

Le malentendu suédois

Le modèle suédois est l'un des produits médiatiques phares de ces dernières années. Il jouit en effet dans l'opinion générale d'une quasi idéalité conciliant miraculeusement équité sociale et libéralisme : n'est-il pas vanté à la fois par François Fillon et Ségolène Royal ? Mais qu'en est-il réellement ? Pourquoi tant de difficultés à en importer des solutions ? Notre propos sera de montrer que le modèle suédois n'est ni un idéal, ni une illusion, mais qu'il est simplement un malentendu.

Annans ko bar alltid större juver¹

Nombre de journalistes et de politiques du monde entier vantent régulièrement la Suède et son modèle, à commencer par le Premier ministre français qui, lors de sa venue à Stockholm le 27 novembre 2007, déclarait « *La Suède a l'habitude de voir venir des dirigeants du monde entier qui étudient ses réformes et son fameux « modèle suédois ». D'ailleurs, moi-même, je n'ai pas manqué à cette tradition* ». Ségolène Royal avait également fait en 2007 un argument de campagne du modèle suédois et Jacques Attali cite 24 fois la Suède dans son rapport sur la libération de la croissance, ce qui en fait le troisième pays le plus cité juste derrière les États-Unis et l'Angleterre !

Mais si justement ces modèles anglo-saxons sont dits « *efficaces mais plein d'inégalités* », si le modèle japonais et le capitalisme rhénan ne semblent pouvoir marcher « *que dans leur contexte culturel très particulier* », le modèle suédois parvient, lui, à susciter l'intérêt et dépasser les méfiances. La seule critique date des années 1960 et provient de Eisenhower qui déclarait : « *Péché, nudité, alcool et suicide sont dus aux excès de l'État providence suédois* ». En réalité le taux de suicide en Suède est moins élevé qu'en France² et la consommation d'alcool est inférieure à la moyenne française et européenne³.

Lors de notre mémoire de troisième année du Corps des mines⁴ nous avons tenté de comprendre pourquoi le modèle



suédois a émergé, de quoi est-il constitué, et quelles difficultés nous avons à en importer des solutions. Après avoir résumé ici nos analyses, nous concluons que le modèle suédois n'est ni un idéal, ni une illusion, mais qu'il est simplement un malentendu.

En quoi consiste le modèle suédois ?

La Suède occupe dans tous les palmarès internationaux une place de choix. Ainsi, en termes de compétitivité⁵, elle se place en 4^{ème} position (la France est 18^{ème}) et n'a pas quitté le quinté de tête depuis 2002. Mais qu'on parle de performance environnementale (3^{ème} au niveau mondial), du respect de la démocratie (1^{ère} place), ou de la mortalité infantile (2^{ème} derrière Singapour), la Suède occupe toujours le haut de l'affiche. Dès lors, on ne s'étonne pas de la retrouver en tête du classement mondial du bonheur humain 2007 en compagnie de la Norvège. On comprend ainsi l'intérêt qu'elle suscite chez la classe politique des pays moins bien classés qu'elle.

Mais il ne suffit pas d'une supériorité statistique pour assurer le prestige d'un pays. D'autres facteurs ont ancré durablement le modèle suédois dans les esprits. Ainsi la remise annuelle en grande pompe du prix Nobel à Stockholm consacre-t-elle la Suède et son comité Nobel (composé exclusivement de Suédois) comme les détenteurs incontestables de l'excellence universelle. La simple évocation de la Suède, de sa géographie

boréale, de ses mythes et sagas (l'Edda, la saga de Sigurdr...), de son histoire et de ses légendes (avec ces Vikings de fière allure), de sa culture (Strindberg, Bergman...) met en branle notre imaginaire. En outre, la Suède symbolise depuis 50 ans le pacifisme et l'altruisme tiers-mondiste (soutien au Nord Vietnam, à l'émancipation des peuples colonisés comme la Guinée-Bissau et le Cap-Vert...).

Ces divers éléments se rassemblent en un tout cohérent, simple et presque merveilleux : le modèle suédois incarne aux yeux du monde le « foyer du peuple », la synthèse du capitalisme et du socialisme, cette fameuse troisième voie. C'est ce mythe qu'exprimait Ségolène Royal : « *Les Suédois ont refusé de sacrifier le social à l'économie de marché. Au contraire, ils ont fait du social la pierre angulaire de l'efficacité économique* ».

La social-démocratie à la suédoise

Cette synthèse s'exprime d'un mot : la social-démocratie. C'est d'abord un concept politique original. La Suède connaît une stabilité politique extraordinaire : sept partis dominent la vie politique, dont cinq existaient déjà en 1910. Plus remarquable encore, le PSD (parti social-démocrate) a dirigé le pays soixante-cinq des soixante-seize dernières années. C'est ce parti qui a forgé la social-démocratie suédoise, concept devenu tellement synonyme de mode de vie à la suédoise qu'il n'est remis en cause par aucun parti d'opposition : le PSD a certes été battu aux élections de 2006 par une coalition des partis de droite, mais il faut souligner que « le bloc bourgeois » avait fait campagne sur le thème de la « restauration » de

l'État providence, et proposé symboliquement l'amélioration de certains dispositifs, comme l'éducation ou la santé. Un dictionnaire suédois dit d'ailleurs « *il existe en Suède cinq partis sociaux-démocrates, et les électeurs votent toujours pour le plus social-démocrate d'entre eux* ». On est bien loin des affrontements idéologiques français, d'autant que tous les rituels de la vie politique suédoise sont construits autour de la volonté d'éviter les conflits. Ainsi, toutes les élections ont lieu tous les quatre ans le même dimanche : cela permet de donner une même couleur politique à tout le pays, et de pouvoir gouverner sereinement pendant quatre ans sans penser tous les six mois à l'élection suivante. Enfin, au parlement, les députés siègent en fonction de la géographie de leur circonscription, et non de leur couleur politique, ce qui évite les oppositions frontales lors des débats.

C'est dans ce contexte totalement dissemblable de toutes les traditions politiques françaises qu'est apparue la social-démocratie suédoise. Comment comprendre dès lors l'attraction irrésistible qu'elle semble exercer sur la société française ?

Quelques caractéristiques du modèle

Ce qui fascine d'emblée les Français est l'existence en Suède d'un État providence fort au service de tous les citoyens « du berceau à la tombe », via des prestations sociales élevées (31,9 % du PIB contre 29,4 % en France en 2006). Toutes les solidarités sont prises en charge par l'État : citons par exemple la couverture maladie universelle (qui a inspiré son équivalent français) ou les aides financières (bourse et prêts) données à tous les étudiants à partir de 18 ans, sans condition de revenu des parents et qu'ils remboursent en partie pendant leur vie active. Il nous a également été

cité le cas d'une paraplégique française arrivée en Suède et à qui l'on a demandé d'écrire son projet de vie (jouer du violon, aller au concert une fois par semaine, avoir un chat). Le service public suédois a ensuite mis en œuvre tous les moyens nécessaires à la réalisation de ce projet de vie ! Enfin, signalons la durée des congés parentaux qui peuvent atteindre quatorze mois dont cinq au moins à prendre par le père. Les Suédois sont attachés à l'universalisme de ces prestations : la suppression en 1968 du conditionnement de l'aide des étudiants au revenu des parents fut consensuelle, et toutes ses remises en cause depuis lors ont suscité une vive émotion dans l'opinion publique.

Outre l'État providence, le modèle suédois se caractérise par un ensemble original d'institutions et de politiques relatives au marché du travail. Les syndicats sont puissants, avec un taux de syndicalisation supérieur à 80 %. Le droit du travail est négocié entre partenaires sociaux sans intervention de l'État depuis 1938. Un fort investissement dans le capital humain (politiques actives de l'emploi, et éducation), ainsi qu'une priorité de l'emploi au niveau politique (avec emploi public « en dernier ressort » dans les années 70) caractérisent ce modèle.

Enfin, le modèle suédois repose sur un fort attachement au libéralisme, ce qui pourrait passer pour un oxymore au vu des paragraphes précédents. Le secteur productif privé

est considéré comme le système le plus à même de garantir la prospérité, d'où une dérégulation précoce des grands réseaux (poste, chemins de fer, télécoms,...). L'État suédois ne se mêle ainsi jamais de la vie des affaires, contrairement à

« Vouloir importer des processus en dehors du cadre culturel qui leur permet de fonctionner peut s'avérer au mieux inefficace, au pire dangereux »

l'État français. L'affaire de la fusion ratée Renault-Volvo illustre bien les différences d'attitude : l'obstination de l'État français à vouloir dialoguer avec l'État suédois (pourtant non actionnaire de Volvo) et à apparaître comme le chef d'orchestre de la fusion a généré incompréhension au sein du gouvernement suédois et effroi chez les actionnaires privés de Volvo qui se sont rebellés.

Importons le modèle !?

État protecteur, secteur privé performant, droit du travail négocié entre partenaires sociaux... La tentation naturelle à ce stade est de se dire : *importons le modèle suédois !*

C'est ce que proposent d'ailleurs de très nombreux journalistes et politiques français. Parmi un grand choix de citations, en voici une récente et particulièrement révélatrice. Christian Sautter a écrit en avril 2008 : « *Le choix à faire n'est pas technique, mais profondément politique. Selon la société que l'on ambitionne, on choisira plutôt la solution britannique ou la solution scandinave. Quelle société, quelle économie voulons-nous ? Quelle place pour la jeunesse ? Quel rôle pour les anciens ? Personnellement, je penche évidemment pour la solution scandinave* ». La proposition va ici bien au-delà d'une simple mesure technique, c'est à une véritable transformation de la société d'après le modèle scandinave qu'on nous invite.

Par rapport à ce genre d'enthousiasme, nous voudrions appeler à la prudence pour deux raisons. Tout d'abord, nous nous sommes procuré l'édition de 1938 de l'ouvrage *Sweden, the middle way* de Marquis W. Childs, publié en 1936 aux Yale University Press. Il est amusant de constater que tous les ingrédients du modèle suédois qu'on loue aujourd'hui

sont déjà mentionnés par l'auteur. On pourrait également citer *Heureux Scandinaves* d'Émile Schreiber, 1936, *La paix dorée* de Jean-Clarence Lambert, 1968, ou encore *La Suède et la qualité de vie* de Guy de Faramond, 1975. Depuis plus de 70 ans, les livres, articles et discours vantant les mérites du modèle suédois se succèdent, déployant un argumentaire extrêmement constant dans le temps. Or le modèle suédois n'existe nulle part en dehors de la Scandinavie.

Des résultats mitigés

Deuxième motif de précaution : beaucoup de réformes françaises inspirées par des équivalents suédois ont connu des résultats mitigés. Ainsi, maintes lois françaises sur la formation professionnelle ont depuis les années 70 pris pour modèle la formation professionnelle à la suédoise. Or, après près de quarante ans d'efforts, on constate toujours un écart quantitatif important entre les deux pays : 51 % des actifs français ont participé durant l'année 2006 à une activité de formation contre 71 % des actifs suédois. L'écart qualitatif est encore plus révélateur : alors que tous les salariés suédois bénéficient de la formation professionnelle, les plus qualifiés ont dans une large mesure confisqué le système à leur profit en France. De plus, l'impact sur la carrière professionnelle de ces formations est beaucoup plus faible en France : 50 % des ingénieurs suédois ont acquis leur titre au cours de leur vie par formation professionnelle, contre 10 % en France. Ainsi, des mesures techniques similaires peuvent produire, dans des contextes différents, des résultats très divers. Dans ces nombreuses tentatives, le péché originel consiste à avoir voulu importer des mesures techniques identiques alors que les contextes historiques et culturels sont trop spécifiques.

Prenons l'exemple de l'administration suédoise, proposée très souvent aux pouvoirs publics français comme modèle à l'aune duquel ils devraient se ressourcer. Le fonctionnement de cette administration (par exemple le fait qu'elle développe beaucoup moins de contrôles tatillons qu'en France) s'appuie sur de grands consensus nationaux qu'on ne retrouve pas en France. Ainsi, la confiance dans les institutions publiques est une particularité scandinave, ressortant de toutes les enquêtes d'opinion. Elle est assortie d'un contrôle des administrations par l'opinion publique particulièrement

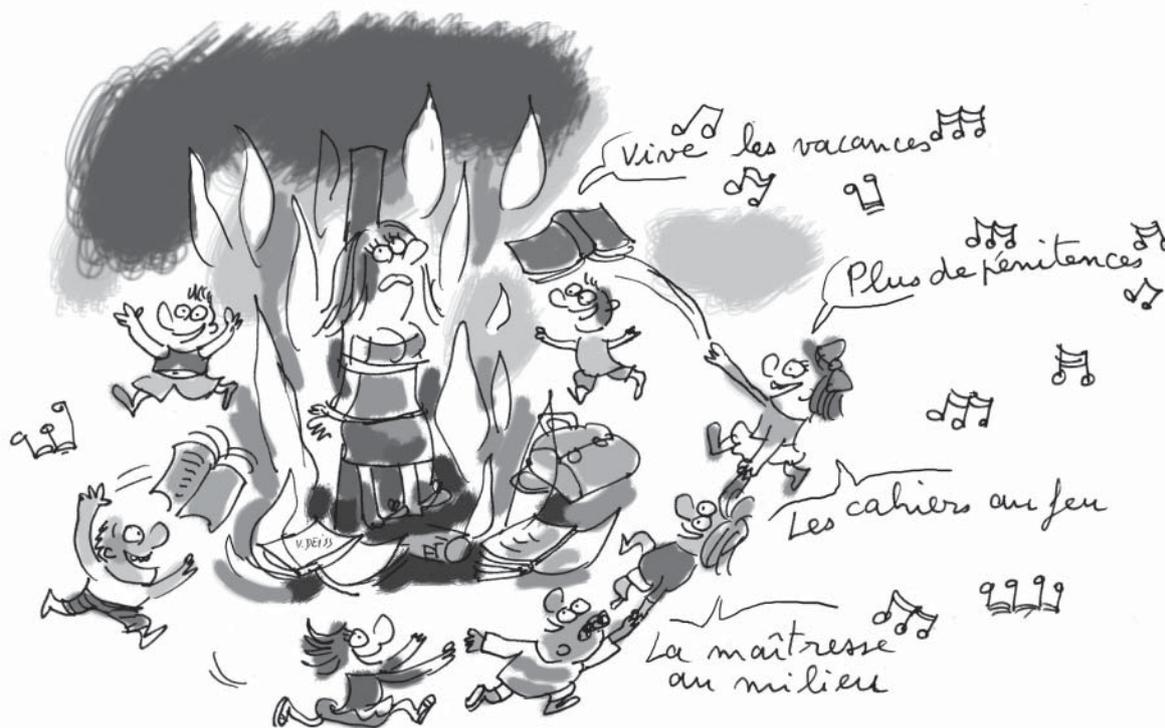
aigu : exigence totale de transparence, comportements des politiques scrutés à la loupe, indicateurs de performance omniprésents dans l'administration... Cela va jusqu'à ce qu'on a appelé « l'affaire Toblerone », du nom des chocolats achetés en 1995 par la numéro deux du gouvernement de l'époque, Mona Salhin. Ces quelques achats privés (environ 200 euros), qui ont d'ailleurs toujours été scrupuleusement remboursés, ont valu à l'intéressée les foudres de l'opinion, la contraignant à démissionner. Cette confiance dans le contrôle se retrouve également dans les relations entre les citoyens eux-mêmes : on peut demander le montant de la déclaration de revenus de son voisin à l'administration fiscale qui vous l'enverra par simple SMS, et on dénoncera ce voisin si on juge qu'il sort des clous.

L'éducation suédoise, sous la responsabilité des communes, est également caractéristique : le travail en groupe y est systématisé, le maître est un animateur et les meilleurs élèves doivent faire progresser les autres⁶. Il n'y a pas de classement, et même pas de note jusqu'à très tard (14 ans), mais seulement des appréciations qualitatives. Le but est d'éviter les exclus de l'éducation, la meilleure preuve étant la quasi absence d'illettrisme, alors qu'il concerne 9 % des adultes français. Symétriquement, la culture de l'évaluation est très développée chez les enseignants, qui sont jugés par les directeurs d'établissement, mais aussi par les élèves. Dans un lycée que nous avons visité à Stockholm, les élèves assistaient aux entretiens d'embauche des professeurs, avec un droit de veto, et notaient les professeurs à la fin de chaque année !

Attention donc : les évidences partagées des Suédois et des Français sont souvent irréconciliables. Vouloir importer des processus en dehors du cadre culturel qui leur permet de fonctionner peut s'avérer au mieux inefficace, au pire dangereux.

Tout n'est pas si rose...

Un autre travers fréquent consiste à se bercer d'illusions à propos de la Suède, alors que tout n'y est pas si rose. Par exemple, la cure de maigreur de l'État suédois depuis vingt ans est souvent citée comme un brillant exemple à suivre. Or, en 2006, la proportion de la population active suédoise



travaillant pour le secteur public atteignait près de 36 % (contre 27% en France) et le secteur public est financé par une pression fiscale très importante⁷. Les réductions d'effectifs de l'État central, que nous admirons, ont été plus que compensées par des embauches dans les collectivités locales sous l'effet d'une décentralisation aboutie : santé confiée aux régions, éducation aux communes...

De même si les chiffres officiels du chômage suédois sont inférieurs à ceux de la France (5,8 % contre 7,5 % en 2007), les congés maladies suédois sont supérieurs⁸. En outre, les programmes suédois de politiques d'activation permettent de dissimuler bon nombre de chômeurs puisque ceux-ci ne sont pas comptés comme tels lorsqu'ils sont en formation. Ces deux effets pris en compte, les chiffres du chômage des deux pays deviennent assez proches. Des mesures correctives ont récemment été mises en place en Suède, avec notamment la suppression pour la fameuse notion d'« emploi acceptable » de toute limitation géographique ou l'obligation de souscrire une assurance chômage dès 2009.

Dans le domaine de la santé, si les hôpitaux ont été confiés aux régions, et malgré quelques initiatives privées, le système de soins suédois est complètement engorgé faute de médecins et de lits. Ainsi faut-il attendre, sauf urgence, plus d'un an pour une opération. De plus, les prescriptions de soins ont été particulièrement limitées. Une expatriée française s'étonnait ainsi de ne pouvoir obtenir un test anti-allergénique pour son fils !

L'école suédoise, si différente de l'école française, ne fait pas d'étincelles dans les classements internationaux, contrairement à sa voisine finlandaise. Ses résultats sont en effet proches de ceux de la France (PISA 2006) alors que les dépenses suédoises en matière d'éducation sont bien supérieures.

Une évolution nécessaire

Enfin, le modèle suédois aura dans les décennies à venir bien des difficultés à surmonter. Si la réforme des retraites, qui indexe la revalorisation des pensions sur la performance de l'économie suédoise et le montant disponible, semble un bon moyen d'anticiper le vieillissement inéluctable de la population, la Suède reste assez démunie face à l'augmentation de la demande en prestations sociales qui va accompagner ce phénomène. Les impôts sont déjà élevés ainsi que le taux d'emploi des seniors. Il reste très peu de marge de manœuvre aux gouvernements suédois à venir pour faire face à ce choc, d'où le réflexe de penser que l'excédent budgétaire ne durera pas éternellement. La phrase de Goran Persson quand il était ministre des finances en 1993 : « *ceux qui sont endettés ne sont pas libres* » résonne encore dans les mémoires. Le grand mouvement de privatisation actuel (Vin&Sprit -vendu à Pernod Ricard-, Vasakronan ou Telia) vise justement à rembourser de manière anticipée une partie de la dette qui s'élève fin 2007 à 38 % du PIB.

Le modèle perd également de sa spécificité : l'individualisme va grandissant, avec l'augmentation des écarts de salaires, et l'apparition de boutiques de luxe à Stockholm. Les baisses d'impôts (sujet pourtant tabou dans les pays nordiques) commencent à se produire, avec par exemple l'abolition de l'impôt sur la fortune en 2007. Au final, le modèle devra évoluer, mais son adaptabilité est avérée.

Et pour la France ?

Au final, faut-il piétiner le modèle suédois et oublier les discours élogieux de François Fillon ou de Ségolène Royal ? Il nous semble que non, car si le modèle suédois est un rêve, c'est un rêve utile. C'est d'abord un formidable miroir pour la France qui peut permettre de prendre conscience des forces à l'œuvre dans notre pays. Mais sa plus grande vertu, c'est de rappeler qu'il existe, à deux heures de Paris, un pays soumis à des contraintes macroéconomiques semblables qui réussit à dégager un excédent budgétaire de 1 % et un taux de croissance structurel supérieur de 0,5% au taux français. Ces résultats nous interdisent d'affirmer qu'ils sont inatteignables, et constituent donc pour la France un formidable levier pour l'action. Aussi, prenons garde au malentendu, ne cherchons pas à copier les méthodes suédoises mais visons les mêmes objectifs ambitieux qu'eux, et ne craignons pas de dire : *Si les Suédois l'ont fait, pourquoi pas nous ! Mais faisons-le différemment !*

Benjamin Huteau, Jean-Yves Larraufie,
ingénieurs des mines

NOTE

- ¹ « L'herbe est toujours plus verte dans le pré du voisin » proverbe suédois
- ² 12,7 / 10 000 hab. en Suède contre 16,8 en France (source OCDE 2007)
- ³ 6,9 l d'alcool pur/an/personne en Suède contre 12,3 l en France et 10,9 l pour l'UE (Commission Européenne)
- ⁴ *Le malentendu suédois*, Benjamin Huteau et Jean-Yves Larraufie, septembre 2008, <http://www.annales.org/gazette/gazette-48-09-08.html>
- ⁵ Global Competitiveness Index 2007-2008 du World Economic Forum
- ⁶ «Entreprise et société en Suède : un regard aux sources du modèle», Pierre Forthomme, *Journal de l'École de Paris* n°68, déc. 2007
- ⁷ La pression fiscale suédoise est la 2^{ème} plus importante en Europe (49,7 % après le Danemark. La France est à 46,1% (source Eurostat 2007)
- ⁸ Les congés maladie représentent 4 % de la population active en Suède contre 3 % en France (source : Agence de la sécurité sociale suédoise)

La *Gazette de la Société et des Techniques* a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse :
<http://www.annales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS Dépôt légal septembre 2008

La Gazette de la Société et des techniques

est éditée par les *Annales des mines*,
120, rue de Bercy - télédéc 797 - 75012 Paris
<http://www.annales.org/gazette.html>
Tél. : 01 42 79 40 84
Fax : 01 43 21 56 84 - mél : mberry@paris.ensmp.fr
N° ISSN 1621-2231.

Directeur de la publication : Claude Gaillard

Rédacteur en chef : Michel Berry

Réalisation : PAO - DPAEP - 4 B

Illustrations : Véronique Deiss

Impression : Royer

