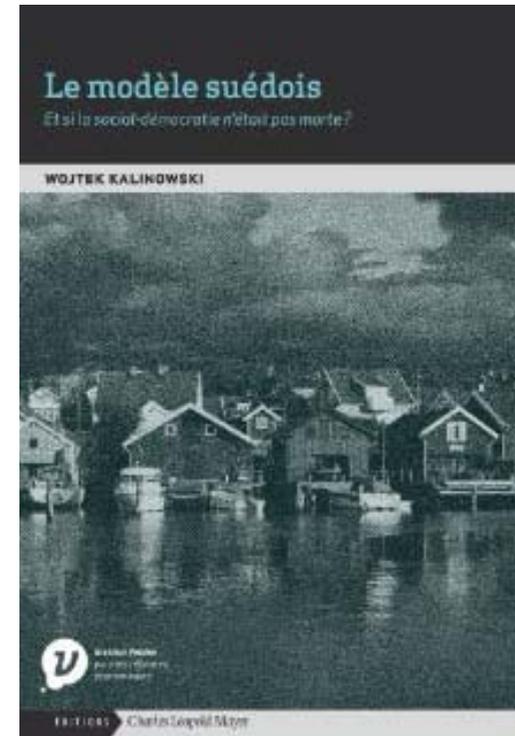


Wojtek Kalinowski

# LE MODÈLE SUÉDOIS

*Et si la social-démocratie n'était pas morte ?*



ÉDITIONS Charles Léopold Mayer

38, rue Saint-Sabin – 75011 Paris/France  
Tél. et fax : 33 [0]1 48 06 48 86/www.eclm.fr

2017

# TABLE DES MATIÈRES

---

## INTRODUCTION. LE MODÈLE SUÉDOIS D'UN SIÈCLE À L'AUTRE 9

---

### I. LA « GRANDE TRANSFORMATION » SOCIALE-DÉMOCRATE 21

- 1. La social-démocratie et les mouvements sociaux 24
  - 2. La social-démocratie et le féminisme 27
  - 3. La social-démocratie et la nation 29
  - 4. L'« individualisme d'État » 32
  - 5. Compromis entre capital et travail 33
  - 6. Un modèle toujours social-démocrate ? 38
- 

### II. MÉRITER LA CONFIANCE 43

- 1. Confiance et consentement à l'impôt 45
  - 2. Confiance et modèle suédois 49
  - 3. Modèle suédois et mobilité sociale 51
- 

### III. APAISER LES RELATIONS SOCIALES 57

- 1. Des partenaires sociaux puissants 59
- 2. L'accord de Saltsjöbaden, une brève histoire de la construction sociale de la confiance 62

## LE MODÈLE SUÉDOIS

- 3. Le principe d'une signature syndicale unique 66
  - 4. La place des négociations 69
  - 5. Une négociation collective centralisée 72
  - 6. L'impact de l'intégration européenne 77
- 

### IV. RÉDUIRE L'EMPRISE DU MARCHÉ 79

- 1. L'émergence d'un État social universel 81
  - 2. Redistribution « en nature » 82
  - 3. Gestion décentralisée et financement local 85
  - 4. État social employeur 87
  - 5. Distinction entre production et financement 89
  - 6. La santé publique au cœur du débat 91
  - 7. Garantie d'accès et plafonnement des frais 97
  - 8. La crise du logement social 98
- 

### V. PARTAGER LES RISQUES SOCIAUX 101

- 1. Un modèle universel sous pression 104
- 2. La place croissante des conventions collectives 107
- 3. Restauration du régime général et intégration des catégories nouvelles 109
- 4. Congé parental, une transformation sociale en cours 111
- 5. Assurance maladie : le retour des « deux vitesses » 113
- 6. La crise de l'assurance chômage 116

7. Réforme des retraites : plus transparente, moins généreuse 120

---

**VI. LA CRISE DU MODÈLE ET SON RENOUVEAU** 127

1. L'avenir du travail 131

---

**VII. LE MODÈLE SOCIAL ET LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE** 137

1. Crise sociale, crise écologique 141

2. Modèle social et soutenabilité : trois enjeux clefs 142

Maison d'édition de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme ([www.fph.ch](http://www.fph.ch)), les **Éditions Charles Léopold Mayer** (ECLM) offrent un service éditorial aux acteurs de la transition écologique, sociale et économique. Elles éditent ainsi des ouvrages qui doivent leur permettre de développer, mettre en forme et diffuser leur plaidoyer, autour de quatre grands thèmes : transition vers des sociétés durables, gouvernance légitime et coopérations régionales, éthique et responsabilité, information citoyenne. Les ECLM sont membres de la Coredem (Communauté de sites ressources pour une démocratie mondiale, [www.coredem.info](http://www.coredem.info)) et de l'Alliance internationale des éditeurs indépendants ([www.alliance-editeurs.org](http://www.alliance-editeurs.org)).

Vous trouverez des compléments à cet ouvrage sur le site de la maison d'édition : [www.eclm.fr](http://www.eclm.fr)

**L'auteur**

**Wojtek Kalinowski** est codirecteur de l'Institut Veblen pour les réformes économiques, un think tank spécialisé dans les politiques de la transition écologique. Sociologue et historien de formation, ancien journaliste chez *Alternatives Économiques*, il est diplômé de l'université d'Uppsala en Suède, de l'université Paris-Sorbonne et de l'École des hautes études en sciences sociales. Il est l'auteur, avec P. Frémeaux et A. Lalucq, de *Transition écologique, mode d'emploi* (Éd. Petits Matins, 2014) et a dirigé *Réinventer la monnaie* (Dossier d'*Alternatives Économiques*, n° 6, mai 2016). Il écrit régulièrement sur les questions monétaires et financières ainsi que sur le modèle social des pays scandinaves.

**L'Institut Veblen** pour les réformes économiques est une association de loi 1901 à but non lucratif, soutenue par la Fondation Charles Léopold Mayer. Sa mission est d'œuvrer pour une société soutenable dans laquelle le respect des limites physiques de la planète va de pair avec une organisation sociale plus solidaire et une économie plus démocratique qu'aujourd'hui. Avec l'entrée dans l'âge de l'anthropocène, c'est l'humanité tout entière qui fait face à un choix inédit : s'engager dans la transition vers un autre modèle tant qu'il en est encore temps, ou continuer à foncer dans le mur comme si de rien n'était, en attendant les conséquences catastrophiques de la pénurie des ressources, des atteintes à la biodiversité et du changement climatique. L'Institut Veblen souhaite peser sur ce choix dont dépendra le bien-être des générations actuelles et à venir, en montrant qu'il est possible d'affranchir nos sociétés d'un régime de croissance devenu insoutenable, qu'un changement de cap est non seulement nécessaire mais également souhaitable. Pour en savoir plus : [www.veblen-institute.org](http://www.veblen-institute.org)

© Wojtek Kalinowski/Éditions Charles Léopold Mayer, 2017.

Essai n° 213

ISBN 978-2-84377-194-1

Mise en pages, schémas et graphiques : La petite Manufacture - Delphine Mary

Conception graphique : Nicolas Pruvost

# INTRODUCTION. LE MODÈLE SUÉDOIS D'UN SIÈCLE À L'AUTRE<sup>1</sup>

L'intérêt pour le modèle économique et social de la Suède ne date pas d'hier. En 1936 déjà, intrigué par la lecture de *Sweden: the Middle Way* du journaliste américain Marquis Childs, le président Franklin D. Roosevelt y dépêcha un groupe d'experts pour étudier sur place le « compromis constructif entre le socialisme et le capitalisme », comme le sous-titre du livre l'annonçait. Deux ans plus tard, c'était au tour de la Fabian Society, l'organe intellectuel du Parti travailliste britannique, d'organiser un voyage d'études dont est issue une série d'articles sur les réformes du gouvernement social-démocrate et la coopération sur le marché du travail. Ces premières missions témoignaient d'une curiosité qui ne se démentirait plus dans les décennies suivantes, à mesure que les contours du modèle suédois commençaient à apparaître plus clairement. Les termes du débat évoluaient au fil du temps et au gré des modes ; à l'époque des Trente Glorieuses, le mot clef était la coopération ; de nos jours, on s'intéressera plutôt au rôle de la confiance dans les relations

---

1. L'auteur tient à remercier Philippe Frémeaux et Jean-Claude Barbier pour leur relecture et leurs commentaires précieux.

sociales. Mais au fond, c'est toujours la même question qui se pose : savoir comment réguler le capitalisme, comment défendre la société face aux forces marchandes qui la sapent de l'intérieur. C'était déjà la grande question « de notre temps » posée par Karl Polanyi<sup>2</sup> dans son ouvrage classique *La Grande Transformation* (1944) : le libéralisme du XIX<sup>e</sup> siècle avait détruit les solidarités et défait les liens sociaux au nom d'une construction idéologique, celle du « marché » abstrait et autorégulateur, multipliant dans son aveuglement les crises sociales et conduisant finalement aux désastres du siècle suivant. La tâche du réformisme du XX<sup>e</sup> siècle était de « réenchâsser » le marché dans la société, de réaffirmer la supériorité du social sur l'économique sans pour autant nationaliser l'ensemble des moyens de production ni étouffer la liberté d'entreprendre.

Réenchâsser sans étouffer, oui mais comment ? Le compromis trouvé par la Suède a fait parler de lui par son ambition de réduire radicalement l'emprise du marché dans tous les domaines de la protection sociale tout en développant des secteurs marchands dynamiques. Sans doute l'économie suédoise de l'époque a-t-elle été aidée par le contexte international : le pays n'ayant pas participé au conflit mondial, ses entreprises remplissaient leurs carnets de commandes en reconstruisant les pays qui sortaient de la guerre. Mais ce n'était pas tout ; clairement, l'économie

2. *La Grande Transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, 1983 pour la traduction française.

n'y était pas un but en soi mais le moyen d'une profonde transformation sociale.

Dès les années 1960, on voyait ainsi une société en voie de modernisation rapide, capable d'éradiquer en quelques décennies la pauvreté et la misère qui l'avaient tant marquée pendant des siècles, d'élargir le champ des services sociaux et de restructurer le tissu productif par la voie du dialogue plutôt que dans l'affrontement. À partir des années 1970, on y découvrait une politique de plus en plus soucieuse d'égaliser les conditions de vie et de transformer les rapports sociaux, notamment la relation homme-femme. Plus près de nous, à la fin des années 1990, à peine sortie d'une crise économique très profonde, l'économie suédoise réémergea comme la championne de l'innovation et des nouvelles technologies de l'information, la société suédoise affichant une confiance dans l'avenir qui contrastait fortement avec le pessimisme ambiant d'autres pays européens, au premier rang desquels figurait la France. À la question de savoir si la mondialisation était conciliable avec un vaste État social et une protection sociale généreuse, le modèle suédois semblait apporter une démonstration sans équivoque. Les voyages d'études se multipliaient pour examiner sur place la culture d'adaptation au changement – en Suède ou dans les pays voisins, car entre-temps l'observation s'était étendue à l'ensemble des pays de la région, la Suède devenant l'emblème d'un modèle nordique ou scandinave plus large. On découvrait au passage toutes les nuances qui distinguent ces « petits » pays du Nord par-delà leur air de famille : l'école suédoise ne vaut apparemment pas la finlandaise, la flexisécurité est plutôt une « exception danoise », etc.

Plus récemment, c'est la Suède qui a accueilli le plus grand nombre de réfugiés par habitant pendant la crise de 2015 et qui a maintenu l'ouverture de ses frontières le plus longtemps. La vague a été exceptionnelle par son ampleur, mais le pays en avait connu d'autres, de la guerre du Vietnam à celles de l'ex-Yougoslavie. La forte croissance démographique des trente dernières années a été essentiellement l'œuvre de l'immigration : 16 % de la population est aujourd'hui née à l'étranger<sup>3</sup>, à Stockholm le taux est deux fois supérieur. Les frontières ont fini par se refermer comme partout ailleurs en Europe, et l'entrée de l'extrême droite au Parlement en 2010 rappelle que la Suède fait face aux mêmes tensions et aux mêmes menaces que le reste du continent. C'est aujourd'hui un pays profondément transformé qui continue de consacrer beaucoup de moyens publics à la politique d'intégration tout en maintenant un marché du travail unifié, sans créer de secteurs à bas salaires et aux protections au rabais où les nouveaux arrivés seraient invités à se débrouiller.

C'est aussi la Suède qui a adopté, début 2017, une loi parmi les plus ambitieuses en matière de lutte contre le réchauffement climatique, allant plus loin que les précédents danois ou britannique dont elle s'inspire, faisant une obligation légale de l'objectif de réduction des émissions de 75 % en 2030 et de zéro émissions nettes à l'horizon

3. Ce taux monte à 20 % si nous incluons les personnes nées en Suède mais dont les parents sont nés à l'étranger. Le faible écart entre les deux façons de mesurer l'immigration montre que celle-ci est surtout d'origine récente.

de 2048. En 1991 déjà, le pays avait été parmi les tout premiers à introduire la taxe carbone. La Suède agit donc, mais fait-elle assez ? Si la question est rhétorique – car personne ne fait assez en la matière –, l'esprit de suite des décideurs publics suédois mérite néanmoins d'être remarqué, car cette capacité d'inscrire une ligne dans la durée contraste fortement avec les blocages politiques rencontrés dans beaucoup d'autres pays, qui empilent les rapports les uns sur les autres dans une interminable chaîne de l'impuissance collective. Le modèle suédois, c'est aussi la qualité de l'action publique, ou de la gouvernance démocratique si l'on veut. Cette qualité-là n'est pas une donnée culturelle innée, elle tire sa force du modèle social.

Ce livre poursuit à sa façon la lignée initiée par Childs, où le détour par le modèle suédois permet de mieux réfléchir sur nos propres problèmes. D'où les comparaisons, assez nombreuses sans être systématiques, avec les évolutions en France. En effet, le débat français est souvent confus dans ses références européennes : certaines évolutions du modèle français sont parfois présentées, le plus souvent à tort, comme un rapprochement avec les modèles scandinaves ; de même, on utilise le terme « social-démocrate » de façon superficielle, pour décrire des projets qui ont peu à voir avec la tradition sociale-démocrate, en tout cas celle des pays scandinaves. Les meilleures illustrations en sont la récente réforme française de la loi Travail et les réformes annoncées dans ce domaine depuis les élections présidentielles de 2017, mais ce ne sont pas les seuls exemples.

Au-delà du seul débat français, il en va de la forme que prendra demain le modèle social européen – les traditions

européennes sont multiples et variées en la matière, et les tendances politiques récentes ont joué en faveur de la tradition libérale. Or si notre modèle économique et social doit effectivement être renouvelé, ce n'est point dans le sens où l'entendent ses critiques libéraux. Bien plus, il doit intégrer les vrais enjeux de notre époque, qui sont d'ordre écologique – ou plutôt social-écologique, car l'écologie ne peut plus être déconnectée des questions sociales, pas plus que le changement climatique ou la pollution du bien-être personnel et collectif. Une conviction sous-jacente à ce livre – nous y reviendrons dans le chapitre de conclusion – est en effet que ce défi nouveau est étroitement lié aux défis, disons, « anciens » : pour mener à bien la transition écologique de notre modèle économique, l'action publique doit d'abord et surtout inspirer de la confiance auprès des citoyens, sans quoi les savantes propositions techniques resteront probablement lettre morte. Or il y a un lien profond, bien que tacite, entre modèle social, consentement à l'impôt et efficacité de l'action publique.

C'est pour le faire apparaître que nous nous intéresserons ici au modèle suédois, en abordant deux questions : quel est ce modèle développé au xx<sup>e</sup> siècle, et qu'est-il devenu au début du xxi<sup>e</sup> siècle ? En réponse à la première, nous rappellerons tout d'abord que ce modèle est surtout un projet de société porté par la gauche réformatrice. Nous retracerons ainsi la « grande transformation » sociale-démocrate de la Suède du xx<sup>e</sup> siècle, transformation dont les effets sont encore visibles partout même si le parti social-démocrate lui-même a désormais perdu sa position dominante. Si une vision historique est proposée tout au long

de cet ouvrage, c'est qu'il faut comprendre l'évolution des institutions<sup>4</sup> pour saisir leurs effets de long terme sur la société. Faute de quoi, la présentation du « modèle » se résumerait à une longue énumération d'indicateurs sociaux et économiques dont on ne saurait finalement que faire.

Ces effets de long terme seront résumés dans le chapitre 2, qui rappellera la capacité du modèle de maintenir la confiance des citoyens. La confiance dans l'action collective se mérite, et elle est au fondement de tout le reste : de la légitimité de l'État social, du consentement à l'impôt, de la culture d'adaptation au changement, des relations sociales. Autant d'éléments repérés maintes fois par les observateurs, souvent interprétés comme des marques d'une « culture » dont on voit bien les manifestations quotidiennes mais dont on ne comprend pas très bien les origines.

Cette culture vient de l'interaction des éléments clefs du modèle, présentés plus en détail dans les trois chapitres suivants, l'un portant sur le dialogue social : le fameux « esprit de consensus » suédois, qui repose en réalité sur l'équilibre des forces entre des organisations syndicales et patronales puissantes, bien organisées et fortement centralisées. Nous verrons ensuite que le modèle suédois repose aussi sur un État social « universel », ambitieux dans son objectif de réduire l'emprise du marché sur la vie des

---

4. Le terme « institution » est employé ici dans un sens sociologique, désignant non des institutions politiques mais « des façons de penser et d'agir en commun », selon la célèbre définition de M. Mauss.

citoyens. Et nous présenterons enfin la mutualisation des risques et le système suédois des assurances sociales, qui a joué et joue encore un rôle fondamental dans la réduction des inégalités et dans cette combinaison bien suédoise de sécurité sociale et de dynamisme économique.

Ces différents éléments interagissent, produisant une façon particulière d'enchâsser l'économie dans la société. On le voit dans le monde du travail par exemple, où l'acceptation sociale des cycles de « destruction créatrice » de Schumpeter<sup>5</sup> semble aller de soi en Suède : les nombreuses luttes pour préserver les emplois existants, qui marquent tant l'histoire sociale d'autres pays, brillent en effet par leur absence. L'adaptation au changement a un prix, toutefois, celui d'une mutualisation de la prise de risque qui repose sur des systèmes de protection sociale généreux, un État social coûteux, une offre de formation de qualité, etc. C'était la conclusion d'une grande étude menée par les chercheurs nordiques dans les années 2000 : « Notre organisation du marché du travail, l'ampleur de nos assurances sociales, la façon dont nos sociétés s'engagent collectivement dans la création du capital humain [...] facilitent la migration d'un secteur d'activité à un autre. Ce qui ne veut pas dire que l'adaptation se passe sans problèmes économiques et sociaux. Mais nous nous aidons mutuellement

5. Forgé par l'économiste Joseph Schumpeter (1883-1950), le terme de « destruction créatrice » désigne le processus permanent de disparition d'activités et de secteurs anciens et de création de nouveaux : sous l'impact du changement technique notamment, certains emplois disparaissent tandis que d'autres émergent.

à traverser ces périodes, plutôt que de laisser les individus seuls face à eux-mêmes<sup>6</sup>. » Comment expliquer par exemple le rebond spectaculaire de l'économie suédoise après la profonde crise des années 1991-1993, son investissement rapide et massif dans les nouvelles technologies de l'information, « vertes » et moins vertes ? La réponse de fond renvoie moins à telle ou telle agence d'innovation et plus à la nature des relations sociales elles-mêmes, aux décennies d'investissements sociaux qui ont transformé la société, aux écarts resserrés entre les conditions de vie des riches et des pauvres, à une école moins élitiste et plus soucieuse de pédagogie, à la sécurisation de la prise de risque par les systèmes généreux d'assurance sociale, à la façon dont l'administration se voit comme étant au service des citoyens et non au-dessus d'eux, etc. C'est comme un gisement de façons de faire et de penser en commun – « capital intangible », diraient les économistes, « institutions sociales », diraient les sociologues – accumulé pendant de longues décennies au cours du xx<sup>e</sup> siècle, dont l'avenir dira si les Suédois sauront le préserver et le régénérer.

Ce qui nous amène à la seconde question, celle de savoir si le modèle suédois est toujours un modèle. Elle nous préoccupera tout au long du livre ; nous y reviendrons, mais nous pouvons dire d'emblée que la réponse est forcément nuancée. Dans tous les domaines ou presque, les dernières décennies ont vu des évolutions inquiétantes

6. *The Nordic Model. Embracing Globalization and Sharing Risks*, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), 2007.

mais point de rupture, et les toutes dernières années témoignent d'une volonté politique de restaurer le modèle. L'économie suédoise demeure performante et régulée, et reste encadrée dans un modèle social globalement stable. Mais les fissures sont visibles de tous côtés, et la cohésion sociale de demain est menacée par deux tendances de fond. La première concerne le retour des inégalités de revenu et de richesses : réduites dans les années 1960-1970 et demeurées stables pendant la décennie suivante, elles sont réparties à la hausse par la suite, le coefficient de Gini<sup>7</sup> pour les revenus disponibles (donc après impôt et transferts sociaux) passant de 0,22 en 1990 à 0,33 aujourd'hui. La seconde concerne l'emploi : les parties essentielles du modèle se sont construites à l'époque du plein-emploi, et sa logique profonde présupposait que toute la population active contribuait au financement d'un État social réducteur des inégalités. Témoins ce taux d'emploi élevé et cette assiette fiscale très large, comprenant dès les années 1970 les revenus de remplacement (pensions, allocations chômage, etc.), ainsi qu'un régime fiscal offrant nettement moins de niches que le droit fiscal en France par exemple. Or le plein-emploi a disparu dans les années 1990, et l'impôt cesse alors d'augmenter ; la part des prélèvements obligatoires dans le

7. Le coefficient de Gini est une mesure statistique des écarts de revenu au sein d'une population. C'est un nombre variant de 0 à 1, où la valeur 0 signifie une distribution parfaitement égale et 1 qu'une seule personne concentre tous les revenus. Le coefficient de 0,33 inclut les revenus du capital ; en tenant compte uniquement des revenus d'activité, il baisse à 0,26.

produit industriel brut a même diminué dans les années 1990 et 2000, alors que les besoins sociaux augmentaient, ne serait-ce qu'en raison du vieillissement de la population. Il s'ensuit une pression sur les ressources publiques dans tous les domaines, qui risque d'affaiblir, voire d'inverser, les effets transformateurs du modèle. De retour au pouvoir en 2014, le parti social-démocrate s'emploie à corriger ces tendances, mais le chemin reste long.

En un mot, le modèle a résisté au tournant libéral des années 1990 et 2000, mais il repose sur un compromis social fragilisé par des transformations économiques et sociales, moins prononcées mais de même nature que celles qui affectent le reste de l'Europe. Face à cela, ses réformateurs disposent de nombreux atouts mais point de recette miracle. Ce qui n'est guère étonnant : après tout, le modèle n'est pas tombé du ciel, il résulte des luttes politiques du xx<sup>e</sup> siècle, et le compromis trouvé à l'époque était par définition provisoire ; à chaque génération de le renouveler.

# I. LA « GRANDE TRANSFORMATION » SOCIALE-DÉMOCRATE

L'histoire du modèle suédois est indissociable des luttes politiques du xx<sup>e</sup> siècle et surtout de la longue domination sociale-démocrate. Peu de partis démocratiques peuvent se targuer en effet d'avoir autant imprégné le destin d'un pays : au pouvoir sans interruption entre 1932 et 1976, puis de 1982 à 1991, et de 1994 à 2006, revenu au gouvernement aux élections de 2014, le parti a joué un rôle décisif dans la construction du modèle. Lorsque le sociologue danois Gøsta Esping-Andersen désigne<sup>1</sup>, dans sa typologie célèbre des États-providence européens, le modèle des pays scandinaves comme « social-démocrate », ce terme semble particulièrement bien choisi dans le cas suédois – dans les pays voisins, les partis sociaux-démocrates n'ont jamais atteint une position politique aussi dominante.

Cette très longue période d'hégémonie politique, la social-démocratie suédoise la doit tout d'abord aux éléments fondateurs du modèle suédois lui-même. L'expansion puis la défense de l'État social « façon sociale-démocrate »

---

1. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990. Traduction française : *Les Trois Mondes de l'État-providence : essai sur le capitalisme moderne*, PUF, 2007.

s'est révélée être une stratégie électorale payante malgré les assauts répétés du libéralisme, les défis de la mondialisation, puis l'épuisement idéologique du parti lui-même. Pour les premières générations des leaders politiques sociaux-démocrates, c'était aussi la principale réponse aux courants révolutionnaires, qui n'ont pas manqué en Suède, même s'ils n'ont jamais fait le poids face aux forces réformistes. Plus que d'une nationalisation des moyens de production, la société nouvelle viendrait d'un investissement massif dans les politiques sociales, dont le financement supposait une socialisation accrue de la richesse nationale. L'ambition marque les discours des responsables sociaux-démocrates dès les années 1930 : dans une société inégalitaire et très divisée, en voie d'industrialisation rapide mais encore largement rurale, un État social universel offrait le meilleur moyen pour tisser une nouvelle communauté d'intérêts, une « alliance de classe » entre la classe ouvrière émergente, le prolétariat rural et les couches sociales intermédiaires. L'État social allait pour ainsi dire instituer une nouvelle solidarité fondée sur la réciprocité des intérêts, en impliquant tout le monde dans le financement des services dont la qualité devait satisfaire non seulement les classes populaires, mais aussi les couches moyennes. Au sein d'un État devenu démocratique (depuis peu, grâce au suffrage universel acquis en 1921), cette communauté d'intérêts deviendrait avec le temps suffisamment solide pour imposer une redistribution croissante sur les classes les plus aisées. Cette dynamique-là, les critiques libéraux l'appellent cyniquement la constitution d'une « clientèle » de l'État-providence, celle qui viendra toujours en appui au système dont elle est la

première bénéficiaire. C'est oublier qu'il s'agit au fond de la promesse démocratique elle-même, celle d'une égalisation des conditions de vie et de l'accès de tous à une vie digne.

On oublie souvent en effet que la Suède d'il y a un siècle était une des contrées les plus pauvres d'Europe, encore très rurale, « arriérée » aux yeux des Suédois eux-mêmes, toujours à la recherche d'impulsions scientifiques et culturelles venues de l'Europe continentale et des îles Britanniques. La grande vague d'émigration vers l'Amérique, commencée au milieu du siècle précédent, n'était pas encore terminée. Entre 1830 et 1930, 1,3 million de Suédois ont traversé l'Atlantique – pour une population d'environ 5 millions au tournant du xx<sup>e</sup> siècle – à la recherche de terres cultivables et de liberté. Ceux qui revenaient au terme d'une vie active passée outre-Atlantique se montraient choqués par les conditions sociales et politiques de leur pays natal, par le mépris des élites à l'égard des pauvres ou encore par le mauvais traitement réservé aux femmes. On en retrouve les traces dans les témoignages personnels mais aussi dans les enquêtes parlementaires de l'époque, qui pointaient les inégalités et la pauvreté comme un facteur majeur de l'exode et préconisaient une politique du logement, un investissement massif dans l'école publique et le suffrage universel. De façon significative, le principal livre-programme de cette époque, publié en 1934 par le couple social-démocrate Alva et Gunnar Myrdal, s'appelait *La Crise démographique*. Les auteurs y proposaient une expansion massive des politiques sociales dans tous les domaines de la vie ; certaines de leurs idées pouvaient avoir les faveurs de la droite libérale et conservatrice, tant l'exode était massif et inquiétait l'opinion publique. Mais il a fallu

attendre l'arrivée au pouvoir des sociaux-démocrates pour qu'elles se traduisent en politiques publiques.

Un deuxième facteur derrière le long règne social-démocrate tient à la réussite du dialogue social dont nous parlerons plus loin. Son institutionnalisation a consolidé le pouvoir des syndicats et leur rôle dans la régulation du marché du travail, alors même que le plus grand d'entre eux, la centrale syndicale ouvrière LO (Landsorganisationen), gardait un lien organique avec le parti, comme deux « piliers » du même mouvement ouvrier. Aujourd'hui encore, les représentants syndicaux siègent d'office dans le bureau exécutif du parti ; personne n'incarne mieux cette très vieille alliance que l'actuel Premier ministre, Stefan Löfven, ouvrier métallo et ancien secrétaire général de la Fédération de la métallurgie. LO est certes affectée par la tendance à la désyndicalisation mais compte encore 1,5 million d'adhérents (sur une population active de 5 millions). Pendant près d'un siècle, l'adhésion à ses fédérations entraînait l'adhésion automatique au parti ; la règle fut abolie en 1990, mais la centrale syndicale reste la « locomotive électorale » des sociaux-démocrates, lui apportant des militants et un soutien financier important, mais aussi une compréhension plus fine des évolutions du monde du travail, des contraintes du secteur privé, etc.

## LA SOCIAL-DÉMOCRATIE ET LES MOUVEMENTS SOCIAUX

Le troisième facteur tient à l'inscription du modèle suédois dans un passé plus lointain. Sans doute les sociaux-démocrates n'auraient-ils pas atteint une position aussi

dominante s'ils n'avaient pas respecté et repris à leur compte des structures et des traditions plus anciennes, à commencer par cette combinaison très particulière d'un État-nation fort, de fonctions régaliennes centralisées et de communautés locales dotées d'une grande autonomie de gestion. Si l'État producteur des services sociaux s'est construit d'emblée à l'échelle locale en Suède, ce n'est pas seulement parce que ses premiers constructeurs se méfiaient de la haute administration, bien plus élitiste et plus conservatrice que l'électorat et les élus sociaux-démocrates de l'époque. Il a fallu en effet plusieurs décennies pour que les élites d'État deviennent sociales-démocrates et le parti lui-même « le parti porteur de l'État », selon l'expression en vogue il y a encore peu. C'est aussi parce que le cadre administratif local existait déjà, comme ces régions créées en 1860 pour assurer les premiers services de soins.

Les historiens ont aussi fait remarquer que la formation du mouvement ouvrier suédois devait beaucoup aux mouvements sociaux antérieurs, notamment au réveil protestant<sup>2</sup> et aux sociétés de tempérance qui avaient constitué les premières arènes publiques locales et les premiers cercles d'études à la campagne, dans les bourgs et les villages. Ces mouvements sociaux précurseurs avaient organisé le prolétariat rural issu des réformes agraires, lui apportant du prêche et des campagnes contre l'alcoolisme bien sûr, mais aussi des lieux d'expression publique et surtout de

2. Les mouvements d'éveil protestants qui cherchaient à s'affranchir de la tutelle de l'Église luthérienne.

l'éducation pour les adultes. Né au Danemark en 1844, le modèle d'école populaire pour les adultes (*folkhögskolor*) s'est vite répandu dans tous les pays scandinaves, chacun des grands mouvements sociaux fondant son propre réseau d'établissements et s'adressant aux différentes catégories des classes populaires. Ensemble, ils ont pénétré le corps social en profondeur dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, propageant leurs loges et leurs cercles d'études à travers le pays, jusqu'aux recoins les plus reculés du Nord. Formé plus tard que les autres, le mouvement ouvrier s'est coulé dans ce moule culturel et organisationnel préexistant. Pour illustrer leur importance relative, les sociétés de tempérance suédoises comptaient dans leurs rangs quelque 350 000 membres au début du XX<sup>e</sup> siècle, soit bien plus que les syndicats (200 000 membres environ). Très souvent, les premières réunions syndicales ou du parti social-démocrate étaient organisées dans les locaux de ces mouvements, et l'appartenance multiple était très fréquente. Il a fallu attendre le milieu du siècle pour que les liens se desserrent peu à peu, mais ils restent visibles encore aujourd'hui.

À leur tour, ces mouvements sociaux ruraux du XIX<sup>e</sup> siècle devaient beaucoup à une histoire plus ancienne encore, à commencer par celle de la Réforme et son taux d'alphabétisation historiquement élevé<sup>3</sup>. Plus fondamentalement encore, la société suédoise précapitaliste n'a été féodale qu'à

3. Dès le XVII<sup>e</sup> siècle, donc bien avant l'instauration de l'école publique obligatoire en 1842, l'exigence de l'Église luthérienne que chaque fidèle comprenne le catéchisme et les dogmes de la foi avait fait émerger un enseignement élémentaire organisé par l'Église.

la marge : la paysannerie libre y était restée plus forte que le servage et a toujours gardé sa représentation au Parlement, qui comptait donc quatre états (noblesse, clergé, roture et paysannerie libre) et non trois comme en France. Cette longue histoire a probablement facilité les choix démocratique et réformiste assumés très tôt par la social-démocratie et son bras syndical, malgré une minorité radicale influencée par les courants révolutionnaires allemand et français.

## LA SOCIAL-DÉMOCRATIE ET LE FÉMINISME

Ces influences réciproques entre la social-démocratie et les mouvements sociaux expliquent aussi l'importance qu'a prise en Suède le thème de l'égalité homme-femme. Aujourd'hui, la parité est emblématique du modèle suédois et les politiques en ce sens sont reconduites par la droite comme par la gauche ; nous verrons plus loin que c'est aussi dans ce domaine que le progrès social a été le plus marquant dans la période récente. Et pourtant, c'est un peu sur le tard que l'égalité homme-femme est venue s'ajouter au programme social-démocrate, et le congé parental dans sa forme actuelle n'a été créé qu'en 1974, bien plus tard que d'autres branches de la protection sociale. Les réformes sociales réalisées dans d'autres domaines avaient maintenu la domination masculine au sein de la vie publique, dans les entreprises et dans les organisations syndicales. Les précurseurs comme Alva Myrdal avaient certes plaidé pour l'autonomie professionnelle des femmes dès les années 1930, et en 1951 les partenaires sociaux avaient mis en place un comité paritaire dédié à l'amélioration

de l'insertion des femmes sur le marché du travail. Mais les résultats concrets étaient peu probants et la question semblait considérée comme moins urgente que d'autres.

Le débat a commencé à évoluer au milieu des années 1960, et le tournant des années 1960-1970 marque une nouvelle page dans l'histoire du modèle suédois. Le parti social-démocrate était au sommet du pouvoir et entrait dans une phase plus radicale, la nouvelle génération de ses dirigeants insistant bien plus que ses prédécesseurs sur l'extension de la démocratie de l'égalité dans tous les domaines de la vie. Ces évolutions idéologiques étaient fortement marquées par l'influence du mouvement féministe, le dernier arrivé dans la longue histoire des mouvements sociaux suédois. Au lieu de rester une affaire d'universitaires, le féminisme suédois s'est doté de ses propres sections locales, de ses porte-parole, de sa vision du monde, de son programme, de son courant *mainstream* et de ses radicaux, et il a rapidement pénétré les partis politiques. La chercheuse suédoise Yvonne Hirdman a étudié comment la social-démocratie de l'époque s'est approprié le discours sur les rôles des genres « en insérant la nouvelle "équité" dans le grand récit de l'égalité affirmé de plus en plus fort, celui de l'égalité des classes<sup>4</sup> ». En 1968, Olof Palme<sup>5</sup>, alors

4. Yvonne Hirdman, *Vad bör göras? Jämställdhet och politik under femtio år*, Ordfront, 2014.

5. Sans doute le plus connu des hommes politiques suédois, Olof Palme dirigea le Parti social-démocrate de 1969 à 1986. Premier ministre de 1969 à 1976 puis de 1982 à 1986, il s'est fait connaître sur la scène internationale pour son soutien aux pays en développement et sa critique des grandes puissances mondiales. Il est mort assassiné le 28 février 1986.

fraîchement élu à la tête du parti social-démocrate, interprétait l'enjeu féministe comme une transformation globale de la société : « La division du travail entre hommes et femmes, qui domine actuellement dans la société, enferme aussi bien les hommes que les femmes dans des rôles qui limitent leur épanouissement personnel<sup>6</sup>. » De son côté, le féminisme suédois insistait aussi, dès l'origine, sur la transversalité de l'enjeu : il ne suffisait pas d'investir massivement dans les crèches, il fallait en même temps repenser la pédagogie enseignée aux futurs instituteurs, car c'est très tôt dans la vie des enfants que les rôles traditionnels s'installent pour se reproduire par la suite. La « cause des femmes » passait par un changement des hommes, l'égalité constituant une transformation de l'ensemble des structures sociales et non une « niche » réservée aux femmes.

## LA SOCIAL-DÉMOCRATIE ET LA NATION

L'inscription du réformisme suédois dans la société et l'histoire peut être étudiée à travers le rapport à la nation et le discours sur la communauté nationale. La social-démocratie suédoise n'a jamais hésité à puiser dans le langage et les symboles nationaux pour justifier ses politiques. L'État social lui-même fut inscrit dans le récit de la communauté nationale, comme la pierre angulaire de la « maison du peuple » (*folkhemmet*), pour reprendre la

6. *Ibid.*

figure rhétorique lancée par le leader social-démocrate Per Albin Hansson en 1928 et reprise tant de fois par ses successeurs. Aujourd'hui, cette notion de « maison du peuple » suscite chez les Suédois autant de nostalgie que d'ironie, et pourtant elle illustre parfaitement la thèse de la politiste américaine Sheri Berman<sup>7</sup>, pour qui la social-démocratie européenne est née en opposition à l'idéologie libérale du XIX<sup>e</sup> siècle et portait en elle une demande de communauté – une communauté démocratique, inclusive, mais tout de même une communauté, inscrite dans le temps et l'espace. Cette communauté avait besoin de formes de délibération et de mécanismes d'inclusion, mais aussi de récits, de symboles.

Un exemple frappant vient du rapport que les sociaux-démocrates entretenaient avec l'Église de Suède, une institution nationale s'il en est. Depuis la Réforme, les pays scandinaves avaient établi un modèle d'Églises luthériennes d'État, où le roi était le chef de l'Église, et l'appartenance à l'Église obligatoire. Qu'allait en faire la gauche réformiste une fois solidement installée au pouvoir ? Tentée initialement par la laïcité à la française, elle a très vite changé de pied, dès les années 1930 : plutôt que de séparer l'Église de l'État, il fallait conquérir l'Église de l'intérieur, la démocratiser, en introduisant les partis politiques dans ses instances électives, en adaptant son enseignement, bref en la mettant à l'heure de la société nouvelle tout en la

7. Sheri Berman, *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*, Harvard University Press, 1998.

préservant dans son rôle d'institution culturelle nationale. Résultat, l'Église de Suède est rapidement devenue l'une des plus « modernistes » d'Europe, acceptant les femmes comme pasteurs dès 1958 (après tout, le poste de pasteur relevait à l'époque de la fonction publique...), mais elle n'a été séparée officiellement de l'État qu'en 2000. Et ce n'est qu'en 1991 que l'État lui a repris la responsabilité du recensement de la population.

Cette séparation tardive de l'Église et de l'État symbolise néanmoins l'entrée dans une époque nouvelle, marquée par la diversité croissante de la société et une forte immigration. Tous les grands et petits « récits » de l'identité suédoise composent désormais avec les apports culturels nouveaux, et la nation se voit tiraillée entre le nationalisme, l'universalisme et le multiculturalisme. L'approche suédoise a globalement consisté à rendre les symboles et la culture plus inclusifs aux populations immigrées, quitte à les adapter et réinterpréter, plutôt que de les expulser de l'espace public. Mais ce travail d'intégration symbolique<sup>8</sup> et d'intégration tout court rencontre des limites illustrées par l'essor du parti d'extrême droite Démocrates suédois (*Sverigedemokraterna*), dont les succès électoraux posent problème surtout aux sociaux-démocrates et à leur allié syndical historique : tandis que les sociaux-démocrates parlent

8. Visible par exemple lors de la fête de Sainte-Lucie, célébrée le 13 décembre chaque année avec des cortèges et des chorales organisés dans les écoles du primaire et du secondaire, à la télévision et même dans de nombreuses entreprises. Bien souvent, le choix de la « Lucie » qui ouvre le cortège donne à voir la nouvelle diversité ethnique du pays.

d'une Suède ouverte et multiculturelle, les Démocrates suédois arrivent souvent en tête des sondages menés auprès des membres de la centrale syndicale LO.

## L'« INDIVIDUALISME D'ÉTAT »

Cette inscription dans la durée ne doit pas effacer les points de rupture, ces moments charnières dans l'histoire du modèle suédois, qui voient l'idéologie sociale-démocrate briser les résistances pour imposer sa propre vision de société. On l'observe le plus clairement à travers l'histoire de l'instauration du modèle d'assurances sociales. Comme dans le cas des services sociaux, ce modèle a émergé progressivement au sein des dispositifs plus anciens d'assistanat et d'assurance-vie, mais l'idée d'une assurance sociale universelle se heurtait à des résistances bien plus fortes, y compris au sein du parti social-démocrate. Ne s'y opposaient pas seulement les économistes libéraux, pour qui la hausse des cotisations sociales menaçait le processus de création de richesses du secteur privé. Pour de nombreux courants progressistes (chrétiens ou humanistes) de l'époque, qui avaient pénétré profondément les rangs des sociaux-démocrates, l'éthique de la responsabilité rimait mal avec les assurances sociales obligatoires offrant des revenus de remplacement, surtout s'il s'agissait d'un revenu généreux. Cette philosophie sociale distinguait le « pauvre méritant » et le pauvre tout court, le progrès consistant à éduquer les pauvres à la valeur du travail. Elle dominait fortement le débat public dans la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle, et son influence politique n'a déchu

que lentement. De façon caractéristique, les représentants du mouvement coopératif et mutualiste partageaient les doutes des libéraux quant aux effets des assurances obligatoires sur la morale publique. Ce n'est que plus tard, lorsque ce mouvement s'est fondu dans le vaste « mouvement ouvrier » organisé par le parti, que l'opposition s'est affaiblie pour finalement disparaître. Autrement dit, ce qu'on pourrait appeler l'« individualisme d'État » suédois, donc l'idée qu'un État social omniprésent et interventionniste ne s'oppose pas à l'autonomie individuelle mais au contraire la renforce, a mis beaucoup de temps pour gagner en légitimité.

La même critique sociale-libérale est réapparue avec force à la fin du xx<sup>e</sup> siècle, mais pas suffisamment pour briser l'attachement de la population aux éléments clefs du modèle.

## COMPROMIS ENTRE CAPITAL ET TRAVAIL

La transformation sociale-démocrate, c'est aussi la capacité de lier les objectifs sociaux et économiques, un compromis de classe et une « cohabitation » avec les grands capitalistes nationaux comme la famille Wallenberg<sup>9</sup>. Avec l'entrée dans l'industrialisation au tournant du xx<sup>e</sup> siècle, la question ouvrière éclata en Suède avec la même force et les

9. La famille la plus riche et la plus influente de Suède, contrôlant (par le biais des fondations et du fonds d'investissement Investor) un vaste conglomérat de banques et d'industries suédoises : ABB, AstraZeneca, Electrolux, Ericsson, Husqvarna, SEB, SKF...

mêmes conflits sociaux qu'ailleurs. Le chapitre 3 retracera le passage historique du conflit à la coopération dans le monde du travail ; ici, relevons rapidement l'autre versant du compromis historique : le souci de la compétitivité des entreprises, la modernisation économique et la poursuite d'une politique d'ouverture commerciale héritée du passé. Au cours du *xx<sup>e</sup>* siècle, la Suède est devenue une de ces « petites » économies novatrices et profondément insérées dans la mondialisation, bien positionnées dans les secteurs à haute valeur ajoutée, situées à l'écart des grands centres économiques mondiaux mais attirant des entreprises et des investisseurs, vendant des produits ostensiblement chers et pourtant accumulant des excédents commerciaux d'année en année (de façon ininterrompue depuis 1994). La question n'est pas ici de vanter ou de critiquer ce positionnement international dans l'absolu ; d'une part, nous savons depuis Keynes tous les méfaits des déséquilibres commerciaux internationaux, d'autre part, les choix des « petits » pays ne sont pas reproductibles par définition. Relevons plutôt que c'est ainsi que la Suède a évité le statut d'une périphérie dominée par les grandes puissances économiques mondiales, un sort réservé à beaucoup d'autres « petits » pays. Si le groupe Wallenberg contrôle de façon directe ou indirecte des entreprises dont le chiffre d'affaires représente environ un tiers du PIB suédois, c'est en grande partie grâce à la distinction entre plusieurs types d'actions, une particularité du droit suédois (et danois) qui rappelle que les capitalistes scandinaves savent se protéger contre l'influence du capital international et des investisseurs institutionnels. Le Code de commerce suédois

distingue en effet les actions de type « A » et de type « B » ; les premières valent autant que les secondes mais donnent dix fois plus de votes à l'assemblée générale des actionnaires, permettant à leurs détenteurs de garder le contrôle tout en étant minoritaires. Face aux soupçons de distorsion de concurrence, le gouvernement social-démocrate a défendu avec succès ce *distinguo* juridique auprès de la Commission européenne au début des années 2000. Il en allait clairement de la souveraineté nationale, même si le mot n'était jamais prononcé.

Comme dans le cas de l'État social, ce repositionnement de la périphérie vers le centre du système économique international n'était pas gagné d'avance. Longtemps confinée aux exportations des matières premières (minerais de fer, bois, etc.), l'industrie suédoise avait commencé sa montée en gamme vers la fin du *xix<sup>e</sup>* siècle, grâce aux ingénieurs-inventeurs comme Alfred Nobel (1833-1896), dépositaire de plus de 350 brevets scientifiques de son vivant. Certains des « fleurons » de l'industrie suédoise remontent à cette époque, comme Ericsson, aujourd'hui la plus grande entreprise suédoise et géant mondial des télécoms. Mais c'est avec l'arrivée des sociaux-démocrates que ces succès individuels ont été inscrits dans une politique macroéconomique cohérente. Le bond en avant qui s'est produit à l'époque des Trente Glorieuses a été facilité par le contexte international déjà mentionné : la Suède ayant évité le désastre de la Deuxième Guerre mondiale, son industrie pouvait profiter pleinement de la phase de reconstruction des pays dévastés. Encore fallait-il saisir l'occasion pour en faire une politique sociale et économique, centrée sur la modernisation

des entreprises mais aussi sur l'investissement public massif dans la formation et la sécurisation des parcours.

Comme souvent durant cet « âge d'or » de la social-démocratie, l'impulsion du nouveau programme économique est venue de la centrale syndicale LO. Dans son rapport de 1951 qui a fait date, celle-ci a constaté que le rôle des syndicats n'était pas de ralentir les restructurations des entreprises mais de les accélérer, de veiller à ce que les droits des salariés soient respectés et d'obtenir des investissements publics dans la formation tout au long de la vie. Ce faisant, LO a jeté les bases d'un *policy mix* original, poursuivi par les gouvernements sociaux-démocrates dans les décennies suivantes : le plein-emploi y allait de pair avec la stabilité des prix et la maîtrise des finances publiques, et la méthode consistait en une politique salariale « solidaire » (l'application du principe « travail égal, salaire égal » dans la négociation collective conduisait à l'égalisation des salaires), une politique de formation gérée par des agences régionales autonomes, la sécurisation des parcours et la forte pression concurrentielle dans tous les secteurs privés (sans ingérence protectrice de l'État pour sauver des entreprises et secteurs non compétitifs). Pendant quelques décennies, ces éléments ont interagi de façon fructueuse : par exemple, la combinaison de la politique salariale « solidaire » et des marchés très compétitifs a généré une forte pression modernisatrice sur l'ensemble du tissu productif suédois, tandis que la négociation collective centralisée et la fiscalité concouraient à réduire les inégalités salariales, de sorte que les niveaux des salaires des emplois qualifiés étaient concurrentiels dans une comparaison internationale.

Ce modèle dit « Rehn-Meidner », du nom des deux économistes de LO qui l'avaient formulé initialement, était en réalité une variante des politiques keynésiennes pratiquées à l'époque. Il a commencé à montrer ses limites dès les années 1970, avec les crises pétrolières et le retour de l'inflation. Si le plein-emploi a pu être préservé jusqu'au début des années 1990, donc nettement plus longtemps qu'ailleurs en Europe, c'est grâce aux dévaluations compétitives et à des façons indirectes de partager l'emploi, comme ce taux d'arrêt maladie record dans les années 1980 (réduit de moitié dans la décennie suivante) alors que la générosité des systèmes de protection était à son comble<sup>10</sup>. Néanmoins, ce programme économique a laissé une empreinte profonde sur le modèle suédois : une coordination syndicale et une négociation collective focalisées sur la réduction des inégalités salariales, un rôle clé donné aux politiques de formation, à la sécurisation des parcours professionnels et à la prévention dans la santé au travail, une acceptation sociale des restructurations, etc. En revanche, le parti social-démocrate n'a plus jamais été en mesure de formuler une nouvelle vision économique d'ensemble, perdant peu à peu sa capacité d'initiative et s'éloignant de plus en plus d'un programme économique

10. Encore aujourd'hui, un salarié suédois déclare lui-même qu'il est malade à la caisse d'assurance et à l'employeur, par téléphone : ce n'est qu'à partir de la huitième journée de maladie qu'une attestation médicale est nécessaire. Mais depuis 1991, il participe au coût avec un jour de carence (comparé à trois en France), alors que dans les années 1970-1980, il recevait une compensation dès le premier jour, s'élevant à 90 % du salaire, voire plus s'il était syndiqué.

de plein-emploi. Sa dernière grande offensive a concerné la démocratie économique, avec la création en 1984 des « fonds de salariés », un investisseur institutionnel d'un type nouveau, dont les fonds seraient abondés par une taxe sur les dividendes mais gérés par les syndicats. Les fonds de salariés ont été supprimés par le gouvernement de droite en 1992. Depuis, le « logiciel » économique social-démocrate compose avec les recettes libérales avancées par la droite libérale, tantôt abondant dans le même sens, tantôt s'y opposant violemment au nom de la défense du modèle social existant.

## UN MODÈLE TOUJOURS SOCIAL-DÉMOCRATE ?

On peut faire remonter aux années 1990 le début de la fin du règne social-démocrate, lorsque le pays a traversé la plus grande crise économique depuis la Grande Récession. Tous les indicateurs étaient au rouge : récession, explosion du chômage et de la dette publique, déficit allant jusqu'à 12 % du PIB, spéculation contre la monnaie, chute du taux d'emploi de 86 % à 75 % (pour la tranche d'âge 20-64 ans). La crise imposa d'importantes coupes budgétaires, la baisse des taux d'indemnisation des systèmes de protection sociale, l'ouverture du service public aux acteurs privés... : tous ces éléments ont concouru à donner l'impression que le modèle suédois était à bout de souffle. C'est dans ce contexte que la droite est arrivée au pouvoir, pour la deuxième fois depuis 1932. L'attachement des Suédois aux éléments fondateurs du modèle a néanmoins vite calmé les ardeurs révolutionnaires des libéraux. Le fameux

« changement de modèle » (*systemsifte*), promis par le gouvernement Bildt (1991-1994), n'a finalement pas eu lieu, et en 1994 les sociaux-démocrates ont repris le pouvoir pour douze ans. Lorsque la droite est revenue au pouvoir, elle avait tiré les leçons de cet échec et se positionnait comme le « nouveau parti travailliste », promettant de restaurer le plein-emploi sans s'attaquer de front aux services sociaux ou aux assurances sociales.

Il faut dire qu'entre-temps les sociaux-démocrates avaient redressé les comptes en ramenant la dette publique de 75 % du PIB en 1994 à 42 % (la tendance s'est poursuivie depuis, de sorte que la dette publique suédoise s'élevait à 34 % du PIB en 2016). Privée de l'argument des « caisses vides », la nouvelle droite « travailliste » a surtout misé sur les incitations fiscales au travail. Le retour promis au plein-emploi n'a pas eu lieu, mais l'emploi a poursuivi sa légère tendance à la hausse entamée sous les sociaux-démocrates, le taux d'emploi dépassant la barre de 80 % en début de 2008, avant de replonger avec l'éclatement d'une nouvelle crise économique mondiale. Les inégalités de revenu ont augmenté en parallèle, certaines assurances sociales sont devenues moins généreuses, mais le marché du travail reste unifié : la Suède n'a pas vu se développer des secteurs « à bas coûts », avec des contrats particuliers offrant des protections sociales au rabais. Les salaires minimums définis dans les conventions collectives sont certes critiqués comme trop élevés pour permettre l'insertion des jeunes sur le marché du travail, certaines entreprises essayant de les contourner par le recours aux prestataires étrangers et aux travailleurs détachés, mais la régulation reste globalement en place.

Sur le plan idéologique comme sur le plan politique, l'hégémonie sociale-démocrate appartient donc au passé : on le voit clairement dans les résultats électoraux, qui oscillent désormais autour de 30 %, très en deçà des 45 % auxquels le parti était habitué au *xx<sup>e</sup>* siècle. L'essoufflement est également visible dans la baisse de ses effectifs : il ne reste aujourd'hui que quelque 95 000 membres des 260 000 enregistrés en 1993. Cet ancien parti de masse se rapproche de plus en plus du modèle d'un parti d'élus ; s'il organise et représente encore les catégories populaires, c'est surtout grâce au lien organique qu'il entretient avec la LO. Le parti incarne de moins en moins cette vaste alliance de classe qui avait fait son succès par le passé. Il s'est déplacé vers le centre et se voit concurrencé non seulement par le Parti de gauche (ancien parti communiste) et la droite, mais aussi de plus en plus par l'extrême droite, désormais bien implantée dans le paysage (13 % des suffrages et 49 sièges sur 349 aux élections législatives de 2014).

Au cours des années 1990 et 2000, l'épuisement idéologique de la social-démocratie est devenu un thème lui-même épuisé, le même constat repassant en boucle dans les livres, les journaux et les conversations privées. « La social-démocratie est en train de perdre son identité, observait en 2009 Katrine Kielos, éditorialiste au quotidien social-démocrate *Aftonbladet*, sans en trouver ou développer une nouvelle. L'idée que le parti manque de vision a été répétée tant de fois que sa quête d'utopie fait penser à quelqu'un qui chasse sa propre queue : le raisonnement est circulaire, et pour chaque cercle, le parti devient de

plus en plus convaincu qu'il n'y rien à dire<sup>11</sup>. » Ce jugement sévère reflète un débat public au creux de la vague durant la période entamée dans les années 1990 et close avec les élections de 2014, qui marquent le début d'un certain renouveau social-démocrate, en tout cas une détermination à colmater les brèches apparues dans le modèle.

Certains se consolent avec l'idée d'une sorte de « sécularisation » de la social-démocratie : comme pour le christianisme, ses idées et ses valeurs se seraient diffusées largement dans la société, faisant du modèle suédois une sorte de bien commun par-delà les clivages. Le politiste Bo Rothstein avait même qualifié de « victoire sociale-démocrate » l'échec électoral de 2006 : la campagne aurait prouvé que ce n'était pas le modèle mais la capacité du parti à le gérer qui était en cause<sup>12</sup>. Nous verrons plus loin que la confiance dans le modèle et dans la légitimité de son financement reste forte dans la population. Toujours est-il que, depuis les années 1990, la dépense et l'investissement publics ont baissé par rapport à la consommation privée, laissant se diffuser des logiques contraires à l'esprit fondateur du modèle.

Dans ces conditions nouvelles, le modèle suédois serait-il aussi « social-démocrate » que par le passé, c'est-à-dire fortement focalisé sur l'investissement dans le social, mariant l'égalisation des conditions et la mobilité sociale

11. Katrine Kielos, "Grey is beautiful", in *Den grå vågen. Tankar om en ny socialdemokrati*, Hjalmarson & Högberg, Stockholm, 2009, p. 7.

12. Bo Rothstein, "Valet en triumf för socialdemokraterna", *Dagens Nyheter*, 20 septembre 2006.

(possibilité de passer d'une catégorie sociale à une autre) avec une économie dynamique et innovante? Nous verrons que, si les décennies récentes n'ont pas apporté de rupture, de nombreuses mutations peuvent en effet susciter l'inquiétude.

## II. MÉRITER LA CONFIANCE

Au-delà de telle ou telle politique publique, la grande force du modèle suédois a été de générer de hauts niveaux de confiance dans les relations sociales, attestés régulièrement par des enquêtes internationales comme World Values Study ou European Values Study, où la Suède ainsi que les autres pays scandinaves forment clairement un groupe à part. Il s'agit à la fois de la confiance interpersonnelle, celle de la vie quotidienne et de la perception d'autrui, et de la confiance des citoyens dans les institutions publiques comme la justice, l'administration ou les caisses d'assurance. À la question de savoir si l'on peut faire confiance « aux gens en général », plus de 64 % des Suédois et d'autres Scandinaves répondent ainsi par la positive (contre 18 % en France)<sup>1</sup>. La même différence apparaît, avec des écarts moins frappants, au sujet de la confiance des citoyens dans la police, la justice, les partis politiques, etc.<sup>2</sup>.

Dans le monde du travail, les relations sociales suédoises sont réputées efficaces parce que moins hiérarchiques, moins procédurières et fondées davantage sur le respect et la négociation. Le partage de l'information sur l'état de l'entreprise, la qualité du dialogue social mais aussi, à l'échelle microsociologique, les relations de travail

---

1. World Values Survey, données de 2009 pour la France et de 2014 pour la Suède.

2. Voir par exemple le rapport de l'OCDE, *Comment va la vie ? Mesurer le bien-être*, édition 2015.

au quotidien entre les salariés et leurs supérieurs hiérarchiques sont autant de marqueurs de l'efficacité. Cette confiance participe de la performance des entreprises, au point que certains économistes ont voulu estimer sa valeur économique, en calculant par exemple le temps de travail perdu à cause des conflits et de la méfiance suscitée par des comportements non coopératifs<sup>3</sup>. Cette valeur est évidemment difficile à quantifier et la question n'est pas vraiment là, néanmoins ses effets sont visibles pour quiconque a pu comparer les relations de travail suédoises et françaises.

Dans ce domaine aussi, une transformation a bien eu lieu car, au début du xx<sup>e</sup> siècle, les relations sociales reposaient tout autant sur la défiance que dans d'autres pays. Certaines lois ont contribué à changer la donne en renforçant les droits des travailleurs, mais une culture d'entreprise et les relations au travail ne se décrètent pas, il s'agit au fond d'habitudes et de normes sociales souvent implicites et pourtant aptes à façonner les comportements des salariés et des entreprises. Cette transformation renvoie à l'histoire du dialogue social suédois, mais à son tour, le dialogue social n'aurait pas pris la place qu'il occupe aujourd'hui sans le concours d'autres éléments du modèle, les politiques sociales et de formation qui avaient équilibré les rapports de force et renforcé les positions de la partie structurellement plus faible du dialogue social.

3. Thomas Philippon, *Le Capitalisme d'héritiers: La crise française du travail*, Seuil, coll. «La République des idées», 2007.

## CONFIANCE ET CONSENTEMENT À L'IMPÔT

La confiance se mérite cependant, surtout lorsqu'il s'agit des institutions et de l'action publique. Les responsables politiques suédois sont parfaitement conscients du fait que, pour consentir à l'impôt, les contribuables ont besoin de croire non seulement dans la légitimité des politiques menées, mais aussi dans leur réalisation effective : au-delà de la légitimité des procédures, c'est le résultat final qui compte. C'est la raison pour laquelle le Parlement suédois conduit régulièrement, depuis les années 1980, des enquêtes sur la confiance de la population dans les objectifs affichés par les différents volets de l'État social suédois. Le premier des deux tableaux ci-après compare les résultats des deux dernières enquêtes en date, réalisées respectivement en 2002 et 2010, portant sur la qualité des services sociaux et les niveaux des revenus de remplacement proposés par les assurances sociales. Nous y voyons que le taux de réponses négatives – qui expriment le manque de confiance dans l'avenir du modèle – est globalement bas et qu'il a encore baissé au cours des années 2000. Cette baisse traduit le retour (partiel) de la confiance dans les systèmes publics après la crise de la décennie précédente. Nous y voyons aussi que ce tableau globalement positif comporte d'importantes exceptions, notamment pour ce qui concerne le niveau de vie des personnes âgées. C'est le résultat de la réforme des retraites adoptée dans les années 1990, qui a rendu le calcul des droits moins généreux et moins redistributif.

Pensez-vous que le secteur public suédois parvient à relever les défis suivants ?	Réponses négatives et plutôt négatives (%) (2002)	Réponses négatives et plutôt négatives (%) (2010)
Assurer un service de la petite enfance de qualité	> 22	> 10
Assurer une éducation de qualité pour les enfants et les adolescents	> 34	> 20
Offrir un niveau de vie décent aux chômeurs	> 22	> 26
Offrir un niveau de vie décent aux personnes en arrêt maladie	> 23	> 35
Offrir aux personnes malades les soins dont elles ont besoin	> 38	> 25
Offrir un niveau de vie décent aux retraités	> 49	> 48
Offrir des soins de qualité aux personnes âgées	> 51	> 46

Source : Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna, Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2010.

Les mêmes enquêtes parlementaires permettent de suivre dans le temps le consentement à l'impôt au sein de la population. Le tableau ci-après présente les résultats des trois dernières enquêtes en date : le consentement à l'impôt reste élevé et a même augmenté dans les années 2010. La hausse est plus ou moins prononcée selon la finalité de l'impôt, et elle est sensible dans des secteurs jugés en crise, comme les conditions de vie des personnes âgées, la politique d'insertion et l'aide sociale (signe visible de l'exclusion croissante en bas de l'échelle sociale), mais le constat général est sans appel. Il n'est pas très surprenant à vrai dire, vu l'augmentation des richesses privées et la pression financière dans tous les domaines de l'État social qui s'est exercée ces dernières décennies. On peut donc y voir la reconnaissance par la population d'une crise sociale rampante ; toujours est-il que le financement collectif est perçu comme la solution légitime, précisément parce que l'action publique inspire encore de la confiance. Les deux tableaux communiquent donc et révèlent le potentiel du modèle suédois pour affronter les problèmes actuels.

Êtes-vous prêt à payer davantage d'impôt pour financer les secteurs suivants ?	Réponses positives (%) (1997)	Réponses positives (%) (2002)	Réponses positives (%) (2010)
Santé publique	> 67	> 65	> 75
Aide aux personnes âgées (retraites, allocations, etc.)	> 62	> 60	> 73
Aide aux familles avec des enfants (allocations, services de la petite enfance, etc.)	> 42	> 39	> 51
Aide sociale	> 29	> 25	> 40
École primaire et secondaire	> 62	> 61	> 71
Mesures d'insertion sur le marché du travail	> 40	> 31	> 54

Source : Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna, Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2010.

Au-delà des différentes réponses données dans ces deux tableaux, notons que la conduite régulière d'une telle enquête parlementaire est en soi significative de l'« esprit »

du modèle suédois : la palette des services sociaux financés collectivement est très large, allant des crèches jusqu'aux maisons de retraite (financées par l'impôt en Suède), et la confiance des citoyens dans l'offre de services ainsi que la légitimité de leur financement dans la durée sont au centre des préoccupations politiques. Ces enquêtes ne sont pas menées pour finir dans un tiroir ministériel : les rapports publics suédois sont globalement moins nombreux mais mieux assimilés dans la gouvernance publique qu'ailleurs dans le monde<sup>4</sup>.

## CONFIANCE ET MODÈLE SUÉDOIS

D'où vient ce haut niveau de confiance attesté à différents niveaux de la société suédoise ? La plupart des débats théoriques consacrés au rôle de la confiance s'inspirent de la notion de « capital social » du politiste américain Robert Putnam, pour qui la confiance réside essentiellement dans la société civile et ses relations de proximité avec le pouvoir. Partiellement insatisfait par cette approche, le chercheur suédois Bo Rothstein renvoie plutôt à la qualité des institutions publiques et aux « arènes » de délibération collective comme les instances du dialogue social<sup>5</sup>. La confiance dans

4. Par exemple, le principal outil de prospective de l'État suédois est l'« enquête de long terme » (Långtidsutredningen), publiée régulièrement par le ministère des Finances. Depuis la première parue en 1948, le ministère en a publié 20 en tout.

5. Bo Rothstein, *Sociala fällor och tillitens problem*, Libris, 2003.

les institutions tient *in fine* à l'idée que les citoyens se font du comportement de la puissance publique et de ses représentants, qu'ils rencontrent dans leur vie quotidienne. Il en va par exemple de la perception de l'administration comme impartiale et équitable, mais il en va aussi du fonctionnement de l'État social, des caisses d'assurance, etc. Dans les deux cas, la conclusion de Rothstein est la même : le modèle doit être aussi « universel » que possible, c'est-à-dire fondé sur des règles transparentes qui s'appliquent à tout le monde, les exceptions et les règles spécifiques devant être rares, et le pouvoir discrétionnaire des administrateurs très limité. Ce qui, dans le cas suédois, correspond peu ou prou au fonctionnement de l'administration, de l'État social et de la protection sociale. Ces deux derniers, bien qu'ils plongent leurs racines dans la même tradition corporatiste que leurs homologues français par exemple, ont évolué au cours du xx<sup>e</sup> siècle vers des logiques universelles dans de nombreux domaines, par exemple en « décroissant » le marché du travail et en offrant le même niveau de protection à tous les salariés, en supprimant les différences de statut et en égalisant les droits des différentes catégories.

Évidemment, le pouvoir discrétionnaire ne se laisse jamais entièrement éliminer : en Suède aussi, les jugements au cas par cas sont indispensables dans le fonctionnement de l'administration et dans certains domaines de l'État social. Mais l'égalité de traitement, c'est aussi une pratique et une culture administratives : l'État central et les agences de supervision insistent fortement sur ce point dans leurs évaluations et dans leurs recommandations, et les différents services de l'État guettent les incohérences entre les

décisions prises dans des cas similaires, par exemple entre les différentes agences locales de la Caisse nationale d'assurances sociales. Une méthode concrète consiste à comparer les dossiers lors des séminaires internes mélangeant les services, pour mieux diffuser une vision commune. De sorte que recevoir deux réponses différentes ou contradictoires de la part de l'administration fiscale relève quasiment de l'impensable ; lorsque cela arrive dans les domaines de l'État social, on le pointe du doigt comme un dysfonctionnement et une atteinte à l'État de droit. Cette insistance sur les détails de la décision publique fait partie de la fabrique sociale de la confiance.

## MODÈLE SUÉDOIS ET MOBILITÉ SOCIALE

La confiance dans l'action publique et le consentement à l'impôt qui est son corollaire tiennent donc aux obligations de résultat et à la capacité du modèle social de les remplir. Quelles obligations ? Au-delà de tel ou tel service social, il en va finalement du degré auquel une société répond aux critères de justice, et notamment à l'impératif de la mobilité sociale. La mobilité sociale, c'est l'égalité inscrite dans le temps. Elle mesure le poids de l'origine sociale dans les carrières individuelles, par exemple en comparant les niveaux de revenus des enfants avec ceux des parents. Plus la distribution des revenus au sein de la génération des enfants ressemble à celle des parents, plus on peut conclure que l'origine familiale détermine les destins individuels. On peut aussi comparer les parcours des fratries au sein d'une même génération : plus les trajectoires

sociales à l'intérieur d'une même fratrie<sup>6</sup> se ressemblent, plus on peut conclure qu'elles reflètent les inégalités de départ et non le mérite personnel. Dans une société où la promesse de l'égalité des chances serait tenue, ces corrélations statistiques disparaîtraient quelle que soit la façon de les mesurer, et le poids de l'héritage social deviendrait nul. Il n'en est rien évidemment. Si les sociétés européennes du xx<sup>e</sup> siècle ont su réduire la pauvreté et relever le niveau de vie pour l'ensemble des populations, les écarts relatifs entre les trajectoires sociales des riches et des pauvres persistent, le poids de l'héritage social se reproduisant d'une génération à l'autre. En ce sens, la mobilité sociale est une variable plus rigoureuse que les taux de pauvreté ou que les indicateurs d'inégalités, puisque ces derniers mesurent la situation instantanée, comme une photo prise à un moment donné, alors que la mobilité sociale examine les trajectoires de long terme.

Les enquêtes internationales sur la mobilité sociale<sup>7</sup> montrent un tableau similaire à celui de la confiance : la Suède et les autres pays scandinaves<sup>8</sup> forment clairement un groupe à part. La mobilité sociale intergénérationnelle y est plus élevée que dans les pays d'Europe continentale ou

6. Les choses se compliquent dès lors que nous voulons inclure les frères et les sœurs au sein d'une même comparaison, car nos sociétés reproduisent également la domination masculine et l'inégalité des genres.

7. Nous nous appuyons ici sur la synthèse des travaux existants faite par l'économiste suédois Daniel Lind, *Mellan dröm och verklighet. Frihet och livschanser i framtidens Sverige*, Premiss, 2009.

8. Certaines études y ajoutent le Canada.

qu'en Grande-Bretagne – et plus encore qu'aux États-Unis. En effet, parmi les pays occidentaux, c'est aux États-Unis que la mobilité sociale est la plus faible<sup>9</sup>, contrairement à l'image d'une société de self-made men que les Américains aiment tant donner d'eux-mêmes<sup>10</sup>. Comment la Suède et les autres sociétés scandinaves y sont-elles parvenues ? L'économiste suédois Daniel Lind a synthétisé les travaux existants, d'où se dégagent les facteurs suivants :

- Le niveau des inégalités de revenu dans la génération des parents. Sans surprise, plus les écarts entre les riches et les pauvres sont importants dans la génération des parents, plus l'origine sociale pèse sur la distribution des places au sein de la génération suivante. La mobilité sociale d'aujourd'hui reflète donc la réduction des écarts relatifs au xx<sup>e</sup> siècle.
- L'organisation de l'État social. Le choix de modèle social joue sur la capacité des politiques publiques de corriger en partie les inégalités par la production de services sociaux de qualité accessibles à tous.
- Le système scolaire et le niveau de ségrégation scolaire. C'est bien connu, les inégalités sociales se traduisent en inégalités cognitives et scolaires, et cela très tôt dans la vie des enfants. Les corriger relève à la fois

9. La situation des pays d'Europe du Sud semble toutefois similaire, mais une fois encore, les études sont rares en la matière.

10. Markus Jännti *et al.*, "American Exceptionalism in a New Light: A Comparison of Intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom and the United States", IZA Discussion Paper No. 1938, janvier 2006.

de la préparation pédagogique des enseignants, des moyens humains investis (nombre d'enfants par enseignant, bien plus bas en Suède qu'en France) et de l'organisation du système dans son ensemble, par exemple l'accès à une « deuxième chance » pour les élèves déscolarisés. Plus la formation initiale pèse sur la carrière d'un individu, plus la réussite des enfants reflète fidèlement celle des parents. Mais l'école n'est pas tout : la recherche a relevé l'importance des services de la petite enfance pour réduire les inégalités cognitives des enfants.

- La rentabilité relative de l'éducation, c'est-à-dire l'impact de chaque année de formation supplémentaire sur les revenus futurs de l'individu. Moins cette rentabilité est élevée, plus la mobilité sociale augmente. Ce point paraîtra controversé pour les adeptes du mérite scolaire : après tout, ne faut-il pas que le temps consacré aux études soit rémunéré d'une certaine façon ? Les économistes libéraux n'expliquent-ils pas qu'en augmentant le niveau d'éducation, on augmente la productivité de l'économie dans son ensemble ? Et que le « capital scolaire » mérite sa « juste rémunération » puisqu'il contribue à augmenter le bien-être de la société dans son ensemble ? Et pourtant, le modèle suédois a généré du dynamisme économique et de l'innovation en suivant le chemin inverse, en réduisant les écarts de revenus entre les diplômés du supérieur et les catégories moins qualifiées. Et les études ne sont jamais payantes en Suède : ni dans le public, ni dans le privé, ni dans le supérieur, ni dans les échelons inférieurs.

En réalité, l'idéologie de l'excellence scolaire sert surtout à légitimer le tri social et les frais de scolarité dans les pays où l'éducation est devenue un business. Les « filières d'excellence » sont des marqueurs sociaux qui ouvrent les portes aux postes les mieux rémunérés – mais il faut avoir des parents fortunés pour y accéder, ou bien emprunter à la banque –, mais elles n'offrent aucune garantie d'une économie performante et encore moins d'une bonne société.

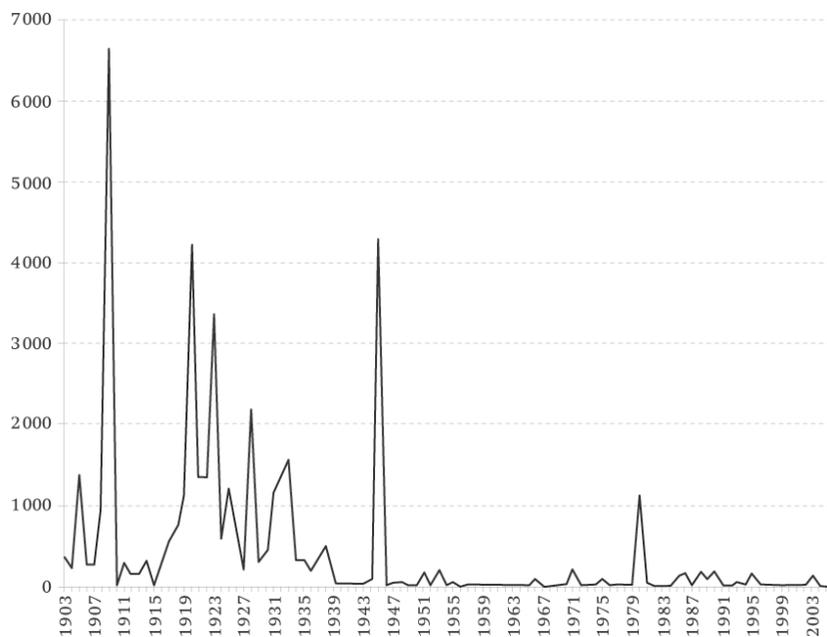
N'oublions pas cependant que l'étude de la mobilité sociale fait apparaître les résultats des changements situés dans le passé : pour comparer les parcours de la génération des enfants (leurs revenus à l'âge adulte), il faut attendre que ces derniers aient 34 ans. Autant dire que le décalage temporel entre les causes et les effets est important : les classements élevés de la Suède d'aujourd'hui reflètent les conditions passées. Il est donc parfaitement possible que ces conditions ne soient plus réunies aujourd'hui, ou bien de façon beaucoup plus aléatoire, à cause des mutations récentes du modèle suédois. Nous savons en réalité peu de choses sur la mobilité sociale des générations nées dans les années 1980 et après. À l'échelle internationale, on constate en tout cas que le lien entre les inégalités de départ et les résultats scolaires tend à se renforcer, et avec lui le poids de la reproduction sociale.

### III. APAISER LES RELATIONS SOCIALES

La plupart des présentations du modèle suédois commencent par le rôle du dialogue social, et pour cause : le compromis historique établi sur le marché du travail est la véritable pierre angulaire du modèle, qui en dépend pour sa stabilité dans le temps. Ce compromis date des années 1930 et se voit régulièrement montré en exemple comme l'illustration la plus éclairante du fameux « esprit de consensus » suédois, autrement dit la capacité des Suédois de résoudre leurs différends par la voie du dialogue avant qu'une des parties ne proclame le conflit social. Cela fait donc très longtemps que la négociation et le dialogue sont pour ainsi dire « entrés dans les mœurs » des partenaires sociaux, de sorte qu'on oublie facilement leurs origines : ils résultent de rapports de force suffisamment équilibrés, et pendant suffisamment longtemps, pour amener les partenaires sociaux à la table de négociation et pour instituer des formes de négociation pérennes. On voit clairement l'évolution dans le diagramme suivant, qui comptabilise le nombre de jours de travail perdus à cause des mouvements sociaux au cours du xx<sup>e</sup> siècle : les courbes grimpent au ciel avant de s'aplatir complètement. Dans les premières décennies du xx<sup>e</sup> siècle, la Suède détenait en effet le record européen en nombre de conflits sociaux, et le marché du travail suédois a continué de subir des rebonds réguliers de grève jusqu'au milieu du siècle. L'apaisement qui s'est installé

alors s'est révélé durable, de sorte que le pays a radicalement changé de place dans les classements internationaux, passant du plus conflictuel au plus prompt à résoudre les litiges par la voie de la négociation.

Nombre de jours de travail perdus pour cause d'un mouvement social (grèves et lock-out<sup>1</sup>) en Suède, 1903-2003



Source : Medlingsinstitutet.

1. Les lock-out sont en quelque sorte des «grèves patronales», les patrons décidant de fermer leur entreprise temporairement lors d'un conflit social, et de ne plus verser de salaire aux salariés concernés.

Un apprentissage collectif de la coopération a donc bien eu lieu sur le marché du travail, la méfiance cédant progressivement la place au dialogue entre les partenaires sociaux. Sa réussite a tenu à des rapports de force équilibrés : si une des parties avait été en mesure de dominer l'autre, l'organisation de la vie économique et du marché du travail suédois n'aurait pas pris sa forme actuelle. Une fois entrée dans les us et coutumes des relations sociales, la négociation a contribué à son tour à la modernisation du tissu économique et du marché du travail. Mais il est fort à parier que, si l'équilibre devait être rompu, la conflictualité reviendrait aussitôt : le dialogue social, c'est la régulation du conflit et non sa disparition.

## DES PARTENAIRES SOCIAUX PUISSANTS

L'équilibre des forces indispensable à la coopération n'aurait jamais pu être atteint et maintenu sans un taux de syndicalisation élevé, et cela très tôt : situé aux alentours de 30 % en 1920, il grimpe à 45 % dans la décennie suivante, au moment même où les premières institutions du dialogue social sont mises en place à l'échelle nationale. En 1950, il a déjà atteint 75 %, pour dépasser les 90 % dans les années 1970, son niveau le plus élevé. Cette forte progression a été portée par l'industrialisation mais a fini par couvrir l'ensemble des secteurs d'activité, de sorte qu'au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, être syndiqué était déjà devenu une quasi-norme sociale. On comprend ainsi le poids des syndicats dans la formulation des politiques économiques et sociales ultérieures, à commencer par la

politique salariale « solidaire » évoquée plus tôt, qui a joué un grand rôle dans la modernisation du tissu économique en obligeant les entreprises moins performantes à payer les mêmes salaires que leurs concurrentes plus efficaces. Rappelons que le principe « travail égal, salaire égal » est également affiché dans le Préambule de la Constitution française de 1946, simplement la France ne s'est pas dotée des outils pour le traduire dans les faits. Le taux de syndicalisation a commencé à redescendre à partir de la crise économique en 1991-1993, sous la double pression des mutations du monde du travail et des réformes de l'assurance chômage sous les gouvernements de droite (2006-2014). Il s'élève aujourd'hui à 72 % ; la baisse des effectifs est plus forte au sein des syndicats ouvriers que dans d'autres collectifs, et le taux de syndicalisation a même augmenté chez les diplômés du supérieur. Ces tendances contradictoires font dire aux responsables syndicaux que la situation est inquiétante mais pas désespérée, la tendance à la baisse n'étant pas une fatalité. La représentativité demeure par ailleurs très forte du côté patronal<sup>2</sup> : à peine 10 % des salariés travaillent aujourd'hui dans des entreprises qui

2. La principale fédération patronale, Svenskt Näringsliv, regroupe 17 % des entreprises, au sein desquelles travaillent 65 % des salariés du pays. À quoi s'ajoutent 12 % des salariés dont les employeurs sont membres des autres organisations patronales et 6 % travaillant dans des entreprises qui ont signé des accords à titre individuel. Le taux de couverture varie avec la taille des entreprises : pour celles avec 1 à 4 salariés, il n'est que de 33 %, alors qu'il est de 68 % et de 87 % pour les catégories suivantes (respectivement 5 à 19 et 20 à 49 salariés). Anders Kjellberg, *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*, université de Lund, 2010.

ont choisi de rester en dehors du système de conventions collectives<sup>3</sup>.

Comment la Suède a-t-elle pu atteindre un taux de syndicalisation aussi élevé ? La non-ingérence de l'État a été un facteur décisif, les politiques s'étant montrés réticents à arbitrer les violents conflits sociaux qui accompagnaient la première phase de l'industrialisation. Cette attitude s'est révélée particulièrement cruciale au moment de la formation du mouvement syndical, lorsque le patronat suédois refusait de reconnaître la liberté d'association et la négociation collective, et pouvait faire appel à un État central encore sous contrôle des gouvernements conservateurs ou libéraux. Bien que préoccupées par les grandes grèves comme celle de 1909, les différentes majorités de droite des années 1900-1930 se sont finalement abstenues d'imposer la paix sociale par la loi ou d'envoyer les troupes pour écraser les grèves sauvages<sup>4</sup>, comme on a pu le voir dans d'autres pays européens à la même époque. Ce principe de non-ingérence a rapidement obligé les employeurs à s'organiser face au mouvement ouvrier naissant. Tant du côté des salariés que du côté patronal, la collecte des fonds et la formation des instances représentatives ont avancé d'autant plus vite qu'elles étaient conçues comme des façons de « s'armer » face à l'adversaire. Il est très significatif

3. La couverture des conventions collectives est de 100 % dans le secteur public et de 85 % dans le privé.

4. À l'exception des événements tragiques d'Ådalen dans le nord du pays, où cinq ouvriers ont été tués par les militaires lors d'une grève en 1931.

que, dès le début, la gamme des actions conflictuelles à la disposition de chacun des partenaires-adversaires sociaux ait été plus vaste qu'ailleurs, incluant des actions traditionnellement interdites en France comme les blocages des entreprises du côté syndical et des lock-out du côté patronal. Plusieurs décennies durant, les parties en ont usé et abusé, essayant de gagner un avantage stratégique sur l'adversaire. L'apaisement qui a suivi est venu d'une autolimitation décidée par les parties elles-mêmes et non d'une trêve imposée par un tiers.

## **L'ACCORD DE SALTSJÖBADEN, UNE BRÈVE HISTOIRE DE LA CONSTRUCTION SOCIALE DE LA CONFIANCE**

Ce principe d'autolimitation fut inscrit dans le tout premier accord-cadre national, l'accord de Saltsjöbaden de 1938, qui constitue le véritable acte fondateur du modèle suédois des relations sociales. Les deux parties s'y engageaient à ne pas mettre en péril des activités « vitales » pour la société – un terme dont l'interprétation concrète fut confiée au conseil de médiation géré par les partenaires sociaux eux-mêmes. Le contexte international menaçant de l'époque a sans doute contribué à la recherche de l'unité nationale, y compris sur le plan des relations sociales. Il n'empêche : ce que les partenaires sociaux suédois appellent parfois l'« esprit de Saltsjöbaden » domine encore aujourd'hui les relations sociales suédoises malgré la décentralisation partielle des négociations intervenue dans les années 1980. Cet accord impose un ordre des négociations à respecter

par les deux parties avant d'aller au conflit, un ordre allant du local au national – on négocie d'abord dans l'entreprise concernée, puis au niveau des fédérations, enfin au niveau des organisations centrales syndicale et patronale – et précisant les délais à respecter à chaque niveau.

Sa première règle fondamentale : pendant sa période de validité, un accord conclu ne peut jamais être contesté en passant par le conflit social, mais uniquement par la négociation. Seconde règle fondamentale : un accord négocié à un niveau supérieur ne peut jamais être remis en question à un niveau inférieur. Si, au terme des négociations, un accord n'a toujours pas été trouvé, les parties doivent s'en remettre au médiateur – initialement un organisme paritaire, aujourd'hui une agence publique indépendante –, ensuite au tribunal du travail, lui aussi paritaire mais présidé par un juge professionnel. Ce n'est que lorsque ces deux voies de recours ont été épuisées que le différend peut donner lieu à des actions conflictuelles.

La signature de cet accord-cadre scellait un compromis historique : les employeurs acceptaient d'inclure les décisions de licenciement dans les procédures de négociation collective (ce qu'ils avaient toujours refusé jusqu'alors) et recevaient en retour l'assurance que les conflits sociaux n'allaient pas déborder au-delà du cadre établi par la négociation. Ainsi fut institué le modèle où les procédures de négociation sont définies par les parties elles-mêmes et où les conventions collectives se substituent au législateur.

Quelques années plus tard, un accord similaire fut signé par l'autre grande centrale syndicale du pays (TCO), organisant principalement les « cols blancs » et les cadres

de l'industrie. D'autres accords-cadres vinrent s'ajouter à la liste dans les années 1950, régulant des domaines divers comme la protection au travail, l'apprentissage, la formation professionnelle ou encore la gestion prévisionnelle des compétences. La démarche des centrales nationales fut prolongée dans chaque branche professionnelle, qui se sont dotées de comités similaires. Outre la négociation collective, le dialogue social s'est ainsi enrichi d'un grand nombre de domaines de responsabilité, remplaçant parfois directement l'administration publique : diagnostiquer le besoin de formation, veiller au bon respect des règles d'apprentissage, définir les objectifs des formations, etc. Certains de ces domaines ont disparu au fil des ans, mais un grand nombre d'enjeux liés au monde du travail sont toujours traités directement par les partenaires sociaux, plutôt que par l'État.

Vu l'intensité des conflits sociaux et la méfiance réciproque qui avaient marqué les relations pendant les décennies précédentes, les observateurs de l'époque et les chercheurs se sont demandé comment un revirement aussi radical avait été possible. En réalité, l'accord de Saltsjöbaden marque à la fois un point de départ et un point d'arrivée d'une histoire qui avait débuté trente ans plus tôt et qui a été analysée par le chercheur suédois Bo Rothstein : la mutation des relations sociales s'est opérée dans un contexte bien précis, celui de la cogestion des Bourses de travail de l'époque. Précurseurs des agences d'emploi telles que nous les connaissons aujourd'hui, ces Bourses de travail étaient chargées de placer des demandeurs d'emploi dans les entreprises qui cherchaient de la

main-d'œuvre. Comme ailleurs en Europe, la lutte pour leur contrôle était une source permanente de conflits entre syndicats et employeurs ; ceux-ci étaient prêts à les financer mais voulaient s'en servir pour recruter les casseurs de grève, quand les syndicats faisaient évidemment tout pour les en empêcher, mais n'avaient pas les moyens de financer les Bourses de travail. En 1909, année d'une grève générale où la paix civile semblait particulièrement menacée, le gouvernement libéral proposa de financer ces Bourses de travail à condition qu'elles soient gérées en commun par les partenaires sociaux locaux, avec un conseil de gestion paritaire présidé par un magistrat local élu par les deux parties. Présentes sur tout le territoire, les Bourses de travail locales devinrent rapidement les premières arènes du dialogue entre syndicats et patronat, le lieu où pouvaient se tisser les premiers liens de confiance dans un climat social par ailleurs extrêmement tendu. En somme, toute une génération de syndicalistes et de représentants patronaux en avaient fait l'expérience avant de mettre en place un processus de négociation à l'échelle nationale.

La même attitude de l'État a prévalu face à la question de savoir si les conditions de travail et la protection des salariés devaient faire l'objet de mesures législatives ou être confiées elles aussi aux partenaires sociaux. Si la paix sociale comptait surtout pour la droite, sur ce plan c'était la gauche qui était tentée d'imposer une solution par la loi. Arrivés au pouvoir en 1932, les sociaux-démocrates ont même préparé un projet de loi introduisant le droit du travail dans le Code civil, malgré les vives critiques des syndicats et du patronat. Le projet fut soumis au Parlement mais ne recueillit pas

la majorité requise. C'est dans ce contexte, sous pression des partis politiques, que les partenaires sociaux se mirent enfin à négocier un accord national. Un passage à l'acte qui n'était pas dépourvu de considérations tactiques : les organisations patronales, plutôt favorables à la voie législative tant que la droite conservatrice ou libérale était au gouvernement, avait changé de pied dès l'arrivée au pouvoir des sociaux-démocrates. Si les syndicats avaient finalement résisté au revirement inverse, c'est sans doute parce qu'au Parlement les sociaux-démocrates avaient formé un gouvernement minoritaire qui pouvait tomber à tout moment – personne ne savait que le parti allait siéger au gouvernement sans interruption jusqu'en 1976.

## LE PRINCIPE D'UNE SIGNATURE SYNDICALE UNIQUE

Un deuxième facteur fondamental de la puissance des syndicats suédois tient à l'absence de concurrence syndicale au sein des entreprises, résultat du principe d'un syndicat unique par lieu de travail. Adopté d'abord par la centrale syndicale ouvrière LO puis par son homologue des « col blancs » (TCO), ce principe rend les syndicats suédois à la fois plus forts et plus responsables : impossible pour un employeur d'exploiter les clivages et les tactiques « politiques » intersyndicales – comme c'est si souvent le cas en France, au niveau des entreprises comme à l'échelle nationale –, impossible pour un délégué ou une fédération de se défausser de sa responsabilité pour la viabilité de son entreprise et de sa branche d'activité.

Sur un plan politique, cette logique porte en elle une vision du syndicalisme éloignée du paysage syndical français, où le pluralisme syndical fait partie de la vie démocratique, comme si la pluralité en la matière était un élément aussi fondateur de la démocratie que la pluralité de partis politiques. On retrouve là encore le poids de l'histoire : dans le cas suédois, les clivages entre syndicats « réformistes » et « révolutionnaires » ont pour ainsi dire été réglés d'avance par l'hégémonie sociale-démocrate et le lien exclusif entre le parti et la centrale syndicale LO. Nous l'avons vu plus tôt, cette hégémonie s'est installée très tôt dans l'histoire du modèle, de sorte qu'on retrouvait en règle générale les mêmes personnes à la tête des sections locales de LO et du parti. Ce maillage social-démocrate du monde syndical ouvrier s'est maintenu à l'époque de la guerre froide, expulsant efficacement tous les courants révolutionnaires des postes de dirigeants de LO<sup>5</sup>.

Sur un plan pratique, la signature syndicale unique suppose de regrouper les salariés en collectifs suffisamment grands pour assurer une véritable négociation collective, elle suppose aussi un « découpage » du monde du travail qui fasse sens pour les travailleurs eux-mêmes. Dans de très nombreux cas, un salarié suédois adhère au syndicat dominant

5. Dès les années 1940, les sociaux-démocrates ont ainsi mis en place un système discret de surveillance dans tous les lieux de travail pour repérer les sympathisants communistes et les empêcher d'infiltrer les instances des sections locales. Les données récoltées localement étaient transmises à une base de données gérée par les services de renseignement du pays (SÄPO). Ce système a été révélé en 1973 et démantelé quelques années plus tard.

sur son lieu de travail : ce principe possède de nombreuses exceptions (journalistes, médecins, etc.), mais il s'est imposé avec suffisamment de force (notamment dans l'industrie et les services publics) pour rompre avec les logiques statutaires et catégorielles qui marquent tant le monde du travail d'autres pays. Le résultat n'était pas donné d'avance, et il a fallu plusieurs décennies d'intenses campagnes et de négociations avant que la centrale LO (suivie plus tard par TCO) ne parvienne à imposer ce principe face à la résistance de nombreux groupes attachés à leur identité professionnelle (anciennes corporations, corps d'État, artisans, etc.). Si les dirigeants nationaux y tenaient tant, c'est qu'ils y voyaient une condition *sine qua non* d'une négociation collective efficace. L'expérience fondatrice en la matière fut le grand conflit social de 1912, remporté par les organisations patronales qui ont habilement opposé les différents groupes de travailleurs les uns aux autres. Pour éviter des défaites similaires, LO a ensuite su imposer un découpage du marché du travail en « domaines de négociation collective », ainsi qu'un ordre de négociation où chaque domaine relève de la responsabilité exclusive d'une fédération nationale. Il résulte de ces choix historiques que, depuis les années 1930, toute la négociation collective suédoise obéit à une règle non écrite mais toujours respectée, qui veut que chaque « domaine » de négociation collective soit régulé par un seul accord collectif signé par une seule fédération. La base du système est donnée par quelque 700 accords collectifs renégociés régulièrement, même si le périmètre de la négociation varie d'un thème à l'autre, les fédérations et même les centrales nationales regroupant souvent certaines questions pour négocier. Quand il s'agit

par exemple de négocier des complémentaires santé incluses dans les conventions collectives, cette multitude se réduit à quatre grands « domaines de négociation » : les ouvriers et employés du secteur privé, les « cols blancs » et les cadres du même secteur, les fonctionnaires d'État et les salariés des collectivités (communes et régions).

Évidemment, découper le salariat en « domaines de négociation » comporte toujours une part d'arbitraire, d'autant que le monde du travail est en évolution constante ; certaines branches déclinent, d'autres émergent, d'autres encore changent complètement de métier, etc. La concurrence syndicale, chassée du lieu de travail par le principe du syndicat signataire unique, revient de temps à autre lorsqu'il s'agit de redessiner les frontières entre différentes sphères d'activité. Les syndicalistes suédois ont appris à résoudre ces problèmes au fur et à mesure qu'ils émergent, en fusionnant ou en organisant des « transferts » collectifs, comme dans le cas des salariés des entreprises publiques privatisées, ou après les externalisations d'activités par les groupes industriels, qui passent soudain de l'industrie au service.

## LA PLACE DES NÉGOCIATIONS

Le marché du travail suédois est donc régulé essentiellement par les accords et les conventions<sup>6</sup> négociés par les

6. Un accord collectif traite d'un sujet précis comme le salaire minimum, tandis qu'une convention collective définit des droits collectifs sur plusieurs sujets, jusqu'à définir une véritable réglementation propre à un secteur professionnel.

partenaires sociaux eux-mêmes, plutôt que par des textes de loi issus du processus législatif. Un accord professionnel ou interprofessionnel<sup>7</sup> fait pour ainsi dire loi ; une fois signé par les deux parties, il n'a pas besoin d'être transposé dans le droit pour s'appliquer : en cas de contentieux, les médiateurs ou les juges prud'homaux s'y réfèrent directement. Ce qui ne veut pas dire que le législateur suédois ignore complètement le droit du travail, au contraire. Il est intervenu au début des années 1970, lorsque le parti social-démocrate a décidé d'abandonner la ligne de stricte neutralité respectée jusqu'alors, passant une série de lois clefs sur la sécurité de l'emploi, les modalités de la participation des salariés aux décisions stratégiques des entreprises, la lutte contre la discrimination au travail, le droit au congé parental, etc.

Ces lois témoignent de l'offensive politique menée à l'époque, l'aile gauche du parti voulant aller plus loin dans la démocratisation de l'économie que le dialogue social ne le permettait. Si certaines d'entre elles demeurent très controversées aux yeux des organisations patronales, il est significatif que la droite suédoise n'ait jamais tenté de les abroger lorsqu'elle a été au pouvoir. En effet, elles s'intègrent au dialogue social qui leur est antérieur et qui demeure la forme de régulation dominante. Courtes et générales, elles laissent une grande place à l'interprétation. Surtout, elles sont partiellement supplétives, énumérant

7. Accords collectifs qui dépassent le cadre d'une branche d'activité spécifique, signés par des fédérations.

elles-mêmes ceux parmi leurs articles qu'un accord collectif peut suppléer.

Les conventions de branche couvrent plus de 90 % des salariés du pays et règlent environ 90 % des questions ayant trait aux conditions d'emploi : augmentations salariales, durée de travail, congés payés, temps de repos, équité homme-femme, santé au travail, etc. La France peut en théorie arriver à un taux de couverture de 100 %, un arrêté ministériel élargissant la validité d'une convention collective à toutes les entreprises du secteur donné. En pratique, les conventions collectives françaises sont rarement appliquées rigoureusement, et la régulation sociale qui en résulte est pour le moindre défailtante. En amont, le processus de négociation fonctionne mal, faute d'envie réelle chez les partenaires sociaux ; en aval, les acteurs censés veiller au respect des conventions collectives sont trop faibles pour remplir ce rôle. En Suède en revanche, le système est fondé sur la liberté contractuelle : pour qu'une convention collective s'applique dans une entreprise, celle-ci doit adhérer à une organisation patronale ou la signer elle-même. Le fait que les entreprises choisissent massivement d'y adhérer reflète la longue expérience de négociation collective : c'est là toute la différence entre un dialogue social qui a émergé par le bas, au terme de décennies de relations sociales conflictuelles, et un dialogue social « décrété » par l'État. Dans le premier cas, les conventions collectives sont devenues des outils réellement appropriés par les partenaires sociaux, qui demeurent suffisamment forts pour veiller au respect de ce qui a été négocié.

Si les conventions collectives suédoises protègent donc réellement et pas seulement en théorie, la nature et l'étendue de cette protection font l'objet de négociations régulières et dépendent *in fine* des rapports de force entre les organisations patronales et les syndicats. Or, en Suède comme ailleurs, les mutations des trois décennies passées ont été globalement défavorables aux syndicats. Une étude récente réalisée par la chercheuse Carin Ulander-Wänman<sup>8</sup>, menée dans le secteur public (régions et communes), montre ainsi que, lorsque la négociation collective déroge aux dispositions prévues par la loi, c'est presque toujours pour arriver à des conditions moins favorables que celles prévues par la loi.

## UNE NÉGOCIATION COLLECTIVE CENTRALISÉE

La négociation à la suédoise est un processus discipliné, chacune des deux parties disposant d'assez de pouvoirs pour imposer en interne un accord une fois qu'il a été négocié. Elle donne la priorité aux négociations locales tout en les subordonnant aux décisions prises à un échelon supérieur. C'est là toute la différence avec la tendance française actuelle, qui pense renforcer le dialogue social en permettant aux accords d'entreprise de déroger aux accords de branche sur un grand nombre de points.

8. Carin Ulander-Wänman, *Flexibilitet - en dominerande diskurs i de anställningsvillkor som rör sysselsättningsstrygghet för arbetstagare i kommun och landsting*, IFAU, 2012.

Cet ordre de négociation hiérarchisé est un héritage de l'accord de Saltsjöbaden et a suscité de vives critiques à l'époque. Avant de pouvoir le signer, la centrale syndicale LO dut changer ses propres statuts dans le sens d'une plus grande concentration du pouvoir : le secrétariat national a obtenu le droit de retirer l'aide financière aux fédérations qui n'accepteraient pas sa proposition de compromis lors d'un conflit, ainsi que le droit d'interdire une grève locale dès lors que cette dernière concernait plus de 3 % des adhérents de la fédération concernée. La même discipline s'appliquait dans les relations entre les sections locales et les fédérations, ces dernières ayant inscrit dans leurs propres statuts le droit du secrétariat fédéral d'interdire une grève locale, y compris contre la volonté explicite des adhérents de la section concernée. En résumé, la montée en puissance du dialogue social donnait une grande place à l'échelle locale tout en la subordonnant ; c'est cette combinaison particulière du localisme et du centralisme qui explique l'autodiscipline du dialogue suédois.

La négociation collective concerne de près les salaires, malgré les tendances plus récentes aux négociations individuelles, notamment dans le secteur public. Les accords régulent non seulement les salaires minimums<sup>9</sup> par branche d'activité et région géographique, mais également des augmentations annuelles ou pluriannuelles pour tous les membres du collectif concerné. En somme, tout

9. En Suède, le salaire minimum légal n'existe pas : les salaires minimums sont négociés par les partenaires sociaux et diffèrent d'une branche à l'autre, ainsi que d'une région à l'autre.

le monde ou presque est concerné par les renégociations régulières – annuelles ou pluriannuelles – des rémunérations des grands collectifs salariés, et c'est surtout à travers ce sujet-là que l'on entend parler des syndicats dans les médias suédois.

Jusqu'aux années 1980, le centralisme était absolu dans la négociation salariale : les deux grandes centrales syndicales LO et TCO négociaient d'abord les hausses salariales avec leurs homologues patronaux (fédérés surtout au sein de la SAF, devenue aujourd'hui Svenskt Näringsliv) à l'échelle nationale, et tombaient d'accord sur une augmentation globale de la masse salariale. Cette « enveloppe » était ensuite partagée entre les différents collectifs aux échelons inférieurs : entre différentes branches d'abord, entre différentes catégories professionnelles à l'intérieur des branches ensuite, et enfin au niveau des entreprises. Ce modèle ultra-centralisé fut abandonné par les organisations patronales au profit des négociations par branche, mais les syndicats poursuivent leurs efforts de coordination, malgré une pression croissante entre les différents groupes salariés. Une certaine recentralisation a même eu lieu au milieu des années 1990, lorsque l'ensemble des fédérations de l'industrie se sont alliées pour négocier collectivement.

Ce système d'apparence rigide offre de nombreux avantages. D'abord et surtout, la négociation collective permet d'introduire des critères de justice, et donc de l'éthique, au sein des rapports de force présents à l'état brut. Les syndicats suédois s'en sont servis activement pour réduire les inégalités salariales au sein même des groupes professionnels

et des métiers d'une part – au nom du principe « travail égal, salaire égal » – mais aussi entre les différents groupes, pour permettre à certains groupes de salariés de « rattraper » les autres. Ainsi peut-on entendre dans le débat public, à l'occasion des négociations salariales nationales, que tel ou tel collectif a perdu du pouvoir d'achat ces dernières années et que d'autres doivent consentir à leur céder une part plus grande cette année. Ce système fonctionne moins bien aujourd'hui, la concurrence entre les fédérations syndicales étant plus difficile à maîtriser que par le passé, mais les critères de justice sont toujours présents dans le débat public. Rien de cela n'est possible dans une négociation purement individuelle, surtout lorsqu'elle est couplée d'une culture de l'opacité salariale à la française : l'employeur est alors le seul à disposer de toutes les informations et s'en sert à sa guise. On peut ainsi parler de fabriques sociales de la confiance et de la défiance.

Ensuite, une négociation collective des salaires n'est pas possible sans accès aux données sur les rémunérations effectives. La chose est aisée dans le secteur public, où le salaire est une donnée publique et où les statistiques par type de poste sont coproduites par les employeurs et les syndicats, et rendues accessibles à tout le monde. Dans le secteur privé, les syndicats organisent eux-mêmes la remontée des données (anonymisées) depuis les lieux de travail – où les délégués syndicaux demandent à leurs collègues de leur communiquer leurs salaires et les augmentations effectivement reçues – jusqu'aux bureaux statistiques de la centrale syndicale, où les données sont agrégées et fournissent la base de la négociation future. En résultat de quoi, il suffit à

un salarié de se rendre sur le site web de son syndicat pour vérifier le salaire moyen qui s'applique à sa catégorie et dans sa région. Pour les salariés comme pour les syndicats, c'est un outil de suivi indispensable de la négociation individuelle et collective.

Le troisième avantage concerne la modération salariale. Le principe sous-jacent de la négociation collective telle que nous venons de la décrire a toujours été, pour les syndicats comme pour le patronat suédois, de préserver la place de l'économie suédoise, une économie ouverte et exportatrice, pleinement insérée dans la mondialisation commerciale. Ce choix collectif parfaitement assumé dès les années 1950, couplé avec une aversion presque instinctive envers l'inflation, a produit une norme salariale largement respectée dans les négociations encore aujourd'hui, à savoir que les hausses de salaires des secteurs exportateurs ne doivent pas être dépassées par celles des autres secteurs. Une hausse trop importante dans les secteurs opérant à l'abri de la concurrence internationale mettrait en effet les syndicats de l'industrie exportatrice devant le dilemme suivant : ou bien leurs revendications restent en deçà de celles des autres groupes, et alors leurs adhérents perdent en pouvoir d'achat relatif par rapport à d'autres collectifs, ou bien ils s'alignent, mais alors la hausse des salaires sera répercutée sur les marchés internationaux, et risque à terme de menacer les exportations suédoises et les emplois qui en dépendent. La troisième solution est l'inflation, comme dans les années 1970-1980 : c'est à cette époque-là que les employeurs se sont retirés de la négociation ultra-centralisée, et l'économie suédoise a plongé dans une

longue période de dévaluations compétitives. Mais l'inflation a disparu au début des années 1990, et la régulation du « mouvement salarial » (*lönerörelsen*), comme disent les Suédois, est redevenue possible.

## L'IMPACT DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

La régulation du marché du travail est sans doute l'élément le plus stable du modèle suédois, malgré la baisse observée du taux de syndicalisation. La seule véritable menace est venue de l'extérieur, avec la directive européenne sur les travailleurs détachés, adoptée en 1996 et suscitant la controverse dans de nombreux pays de l'Union européenne. Dans le cas suédois, cette directive s'est retrouvée au centre du conflit qui a opposé, en 2004, la société lettone Laval et la Fédération des travailleurs du bâtiment. Le syndicat exigeait que l'entreprise payât à ses salariés détachés le taux horaire minimum prévu par la convention collective suédoise, et a bloqué le chantier lorsque celle-ci s'y refusa. Plus précisément, la société Laval acceptait le taux horaire national mais refusait le taux horaire ajusté, appliqué par les entreprises du BTP actives dans la région de Stockholm, où se trouvaient les travailleurs en question. Une convention collective suédoise est en effet un outil souple qui permet des ajustements régionaux, négociés eux aussi, du taux horaire national : typiquement, les taux sont plus élevés dans les grandes villes qu'ailleurs pour tenir compte des différences de coût de la vie. D'où la question au cœur du conflit : les syndicats ont-ils le droit d'exiger des employeurs des travailleurs détachés le respect de toutes

les dispositions d'une convention collective suédoise, ou uniquement des dispositions minimales? Et peuvent-ils passer à l'action collective pour l'imposer à l'employeur? En 2005, le tribunal du travail de Stockholm a saisi la Cour de justice de l'Union européenne, qui a donné raison à la société Laval: le droit à l'action collective s'applique uniquement pour imposer ce que la directive européenne garantit, c'est-à-dire le respect des dispositions minimales, ici le salaire minimum national. En 2010, le gouvernement de droite a adopté la loi Laval pour en tenir compte, interdisant aux syndicats d'exiger plus que le minimum garanti dans la convention collective suédoise. Depuis, les syndicats suédois se sont abstenus de toute action collective contre les employeurs des travailleurs détachés, reportant leurs espoirs sur le « bras politique » du mouvement ouvrier. En 2017, le gouvernement social-démocrate (minoritaire) a trouvé une majorité au Parlement pour abroger la loi Laval, rendant aux syndicats le droit à l'action collective (y compris les blocages des entreprises réfractaires) pour obliger l'employeur des travailleurs détachés à signer la convention collective et à respecter tous ses articles. Treize ans après le début du conflit, une solution politique semble ainsi être trouvée au défi posé par la directive européenne, au moment où celle-ci est revue par Commission européenne à Bruxelles.

## IV. RÉDUIRE L'EMPRISE DU MARCHÉ

Nous l'avons dit dès l'introduction, le modèle suédois combine un dynamisme marchand dans de nombreux secteurs et une démarchandisation radicale dans d'autres, notamment dans la production des services sociaux. Cette démarchandisation est l'œuvre de l'État social, un terme qui recouvre des réalités partiellement différentes d'un pays à l'autre, de sorte que l'organisation des services, des allocations, des assurances sociales ou des modes de financement peut être difficile à saisir. Nous étudierons ici l'État social producteur, autrement dit l'organisation des services sociaux allant des crèches jusqu'aux maisons de retraite en passant par l'école, les centres de formation, les services d'aide à l'autonomie, d'aide à la famille, etc.

L'État social producteur diminue l'emprise du marché en donnant aux citoyens un accès aux services indépendamment de leur pouvoir d'achat. Le principe est général mais s'impose à des degrés variables selon le pays, et tout État social cohabite en réalité avec des solutions marchandes et de la solidarité familiale. Certains services sont accessibles à tous tandis que d'autres restent réservés à quelques-uns, le financement peut reposer sur des combinaisons différentes de l'impôt, des cotisations sociales et des frais à la charge des usagers. Historiquement, le principe de démarchandisation s'est imposé dans les

domaines jugés les plus essentiels, comme l'école obligatoire et gratuite ou les soins hospitaliers d'urgence. Mais même dans ces cas, elle s'applique de façon imparfaite et inégale – des solutions payantes peuvent donner accès à une qualité jugée supérieure, l'école peut être gratuite mais les activités parascolaires ou la cantine payantes, les frais apparaissent dans le secondaire ou le supérieur, etc. La diversité des situations concrètes devient plus marquée encore à mesure que nous élargissons le périmètre de l'État social à la petite enfance, à l'aide à l'autonomie, aux soins des personnes âgées, etc. En définitive, la position sociale et la place laissée au marché laissent toujours une empreinte, plus ou moins profonde, sur l'accès réel aux services et sur leur qualité effective. Car là où l'État social fait défaut, le marché proposera volontiers une solution tant que la clientèle est solvable, la société civile inventant de son côté des solutions intermédiaires au profit de la clientèle moins fortunée, en y adjoignant des « bonnes œuvres » et de la charité à destination des catégories exclues.

Comparé à d'autres trajectoires européennes dans ce domaine, le modèle suédois a tranché tôt dans ce débat, considérant qu'il fallait financer l'ensemble des services sociaux collectivement, et les rendre accessibles à tous les citoyens sans distinction et, le plus souvent, sans condition de ressources. En cela, il s'oppose à la fois au modèle libéral, où le périmètre est réduit au profit des solutions marchandes, et à l'État social fragmenté qui préserve des systèmes « à deux vitesses » dans de nombreux domaines.

## L'ÉMERGENCE D'UN ÉTAT SOCIAL UNIVERSEL

Aussitôt arrivés au pouvoir (1932), les sociaux-démocrates ont lancé leurs premières mesures : maternités gratuites, congés payés, investissement dans le logement social réservé aux familles nombreuses, indexation des retraites... Ces réformes n'avaient encore rien d'extraordinaire comparées à celles d'autres pays, elles s'inspiraient au contraire de ce qui se faisait ailleurs. Mais les sociaux-démocrates ont pu poursuivre la ligne qu'ils s'étaient fixée jusqu'à leur premier échec électoral en 1976, puis de nouveau dans les années 1980. Les politiques sociales se sont donc développées en continu, élargissant progressivement la panoplie des besoins sociaux pris en charge. Certaines étapes sur ce chemin rappellent de près l'évolution en cours dans d'autres pays – comme l'investissement dans le logement social à partir des années 1960 –, tandis que d'autres signalent l'ambition particulière du modèle suédois : les services à la petite enfance, la construction des maisons de retraite communales financées par l'impôt, la gratuité de l'ensemble de l'enseignement supérieur, etc.

En somme, si le « point de départ » de l'État social suédois a été le même que dans d'autres pays européens – un patchwork de politiques d'assistance et de « bonnes œuvres » pour les pauvres « méritants », des solutions marchandes pour les classes aisées, des formes d'entraide au sein de la classe ouvrière –, le « point d'arrivée » est tout autre : un système unifié et inclusif, présent dans tous les domaines de la vie sociale et fondé sur des règles d'accès uniformes et transparentes. Dans les années 1980, à l'apogée de cette

longue offensive sociale, les différentes solutions privées avaient quasiment disparu du paysage des services sociaux. Pour financer une offre publique en expansion continue, les prélèvements obligatoires ont augmenté fortement tout au long de la période, le taux d'imposition marginal atteignant les 90-95 % dans les années 1970-1980 pour les tranches de revenus les plus élevées. La forte progressivité de l'impôt et le rôle accru des transferts sociaux ont concouru à réduire les inégalités de revenu pendant toute cette période, ce qui facilitait la tâche d'un État social unifié : l'offre des services sociaux proposés par l'État est susceptible de satisfaire d'autant plus la grande majorité de la population que les inégalités de revenu sont réduites.

## REDISTRIBUTION « EN NATURE »

À quoi ressemble donc l'État social suédois ? Sa première caractéristique fondamentale vient d'être mentionnée : elle tient à l'ambition d'inclure l'ensemble de la population au sein d'un système unique et commun à tous. Petite enfance, école, services à la jeunesse, santé publique, logement social, soins des personnes âgées... : dans tous ces domaines, ses constructeurs semblent avoir été hantés par le spectre d'une fragmentation entre des services de « première classe » pour ceux qui peuvent payer davantage et de « seconde classe » pour tous les autres. Ce thème est revenu avec force dans le débat politique à partir des années 2000, face au retour des inégalités de revenu et à la demande croissante de services privés dans la santé. L'enjeu est vital car l'État social unifié opère une redistribution

sociale « en nature » dont les effets correcteurs sont plus puissants que la redistribution en argent comptant. Dans la politique familiale par exemple, la Suède ne pratique pas de réductions fiscales à l'instar du quotient familial français ; à la place, l'État verse une allocation mensuelle du même montant pour chaque enfant, mais l'essentiel de la redistribution se fait en réalité « en nature », par une offre très complète de services financés essentiellement par l'impôt et avec des frais à la charge des utilisateurs très limités. L'exemple classique en est la généralisation des crèches publiques à partir des années 1970, qui a augmenté la mixité sociale et créé un environnement stimulant pour tous les enfants. Les crèches ont non seulement permis aux femmes d'entrer massivement sur le marché du travail, mais elles ont également réduit le poids de l'origine sociale dans les capacités cognitives et scolaires des enfants, augmentant la mobilité sociale de long terme. Ces effets redistributifs sont visibles dans d'autres domaines comme la santé, le logement ou l'école, où les écarts relatifs entre les conditions de vie des riches et des pauvres sont moins prononcés que dans d'autre pays. À en croire les enquêtes PISA<sup>1</sup> par exemple, l'école suédoise se situe plutôt au milieu des classements, tout comme l'école française. Mais de façon caractéristique, les écarts entre les « bons » et les « mauvais » sont nettement plus réduits en Suède qu'en

1. Programme international pour le suivi des acquis des élèves : étude menée régulièrement par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et visant à mesurer les performances des systèmes éducatifs des pays membres et non membres.

France, résultat d'une école moins élitiste, fondée sur une pédagogie différente et soucieuse d'offrir une éducation à tous les élèves.

Si l'État social suédois n'a pas inventé le principe de la démarchandisation, il l'a donc poussé plus loin que les autres, couvrant progressivement les différentes étapes de la vie des citoyens, de la petite enfance jusqu'aux soins des personnes âgées. Une illustration éclairante en vient de la suppression, décidée dès 1971, du devoir légal des enfants majeurs envers leurs ascendants âgés, reportant entièrement sur l'État et les collectivités la charge de garantir l'autonomie et les soins des personnes âgées – obligation d'offrir un logement, allocations en complément des retraites, maisons de retraite financées par l'impôt, etc. Rappelons par contraste que le Code civil français met à la charge de l'enfant majeur, outre un devoir à portée essentiellement symbolique d'« honneur et respect à ses père et mère », une obligation alimentaire envers ses parents ou autres ascendants dans le besoin. Faut-il voir dans la réforme suédoise une rupture de la solidarité intergénérationnelle ? Bien plus, c'est sa redéfinition, qui la fait reposer moins sur la solidarité familiale et plus sur la socialisation des ressources. Si les inquiétudes et les critiques concernant la qualité des soins dans les maisons de retraite reviennent régulièrement dans le débat public suédois, on constate que, dans les enquêtes menées auprès des personnes âgées, ces dernières ne souhaitent pas un retour au financement par la famille.

L'intermédiation de l'État marche aussi en sens inverse, le devoir financier des parents vis-à-vis de leurs enfants

s'arrêtant à 18 ans et à l'école secondaire. Pour permettre aux jeunes d'étudier à l'université ou de suivre une formation professionnelle après le baccalauréat, l'État garantit la gratuité des inscriptions d'une part, la possibilité de se consacrer aux études sans travailler en parallèle et sans dépendre de l'aide financière des parents, d'autre part. Une allocation (sans condition de ressources) est en effet proposée pendant six ans à tous ceux qui s'inscrivent à l'université ou à une formation post-bac ; elle peut être complétée par un prêt d'État préférentiel ; le prêt est à rembourser après la fin des études et le taux d'intérêt dépend du coût d'emprunt de l'État suédois sur les marchés financiers ; en 2017, il s'élève à 0,34 %.

## GESTION DÉCENTRALISÉE ET FINANCEMENT LOCAL

La décentralisation de la gestion et du financement de tous les services constitue la deuxième caractéristique de l'État social suédois. Qu'il s'agisse de la petite enfance, de l'éducation ou des hôpitaux, l'État central se contente de définir les obligations de résultat, de fournir le cadre légal et un système de péréquation obligeant les collectivités riches à aider les collectivités pauvres ; parfois aussi l'État finance les inspections ou les agences de supervision chargées d'évaluer la qualité de l'offre publique. Depuis les années 1990, il a certes accru son rôle dans la planification et l'évaluation des besoins futurs en tenant compte du vieillissement de la population, mais sans intervenir dans la production même des services. Au contraire, en

1991, même les enseignants et le personnel de l'Éducation nationale ont finalement été transférés aux collectivités territoriales. Dans d'autres domaines, l'organisation décentralisée est aussi ancienne que le service lui-même. Ainsi, dans la santé publique, les régions ont vu leurs prérogatives et leurs obligations croître tout au long du xx<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui, elles ont la charge de la gestion du personnel, de la production mais aussi de la planification des services, et prélèvent elles-mêmes l'impôt nécessaire à la réalisation de leurs missions. Tous les autres services sociaux relèvent de la compétence des communes, qui constituent l'unité de base à la fois de la démocratie locale et de l'État social, et dont le nombre a été divisé par dix dans les décennies d'après-guerre<sup>2</sup> pour leur donner une taille suffisante. Conclusion logique de ce qui précède et nouvelle caractéristique de l'État social suédois : l'impôt local, prélevé directement par les collectivités, joue un rôle fondamental dans le financement des services. Dans la santé publique par exemple, l'impôt prélevé par les régions représente environ 70 % du financement, le reste venant des aides ciblées de l'État, d'autres taxes locales et des frais payés par les utilisateurs. Le taux d'imposition local et régional s'élève actuellement à 32 % en moyenne et reste étonnamment stable depuis le début des années 1980. Les baisses d'impôts

2. De 2 500 dans les années 1940 à 288 actuellement.

réalisées par les gouvernements de droite (2006-2014) ont concerné l'impôt versé à l'État central<sup>3</sup>.

## ÉTAT SOCIAL EMPLOYEUR

L'emploi public, dont la majeure partie a toujours été développée à l'échelle des collectivités, constitue la quatrième caractéristique de l'État social suédois. La part de l'État central continue de baisser et ne représente plus aujourd'hui que 19 % de l'emploi public, contre 44 % en France. L'emploi public global est pourtant plus élevé en Suède qu'en France : pour la seule fonction publique (hors entreprises publiques, donc), il représente environ 28 % de l'emploi total – moins que par le passé mais plus que les quelque 20 % en France<sup>4</sup>.

La différence entre un État social fragmenté et un État social unifié apparaît aussi sur ce plan. L'État employeur suédois a été le vecteur d'une égalisation des conditions de travail, des niveaux de protection et des salaires dans les secteurs non marchands. Tandis que, dans le cas français, les différences restent profondes entre, d'un côté, la délégation de service au secteur associatif et les agents

3. Ce dernier n'est prélevé actuellement que sur les revenus au-delà du seuil d'environ 43 900 € par an, soit moins de 15 % de contribuables qui se voient imposer un impôt supplémentaire à hauteur de 20 %. Le nouveau gouvernement social-démocrate a désindexé en 2015 ce seuil de l'évolution de l'inflation, ce qui augmentera progressivement la part de la population soumise à l'impôt.

4. Dans les deux pays, l'emploi global dédié à la production des services sociaux est plus élevé puisqu'il faut y ajouter les opérateurs privés sous contrat.

contractuels, de l'autre, les fonctionnaires statutaires. Ces différences touchent à la fois aux conditions de travail et à la flexibilité dans l'organisation des services : dans le cas français, les associations et les contractuels s'apparentent à des variables d'ajustement au sein d'un système dont le cœur est bien protégé et peu flexible. Tandis qu'en Suède l'expansion de l'emploi public décentralisé a été facilitée par le fait que les contrats des employés des collectivités (communes et régions) ont toujours relevé du droit commun et non de statuts particuliers. Dans les années 1970, cette unification des contrats publics et privés est allée plus loin encore avec la suppression du statut de fonctionnaires d'État central et la disparition des garanties de l'emploi à vie (à la seule exception des magistrats). Comme souvent pour le modèle suédois, cette suppression progressive (elle ne concernait que les nouvelles embauches et pas les contrats en cours) du statut particulier des fonctionnaires d'État a été décidée au moment même où une offensive législative venait d'introduire de nouvelles protections pour l'ensemble des salariés, comme la loi obligeant l'employeur à négocier les conditions d'embauche et de licenciement, ou la loi sur la codétermination augmentant l'influence des syndicats, etc. Ce n'était donc pas un « nivellement par le bas », mais une unification du niveau des protections traduisant un partage des risques plus équitable. Le contraste est saisissant avec les services sociaux français, où les écarts (de salaire, de protection d'emploi, etc.) restent très importants entre la fonction publique elle-même et les services sociaux « délégués » au secteur associatif.

## DISTINCTION ENTRE PRODUCTION ET FINANCEMENT

Le dernier trait saillant qu'il convient de mentionner ici est d'origine plus récente. Au bout d'un demi-siècle d'expansion du secteur public décentralisé, le secteur privé est réapparu à partir des années 1990, avec l'ouverture des services sociaux à la concurrence. Aujourd'hui, le privé lucratif et non lucratif représente environ 15 % de l'emploi du secteur. Ce retour a entraîné l'adoption d'un principe devenu fondamental, à savoir la distinction entre la production du service et son financement. Si une pluralité d'opérateurs fait désormais partie du tableau dans la plupart des régions et des communes, ils sont tous financés par l'impôt et aucun n'a le droit d'exiger des usagers des frais en plus de ceux fixés par les décideurs publics. Une crèche ou un collège peuvent être gérés par la commune, une coopérative, une association, une fondation, voire une société de capitaux : chaque opérateur reçoit une dotation identique par enfant et ne peut demander aux parents d'assumer des frais complémentaires.

Ce distinguo entre la production partiellement privatisée et le financement entièrement socialisé permet en théorie de maintenir l'ambition universaliste dans les conditions nouvelles, et la concurrence est censée se jouer sur d'autres aspects que le coût du service. Dans les débats qui ont accompagné cette transformation, la concurrence hors prix était même présentée comme une avancée démocratique : elle augmenterait la liberté des usagers face aux anciens monopoles publics sans leur demander une contrepartie pécuniaire. Ce qui ne veut pas dire que l'ouverture à la concurrence se soit

passée sans problème en Suède. Dans le domaine de l'école par exemple, elle s'est traduite par la suppression de la carte scolaire, ce qui a contribué à accroître les inégalités scolaires dans les grandes villes, malgré le maintien du financement commun (ces inégalités opposent toutefois les territoires et les quartiers et non les écoles publiques aux alternatives privées). Plus fondamentalement, la légitimité des opérateurs lucratifs dans la production des services sociaux est aujourd'hui au cœur du débat politique suédois ; étant donné que ces opérateurs ne peuvent demander aux usagers de payer davantage, leurs profits ne peuvent venir que de deux sources : des gains de productivité (interprétation optimiste) ou des économies réalisées aux dépens de la qualité du service (interprétation pessimiste, qui semble soutenue par les premières études disponibles, mais le débat est en cours). La recommandation récente<sup>5</sup>, livrée dans un rapport commandé par le gouvernement, de plafonner les dividendes à 7% du capital investi n'a pas été retenue, faute de majorité au Parlement (où les sociaux-démocrates forment un gouvernement minoritaire). Le rapport montre pourtant des exemples de secteurs où le retour sur capital peut atteindre 30%, voire plus. Ce débat sera sans doute au cœur des élections de 2018, mais il ne met en cause que le but lucratif et non la présence des opérateurs privés en général. La pluralité des opérateurs fait d'ores déjà intrinsèquement partie de l'État social suédois, avec en moyenne 17% des services sociaux communaux gérés par les opérateurs privés.

5. *Ordning och reda i välfärden*, Betänkande av Valfärdsutredningen, SOU, 2016.

## LA SANTÉ PUBLIQUE AU CŒUR DU DÉBAT

Pour comprendre les dilemmes de l'État social suédois, prenons le cas du système de soins, tel qu'il s'est formé dans les décennies d'après-guerre. Ce système est essentiellement public et organisé en trois « étages » : les centres médicaux locaux pour les soins généralistes, les hôpitaux régionaux pour les soins spécialisés, enfin des hôpitaux partagés par plusieurs régions pour les soins les plus rares. Pour limiter la pression sur les soins les plus chers, le parcours du patient est strictement encadré, avec des passages obligatoires chez les médecins généralistes et des ressources considérables investies dans la prévention. L'offre de soins et la maîtrise des coûts font l'objet d'une planification et d'une évaluation publiques continues, et la libre installation des médecins a été supprimée dans les années 1970 pour équilibrer l'offre entre les différentes régions du pays (étant responsables pour le fonctionnement du système dans son ensemble, les régions choisissaient librement les médecins avec qui elles souhaitaient contractualiser). Réintroduite par la droite en 2010, la liberté des patients de choisir leur médecin (et donc la liberté des professions médicales de s'installer là où elles le souhaitent) est actuellement au cœur des débats politiques, la gauche proposant de la supprimer pour limiter l'augmentation des coûts, la droite la défendant au nom de la réduction des files d'attente et proposant de renforcer le financement par les assurances complémentaires privées. Ces dernières sont commercialisées par les sociétés d'assurances depuis une dizaine d'années, mais restent encore peu nombreuses et limitées aux grandes villes.

Ce système s'est formé au sein des services de santé plus anciens, et sa transformation en un modèle unifié fut paradoxalement facilitée par le fait que la Suède demeurait à l'époque un pays pauvre : le nouveau système misait exclusivement sur l'expansion de l'offre publique et représentait une amélioration des conditions de soins pour la grande majorité. Face à cela, les lobbies de la médecine privée étaient trop faibles pour résister à l'offensive idéologique des sociaux-démocrates. Avec les grandes réformes des années 1950, l'accès aux soins fut ainsi ouvert à tous les résidents du pays, sans exception – contrairement à la France, où le système créé à la même période a été réservé aux actifs et à leurs familles<sup>6</sup> et où la place sur le marché du travail détermine aujourd'hui encore l'accès réel aux soins. Les frais à la charge des patients, demeurés relativement élevés dans un premier temps, ont été fortement réduits dans les années 1970 et demeurent à un niveau très bas depuis, augmentant les effets distributifs du système.

Outre l'autonomie fiscale des régions en charge de la planification et de la gestion, la construction de ce modèle s'est appuyée sur le salariat comme la forme dominante de l'emploi des professions médicales. Dès les années 1960, les médecins pratiquant dans les hôpitaux publics avaient perdu le droit d'exercer en privé en parallèle. Dans les années 1970, c'était au tour des médecins généralistes

6. En France, ce lien historique entre l'accès aux soins et la participation au marché du travail a été inscrit dans le nom même de l'organisme chargé de la gestion de l'assurance maladie : « Caisse nationale de l'assurance maladie *des travailleurs salariés* » (CNAMTS).

pratiquant dans les centres médicaux de basculer massivement dans le salariat public. En conséquence, la libre tarification des soins a disparu du paysage médical. On ne saurait surestimer l'importance de ces changements pour le fonctionnement du système dans son ensemble : historiquement, la relation entre le médecin et le patient les reliait de façon directe, celui-ci payant de sa poche pour les actes administrés par celui-là. Avec la montée de la prise en charge collective des frais de santé au début du xx<sup>e</sup> siècle, la relation est devenue tripartite, les caisses d'assurance cherchant à limiter les frais de santé et le coût global du système. La façon la plus sûre d'y parvenir a été d'abandonner le paiement à l'acte – source de surcoûts et de nombreux abus – et de verser aux médecins des salaires mensuels indépendamment du nombre de consultations. Dans certains pays, notamment en France, le lobby des médecins privés a su résister à la pression des caisses d'assurance et défendu avec succès le modèle libéral marchand. En Suède en revanche, l'expansion du secteur public a pratiquement éradiqué la médecine libérale et ses dépassements d'honoraires, son engouement pour des patients dotés de bonnes complémentaires et peu soucieux du coût final des actes<sup>7</sup>. Si, en fin de compte, la santé est devenue moins une marchandise en Suède qu'en France, c'est que les médecins suédois sont devenus des salariés – bien payés certes, mais

7. En plafonnant les remboursements, la loi française sur la généralisation des complémentaires rapproche un peu le modèle français du modèle suédois. La diversité des règles persiste, mais les écarts se réduisent.

n'intervenant jamais dans la fixation des tarifs. Le retour plus récent des opérateurs privés s'est traduit par l'augmentation du salariat privé et non par un exercice libéral à la française. Comme dans le cas des écoles et des crèches, les prestataires privés sont intégrés dans le système de tarification établi par les collectivités.

Dans une comparaison internationale, le système universel à la suédoise s'est révélé non seulement plus distributif mais aussi moins cher, puisqu'il contrôle mieux les dépenses de santé (là où les assurances complémentaires « à la française » incitent aux dépassements d'honoraires). Certes, l'assurance maladie française évolue lentement vers le modèle universel, notamment avec la loi de 2016 instaurant une protection universelle. Désormais, toute personne qui réside en France de manière stable et régulière a le droit à la prise en charge de ses frais de santé, comme c'est le cas en Suède depuis la réforme de 1954. Mais c'est une universalité au rabais, puisque le régime général de l'assurance maladie est nettement moins généreux que son homologue suédois. Et les dépassements d'honoraires n'ont toujours pas été maîtrisés. Pour de très nombreux traitements, le vrai niveau de protection dépend de la couverture proposée par les mutuelles – on retrouve ainsi toutes les différences entre les insiders et les outsiders du marché du travail.

Comme le constatait le sociologue Bruno Palier en 2006<sup>8</sup>, la situation de la santé publique suédoise paraît

8. Bruno Palier, *Hälsa- och sjukvårdens reformer En internationell jämförelse*, Sveriges Kommuner och Landsting, 2006.

en somme paradoxale : les Suédois eux-mêmes tendent à considérer leur système de soins comme un système en crise, alors que celui-ci se situe en tête des classements internationaux, qu'il s'agisse de la santé publique, de l'espérance de vie ou de la qualité de la prévention. Les statistiques sont bien là mais n'aident pas vraiment à apaiser le mécontentement suscité par les files d'attente, qui se sont allongées ces dernières décennies (et qui se doublent d'inégalités territoriales croissantes entre les villes et les campagnes). Depuis, la situation s'est encore aggravée, alimentant le développement de l'offre privée financée par les complémentaires santé. Le temps d'attente traduit le principe du rationnement, qui est devenu la principale variable d'ajustement d'un système universel laissant peu de place aux alternatives payantes ou aux assurances complémentaires. Une comparaison entre la France et la Suède révèle une vraie contradiction entre deux objectifs : celui d'offrir aux patients la liberté de choisir librement leur médecin, quitte à le payer davantage ou à bénéficier d'une bonne mutuelle, d'un côté ; celui d'assurer la même qualité de soins et l'égalité de traitement de tous les patients, de l'autre. Les architectes du modèle suédois ont clairement donné la priorité au second objectif, augmentant l'impôt à mesure que la société suédoise devenait plus riche et vivait plus longtemps. Or, depuis les années 1980, les recettes fiscales n'augmentent plus, alors que la durée de vie continue de s'allonger et que la recherche médicale offre des traitements de plus en plus coûteux.

La réponse jusqu'ici a consisté en une plus grande maîtrise des coûts, à davantage de rationnement et à mettre en

place de nouvelles mesures préventives. Mais les premières brèches sont désormais visibles : face aux files d'attente du système public et à la croissance de l'offre privée, des complémentaires santé « à la française », proposées par les entreprises, se sont développées en Suède depuis le début des années 2000 ; elles couvrent désormais environ 12 % des salariés. Contrairement au régime général (mais aussi aux assurances complémentaires négociées par les syndicats et incluses dans les conventions collectives, nous y reviendrons), elles proposent un accès plus rapide à des soins du système privé, y compris les soins hospitaliers, et leur coût est partagé entre l'employeur et le salarié. Désormais, une partie de l'offre de soins n'est plus accessible aux non-actifs et aux (rares) salariés non couverts par les conventions collectives.

La tendance s'est renforcée avec la réintroduction de la libre installation en 2010 ; l'offre de soins privée représente déjà un tiers du budget santé de la région de Stockholm. Pour l'instant, les privatisations ont été très rares dans les soins hospitaliers, où les opérateurs restent de toute façon dépendants des contrats avec les régions et des tarifications publiques. À les entendre, les contrats publics ne leur permettent pas toujours d'utiliser pleinement leurs capacités, et les bénéficiaires (peu nombreux pour l'instant) des assurances complémentaires privées remplissent uniquement les places non utilisées. Il ne s'agit donc pas d'un accès à des soins de qualité supérieure, ni d'un « passe-droit » qui allongerait encore les temps d'attente des patients du système public. Toujours est-il que c'est une première brèche dans le modèle unifié, et l'existence même d'hôpitaux privés lucratifs fait l'objet d'une bataille idéologique rude.

## GARANTIE D'ACCÈS ET PLAFONNEMENT DES FRAIS

Deux exemples permettent d'illustrer le fonctionnement du système universel du point de vue des usagers. Le premier concerne la santé publique : si les régions décident elles-mêmes les montants des frais à la charge des patients, ces frais sont plafonnés à l'échelle nationale. Le plafond annuel du reste à charge se situe actuellement à 1 100 couronnes suédoises (environ 110 €) pour toutes les visites médicales hors hospitalisation. Un système équivalent existe pour les médicaments remboursés par la sécurité sociale (220 €). Une comparaison directe avec la situation française est difficile à établir, car en France les conditions de remboursement dépendent grandement des complémentaires de santé et des mutuelles, dont les niveaux de protection et les coûts varient d'une assurance à l'autre. Mais c'est précisément cette différence qu'il convient de faire apparaître : celle entre une règle commune à tous, d'un côté, et une multitude de niveaux de protection, de l'autre.

Le même principe s'applique dans les services à la petite enfance. Chaque commune suédoise ayant une obligation de proposer aux parents une place en crèche, elle décide elle-même les frais à la charge des parents, mais dans les limites du plafond national, soit 3 % des revenus communs des parents (dans la limite de 130 € par mois) pour le premier enfant, 2 % (87 €) pour le deuxième et 1 % (44 €) pour le troisième.

Dans les deux cas, la garantie d'accès au service et le plafonnement aboutissent à un système fortement redistributif.

## LA CRISE DU LOGEMENT SOCIAL

Tous les pays européens ont construit des parcs de logement social au xx<sup>e</sup> siècle, mais la Suède est un des très rares pays où l'accès au logement social n'a jamais été conditionné aux ressources : les logements communaux sont proposés à quiconque en fait la demande. Ce choix historique n'a pas épargné à la Suède le fléau de la ségrégation urbaine, notamment dans les grandes villes, mais il illustre parfaitement la logique d'un État social unifié : les logements communaux – qui représentent jusqu'à 30 % de l'ensemble du parc immobilier dans de nombreuses communes – n'ont jamais été conçus comme des logements « pour les pauvres ». Ils doivent offrir la même qualité que le locatif privé, éviter la stigmatisation sociale et augmenter les chances de mixité sociale.

Ce modèle a émergé dans les années 1940, lorsque l'État central a chargé les communes d'une double mission : construire des logements suffisamment attractifs pour qu'ils puissent intéresser d'autres catégories sociales que les catégories les plus modestes ; créer des conditions permettant aux ménages pauvres d'accéder à l'ensemble du parc locatif sur leur territoire. Cette double ambition revenait à unifier un marché locatif normalement cloisonné entre un secteur « privé » et un secteur « social », avec des niveaux de prix différents (prix du marché d'un côté, prix subventionné de l'autre). La voie pour y arriver a été d'encadrer les loyers de l'ensemble du secteur locatif, en se fondant sur le principe de la « valeur d'usage » : les loyers des logements communaux sont considérés comme la

norme à respecter pour l'ensemble du marché locatif de la commune en question. Puisqu'ils déterminent de fait le « plafond » des loyers pratiqués dans le secteur privé, les loyers des logements communaux doivent intégrer les coûts de production portés par les communes, sous peine de pousser les développeurs privés à la faillite. On aboutit ainsi à un niveau des loyers plus ou moins unifié, avec des variations limitées à l'intérieur des communes : les propriétaires privés qui dépassent le niveau de loyer indiqué par la « valeur d'usage » risquent d'avoir à rembourser les excédents à leurs locataires. Pour s'assurer que les familles moins aisées puissent se loger, que ce soit dans le locatif privé ou le locatif social, le système a été complété par de généreuses aides au logement.

Ce choix rend inutile toute l'administration chargée d'évaluer les dossiers et d'attribuer les logements aux candidats ; c'est un trait récurrent du système universel, qui a moins besoin de personnel administratif pour « gérer » les bénéficiaires, vérifier les critères d'éligibilité, etc. Mais ce n'est pas une simple question de coûts ; en réduisant le pouvoir discrétionnaire de l'administration et des élus locaux, on réduit en même temps ses effets secondaires indésirables : le soupçon du « copinage » lors de l'attribution des places, les « passe-droits » pour certains groupes, les discours sur des « passagers clandestins », etc. Autant de phénomènes bien connus qui relèvent à la fois de la réalité et du fantasme, les deux étant également désastreux pour la confiance dans les institutions publiques.

La politique du logement suédoise est néanmoins en crise, surtout dans les grandes villes où les constructions

nouvelles n'ont pas suivi le rythme de l'accroissement de la population (ce qui est dû à la fois à la « métropolisation » et aux taux d'immigration très importants depuis les années 1990). Dans plusieurs villes, la situation a été encore aggravée par les majorités de droite qui ont vendu à grande échelle les parcs locatifs communaux. Toujours est-il que les collectivités territoriales prêtes à relancer le logement possèdent des marges de manœuvre héritées du passé : chargées de mener une politique du logement sur leur territoire dès les années 1940, elles ont établi de vastes réserves foncières en prévision de l'urbanisation future. Plutôt que de les vendre aux développeurs privés au moment de la construction, elles signent avec eux des baux emphytéotiques (*tomträtt*) qui offrent un droit d'usage de très long terme, sans céder définitivement le titre de propriété. Grâce à quoi, aujourd'hui, ce sont bien souvent les communes qui encaissent les rentes dues à la hausse des prix du foncier dans les grandes agglomérations. En tant que propriétaires du foncier, elles ont le choix entre encaisser ces plus-values foncières en taxant les propriétaires des immeubles à valeur marchande, ou bien réduire les taxes foncières pour promouvoir la construction de nouveaux logements ou infrastructures<sup>9</sup>.

9. Concrètement, la valeur foncière et la taxe correspondante sont revues tous les dix ans pendant la durée du bail emphytéotique (qui peut aller jusqu'à 99 ans).

## V. PARTAGER LES RISQUES SOCIAUX

La façon dont une société partage les risques sociaux comme le chômage, la pauvreté ou les maladies professionnelles joue de façon décisive sur sa capacité de se gouverner elle-même. Plus ce partage est structurellement inéquitable, plus les blocages au sein du corps social sont violents, et les appels au « courage politique » pour les briser virulents. Le partage des risques n'est évidemment jamais complètement égalitaire puisque la société reproduit inéluctablement les inégalités de naissance, néanmoins l'histoire du modèle suédois montre que les efforts correcteurs de l'État social et de la protection sociale ne sont pas toujours vains. Il en va de la redistribution sociale et de l'accès gratuit aux services évidemment, mais aussi de la façon dont le dialogue social intègre les contraintes macroéconomiques, dont l'école resserre les écarts de résultats scolaires et dont le droit du travail réduit les inégalités « horizontales », celles qui tiennent aux différences de statut (comme dans le cas de l'emploi à vie garanti, réduisant le risque de chômage à zéro pour une fraction de la population).

Protéger contre les risques sociaux renvoie à l'organisation de la protection sociale, à tous ces mécanismes de prévoyance permettant aux individus et aux ménages de faire face aux difficultés qui peuvent être transitoires (en cas d'accident, de chômage, de maladie...) ou permanentes (vieillesse, perte d'autonomie...). Les sources

historiques de ces systèmes remontent à l'entraide des anciennes confréries et des sociétés de secours mutuel, d'une part, aux assurances obligatoires mises en place par les États à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'autre part. Dans les deux cas, la protection sociale distribue des ressources durant les différentes phases de la vie d'un même individu, mais également, à des degrés variables, entre des groupes sociaux. Les catégories aisées sont par exemple moins exposées aux risques de santé ou de chômage, alors qu'elles contribuent relativement plus au financement grâce aux cotisations sociales. Ces transferts implicites font l'objet de luttes politiques permanentes, les libéraux réclamant toujours moins de redistribution et plus d'assurance, c'est-à-dire un lien plus étroit entre les cotisations versées et les droits acquis. Or une assurance sociale n'est pas une assurance privée, elle mutualise les risques indépendamment des niveaux d'exposition au chômage, aux maladies professionnelles, etc. C'est pour cela que, dans la plupart des pays européens, elle a été rendue obligatoire par la loi.

Dans le cas suédois, le partage des risques sociaux a joué un rôle fondamental dans la performance d'ensemble du modèle – et il continue de le faire aujourd'hui, même s'il est devenu moins stable au terme des nombreuses modifications qu'il a subies ces deux dernières décennies, les différentes majorités politiques s'efforçant de corriger les évolutions négatives de l'emploi tantôt en diminuant, tantôt en relevant les niveaux de prestations. La protection sociale suédoise combine le principe d'assurance sociale, fondé sur le lien entre cotisations versées et droits acquis, et celui des allocations universelles, où la prestation est

liée à une situation de vie et non aux cotisations passées. D'un côté, les revenus de remplacement – un terme qui rappelle d'emblée que nous sommes dans l'univers de la « valeur travail ». De l'autre, des allocations universelles comme l'aide à l'autonomie, offertes à tous ceux qui en ont besoin. Les deux sont gérés par la Caisse d'assurance nationale (Försäkringskassan), similaire à la « Sécu » française mais reposant davantage sur les recettes fiscales : les cotisations sociales qu'elle collecte ne représentaient que 54 % de ses recettes en 2016. Les cotisations patronales et salariales financent principalement l'assurance santé (28 % des dépenses globales de la Caisse) et le congé parental (17 %), mais aussi l'assurance accident de travail et les prestations des chômeurs pendant les périodes de formation. Les autres branches (autonomie, allocations familiales, allocations logement, etc.) sont financées entièrement par le budget de l'État, qui peut aussi renflouer les caisses financées normalement par les cotisations (comme celle de l'assurance maladie, à hauteur de 30 % des dépenses environ).

La Caisse d'assurance nationale fait en effet partie intégrante du budget de l'État<sup>1</sup>, qui comble son déficit dans les années difficiles et qui y prélève des excédents lorsque les comptes se redressent, que ce soit grâce à l'amélioration de la conjoncture ou à la baisse des prestations. La grande

1. À l'exception du système des retraites après la réforme de 1999, c'est une grande victoire libérale dans le sens où les engagements financiers du nouveau système ne pèsent plus sur l'État. L'assurance chômage est formellement gérée par des caisses indépendantes mais reliée de fait à la fiscalité, comme nous le verrons plus loin.

réduction de la dette publique suédoise observée à partir de 1995, mais aussi certaines baisses d'impôts dans les années 2000 ont été financées en partie par la réduction des droits dans la plupart des systèmes. La seule exception à cette construction est l'assurance vieillesse, qui a été exclue du budget de l'État avec la réforme de 1999 (qui l'a paramétrée pour équilibrer automatiquement les dépenses et les ressources)<sup>2</sup>. Mais même dans le cas de l'assurance chômage, qui est formellement gérée par des caisses syndicales indépendantes, le poids de l'impôt et le pouvoir de l'État sont écrasants : les cotisations sociales n'y représentent que 20 % des dépenses en moyenne<sup>3</sup>.

## UN MODÈLE UNIVERSEL SOUS PRESSION

Nous allons ici explorer la question de l'organisation des assurances sociales, donc de la partie majeure de la protection sociale, où le lien entre droits et prestations est clairement affirmé (il faut avoir cotisé pour accéder aux droits). Dans ce domaine, l'idée de mutualiser les risques sociaux peut déboucher sur des modèles différents : en renouant avec la typologie déjà évoquée du sociologue

2. À part la retraite de base, qui est toujours financée par l'impôt et offre une pension de base à ceux qui ne sont pas éligibles au système.

3. Si on prend en compte les minima proposés aux chômeurs qui n'ont pas cotisé les 12 mois exigés pour ouvrir les droits, la part des cotisations sociales dans le financement baisse même à 10 %.

danois Gøsta Esping-Andersen, on peut distinguer une logique libérale, une logique corporatiste et une logique universelle<sup>4</sup>. La première s'est imposée en Grande-Bretagne sur la base du rapport Beveridge<sup>5</sup>, qui préconisait expressément de limiter le rôle des assurances sociales à une protection de base et de développer une offre privée complémentaire. Les revenus de remplacement offrent ici un « plancher » au-delà duquel l'individu doit trouver d'autres solutions s'il veut maintenir son niveau de vie en cas de maladie ou de chômage : assurances privées complémentaires, plan d'épargne, etc.

Le niveau de protection est plus élevé dans le modèle « corporatiste-conservateur » développé dans les pays comme l'Allemagne et la France. L'assurance sociale est ici conçue comme un véritable revenu de remplacement, garantissant aux bénéficiaires un niveau de vie (plus ou moins) comparable à celui dont ils profitaient avec leurs revenus d'activité. L'écart entre les deux est déterminé par le taux de remplacement<sup>6</sup> et le plafond des remboursements, deux paramètres clefs du modèle qui peuvent être plus ou moins élevés. Le niveau de protection est globalement plus élevé que dans

4. Gøsta Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, *op. cit.*

5. *Report on Social Insurance and Allied Services*, rapport parlementaire britannique rédigé par William Beveridge et publié en 1942.

6. On distingue les taux de remplacement nominal et effectif : la différence vient du fait que tout système introduit des plafonds au-dessus desquels le système ne compense plus. Pour les revenus élevés, le taux de remplacement effectif est donc inférieur au taux nominal.

le modèle libéral, mais c'est un modèle « corporatiste », ce qui veut dire que la mutualisation a été organisée historiquement au niveau des statuts ou des catégories professionnelles, et que différentes règles s'appliquent aux différents groupes. On retrouve ainsi le problème d'un État social fragmenté : à force de distinguer les salariés du public et ceux du privé, les cadres et les employés, d'introduire des règles particulières et de multiplier les régimes spéciaux, l'inégalité de protection augmente et la mobilité professionnelle pâtit, tandis que le manque de lisibilité produit souvent le sentiment d'être « lésé » par rapport à d'autres. Quant à l'aspect « conservateur » du modèle, la faiblesse historique du congé parental trahit par exemple la volonté politique de ne pas remettre en cause le modèle familial classique.

Dans les pays scandinaves enfin, l'assurance sociale est fondée sur le même principe de revenu de remplacement, mais ce principe est appliqué à toutes les catégories professionnelles sans distinction. La fragmentation des statuts et des niveaux de protection cède ici la place à un système plus simple, moins coûteux à administrer<sup>7</sup>, et dont les « règles du jeu » paraissent plus transparentes à la population. En Suède, ce modèle s'est imposé comme partie intégrante du modèle dans les années 1950, au terme de nombreuses batailles politiques dont nous avons parlé plus tôt ; les décennies suivantes ont vu une hausse continue

7. En France, les coûts administratifs représentent 4,05 % des sommes dépensées, contre 1,88 % en Suède, selon Eurostat.

des niveaux de prestations mais aucune modification des principes fondateurs. Dans la plupart des branches, les taux de remplacement nominaux et effectifs ont grimpé très vite dans les décennies 1950-1970, passant de 20 % à 90 % du salaire moyen à la fin de la période. En l'espace de vingt ans, la Suède s'est ainsi dotée d'un système de protection sociale plus complet et plus généreux que la moyenne des pays de l'OCDE.

Ce système reste en place, mais la période récente y a apporté des modifications importantes. La tendance générale, celle d'une baisse progressive du taux de remboursements effectifs, remet peu à peu en cause l'universalité du système : le plafond des remboursements n'ayant pas été relevé au même rythme qu'augmentait le niveau des salaires, un nouvel écart s'est creusé entre les taux de remplacement nominal et effectif (cf. note 6). En réaction, le niveau réel de protection repose de plus en plus sur les assurances complémentaires d'un type peu connu en France, négociées par les syndicats et insérées dans les conventions collectives. Si ce n'est pas une vraie démutualisation des risques, nous verrons que le lien entre l'insertion sur le marché du travail et le niveau de protection s'en est trouvé nettement resserré.

## LA PLACE CROISSANTE DES CONVENTIONS COLLECTIVES

Une assurance sociale est en règle générale définie par son caractère obligatoire. Dans le cas des assurances complémentaires incluses dans les conventions collectives

suédoises, nous sommes dans une norme « quasi obligatoire » puisque 90 % des salariés travaillent dans des entreprises qui en sont pourvues. Ces assurances complémentaires sont gérées par des sociétés d'assurance paritaires comme AKA, fondée en 1963 par les grandes centrales syndicales et patronales. Leur rôle est longtemps resté confiné à l'assurance-vie et à l'assurance accident du travail, mais il s'est élargi à tous les domaines à partir des années 1990, lorsque les coupes claires dans le régime général ont commencé à affecter de vastes groupes d'actifs, qu'ils soient syndiqués ou non.

Les assurances complémentaires incluses dans les conventions collectives sont gérées de façon très centralisée, à l'image des fédérations syndicales et patronales elles-mêmes. Cette organisation s'apparente à un gigantesque « circuit court » financier, où un nombre très limité d'acteurs contrôlés par les partenaires sociaux collecte et gère les fonds qui viennent des cotisations (patronales) des entreprises. Il est difficile de comparer AKA, la principale société d'assurances paritaire, à un institut de prévoyance à la française, même si dans les deux cas le conseil d'administration est paritaire : dans le cas suédois, il s'agit d'une société de capitaux classique, la non-lucrativité étant tout simplement garantie par ses propriétaires, les syndicats et le patronat renonçant aux dividendes. Mais surtout, étant fondée par les plus grandes centrales syndicales et patronales du pays, AKA touche d'emblée tous les salariés couverts par les conventions collectives, soit 90 % des salariés du pays, et c'est à ce niveau-là que les risques sont mutualisés. Dans le domaine de la santé par

exemple, le calcul des droits est identique pour les revenus allant jusqu'à 2 800 € par mois, quelle que soit la convention collective ; il varie légèrement pour la tranche des revenus au-delà de ce seuil<sup>8</sup>. AKA ne peut pas exiger des assurés un contrôle médical préalable : les gigantesques bases de données constituées (nombre d'arrêts maladie, etc.) ne sont donc pas utilisées dans un but commercial, pour affiner et individualiser les primes, mais pour alimenter les recherches sur la prévention et la santé au travail. Même là où les partenaires sociaux font appel aux sociétés d'assurances classiques pour gérer les fonds collectés, le poids du nombre leur donne une position de force dans la négociation commerciale, limiter les primes étant à la fois dans l'intérêt des syndicats et des employeurs. C'est donc un partage des risques et une mutualisation des coûts dont la logique reste celle de l'assurance sociale du régime général.

## RESTAURATION DU RÉGIME GÉNÉRAL ET INTÉGRATION DES CATÉGORIES NOUVELLES

Le débat suédois actuel porte sur le besoin de renforcer les taux de remplacement du système général, qui doit continuer d'offrir une « sécurité standard » et non une

8. Parmi les quatre grands collectifs (ouvriers et employés du secteur privé, « cols blancs » et cadres du même secteur, salariés d'État, salariés des collectivités territoriales), les revenus au-delà de 2 800 € sont moins bien remboursés pour le secteur privé, mais cette différence n'apparaît qu'après les deux premières semaines de l'arrêt maladie.

sécurité de base, le premier terme signifiant un taux de remplacement offrant un niveau de vie comparable aux revenus d'activité. Selon l'enquête parlementaire de 2015 sur la réforme des assurances sociales<sup>9</sup>, les taux de remplacement effectifs doivent augmenter de nouveau dans l'assurance chômage et l'assurance maladie, et les protections offertes par les conventions collectives et les contrats d'entreprise demeurer complémentaires.

L'autre grand thème du débat concerne l'intégration des catégories nouvelles dans le système général : entrepreneurs, auto-entrepreneurs et étudiants (pour ce qui concerne l'accès à l'assurance maladie), mais aussi les catégories « atypiques » qui combinent l'entrepreneuriat et le salariat ponctuel, situation assez fréquente dans les métiers artistiques notamment. Aujourd'hui, des périodes d'emploi courtes et irrégulières sont soumises aux cotisations sociales mais n'ouvrent pas les droits correspondants. Comme souvent dans la logique du modèle suédois, les réformes proposées ont pour objectif de rendre le système général plus homogène et ses règles plus uniformes, en y intégrant les différents revenus et situations, plutôt qu'en cherchant à créer de nouveaux statuts<sup>10</sup>.

Pour mieux comprendre la construction et l'évolution récente du modèle d'assurances sociales suédois, nous présentons plus en détail quatre de ses principales branches : le

congé parental, l'assurance maladie, l'assurance chômage, et enfin les retraites.

## CONGÉ PARENTAL, UNE TRANSFORMATION SOCIALE EN COURS

Nous l'avons vu dans le chapitre 2, la « grande transformation » sociale-démocrate s'est invitée plus tard dans le domaine de la parité que dans d'autres. Une première branche famille a été créée en 1954, mais ses prestations étaient réservées aux mères et n'offraient qu'une protection de base, contrairement à la logique du système mis en place à la même époque. En réalité, au début des années 1960, le modèle familial traditionnel dominait encore largement au sein de la société suédoise, avec à peine 37 % des mères exerçant une activité salariée au milieu de la décennie. Les enquêtes parlementaires de l'époque pointaient du doigt l'absence de places en crèche, et les écoles maternelles françaises étaient montrées en exemple.

Les trois principales réformes dans ce domaine ont été l'investissement massif dans les services sociaux de la petite enfance – dès 1975, les communes ont été chargées d'offrir une place en crèche à tous les enfants, même si le droit n'est devenu opposable qu'en 2000 –, la suppression de la déclaration d'impôts commune (1971) et un nouveau congé parental introduit en 1974, offrant des revenus de remplacement généreux et intégrant pour la première fois les femmes et les hommes. Le nombre de jours de congé parental remboursés se limitait initialement à 180 par enfant, mais le plafond est passé à 210 déjà l'année

9. *Mer trygghet och bättre försäkring*, SOU, 2015.

10. La Suède ne dispose pas d'équivalent du régime des intermittents, par exemple.

suivante, puis à 300 en 1978 et à 450 jours en 1989. Pour les actifs, le taux de remplacement actuel est de 80 % (plafonné à 3 000 € par mois environ)<sup>11</sup>.

Une fois lancé, le congé parental est vite devenu l'élément le plus transpartisan de la protection sociale suédoise, la gauche comme la droite ayant participé à son développement ultérieur. Si d'autres branches ont pu connaître des revirements, voire des dégradations sensibles, au cours du dernier quart de siècle, sur ce plan la Suède poursuit avec beaucoup d'esprit de suite la direction choisie au début des années 1970. Ce qui ne veut pas dire que les objectifs aient été atteints : dans ce domaine clef qu'est le partage de la garde des enfants, l'évolution des pratiques sociales a été plus lente que celle des discours. En 2014, les hommes suédois utilisaient 25 % des jours offerts par le congé parental : il aura fallu quarante ans pour parcourir la moitié du chemin. La lenteur du progrès réel a suscité et suscite encore un débat sur le passage aux dispositifs obligatoires. En 1995, un premier mois de congé parental a été réservé aux pères ; la période a été allongée à deux mois en 2002 et à trois en 2015.

Le succès combiné du congé parental et des services publics de la petite enfance a permis une intégration massive des femmes sur le marché du travail, de sorte qu'aujourd'hui le taux d'emploi des femmes (78 %) est très proche de celui des hommes (82,5 %). En regardant les chiffres plus

en détail, on découvre aussi que le temps partiel a globalement augmenté depuis les années 1990 (de 10 % à 15 % de l'ensemble des salariés), mais que l'écart homme-femme s'est réduit : aujourd'hui le temps partiel concerne 17 % des salariées femmes et 13 % des salariés hommes (l'écart est bien plus grand dans le cas français avec respectivement 31 % et 6,6 %).

En renouant avec la distinction introduite au début de ce chapitre, le congé parental suédois est une assurance sociale et non une allocation universelle : le revenu de remplacement de 80 % est réservé aux actifs qui ont cotisé pendant douze mois avant l'accouchement. Pour tous les autres, le système propose des forfaits journaliers nettement moins généreux.

## **ASSURANCE MALADIE : LE RETOUR DES « DEUX VITESSES »**

En Suède comme ailleurs, les premières initiatives mutualistes avaient produit un univers de protection extrêmement fragmenté, avec près de mille caisses professionnelles et syndicales à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, et il a fallu une forte détermination politique pour inclure les différents groupes professionnels au sein d'un système unifié. Jusqu'au milieu du siècle suivant, l'adhésion aux caisses volontaires donnait accès à des revenus de remplacement qui variaient fortement d'un groupe à l'autre : les cadres du privé et l'administration de l'État central profitaient déjà de taux de remplacement effectifs significatifs, mais pour tous les autres, le système offrait au mieux une protection

11. Pour les non-actifs, le système de base offre un montant forfaitaire, situé actuellement à 750 € par mois.

de base<sup>12</sup>. Contrairement à l'assurance chômage, où l'État a laissé en place les caisses syndicales tout en uniformisant les règles, le gouvernement social-démocrate a introduit en 1955 une assurance santé gérée directement par l'État. La réforme fut précédée de longues négociations et proposait essentiellement un nivellement par le haut : sans toucher aux taux de remplacement des groupes déjà protégés, elle offrait des conditions plus ou moins comparables pour les autres groupes de salariés. Ce travail d'uniformisation des conditions et des protections s'est poursuivi dans les décennies suivantes, pour arriver à un système commun pour tous les salariés.

Pendant la phase d'expansion, les taux de remplacement ont été revus à la hausse à plusieurs reprises, pour atteindre 80 % à la fin des années 1960 puis 90 % dix ans plus tard, en compensation de la soumission des prestations sociales à l'impôt. Surtout, le taux de remplacement nominal s'est rapproché de plus en plus du taux effectif : initialement très bas, le plafond de remboursement a été successivement relevé au cours des années 1960 et 1970, jusqu'à inclure 95 % de l'échelle des revenus. Le taux de remplacement effectif a ainsi été relevé de 20 % à 90 % pour la grande majorité des salariés, soit nettement plus que la moyenne des pays de l'OCDE à la fin de cette période (70 %). Facilitée par la compression de l'échelle des revenus, cette

12. Per Gunnar Edebalk, "Sjukförsäkring och sjuklön. Om statliga beslut och arbetsmarknadens organisationer 1955-1992", *Historisk Tidskrift*, t. 127, vol. 1, 2007.

évolution a connu son apogée dans les années 1980, lorsque le régime général garantissait 90 % du salaire, et les conventions collectives les 10 % restants.

Le système créé dans les années 1950 reste toujours en place, mais une série de modifications lui ont été apportées durant les années 1990 et 2000. La crise de l'année 1991 a marqué la réintroduction du principe de perte de revenus<sup>13</sup>, l'introduction d'un jour de délai de carence pour les salariés et l'obligation pour l'employeur d'assumer le coût des revenus de remplacement pendant les quatorze premiers jours de l'arrêt maladie – cette dernière mesure étant conçue à la fois pour faire des économies et pour pousser les entreprises à mettre en place des politiques de prévention. Le taux de remplacement nominal a été modifié plusieurs fois avant de se stabiliser à 80 %, un niveau toujours supérieur à ceux pratiqués par la plupart des pays développés (50 % en France, par exemple). Mais comme dans d'autres branches de la protection sociale, le problème principal concerne l'écart entre les taux nominaux et effectifs : selon le rapport de l'Inspection des assurances sociales de 2015, 50 % des salariés ont désormais des revenus qui dépassent le plafond des remboursements, contre seulement 14 % en 1992, ce qui signifie que les revenus de remplacement offerts aux assurés sociaux compensent de

13. La prestation du régime général baissant automatiquement dès que le complément offert par la convention collective pousse le revenu de remplacement au-delà des 90 % des revenus d'activité.

moins en moins les revenus d'activité<sup>14</sup>. C'est aussi dans ce domaine que l'évolution de la protection sociale interagit le plus clairement avec celle de l'offre de services présentée dans le chapitre précédent : l'évolution de l'offre de soins privée alimente celle des complémentaires qui y donnent accès.

## LA CRISE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

La dégradation du régime général est la plus visible dans le cas de l'assurance chômage. L'histoire de cette assurance est intéressante dans la mesure où la Suède est un des rares pays où l'adhésion au système n'a jamais été obligatoire. Les premières caisses syndicales créées au XIX<sup>e</sup> siècle étaient nombreuses mais de taille limitée. Au début du siècle suivant, la fusion progressive des syndicats de métier au sein de vastes branches a permis d'augmenter le périmètre de la mutualisation, mais les cotisations et les prestations variaient d'une caisse à l'autre, et globalement les revenus de remplacement sont restés très limités tant que le financement reposait uniquement sur les cotisations des membres. Par conséquent, ce premier système ne couvrait qu'une fraction limitée des travailleurs.

La tendance à la généralisation a été déclenchée par l'arrivée au pouvoir des sociaux-démocrates et la loi de 1935, qui a accordé aux caisses syndicales et professionnelles

14. *Offentlig och kollektivavtalad sjukförsäkring*, Inspektionen för socialförsäkringen, 2015.

un financement public à condition qu'elles respectent les nouvelles dispositions légales. Le soutien de l'État allait en effet de pair avec un « calibrage » national de tous les éléments clefs du système : la durée de cotisation nécessaire avant l'ouverture des droits, le plancher et le plafond des prestations versées, les exigences concernant la recherche active d'emploi, les règles liées au passage d'une caisse à l'autre lors du changement d'emploi, etc. Cette harmonisation progressive revenait à mutualiser les risques par-delà les frontières entre branches et secteurs – et à rendre illusoire l'autonomie des caisses sans pour autant les obliger à fusionner ou rendre l'assurance obligatoire. C'était là une concession sociale-démocrate faite aux syndicats, qui voyaient dans leur rôle de gestionnaire un argument de plus face aux salariés qui n'étaient pas encore syndiqués (même si l'adhésion au syndicat n'a jamais été formellement obligatoire pour adhérer aux caisses elles-mêmes). Aujourd'hui encore, le système est composé d'une trentaine de caisses regroupant les salariés au sein de vastes collectifs – salariés des communes, salariés des régions, salariés de l'industrie, etc. –, même si certaines caisses ont préservé une identité professionnelle plus restreinte. Le nombre d'adhérents varie par conséquent considérablement d'une caisse à l'autre, des 1 200 travailleurs portuaires jusqu'aux 780 000 diplômés du supérieur.

L'intervention de l'État s'est traduite par une part toujours croissante des recettes fiscales dans le financement, ce qui a permis d'augmenter les prestations et de renforcer leur caractère redistributif. D'une protection *a minima*, l'assurance chômage a ainsi évolué dans l'après-guerre

vers une assurance universelle très inclusive, avec un taux de remplacement effectif atteignant 90 % dans les années 1960-1980 pour la vaste majorité des travailleurs.

Cette tendance s'est inversée dans les années 1990 et surtout 2000 avec, d'une part, le taux de remplacement nominal revu à la baisse et la durée des droits raccourcie<sup>15</sup>; d'autre part, un plafond des remboursements qui n'a pas suivi l'évolution des salaires. Parallèlement, le caractère bénévole de l'adhésion au régime général a montré ses limites, une minorité croissante des salariés, notamment les jeunes, choisissant de rester en dehors du système. Ils y ont été poussés par les politiques de *workfare* adoptées par la droite, arrivée au pouvoir avec la promesse de baisser le chômage : les cotisations ont été revues nettement à la hausse<sup>16</sup>, et l'ensemble du système démutualisé par l'introduction des cotisations différenciées. En théorie, l'idée de la réforme a été de faire porter à chaque caisse les risques de chômage du groupe professionnel qu'elle organisait – le raisonnement est tiré tout droit des manuels de l'économie standard, où l'intégration des « externalités » (ici, le risque de chômage) dans les coûts du travail permet de mieux orienter la création d'emplois futurs. En pratique, la hausse très nette des cotisations qui a suivi a permis de financer la prime pour l'emploi introduite au même moment.

15. Actuellement, 80 % du salaire pendant 200 jours, ensuite 70 % pendant 100 jours. Il est possible de prolonger la période dans certains cas.

16. Suppression des déductions fiscales autorisées jusqu'alors pour les cotisations aux caisses de chômage (40 % du montant) et pour l'adhésion syndicale (25 %).

Plus de 10 milliards d'euros d'excédents accumulés au sein des caisses de chômage depuis 2007 ont ainsi été prélevés par l'État pour financer cette mesure et les baisses d'impôts. Le piège s'est refermé avec la récession économique mondiale de 2008, lorsque le grand nombre de salariés non assurés a découvert la précarité à la suédoise.

Revenu au pouvoir en 2014, le gouvernement social-démocrate a restauré l'ancien système des péréquations, réduisant ainsi les cotisations pour les groupes les plus exposés au risque de chômage, mais face à l'opposition des syndicats, il n'a pas rendu l'adhésion au régime général obligatoire. Depuis, le taux d'adhésion volontaire est reparti à la hausse ; en prolongeant les courbes actuelles, le système retrouvera dans quelques années les taux d'adhésion qui précédaient les réformes de la droite. Le plafond des remboursements a été relevé en 2015, néanmoins l'assurance chômage suédoise reste moins généreuse qu'avant les années 1990.

Le résultat final est le même que dans l'assurance maladie, à savoir un rôle accru des conventions collectives dans la protection sociale. Jusqu'aux années 1990, celles-ci offraient un supplément à la marge, entre 5 % et 10 % des revenus d'activité ajoutés au régime général. Aujourd'hui, elles jouent un rôle fondamental dans le maintien du niveau de revenus pour tous sauf pour les revenus les plus modestes.

En revanche, les sociaux-démocrates n'ont pas abrogé les mesures d'« activation » introduites par la droite, à savoir l'obligation pour les chômeurs d'accepter les postes proposés sous peine de voir leurs prestations progressivement baissées puis retirées. Le chômeur perd ainsi ses

droits après le cinquième refus d'accepter un poste (ou une formation professionnelle) sans « cause légitime » – la définition détaillée de cette cause légitime introduit certes des garde-fous : le Pôle emploi suédois doit tenir compte de la situation familiale, des difficultés posées par un éventuel déménagement, etc. Néanmoins, le principe du *workfare* demeure très fortement affirmé, y compris sur le plan du salaire proposé : tant que celui-ci ne descend pas en dessous de 90 % de la prestation chômage reçue, le refus n'est pas considéré comme légitime par les caisses d'assurance.

## RÉFORME DES RETRAITES : PLUS TRANSPARENTE, MOINS GÉNÉREUSE

La première assurance vieillesse a été adoptée en Suède en 1913, par un Parlement dominé encore par les partis libéraux et conservateurs. Elle combinait les deux modes de financement que sont la capitalisation et la répartition. Le premier donne lieu à une épargne constituée par chaque actif pendant sa vie active et confiée aux marchés financiers. C'est la solution rêvée pour la finance mais très risquée pour la société et les retraités eux-mêmes. Dans une retraite par répartition en revanche, les pensions versées viennent directement des charges sociales payées par les actifs ; lorsque ces derniers atteindront à leur tour l'âge de la retraite, leurs pensions seront payées par les charges sociales et les contributions des futurs actifs. Dans la réforme de 1913, cette partie n'offrait qu'une petite retraite de complément, elle introduisait néanmoins un principe dont l'importance ne cesserait de croître par la suite : toute

personne ayant atteint l'âge de 70 ans y avait droit. C'était donc la première assurance sociale universelle au monde, qui indiquait le chemin suivi par les sociaux-démocrates : augmentation de la part de la redistribution aux dépens de la capitalisation dans le financement (cotisations sociales augmentées), affaiblissement du lien entre les cotisations versées et les droits acquis (une redistribution renforcée allant des actifs vers les retraités), accès à la pension de base à tous les citoyens ayant atteint un certain âge.

Ces principes se sont imposés pleinement avec la réforme entrée en vigueur en 1959, au terme d'une lutte politique particulièrement intense. Comme dans le cas de l'assurance santé, le nouveau système a émergé au sein d'un paysage fragmenté, plusieurs régimes spéciaux protégeant déjà les fonctionnaires d'État et les cadres de certaines entreprises privées et publiques. Pour ces groupes, les pensions garantissaient déjà entre 50 % et 70 % des revenus d'activité, alors que la grande majorité des retraités de l'époque dépendait entièrement du régime général. Celui-ci offrait à peine 9 % d'un salaire d'ouvrier moyen en 1930, et ce taux n'atteindrait que 21 % vingt ans plus tard, au moment où le parti social-démocrate engagerait la bataille des retraites<sup>17</sup>. Plusieurs directions étaient envisageables à l'époque, et les sociaux-démocrates eux-mêmes étaient divisés entre les tenants d'un conditionnement aux ressources (la retraite ne serait offerte qu'aux catégories pauvres) et ceux d'un système universel

17. Ann-Charlotte Ståhlberg, *Socialförsäkringarna i Sverige*, SNS Förlag, 2014, p. 43.

offrant les mêmes droits à tout le monde. La loi finalement votée en 1958 a scellé la victoire du modèle universel. Elle a été précédée d'un référendum national, tellement le débat politique des années précédentes avaient été virulent, les conservateurs et l'organisation patronale plaidant pour un système par capitalisation et des cotisations sociales régulées par les partenaires sociaux plutôt que par l'État. La ligne sociale-démocrate l'emporta *in extremis* et les régimes spéciaux ainsi que la retraite par capitalisation disparurent alors : le nouveau système offrait un régime commun à tous et financé entièrement par les cotisations.

C'était aussi un système dit « à prestation définie », où la valeur des pensions est garantie dans le temps. Il s'oppose aux systèmes « à cotisation définie » : dans les deux cas, la valeur de la pension est définie au moment du passage de la vie active à la retraite, mais dans le premier elle doit être stable tout au long de la retraite. Si la démographie ou la conjoncture changent, cette garantie de maintien du pouvoir d'achat réel des retraités peut provoquer des déficits au sein du système et rendre nécessaire l'augmentation des cotisations sociales des actifs. On protège les retraités en reportant les risques sur les actifs. Dans le second modèle, à cotisation définie, c'est l'inverse : ce sont les retraités qui portent les risques d'ajustement – si les cotisations accumulées ne suffisent pas pour verser les pensions, on baisse ces dernières plutôt que d'augmenter les cotisations de la population active.

En Europe, la plupart des systèmes construits après la Deuxième Guerre mondiale ont été fondés sur le principe de prestation définie, mais avec l'augmentation de la durée

de vie et la baisse du nombre d'actifs pour chaque retraité, les réformes de ces dernières décennies ont fait basculer de nombreux pays vers les cotisations définies, reportant ainsi les risques sur les futurs retraités et entraînant en général une baisse des taux de remplacement effectifs. La Suède n'est pas une exception, c'est même un cas d'école en la matière : parmi toutes les réformes suédoises des dernières décennies, c'est sans doute celle des retraites de 1999 qui a suscité le plus de commentaires dans la communauté des experts, inspirant des réformes similaires dans plusieurs pays européens. Même en France, qui reste formellement dans le modèle de prestations définies, les conditions des droits « garantis » deviennent de plus en plus difficiles à réunir en pratique, après de multiples réformes : allongement de la durée de cotisation requise, allongement de la période sur laquelle est calculé le niveau de la pension, modification du prix d'achat des points et de la valeur de ces derniers dans la retraite complémentaire, assujettissement des pensions de retraite à la CSG, etc. La méthode est différente mais l'objectif est le même : les risques sont déplacés des futurs actifs vers les futurs retraités.

Le nouveau système suédois est de plus en plus controversé en Suède, tant les futures retraites risquent d'être moins généreuses à l'avenir. Paradoxalement, la réforme a souvent été louée à l'international<sup>18</sup> pour avoir restauré

18. Voir par exemple Antoine Bozio et Thomas Piketty, « Pour un nouveau système de retraite : des comptes individuels de cotisations financés par répartition », Éd. ENS rue d'Ulm, 2008.

la confiance dans le système, comme si son adoption avait permis de sauver les futures retraites (l'ancien système était en réalité loin de la faillite), alors que nous avons vu dans le chapitre 3 que c'est au sujet des retraites justement que les doutes s'expriment le plus clairement. En effet, le système est conçu pour rester en équilibre sans aucune décision politique ou négociation des organisations paritaires, et il y parvient toujours de la même façon : en faisant porter les risques par les retraités pour que les cotisations sociales restent inchangées. Si la masse salariale nationale se réduit à cause d'une hausse du chômage ou si l'espérance de vie augmente plus vite que prévu, les pensions baissent automatiquement. C'est ce qui s'est produit au moment de la crise économique mondiale des années 2008-2009.

La deuxième innovation de la réforme de 1999 est le retour de la retraite par capitalisation. Elle concerne une partie mineure des cotisations du régime général (2,5 % sur les 18,5 % des charges sociales) et l'ensemble des cotisations du système complémentaire (4,5 %) garanties par les conventions collectives. Même la partie du système général qui est gérée par répartition (16 %) imite la capitalisation à s'y méprendre : chaque travailleur accumule ses cotisations sur un compte individuel où il peut voir le montant de son « capital », ainsi que le « taux d'intérêt » et une estimation de la future pension. Les montants affichés sur le compte expriment en réalité une dette virtuelle du système – des actifs de demain – à l'égard de l'actif d'aujourd'hui. Ce « capital » mesure les droits à la retraite mais ne peut être perçu qu'à travers une pension mensuelle versée après le départ à la retraite. Chaque année, l'État suédois envoie à

chaque actif une information sur l'état de son « compte » : le montant cotisé par lui-même et son employeur, le montant attendu de sa future pension, ainsi qu'un rapport sur l'équilibre financier du régime dans son ensemble.

La troisième innovation concerne la valorisation des carrières longues : chaque année compte autant et chaque année non cotisée est une année perdue. Le système précédent (comme le système français actuel) permettait au contraire un certain nombre de « lissages », par exemple en prenant en compte les vingt ou vingt-cinq dernières années de la vie active dans le calcul du « salaire de référence<sup>19</sup> ». Ce lissage pénalisait de fait les ouvriers et les catégories peu diplômées, qui commencent à travailler plus jeunes que les autres mais dont l'évolution du salaire est bien plus « plate » que celle des cadres. Le nouveau calcul revalorise les carrières longues et « plates », mais il pénalise ceux (de plus en plus nombreux) qui ont subi des périodes d'absence du marché du travail ou ont eu des difficultés à accéder à un emploi stable. Le système tient certes compte de nombreuses situations de vie – congé parental, période de chômage, arrêt maladie, études supérieures, formation tout au long de la vie... – où les actifs sont absents du marché du travail. Ces périodes sont assimilées à des années de travail et ce sont alors les autres assurances sociales (chô-

19. Salaire qui sert de référence pour le calcul de la pension. Il représente une « moyenne » des revenus d'activité, mais une « moyenne » qui peut être calculée de multiples façons selon le système, en tenant compte de toute la vie active ou d'un nombre donné de meilleures années, etc.

mage, maladie...) qui versent les cotisations retraite correspondantes. Mais il s'agit de cotisations calculées sur la base des allocations perçues, et non du salaire lui-même ; pour un chômeur par exemple, les droits à la retraite sont calculés sur la base des allocations chômage, qui représentent entre 50 % et 70 % de l'ancien salaire selon les cas.

Enfin, la réforme suédoise ne prévoit aucune reconnaissance particulière de la pénibilité au travail, qui augmente pourtant le risque d'arrêt maladie et réduit par conséquent les futures pensions (ainsi que la durée de vie des futurs retraités). À cette critique les syndicats et les partis politiques suédois répondent que les inégalités de conditions de travail doivent être combattues dans les lieux de travail, par des mesures de prévention et par la mobilité des parcours, plutôt qu'être compensées *a posteriori* par le système des retraites. Il y a cependant une limite à ce que la prévention et l'ergonomie pourraient atteindre en la matière, à moins d'imaginer des façons radicalement nouvelles de partager le travail au sein de la société.

## VI. LA CRISE DU MODÈLE ET SON RENOUVEAU

Fruit du compromis social-démocrate formé au xx<sup>e</sup> siècle, le modèle suédois a subi de nombreuses mutations ces dernières décennies ; les chapitres précédents en ont retracé les grandes lignes. S'il offre toujours une bonne base de départ pour affronter les défis nouveaux, il est devenu nettement moins exemplaire et son renouveau ne se fera pas sans combat politique. Les hauts niveaux de confiance dans l'action collective et de consentement à l'impôt incitent à la fois à l'optimisme et à la prudence. C'est une ressource précieuse qu'il faut renouveler en permanence ; la spirale de la défiance et du retrait vers les solutions privées n'est jamais très loin dans une société plus inégalitaire et plus divisée. Car c'est bien ce qu'est devenue la société suédoise au terme de vingt années de transformations économiques et sociales.

Où va donc le modèle suédois ? La période ouverte dans les années 1990 semble en train de se refermer, en tout cas il est permis de l'espérer à la lumière des réformes adoptées et annoncées depuis les dernières élections de 2014. Elle a été marquée par de très nombreux ajustements du modèle, en réaction aux mutations économiques et à la fin du plein-emploi. Globalement, le principe de la valeur travail a été réaffirmé : les revenus des actifs ont augmenté nettement plus que ceux des retraités et d'autres groupes, les actifs étant par ailleurs mieux couverts par les différentes

protections sociales. Resserrer le lien entre travail, revenus et protection sociale a été au cœur du programme libéral prôné par de nombreux économistes suédois au début des années 1990. Vingt ans plus tard, on peut constater que ce programme a été partiellement mis en œuvre : les effectifs de l'emploi public ont été réduits mais demeurent plus importants qu'ailleurs ; les services publics ont été ouverts à des acteurs privés lucratifs et non lucratifs mais restent presque toujours financés collectivement ; les réductions fiscales se sont multipliées mais les bas salaires n'ont pas envahi le marché du travail, et les conventions collectives continuent de protéger la quasi-totalité du salariat ; l'État social est sous-financé mais sans annoncer aucun retrait de principe – son périmètre reste très vaste, et son niveau d'ambition élevé ; les inégalités augmentent mais restent à des niveaux plus bas que dans la plupart des pays européens. La réforme des retraites appauvrit d'ores et déjà les retraités, mais on peut parier qu'une partie de la baisse sera amortie par la diminution de l'impôt sur les pensions de retraite ou par l'expansion des aides au logement. La tension est visible dans le domaine de la santé, où le modèle évolue depuis dix ans vers un système à « deux vitesses », mettant en danger le plus fondamental des acquis de la transformation sociale-démocrate. Mais même dans ce domaine, les changements récents ne sont pas encore devenus irréversibles. En somme, le système de protection sociale a été mis à mal mais reste en place : l'offensive sociale se poursuit même dans le domaine du congé parental, et avec elle l'évolution des rôles de genre et finalement la transformation de la société dans son ensemble.

Ce n'est donc pas tant la situation actuelle mais la tendance à l'œuvre qui inquiète. Il ne suffit pas de pointer les hauts niveaux de confiance, car l'État social universel se fissure tout en restant très légitime aux yeux de la population, et la protection sociale est devenue la variable d'ajustement fiscale, utilisée pour réduire la dette publique ou financer certaines baisses d'impôts. Depuis les années 1990, l'économie suédoise s'est profondément insérée dans la mondialisation et la consommation privée a augmenté pour de très nombreux groupes, mais les financements publics subissent une pression accrue et la qualité des services publics suscite chez les citoyens des frustrations permanentes<sup>1</sup>. Il sera difficile de relever les défis dont nous avons fait état tout au long du livre sans ressources fiscales supplémentaires.

Les sociaux-démocrates et leurs alliés désormais indispensables, les Verts et le Parti de gauche, en seront-ils capables ? Les marges de manœuvre sont bien là, comme l'attestent les excédents budgétaires et la réduction continue de la dette publique – de quoi rassurer même l'orthodoxie monétaire suédoise, qui veut des finances publiques « bien gérées », car « celui qui est endetté n'est pas libre », comme l'expliquait le Premier ministre social-démocrate Göran Persson (de 1996 à 2006) pour justifier les coupes budgétaires de l'époque... Vingt ans plus tard, les comptes de l'État sont plus que solides, et le gouvernement Löfven

1. Entre 1999 et 2015, la consommation des ménages a augmenté de 2,3 % par an en moyenne, celle du secteur public de 0,9 %.

a annoncé la couleur en 2015 et 2016 avec une longue série de hausses d'impôts. Il s'agit surtout d'écotaxes (sur la pollution, les produits chimiques, les énergies fossiles, etc.), mais aussi de la hausse des taux marginaux de l'impôt sur les revenus et de la réduction des subventions pour les emplois à domicile introduite par la droite en 2007. Pour la première fois depuis les années 1980, la consommation du secteur public a augmenté plus vite que celle des ménages en 2016, et l'évolution des deux semble désormais plus équilibrée. Le budget 2017 poursuit l'expansion en accordant aux communes et aux régions de nouvelles subventions annuelles, qui doivent leur permettre de faire face aux problèmes accumulés avec le temps, mais aussi d'améliorer l'intégration de la récente vague d'immigration. De même, le relèvement récent des plafonds de remboursement de l'assurance chômage ou de l'assurance santé vise clairement à préserver la confiance dans le modèle commun de protection sociale.

Ces premières réformes depuis le retour au pouvoir montrent que les sociaux-démocrates ne sont pas prêts à renoncer au modèle suédois. Mais le chemin reste long et compliqué politiquement. Étant minoritaire au Parlement, le gouvernement actuel doit négocier au cas par cas le soutien d'un des quatre partis de droite ; c'est la raison pour laquelle la libre installation des médecins demeure autorisée, alors qu'elle entraîne des coûts supplémentaires et alimente la demande en compléments santé. Le rendez-vous électoral de 2018 s'avère crucial pour la suite, mais son issue demeure des plus incertaines. Si la restauration du modèle est plus difficile aujourd'hui, c'est qu'entre-temps

l'ancienne alliance de classe sociale-démocrate s'est fissurée, une partie des classes moyennes sortant gagnante des évolutions récentes, et une partie des classes populaires étant désormais captée par les forces populistes. Le chemin reste donc long avant que l'acceptation sociale du modèle se traduise dans une nouvelle transformation sociale inscrite dans la durée.

## L'AVENIR DU TRAVAIL

La bataille pour le modèle suédois se joue en dernière instance sur le terrain de l'emploi, où les recettes libérales s'opposent de longue date à des mesures d'inspiration sociale-démocrate : flexibilité et baisse des salaires d'entrée et des protections pour « inciter » au travail les catégories éloignées du marché du travail, d'un côté ; de l'autre, l'investissement social et l'investissement tout court dans le logement, dans les infrastructures, dans la formation... Un État social universel est redistributif dans ses effets, mais sa légitimité repose fondamentalement sur le principe de réciprocité : financé par l'impôt, aspirant à offrir la même qualité de services et des protections standards à tous les citoyens, il exige un taux d'emploi particulièrement élevé pour montrer aux citoyens contribuables que « tout le monde participe ». Ce lien entre le principe de réciprocité et la légitimité de l'État social universel a été mis à mal dans les années 1990 et 2000, lorsque les sociaux-démocrates ont choisi de maintenir des centaines de milliers d'exclus du marché du travail dans le système d'assurances sociales : en reconduisant indéfiniment les droits, par un recours

massif aux retraites anticipées, par les arrêts maladie et les invalidités pour cause de « non-employabilité », etc.

Dans de nombreux cas, l'arrêt maladie ou la retraite anticipée représentaient la solution qui arrangeait tout le monde – l'individu concerné, son employeur, les syndicats et même la caisse d'assurance. De même, les formations offertes aux chômeurs servaient de moins en moins à préparer le retour à l'emploi et de plus en plus à reconduire les droits au chômage. C'était sans doute un choix préférable à l'alternative appliquée dans les années 2000 par leurs confrères allemands, à savoir faire basculer les exclus dans les minima sociaux et l'aide sociale. C'est ainsi que la Suède a évité de multiplier les travailleurs pauvres et les pauvres tout court. Ces usages « créatifs » n'ont pas non plus mis la protection sociale en faillite, puisque les taux de remboursement ont été revus à la baisse en parallèle. Mais ils ont alimenté une critique grandissante des « passagers clandestins », de tous ceux qui « profitent du système » sans y contribuer. Et les sociaux-démocrates ont perdu au passage la bataille des idées sur l'emploi. La critique du détournement des assurances sociales de leur sens initial pointait les déséquilibres régionaux, mais nourrissait aussi la critique de l'immigration. C'est la dénonciation de ces « abus » qui a porté au pouvoir la « nouvelle droite travailliste » en 2006, et a entraîné les coupes dans la protection sociale.

Cette perspective peut paraître éloignée aujourd'hui, car la droite suédoise n'a pas réussi à restaurer l'emploi et c'est sous le gouvernement actuel que le chômage a baissé, de 8,7 % en 2014 à 6,7 % en mai 2017. Mais la Suède n'a toujours pas retrouvé le taux d'emploi d'avant la crise

des années 1990, et la question de l'exclusion continue à être exploitée pour justifier la libéralisation du marché du travail. Face à cela, les sociaux-démocrates espèrent reproduire les succès du passé : au xx<sup>e</sup> siècle, c'est la combinaison d'un haut niveau d'investissement social, d'une politique salariale favorisant les entreprises les plus performantes et de programmes de formation reclassant rapidement les chômeurs qui a permis de moderniser l'économie tout en sécurisant les salariés et en mettant le dialogue social au cœur de la régulation. La main-d'œuvre pouvait ainsi être rapidement transférée des secteurs en déclin vers des métiers à plus forte valeur ajoutée, jetant les bases de l'acceptation sociale des transformations économiques. Or c'est précisément cette conception solidaire qui est menacée par la polarisation croissante du marché du travail entre les qualifiés et les « non employables ». Les restructurations des entreprises ont augmenté la productivité et l'innovation tout en organisant un gigantesque « tri » de la main-d'œuvre : les seuils d'entrée sur le marché de l'emploi ont été relevés pour les individus faiblement qualifiés et qui ne disposent pas d'un réseau personnel important. Face à cela, les sociaux-démocrates répètent à l'envi qu'il faut investir dans leur capacité de retrouver le marché du travail, plutôt que de laisser se développer des secteurs à bas salaires.

Cette notion clef d'investissement social demeure essentielle tant que nous la prenons pour ce qu'elle est : il s'agit de réduire les inégalités devant l'emploi et d'augmenter les capacités des catégories les plus faibles. La distribution des risques sociaux est devenue bien plus inégale au sein de

la société suédoise, mais le modèle possède de nombreux outils pour la corriger à moyen et long terme. Les critiques libéraux accusent par exemple le marché du travail suédois d'« exclure » les nouveaux arrivants, pointant du doigt l'écart important – de 16 %, parmi les plus importants en Europe en effet – entre le taux d'emploi des « anciens » et des « nouveaux » Suédois. Mais ils oublient de préciser que, même avec cet écart, le taux d'emploi des immigrés est plus élevé en Suède que dans beaucoup d'autres pays européens, tout simplement parce que le taux d'emploi global est parmi les plus élevés en Europe. En réalité, la politique d'intégration suédoise est plus lente et plus coûteuse qu'ailleurs, mais elle finit par intégrer les nouveaux arrivés sans le recours aux secteurs à bas salaires.

En revanche, on peut douter que cette ligne permette à elle seule de renouer durablement avec le plein-emploi ; pour cela, il faudrait redéfinir le plein-emploi lui-même. Pour permettre à tous d'intégrer le monde du travail, il faudra que tout le monde travaille moins à l'avenir. Couplée avec les acquis classiques du modèle suédois, la réduction du temps de travail remettrait l'économie suédoise sur la voie d'un modèle à la fois plus égalitaire et moins consommateur de ressources naturelles<sup>2</sup>. Pour l'instant, la social-démocratie suédoise n'y est pas prête : dans son programme économique, elle mise plutôt sur l'augmentation

2. Cette voie a été esquissée, pour ce qui concerne la Suède, dans le rapport produit par l'économiste Christer Sanne pour l'Agence suédoise de la protection de l'environnement, "Hur vi kan leva hållbart 2030 ?", *Naturvårdsverket*, 2012.

des exportations et l'excédent commercial, comme si l'investissement social devait servir à multiplier les capacités productives de l'industrie suédoise. Rêver de restaurer le plein-emploi par la voie des excédents commerciaux est peut-être un leurre typique pour les « petits » pays gagnants de la mondialisation, mais même en Suède, les contradictions sont évidentes entre cet objectif et la politique de lutte contre le réchauffement climatique. Autrement dit, la mue écologique de la social-démocratie suédoise reste plutôt superficielle, malgré la reconnaissance des limites physiques de la planète. Pour retrouver cette capacité de transformation sociale dont il a fait preuve au xx<sup>e</sup> siècle, le réformisme devra mieux intégrer les objectifs de la transition écologique.

## VII. LE MODÈLE SOCIAL ET LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Retrouvons, pour terminer, la question plus générale de l'avenir du modèle social tel qu'il s'est développé en Europe au xx<sup>e</sup> siècle. Le modèle suédois n'en est qu'une variante parmi d'autres, plus complet peut-être mais confronté aujourd'hui au même type de défis. Ce modèle a émergé dans le sillage de l'industrialisation et de l'urbanisation, en réponse aux transformations du capitalisme au xix<sup>e</sup> siècle. Le siècle suivant a vu se mettre en place des formes de régulation et de protection sociale nouvelles, qui ont longtemps fait la preuve de leur efficacité et assuré la cohésion de nos sociétés. Or ce modèle social « à l'européenne » subit une pression croissante de toutes parts depuis plusieurs décennies. Il a puisé sa force dans l'accès à l'emploi et au salariat protecteur, alors que l'inégalité devant l'emploi ne cesse de croître et la société salariale de s'effriter. Il a fondé un compromis de classe sur un État-providence expansif et l'ambition de corriger les inégalités, alors que les inégalités augmentent de nouveau et que l'État social semble constamment menacé. Il a défini le progrès comme le partage des « fruits de la croissance » et l'expansion des classes moyennes, alors que le progrès est devenu un concept flou et que les classes moyennes se sentent désormais massivement menacées par le déclassement.

Et pourtant, les annonces de la mort du modèle social européen semblent prématurées. C'est d'ailleurs un très

vieux débat. À y regarder de près, aucun des arguments avancés aujourd'hui pour justifier la baisse des protections ou la réduction des services n'est à proprement parler nouveau : la rhétorique de crise poursuit comme une ombre l'histoire du modèle social lui-même, expliquant à chaque fois qu'une nouvelle expansion conduira tout droit à la catastrophe. Le travail évolue dans nos sociétés « postindustrielles » vers des formes atypiques et individuelles ? Mais ces emplois atypiques et souvent très précaires formaient précisément le point de départ de toute cette histoire, et le rôle du salariat protecteur a été de les intégrer au sein d'un système social cohérent. L'État social « coûte trop cher » ? On l'affirmait déjà au début du xx<sup>e</sup> siècle, alors que la part des prélèvements obligatoires dans le PIB ne dépassait pas les 5 à 10 %, contre 30 à 40 % aujourd'hui. Si un frein à de nouvelles hausses d'impôts existe, c'est celui de l'acceptation sociale ; le secteur privé pourrait s'en accommoder, comme il l'a fait tant de fois par le passé. L'État social écrase l'investissement privé ? C'était bien la crainte des économistes libéraux de l'époque, avant que la dépense publique ne fût reconnue comme un investissement d'avenir et que la protection sociale ne fit la preuve de son rôle macroéconomique, celui des « stabilisateurs automatiques » lissant les cycles de conjoncture, ou comme une façon d'équilibrer le développement en répartissant la richesse à travers le territoire. Même l'argument de la mondialisation n'est pas à proprement parler nouveau ; il était présent dans les débats publics de la « première mondialisation<sup>1</sup> », celle de

1. Suzanne Berger, *Notre première mondialisation : leçon d'un échec oublié*, Seuil, 2003.

l'extraordinaire essor des échanges internationaux qui s'est produit à la fin du xix<sup>e</sup> siècle et au début du xx<sup>e</sup> siècle – précisément la période où les assurances sociales commençaient à émerger en Allemagne, en Suède et ailleurs. Déjà à l'époque, la concurrence internationale était invoquée pour justifier la nécessité des bas salaires, et seules de longues luttes politiques ont permis d'apporter la preuve du contraire.

Inversement, le sentiment de crise présent un peu partout dans le débat d'aujourd'hui ne doit pas nous faire oublier que l'expansion des assurances sociales et des prélèvements s'est poursuivie dans les années 1980 et 1990, déjà marquées par le chômage de masse, la mondialisation financière et les réformes « structurelles » d'inspiration libérale. En France par exemple, la part de la protection sociale dans le PIB a augmenté de 17 % au milieu des années 1970 à 34 % aujourd'hui. En somme, le sens de l'histoire est tout sauf linéaire, et le modèle social réellement existant est toujours le résultat de luttes politiques plutôt qu'un « reflet » de tel ou tel régime de croissance, comme dans ces vieilles métaphores marxistes de « base matérielle » et de « superstructure » correspondante.

Si la crise actuelle du modèle social « à l'européenne » affecte l'ensemble des pays, les trajectoires passées et les marges de manœuvre actuelles varient néanmoins d'un pays à l'autre. On l'aura compris au terme de ce livre, parler d'un « modèle social européen » au singulier est en soi une simplification qui pourrait facilement conduire à des erreurs d'analyse : un socle commun existe bel et bien – on le voit à travers la part socialisée du PIB, globalement élevée lorsque nous la comparons à celle d'autres parties du

monde –, mais il cache une grande diversité d'histoires nationales et de choix politiques. Le modèle social français n'est pas exactement le modèle suédois présenté plus haut : le premier a toujours été et demeure encore fragmenté et souvent incohérent, tandis que le second est unifié et fondé sur des principes plus clairs, même aujourd'hui, après un quart de siècle de mutations et de modifications. Cette différence fondamentale a joué dans le passé et jouera sur leur capacité respective de rebondir demain. Si les deux pays sont en tête des classements des prélèvements obligatoires, les indicateurs économiques et sociaux montrent des trajectoires historiques et des situations actuelles différentes. Trop opaque et trop rigide face aux évolutions de la société, le modèle social français résiste comme il peut aux assauts mais n'arrive pas vraiment à corriger les inégalités de naissance, ni à relever les défis de notre époque.

Pour les observateurs externes, l'histoire du modèle suédois peut aider à distinguer les voies permettant de faire évoluer les relations sociales, de réduire l'emprise du marché ou de mutualiser les risques sociaux. Mais il s'agit tout au plus d'une source d'inspiration et non d'une solution livrée clefs en main : transposer des politiques publiques ou des formes d'organisation d'un pays à l'autre n'est pas chose aisée, car au sein d'un même modèle chaque composant dépend pour ainsi dire de tous les autres. Évitions donc les deux écueils opposés, celui du déclinisme ambiant pour qui il n'y plus rien à apprendre du réformisme européen car le « le grand-soir » du capitalisme serait imminent ; et celui du donneur de leçons pour qui « il n'y a qu'à » faire comme la Suède ou le Danemark.

## CRISE SOCIALE, CRISE ÉCOLOGIQUE

Surtout, n'oublions pas que le contexte global de notre débat a quand même évolué, même si ce n'est pas au sens où l'entendent les critiques libéraux du modèle social européen. Le véritable changement, c'est l'aggravation continue de la crise écologique, qui devient de plus en plus une crise sociale-écologique mondiale. C'est un défi nouveau (bien que le diagnostic soit connu depuis plusieurs décennies déjà...), les modèles sociaux européens du xx<sup>e</sup> siècle ayant émergé au sein des économies productivistes et extractivistes dont la planète entière fait aujourd'hui les frais.

Que penser alors du modèle social « à l'europpéenne » à l'aune de ce nouveau défi ? La cohésion sociale de demain ne dépendra plus tant de notre capacité à « partager les fruits de la croissance », mais bien plus de la transition vers un modèle économique moins consommateur en ressources naturelles et une société plus douce pour ses membres. Ces deux objectifs sont étroitement liés car c'est précisément une société plus douce et plus égalitaire qui permettra de réduire l'impact physique de la production et des échanges. Comment ? De trois façons au moins.

Premièrement, en allégeant les contraintes subies par les catégories les plus pauvres, comme dans le cas de l'étalement urbain accéléré par le prix du foncier, les insuffisances de l'État social et le mauvais aménagement du territoire.

Deuxièmement, si nous parvenons à réduire les inégalités sociales, nous serons aussi mieux à même de desserrer, un tant soit peu, le piège de la surconsommation. C'est un

piège « culturel » au sens que les anthropologues donnent au concept de la culture : fait de représentations sociales, de symboles, de valeurs, de mimétisme, de tous ces « biens vebleniens<sup>2</sup> » consommés pour le statut social qu'ils procurent et non pour leur valeur intrinsèque. Sans doute le mimétisme et le statut social font-ils partie intrinsèque de la vie en société, mais nous pouvons en limiter les dégâts. Car les valeurs et les visions alternatives de ce qui fait la « bonne vie » s'expriment un peu partout dans la société, simplement elles sont écrasées par les représentations culturelles dominantes, d'autant plus dominantes que les inégalités sont fortes.

Enfin et surtout, le modèle social, c'est aussi le consentement à l'impôt et la confiance dans l'action publique. Nous en avons cruellement besoin pour mettre en place des outils de régulation ambitieux, capables de rendre plus chères, voire d'interdire, des activités polluantes, de changer toute la structure des prix en faveur d'une réduction de la pression sur les ressources naturelles, etc.

## MODÈLE SOCIAL ET SOUTENABILITÉ : TROIS ENJEUX CLEFS

La crise écologique nous oblige à aller au-delà des débats du xx<sup>e</sup> siècle, à redéfinir le progrès et à découpler, autant que possible, le bien-être social et la pression sur

2. En référence à Thorstein Veblen, l'économiste américain du tournant du xx<sup>e</sup> siècle auteur de la *Théorie de la classe du loisir*, publié en 1899 (Gallimard, 1970 pour la traduction française).

les ressources naturelles. Cette perspective a certes été parfaitement étrangère au réformisme européen du siècle précédent, et elle reste trop marginale dans la tradition sociale-démocrate européenne d'aujourd'hui, trop accoutumée à défendre le modèle social au nom de la croissance matérielle et de ses bienfaits réels ou supposés. De son côté, l'écologie politique ne s'intéresse pas toujours au lien entre la soutenabilité et le modèle social, comme si la transformation de notre modèle économique se résumait aux changements des valeurs, à l'économie de proximité ou aux innovations sociales produisant des solidarités différentes de celles de la société salariale du xx<sup>e</sup> siècle. Ou inversement, comme s'il suffisait de mettre en place des outils économiques nouveaux. Toutes ces idées font partie de la solution, mais une société soutenable devra toujours mutualiser les risques sociaux, augmenter la mobilité sociale, réguler le monde du travail, etc.

### *Savoir organiser le partage du travail*

Prenons comme exemple le partage du travail et la réduction du temps de travail. Ils s'invitent de plus en plus comme une nécessité écologique, et pourtant il est difficile d'en parler sérieusement dans une société où la formation initiale pèse tellement sur la vie entière d'un individu, où les « passerelles » et les « écoles de la deuxième chance » sont rares et où la formation tout au long de la vie a toujours été déconsidérée par les décideurs de gauche comme de droite. Le partage du travail commence par un système scolaire moins élitiste, moins focalisé sur le tri social et davantage sur les capacités d'évoluer, de changer de carrière, de se

former tout au long de la vie. Difficile d'en parler aussi dans un modèle social marqué par ses origines corporatistes, son « mille-feuille » des régimes spéciaux et des règles spécifiques pour différentes catégories, ses clivages statutaires entre le public et le privé. Difficile d'en parler, enfin, sans une vraie régulation sociale du marché du travail, assurée notamment par des partenaires sociaux capables d'orienter les mutations, et non seulement de les accompagner.

### *Défendre les retraites par répartition*

Une deuxième illustration du lien social-écologique vient d'un des thèmes fleuves du débat sur l'avenir de la protection sociale, à savoir la réforme des retraites. Le modèle social « à l'européenne » a inventé la retraite par répartition, et il l'a imposé comme le modèle dominant au détriment des retraites par capitalisation. Aussi les pensions et les cotisations sont-elles devenues une affaire exclusive du contrat intergénérationnel : les actifs d'aujourd'hui cotisent pour les retraités d'aujourd'hui, en espérant que les actifs de demain financeront à leur tour leur propre troisième âge. Dans ce système, les « avoirs » des futurs retraités existent sous forme de conventions sociales, comme de simples jeux d'écriture sur les « comptes notionnels » du système suédois, ou comme les « points » des retraites françaises. Ces systèmes sont souvent critiqués, notamment en France, pour leur opacité et leur excessive complexité ; la critique est justifiée dans la mesure où le manque de transparence contribue à affaiblir la confiance des citoyens dans le système – l'avantage de la réforme suédoise a été précisément de rendre le mode de calcul nettement plus

lisible. Toujours est-il que la retraite non financiarisée, même quand les droits associés sont illisibles pour la population, est une solution plus écologique que la solution alternative, qui consiste à transformer les droits acquis en capital financier et à faire « fructifier » celui-ci sur les marchés financiers. Simplement, pour qu'un système par répartition puisse fonctionner dans la durée, les citoyens doivent croire dans sa capacité d'honorer ses engagements. C'est finalement une question de confiance dans la capacité de nos démocraties de réguler les conflits distributifs entre les actifs et les retraités, les jeunes et les vieux, les diplômés et ceux qui le sont moins. La saine confiance de cette confiance dans le système distributif intergénérationnel, renforcée par le vieillissement des populations, facilite aujourd'hui l'essor de l'assurance-vie, qui signifie de fait le retour progressif des retraites par capitalisation ; il en résulte qu'une partie croissante des retraites passe par les marchés financiers. Les professionnels de la finance et de l'assurance-vie promettent même qu'un tel système est plus sûr pour les futurs retraités, en dépit des leçons de la crise financière de 2007-2008 et de nombreuses autres crises antérieures.

Ce qui nous intéresse ici, c'est que cette tendance est écologiquement insoutenable à long terme, surtout si elle devenait une tendance mondiale avec l'entrée progressive des pays émergents comme la Chine ou l'Inde dans le système par capitalisation, et l'interconnexion des marchés nationaux au sein d'un marché financier mondial. La formation d'une épargne institutionnelle propre peut être nécessaire pour réduire la dépendance des pays faibles

vis-à-vis du capital étranger. Mais là où l'épargne financiarisée est déjà abondante alors que les rendements se font rares, l'accroissement continu de son volume est la recette du désastre. La recherche des rendements – qui doivent être d'autant plus élevés qu'il faut d'abord payer les gestionnaires d'actifs – ne pourra que s'intensifier et pousser les investisseurs à la spéculation et à la recherche de rendements à tout prix. En somme, les retraites par capitalisation offrent une manne aux intermédiaires financiers et alimentent encore les inégalités et les modes de vie insoutenables des plus riches. Mais leur utilité économique est plus que douteuse, et leurs effets sociaux et écologiques risquent d'être néfastes. Faut-il vraiment investir dans les oléoducs ou le gaz de schiste américain pour faire « fructifier » le capital des futurs retraités européens<sup>3</sup> ?

### *Renforcer les services sociaux pour réduire la pression sur les ressources naturelles*

Un dernier enjeu est donné dans le slogan déjà évoqué de l'écologie politique, qui nous invite à juste titre à « repenser la richesse », à mieux valoriser les biens et les services dont la production et la consommation représentent une moindre pression sur les ressources naturelles. Repenser la richesse – oui mais comment ? Tant que nous y verrons une pure injonction morale faite aux consommateurs et aux citoyens, nous resterons dans le domaine de la

3. Pour l'instant au moins, les nombreuses campagnes appelant à désinvestir les énergies fossiles et autres activités polluantes ont donné peu de résultats concrets.

sensibilisation et des expériences locales. La sensibilisation citoyenne, l'innovation sociale et le travail personnel sur les valeurs sont indispensables mais insuffisants, et leur impact global reste limité. À l'opposé, le même constat frustrant vaut pour les régulations « par le haut » comme les taxes écologiques, les normes environnementales et les « signaux-prix » de toutes sortes, introduits par la puissance publique pour orienter mécaniquement l'économie dans la bonne direction. Des propositions techniques fort intelligentes ne manquent pas en la matière, simplement leur mise en œuvre se heurte à de très nombreux obstacles, à commencer par la faiblesse de nos régulations démocratiques et la puissance des lobbies. Dans les deux cas, on oublie que le modèle social « à l'européenne » a déjà grandement contribué à repenser la richesse – en socialisant une part croissante des richesses nationales et en les consacrant à la production des services sociaux comme les services à la petite enfance, la santé ou l'école. L'impact écologique de la consommation de ces services est en effet nettement moindre que celui de la consommation des biens et (souvent) services du secteur marchand. La soutenabilité passe en grande partie par le consentement à l'impôt.

Ces trois enjeux suffisent pour rappeler le lien profond entre les défis « nouveaux » et le modèle social : sa capacité de réduire l'inégalité devant l'emploi, d'augmenter la mobilité sociale, de maintenir la confiance des citoyens dans la régulation publique, d'assurer la pérennité de la protection sociale, etc. Il en va fondamentalement de la capacité de nos démocraties de donner une forme à la société – là où la démocratie y renonce, les forces marchandes s'en chargeront volontiers, mais le résultat final risque de déplaire au plus grand nombre.