

## Quand la Suède redressait ses finances publiques

**Dans les années 1990, en réponse à la crise du « modèle suédois », les sociaux-démocrates adoptent avec vingt ans d'avance les principes de la « règle d'or ». L'Etat suit avec succès un plan d'assainissement budgétaire qui permettra de renouer avec la croissance**

Dans ces périodes de débat sur l'opportunité de mener une politique budgétaire restrictive, un retour vers les expériences de redressement des finances publiques s'impose. Deux cas sont souvent mis en avant par les défenseurs de la rigueur, celui du Canada - en 1997, sa dette représente 71 % du produit intérieur brut (PIB) et le place, avec le deuxième niveau d'endettement le plus élevé des pays du G7, après l'Italie - et celui de la Suède dans les années 1990.

La Suède connaît en 1991-1994 une crise économique violente - le PIB de 1993 est de 5 % inférieur à celui de 1991. Cette crise conduit le parti dominant de la vie politique suédoise - à savoir le Parti social-démocrate - à revoir ses références idéologiques. Depuis les années 1930, ce que l'on appelait le « modèle suédois » reposait sur une gestion keynésienne de l'économie. Dans un pays longtemps caractérisé par une faible ouverture sur l'extérieur, le keynésianisme trouvait sa pleine efficacité dans une politique budgétaire de plein-emploi et une politique de redistribution fondée tant sur une fiscalité élevée que sur un Etat-providence généreux.

Le changement s'opère en trois ans. En 1991, les sociaux-démocrates perdent les élections, quittant le pouvoir qu'ils ont assumé sans discontinuer de 1932 à 1976, puis de nouveau depuis 1982. Le nouveau gouvernement de centre droit de Carl Bildt commande un audit de la situation économique qui est rendu public en mars 1993. C'est le « rapport Lindbeck » (du nom de l'économiste Assar Lindbeck), dont le contenu est accablant. On y trouve le fait qu'entre 1960 et 1990 le nombre de fonctionnaires a triplé, et qu'en 1990 le poids des dépenses publiques était de 61 % du PIB - poids que la crise porte à 71 % en 1993. Quant aux prélèvements obligatoires, ils représentent 57 % du PIB en 1990. Le rapport se conclut par 111 propositions de réforme allant toutes dans le sens d'une plus grande liberté économique et d'une plus grande rigueur budgétaire.

Revenus au pouvoir en septembre 1994 après trois ans passés dans l'opposition, les sociaux-démocrates s'approprient ces propositions et décident de rompre avec le « modèle suédois première version ».

Les nouveaux axes de la politique économique sont d'abord une ouverture accrue vers l'extérieur. En novembre 1994, un référendum est organisé sur l'adhésion à l'Union européenne. Le « oui » l'emporte et la Suède rejoint l'Europe en janvier 1995. Le taux d'ouverture de l'économie, c'est-à-dire le rapport entre la demi-somme des importations et des exportations et le PIB, s'accroît dès lors très vite. Il passe entre 1994 et 2004 de 25 % à 45 %. Cette ouverture sur l'extérieur se joue sur le marché des changes en deux temps.

En 1992, la couronne, qui avait un change fixe par rapport au mark allemand, décroche. Elle perd 20 % de sa valeur par rapport à l'ECU, l'ancêtre comptable de l'euro, favorisant les exportations dont l'augmentation est de 12 % en 1994. Mais, simultanément, le coût des importations s'accroît au point que l'inflation devient un problème. De 2 % avant la dévaluation, elle passe à 4 %. En 1995, année où l'inflation est encore de 3 %, la Banque de Suède met en place une politique monétaire restrictive d'appréciation du taux de change de la couronne afin d'améliorer les termes de l'échange.

Mais la révision la plus nette porte sur la politique budgétaire. Entérinant le constat que le creusement du déficit public ne ramène pas la croissance, les sociaux-démocrates promeuvent une politique budgétaire fondée sur l'adaptation au cycle et sur la baisse du poids de la dette publique. C'est l'adoption, avec vingt ans d'avance, des principes du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), le nouveau traité européen !

En juin 1995, le ministère suédois des finances rend public son « programme de convergence pour la Suède ». L'idée centrale de ce programme est que la politique budgétaire doit « *dégager sur la durée du cycle un excédent de 2 %* » ; ce que, dans la terminologie du TSCG, nous pouvons exprimer en disant que le but de la politique budgétaire est un excédent structurel de 2 % du PIB.

Dans un premier temps, entre 1994 et 1999, les finances publiques sont ramenées à l'équilibre. Pour y parvenir, le gouvernement agit essentiellement sur la dépense publique. Entre 1994 et 1999, celle-ci passe de 67 % du PIB à 53 %. En 1993, au plus fort de la crise, le déficit budgétaire est de 10 % du PI; en 1994, il est encore de 9,2 %. En 2000, l'excédent budgétaire est de 5 %... La Suède a consenti en six ans un effort budgétaire sur ses dépenses de 14 points de PIB. Cet effort s'est concentré sur le fonctionnement de l'Etat et sur les prestations sociales.

Pour atteindre ses objectifs, le gouvernement suédois a négocié avec les syndicats une redéfinition du contour de l'Etat-providence. Ainsi, la politique de l'emploi, qui absorbait 3 % du PIB en 1994, ne coûte plus que 1,5 % du PIB en 1999. Sur la même période, l'ensemble des prestations sociales passe de 27

% du PIB à 19 %. Cette baisse des dépenses sociales permet non seulement la disparition du déficit mais aussi une réorientation de la dépense publique vers l'éducation et la recherche dans le but d'accroître la croissance de long terme, ce que les économistes appellent la croissance du PIB potentiel. Une fois l'effort initial consenti, la Suède maintient la règle de l'excédent structurel de 2 % sur la durée du cycle. Le cycle économique, qui a suivi la phase de redressement et précédé la crise de 2009, s'étend pour l'économie suédoise entre 2000 - année la plus favorable - et 2008 - nouvelle année la plus favorable. Il dure neuf ans, comme le cycle de la plupart des économies développées.

Sur cette période, l'excédent structurel annuel moyen calculé par l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) a été de 2,2 % du PIB et le déficit conjoncturel moyen de - 0,2 %. Mission accomplie, donc, même si ces chiffres ne sont pas les chiffres théoriques parfaits qui auraient été respectivement de 2 % et de 0 %. Simultanément, la dette publique, qui représente 62 % du PIB début janvier 2000, est ramenée à 40 % du PIB fin 2008.

Quel a été l'impact économique de cet assainissement ? En fait, il a conduit à un redressement de la croissance dès fin 1994. Sur la durée du cycle économique concomitant au redressement budgétaire, le PIB par tête de la Suède s'accroît de 2,8 % par an. Le taux de chômage, qui était de 8,5 % en 1993, redescend au sommet du cycle en 2000 à 4 %.

Une des raisons de cette bonne tenue de l'économie suédoise correspond à une condition quasiment sine qua non de réussite de la politique d'austérité, qui est que l'investissement privé prenne le relais de la dépense publique. Entre 1994 et 2000, la reprise de l'investissement privé, liée entre autres à d'importants gains de productivité, a fourni à court terme à la Suède la demande nécessaire à la croissance et à long terme les moyens permettant aux entreprises de produire davantage. La détérioration immédiate de la conjoncture a été compensée par l'amélioration structurelle.

L'effet de substitution positive de l'investissement privé et des dépenses dans la recherche et l'éducation aux dépenses de l'Etat-providence a bien fonctionné car trois conditions ont été remplies. D'abord la politique d'assainissement n'a pas pénalisé les entreprises, c'est-à-dire que leurs impôts n'ont pas été augmentés. Ensuite, en termes de demande, la baisse de revenu des ménages, due au recalibrage de l'Etat-providence, a été compensée par une certaine « désépargne ». Enfin, la visibilité de la politique économique a été suffisante pour que la dynamique de l'investissement s'en trouve favorisée.

A notre gouvernement de tirer les conclusions souhaitables de ce qui s'est passé dans la Suède dirigée par les sociaux-démocrates.

**Jean-Marc Daniel**

*Jean-Marc Daniel est professeur à l'ESCP Europe.*

**Source** : article publié dans le Cahier du « Monde » *éco&entreprise* n° 21087 daté Mardi 6 novembre 2012

<http://www.lemonde.fr>