

COMMENT EXPLIQUER LE SUCCÈS DU MODÈLE SUÉDOIS?

Dans les débats publics portant sur le rôle et le poids de l'État dans l'économie, il est fréquent d'entendre certains intellectuels et politiciens vanter le modèle d'organisation économique et sociale de la Suède, un pays qui parvient à maintenir une croissance économique forte malgré des niveaux de taxation et de dépenses publiques parmi les plus élevés au monde¹. En effet, depuis le milieu des années 1990, la croissance économique de la Suède surpasse celle de la majorité des pays de l'OCDE, y compris le Canada. Selon les statistiques officielles, le taux d'emploi est plus élevé et l'inflation demeure faible. Les finances publiques se portent bien, la dette publique nette étant parmi les moins élevées au monde.



Cette Note économique a été préparée par Yanick Labrie, chercheur associé à l'IEDM et chargé de cours à l'Institut d'économie appliquée de HEC Montréal.

Cependant, si ces indicateurs portent à croire que le Québec aurait des leçons à tirer du succès économique de la Suède ces dernières années, l'histoire et l'analyse économique montrent que ce ne sont pas celles que suggèrent communément les partisans de l'État-providence².

L'histoire économique de la Suède

Un regard historique sur la Suède nous permet d'abord de constater qu'elle n'a pas toujours été riche. Jusqu'à la moitié du XIX^e siècle, la Suède était un pays rural relativement pauvre, dont l'économie reposait essentiellement sur l'agriculture. Le revenu par habitant ne s'éloignait à peu près pas du niveau minimal de subsistance et les épisodes de famine étaient courants. Cependant, en libéralisant peu à peu leur économie, en diminuant les taxes et en abolissant les obstacles au commerce international, les Suédois sont parvenus à rejoindre de façon spectaculaire le niveau de vie des autres pays riches. La Suède a en effet connu la plus forte croissance économique au monde entre 1870 et 1950³.

C'est suite à cette période de grande prospérité que l'État suédois a commencé à se

démarrer des autres pays développés avec ses politiques interventionnistes, de sorte que l'on puisse réellement parler de « modèle suédois »⁴. C'est plus précisément à partir de la fin des années 1960 que le Parti social-démocrate, guidé par l'objectif d'atteindre le plein emploi et s'appuyant sur des principes d'égalité et de redistribution des revenus, s'est mis à multiplier les programmes gouvernementaux et la réglementation dans le marché du travail. Une analyse historique plus

en profondeur nous fait ensuite remarquer ce que la théorie économique permettrait de prédire, soit que les interventions de l'État dans l'économie et dans le marché du travail, bien que motivées par des objectifs louables, ont fourni de mauvaises incitations aux Suédois et ont entraîné par conséquent des effets pervers, tant au niveau économique que social.

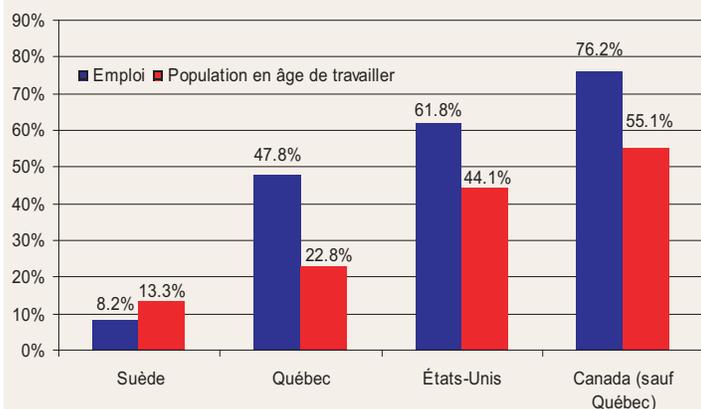
Sur le plan économique, la fiscalité lourde nécessaire au financement de tous les programmes gouvernementaux à partir des années 1970, jumelée à la réglementation excessive du marché du travail, ont étouffé l'entrepreneuriat en Suède et nuire considérablement à la création de nouvelles entreprises. Le taux de travailleurs autonomes dans la population est demeuré le plus bas parmi tous les pays de l'OCDE dans les années



1. Voir par exemple : Polly Toynbee, « The most successful society the world has ever known », *The Guardian*, 25 octobre 2005.
2. Neil Brooks et Thaddeus Hwong, *The Social Benefits and Economic Costs of Taxation*, Centre canadien de politiques alternatives, décembre 2006; Jeffrey D. Sachs, « Leçons nordiques », *La Presse*, 28 avril 2006.
3. Olle Krantz, *Economic Growth and Economic Policy in Sweden in the 20th Century: A Comparative Perspective*, The Ratio Institute, 19 mars 2004; Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, OCDE, 2003.
4. En 1950, les recettes fiscales totales du gouvernement suédois, en pourcentage du PIB, étaient comparables à celles du Canada et de la moyenne des pays développés, autour de 21 %. Contrairement à la croyance populaire, les réformes sociales imaginées dans les années 1930 par Gunnar et Alva Myrdal, les élites fondatrices de l'État-providence, n'ont été réellement mises en place que vers la fin des années 1960 et le début des années 1970 (voir Assar Lindbeck, « The Swedish Experiment », *Journal of Economic Literature*, vol. 35, 1997, p. 1273-1319).

FIGURE 1

Croissance de l'emploi et de la population en Suède et en Amérique du Nord (1976-2006)



Sources: Statistique Canada, Tableau CANSIM no 282-0002; US Bureau of Labor Statistics, et OCDE, Base de données sur la force de travail et l'emploi.

1970 et 1980⁵. Parmi les 50 plus grandes entreprises actives en Suède, aucune n'a vu le jour entre 1970 et 2000⁶. Ces mêmes politiques publiques ont aussi eu des répercussions négatives au chapitre de la création d'emplois : le nombre d'emplois total a crû de seulement 8 % en Suède ces trente dernières années (Figure 1). En fait, il ne s'est créé aucun emploi net dans le secteur privé depuis le milieu du siècle dernier, même si la population de Suédois en âge de travailler s'est accrue d'environ un million de personnes durant cette période⁷. Toute la croissance de l'emploi en Suède, aussi minime fut-elle, est donc attribuable à la croissance de l'emploi dans le secteur public.

Sur le plan social, la dépendance envers l'État s'est mise à croître au même rythme que la multiplication des programmes et des politiques interventionnistes. La proportion de Suédois tirant leur revenu des recettes fiscales de l'État (en travaillant pour le compte du gouvernement ou en recevant des transferts publics) a continuellement progressé entre 1970 et 1995, passant de 28 % à 65 %⁸. Cette dépendance croissante envers l'État d'une importante partie de la population, combinée aux tentatives d'échapper au fisc (par l'entremise du travail au noir ou de l'évasion fiscale) d'un nombre grandissant de citoyens surtaxés, s'est aggravée dans les années 1970, au point de faire dire au père

fondateur de l'État-providence lui-même, l'économiste Gunnar Myrdal, que la Suède était devenue une « nation de tricheurs »⁹.

La politique de redistribution des revenus comportait son lot d'effets pervers, certes, mais donnait aussi très peu de résultats. En fait, la redistribution des revenus, par l'entremise des transferts gouvernementaux, s'effectuait à partir des impôts prélevés au sein de la classe moyenne et riche et se destinait essentiellement au profit de cette même classe plus aisée. Au milieu des années 1980, le quintile le plus pauvre en Suède n'accaparait que 15 % des transferts publics, soit la moitié moins que le quintile le plus pauvre au Canada¹⁰.

Le résultat global a été que les dépenses gouvernementales ont rapidement augmenté avec la croissance de l'État-providence, passant de 31 % à 60 % du PIB entre 1960 et 1980. À partir de 1970 et jusqu'au milieu des années 1990, la part des dépenses publiques dans le PIB de la Suède s'est maintenue entre 12 et 30 points de pourcentage au-dessus du niveau de dépenses publiques de la moyenne des pays de l'OCDE. Parallèlement, le PIB réel par habitant de la Suède s'est mis à décliner de façon marquée par rapport à celui de la moyenne de ces pays. Du 4^e rang des pays les plus riches au monde en 1970, la Suède a progressivement dégringolé jusqu'au 16^e rang en 1995, pour remonter timidement au 13^e rang depuis. En observant la Figure 2, on remarque que le niveau de vie des Suédois, ajusté pour tenir compte de la parité du pouvoir d'achat, a chuté en termes relatifs à chaque fois que les dépenses publiques en Suède ont augmenté par rapport à celles des autres pays de l'OCDE (et inversement).

La libéralisation de l'économie suédoise

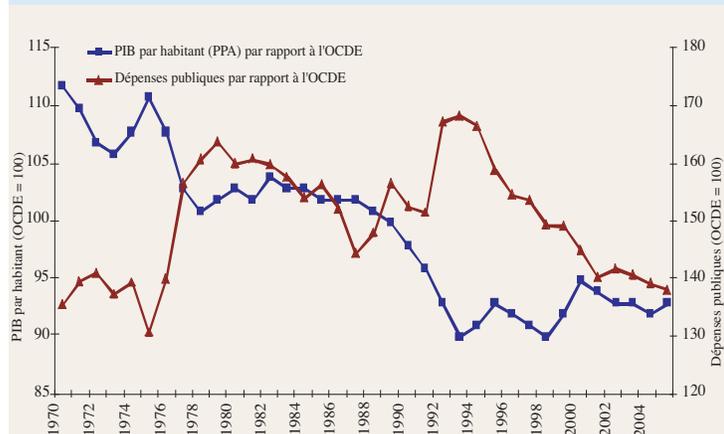
Au début des années 1990, l'appauvrissement relatif de la Suède s'est rapidement amplifié alors que le pays a dû traverser sa pire crise économique depuis les années 1930. Entre 1990 et 1993, la production globale du pays a chuté de 5 %, et le taux de chômage a grimpé de plus de 8 points de pourcentage pour s'établir à

Le PIB réel par habitant de la Suède s'est mis à décliner de façon marquée par rapport à celui de la moyenne des pays de l'OCDE entre 1970 et 1990.

- Steven J. Davis et Magnus Henrekson, *Economic Performance and Work Activity in Sweden after the Crisis of the Early 1990s*, National Bureau of Economic Research, Document de travail no 12768, décembre 2006.
- Magnus Henrekson, « Entrepreneurship: A Weak Link in the Welfare State? », *Industrial and Corporate Change*, vol. 14, no 3, 2005, p. 437-467.
- Davis et Henrekson, *op. cit.*, note 5.
- Cette proportion s'élevait à 60 % en 1990, avant la crise économique qu'a subie le pays (A. Lindbeck, *op. cit.*, note 4).
- Cité par Erik Norrman et Charles E. McLure, « Tax policy in Sweden » dans Richard B. Freeman *et al.* (dir.), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*, University of Chicago Press, 1997, p. 109-153.
- Vito Tanzi et Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th century: A Global Perspective*, Cambridge University Press, 2000. Voir aussi Andreas Bergh, « The Middle Class and the Swedish Welfare State: How Not to Measure Redistribution », *The Independent Review*, vol. 11, no 4, printemps 2007.

FIGURE 2

Déclin relatif du niveau de vie et croissance relative des dépenses publiques en Suède (1970-2005)



Sources: OCDE, *Perspectives économiques no 80*; OCDE, *Comptes nationaux (Base de données)*, et calculs de l'auteur. Note : les données pour l'OCDE comprennent les 23 pays les plus riches.

10,3 % en 1993. Les finances publiques se sont alors rapidement retrouvées dans une impasse. Au sommet de la crise, en 1993, les dépenses publiques ont explosé et atteint 72,4 % du PIB. Les déficits budgétaires se sont mis à augmenter d'année en année, jusqu'à un sommet de 14,4 % du PIB en 1993¹¹. Pendant ce temps, la dette publique augmentait à un rythme exponentiel, passant de 46 % du PIB en 1990 à 81 % en 1995.

Déjà dans les années 1980, des doutes à propos du modèle suédois avaient commencé à surgir, alors que la performance économique relative de la Suède ralentissait et que l'État-providence augmentait graduellement le fardeau fiscal du travailleur moyen, mais aucun gouvernement n'avait eu la volonté politique d'entreprendre les réformes fondamentales qui s'imposaient. Dans les années 1990, les gouvernements successifs ont cependant fait preuve de pragmatisme et n'ont pas eu peur de remettre en question certains dogmes qui paralysaient l'économie du pays. La récession économique et la crise des finances publiques aidant, les dirigeants politiques n'ont eu aucun mal à convaincre le reste de la population quant à l'urgence de réformer l'État-providence, dont les limites étaient devenues clairement apparentes. Avec l'aval des parties prenantes, ils ont alors décidé de donner une plus grande place aux mécanismes de marché : décentralisation des

La récession économique et la crise des finances publiques aidant, les dirigeants politiques n'ont eu aucun mal à convaincre le reste de la population quant à l'urgence de réformer l'État-providence.

pouvoirs administratifs, déréglementation et ouverture des monopoles publics à la concurrence, assouplissement de la réglementation du marché du travail, allègement du fardeau fiscal et réglementaire, etc.

Sur le plan administratif, l'une des premières initiatives du gouvernement central a été de confier aux comtés et aux municipalités le soin de s'occuper des budgets et de prendre les décisions en ce qui concerne les services clés offerts aux citoyens, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la sécurité et de la culture. Cette décentralisation des pouvoirs au niveau des autorités locales s'est accompagnée d'une réorganisation complète des agences du gouvernement, alors que plusieurs ont été fusionnées, ou même abolies dans certains cas. Celles qui sont demeurées ont pour leur part obtenu plus d'autonomie, pour la gestion et la fourniture des services, mais aussi en matière d'embauche, de rémunération et de licenciement du personnel. La rémunération des employés de l'État s'effectue maintenant selon la performance et non plus uniquement selon le principe d'ancienneté. Les emplois à vie pour les employés du secteur public n'existent plus en Suède, et les contrats temporaires abondent de plus en plus. La sécurité d'emploi n'est donc garantie que par la compétence de l'employé.

Sur le plan de la fourniture des services publics, les décideurs politiques ont choisi de faire appel à l'expertise du secteur privé et d'ouvrir à la concurrence plusieurs secteurs d'activité. En santé et en éducation notamment, la fourniture des services est maintenant assurée en partie par des entreprises privées, même si le financement demeure totalement public (par exemple sous forme de bons d'études depuis 1992 qui offrent aux parents le même financement public peu importe quelle école ils choisissent pour leur enfant, qu'elle soit du secteur privé ou public). L'État suédois a aussi procédé à la déréglementation de plusieurs

monopoles publics et d'autres industries sclérosées : les secteurs du transport aérien et ferroviaire, du taxi, de l'électricité, des télécommunications, des services postaux, de même que la vente au détail et la vente d'alcool ont tous été libéralisés à différents degrés¹². Ces libéralisations ont permis d'abaisser considérablement les coûts de ces services. Le transport en commun est un exemple éloquent : à Stockholm, depuis 1993, l'exploitation du métro, des autobus et des trains de banlieue a été mise en concurrence. La gestion déléguée a fait diminuer les coûts de manière importante, économisant 110 millions d'euros par année à la société publique de transport en commun locale. De telles

11. Mats Persson, « Swedish Government Debts and Deficits, 1970-1995 », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 3, no 1, 1996, p. 21-59.

12. Stefan Fölster et Sam Peltzman, *Competition and Regulation in Swedish Markets – An Analysis of Remaining Problems*, Center for Business and Policy Studies, septembre 2006.

économies ont permis de compenser les coûts d'investissements massifs pendant plusieurs années. Parallèlement, la part de marché du transport en commun a augmenté et le taux d'utilisation, mesuré en déplacements journaliers complets, a augmenté de 20,6 % entre 1993 et 2006¹³.

Longtemps aux prises avec des prix et des taux d'inflation nettement plus élevés qu'ailleurs, la Suède a aussi vu ses prix converger vers ceux des autres pays développés. La productivité a de plus fortement augmenté par rapport aux décennies 1970 et 1980 et par rapport aux autres pays. Entre 1994 et 2005, la productivité dans le secteur privé a crû en moyenne de 3,3 % par année, soit une fois et demie plus rapidement que dans la moyenne des pays de l'OCDE¹⁴.

Dans le marché du travail, les principales réformes ont touché la législation en matière d'emplois temporaires, qui a été grandement assouplie. De plus, bien que le taux de syndicalisation se maintienne toujours à près de 80 %, les négociations salariales ont été grandement décentralisées au niveau local dans les années 1990. Selon une étude, seulement 7 % des travailleurs couverts par une convention collective en Suède ont maintenant des conditions de travail négociées centralement. Les auteurs font en outre remarquer que bien que cette décentralisation ait mené à une légère augmentation des inégalités, les salaires réels nets ont progressé, en lien avec les

hausse de productivité, chez toutes les classes de travailleurs, ce qui fait contraste avec la période de 1970 à 1995, pendant laquelle le salaire réel net du travailleur industriel n'avait pas du tout augmenté¹⁵.

Au chapitre de la fiscalité, la décision récente du gouvernement d'abolir l'impôt sur la fortune est la dernière d'une série de réformes entamées dans les années 1990 visant à réduire le fardeau fiscal des Suédois. Les plus importantes concernent toutefois la fiscalité des entreprises, qui figure maintenant parmi les plus faibles au monde, ce qui contribue à les rendre plus compétitives dans un marché de plus en plus mondialisé. Le capital investi par les entreprises est notamment beaucoup plus légèrement taxé en Suède qu'au Québec et que dans le reste du Canada¹⁶. L'investissement étant moins découragé, cela favorise davantage la création d'emplois et de richesse¹⁷.

L'environnement économique actuel en Suède n'est évidemment pas parfait. Plusieurs secteurs de l'économie sont encore isolés de la concurrence, le taux de chômage serait beaucoup plus élevé que ne l'indiquent les statistiques publiées¹⁸ et le fardeau fiscal des Suédois demeure toujours parmi les plus élevés au monde. Néanmoins, la Suède s'est remise sur la voie du progrès en procédant à de judicieuses et courageuses réformes, la plupart inspirées de l'économie de marché. C'est sur ce plan qu'elle constitue aujourd'hui un modèle.

La Suède s'est remise sur la voie du progrès en procédant à de judicieuses et courageuses réformes, la plupart inspirées de l'économie de marché.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Présidente du conseil :
HÉLÈNE DESMARAIS

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

13. Storstockolms Lokaltrafik (SL) – Rapports annuels 2002 et 2006.

14. McKinsey Global Institute, *Sweden's Economic Performance: Recent Developments, Current Priorities*, mai 2006; OCDE, *Suède : créer les conditions d'une croissance soutenue – Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation*, mars 2007.

15. Peter Fredriksson et Robert Topel, *Wage determination and employment in Sweden since the early 1990s*, Center for Business and Policy Studies, septembre 2006; Lindbeck, *op cit.*, note 4.

16. Voir Luc Godbout, Pierre Fortin et Suzie St-Cerny, *La défiscalisation des entreprises au Québec est un mythe*, Document de travail 2006/03, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 5 octobre 2006.

17. D'autres mesures prises par le gouvernement suédois pour encourager l'investissement incluent aussi l'assouplissement des restrictions à la propriété étrangère. Voir Ulf Jakobsson, *The Globalisation of Swedish Economy*, Confederation of Swedish Enterprise, mars 2007.

18. En incluant les chômeurs en programme de réinsertion, les Suédois qui ont pris une retraite anticipée et ceux en congé de maladie artificiellement prolongé. Voir Terence Roth, « Sweden's Hidden Jobless: Labor Economist Asserts Unemployment Near 20% », *Wall Street Journal*, 1^{er} juin 2005.