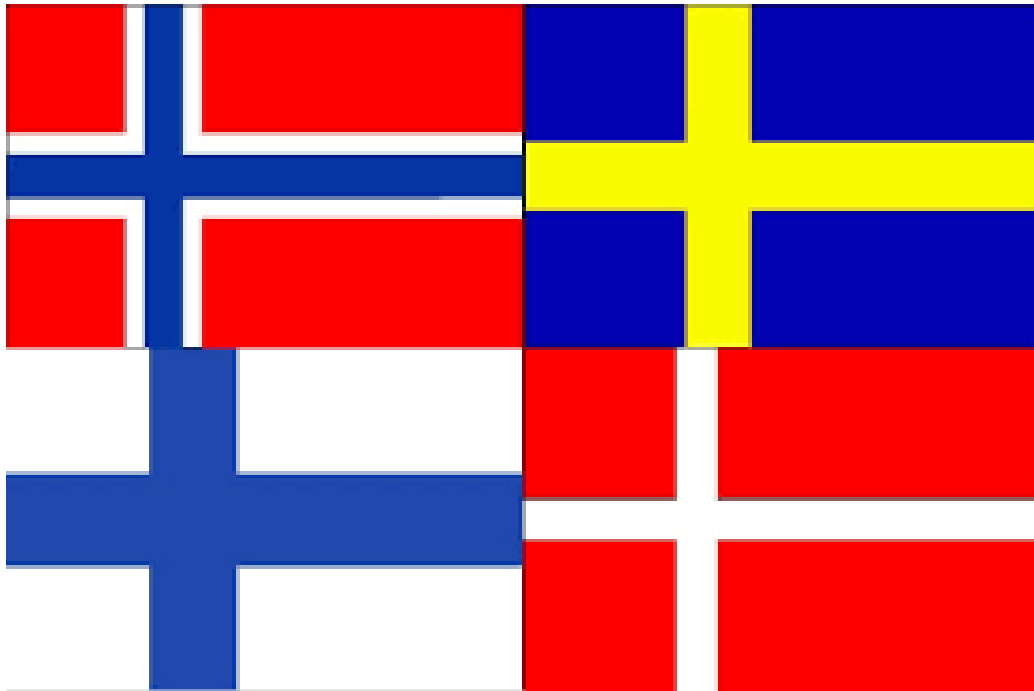


Le modèle nordique : remède miracle de prospérité ?



Résumé :

- Le « modèle scandinave », qui associe la présence d'un Etat Providence universaliste à un environnement résolument libéral, est le symbole du succès des pays nordiques dans les classements de prospérité et de bien-être ;
- Ce modèle se base sur une histoire commune à ces pays, basée sur de faibles différences de classes. Ces éléments ont été les moteurs du développement d'une forte citoyenneté sociale et d'un système de gouvernance hautement démocratique, basé notamment sur le consensus politique et les arrangements sociaux ;
- La volonté d'équilibrer les comptes publics après un épisode de surchauffe des Etats-Providences dans les années 1990 a également conduit à un rigorisme budgétaire et fiscal inscrit dans la pierre ;
- Toutefois, aujourd'hui, une mondialisation croissante qui pénalise de plus en plus les fleurons industriels scandinaves, et une immigration qui met au défi le modèle de redistribution et la cohésion nordique, représentent les deux principaux défis auxquels ces pays doivent faire face.

Mots-clés : modèle nordique, modèle scandinave, Etat-Providence, marché du travail, libre-échange, immigration, mobilité sociale

Bénéficiant de niveaux de vie élevés et de faibles écarts de revenus, constamment aux premières places des classements des pays les plus prospères et des habitants les plus heureux, les pays scandinaves semblent avoir trouvé le modèle économique idoine dans un contexte où l'interventionnisme de l'Etat, les niveaux de taxation et les politiques d'emploi conduisent souvent à des débats politiques stériles et des solutions inefficaces et contradictoires.

En tant que modèles pour les réformateurs, les pays Nordiques (Norvège, Suède, Danemark et Finlande) sont souvent cités en exemple pour ce qui est des réformes du service public. Cependant, le « modèle nordique » ne peut pas être réduit à un Etat-Providence omniprésent qui taxe et dépense, comme les plus libéraux ont souvent tendance à le faire. En effet, comme nous allons le développer dans cet article, ce modèle consiste en une combinaison équilibrée d'un Etat-Providence universaliste qui promeut l'autonomie individuelle et la mobilité sociale, d'un système de négociations collectives sur le marché de l'emploi, et d'un environnement respectant et garantissant la propriété privée, la libre concurrence et le libre-échange.

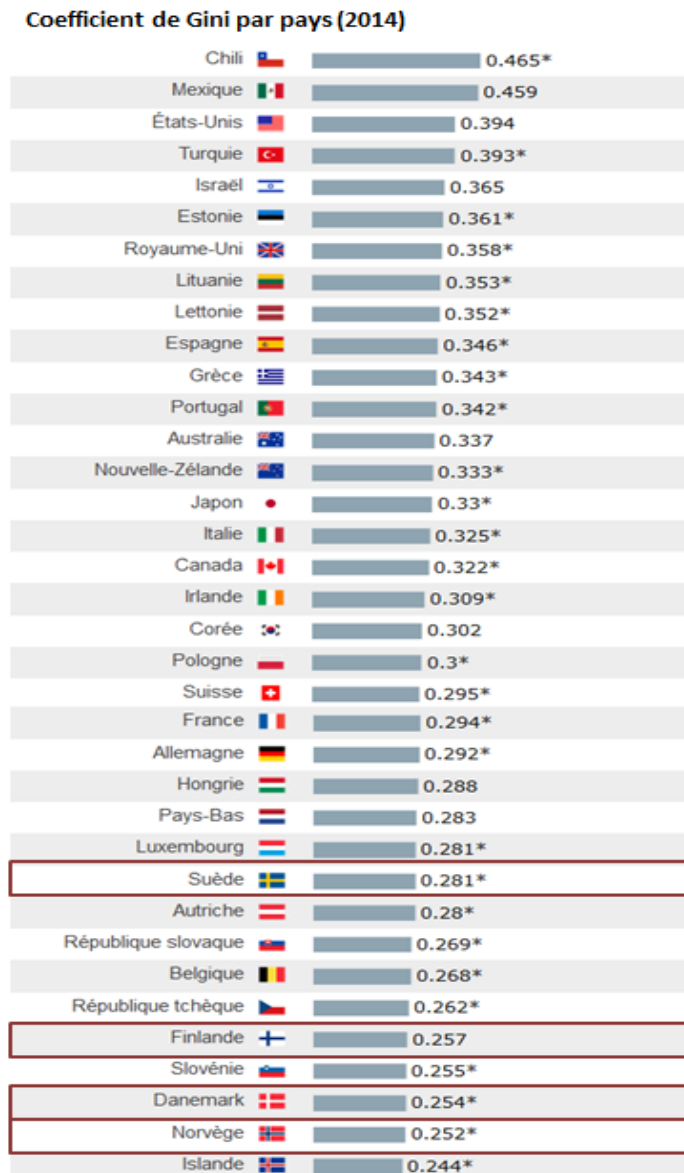
Cependant, une analyse détaillée de ce modèle « idéal » entraîne plusieurs questions : ce modèle est-il aussi « **idéal** » que les indicateurs économiques et de bien-être nous le montrent ? Peut-il être **reproduit** dans d'autres pays ? Enfin, dans un contexte marqué par des incertitudes économiques accrues, est-il **soutenable** sur le long terme ?

Un modèle “sur mesure” idéal ?

Comme décrit par [Stein Kuhnle](#), politologue à l'Université de Bergen, le modèle nordique est en fait basé sur trois postulats majeurs : l'Etat, l'Universalisme et l'Egalité. Le postulat étatique réfère à la prépondérance de l'Etat dans les politiques d'aides sociales, dans les services publics et les emplois publics, et via des prestations sociales basées sur l'impôt ; l'Universalisme renvoie au principe de droits sociaux universels étendus à toute la population – contrairement aux systèmes plus répandus basés sur le revenu (la règle se résume ainsi : « tout le monde est bénéficiaire, tout le monde est dépendant du système, et tout le monde se sentira obligé de payer ») ; enfin, l'Egalité renvoie à l'héritage historique et toujours d'actualité de sociétés ayant de faibles différences de revenus entre les classes sociales ou entre hommes et femmes.

Ce système original est en fait enraciné dans une combinaison particulière de spécificités historiques et géographiques, une des raisons pour lesquelles il serait compliqué à reproduire autre part. En effet, les pays scandinaves se sont construits historiquement autour d'une **agriculture paysanne et familiale** (contrairement aux autres pays européens ayant une large part de grandes exploitations agricoles), ce qui a progressivement entraîné l'émergence d'une classe majoritaire et homogène de petits entrepreneurs faisant face aux mêmes défis et pour qui les solutions profitant aux uns profiteraient donc aux autres. En conséquence, les citoyens ont donc plus confiance en leur gouvernement (qui est d'ailleurs plus souvent composé de gens comme eux) et choisissent donc de payer plus d'impôts afin de bénéficier d'avantages dont tous vont profiter ; les services publics qui en

résultent sont d'une telle qualité que le secteur privé n'a aucune raison et aucun moyen d'y suppléer le secteur public. De même, **certaines spécificités culturelles**¹ ont pu être un élément clé dans le développement d'un Etat fort.



Source: OCDE

Lecture: 0 = égalité parfaite / 1 = inégalité parfaite

Tous ces éléments historiques et culturels ont donc débouché sur une **forte citoyenneté sociale**, ainsi que sur une **société fortement égalitaire** (voir graphique ci-dessus), et qui s'observent aujourd'hui par les forts taux de mobilité sociale (avec l'exception notable des immigrés, comme

¹ En particulier, la prééminence dans les pays nordiques du luthéranisme, une religion qui promeut l'engagement de l'Etat dans les affaires économiques et sociales.

nous allons le détailler plus bas) et de participation des femmes au marché du travail, mais aussi par une forte confiance aux autres et dans le gouvernement (ce qui amène donc à de plus faibles coûts de transaction, ainsi qu'une acceptation accrue des décisions gouvernementales et de l'impôt) et enfin une forte croyance dans les droits individuels.

L'autre conséquence en a été l'émergence d'un **système de gouvernance hautement démocratique**, notamment au cours des années 1930 avec la mise en place de compromis de classe par les fédérations syndicales et les associations d'employeurs, et de consensus politiques au sein des partis au niveau parlementaire et gouvernemental². Ces changements historiques ont progressivement fait émerger un système général de « gouvernance consensuelle », plus particulièrement sur le marché du travail, où les arrangements tripartites entre gouvernements, syndicats et associations d'employeurs assurent un esprit de gouvernance démocratique, de résolution efficace des conflits et de légitimité des décisions politiques³. La prévalence historique des gouvernements de coalition (et même des gouvernements de minorité) est également une illustration de ce système de gouvernance par consensus, les différentes parties ayant la nécessité de se consulter dans un climat de confiance mutuelle afin de prendre des décisions politiques efficaces et durables⁴.

Enfin, une transparence irréprochable reste le meilleur reflet de ce système de gouvernance démocratique: ainsi, en Suède, chaque citoyen a accès à tous les documents officiels. Ce n'est pas un hasard si les pays scandinaves comptent parmi les moins corrompus au monde (dans le classement 2015 de [l'Indice de Perception de la Corruption](#), *Transparency International* classe ainsi le Danemark, la Finlande, la Suède et la Norvège parmi les 5 premiers sur 168 pays). On peut également soutenir que ces pays sont faiblement peuplés et relativement homogènes, ce qui rend les processus de prises de décisions plus simples que dans les pays plus peuplés et/ou fédéraux.

« Socialisme démocratique » ou « social-démocratie » ?

[Les opposants libéraux](#) à ce modèle d'Etat fort ont toutefois pointé le peu d'incitations économiques qu'il procure, de même que le manque de compétitivité dû à de fortes dépenses gouvernementales,

² A ce propos, le livre : « *Sweden : The Middle Way* » écrit en 1936 par le journaliste américain Marquis Childs, décrit bien la « Troisième Voie » dans laquelle s'est engagée la Suède entre les Etats-Unis et l'URSS via un « mouvement fortement coopératif et une implication active du gouvernement dans l'économie ».

³ Le taux très élevé de syndicalisation dans les pays scandinaves (69 % en Finlande, 67,7 % en Suède, 66,8 % au Danemark et 52,1 % en Norvège) est une preuve nette de la force de ces arrangements tripartites. Plusieurs études montrent toutefois que ce système est progressivement mis à mal par le développement des nouvelles technologies, l'intégration aux marchés financiers, et la croissance du secteur des services sur l'industrie (voir par exemple [l'étude de l'universitaire Torben Iversen](#))

⁴La « Coalition Arc-en-ciel » (comprenant les communistes, les sociaux-démocrates, les libéraux et les conservateurs) mise en place en Finlande à la suite de la chute de l'URSS, est une illustration parfaite de cet esprit consensuel.

qui consomment des ressources qui pourraient être allouées par les forces de marché de manière plus efficiente, ainsi qu'à de hauts niveaux de taxation qui découragent le comportement productif. Selon eux, l'Etat Providence scandinave redistribue de manière inefficace les actifs entre consommateurs et investisseurs, limite le montant d'argent disponible pour les dépenses personnelles et la consommation, et encourage la dépendance aux programmes subventionnés par le gouvernement. Constatant que le secteur public scandinave consomme en moyenne plus de 48 % de la production économique (contre 37 % aux USA), que les charges fiscales y sont parmi les plus élevées au monde (50,9 % du PIB au Danemark, 43,9 % en Finlande, 42,7 % en Suède)⁵, et enfin que ces pays emploient autour de 30 % de leur main d'œuvre au sein du secteur public (contre 15 % en moyenne dans l'OCDE), il est facile d'accuser le poids de l'Etat pour tous les maux scandinaves.

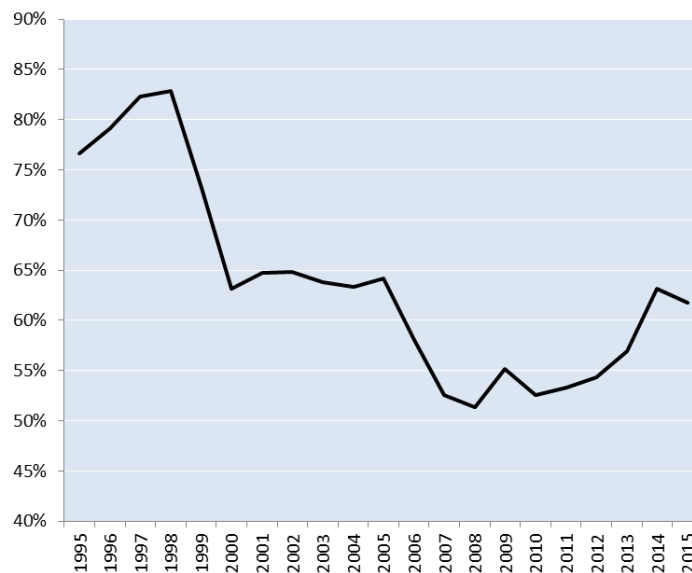
Toutefois, même si le modèle nordique est basé sur un Etat-Providence étendu, il ne peut pas être considéré comme une forme de « Socialisme », comme de nombreux analystes ont tendance à le faire. Comme le montre [The Foundation for Economic Education](#), les pays scandinaves sont loin de la définition du socialisme : les moyens de production y sont détenus en grande partie par les agents privés, et les ressources y sont allouées par le marché. Au-delà de ces éléments, dans [les classements de mondialisation](#) ou de [facilité de faire des affaires](#), ces pays sont quasi-systématiquement dans le peloton de tête. Pour ce qui est du marché de l'emploi, les salaires minimum sont décidés par des conventions collectives entre syndicats et employeurs, et non via des planchers imposés par les gouvernements (voir plus haut). Dans le même esprit, le Danemark et la Norvège autorisent des entreprises privées à gérer des hôpitaux publics, et la Suède et l'Islande ont partiellement privatisé leur système de retraite. Enfin, la meilleure preuve de l'environnement libéral en Scandinavie reste le rachat de Volvo par le Chinois Geely en 2010 et la faillite de Saab en 2012, que l'Etat suédois n'a rien fait pour empêcher alors qu'il s'agit de deux de ses plus gros fleurons industriels.

Même si l'esprit libéral a toujours été ancré dans les pays scandinaves (la Suède a par exemple aboli la préférence pour les aristocrates dans la haute fonction publique, remplacée par un système méritocratique et transparent dès les années 1840), ce penchant progressif vers le libéralisme et le libre-échange remonte à la crise financière du début des années 1990, qui a mis les Etats-Providence scandinaves à rude épreuve et les a forcés à augmenter les impôts de manière drastique pour assurer leur survivance. Durant toute la période allant de la fin de la Seconde Guerre Mondiale au début des années 90, le consensus en Scandinavie était sur une part croissante de l'Etat dans l'économie, particulièrement en Suède où les Sociaux-Démocrates, au pouvoir durant quasiment toute cette période, n'ont cessé d'augmenter dépenses publiques et impôts. Toutefois, l'éclatement d'une importante bulle immobilière et financière en 1993 a forcé l'Etat suédois à revoir son généreux système d'Etat-Providence dans un contexte de baisse de croissance et de hausse du chômage, et à consolider les comptes publics : les dépenses publiques ne représentent aujourd'hui plus que 49 % du PIB, et le taux d'impôt sur les sociétés en Suède (22 %) est inférieur à celui des Etats-Unis ! La priorité donnée à l'équilibre budgétaire via des règles fiscales et une réglementation bancaire strictes

⁵ <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables> (voir la colonne "Tax burden as a % of GDP")

suite à cette crise majeure s'est révélée efficace (voir graphique ci-dessous), et a permis aux pays scandinaves de surmonter de nombreux écueils, y compris la récente crise des *subprimes*.

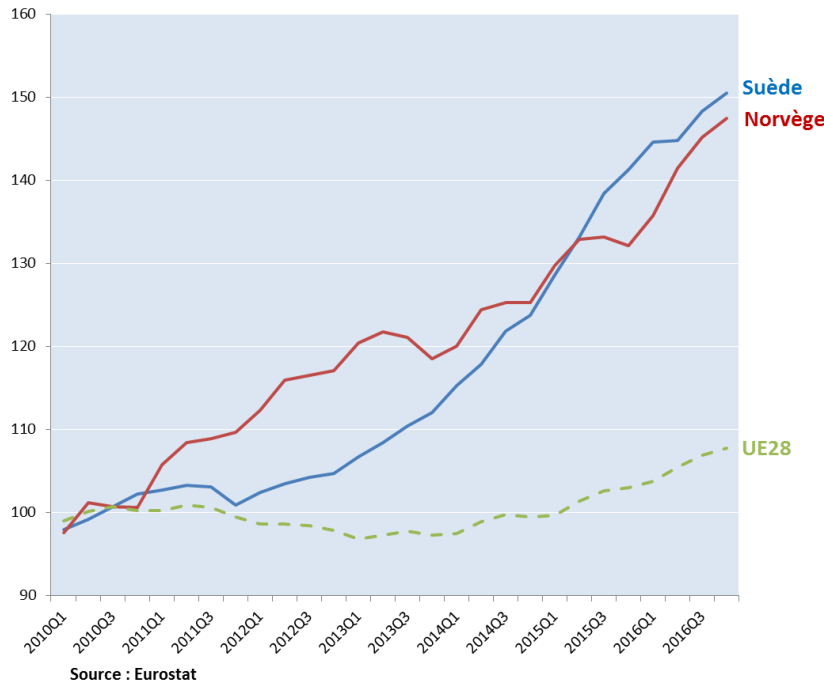
Suède - Dette Publique
Total, % du PIB, 1995 – 2015



Source : OCDE

Aujourd'hui, le Danemark, la Suède et la Norvège sont tous trois notés AAA par les trois principales agences de notations (S&P, Moody's et Fitch), la Finlande étant à chaque fois notée un cran en-dessous. La Suède, la Norvège et le Danemark bénéficient également d'une flexibilité individuelle dans leur politique monétaire par rapport à la Zone Euro, les deux premiers pays ayant d'ailleurs récemment mis en place une politique d'assouplissement monétaire. La nécessité de la Banque Centrale suédoise de passer en 2014 son taux directeur en territoire négatif (suite aux différents QE menés par la BCE, qui ont dangereusement apprécié la *krona* dans un pays fortement tourné vers les exports) montre toutefois le peu de marge de manœuvre que possèdent les politiques monétaires scandinaves, ces pays étant fortement intégrés économiquement au sein de la Zone Euro. Enfin, la dépendance de la Norvège envers les cours du pétrole est atténuée par le fonds souverain (912 milliards USD en février 2017) qu'elle a progressivement développé. Nous pouvons toutefois noter un risque de plus en plus prégnant de bulle immobilière en Norvège et surtout en Suède (voir graphique ci-dessous), alimentée par des conditions de crédit très favorables (taux extrêmement bas en période de QE, crédits souvent réalisés à taux variables, etc.). Les stress-tests suggèrent toutefois que le risque de « *hard landing* » (remontée des taux, politiques macro-prudentielles, changement de confiance des ménages, etc.) serait limité par les finances publiques assainies et la réglementation bancaire endurcie. Cette bulle immobilière a toutefois comme effet négatif d'empêcher la politique monétaire expansionniste de relancer l'inflation, une large part des dépenses des ménages scandinaves consistant en un remboursement des crédits hypothécaires.

Prix de l'immobilier résidentiel
Neuf et Ancien - 2010 = 100



Le terme qui pourrait en fait le mieux décrire le nouveau modèle scandinave serait bien celui de “social-démocratie”, un système au sein duquel le gouvernement vise à promouvoir le bien-être de ses citoyens via des dépenses publiques et une imposition importantes, mais dans un environnement résolument capitaliste. L’incarnation de ce système qui tente de limiter les effets délétères du capitalisme est la fameuse « flexi-sécurité » danoise sur le marché de l’emploi, qui rend les licenciements plus aisés, mais qui fournit en retour des aides et des formations aux demandeurs d’emploi. Pragmatisme, efficacité et transparence sont les atouts qui ont permis aux pays scandinaves de surmonter leurs difficultés passées. Toutefois, des menaces inédites font progressivement leur apparition, mettant en danger la soutenabilité du modèle nordique.

Un modèle insoutenable sur le long terme ?

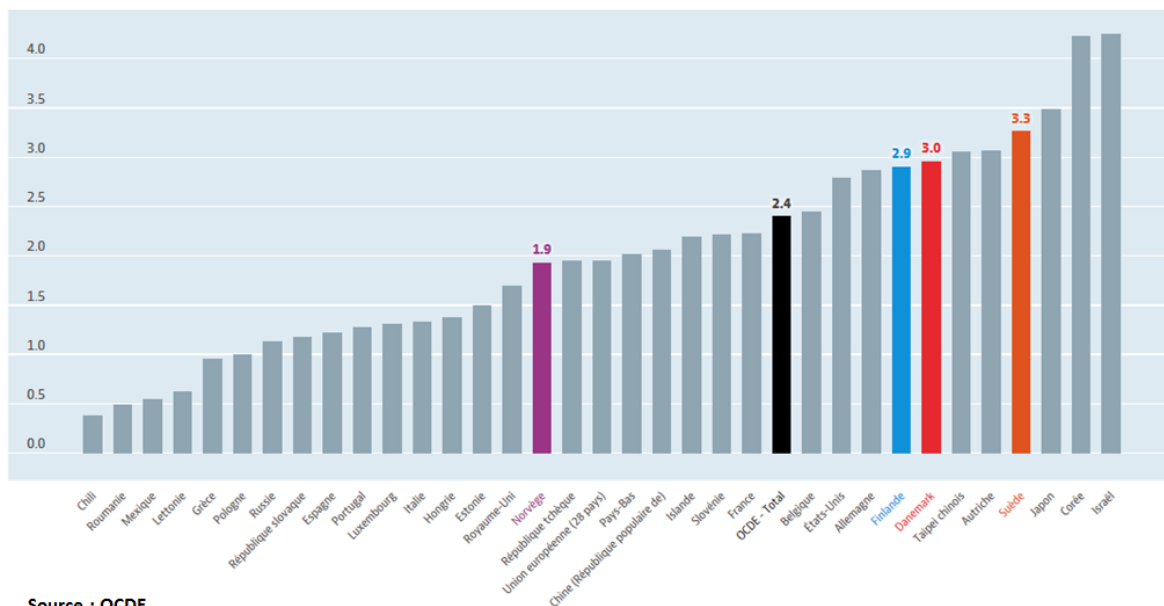
En effet, au-delà du débat sur la « répliquabilité » du modèle scandinave, la question centrale se porte sur sa soutenabilité; en effet, même si la crise financière n’a pas eu l’air de mettre en danger leur modèle économique, de nouvelles menaces risquent de le mettre en péril.

Le premier risque est celui de la **mondialisation**, qui met en danger les grands groupes dont la capacité à générer assez de revenus pour supporter l’Etat a toujours été un élément indispensable au fonctionnement du modèle scandinave. La présence de grandes entreprises dans de nombreux secteurs, aussi variés que le transport maritime (Maersk), les jouets (Lego), les boissons (Carlsberg), le commerce de détail (Ikea, H&M), les machines-outils (Sandvik), etc. est un avantage non

négligeable, mais la concurrence acharnée des rivaux des pays développés (ex : Apple qui concurrence le Finlandais Nokia sur le marché de la téléphonie mobile) voire des pays émergents (ex : Huawei qui concurrence le Suédois Ericsson sur le marché des télécoms) devient de plus en plus préoccupante. Toutefois, une volonté d'innovation (voir graphique ci-dessous) et de productivité, une présence importante dans les marchés de niche, une approche consensuelle du management et un investissement conséquent dans le capital humain ([BCG considère ainsi que la région possède les travailleurs « faiblement qualifiés » les plus qualifiés au monde](#)) peuvent aider à compenser ces risques. Cependant, les difficultés chroniques et les délocalisations de plus en plus nombreuses des entreprises scandinaves vers des marchés émergents où la main d'œuvre est moins chère et les consommateurs plus nombreux montrent l'incapacité chronique des pays nordiques à produire une nouvelle génération d'entrepreneurs et d'industriels talentueux, au fur et à mesure que l'Etat a gagné en taille ([pour preuve](#), en Suède, seules 2 des 100 plus grandes entreprises ont été fondées depuis 1970, contre 39 en Californie). Alors que la tendance est désormais à une réduction du poids de l'Etat dans l'économie, un défi essentiel à surmonter sera de compter moins sur les mêmes dynasties capitalistes.

Dépenses intérieures brutes de R&D

Total, % du PIB, 2015



Source : OCDE

Concernant les **flux croissants d'immigrés**, le problème est encore plus important, car il remet en question le système de redistribution qui se trouve au cœur du modèle scandinave. En effet, le fonctionnement de l'Etat Providence scandinave nécessite un taux d'emploi élevé pour assurer sa stabilité. Toutefois, en Suède par exemple, l'écart entre le taux de participation des nationaux (84 % ont un emploi) et des immigrés (51 %) est très important. Comme le fait remarquer [Matz Dahlberg](#) (professeur d'Economie à l'Université d'Uppsala), le risque majeur de l'immigration de masse au sein des pays européens est qu'il rend les nationaux moins favorables à la redistribution des revenus, ce

qui peut poser *in fine* un problème aux pays comme la Suède où ces mécanismes constituent la clé de voûte de l'économie et de la société. Ce problème a même été amplifié par la [récente crise des réfugiés](#), au cours de laquelle les pays scandinaves ont été dépassés par les arrivées de demandeurs d'asile, le Danemark dérogeant même à sa réputation de terre d'accueil et d'ouverture aux étrangers avec [des mesures particulièrement controversées](#) visant à limiter les flux migratoires.

Conclusion

Les pays Nordiques sont-ils un modèle pour le reste du monde ? On peut raisonnablement être tentés de répondre par l'affirmative, pour plusieurs raisons : premièrement parce qu'ils dominent les classements sur tout ce qui rend un pays prospère (le bien-être, l'éducation, la santé, l'environnement, etc.), deuxièmement, parce qu'ils sont également (très) performants sur le plan économique. Les pays nordiques ont développé un modèle efficace sur le rôle du gouvernement dans l'économie, au sein duquel le but de l'Etat est avant tout d'investir dans le capital humain et de protéger ses citoyens des perturbations inhérentes au système capitaliste (écarts de revenus, manque de sécurité des retraites et de soins et d'éducation de qualité, filet de sécurité sociale dégradé,...), tout en garantissant l'autonomie individuelle et la mobilité sociale.

Même si une large part de ce modèle est *sui generis* aux pays scandinaves et reflète la tradition nordique de bonne gouvernance, qui s'appuie non seulement sur l'intégrité et la transparence, mais aussi les consensus et les compromis, ce modèle pourrait être une inspiration pour une bonne partie du monde, notamment parce que les pays nordiques sont déjà en train d'innover face aux problèmes auxquels d'autres pays feront face dans les années à venir, notamment la place de l'Etat-Providence dans un contexte de dettes croissantes. Et si les économistes remplaçaient leurs modèles par une boussole et suivaient tout simplement le Nord ?

Sacha TENENBAUM