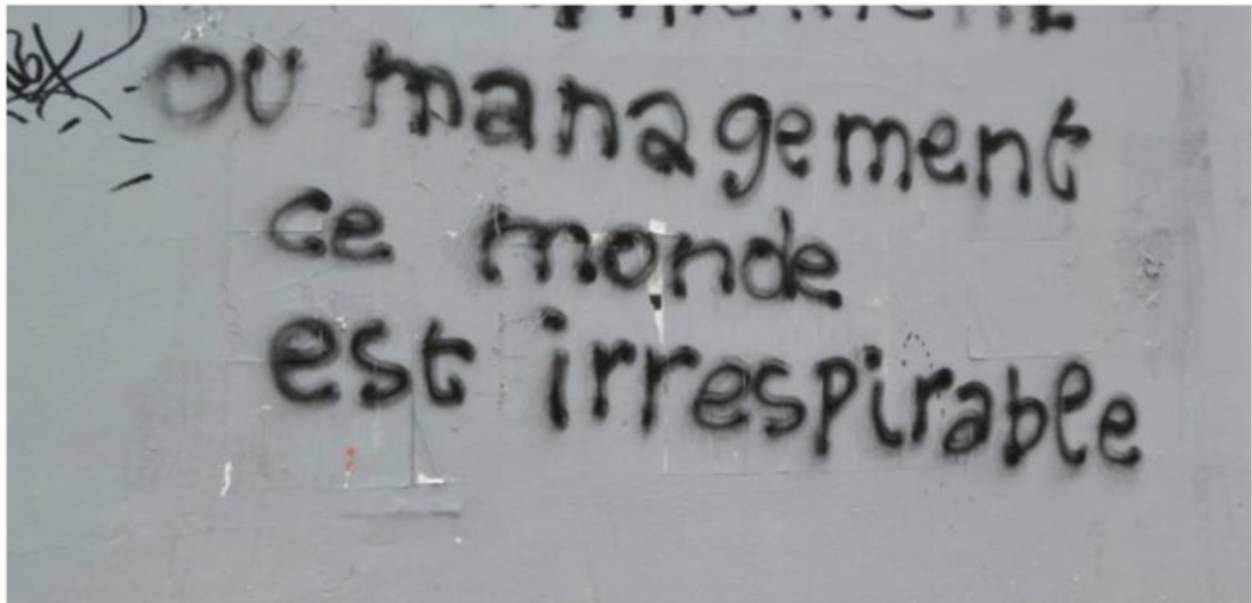
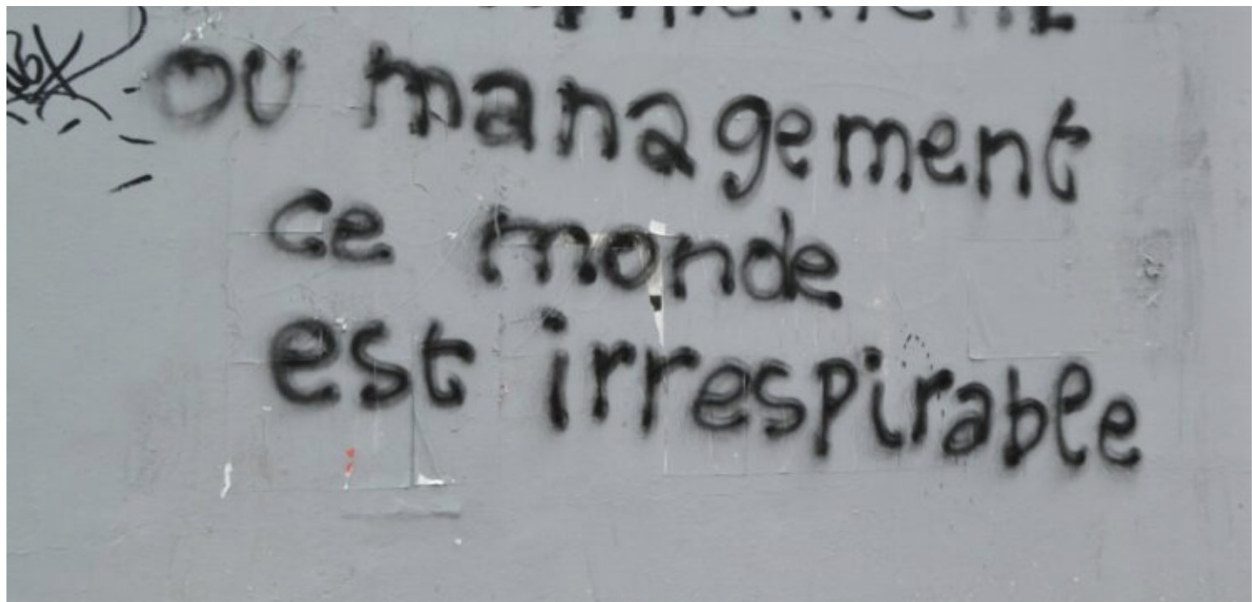


Mucchielli : la leçon suédoise du Covid-19, il ne fallait pas confiner

écrit par Monique B | 24 mars 2024



Le Covid-19 a déclenché une vague de confinements à travers le monde, contribuant à un grave ralentissement de l'activité économique. Les gouvernements ont réagi en adoptant des mesures budgétaires et monétaires expansionnistes. Nous comparons les résultats sanitaires et économiques de la Suède, généralement considérée comme une exception qui repose davantage sur des recommandations et des ajustements volontaires que sur des confinements stricts, avec ceux de pays européens comparables de l'OCDE. Nos résultats suggèrent que la politique suédoise de conseil et de confiance dans la population pour réduire volontairement les interactions sociales a été plutôt réussie. La Suède combine de faibles taux de surmortalité avec des coûts économiques relativement peu élevés. Lors de futures pandémies, les décideurs politiques devraient s'appuyer sur des preuves empiriques plutôt que de paniquer et d'adopter des mesures extrêmes faisant en définitive plus de mal que de bien.



Le Covid-19 a déclenché une vague de confinements à travers le monde, contribuant à un grave ralentissement de l'activité économique. Les gouvernements ont réagi en adoptant des mesures budgétaires et monétaires expansionnistes. Nous comparons les résultats sanitaires et économiques de la Suède, généralement considérée comme une exception qui repose davantage sur des recommandations et des ajustements volontaires que sur des confinements stricts, avec ceux de pays européens comparables de l'OCDE. Nos résultats suggèrent que la politique suédoise de conseil et de confiance dans la population pour réduire volontairement les interactions sociales a été plutôt réussie. La Suède combine de faibles taux de surmortalité avec des coûts économiques relativement peu élevés. Lors de futures pandémies, les décideurs politiques devraient s'appuyer sur des preuves empiriques plutôt que de paniquer et d'adopter des mesures extrêmes faisant en définitive plus de mal que de bien.

Image d'ouverture : Tag mural à Montreuil, avril 2020. Photo : Paola Breizh

Par **Fredrik NG ANDERSSON** (macroéconomiste, professeur associé à l'Université de Lund, Suède) et **Lars JONUNG** (professeur émérite au Département d'économie de l'Université de Lund, Suède).

Article paru en Anglais dans *Economic Affairs*, 2024, 44 (1), p. 3-16 ([en ligne](#)), traduit par L. M.

Les auteurs ne déclarent aucun conflit d'intérêt.

L'article est fort long et nous vous invitons à aller le consulter sur le site d'origine, ainsi que les graphiques et les notes. Nous nous permettrons juste de publier/relayer les points forts de la démonstration et ses conclusions, à ne pas oublier pour le cas où "ils" nous prépareraient une seconde pseudo-pandémie.

* * * *

La pandémie de Covid-19 a été l'une des plus grandes crises sanitaires des temps modernes. Au 25 novembre 2023, près de sept millions de personnes étaient mortes du virus dans le monde, selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS, 2023). Ce chiffre correspond à moins de 0,09 % de la population mondiale, ce qui, comparé à la pandémie de grippe espagnole d'il y a cent ans, est une proportion relativement faible. Selon les estimations de l'époque, entre 1 % et 5 % de la population mondiale est décédée des suites de la grippe espagnole (OMS, 2019). Cependant, le nombre de décès dus à la pandémie de Covid-19 est plus élevé que celui des deux pandémies survenues au milieu des années 1900, causées par la grippe asiatique et la grippe de Hong Kong (1).

La pandémie a fait l'objet d'une action politique résolue dans le monde entier pour limiter la propagation du virus. S'inspirant de l'approche de confinement strict adoptée par la Chine en janvier 2020 et par l'Italie au début du mois de mars 2020, la plupart des pays ont imposé les uns après les autres des restrictions obligatoires à la mobilité sociale, assorties de sanctions légales contre les contrevenants. Ces confinements ont gravement perturbé la vie et l'emploi des populations, entraînant une baisse significative de l'activité économique. Afin d'atténuer l'impact perturbateur sur l'économie, la politique budgétaire et monétaire a immédiatement été orientée vers des mesures de soutien expansionnistes. La dette publique a fortement augmenté et les bilans des banques centrales se sont rapidement développés.

Bien que tous les pays aient mis en œuvre des politiques globalement similaires, la rigueur des mesures de confinement a varié. L'une des exceptions les plus connues est la Suède, qui, malgré de sévères critiques internationales, a choisi une approche plus clémentine et libérale. Bien que la Suède ait imposé des mesures de confinement qui ont totalement ou partiellement fermé des pans entiers de l'économie, la majeure partie de la société suédoise est restée ouverte. Plutôt que de s'appuyer sur des mesures obligatoires, une partie importante de la réponse politique suédoise au Covid-19 s'est appuyée sur les recommandations (et non des obligations) du gouvernement, pour inciter les citoyens à respecter la distanciation sociale (2). Les écoles primaires, les magasins et les restaurants ont été autorisés à continuer à fonctionner, avec quelques règles de distanciation sociale modestes. Les citoyens étaient libres de voyager à l'intérieur et à l'extérieur de la Suède, un droit garanti par la constitution suédoise (Jonung, 2020).

Quatre ans après le début de la pandémie, le moment est venu d'évaluer les politiques de réponse à la pandémie à travers l'Europe. D'après les données statistiques disponibles, les avantages de politiques coercitives l'emportent-ils sur les coûts ? Quelles leçons peut-on en tirer pour les futures pandémies ? Comment l'approche suédoise se compare-t-elle à celle adoptée par d'autres pays européens développés de l'OCDE ? (3)

[...]

Dans cette étude, nous examinons plutôt les principaux effets agrégés des politiques de confinement sur la surmortalité et sur la macroéconomie. Nous analysons également la réponse des politiques budgétaires et monétaires à la crise et à ses conséquences. Nous nous concentrons sur la Suède en comparant le bilan suédois avec les résultats d'autres pays nordiques et d'autres membres

européens de l'OCDE économiquement avancés. Nous concluons en discutant des leçons tirées de l'expérience suédoise pour la prochaine crise sanitaire.

[...]

Comme on peut le constater, la Suède n'a pas tardé à introduire des restrictions, bien qu'à un niveau relativement faible. Au début du mois de mars 2020, le nombre de restrictions a rapidement augmenté en Europe et dans les autres pays nordiques. À ce moment-là, la Suède a temporairement pris du retard, qu'elle a rattrapé en avril 2020. À partir de cette date et jusqu'à l'été 2021, la Suède a connu un taux de confinement obligatoire à peu près moyen. La Finlande et la Norvège, en revanche, avaient beaucoup moins de restrictions, tandis que le Danemark était comparable à la Suède. Alors que la Suède est souvent perçue comme une exception, d'autres pays nordiques ont suivi une approche similaire avec des restrictions de confinement moins strictes que celles de nombreux autres pays européens. La Suède a été l'un des premiers pays à commencer à lever les restrictions au printemps/été 2021 après la mise en œuvre du programme de vaccination.

Surmortalité pendant la pandémie

[...]

Comme le montre la figure 2, la Suède et les autres pays nordiques affichaient des taux de surmortalité cumulés parmi les plus bas de tous les pays européens vers la fin de la période d'échantillonnage (5). Un taux de mortalité temporairement plus élevé en Suède au printemps 2020 a été entièrement compensé par une mortalité plus faible par la suite. Le taux initial de surmortalité enregistré en Suède a été principalement observé dans les provinces qui bénéficiaient de vacances d'hiver au cours de la neuvième

semaine de 2020. En raison de cette fête, certains Suédois se sont rendus dans les Alpes, où ils ont été exposés au coronavirus. Dans les autres provinces, la surmortalité était plus faible et suivait largement la tendance observée dans les autres pays nordiques (Andersson, 2022).

[...]

L'effet des vacances d'hiver n'était pas propre à la Suède, on le trouve également dans d'autres pays (Arnarson, 2021 ; Björk et al., 2021). Cependant, vers la fin de l'année 2022, la Suède et les autres pays nordiques ont enregistré un taux de surmortalité *négalif*. Moins de personnes sont décédées au cours de la période 2020-2022 qu'au cours de la période de référence, même si les pays nordiques ont pris moins de mesures de confinement que les autres pays européens.

[...]

Étant donné que tous les pays ont imposé d'importantes restrictions obligatoires à la mobilité sociale, nous ne pouvons pas évaluer l'impact d'une politique de confinement *zéro*. La corrélation de la figure 3 indique seulement que les pays qui sont allés plus loin que les autres en termes de mesures de confinement n'ont pas eu un taux de surmortalité plus faible. Cette tendance suggère que les mesures de confinement supplémentaires imposées par ces pays ont été inefficaces en termes de prévention de la surmortalité, directement ou indirectement liée au Covid-19 (8).

L'interdiction de sortir du domicile plus d'une fois par jour pour des raisons que les autorités considéraient comme « essentielles » est probablement un exemple de mesure qui a eu un impact extrêmement limité sur la propagation de l'infection (Herby et al., 2023). En outre, les fermetures générales d'écoles ont très probablement été une politique

inefficace du point de vue de la santé, car les enfants et les jeunes ont été relativement peu touchés par le Covid-19 et n'ont pas été une source majeure de propagation du virus. Seuls 21 enfants (de 0 à 19 ans) sont morts du Covid-19 en Suède pendant la pandémie, sur un total de 20 000 décès, même si toutes les écoles primaires sont restées ouvertes tout au long de la pandémie.

Une étude d'Andersson (2022) sur les pays européens suggère que les décideurs politiques ont imposé des restrictions supplémentaires lorsque la propagation du virus a augmenté. Ces mesures n'ont toutefois eu que peu d'impact sur le taux de surmortalité. Andersson explique la corrélation positive entre la rigueur des mesures de confinement et le taux de surmortalité par une réaction politique excessive dans certains pays. Herby et al. (2023) arrivent à une conclusion similaire, sur la base d'une méta-analyse des recherches disponibles sur la relation entre les confinements et la mortalité due au Covid-19. Sur la base d'un examen de 22 études, leur principale conclusion est qu'un recours plus intensif aux confinements n'a pas conduit à une réduction significative de la mortalité.

Comme décrit précédemment, l'indice de Hale et al. (2021) combine plusieurs types de mesures de confinement. La seule sous-catégorie qui a une corrélation négative avec le taux de surmortalité est celle des restrictions sur les voyages à l'étranger. Les pays qui ont restreint les voyages à l'étranger dès le début ont enregistré un taux de mortalité plus faible au cours du premier semestre 2020 (Andersson, 2022). Cependant, cette corrélation négative disparaît au cours de l'automne 2020. La restriction des voyages à l'étranger a permis de gagner du temps, mais n'a pas empêché le virus d'atteindre le pays.

[...]

Les pays dont les finances publiques étaient fragiles avant la crise ont connu une nouvelle détérioration pendant la pandémie. Après la pandémie, la France affichait un ratio dette publique/PIB plus élevé que la Grèce en 2009, au début de la crise de la dette européenne. En Suède, le ratio dette/PIB à la fin de 2021 s'élevait à 36 %, soit un ratio quasiment identique à ce qu'il était avant la pandémie (35 %). À la fin de 2022, le ratio d'endettement suédois était tombé à 34 % et devrait tomber en dessous de 30 % dans les années à venir.

Les mesures budgétaires expansionnistes sans précédent ont peut-être été nécessaires pour soutenir les entreprises et les ménages pendant la pandémie et les confinements. Cependant, le coût budgétaire de ces mesures est devenu extrêmement élevé dans les pays qui ont opté pour un taux de confinement plus élevé (*Ekonomifakta*, 2023).

[...]

La hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires liée à la guerre en Ukraine a clairement contribué à la hausse de l'inflation des prix à la consommation en 2022. Le débat public s'est concentré sur cet effet temporaire. Cependant, il ne faut pas sous-estimer l'impact des politiques de confinement et la réponse budgétaire et monétaire qui y a été apportée. L'inflation en Suède, mesurée par l'indice des prix à la consommation avec un taux hypothécaire fixe, a constamment dépassé l'objectif d'inflation de 2 % de la Riksbank depuis août 2021, atteignant 4 % en décembre de la même année. La persistance d'une inflation élevée en 2023 est en partie le résultat de la politique fortement expansionniste de la Riksbank pendant les années de pandémie.

[...]

Les coûts économiques comprennent plusieurs effets. Les

trois principaux éléments sont la baisse significative de la production, l'augmentation du chômage et la forte baisse du commerce international. On lira, par exemple, l'analyse du Fonds monétaire international (2020a) comparant la crise pandémique à la dépression mondiale des années 1930. La forte hausse de la dette publique doit également être prise en compte. De plus, les restrictions obligatoires ont contribué à accroître les inégalités, car les confinements ont touché de manière disproportionnée les groupes économiquement vulnérables (Fonds monétaire international, 2020b).

Les coûts sociaux sont nombreux, comme l'augmentation de la maladie mentale due à l'isolement dans les foyers (Kumar et Rajasekharan Nayar, 2021 ; Liu et *al.*, 2020) ; l'augmentation de la violence, principalement dirigée contre les femmes et les enfants (Kofman et Garfin, 2020 ; Mahase, 2020) ; et les opérations chirurgicales reportées ou annulées (Analyse de la santé et des services sociaux, 2021 ; Ljungqvist et *al.*, 2020). Les fermetures d'écoles et le passage à l'enseignement en ligne ont nui à l'apprentissage des élèves et pourraient entraîner de moins bonnes opportunités plus tard dans la vie. L'investissement dans le capital humain a fortement diminué, en particulier dans les pays en développement. La qualité de vie s'est gravement détériorée. Une étude de Person et *al.* (2021) montre une nette détérioration de la qualité de vie en Suède en lien avec les confinements.

Les coûts politiques méritent une analyse séparée. Les restrictions semblent avoir inspiré une polarisation croissante, une pensée conspirationniste et des protestations et des manifestations dans de nombreux pays (Jørgensen et *al.*, 2022). Les confinements ont donc pu saper la démocratie libérale et la liberté économique (Miozzi, Powell, 2023). La liberté de la presse a été restreinte. Selon Repucci et Slipowitz (2020), la démocratie a été

affaiblie dans quelque 80 pays. Dans les pays autoritaires, les restrictions ont servi de prétexte à une répression accrue. La confiance dans la démocratie libérale a été ébranlée lorsque les citoyens ont été enfermés et empêchés de se déplacer librement dans la société.

[...]

Conclusions

La nécessité est la mère de l'invention, selon le vieil adage. Les innovations ont souvent lieu en politique en lien avec les crises (Andersson, 2016). La crise financière mondiale de 2008-2009 a incité les banques centrales à adopter l'assouplissement quantitatif, d'abord comme outil de crise, puis comme instrument de politique monétaire plus courant. De la même manière, les confinements obligatoires devraient être considérés comme l'innovation politique majeure issue de la récente pandémie. Avant l'épidémie de coronavirus au début de l'année 2020, il n'y avait pratiquement aucun plan de confinement de la société en cas de pandémie. Un rapport de l'OMS (2019) recommandait la fermeture des écoles et des lieux de travail uniquement dans des cas d'urgence très spécifiques. Il a également noté que le soutien scientifique à ces mesures était limité.

Malgré le manque de preuves, de nombreux pays ont adopté des restrictions radicales en réponse à l'apparition de la pandémie au printemps 2020. À l'époque, cette mesure aurait pu être justifiée par la faible connaissance des caractéristiques du virus et par le risque d'effets négatifs majeurs sur la santé. Cependant, les restrictions ne se sont pas avérées temporaires. Elles ont au contraire été prolongées de près de deux ans, malgré les preuves croissantes que ces politiques de confinement draconiennes ne permettaient pas de réduire le taux de surmortalité. Les pays démocratiques n'ont pas réussi à protéger les droits civils de leurs citoyens. Pour atténuer les effets du ralentissement économique induit par les

confinements, des mesures budgétaires et monétaires d'une ampleur exceptionnelle ont été adoptées, ce qui représentait probablement aussi une réaction excessive.

Les crises économiques surviennent souvent par vagues. Il y a d'abord la crise initiale, suivie d'une deuxième vague au cours de laquelle les effets ultérieurs de la crise initiale se font sentir. La crise de la dette en Europe en 2010-2015, qui a suivi la crise financière mondiale de 2008-2009, est un exemple d'une telle crise en deux vagues. L'inflation élevée actuelle, la hausse des taux d'intérêt et l'instabilité des marchés du logement sont les signes d'une deuxième vague après la première vague d'expansion des politiques budgétaires et monétaires pendant la pandémie (Andersson, 2023). Il reste à voir comment la hausse des taux d'intérêt affectera en fin de compte les finances publiques déjà fragiles.

Quelles leçons peut-on tirer finalement de la gestion politique de la pandémie ? Comme on pouvait s'y attendre, aucun pays n'a résisté à la lutte contre la pandémie sans commettre d'erreurs. Il ne faut pas s'attendre à ce que les décisions politiques prises en période de crise apparaissent rétrospectivement comme le choix parfait. Pourtant, la politique de la Suède en matière de pandémie se distingue par son succès dans deux domaines. Premièrement, le taux de confinement a été modeste et, deuxièmement, la réponse budgétaire a été modérée. En étant moins restrictive que d'autres pays, la Suède a pu combiner une faible surmortalité cumulée avec des pertes de croissance économique relativement faibles et des finances publiques toujours solides.

Du côté de la politique monétaire, la situation est moins bonne, en raison de la politique monétaire très expansionniste de la Riksbank. La politique monétaire a alimenté l'inflation déjà élevée des prix des actifs et a fait croître l'endettement des ménages, qui a atteint l'un des niveaux les plus élevés d'Europe. Par rapport aux ménages américains, les ménages suédois sont presque deux fois plus endettés par

rapport au revenu disponible. Le marché du logement et les niveaux élevés d'endettement des ménages pourraient affaiblir considérablement l'économie suédoise à l'avenir si les taux d'intérêt continuent d'augmenter. Cependant, il ne s'agit pas d'un problème nouveau causé par la pandémie, mais du résultat d'une politique monétaire trop expansionniste depuis 2015, qui est devenue encore plus extrême pendant la pandémie. La réponse monétaire suédoise n'a pas été un cas isolé. Beaucoup d'autres pays ont également adopté une politique de banque centrale très expansionniste et sont aujourd'hui confrontés à des problèmes similaires à ceux de la Suède, causés par des taux d'intérêt élevés et en hausse.

La principale leçon à tirer de la pandémie est peut-être l'importance de ne pas paniquer en temps de crise. Bien que les décideurs politiques soient confrontés à des défis difficiles en cas d'urgence, les politiques doivent s'appuyer sur des preuves scientifiques et se concentrer sur le long terme. Les décisions à court terme ne doivent pas mettre en péril un développement équilibré à long terme. Avant la pandémie, les mesures de confinement étaient considérées comme extrêmes et ne devaient être imposées que temporairement, et non pour une période allant jusqu'à deux ans (9). Les pays autocratiques comme la Chine ne devraient pas servir de modèle pour limiter les droits des citoyens.

Notre évaluation, près de quatre ans après le début de la pandémie au printemps 2020, suggère que les décideurs politiques ont commis deux erreurs majeures. Tout d'abord, ils ont mis en place des mesures de confinement trop strictes qui n'ont eu que des effets positifs négligeables sur la santé, malgré les preuves déjà disponibles à l'époque qui indiquaient que de telles mesures n'avaient que des avantages très limités. Deuxièmement, ils ont réagi au ralentissement de l'activité économique par des politiques budgétaires et monétaires excessivement expansionnistes.

Pour l'avenir, nous recommandons que la réponse à une

pandémie, ou à toute autre crise, soit également pensée dans une perspective à long terme. Des considérations de long terme devraient être intégrées dans la gestion de crise afin de limiter les dommages potentiels des mesures prises dans la panique. Il est en effet essentiel que les politiques de crise ne causent pas plus de mal que de bien.

L'évaluation des politiques liées à la pandémie se poursuivra. Nous sommes convaincus que nos conclusions seront renforcées, en particulier celles relatives à l'utilisation néfaste des confinements obligatoires. Ces mesures représentent peut-être la plus grande erreur ou le plus grand échec politique des temps modernes.

Notes de bas de page

1) Rogers (2020a, 2020b) ; *Britannica*, Les éditeurs de *l'encyclopédie* (2023). Le Covid-19 et la grippe présentent des similitudes fondamentales en tant que maladies respiratoires infectieuses, partageant des symptômes similaires bien qu'ils soient causés par des virus différents.

2) Le débat animé sur l'exceptionnalisme suédois du Covid-19 est résumé par Björkman et al. (2023).

3) Notre échantillon comprend les pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse.

4) Les données utilisées dans cet article ont été téléchargées le 10 janvier 2023.

5) Sur ce point, voir aussi Björkman et al. (2023).

6) Ainsi, la corrélation ne doit pas être interprétée comme signifiant que des confinements sévères ont contribué à une

mortalité plus élevée.

7) La mesure dans laquelle diverses formes de mesures de confinement ont affecté la mortalité est étudiée dans Herby et al. (2023).

8) Ce résultat est cohérent avec la méta-analyse de Herby et al. (2023).

9) Les médias de masse et les prévisions alarmistes des épidémiologistes ont joué un rôle essentiel en forçant les gouvernements à introduire des restrictions obligatoires. Pour une description de la façon dont la presse britannique et la BBC ont joué un rôle moteur dans la politique de confinement, voir Woolhouse (2022). Ici, les politiciens d'une démocratie sont confrontés à un défi difficile. Comment devraient-ils répondre à une véritable peur de la société basée sur des prévisions grossièrement trompeuses sur la propagation de la pandémie ?

Laurent Mucchielli

Image d'ouverture : Tag mural à Montreuil, avril 2020. Photo : Paola Breizh

Voir les notes et la bibliographie sur l'article original en ligne :

<http://gg.media/blog/laurent-mucchielli/la-lecon-suedoise-du-covid-19-il-ne-fallait-pas-confiner/>