

Le Damier, le 3 décembre 2008

Le modèle nordique devant les défis de la mondialisation

Par Roland Engkvist

(directeur de l'Agence d'aménagement régional et de transport urbain de Stockholm)

Parmi les caractéristiques les plus remarquables du modèle scandinave (ou nordique tel que les ressortissants des cinq pays scandinaves préfèrent l'appeler), on peut noter, entre autres : le niveau élevé de la protection sociale et l'universalité des prestations sociales, accompagnés d'impôts élevés. En même temps, il y règne une tradition profonde favorisant le libre-échange et, au moins depuis le début des années 1990, une volonté de déréguler le marché des biens et des services. On peut, par ailleurs, discuter de l'existence même d'un modèle nordique car tous les ingrédients de ce modèle existent aussi en France et dans d'autres pays européens. Mais si on y ajoute des traditions, des valeurs et des moeurs – tels que la démocratie, l'égalité entre les sexes, la justice et le respect mutuel, etc. – on comprend sans doute plus facilement les racines de l'idée de flexicurité, c'est-à-dire la flexibilité et la sécurité ou plutôt l'idée du risque partagé typique de ce modèle nordique. Cette idée se résume en une forte ambition sociale : l'individu reçoit une importante aide financière en cas de chômage ou de maladie, mais ce même individu doit également se montrer prêt à accepter un déplacement géographique ou à participer à un programme de formation afin de renforcer ses chances de retrouver un emploi ou de retrouver la santé.

Beaucoup de critiques aujourd'hui semblent annoncer que le modèle nordique de protection sociale a vécu, qu'il ne peut survivre dans la compétition mondiale, que le fardeau fiscal est trop élevé et que les entreprises, et surtout l'élite professionnelle, vont fuir vers des pays offrant des conditions plus favorables. Afin de répondre à ces critiques, il faut se demander comment les pays nordiques ont su transformer en moins de 150 ans ces économies agraires en économies qui sont aujourd'hui parmi les plus avancées dans le monde tout en développant des sociétés qui sont les plus égalitaires parmi les pays occidentaux.

Il y a donc 2 questions à poser : comment sont-ils devenus riches? Comment sont-ils devenus si égalitaires?

Il faut d'abord noter que l'ouverture à la mondialisation et l'accent mis sur la sécurité sociale sont interdépendants et se renforcent mutuellement. En effet, le cadre économique mondialisé est un facteur clé de la création de richesses car il oblige à un haut niveau de productivité et permet une hausse des revenus. Les pays nordiques montrent que cette combinaison peut se réaliser.

Certes, les critiques mentionnées ne sont pas fausses, mais ce sont des critiques qui sont valables pour tous les pays en Europe occidentale et pour la majorité des pays membres de l'OCDE. Pour les pays nordiques, le véritable défi serait plutôt la nécessité de transformer le modèle afin de mieux répondre aux besoins des Scandinaves et, en particulier, de maintenir la cohésion sociale et territoriale dans des territoires vastes et peu peuplés, alors que dans le même temps, la mondialisation favorise une concentration géographique des ressources humaines et financières.

Les pays nordiques et la mondialisation

Commençons par poser quelques éléments chronologiques afin de souligner l'ancienneté du libre-échange et de la libre circulation dans les pays nordiques. Ces exemples soulignent, dans une certaine mesure, le côté précurseur des pays scandinaves pour l'intégration internationale :

1873-1914 : union monétaire Danemark-Suède-Norvège. Une couronne (devise) commune;
1944-1945 : membres fondateurs de l'ONU et des institutions financières internationales;
1952 : fondation du Conseil nordique;
1954 : liberté de déplacement (sans passeport) au sein des pays nordiques pour étudier et travailler pour tous les ressortissants scandinaves.

On a du mal à croire aujourd'hui que le modèle nordique puisse se trouver en danger car de nombreux indices et indicateurs semblent démontrer la bonne santé de ce modèle. En voici quelques exemples :

- L'Indice de la Compétitivité Mondiale (Forum de Davos) : Danemark 3ème, Suède 4ème, Finlande 6ème, et Norvège 16ème !
- La faible réglementation du marché des produits et le marché de travail selon l'OCDE : le R.U. et l'Irlande en tête, ensuite on trouve les pays scandinaves !
- L'Indice de mondialisation (technologie, commerce, contacts et réseaux, engagement politique) : Danemark 6ème, Suède 11ème, Norvège 17ème, Finlande 18ème sur une liste de plus de 100 pays.
- Au niveau mondial, l'indice de créativité montre que tous les pays nordiques sont également dans le top dix.
- L'Indice de développement humain (l'O.N.U.) : 1er Islande, 2ème Norvège, 6ème Suède, 11ème Finlande, 14ème Danemark.
- L'Indice sur l'écart entre les sexes (Forum de Davos) : Norvège, Islande, Suède, Danemark tous en tête !

Comment concilier croissance économique, charge fiscale et développement durable ?

Ces défis semblent relever par les pays nordiques si on observe quelques données.

Le premier défi concerne la charge fiscale. Le Danemark, la Suède et la Finlande, dans l'ordre, sont sur le podium mondial en ce qui concerne la charge fiscale. La Norvège est à la septième place, Islande à la 19ème. Mais dans le même temps, les pays nordiques enregistrent un bon taux de croissance et une forte compétitivité !

Le deuxième défi concerne le développement durable, ou l'écologie au sens le plus large. Selon l'Indicateur pour le développement durable (2005), on trouve dans le classement mondial en première place la Finlande suivi de l'Islande, la Norvège et la Suède (la France 16ème). Les pays scandinaves semblent maîtriser le découplage qui consiste en une croissance plus rapide de l'économie que celle des ressources naturelles.

Comment expliquer la performance ?

On cite souvent les facteurs suivants : le meilleur système de formation et les investissements en recherche et développement, le manque de corruption, la présence de grandes entreprises, la place de la femme, un amour pour la nature, etc. Tous ces facteurs sont le résultat d'un processus historique. Il faut donc remonter l'histoire pour expliquer les racines de ce développement!

Preonons l'exemple de la Suède et de la Finlande. Le succès semble remarquable : en un siècle, de 1870 à 1970, la Suède et la Finlande se sont développées au point d'appartenir aux pays les plus riches du monde. De plus, dans le cas de la Suède, il s'agit de l'un des pays les plus égalitaires sinon le plus égalitaire parmi les pays occidentaux. La combinaison de la croissance économique et l'égalité des revenus ! Or, l'essentiel de la réduction des inégalités des revenus a eu lieu avant l'expansion de l'Etat-providence !

Comment la Suède est devenue riche ?

La forte croissance suédoise au cours de l'âge d'or ne peut être comprise que par une série de facteurs qui, selon les études, favorise la croissance.

Bien sûr, la Suède a bénéficié de l'industrialisation en Grande-Bretagne et les forêts et le minerai ont joué un rôle important pour les exportations. Mais sans de bonnes institutions, la Suède n'aurait jamais été en mesure de tirer de ces facteurs une croissance aussi forte.

Les institutions

Le lien entre l'économie de marché et des institutions stables pour engendrer une croissance est facile à comprendre: Celui qui travaille, invente ou commercialise un bien ou service veut savoir quelles seront les règles qui s'appliqueront pour les contrats, les bénéfices et les salaires. Pour la même raison, il est important d'être sûr de la valeur de l'argent dans l'avenir. Voici quelques institutions ou réformes qui ont joué un rôle important dans ce sens :

- la réforme des taxes pesant sur l'agriculture qui a permis le doublement de la surface des terres arables dans la première moitié du XIXe s;
- au milieu du XIXe s, la mise en place d'un système financier stable et la naissance des caisses d'épargne;
- les droits à l'exportation des produits de la forêt : la forêt a d'abord été considérée comme nécessaire pour la production nationale de fer. Mais cette situation a changée pendant les années 1840 lorsque les droits de douane ont été abaissés et les réglementations commerciales allégées;
- les migrants : Britanniques, Norvégiens et Allemands s'installent le long de la côte de la Suède : ces migrants ajoutent un dynamisme mais aussi une expertise forte pour la demande; .
- le fonctionnement des droits de propriété : ce sont précisément les institutions qui déterminent la bonne exploitation des ressources naturelles et ainsi constituer une source de la croissance. Au pire, des ressources naturelles ne créent que des conflits et la corruption plutôt que la prospérité - ce qu'on appelle la malédiction des ressources. La stabilité des droits de propriété a contribué à la création d'une classe d'entrepreneurs capitalistes, mais aussi les recettes fiscales en provenance de ces entreprises.

L'impact de la libéralisation entre 1850 et 1870 de la circulation à l'intérieur du pays et à l'étranger des personnes, des biens et des capitaux.

Ce développement institutionnel de la Suède est similaire au développement du Royaume Uni : il s'agit de l'action prévisible de la part du gouvernement et les droits de propriété sont maintenus en même temps que la confiscation ingérence diminue.

Grâce aux échanges et au maintien de ces institutions, les nouvelles connaissances sont diffusées plus rapidement. Ces nouvelles connaissances génèrent de nouvelles innovations, et créent ainsi les conditions pour une croissance cumulative. Ainsi, les changements institutionnels vers une économie de marché et la primauté du droit ont donc été cruciaux pour expliquer comment les pays nordiques et notamment la Suède sont devenus riches.

Même si les institutions expliquent beaucoup de choses, elles n'expliquent pas tout. Il faut aussi mentionner les investissements dans les infrastructures (telles que les dépenses publiques pour les communications) et l'éducation de base. Au milieu des années 1800, l'école primaire est devenue obligatoire. On peut également mentionner l'égalité entre hommes et femmes en matière d'héritage, réforme qui a favorisé la participation active des femmes dans l'économie. La liberté sur les marchés a augmenté lorsque le système de guildes a été supprimé et aussi avec l'introduction des réductions tarifaires à partir des années 1850. Curieusement, même l'émigration aux Etats-Unis est un facteur à prendre en considération. Entre 1850 et 1930, sur 1,2 millions de Suédois émigrés, au moins 200 000 sont revenus au pays, apportant d'Amérique des

idées nouvelles et leur épargne, ce qui constitue un facteur important, mais souvent négligé en Suède, en matière de développement économique.

Comment les pays nordiques, et en particulier la Suède, sont-ils devenus si égalitaires?

Faut-il attribuer ce caractère assez extraordinaire au mouvement syndicaliste et à la sociale-démocratie ?

Expliquer le développement de la Suède vers une société plus égalitaire et un haut niveau de vie est plus difficile que d'expliquer comment la Suède est devenu riche. Les facteurs mentionnés ici ne sont pas censés former une liste exhaustive. Une conclusion demeure toutefois évidente : l'égalité est un phénomène très ancien. Depuis les années 1800, le niveau de vie s'améliore sans cesse et la pauvreté recule. La classe moyenne augmente, tandis que la proportion des riches et des pauvres diminue.

Les hauts revenus ont nettement diminué en valeurs relatives au début du XXe siècle, ce qui est d'ailleurs une tendance générale dans tous les pays européens occidentaux à l'époque. Mais au moins trois facteurs ont joué un rôle important en Suède :

- les syndicats et le modèle de négociation centrale des salaires;
- la réforme de l'École;
- les débuts des assurances sociales.

En 1906, la reconnaissance mutuelle entre ouvriers et la LO (mouvement central des travailleurs) est un facteur qui a pu contribuer à l'augmentation de la parité. Trente ans plus tard, les deux organisations avec la participation du gouvernement mettent en place le modèle suédois dans les règles de négociations sur le marché de travail. Ceci se fait lors d'une fameuse conférence à Saltsjöbaden près de Stockholm, de ce fait nommé "l'esprit de Saltsjöbaden". Le système institutionnel, fondé sur la coordination des négociations entre partenaires (employeurs et ouvriers) et soutenu par le gouvernement, peut être considéré comme un moyen d'offrir une sécurité aux travailleurs, sans certains des inconvénients spécifiques à la réglementation du marché de travail.

L'éducation est également une cause de promotion de l'égalité de l'État-providence suédois. La formation de base crée l'égalité. Le résultat est clair : l'introduction d'une école primaire a conduit à une augmentation de la propension à lire à l'école secondaire. Les études montrent que l'augmentation a été d'autant plus importante que les enfants avaient un père non qualifié.

Un mot sur l'effet redistributif de l'Etat-providence. Il existe une idée fausse : le modèle suédois de sécurité sociale serait né dans les années 1930 et 1940. Mais les exemples qui suivent montrent que la mise en place de ce modèle commence bien avant : contributions à la caisse de maladie mise en place 1891, responsabilité de l'employeur pour les accidents du travail en 1901, Ici commence donc la tradition suédoise à l'assurance sociale : combiner les incitations au travail avec la redistribution. Et la lourdeur des impôts ? La Suède est restée, en fait, au même niveau que les États-Unis jusqu'au début des années 1960 en ce qui concerne la poids des impôts.

Et le rôle de la sociale-démocratie ?

La sociale-démocratie suédoise, c'est peut-être le parti politique ayant eu de plus de succès dans l'histoire de la démocratie européenne, au moins si par succès on veut dire le nombre d'années au pouvoir. Depuis 1932, la sociale-démocratie détient le pouvoir sauf pour les périodes 1976-1982, 1991-1994 et depuis 2006. C'est en même temps un parti politique et un mouvement populaire, très différent des partis socialistes des autres pays européens. Et si ce parti a été élu et

réélu à maintes reprises, c'est sans aucun doute à cause de sa capacité à rester, aux yeux des suédois, un parti politique populaire et qui se veut populaire sans exagération idéologique. Son grand succès est parfois expliqué par sa modération en matière idéologique. A coté de la sociale-démocratie, les autres partis politiques suédois paraissent comme des partis trop passionnés. La sociale-démocratie constitue donc, on pourrait le dire, la norme autour de laquelle les autres partis se regroupent y ajoutant des accents, mais d'une manière modérée. Le mouvement social-démocrate a obtenu cette position non pas pour mener une politique socialiste mais une politique imprégnée des valeurs de justice, de proximité entre l'individu et l'Etat, et d'égalité pour tous. Il serait donc faux de ne pas attribuer à la sociale-démocratie, au moins partiellement, une part du grand succès des sociétés nordiques, et notamment suédoise. Le succès de la sociale-démocratie repose sur sa capacité à interpréter les valeurs des scandinaves et en formuler une politique.

En définitive, le cas des pays scandinaves montre nettement que l'égalité et le capitalisme sont beaucoup plus compatibles que le débat politique ne le laisse penser. En effet, et c'est bien cela le modèle nordique, la capacité à réaliser la combinaison d'une société égalitaire et d'une économie fortement compétitive sur les marchés internationaux. Et c'est grâce à un contrat très ambitieux entre l'individu et l'Etat que le modèle se réalise.

Les défis qui se posent dans les pays nordiques

Les compétences enracinées fournissent généralement les plus forts avantages compétitifs parce qu'elles sont uniques et donc difficiles à copier. Dans le cas des pays nordiques, on pourrait argumenter que ces compétences constituent en même temps les valeurs ou les traits saillants des pays nordiques. Ces traits caractérisent entre autres les services publics de base : l'égalité, la confiance, la proximité entre le citoyen et le pouvoir (transparence), la flexibilité (compétitivité), le respect de la nature (approche pour le développement durable), politique éthique au sein des services publics (diligence, responsabilité personnelle et l'efficacité). Ces compétences sont difficiles à copier, car elles sont plus ou moins enracinées. Et c'est bien ces idées qui forment la base de la fameuse flexisécurité : le risque partagé, la solidarité et l'ouverture à la compétitivité !

Mais un tel modèle n'a pas que des avantages. Il faut mentionner quelques défis pour les pays nordiques face à la mondialisation.

Il y a d'abord le problème des régions sous-peuplées. Dans une société où l'ambition est si grande pour inclure tout le monde, il devient assez coûteux de garantir des services de qualité sur des territoires aussi vastes que ceux de la Suède, de la Norvège et de la Finlande. Ceci est d'autant plus difficile que certaines régions vieillissent plus vite que les autres et qu'il devient de plus en plus difficile de trouver une main d'oeuvre qualifiée dans les régions sous-peuplées.

Un autre problème pour les régions plus dynamiques, telle que la région de Stockholm, c'est que le système de péréquation alourdit encore le fardeau. En réalité, la région de Stockholm doit être bien plus performante qu'une région similaire dans un pays où le nombre de régions sous-peuplées est inférieur à celui de la Suède (ce qui est d'ailleurs le cas pour tous les autres pays membre de l'UE), car Stockholm doit fournir des ressources considérables à l'Etat pour permettre à ce dernier de remplir ses obligations aux citoyens qui habitent dans les régions peu peuplées.

Un véritable défi géographique, qui se pose de plus en plus dans le cadre de la mondialisation, est donc de renforcer ou au moins de maintenir la cohésion territoriale et sociale sans trop imposer les citoyens et les entreprises résidant dans les régions métropolitaines, qui sont d'ailleurs très peu nombreuses dans les pays nordiques. Ceci est d'autant plus important que la mondialisation semble engendrer une tendance à la concentration des ressources humaines et financières dans les villes ayant une université et surtout dans les régions métropolitaines.

Un autre défi : s'ouvrir à l'immigration et en même temps maintenir et modifier certains traits du modèle nordique afin de l'adapter aux besoins des nouveaux Suédois (ou Scandinaves). L'intégration sociale se fait avec tout le monde dans une société, ou elle se fait mal ou pas du tout. Dans le cas des pays scandinaves, et notamment de Suède, la forte présence de personnes nées à l'étranger depuis les années 1970 met en question un modèle aussi fort que le modèle nordique qui est basé sur un contexte historique et donc lié en quelque sorte aux idées enracinées appartenant surtout à la communauté majoritaire, c'est-à-dire les Suédois nés en Suède. Si l'on désire s'intégrer favorablement dans un monde internationalisé et répondre aux défis posés par la mondialisation, il faut aussi se préparer à ouvrir sa société à des populations qui viennent des autres pays. Il y a ici aussi une dimension géographique, car la forte majorité des immigrants désirent habiter dans une des régions métropolitaines. L'immigration ne contribuera pas à régler les problèmes du vieillissement dans les régions les plus touchées par ce phénomène et du sous-peuplement de certaines régions. L'immigration renforce ainsi le clivage entre régions dynamiques (les régions métropolitaines) et les autres régions. En même temps, elle oblige le modèle suédois à se transformer pour s'adapter aux besoins des nouveaux citoyens.

(compte rendu R Enkvist et L. Berger)