

Les dilemmes de l'Europe nordique

par Yohann Aucante & Jonas Hinnfors

Les élections législatives du 9 septembre 2018 pourraient bouleverser le paysage politique en Suède. Le parti national-populiste menace les sociaux-démocrates. Les mutations de l'État-providence et l'immigration ont modifié en profondeur le paysage social et politique.

Depuis maintenant une vingtaine d'années, la situation politique dans les pays nordiques semble être devenue de plus en plus instable. Sans doute est-ce un constat plus marquant par contraste avec « l'oasis » de stabilité politique, à dominante social-démocrate, qu'a longtemps constitué cette région nordique. D'aucuns considéreront cependant qu'il faut remonter aux années 1970 pour comprendre les origines de cette déstabilisation progressive, avec l'avènement des partis du progrès danois et norvégiens¹, les premières dissensions sur le projet européen et les effets d'une conjoncture économique et idéologique profondément renouvelée. Les transformations qui en ont découlé sont indéniables et ont alimenté une littérature considérable, mais avec en toile de fond la conviction d'une capacité d'ajustement prononcée des pays nordiques aux défis de la mondialisation, et de la survivance d'un modèle économique et social particulier (pour une synthèse, voir Aucante, 2013).

Or depuis deux décennies, cette représentation est mise à mal. Certes les pays nordiques ont des résultats toujours relativement enviables en matière d'emploi, de limitation de la pauvreté et de certaines inégalités. Hormis en Finlande, les taux de chômage se situent aujourd'hui entre 3 (Islande) et 5-6% et si les inégalités de revenu ont augmenté, elles restent

¹ Ces partis d'entrepreneurs jouaient initialement une carte populiste fondée sur la critique de la fiscalité et de la bureaucratie.

toutefois parmi les plus faibles de l'OCDE². Les performances économiques ont été variables mais, en dehors de l'Islande, les pays de la région ont plutôt bien traversé la crise financière après 2008. La Norvège se situe depuis longtemps dans une classe à part en raison de ses ressources énergétiques, une manne qui profite indirectement – on l'oublie très souvent – à l'ensemble de l'aire nordique en créant notamment de l'emploi. Mais des réformes incessantes ont profondément transformé l'architecture de l'État providence et des services publics, sans pour autant susciter un consensus, et la question du périmètre de la citoyenneté et de la solidarité face aux flux migratoires est devenue de plus en plus sensible, en particulier au Danemark et en Suède.

Le 9 septembre 2018 se tiendront les prochaines élections législatives en Suède. Elles annoncent une recomposition majeure, mais non achevée, du champ politique et idéologique, qui est déjà bien avancée dans les pays voisins ainsi que dans d'autres pays d'Europe. Celle-ci prend toutefois un relief particulier en raison du mode de scrutin proportionnel et de l'histoire suédoise. En effet, aucun bloc, de centre gauche ou de centre droit, ne risque d'être en position de gouverner, ce qui avait déjà été pressenti après les élections de 2014 avant qu'un accord soit trouvé pour permettre aux sociaux-démocrates de former une coalition minoritaire avec la gauche et les écologistes. Surtout, le parti nationaliste SverigeDemokraterna (Démocrates de Suède, DS), très hostile à l'immigration, est en moyenne crédité de plus de 20%, soit une très forte progression. Selon certains instituts de sondage comme Yougov ou Sentio, il a même figuré en première place, devant les sociaux-démocrates, ce qui serait un séisme historique. Il est pour l'instant très peu envisageable que ce parti rejoigne une coalition, ce que la Norvège a expérimenté depuis 2013, mais force est de constater qu'il occupe une position de pivot dans le spectre politique et idéologique du pays, compliquant très sévèrement les options des autres partis. Face à un programme qui allie défense de la protection sociale et rejet de l'immigration et du multiculturalisme, la social-démocratie pourtant au gouvernement est de moins en moins audible, faute de renouvellement de ses idées.

Une révolution des « modèles » nordiques

Tout se passe comme si la question de la protection sociale, en tant que principe fondamental de solidarité, était de plus en plus corrélée à celle de l'immigration envisagée d'abord comme risque et problème. La social-démocratie nordique a construit une grande partie de sa légitimité historique à gouverner sur une sainte alliance supposée entre croissance

² Selon l'OCDE, Islande, Norvège et Danemark avaient les coefficients de Gini, mesures standardisées des inégalités de revenu disponible, les plus faibles sur la période 2007-2015. La Finlande était 4^e et seule la Suède accusait un net recul à la 10^e place, l'Allemagne et la France occupant respectivement les 14 et 15^e places. Il faut cependant noter que les mesures de l'OCDE prennent en compte les personnes d'âge actif. Lorsqu'on inclut les retraités, ce qui nécessite d'autres traitements de données, la Suède figure un peu mieux (<http://oe.cd/idd-fr>).

économique renouvelée, fiscalité efficiente, et redistribution sous forme de prestations et services en partie gérés par les collectivités locales (Sejersted, 2011). Elle a pu s'appuyer plus qu'ailleurs sur un syndicalisme très englobant et organisé, même si lui aussi est en déclin progressif au Danemark et en Suède, où il reste le plus fort, autour de 70 % de la population active.

Dans les années 1980 et 1990, une véritable révolution s'est opérée qui a transformé la gestion du service public, selon les principes libéraux du nouveau management public, d'une liberté de choix pour les clients et d'une décentralisation accrues, et de réformes des politiques sociales et du chômage afin de favoriser l'employabilité (Falkehed, 2005 ; Kananen, 2014). Certes, ces pays continuaient d'avoir des niveaux de générosité des prestations comparativement élevés, certains secteurs comme celui de la famille voyant même leur couverture améliorée (congrés parentaux, crèches) ; une plus grande liberté de choix dans des parcours individuels souvent contraints en matière de santé ou de scolarité n'était pas en soi une mauvaise chose, mais elle a ouvert des pans entiers de la protection sociale et de l'éducation à des opérateurs privés sous contrat, la plupart du temps avec l'assentiment des partis sociaux-démocrates eux-mêmes qui pouvaient en attendre un moyen d'améliorer l'efficacité – et donc la légitimité – des services publics (Rothstein & Blomqvist, 2000 ; Klitgaard, 2007). Ou bien faut-il y voir une évolution plus ou moins assumée et revendiquée de cette famille vers des doctrines néolibérales assaisonnées à la sauce nordique (Andersson, 2009). Ceci a entraîné une grande diversification des modes d'organisation des services et prestataires, en particulier aux échelons décentralisés, avec la Suède en pointe de cette évolution. C'est ainsi clairement dans ce pays que le débat sur les avantages et les inconvénients de la concurrence dans les services publics – et du degré de privatisation – a été le plus marqué depuis les années 1990. On ne saurait ici passer en revue, encore moins analyser, tout l'éventail des réformes de la protection sociale et des politiques de l'emploi. Leur évaluation est encore parfois difficile comme pour la grande transformation du régime de retraites en Suède lancée il y a 25 ans mais qui incorporait une très longue période de transition d'un système à prestations définies vers un autre à cotisations définies incluant une petite partie par capitalisation. Et les indicateurs internationaux, souvent favorables aux nordiques, ne le sont pas systématiquement comme dans le cas des performances scolaires mesurées par l'OCDE (PISA), qui attestent de niveaux très moyens pour tous les pays à l'exception notable de la Finlande.

De la même façon, il semble que l'on continue à considérer les politiques de l'emploi et du chômage sous l'angle du concept déjà daté de « flexisécurité ». Or beaucoup d'eau a passé sous les ponts depuis les premières réformes du gouvernement danois dans ce sens, fin 1993. Partout, la durée, la générosité et les droits à recharge des allocations ont été réduites, les incitations à rechercher activement un emploi ou une formation ont augmentées, les pénalités également, et ce régime s'est étendu progressivement aux bénéficiaires de l'assistance sociale avec une autonomie croissante des autorités locales. Déjà en 1991, la Norvège avait réintroduit un ancien principe de conditionnalité de recherche d'un emploi pour bénéficier de l'assistance,

et son application locale variable allait concerner plus fréquemment les publics jeunes et/ou issus de l'immigration récente (Lødemel et Trickey, 2001). Qui plus est, il n'y a pas de consensus sur l'évaluation de la contribution de ces programmes plus coercitifs à l'amélioration de l'emploi, la dépendance à la conjoncture de ces économies exportatrices étant très forte (Lødemel et Moreira, 2014). Le durcissement de ces politiques reflète bien une évolution idéologique mais qui peut s'appuyer sur la résurgence de normes anciennes encadrant strictement l'aide sociale.

Les impasses de la social-démocratie suédoise

En Suède, le résultat des élections de 2014 avait été ambivalent pour les sociaux-démocrates. Avec 31 % c'était à la fois une réédition du plus mauvais score du parti depuis 1920, comme en 2010, ce qui contraignait désormais à des jeux de coalitions plus complexes ; mais cela marquait aussi un retour aux affaires après deux mandats dans l'opposition. Traditionnellement, la gauche a construit sa légitimité sur son « grand projet » d'État social. Mais depuis les années 1990, elle a de plus en plus de mal à proposer de grandes réformes qui ne soient pas considérées comme libérales, à l'image de celle des retraites. La stratégie semble être de préserver ce qui peut l'être, quitte à emprunter à un discours de droite qui met l'accent sur le poids des prestations sociales et de l'impôt ou sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de la dépense. Certes, le discours dominant semble toujours formellement axé sur les valeurs de solidarité et de redistribution, mais il s'est trouvé de plus en plus en décalage avec les politiques menées, voire en collision directe avec un certain nombre de changements doctrinaux de fond. La rationalisation du secteur public et la modération de la fiscalité et de la dépense ont également été placées au frontispice, les opérateurs privés ont pris une place considérable dans la sphère publique et les thématiques portées par la droite sont devenues plus mobilisatrices.

Cela n'a pourtant pas permis à la social-démocratie d'améliorer ses résultats électoraux depuis la fin des années 1990, la droite connaissant un renouveau important porté par le lifting du parti modéré de Fredrik Reinfeldt au début des années 2000, autoproclamé « nouveau parti des travailleurs ». Ce dernier a progressivement adouci son ancien credo de lifting fiscal tout en mettant l'accent sur la liberté de choix et le pluralisme des opérateurs dans les services publics, par exemple. Dans le même temps, la progression du parti nationaliste des « Démocrates de Suède » a été très forte, prenant appui sur des pans entiers de l'électorat des sociaux-démocrates. Malgré tout cela, ces derniers n'ont guère modifié leur stratégie et leur programme jusqu'aux élections de 2014. Sous la pression de leur aile plus radicale ainsi que de leur partenaire du Parti de gauche, les écoles privées et des entreprises du secteur social faisant du profit ont été plus fortement critiquées. Cette possibilité de profit existe depuis les années 1990 et a toujours été controversée. Des entreprises peuvent ainsi gérer des écoles dans le périmètre communal en s'appuyant sur un mode de financement qui suit la trajectoire de

chaque élève (skolpeng), ce qui développe une concurrence entre établissements. La gauche s'était résolue à accepter ce système dans un contexte de pression budgétaire avec l'objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, mais aussi d'offrir – en théorie – une liberté de choix accrue aux usagers. Sur ce dernier point, les électeurs semblent toujours favorablement disposés malgré les limites de cette liberté, mais ils sont beaucoup plus sceptiques sur le principe de profit (Ahlin, 2016 ; Nilsson 2014). Or le dilemme se trouve être que pour garantir plus de choix de scolarisation ou de services de santé, il est pratiquement nécessaire de s'appuyer sur des entreprises qui ont une incitation à opérer dans ces secteurs, avec les risques que cela comporte. Les sociaux-démocrates ont été divisés sur cette question et ont finalement choisi une voie médiane : pas d'interdiction catégorique des profits pour ces secteurs, mais une sorte de plafond à ne pas dépasser. La proposition a été présentée au Riksdag (parlement) en juin 2018 et a été rejetée par l'opposition unanime, qui constitue une majorité de fait lorsqu'elle parvient à s'entendre³.

Malgré ces difficultés, la gauche a cherché à démontrer qu'elle était toujours le parti de la solidarité en investissant de manière significative dans la protection sociale durant la mandature. Mais il s'est souvent simplement agi de revalorisations de prestations qui avaient été réduites. Ainsi les allocations familiales ont été remontées de 1050 à 1250 Couronnes/enfant par mois en 2018 (1 E= ± 10 Couronnes) ; le plafond de revenu pour percevoir 80 % de son salaire précédent est passé de 18 000 à 25 000 Couronnes/mois en cas de chômage et de 28 000 à 30 000 pour la maladie. La plupart des pensions ont été revalorisées de 300 Couronnes par mois et les sociaux-démocrates ont promis 600 de plus dans leur programme électoral. Il n'y a toutefois pas eu de grande réforme sociale depuis 2000, lorsqu'un plafond de revenu assez bas avait été mis en place pour limiter les contributions des familles à la préscolarisation et pour les services aux personnes âgées.

Un autre débat important a concerné les retraites. Pour un parti qui a toujours un objectif « d'égalité » dans son programme, il est ennuyeux que certaines catégories de retraités – en particulier des femmes ayant cumulé bas salaires et périodes de garde d'enfants – aient toujours des niveaux de pension très faibles. Mais la construction présente du système et l'objectif d'équilibre du budget des retraites limite les perspectives de compensation. L'opposition, et notamment les Démocrates de Suède, ont critiqué le gouvernement sur ce point même si quelques améliorations ont fini par être consenties pour les plus mal lotis, notamment sous forme de baisses d'impôts.

³ La présence d'un groupe important de droite nationaliste avec lequel personne ne souhaite gouverner explique cet état de fait, depuis les dernières élections. Cette situation politique est amenée à perdurer tant que le « nouveau » parti des Démocrates de Suède n'aura pas trouvé de partenaire politique au niveau national, situation parallèle à l'ostracisation du Front national en France.

Le choc prévisible des élections de 2018

Malgré la situation économique, les sociaux-démocrates accusent une perte de vitesse inquiétante dans les sondages depuis plusieurs mois, face à la montée du parti des démocrates de Suède qui, selon certaines mesures, dépasseraient la gauche traditionnelle en intentions de vote, phénomène absolument inédit en Suède. Actuellement, même si les DS perdent un peu de vitesse en fin de courses, les deux partis restent toutefois très proches selon la moyenne des baromètres, autour de 20-24% tandis que les modérés, en général la deuxième formation, sont distancés en deçà des 20 % (<https://val.digital/>). À l'échelle de la politique suédoise, il s'agit d'une véritable révolution⁴. Comme au Danemark, la tentation est devenue forte pour les partis mainstream de jouer sur un registre moins libéral en matière d'immigration et d'intégration. Le parti au gouvernement a ainsi évoqué la perspective d'interdiction des écoles libres confessionnelles, des mesures pour conditionner l'accueil des étrangers à l'apprentissage d'un socle culturel et linguistique et limiter l'immigration de travail.

Depuis leur retour en 2014, les sociaux-démocrates ont choisi de suivre l'opinion en mettant l'accent sur les questions d'immigration, de criminalité et de police, mais aussi sur les valeurs « suédoises ». Avec la « crise migratoire » européenne de l'automne 2015, la direction du parti s'était déjà intéressée aux recrues de l'état islamique, à la problématique de la mendicité dans l'espace public, à la culture des nouveaux arrivants avec une telle attention que cela a contribué à rejeter au second plan les grands dossiers de la protection sociale, de l'emploi et de l'économie. L'agenda politique en a été bouleversé et les électeurs qui sont favorables à une politique d'immigration et de lutte contre la criminalité plus stricte se sont trouvés plus clairement mobilisés sur ce terrain. Ils ne sont pas nécessairement plus nombreux mais leur activisme a augmenté. Or il existe d'autres partis qui ont un profil plus traditionnellement identifié sur ces questions que les sociaux-démocrates et les électeurs préfèrent sans doute l'original à la copie.

La tendance a ainsi clairement bénéficié aux Démocrates de Suède qui ont un positionnement assez susceptible d'attirer des électeurs de gauche sur les questions de protection sociale par exemple. Les sociaux-démocrates ont été notoirement critiqués pour avoir donné tant d'écho à ce discours de la peur de l'étranger, ce qui fragilise la campagne et le message du parti en vue des prochaines élections. Par conséquent, cette stratégie n'a pas permis de contrer l'avancée des DS. Qui plus est des groupes-clés de l'électorat social-démocrate, au sein des milieux ouvriers, semblent disposés à changer de parti ainsi que le montrent des études récentes (Jylhä, Rydgren & Strimling, 2018). L'attitude vis-à-vis de l'immigration semble être le facteur principal à cet égard, mais les électeurs mobiles sont aussi les moins libéraux sur le plan social et des valeurs (Oskarson & Demker, 2015).

⁴ Il faut ajouter que deux partis d'appoint de la gauche (les écologistes) et de la droite (les Chrétiens-démocrates) sont annoncés assez proches du seuil de représentation parlementaire de 4%, ce qui pourrait rendre encore plus compliquées les alliances d'une forme ou d'une autre.

En cet été 2018, les sociaux-démocrates aux abois semblent essayer de regagner un peu du terrain perdu dans l'opinion en revenant vers les questions sociales, par exemple avec la promesse de revalorisation des pensions. Y parviendront-ils ? Ils ont malheureusement contribué à creuser le fossé dans lequel ils se trouvent en jouant le jeu de la peur de l'immigration et de la criminalité rampante. Il est plausible que les réflexes des électeurs face aux urnes leur permettent malgré tout de conserver une petite marge d'avance, mais avec un parti nationaliste à 20% qui ne semble pouvoir participer à un quelconque gouvernement durable, les tensions politiques s'attisent. Le gouvernement de Stefan Löfven n'a tenu que par le fait qu'aucun parti de centre droit n'a accepté de collaborer avec la droite nationale. Pour éviter un blocage parlementaire, il a donc fallu trouver des compromis, mais cette option pourrait-elle aboutir à une forme de grande coalition à l'allemande ? Rien n'est moins sûr car les oppositions demeurent fortes entre la droite et la gauche et personne ne se risque à avancer ce genre d'hypothèse en pleine compétition électorale même s'il est plausible qu'une coalition minoritaire puisse continuer à gouverner avec l'appui des forces « libérales » (Bjereld, Eriksson, Hinnfors, 2016). Quant aux DS, leur positionnement reste ambivalent et fluctuant vis-à-vis des partis qu'ils seraient susceptibles de soutenir ou, du moins, de laisser gouverner. Ce qui est certain, en revanche, c'est que la social-démocratie suédoise devrait atteindre l'étiage bas de ses consœurs danoise et norvégienne, entre 20 et 25 %, au coude à coude avec deux partis de droite, et que le pays scindé en trois blocs sera très difficile à gouverner. Qui plus est, les élections locales ayant lieu simultanément, le paysage politique suédois sortira considérablement transformé à l'issue de ce scrutin.

Références

- Ahlin, David (2016), DN/Ipsos fördjupning: Väljarna om vinst och valfrihet i välfärden. https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-05/DN-Ipsos_Vinster_Valfard_20161028.pdf
- Andersson, Jenny, *The Library and the workshop. Social democracy and capitalism in the knowledge age*, Stanford, Stanford University Press, 2009.
- Aucante, Yohann (2013), *Les démocraties scandinaves. Des systèmes politiques exceptionnels ?*, Paris, Armand Colin.
- Bjereld, Ulf, Eriksson, Karin & Hinnfors, Jonas (2018), Levande dö(d)? Decemberöverenskommelsen och frågan om hur Sverige ska regeras, Stockholm, Timbro, 2018 – <https://timbro.se/app/uploads/2018/04/levande-do%CC%88d2.pdf>
- Falkehed, Magnus (2005), *Le modèle suédois. Santé, services publics : ce qui attend les Français*, Paris, Payot.
- Jylhä, Kirsti, Rydgren, Jens & Strimling, Pontus (2018), Sverigedemokraternas väljare. Vilka är de, var kommer de ifrån och vart är de på väg? Forskningsrapport 2018/2, Institutet för framtidsstudier, Stockholm. https://www.iffs.se/media/22379/forskningsrapport_2018_2.pdf

- Kananen, Johannes (2014), *The Nordic welfare states in three eras. From emancipation to discipline*, London, Routledge.
- Klitgaard, Michael B. (2007), « Why are they doing it ? Social democracy and market-oriented welfare state reforms », *West European Politics*, 30 (1), p. 172-194.
- Lødemel, Ivar & Trickey, Heather (2001), *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*, Bristol, Bristol University Press.
- Lødemel, Ivar & Moreira, Amilcar (2014), *Activation or workfare. Governance and neoliberal convergence*, Oxford, Oxford University Press.
- Nilsson, Lennart (2014), “Nej till vinstutdelning – ja till valfrihet i välfärden” dans Annika Bergström & Henrik Oscarsson (dir.), *Mittfåra & marginal*. Göteborgs universitet: SOM-institutet. https://som.gu.se/digitalAssets/1487/1487690_309-324-lennart-nilsson---vinstutdelning.pdf
- Oskarson, Maria & Demker, Marie (2015), “Room for realignment: The working-class sympathy for Sweden Democrats”. *Government and Opposition*, 50(4), p. 629-651.
- Rothstein, Bo & Blomkvist, Paula (2000), *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*, Stockholm, Agora.
- Sejersted Francis (2013), *The Age of social democracy. Norway and Sweden in the 20th century*, Princeton, Princeton University Press.

Publié dans lavidesees.fr, le 9 septembre 2018