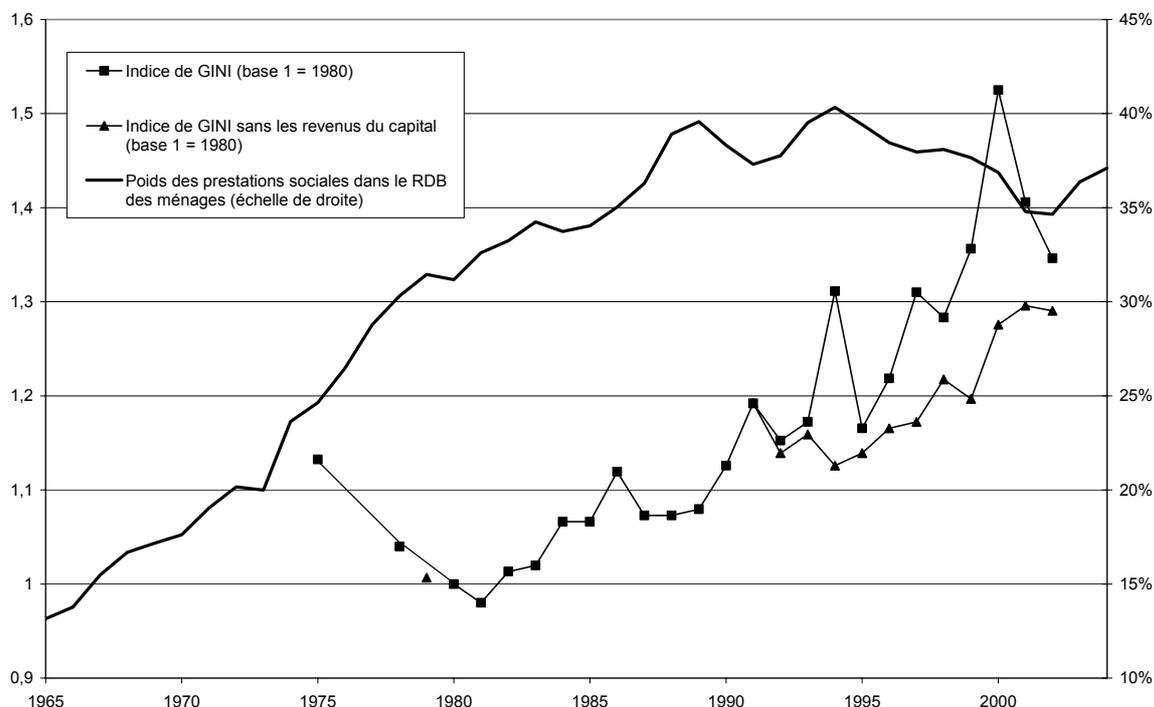
⁹ Dans un exercice approfondi de comparaison internationale, Lindbek (2001) confirme que le classement de la Suède s'est dégradé en 20 ans (4^{ème} place en 70 ; 18^{ème} place en 98), mais il rappelle la difficulté de comparer les performances à l'aide d'indicateur de production et non de revenus bruts comme le PNB ou de revenus nets comme le Produit intérieur net qui tient compte de la dépréciation du stock de capital.

¹⁰ Un tel résultat provient essentiellement du fait que la Norvège bénéficie maintenant d'une importante rente pétrolière.

l'absence de revenu du travail et aussi du patrimoine—, allocation logement, subvention pour la garde d'enfants, etc), des prestations liées au revenu d'activité (en cas de chômage, d'arrêt maladie, de retraite, d'arrêt parental), des prestations familiales qui ne sont pas taxées et aussi par l'intermédiaire de la fiscalité directe des revenus au niveau local (30% environ) et au niveau national (20% environ). A un niveau macroéconomique, l'importance de la redistribution peut s'évaluer en calculant le poids des prestations sociales dans le revenu disponible brut des ménages (*cf.* graphique 2). En 1960, elles représentaient 11,2% du revenu disponible des ménages. Ce poids a continué à croître jusqu'à la fin des années 1980 (31,2%). La fin des années 1970 laisse apparaître un point d'inflexion. Au début des années 1990, le poids des prestations sociales s'est stabilisé (38,3%) ; le sursaut de 1993 (39,5%) résulte de la crise économique ; il diminue légèrement à partir de 1994 jusqu'en 2001 (environ 37%).

Le graphique 2 trace également l'évolution de l'indice de GINI¹¹ sur la période 1975-2002. On observe que la réduction des inégalités a atteint un point de retournement au début des années 1980. Depuis les inégalités se sont accrues même si on peut observer un léger repli en 2001 probablement imputable à la crise boursière qui a affecté massivement les revenus du patrimoine. Ce repli ne s'observe pas lorsqu'on exclut les revenus financiers. Le coefficient de réduction des inégalités qui consiste à comparer les inégalités (mesurées avec le coefficient de GINI) avant redistribution et après redistribution confirme un repli des transferts sociaux. D'après l'office suédois de statistique (*SCB*), le taux de réduction était environ de 50% en 1999 soit environ le même niveau qu'en 1975 contre environ 56% en 1980 et 1985 et 54,5% en 1995.

Graphique 2 - Evolution des inégalités mesurées avec l'indice de Gini et poids des prestations sociales.



Sources : GINI = SCB ; Poids des prestations sociales = OCDE.

¹¹ Cet indicateur, dont la valeur est comprise entre 0 et 1, mesure le degré de concentration de la richesse dans la population.

En comparaison internationale, la Suède affiche des indices d'inégalités et de pauvreté les plus bas. Une étude d'Oxley et al. (1997) attribue en 1995 pour la Suède un indice de GINI et un taux de pauvreté respectivement égaux à 23 et 6,4% alors que pour les autres pays, on observe 34,4 et 17,1% aux Etats-Unis, 30,6 et 9,5% en Australie, 29,9 et 10,8% en Belgique, 29,1 et 6,8% en France (pour l'année 1990), 28,2 et 9,1% en Allemagne (pour l'année 1994), 26,5 et 8,1% au Japon (pour l'année 1994) et 25,6 et 8% en Norvège. Seul le Danemark avec le score 21,7 pour l'indice de GINI et 5% pour le taux de pauvreté affiche une meilleure performance que la Suède.

Malgré des changements, l'économie suédoise montre une certaine réussite du point de vue de la solidarité et de la prospérité. Cette réussite trouve probablement ses origines dans la mentalité suédoise d'égalitarisme et de rigueur où le devoir moral est censé restreindre les comportements opportunistes. Les évolutions futures de la société suédoise pourraient fragiliser un tel équilibre censé garantir prospérité et égalité notamment avec la montée universelle des individualismes.

Par ailleurs, on peut penser qu'en Suède, la marginalisation des individus sans emploi est nécessairement plus limitée que dans d'autres pays pour une simple raison climatique. Les conditions de température pendant l'hiver dans les pays d'Europe du Nord rendent impossible la survie pour les personnes sans domicile. Inéluctablement, on peut s'attendre à des solidarités de proximité plus affirmées (le devoir moral au sens d'Hayek d'assistance à son prochain dans la misère est plus élevé qu'ailleurs) ou de fortes attitudes individuelles pour ne jamais sombrer dans des situations de marginalisation sociale et de perte de logement.

14. Le cycle conjoncturel depuis 1970

Les performances économiques d'une Nation peuvent s'apprécier à partir de ses capacités à créer des richesses. Les économistes retiennent en général une notion de production potentielle. Elle est censée correspondre au niveau de production désirée par les entreprises¹² –c'est-à-dire le niveau de production qu'elles souhaiteraient réaliser si elles ne connaissaient pas de problème de débouchés. –il s'agit de l'offre potentielle et le taux de chômage est alors à son niveau naturel–. La comparaison de l'offre potentielle à son niveau effectif, qui correspond à la demande finale effective en biens et services, permet d'exprimer les fragilités de l'économie en termes d'insuffisance de la demande. La banque de données de l'OCDE (*Economic Outlook*, 2005) permet d'accomplir une telle comparaison pour la Suède.

Idéalement, pour réaliser la mesure de l'offre potentielle, il faudrait être capable d'estimer la fonction de production macroéconomique qui permet d'associer à un niveau de stock de capital et de travail une production potentielle. Le mode de calcul de l'OCDE repose sur une méthode statistique basée sur un filtre (en général, il s'agit de type filtre HP en référence aux initiales des deux concepteurs Hodrick et Prescott – co-lauréat du Prix Nobel d'économie 2004–¹³) qui cherche à décomposer l'évolution de la série chronologique de la valeur ajoutée entre une tendance (supposée représentée la production potentielle) et un cycle (supposé représentée la composante conjoncturelle). Ce type de méthode peut toujours faire l'objet d'un débat. Mais, de nombreuses études montrent qu'il peut exister une équivalence entre

¹² Dans ce cas, les économistes considèrent que les choix des entreprises sont déterminés par la structure des prix réels. Un changement de la structure de prix peut modifier les intentions des entreprises (par exemple, une inflation des prix de production avec une faible incidence sur les salaires nominaux).

¹³ Pour plus de détails sur les méthodes, voir notamment Chagny et Döpke (2000) ainsi que Cerra et Chaman Saxena (2000).

l'utilisation d'une estimation à l'aide de la méthode statistique pure ou une méthode économique de type fonction de production. Toujours est-il que la comparaison de la production potentielle avec la production effective permet de révéler l'ampleur de l'insuffisance de la demande par rapport au potentiel de la nation et donc de fournir un indicateur précieux sur la nécessité d'engager des politiques keynésiennes correctrices en vue de soutenir la demande. Par ailleurs, la production potentielle donne une évaluation des capacités réelles de l'économie à long terme, c'est-à-dire lorsque les soucis conjoncturels de court terme sont éliminés. La crise économique peut refléter un aggravement du déficit en terme d'insuffisance de la production effective par rapport à son potentiel ou par une moindre progression voire réduction de la croissance potentielle. Par ailleurs, la production effective peut affecter le potentiel : un moindre investissement lié à une insuffisance chronique de la demande peut aussi réduire les capacités de production de long terme.

L'observation des graphiques 3, 4 et 5 révèle six épisodes conjoncturels différents depuis 1970 :

(1) Pendant, la période 1970-1975, l'économie suédoise fonctionne à plein régime et le rythme de croissance reste élevé (3,3% en moyenne). Le taux d'utilisation de la capacité de production potentielle reste supérieur à 100% et le taux de chômage est insignifiant (2,1% en moyenne). Cette situation de surchauffe économique (plein emploi des facteurs de production) est favorable à une élévation du taux d'inflation qui augmente brutalement (inférieur à 2% en 1970 et 4% en moyenne pendant les années 1960) pour atteindre presque 10% en 1971.

(2) La période 1975-1979 est le contrecoup tardif du premier choc pétrolier qui a provoqué un ralentissement mondial. Le taux de croissance est en moyenne égal à 1,1% et il est négatif en 1976 (récession). L'écart entre la production effective et la production potentielle se creuse jusqu'en 1978 et le taux d'inflation diminue jusqu'en 1979. Il n'y a pas d'incidence en termes de chômage (2% en moyenne). On observe une forte remontée du taux de croissance en 1979 (+ 4%).

(3) La période 1979-1983 correspond à la phase post second choc pétrolier. Le taux de croissance diminue en 1980 et en 1981 où il est négatif. L'écart par rapport à la croissance potentielle se creuse jusqu'en 1983. Le taux d'inflation suit un chemin similaire (9 % en moyenne) et le taux de chômage augmente légèrement (2,6% en moyenne).

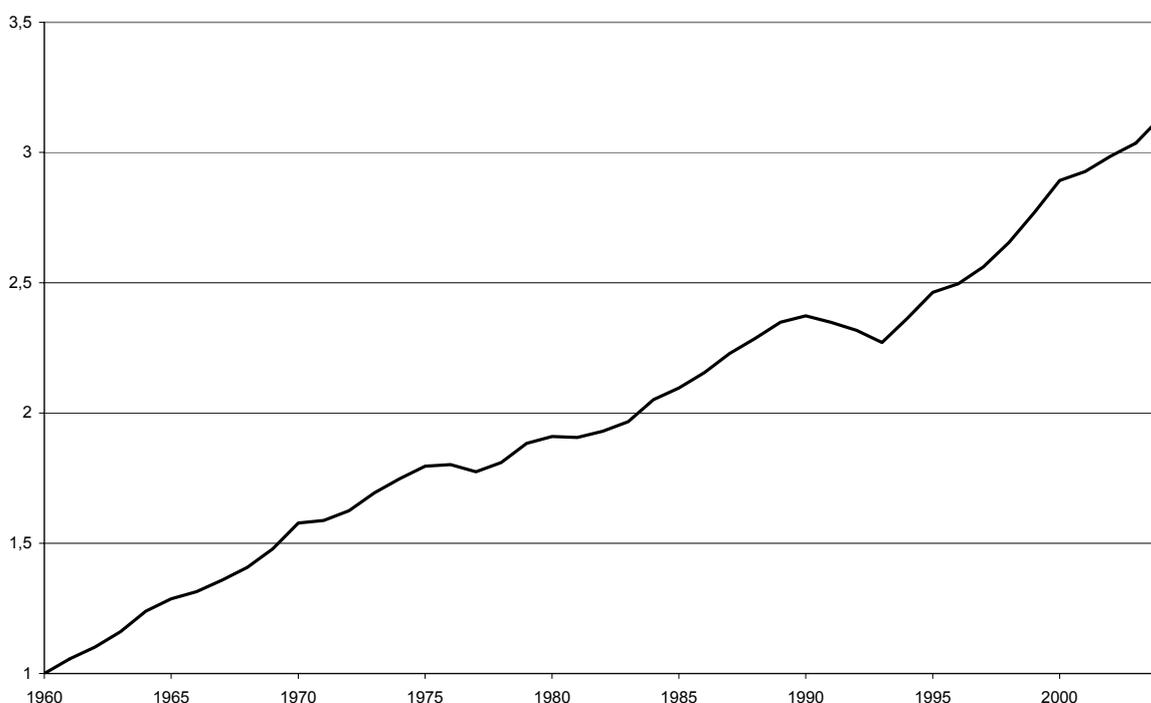
(4) La période 1983-1989 marque le retour progressif vers une pleine utilisation des capacités potentielles de production (2,8% de croissance en moyenne), celle-ci étant atteinte en 1986, sans pour autant signifier le retour d'un taux d'inflation supérieur à 10% (moyenne à 7%). Pendant toute la période, le taux d'inflation va diminuer, le taux de chômage également (2,5% en moyenne).

(5) L'année 1989 correspond à l'année qui précède un grand retournement conjoncturel dont l'année 1993 sera le moment le plus terrible. En quatre années, le taux de chômage va s'élever jusqu'à 8,2% en 1993 au lieu de 1,6% en 1990. Le taux de croissance moyen sur la période 1990-1993 est égal à -0,8% et le taux de chômage à 5,5%. En 1993, le taux d'utilisation des capacités potentielles de production est inférieur à 93%. La Suède connaît alors l'une des plus sévères crises d'après guerre. En 1993, un facteur aggravant en terme de chômage serait le manque de flexibilité du salaire réel. Par ailleurs, la fin des années 80 est marquée par un endettement des ménages que la dérégulation des services financiers a probablement facilité. Puisque la Suède finance une partie de sa consommation à crédit, la fin de la survalorisation des actifs immobiliers du début des années 1990 est un véritable choc pour les ménages. Ils y voient une remise en question de la valeur de leur patrimoine. La crise de confiance est telle que le taux d'épargne des ménages (environ -1% de leur revenu à la fin des années 1980) remonte à près de 6% au début des années 1990. Le choc va provoquer une véritable récession

qui encourage probablement les comportements de précaution, ce qui aggrave l'insuffisance de la demande interne. Palme (2003) dresse un constat similaire. Il résume ainsi le déroulement de la crise du début des années 90 : « Le cœur du problème était que les marchés financiers et du crédit avaient déjà été déréglementés, à une époque de hausses de salaires inflationnistes et de taux marginaux d'imposition élevés. Il en était résulté une vague de spéculation sur le marché immobilier. Quand par la suite les partenaires sociaux se sont mis d'accord pour geler les salaires, l'inflation a disparu, entraînant l'éclatement de la bulle spéculative et déclenchant une crise bancaire. Qui plus est, la réforme fiscale avait renchéri le crédit mais rendu l'épargne plus avantageuse. La demande des ménages s'est effondrée, en même temps que les principaux marchés d'exportation de la Suède entraient en récession. La baisse de l'emploi, qui avait commencé dans l'industrie manufacturière, s'est étendue au secteur public producteur de services sociaux. En moins de deux ans, l'emploi a chuté de 13 pour cent. Le chômage déclaré est passé de 1,7 pour cent à 8,2 pour cent et le pourcentage de bénéficiaires de mesures actives d'aide à l'emploi est monté de 2,2 pour cent à 6,2 pour cent. Le PIB a reculé pendant trois années consécutives ».

(6) La période, qui va suivre à partir de 1994, s'assimile à une véritable renaissance. En 2000, on observe un taux d'utilisation des capacités potentielles de production supérieur à 100%. Depuis 2001, l'économie suédoise semble en excellente santé. Son taux de chômage a fortement diminué (4% en 2002). L'économie fonctionne de nouveau à plein régime sans pour autant connaître le retour d'un taux d'inflation élevé. En ce sens, on n'observe pas de surchauffe. Cependant, l'année 2003 affiche des fragilités probablement attribuables à l'affaiblissement de la demande mondiale et à la crise dans le secteur des NTIC. Depuis deux années consécutives, on assiste à une remontée préoccupante du taux de chômage (cf. graphique 4) : 4,9% en 2003 et 5,6% en 2004. L'OCDE se montre rassurante dans le sens où ces taux de chômage plus élevés restent proche du taux de chômage naturel.

Graphique 3 – Evolution du PIB en volume (base 1 = 1960). 1960-2004.



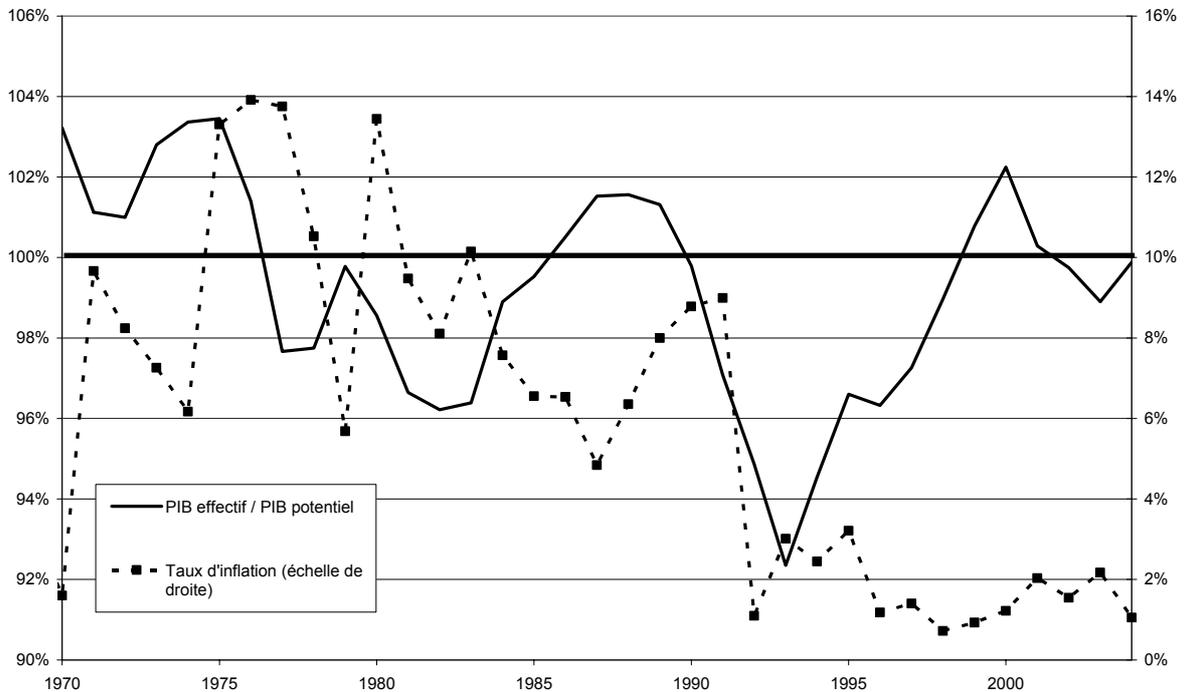
Source : OCDE

Graphique 4 – Taux de croissance du PIB en volume et taux de chômage. 1960-2004



Source : OCDE

Graphique 5 – Taux de réalisation de la production potentielle et taux d'inflation (prix du PIB). 1970-2004.



Source : OCDE

2. Les politiques économiques

La première partie de l'article a tenté de fournir un descriptif des principales caractéristiques de l'économie suédoise depuis 1970 en termes d'évolution sectorielle, d'ouverture internationale, de performances économiques et sociales et de cycle conjoncturel. Cette seconde partie est consacrée à une présentation des principales politiques économiques qui ont été mises en œuvres pendant cette même période.

Dans un article bilan consacré à une analyse de la conduite de la politique économique suédoise sur les trois dernières décennies, Lindvall (2002) résume la période en trois grands épisodes :

- Le milieu des années 1970 qu'il qualifie de période de renouveau de la politique économique en faveur de politiques budgétaires expansionnistes ;
- Les années 1980 qui se traduisent par une politique monétaire extérieure active où le taux de change apparaît comme un instrument clé de régulation macroéconomique ;
- Les années 1990 où on observe une lutte acharnée contre l'inflation à travers une politique de taux de change fixe et la mise en place de politiques structurelles.

Dans cette partie, une présentation historique similaire est adoptée, bien que très conventionnelle en termes d'identification des différentes formes de politiques économiques : les politiques macroéconomiques budgétaire et monétaire ainsi que les politiques structurelles. Ainsi, le premier élément de discussion concerne la politique budgétaire. Elle présente un caractère volontariste car elle dépend du bon vouloir des gouvernements en place qui en tiennent les principaux déterminants, pourtant elle présente également un caractère endogène, il s'agit des fameux stabilisateurs automatiques qui résultent des institutions sociales et qui sont particulièrement puissants en Suède. Le second volet de discussion concerne la politique monétaire. Traditionnellement, la Banque centrale suédoise a toujours opté pour une stabilité du taux de change. Pourtant à la fin des années 1970 et au début des années 1980, à plusieurs reprises la couronne suédoise sera dévaluée. Enfin, le débat économique en Suède pendant les années 1980, comme dans beaucoup de pays développés, s'oriente vers des interrogations plus fondamentales sur les déterminants de la croissance économique et de la stabilité des prix. Du point de vue de la politique monétaire, il en ressort un souci constant de lutte contre l'inflation. Du point de vue de l'économie réelle, ce qui constitue le dernier élément de discussion, les gouvernements, en place depuis la fin des années 1980, vont s'engager dans des réformes structurelles, censées être garantes de croissance et d'efficacité économique à long terme.

21. Renouveau et permanence de la politique budgétaire

Dans les années 1960 et au début des années 1970, l'excédent budgétaire est une règle dans cette économie prospère qui connaît un taux de croissance élevé et le plein emploi pour les travailleurs. L'excédent budgétaire oscille alors entre 2% et 4% du PIB. Il faudra attendre 1978, soit cinq années après le premier choc pétrolier, pour que la résistance des finances publiques soit mise à mal et pour que la Suède connaisse son premier déficit public.

De puissants stabilisateurs automatiques renforcés par des politiques volontaristes...

Une caractéristique saillante de la politique budgétaire suédoise est sa nature contracyclique. Cette propriété est bien mise en évidence sur le graphique 6. Ce graphique présente l'évolution conjointe du déficit public et du déficit en croissance économique par rapport à

son niveau potentiel. La concomitance des pics et des creux est importante : en période faste, le gouvernement réalise des excédents (de l'après guerre jusqu'au milieu des années 1970, au milieu des années 1980 ; à la fin des années 1990 et au début des années 2000) ; les épisodes de récession contribuent aux déficits les plus importants (notamment en 1982 et 1993). Le coefficient de corrélation entre les deux séries chronologiques est égal à 0,87¹⁴. Une régression économétrique¹⁵ du taux de déficit public par rapport au déficit de croissance sur la période 1970-2004 donne un coefficient environ égal à 1,4. Cela signifie qu'en moyenne sur la période 1970-2004, toute dégradation de 1 point de PIB de la croissance économique par rapport à son niveau potentiel a engendré une dégradation du déficit public de 1,4 point du PIB.

Une telle politique budgétaire contracyclique résulte de la présence d'importants stabilisateurs automatiques qui se mettent en place grâce à la politique de redistribution des revenus qui passe par la protection sociale (chômage, santé et prestations sociales sous condition de ressource). Si le chômage augmente, mécaniquement la redistribution est plus forte.

Par ailleurs, des politiques volontaristes d'emplois publics supplémentaires ou de dépenses publiques plus élevées (investissement ou consommation intermédiaire, ...) peuvent être particulièrement actives en période de récession. Lindvall (2002) note ainsi que dans « le milieu des années 1970, les politiques keynésiennes sont adoptées, pour la première fois, depuis l'après guerre ». Dans l'année qui a suivi l'augmentation du prix du pétrole de 1973, la situation économique suédoise n'est pas inquiétante. Cependant, la croissance de l'économie mondiale présente des signes de faiblesse. Lindvall rapporte que dans « le programme de politique économique présenté en janvier 1974, le ministre des Finances, M. Gunnar Sträng, établissait que la situation était si confuse qu'il n'était pas possible de déterminer la direction de la politique économique à mener. La façon dont la politique économique devait être menée –si la demande agrégée devait être augmentée ou diminuée– n'était pas connue ». A partir de 1975, le gouvernement va s'engager dans un véritable programme de politique budgétaire expansionniste dans le but de contrecarrer les répercussions internes de la récession mondiale. Cette politique redonne une place importante à la demande intérieure comme débouchés des entreprises nationales (visible sur le graphique 1). Cette politique va conduire à un déficit public en 1978 qui va s'aggraver par la suite jusqu'en 1982.

Par la suite, la période 1993-1995 va apparaître comme un épisode où le soutien public à l'activité va également se montrer particulièrement fort. Les graphiques 11 et 12 (voir ci après) révèlent à la fois une participation accrue de l'Etat en tant qu'employeur sur le marché du travail¹⁶ et une augmentation de dépenses publiques associées à chaque emploi public,

¹⁴ Benassy et Pisani-Ferry (1994) confirme cette particularité suédoise par rapport aux autres économies européennes : « Pour tenir compte des délais de réaction de la politique budgétaire, la mesure de l'activisme [...] retenue est la corrélation entre la variation du solde primaire corrigé du cycle et le taux de croissance lissé sur deux ans. Au regard de cette [...] mesure, les comportements des autorités budgétaires apparaissent très différenciés. Certains pays (Danemark, Suède) semblent avoir mené une politique contracyclique, mais la plupart paraissent plutôt s'être efforcés de compenser en partie le jeu des stabilisateurs automatiques, ce qui se traduit par des corrélations négatives. »

¹⁵ Plus précisément, en appliquant les MCO, nous trouvons les résultats suivants :

$$\begin{aligned} \text{Déficit public} &= 1.38 \times \text{Déficit en croissance} \\ t \text{ de Student} & \quad (9, 9) \\ \text{Taille de l'échantillon} &= 35 \\ R^2 \text{ corrigé} &= 0.74 \\ \text{Statistique de Durbin-Watson} &= 0.95 \end{aligned}$$

¹⁶ D'un point de vue relatif, la hausse paraît artificiellement forte car il y a aussi une forte réduction de la population active occupée avec l'augmentation du chômage et une baisse en général du taux d'activité liée au

alors que l'évolution est tendanciellement baissière. Cette période n'est donc pas une rupture de tendance dans la politique budgétaire mais une simple adaptation au cycle économique.

... mais, une volonté de rembourser les dettes

Au début des années 1980, la politique macroéconomique va s'orienter vers de nouveaux instruments (*cf.* section relative à la politique monétaire). La politique budgétaire expansionniste de la fin des années 1970 a conduit à des déficits et à une relative stabilité du taux de prélèvements obligatoires. La dette publique brute, exprimée en pourcentage du PIB s'est fortement accrue pour atteindre environ 70% du PIB¹⁷. Les gouvernements en place au début des années 1980 vont alors avoir pour soucis de réduire l'endettement de l'Etat. Deux variables jouent un rôle clé : le taux d'inflation élevé¹⁸ permet à l'Etat de subir un taux d'intérêt réel particulièrement faible¹⁹ en comparaison du taux de croissance de l'économie qui détermine la croissance des recettes fiscales d'une part ; une augmentation régulière du taux de prélèvements obligatoires contribue à une meilleure croissance des recettes fiscales d'autre part.

La politique de déflation qui sera engagée au début des années 1990 ne va plus autoriser la forte réduction de la valeur réelle de la dette par l'inflation. Les gouvernements suédois se sont assignés des objectifs réguliers de réduction du déficit public devant le parlement²⁰. Ainsi, les gouvernements au pouvoir depuis 1991, d'abord de centre-droit de Carl Bildt (1991-1994) puis social-démocrate, vont devoir opérer des coupes dans les dépenses sociales. En général, la méthode consiste à revoir les modes de calcul et d'attribution des prestations ainsi que la date d'ouverture des droits. En revanche, le gouvernement social démocrate décide d'augmenter les impôts (voir hausse visible du TPO sur le graphique 7 à partir de 1995). L'épisode de la crise du début des années 1990 compromet cette stratégie et provoque de nouveaux déficits et une forte montée du poids de la dette brute dans le PIB (environ 85%). Par la suite, avec le retour de la croissance, une baisse progressive des dépenses par rapport au PIB conjointe à une hausse du TPO permet un rééquilibrage progressif des finances publiques. En 1998, l'objectif est atteint car le secteur public dégage de nouveau un excédent budgétaire. Ce résultat n'a pu être obtenu que grâce à une augmentation des impôts et une continuité dans la réduction des dépenses publiques. Depuis la reprise économique de la fin des années 1990, le gouvernement central a décidé de baisser les impôts en 2001 et 2002, mais cette baisse a été, en partie, compensée par une augmentation des impôts décidée en 2003 et 2004 par les autorités publiques régionales.

découragement, *cf.* ci-après. En réalité (*cf.* graphique 11), l'emploi des administrations publiques, au sens de l'OCDE, décroît en 1991, 1992 et 1994. En 1993, il a augmenté. Depuis 1998, il semble stabilisé.

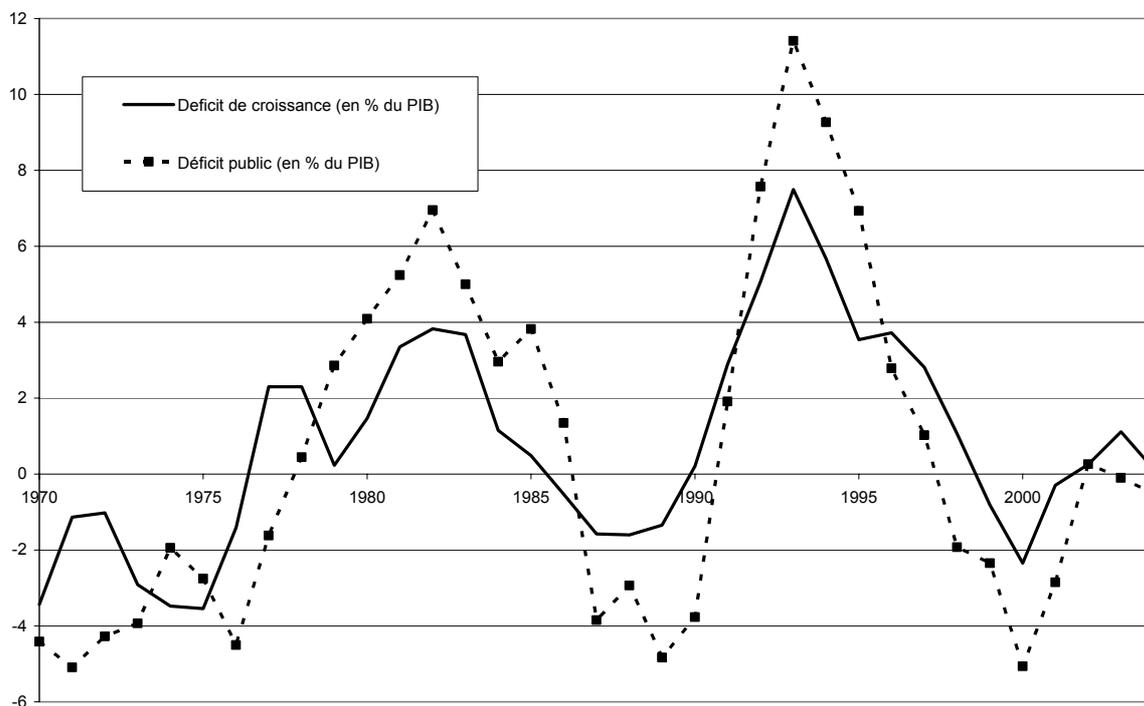
¹⁷ Voir Persson (1996) pour une étude assez complète sur la dynamique de la dette suédoise.

¹⁸ L'inflation s'assimile à une véritable taxe pour les rentiers dont le rendement réel des placements constitue le véritable revenu (sauf si les obligations publiques sont indexées sur l'inflation). On parle de taxe inflationniste. Sur ce point et son corollaire de la crédibilité de la banque centrale en termes de promesse d'inflation, voir Persson et al. (1996).

¹⁹ Bien que positif, les taux d'intérêt réels à long terme restent assez bas dans les années 1980.

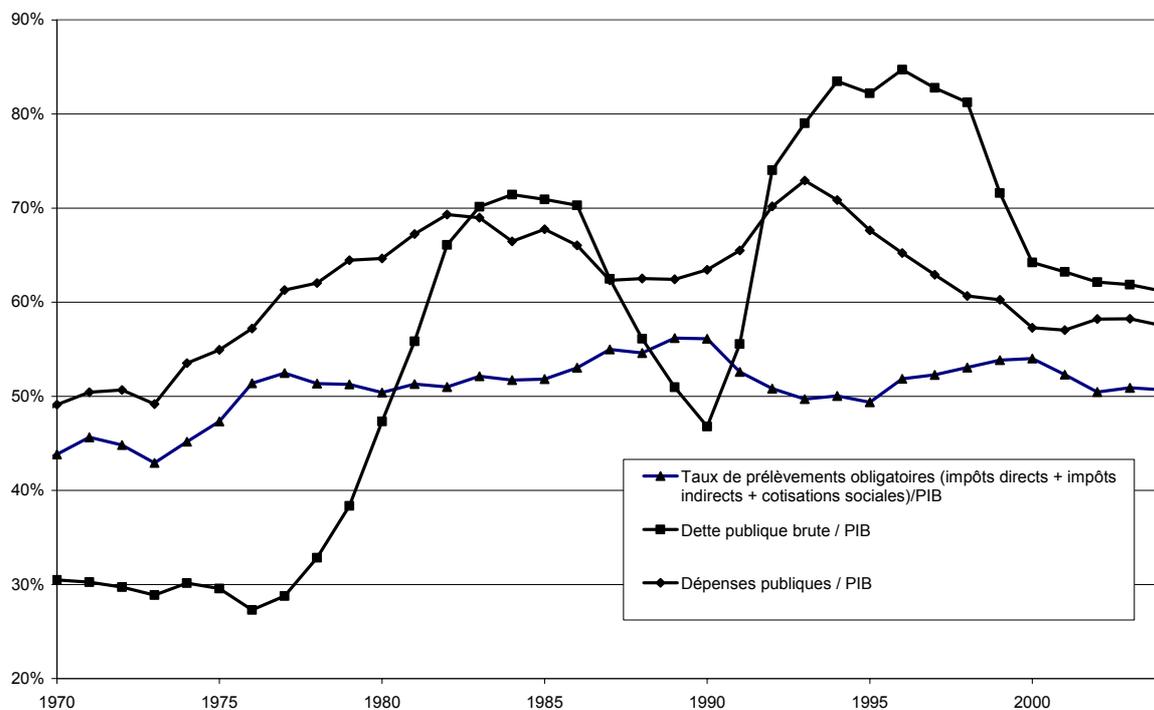
²⁰ D'après OCDE (2001), « la politique budgétaire repose sur un plafonnement des dépenses et un objectif pour l'excédent budgétaire corrigé des influences conjoncturelles depuis 1997. »

**Graphique 6 – Evolution du déficit public
et déficit de croissance par rapport au potentiel.
(en point de PIB)**



Source : OCDE, calculs de l'auteur.

**Graphique 7 – Evolution de la dette publique brute, des dépenses publiques
et du taux de prélèvements obligatoires.
(en % du PIB)**



Source : OCDE.

La bonne santé des finances publiques, en 2004, fait de la Suède une des meilleures élèves de l'Union européenne en termes de respect des engagements du Traité de Maastricht, même si l'extrême sensibilité du déficit public au déficit de croissance peut laisser penser que la Suède n'hésitera pas à dépasser les 3% de déficits publics réglementaires si c'était nécessaire²¹. En revanche, la capacité des finances publiques à s'équilibrer après des périodes de déficit considérable est plutôt le signe d'une bonne gouvernance macroéconomique face aux cycles conjoncturels.

22. A la recherche d'une politique monétaire

La Banque de Suède (*Sveriges Riksbank*) est la plus ancienne banque centrale du monde. Elle a été créée en 1656, suivie de près par la "Vieille Dame" de la City de Londres, quant à elle seulement créée en 1694. Elle a généralement cherché la stabilité de son taux de change par rapport à certaines monnaies et elle s'est souvent assignée un objectif de stabilité des prix. Son indépendance vis-à-vis du parlement s'est accrue depuis que la Suède s'est inscrite dans une véritable démarche d'intégration européenne d'un point de vue marchand et aussi monétaire. Les épisodes économiques particulièrement troubles sur les marchés des change induits tout d'abord par la fin du *Gold exchange standard* puis par la hausse du prix du pétrole ont conduit la banque centrale de Suède à adapter sa philosophie monétaire.

Un régime adaptable de taux de change...

Avec la fin du Système Monétaire International (SMI), la Suède connaît une première phase d'instabilité qui la conduit à revoir sa politique de taux de change. Lindvall (2002) considère cette attitude comme le « second des trois changements politiques majeurs en Suède ». Il aurait « pris place à la fin des années 1970 et au début des années 1980, quand le gouvernement suédois a utilisé des politiques de taux de change actives pour maintenir le plein emploi et rétablir l'équilibre économique ». Lindvall rappelle que la couronne suédoise va être dévaluée de 6 pour cent par rapport au mark allemand en avril 1977, puis en août de la même année, a lieu une dévaluation de 10% par rapport à un panier de devises et que deux dévaluations supplémentaires auront lieu en septembre 1981 (10% par rapport à un panier de devises) et en octobre 1982 (16%). Par la suite, bien que n'étant pas encore membre de l'Union européenne, la banque centrale va s'assigner des objectifs vis-à-vis du Système Monétaire Européen (SME). Le gouvernement prétend alors qu'un taux de change fixe est la base de sa politique économique, ce qui le conduit, le 17 mai 1991, à figer le cours de la couronne par rapport à l'écu. Toujours d'après Lindvall, la « principale raison pour cette décision était que le taux de change fixe était un moyen de combattre l'inflation, puisqu'il servait d'ancrage nominal pour les indexations salariales ». Le début des années 1990 est marqué par un fort repli de la demande interne et un ralentissement de l'économie mondiale. Ce ralentissement aura raison de la fixité du taux de change. Le 19 novembre 1992, la Banque centrale de Suède sort du SME. La monnaie suédoise se déprécie de nouveau.

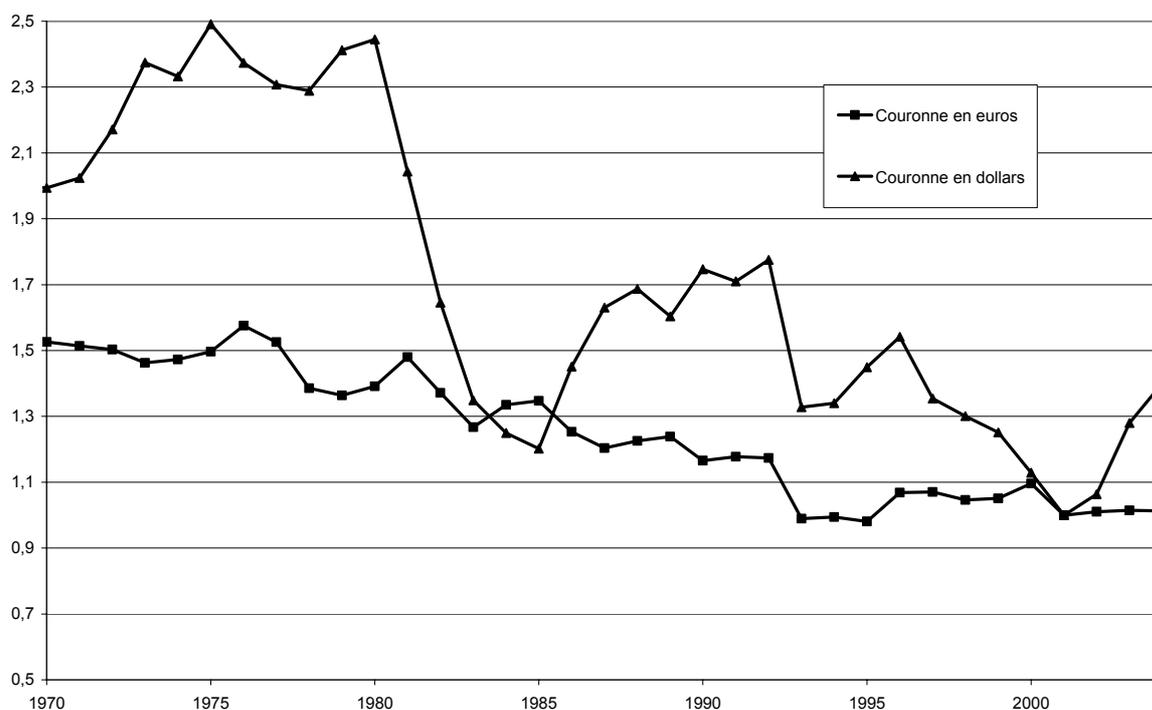
Bien qu'inévitables²², ces dévaluations ont indéniablement (cf. Lindbeck, 1997) amélioré la compétitivité prix des produits suédois sur les marchés internationaux. En ce sens, elles ont dû contribuer à accroître les débouchés de l'économie suédoise, ce qui peut expliquer en partie le

²¹ D'autant que les objectifs budgétaires se définissent corrigés des cycles économiques (cf. infra), ce qui n'était pas le cas du critère retenu dans le Traité de Maastricht jusqu'en mai 2005.

²² Ces dévaluations sont inévitables dans la mesure où l'évolution du taux d'intérêt réel n'est pas la même en Suède que dans le reste de l'Europe et aux Etats-Unis. Les intervenants sur le marché des change ont donc accordé moins de valeur à la monnaie suédoise.

dynamisme remarquable des exportations suédoises observé depuis dix ans. Ces dévaluations sont visibles sur le graphique 8 qui présente l'évolution des cours de la couronne exprimés en dollars et en euros (ou panier de monnaies appartenant à la zone euro pour la période avant 1999). Ce graphique montre que le cours de la couronne en euros est plus stable que celui exprimé en dollars. Sur l'ensemble de la période 1970-2004, on observe ainsi moins de fluctuations pour le cours en euros. Après la fin du SMI, la résistance de la fixité par rapport aux monnaies européennes a été beaucoup plus longue que par rapport au dollar : le dollar est dévalué dès le début des années 1970 ; vis-à-vis des devises européennes, il faudra attendre 1977, pour observer un changement majeur du cours nominal (dévaluation de la couronne). Par rapport aux monnaies européennes, le cour nominal de la couronne ne va cesser de se déprécier (en tendance) pendant l'ensemble des années 1980 jusqu'au milieu des années 1990. Depuis on observe une certaine stabilité. La flexibilité du taux change semble aujourd'hui abandonnée. Lindvall (2002) explique que « la volonté de participer au processus d'intégration européenne a rendu nécessaire la désinflation de l'économie suédoise et de maintenir un taux de change fixe ».

**Graphique 8 – Evolution comparée des taux de change nominaux
de la couronne suédoise en euros (ou panier zone euro avant 1999) et en dollars.
Base 1 = 2001.**



Source : OCDE.

Pourtant, en refusant d'entrer dans la zone euro en 2003, les suédois ont laissé la possibilité à leur banque centrale de poursuivre une politique de taux de change indépendante de la Banque centrale européenne. Depuis le mouvement de dépréciation du dollars par rapport à l'euro, enclenché en 2001, on n'observe pas une telle démarcation de la couronne par rapport à l'euro, bien au contraire. Ce choix de la Banque centrale suédoise révèle soit des objectifs communs avec la zone euro ou la volonté de ne pas exercer pleinement son autonomie de la politique monétaire pour se laisser la possibilité de rejoindre la zone euro d'autant que l'absence de dévaluation pendant plusieurs années est une des conditions requises. Toujours est-il que dans la mesure où la Suède réalise la plus grande part de ses échanges commerciaux

dans l'espace européen, dont elle est membre depuis 1995, cette stabilité n'est pas vraiment surprenante.

... et une lutte tardive contre l'inflation

La Suède, à l'instar de l'ensemble des pays développés, a vu la hausse du prix du pétrole des années 1970 amorcer des spirales inflationnistes que les mécanismes d'indexation automatique des prix ont renforcées. Dans les pays qui constituent l'actuelle zone euro et aux Etats-Unis, la désinflation est amorcée dès le début des années 1980, au prix d'un fort ralentissement de l'activité économique (principalement dans les pays européens car aux Etats-Unis, la politique sous Reagan s'est montrée particulièrement contracyclique). En Suède, le milieu des années 1980 se caractérise même par le retour d'une inflation élevée. Une véritable lutte contre l'inflation sera donc plus tardive. Lindvall (2002) prétend que les gouvernements suédois ont longtemps hésité avant d'adopter des politiques désinflationnistes à cause de la confiance dans le « pouvoir » du modèle suédois, d'où une politique monétaire plutôt accommodante qui l'est beaucoup moins dès lors que « la stabilité des prix a été déclarée l'objectif premier de la politique économique [...] dans le programme de politique économique d'automne 1990 ». Concernant l'arbitrage entre inflation et croissance, Heikensten (1997) rappelle, néanmoins, qu'aucune « banque centrale n'est obnubilée par l'inflation au point de négliger tout le reste. En pratique, la banque centrale se soucie de la variabilité de la production et de l'emploi. Autrement dit, elle attribue une pondération positive à la stabilisation de la production ».

Afin de mieux comprendre dans quelle mesure la banque centrale suédoise a accordé un poids plus important à l'inflation qu'à la croissance, il est intéressant d'utiliser une règle monétaire de type Taylor (nom de son concepteur). Cette règle détermine un taux d'intérêt de court terme qui correspondrait à une politique monétaire accordant le même poids à l'excès d'inflation qu'à l'insuffisance de croissance (par rapport au potentiel²³). Un tel taux d'intérêt cible peut facilement se calculer selon la formule suivante :

$$\begin{aligned} & \text{Taux d'intérêt nominal de court terme} \\ & = \\ & \text{Taux d'inflation anticipé} \\ & + \\ & \text{Taux d'intérêt réel nominal cible (neutre)} \\ & + \\ & 50\% \times (\text{Taux d'inflation anticipé} - \text{Objectif d'inflation}) \\ & - \\ & 50\% \times (\text{PIB potentiel} - \text{PIB effectif}) / \text{PIB potentiel} \end{aligned}$$

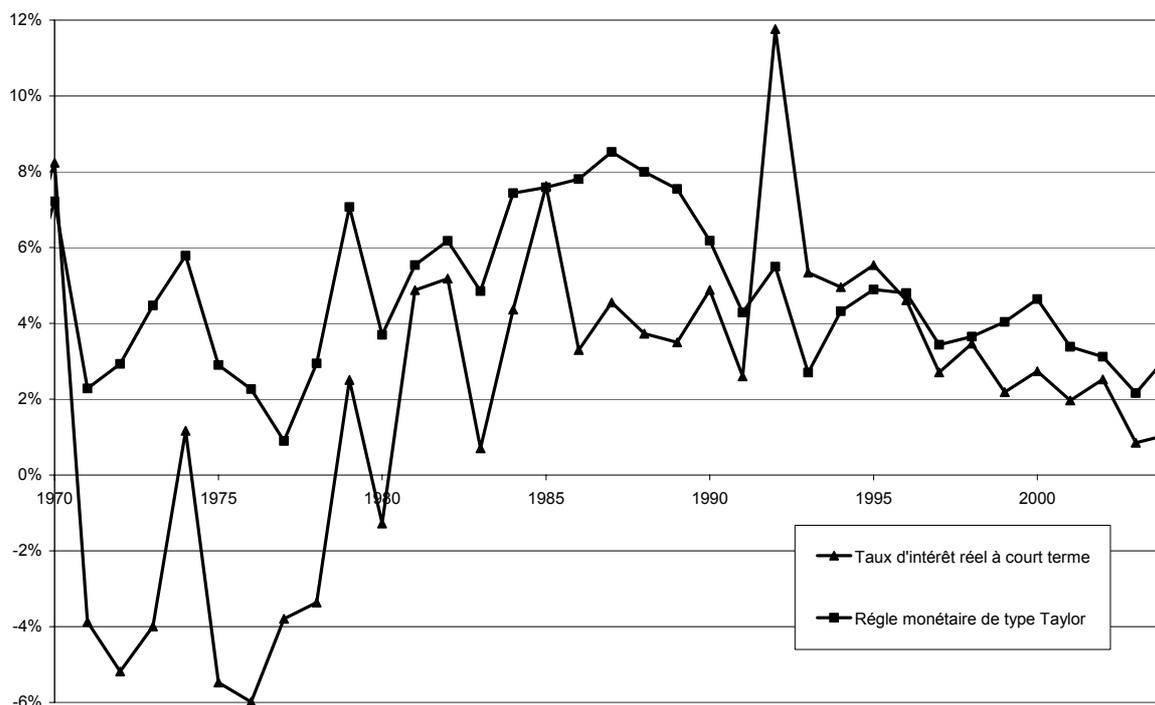
Cette règle conduit implicitement à recommander une hausse du taux d'intérêt nominal de 1,5 point lorsque le taux d'inflation augmente de 1 point et à le réduire de 0,5 point lorsque la production effective s'écarte de 1 point par rapport à son niveau potentiel.

²³ Heikensten (1997) remarque que le « fait que l'on ignore quel modèle représente de manière exacte l'économie » constitue une incertitude majeure dans la conduite de la politique monétaire. Ce point légitime donc une certaine inertie dans la politique monétaire : « Il y a donc lieu d'agir avec prudence lorsqu'on modifie l'orientation de la politique monétaire. C'est pourquoi les banques centrales ont tendance à modifier le taux d'intérêt directeur à petites touches ».

Il reste néanmoins à calculer les valeurs des différents constituants de l'équation. Dans un souci de simplicité du calcul, on assimile ici le niveau d'inflation anticipé à son niveau effectif et le taux d'intérêt cible est estimé à partir d'une moyenne centrée d'ordre 3 sur le taux d'intérêt à long terme. Par ailleurs, on retient un objectif d'inflation de 2%, niveau de référence assez standard dans la littérature sur le sujet²⁴. Avec ces hypothèses, on en déduit le taux d'intérêt recherché.

Le graphique 9 présente les évolutions jointes du taux d'intérêt réel de court terme effectif et du taux d'intérêt réel prédit par la règle de Taylor estimée suivant nos hypothèses. L'étude de l'écart entre le taux observé et le taux prédit peut être utile pour révéler la nature de la politique monétaire. Un écart positif va ainsi refléter une politique monétaire plutôt restrictive (pondération élevée pour le taux d'inflation) tandis qu'un écart négatif révèle une politique monétaire plutôt accommodante (implicitement pondération plus élevée pour l'*output gap*). Sur l'ensemble de la période 1970-2004, la politique monétaire semble avoir été plus accommodante que ce que préconise une règle de type Taylor à l'exception de l'épisode 1992-1995. Toujours en référence avec cette règle, on observe même deux périodes de relâchement assez important : 1971-1978 et 1986-1989. Le second épisode est associé à un retour de l'inflation qui, du point de vue des finances publiques, a dû permettre un remboursement des dettes passées par une réduction de leur valeur réelle (*cf. infra*, la fameuse taxe « inflationniste »).

Graphique 9 – comparaison du taux d'intérêt réel de court terme avec le taux prédit par une règle de type Taylor



Sources : données OCDE. Calculs de l'auteur.

La période d'austérité monétaire 1992-1995 va bien conduire à une forte déflation (1,1% en 1992 contre 9% en 1991), mais le ralentissement de l'activité économique puis la récession

²⁴ Cf. OCDE (2001) : En Suède, « la politique monétaire vise un taux d'inflation de 2 pour cent depuis 1993 ».

vont conduire le gouvernement à user de la dévaluation compétitive et à laisser se dégrader les finances publiques (cf. infra).

Depuis 1995, le taux d'intérêt de court terme semble assez proche de ce que prédit la règle de Taylor telle qu'elle a été calculée ici. Faut-il y voir une certaine neutralité par rapport à ce critère ? Une déclaration de M. Urban Bäckström en 1996, alors gouverneur de la banque centrale de Suède, semble le confirmer : « La question si les conditions monétaires sont restrictives, neutres ou accommodantes n'a pas de réponse facile. Aujourd'hui, cependant, il semble raisonnable de dire que les conditions monétaires sont approximativement neutres ».

23. L'engagement vers d'importantes politiques structurelles

Derrière leur volonté de lutte contre l'inflation, les gouvernements et les institutions chargées de la gouvernance économique affichent implicitement une certaine opinion sur l'origine de l'augmentation des prix : elle révélerait avant tout une faiblesse structurelle (ce qui renvoie à l'organisation économique et sociale, à la productivité des facteurs et donc aux incitations individuelles à produire des richesses et aux modes de partage de la valeur ajoutée) plutôt qu'une véritable insuffisance de la demande par rapport aux capacités de production. Lindvall (2002) partage cette analyse : « Il est aussi très clair à la fin des années 80 et au début des années 90, que les responsables de la conduite de la politique économique ont perdu foi dans les éléments clés du modèle suédois, comme ils étaient devenus de plus en plus concernés par les problèmes structurels dans la politique économique suédoise et moins soucieux de la stabilisation de court terme de la demande agrégée. » Toujours, d'après Lindvall, le ministre des Finances, M. Kjell-Olof Feldt aurait confié dans ses mémoires qu'en 1990, il aurait abandonné la politique macroéconomique de soutien de la demande car il croyait que les aspects structurels (notamment en matière de fiscalité et de régulation publique) de l'économie suédoise étaient des freins à la croissance de la productivité. A l'époque, il considérait qu'il était plus important de se préoccuper de la croissance de l'économie suédoise à long terme plutôt que de faire face aux soucis conjoncturels immédiats, d'autant qu'à la fin des années 1980, l'économie suédoise était en véritable surchauffe. Le gouvernement de centre droit qui sera formé après l'élection de 1991 tiendra un discours similaire bien qu'il aura à gérer la terrible crise des années 1991-1993 et il se montrera particulièrement souple en termes de finances publiques et de dévaluation. Dans un certain sens, on peut considérer qu'il y a eu un accompagnement macroéconomique des réformes structurelles puisqu'on observe un réel relâchement, bien que court, des politiques budgétaire et monétaire.

Les principales réformes structurelles adoptées vont avoir pour finalité l'accroissement des capacités de production nationale en favorisant l'émergence d'une efficacité supplémentaire au niveau du travail et dans les secteurs publics. D'autres mesures, non discutées ici, peuvent concerner les incitations pour le secteur privé à créer des entreprises et à investir dans la recherche et le développement.

Les objectifs du marché du travail : efficacité de la main d'oeuvre, maintien d'un taux d'activité élevé et plein emploi.

Les réformes relatives au marché du travail visent à renforcer les incitations économiques à produire des richesses, à encourager l'offre de travail (le taux d'activité) et à améliorer le fonctionnement du marché du travail en termes d'adéquation de l'offre et de la demande.

(i) L'efficacité de la main d'œuvre :

Le principe général qui sous-tend à une telle réorganisation du marché du travail est qu'il est nécessaire de libérer les forces créatrices de richesse. Dans un univers d'agents « égoïstes et calculateurs », cela signifie que tout travail supplémentaire ou toute évolution dans les aptitudes productives doit être récompensé par des gains supplémentaires de salaires après impôt. Sur ce sujet, les recommandations de l'OCDE (1997) sont très claires puisqu'elles suggèrent qu'afin « de maintenir la qualité et la compétence de la main d'œuvre dans le long terme, il convient de mettre en place des incitations fondamentales conduisant les individus à investir dans l'éducation et la formation ». Compte tenu de l'organisation institutionnelle de la formation et de la rémunération de la main d'œuvre, les réformes sont susceptibles de concerner les trois piliers suivants :

- la formation de la main d'oeuvre ;
- la rémunération du travail ;
- la fiscalité des revenus du travail.

Concernant le premier point, l'Etat doit veiller à un système éducatif performant (éducation primaire, secondaire et universitaire mais aussi la formation continue) et dont le développement est en phase avec les besoins sectoriels. Dans son rapport sur la Suède de 1997, l'OCDE affiche une inquiétude marquée à propos des incitations aux études et en identifie une cause : « la forte compression de l'éventail des salaires [...] a entraîné une diminution marquée du rendement de l'enseignement supérieur. [...] Le taux de rendement d'une année supplémentaire d'étude est tombé de 8 pour cent à la fin des années 60 à 4 pour cent au début des années 80 et se maintenait à ce niveau au début des années 90. A court terme, la compression de l'éventail des salaires aide l'industrie à recruter de la main d'œuvre très qualifiée à des salaires relativement bas. Mais à long terme, il en résulte une pénurie de main d'œuvre qualifié, puisque les taux de scolarisation réagissent négativement à la modification des incitations [à moins que le taux de chômage élevé soit une incitation à gagner en productivité pour les jeunes] ». Ce faible rendement de l'éducation remet en cause le seul mode de rémunération et non la qualité de l'enseignement supérieur. La rémunération du travail peut constituer un mode d'incitation efficace dans la mesure où les talents et les efforts avérés sont récompensés à leur « juste » valeur. La révision de la grille de rémunération appartient au domaine privé des négociations salariales.

En revanche, la baisse des impôts peut constituer un bon moyen de libérer les forces productives puisque la fiscalité détermine la rémunération nette du travail. Elle doit rechercher une certaine « optimalité » dans le sens où elle ne doit pas décourager les efforts supplémentaires. En 1991, une réforme fiscale d'ampleur a été, dans ce but, engagée. A ce titre, Boujnah (2002) remarque qu'avant « la réforme fiscale initiée par les sociaux-démocrates, le taux marginal d'impôt sur le revenu pouvait atteindre 80%. Aujourd'hui, l'impôt sur le revenu touche tous les particuliers avec un taux marginal qui atteint rapidement 56% à 59%, selon le niveau des impôts locaux ». Il y a eu quelques baisses d'impôts sur le revenu en 2001 et 2002 (mais hausse des impôts au niveau local en 2003 et 2004). Mais, le thème de la baisse des impôts ne semble pas recueillir un grand soutien populaire puisque le premier ministre Göran Persson s'est engagé pendant sa campagne électorale de 2002 à ne pas de baisser les impôts pendant les quatre années à venir s'il était réélu. Aujourd'hui, la fiscalité suédoise reste globalement parmi les plus élevées d'Europe, mais en ce qui concerne la fiscalité des bénéficiaires, elle est l'une des moins importantes d'Europe (taux à environ 28%).

Parmi les autres éléments qui peuvent influencer les incitations individuelles à produire efficacement, deux modes d'indemnisation peuvent faire l'objet d'une certaine surveillance. Il

s'agit de l'assurance maladie et l'assurance chômage. La Suède connaît un nombre très élevé d'arrêts maladie : environ trois semaines par salarié. Une note du ministère des Finances de 2003 explique que les « congés de maladie ont plusieurs causes : une population vieillissante, l'absence de mesures incitatives pour les employeurs, les services de santé et les personnes en congé de maladie, une vie professionnelle de plus en plus exigeante, un environnement de travail qui se détériore sur le plan psychologique, les déficiences dans les programmes de réhabilitation mis en place par les employeurs ou les bureaux d'assurance sociale, les listes d'attente pour les services de santé, un changement d'attitude à l'égard des congés de maladie, etc. ». Et il conclut : « Considérant la variété des causes, des mesures sont nécessaires dans une série de domaines ». Compte tenu du coût économique des congés maladie, ces causes invitent les pouvoirs publics à réfléchir sur comment limiter les arrêts maladie abusifs et à engager une surveillance des conditions de travail dont les dérives seraient nuisibles à la santé morale et physique des salariés. En revanche, l'assurance chômage est gérée de façon bi-partite par les partenaires sociaux, ce qui signifie, à ce niveau, que le gouvernement central n'a pas beaucoup d'influence. Le système est généreux et plafonné au salaire d'un ouvrier moyen, mais une gestion sans solidarité automatique des finances publiques nationales doit vraisemblablement responsabiliser les décideurs sociaux.

(ii) L'offre de travail :

Le taux d'activité des suédois est l'un des plus élevés d'Europe, notamment grâce aux femmes et aux travailleurs âgés (encore nombreux après 60 ans). Par rapport aux derniers objectifs communs décidés dans l'Union européenne, la Suède remplit déjà les objectifs de Lisbonne et Stockholm, à savoir un taux d'emploi minimum d'environ 70% au niveau global (72,2% pour la Suède en 2002), de 60% pour les femmes (68% pour la Suède en 2002) et de 50% pour les 55-64 ans (73,6% pour la Suède en 2002).

Le graphique 10 présente l'évolution du taux d'activité²⁵ depuis 1970. Trois épisodes caractérise son évolution.

La période 1970-1990 est associée à un fort accroissement de l'offre de travail : à environ 74,3% en 1970, le taux d'activité atteint 82,9% en 1990. L'augmentation de l'activité féminine est l'un des principaux moteurs de cette hausse. Une telle évolution a été rendue possible grâce à d'importantes mesures censées faciliter aux femmes l'accès au monde du travail en leur donnant un environnement équitable (nombre important de places dans les crèches, lutte contre la discrimination sexuelle, ...).

De 1990 à 1994, on observe une importante baisse du taux d'activité. La forte élévation du chômage et la destruction d'emplois publics dans les années 1990 ont conduit probablement participer à une forme de découragement et donc de retrait de l'activité. Dans une étude empirique, Johansson (2001) a cherché à expliquer cette baisse. Il confirme que l'élévation du taux de chômage a des effets importants en terme de découragement et donc sur l'offre de travail. Ses estimations empiriques sur la période 1986-1998 suggèrent aussi que les politiques sur le marché du travail (voir ci-après) ont probablement joué un rôle important à court et à long terme. Il trouve que la nature contracyclique des mesures en faveur de l'emploi limite l'impact sur le taux d'activité induit par le découragement. Il estime que si l'Etat augmente de 100 le nombre de places à court terme dans les programmes de soutien à l'emploi, l'offre de travail augmente en moyenne de 63 à court terme. Si l'Etat augmente de

²⁵ Cette mesure du taux d'activité est réalisée à partir des données de l'OCDE. Il peut exister des différences avec les mesures réalisées au sens du BIT.

100 le nombre de places de façon permanente, la population active augmente de 70 à long terme.

Depuis 1994, on observe une certaine stabilisation du taux d'activité autour de 76,3%.

Graphique 10 : Taux d'activité des 15-65 ans.



Source : OCDE.

Un quatrième épisode de changement du taux d'activité est prévisible. Il s'agit du vieillissement de la population. Ce phénomène est attribuable à l'allongement de la durée de la vie, à la moindre croissance démographique et son caractère rapide provient du surnombre démographique des générations du *baby boom* dont l'âge se rapproche de celui de la retraite²⁶. Selon les pronostics communs à l'ensemble des pays développés, le ratio population âgée sur population jeune devrait fortement se dégrader. D'après Kleen *et al.* (2001), le taux de dépendance, ratio qui mesure le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans par rapport au nombre de personnes âgées entre 20 et 64 ans, serait à environ 29,4% en 2000 et il devrait augmenter à 46,3% d'ici 2050, soit une augmentation de 57,6%. Par ailleurs, ces auteurs pronostiquent une baisse de la population âgée entre 20 et 64 ans de 4%. Cette évolution signifie donc une baisse de la population active et une élévation de la dépendance sociale. Pour remédier aux conséquences financières, en 1998 une réforme des retraites²⁷ a été engagée. Les mesures sont effectives et progressives²⁸ à partir du 1^{er} janvier 1999. L'objectif est de faire face aux déséquilibres financiers induits par le vieillissement. Elle a consisté à définir de nouvelles règles pour définir une meilleure pension garantie ainsi qu'une pension par répartition basée sur les revenus professionnels, mais aussi, à introduire une dose de

²⁶ A propos du débat sur les conséquences économiques du vieillissement, on peut se reporter à Le Cacheux et Touzé (2003).

²⁷ Le système de retraite suédois est né en 1914. Il a connu deux importantes réformes en 1948 et en 1960.

²⁸ La première génération concernée par la réforme est celle née en 1938 (4/20 de leur pension est calculée selon la nouvelle règle). La première à subir intégralement la réforme est celle née en 1954 (l'intégralité de sa pension est calculée selon la nouvelle règle). Pour plus de détails, voir Vernière (2001).

capitalisation obligatoire où le salarié dispose d'un libre choix sur le gestionnaire de cette cotisation : un fonds privé agréé ou l'Etat. Le nouveau mode de calcul de la retraite par répartition réduit le montant des pensions mais aussi a été déterminé de façon à inciter les travailleurs à prendre leur retraite le plus tard possible, et même au-delà de l'âge légal fixé à 65 ans. Une autre mesure, déjà effective, pour contrecarrer la réduction de la population active est l'appel à l'immigration.

(iii) Une politique de l'emploi en vue d'une meilleur adéquation de l'offre et de la demande de travail

Améliorer le fonctionnement du marché du travail signifie une meilleure adéquation de l'offre et de la demande. Les mesures adoptées vont viser à encourager les employeurs à réaliser plus d'embauches (subvention à l'emploi) et à préserver le capital humain des chômeurs. Les principales mesures mises en œuvre (cf. Institut suédois, 2001) sont les suivantes :

- Au niveau des incitations à l'embauche : un programme d'aide à l'emploi pour les chômeurs de longue durée (subvention salariale versée à celui qui engage une personne sans emploi depuis le 1^{er} janvier 1998), des aides à la création d'entreprise (encourager les chômeurs ou les travailleurs en situation précaire en versant un complément de ressource au nouvel entrepreneur), la garantie pour les jeunes (subvention versée aux communes qui souhaiteraient employer des jeunes de 20 à 24 ans qui connaissent un chômage de longue durée), les emplois temporaires du secteur public (mesure destinée aux demandeurs d'emploi de plus de 55 ans) et l'aide à la formation en entreprise (une aide financière versée aux employeurs à l'embauche afin qu'ils assurent une formation à leur personnel).

- Au niveau de la valorisation de l'employabilité des salariés : des subventions pour les stages professionnels (allocation versée pour un chômeur qui a besoin d'une expérience professionnelle), les infothèques ou centre d'activité (centre de formation pour garantir une certaine préservation ou amélioration des savoirs professionnels des sans emplois), la garantie d'activité (instaurée depuis le 1^{er} août 2000 et destinée aux chômeurs de longue durée afin de les aider à trouver un emploi), la formation d'insertion professionnelle (proposer des formations) et l'aide à la mobilité géographique (aide financière versée à un chômeur qui a trouvé un emploi dans une autre localité).

Une étude empirique récente de Calmfors et al. (2001) a tenté d'évaluer dans quelle mesure ces politiques actives sur le marché du travail ont eu un impact sur l'emploi. Ils trouvent six résultats majeurs et certains de ces résultats peuvent aller à contresens de l'effet souhaité :

- (1) un effet positif en terme d'efficacité sur de meilleurs appariements entre chômeurs et postes vacants est peu évident ;
- (2) il y a des effets positifs sur le taux d'activité (ce qui confirme l'étude de Johansson, 2001) ;
- (3) les emplois subventionnés semblent se substituer à des emplois réguliers tandis que cela ne semble pas le cas pour les stages ;
- (4) il n'est pas clair que ces politiques actives aient provoqué une pression à la hausse sur les salaires ;
- (5) dans les années 1990, les programmes de stages ne semblent pas avoir amélioré les probabilités d'emplois des participants tandis que certaines formes d'emplois subventionnés semblent avoir eu de tels effets ;

(6) les mesures en faveur des jeunes semblent avoir des effets de substitution substantielle avec de emplois réguliers alors que les gains en faveur des participants n'apparaissent pas certains.

Un autre point qui peut contribuer à une meilleure adéquation entre l'offre et la demande est la flexibilité des salaires. Il faut se rappeler qu'en Suède, les salaires sont faiblement réglementés par l'Etat. Il n'y a pas de salaire minimum réglementaire. La hiérarchie des salaires résulte uniquement du processus de négociation. Dans un certain sens, les salaires en Suède peuvent être considérée comme assez flexibles. Pourtant l'OCDE (1997) note plusieurs éléments de rigidité institutionnelle : « il semble que le cadre des relations professionnelles soit plus ouvert aux actions de solidarité que dans les autres pays, notamment en ce qui concerne les mesures de boycottage. Dans les circonstances actuelles, de telles actions peuvent empêcher le développement des petites et moyennes entreprises, les syndicats s'efforçant d'imposer des taux de salaire qui ne sont pas totalement compatibles avec les possibilités locales d'emploi. Un autre aspect essentiellement lié à la flexibilité des salaires est la limitation du choix individuel entre emploi indépendant et emploi salarié où ce choix n'est pas personnel, mais doit obéir à des critères objectifs. Par ailleurs, les syndicats peuvent opposer leur veto à des décisions tenant à sous-traiter des travaux jusque là exécutés par des salariés de l'entreprise ». Par ailleurs, dans cette étude de 1997, l'OCDE considère que « les séquelles du modèle traditionnel de compression du barème des salaires continuent de peser sur le marché du travail suédois » et remarque que, paradoxalement, la politique salariale peut fragiliser l'adéquation entre l'offre et la demande pour les chômeurs de longue durée : « le non emploi de longue durée constitue la plus importante source d'inégalité des revenus, en raison de ses effets à vie sur la capacité de gains des individus, de sorte qu'une faible dispersion des revenus [censée garantir l'égalité] qui empêche l'entrée dans l'emploi peut avoir un effet contraire au but recherché ».

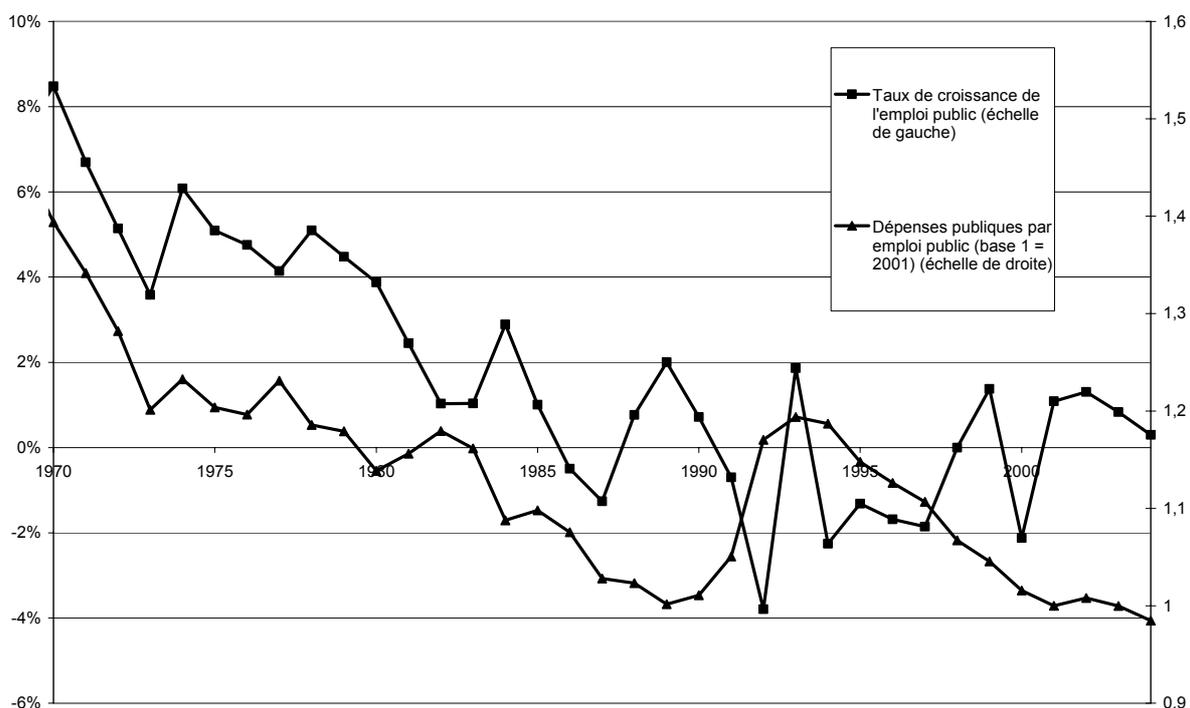
Réforme de l'Etat et dérégulation d'entreprises publiques

De façon générale, depuis la fin des années 1980, les gouvernements ont fait preuve d'une volonté affirmée en faveur d'une plus grande efficacité des services publics et aussi pour rendre des comptes auprès des contribuables. En pratique, cela a consisté à revoir les règles de management concernant les incitations des fonctionnaires (notamment, négociation des salaires sur une base individuelle et donc au mérite), à déléguer la production de certains services publics à des entreprises privées en concurrence et aussi à revoir les facilités dans l'attribution de prestations sociales (plus grande surveillance, notamment en ce qui concerne la maladie). Globalement, on observe des effets en termes de réduction des emplois publics, de diminution considérable de la dépense publique associé à chaque emploi public (cf. graphique 11) et une baisse du poids des prestations sociales dans le revenu disponible des ménages (cf. première partie). Par ailleurs, l'emploi public concerne désormais une moindre fraction de la population active que ce qui s'observait dans les années 1980 et au début des années 1990 (cf. graphique 12).

En ce qui concerne, en particulier, le volet de la dérégulation économique, la Suède, à l'instar d'autres pays comme le Royaume-Uni, la Norvège et les Etats-Unis, s'est lancée dans une importante réforme pour les secteurs productifs sous monopole d'Etat du type production et distribution d'électricité, services postaux, télécommunication, réseau ferroviaire et transport aérien. La technologie de production dans ces secteurs est censée présentée des rendements d'échelle croissants, ce qui milite en faveur d'une concentration des moyens de production et

donc d'une gestion commune. Holmlund et Muren (2002), dans l'introduction dans numéro spécial de la revue *Swedish Economic Policy Review* consacré à la dérégulation des services publics en Suède, rappellent qu'une « caractéristique commune aux réformes adoptées est l'ambition de limiter le pouvoir de monopole et ainsi de permettre et dans une certaine mesure encourager l'entrée de nouvelles entreprises. Cette libéralisation est une réponse aux pressions européennes de l'Union européenne, mais aussi le résultat d'un doute croissant sur la capacité de l'Etat à gérer efficacement des entreprises. Cette tendance est renforcée par le fait que dans certains secteurs, comme dans celui des télécommunications, un changement technologique a réduit les coûts d'entrée et les économie d'échelle, et par conséquent, affaibli la légitimité du monopole. »

Graphique 11 : Evolution des dépenses publiques par emploi public (base 1 = 2001) et taux de croissance de l'emploi public.



Source : OCDE.

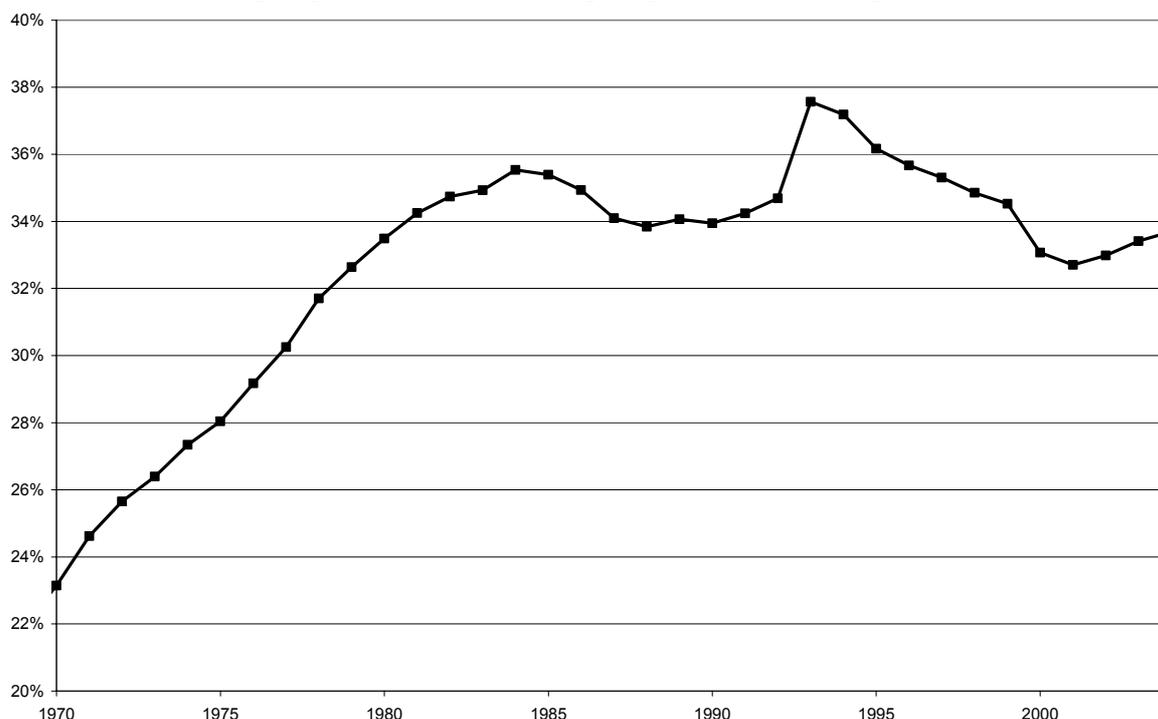
Ces changements ont réduit l'influence de l'Etat dans la gouvernance des entreprises. La méthode a consisté à privatiser de nombreuses entreprises détenues par l'Etat et à ouvrir des marchés à la concurrence. La Suède s'est ainsi désengagée d'un bon nombre d'activités à l'origine sous tutelle publique²⁹ (pour plus de détails, voir Grjebine, 1999) telles que le marché de la distribution d'électricité (depuis le 1^{er} janvier 1996), les services postaux (en 1993), les télécommunications (depuis 1993), les transports routiers³⁰ (locaux et régionaux) ainsi que le transport aérien (depuis 1992). Désormais, ces secteurs sont soumis aux règles de la concurrence.

²⁹ Le secteur du transport ferroviaire est également concerné. Pour l'instant, la réforme a été réalisée *a minima*, c'est-à-dire que l'entreprise publique a été séparée en deux unités distinctes : une unité qui a la responsabilité de la maintenance et du développement du réseau et une autre unité qui exploite le réseau.

³⁰ D'après Grjebine (1999), depuis 1988, une loi autorise les autorités publiques à signer des contrats avec des sociétés privées.

Dans le domaine des services, la dérégulation est également présente. Grjebine (1999) note que depuis 1991, « les parents peuvent choisir librement l'école de leurs enfants à l'intérieur de la 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 des chèques éducation et permet de concilier la gratuité du service et la concurrence des prestataires ».

Graphique 12 : Part de l'emploi public dans l'emploi total



Source : OCDE.

Conclusion

Le dernier rapport de l'OCDE sur la Suède (2004) ne peut être plus élogieux. La Suède aurait résolu l'essentiel de ses problèmes de court terme et ses finances publiques seraient particulièrement saines, ce qui lui permettrait d'affronter sereinement les adaptations nécessaires au maintien d'une croissance soutenue à long terme. Au terme de cette évaluation, le bilan dressé est comparable.

Bien qu'engagée dans un moindre interventionnisme public, la Suède semble s'être adaptée aux circonstances de son évolution économique (internationalisation et dérégulation) sans trop déroger avec ses principes de solidarité. L'expérience suédoise est donc riche en enseignements : le mode d'intervention publique évolue en fonction des besoins. On observe ainsi des changements dans la conduite de la politique économique qui devient plutôt macroéconomique conjoncturelle quand cela est nécessaire (soutien de la consommation des ménages ou accompagnement des réformes structurelles) tout en garantissant des excédents budgétaires en période faste ou plutôt structurelle lorsque les capacités de production nationale affichent des signes de faiblesse. Globalement, ces politiques économiques adaptables semblent s'être associées avec un maintien des performances économiques et

sociales même si l'on observe un déclin relatif en termes de revenu par tête et un accroissement des inégalités sociales.

De par sa résistance à la concurrence internationale et ses performances avérées malgré les crises, le modèle suédois peut rendre envieuses un bon nombre d'économies européennes. Ces résultats confirment l'opinion de Fitoussi (2005) selon laquelle les pays d'Europe du Nord seraient l'illustration du fait qu'il est possible de conjuguer importante ouverture au commerce mondial avec un niveau élevé de protection sociale.

Bibliographie

BACKSTROM Urban (1996), « Sweden's Economy and Monetary Policy », Adress at Handelsbanken's Seminar, New-York, 19 avril.

BENASSY Agnès et Jean PISANI-FERRY (1994), « Indépendance de la banque centrale et politique budgétaire », CEPII, Document de travail 94-02.

BLOMSTRÖM Magnus (2000), « Internationalisation and growth: evidence from Sweden », *Swedish economic policy review*, 7: 185-201.

BOUJNAH Stéphane (2002), *L'inoxydable modèle suédois. Du modèle de société au modèle de gouvernement*, Cahier n°6, *En Temps Réel*, décembre.

CALMFORS Lars, Anders FORSLUND and Maria HEMSTRÖM (2001), « Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences », *Swedish economic policy review*, 8: 61-124.

CERRA Valérie et Sweta CHAMAN SAXENA (2000), « Alternative Methods of Estimating Potential Output and the Output Gap: An Application to Sweden », IMF Working Paper, 59.

CHAGNY Odile et Jörg DÖPKE (2000), « Measures of the Output Gap in the Euro-Zone: An Empirical Assessment of Selected Methods », *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 70. Jahrgang, Heft 3/2001-S : 310-330.

ERRIXON Lennart (2000), *The Third Way' Revisited: A revaluation of the Swedish model in the light of modern economics*, Trade union institute for economic research.

FITOUSSI Jean-Paul (2005), *La politique de l'impuissance*, Entretien avec Jean-Claude Guillebaud, Éditions Arléa.

GRJEBINE André (1999), « Suède : le modèle banalisé ? », Les études du CERI, n°50.

HEIKENSTEN Lars (1997), « L'application de cibles en matière d'inflation : l'expérience de la Suède », Conférence de la Banque du Canada.

INSTITUT SUEDOIS (2001), « La politique de l'emploi en Suède », feuillet de documentation, septembre.

JOHANSSON Kerstin (2001), « Do labor market programs affect labor force participation? », *Swedish economic policy review*, 8: 215-234.

KLEEN Anna, Tomas NORDSTRÖM, Nils HOLMGREN et Edward PALMER (2001), « Country fiche for Sweden », memorandum, Ministry of Finance and National Social Insurance Board, novembre.

LE CACHEUX Jacques et Vincent TOUZÉ (2003), « Vieillissement et richesse des nations », *Revue de l'OFCE*, 86 : 231-275.

LINDBECK Assar (1997), « The Swedish Experiment », *Journal of Economic Literature*, 25 : 1273-1319.

LINDBECK Assar (2000), « Swedish economic growth in an international perspective », *Swedish economic policy review*, 7: 7-37.

LINDVALL Johannes (2002), « Economic Policy, Social Purpose. Macroeconomic Management in Sweden 1970-2000 », mimeo, Department of Political Science Göteborg University.

MINISTERE DES FINANCES (2003), « Budget Statement, Economic and Budget Policy Guidelines », note.

OCDE (1997), *Suède*, Etudes économiques de l'OCDE, mars.

OCDE (2001), *Suède*, Etudes économiques de l'OCDE, mars.

OCDE (2004), *Suède*, Etudes économiques de l'OCDE, mars.

OXLEY Howard, Jean-Marc BURNIAUX, Thai-Thanh DANG et Marco MIRA D'ERCOLE (1997), « Income Distribution and Poverty in 13 OECD Countries », *OECD Economic Studies*, n°29.

PERSSON Mats (1996), « Swedish Government Debts and Deficits, 1970-1995 », *Swedish economic policy review*, 3: 21-59.

PERSSON Mats, Torsten PERSSON et Lars E.O. SVENSSON (1996), « Debt, Cash Flow and Inflation Incentives: A Swedish Example », mimeo.

VERNIERE Laurent (2001), « Suède : les récents développements de la réforme du système de retraite », *Questions retraite*, n°43, CDC.