

Suède

Une profonde réforme de l'assurance chômage depuis 2007

Annie JOLIVET, Timothée MANTZ *

Le système d'assurance chômage suédois est souvent présenté comme un exemple : associé à une politique active du marché du travail (appliquée par l'AMS, *Arbetsmarknadsstyrelse*), il accorde en principe un niveau d'indemnisation généreux, pour une durée assez longue, avec des conditions d'éligibilité assez peu restrictives. En contrepartie, les demandeurs d'emploi sont soumis à des obligations fortes relevant d'une logique dite « d'activation ». Si les conditions d'indemnisation et d'éligibilité avaient été durcies entre 1994 et 1997 par le gouvernement social-démocrate afin de résorber le déficit de l'assurance chômage, le système avait retrouvé son caractère généreux depuis 1997-1998.

Lors de la campagne électorale pour les législatives de 2006 en Suède, les thèmes de l'emploi et du chômage ont été au cœur des débats. Malgré un taux de chômage « visible » relativement bas ¹, les difficultés rencontrées par les jeunes sortant du système scolaire et le nombre de personnes bénéficiant des dispositifs de

la politique de l'emploi ont suscité un certain scepticisme, voire un mécontentement à l'égard du gouvernement social-démocrate. L'Alliance, la coalition d'opposition conduite par Fredrik Reinfeldt, a d'ailleurs fait de la réduction du chômage l'une de ses priorités.

La réforme de l'assurance chômage est l'une des premières mesures mises en place par le gouvernement Reinfeldt, issu des élections législatives de septembre 2006. Votée le 21 décembre 2006, cette réforme modifie le mode de financement et les règles d'indemnisation. Depuis, d'autres éléments ont fait l'objet de modifications ponctuelles. L'ensemble aboutit à une évolution profonde des règles d'indemnisation.

Origine et principales caractéristiques du système d'assurance chômage

Le système d'assurance chômage volontaire subventionné par l'Etat a été créé par un décret de 1934. Les caisses d'assurance chômage, instituées pour la plupart dans les années 1920-1930, sont des orga-

* Diplômé de Sciences Po Paris.

1. En 2007, le taux de chômage visible (*öppet arbetslöshet*) est de 4,6 %, alors qu'il s'élève à 6,2 % lorsqu'il est mesuré au sens du BIT.

SUEDE

nismes de droit privé, liées aux syndicats¹. Elles gèrent et versent les prestations, les règles d'indemnisation étant définies par l'Etat. A l'origine, elles étaient financées pour près des deux tiers par les cotisations de leurs adhérents. Depuis le début des années 1980, la participation de l'Etat s'est sensiblement accrue : en 2005, les cotisations d'affiliation aux caisses finançaient 13,5 % des coûts de l'assurance chômage (frais de gestion inclus).

Deux lois adoptées en mai 1997 modifient le système d'assurance chômage au 1^{er} janvier 1998 : la loi sur l'assurance chômage (*Lagen om Arbetslöshetsförsäkring*) et la loi sur les caisses d'assurance chômage (*Lagen om Arbetslöshetskassor*). Un second étage est ajouté au système d'assurance chômage. Celui-ci comporte désormais :

- un régime de base, qui verse une allocation journalière forfaitaire, l'allocation de base (*grundförsäkring*), à tous les demandeurs d'emploi remplissant certaines conditions ;

- et un régime d'assurance, volontaire, qui verse une allocation de remplacement calculée sur la base du salaire antérieur (*inkomstbortfallförsäkring*). Pour percevoir cette allocation, il faut adhérer à une caisse d'assurance chômage. Sont couverts, sous réserve d'adhérer à une caisse, aussi bien les salariés que les chefs d'entreprise.

Les allocations (de base et de remplacement) sont versées par les 36 caisses d'assurance chômage, désormais juridiquement indépendantes des syndicats. Une caisse spécifique, Alfa-kassa, créée en 1997, verse l'allocation de base aux chômeurs qui n'ont

pas adhéré à une caisse d'assurance chômage ou qui n'en sont pas membres depuis assez longtemps.

Une succession de modifications depuis 2007

La réforme du gouvernement Reinfeldt modifie en profondeur d'une part le mode de financement, d'autre part les règles d'indemnisation.

La réforme du financement vise à accroître la part des cotisations dans les ressources des caisses d'assurance chômage, permettant à l'Etat de réduire sa participation. Il s'agit de resserrer le lien entre le risque de chômage et la cotisation à une caisse d'assurance chômage, renforçant donc la logique assurantielle. La réforme s'est faite en deux étapes. A partir de janvier 2007, l'Etat réduit son financement à 55 % des coûts des caisses et accroît fortement les cotisations pour les personnes en emploi. Les caisses sont incitées à réduire leurs coûts et/ou renforcer les contrôles et les organisations syndicales qui leur sont liées sont incitées à réduire le nombre de chômeurs en modérant leurs revendications salariales (Mantz, 2007). A partir du 1^{er} juillet 2008, les cotisations individuelles² sont en partie réduites, mais les cotisations varient désormais plus fortement selon les caisses en fonction du risque de chômage.

Les règles d'indemnisation font l'objet de très nombreuses modifications. Les critères ouvrant droit à une indemnisation sont durcis dès janvier 2007. La durée de travail minimum est relevée à 80 heures par mois (au lieu de 70) sur les 12 derniers mois. Etre étudiant n'ouvre désormais plus de droit à

1. L'adhésion à un syndicat entraîne normalement l'adhésion à la caisse d'assurance chômage correspondante.

2. Les cotisations varient selon que l'adhésion est individuelle ou collective (*via* une organisation syndicale proche) et selon que l'on est en emploi ou au chômage.

une allocation chômage. De plus, la durée d'exemption dans le cas de maladie, de congé parental ou d'études est ramenée à 5 ans (7 ans auparavant).

Le montant de l'indemnisation est quant à lui réduit en deux temps. A partir de janvier 2007, le salaire de référence pour le calcul de l'allocation est plafonné à 18 700 SEK (environ 1 800 €), une forte baisse par rapport au montant antérieur de 20 700 SEK (environ 1 990 €). Quant au plafond de l'allocation, fixé auparavant à 730 SEK pendant les 100 premiers jours, il est ramené à 680 couronnes pour toute la période de perception de l'allocation de remplacement. En mars de la même année entre en vigueur la réduction du taux de remplacement. Fixé jusqu'alors à 80 % du salaire de référence, il décroît désormais par paliers en fonction de la durée du chômage : 80 % du dernier salaire pendant 200 jours, puis 70 % jusqu'au 300^e jour, et enfin 65 % au-delà ; ou au maximum 680 SEK (environ 73 €) par jour pendant toute cette période.

Une nouvelle modification introduite dans le budget du printemps 2007 concerne les offres d'emploi. A compter de juillet 2007, les chômeurs ne peuvent plus se prévaloir d'une trop grande distance entre le lieu de l'emploi proposé et leur domicile : la référence aux « environs immédiats » est en effet supprimée. Il est également précisé que les chômeurs recevant l'allocation de base devront chercher un emploi conforme à leur formation initiale. Si chaque cas doit faire l'objet d'une appréciation individuelle, l'objectif est clairement d'inciter les chômeurs à reprendre plus vite un emploi, y compris *via* la mobilité géographique.

A partir d'avril 2008, une règle spécifique s'applique aux personnes à temps partiel (Andersson, 2007). Jusqu'à présent,

une personne au chômage contrainte à travailler à temps partiel pouvait bénéficier pendant 300 jours d'une indemnisation pour le temps non travaillé. A l'issue des 300 jours, elle devait choisir : soit continuer à travailler à temps partiel mais désormais sans le complément de l'assurance chômage, soit démissionner et, sous réserve de remplir les conditions requises, bénéficier d'une allocation chômage sur la base de son salaire à temps partiel. Désormais, la durée d'indemnisation en cas de temps partiel contraint est ramenée à 75 jours. L'objectif du gouvernement est d'inciter à l'emploi à temps plein. Seule exception : les parents isolés d'enfants de moins de 18 ans bénéficient d'une durée étendue *via* la « garantie d'emploi et de développement ».

Enfin, la durée d'indemnisation est réduite à 300 jours maximum en juillet 2007, alors qu'elle pouvait auparavant aller jusqu'à 600 jours. Seuls les parents d'un enfant âgé de moins de 18 ans au 300^e jour d'indemnisation pourront être indemnisés jusqu'à 450 jours.

Les effets de ces réformes

Les réformes entrées en vigueur successivement ont deux types d'effets : un accroissement des inégalités entre chômeurs, au détriment des personnes employées à temps partiel, et un déclin du nombre des membres des caisses d'assurance chômage.

Les confédérations syndicales avaient d'emblée souligné les conséquences négatives du durcissement des conditions d'indemnisation depuis janvier 2007 (tableau 1). La réduction de la période d'exemption risque ainsi de toucher particulièrement les femmes, qui prennent beaucoup plus souvent que les hommes un congé parental (LO, 2007). Avant

Tableau 1. Synthèse des réformes 2006-2008

	Avant 2007	Modifications depuis 2007*
Financement		
	Financement par l'Etat de près de 90% du total des allocations versées	<i>1^{er} janvier 2007</i> : mise en place d'une cotisation supplémentaire pour les adhérents en emploi (<i>förhöjd finansieringavgift</i>), selon la proportion d'adhérents au chômage. 150 à 300 SEK par mois ** <i>1^{er} juillet 2008</i> : cotisation à une caisse d'assurance chômage en fonction du coût de l'indemnisation
Indemnisation		
Durée d'adhésion	Allocation de remplacement si cotisation à une caisse d'assurance chômage pendant 12 mois continus	Inchangé
Période d'emploi	Nombre d'heures travaillées : 70 h / mois pendant 6 mois au cours des 12 mois précédents. Etre étudiant à l'université ouvre droit à une allocation Durée d'exemption : 7 ans	<i>1^{er} janvier 2007</i> : Nombre d'heures travaillées : 80 h / mois (pendant 6 mois au cours des 12 mois précédents) ou 480 h sur 6 mois (au moins 50 h par mois) Etre étudiant à l'université ne permet plus de recevoir une allocation Durée d'exemption : 5 ans
Montant de l'allocation	Allocation de base : 320 SEK par jour Salaire de référence plafonné à 20 700 SEK, calcul sur les 6 derniers mois Allocation de remplacement : 80 % du dernier salaire, plafonnée à 730 SEK par jour pendant 100 jours, puis 680 SEK par jour	Inchangé <i>1^{er} janvier 2007</i> : Allocation maximum 680 couronnes par jour
Durée de versement	300 ou 600 jours pour tous	<i>5 mars 2007</i> : Durée maximum : 300 jours, 450 jours pour les parents d'enfants de moins de 18 ans <i>2 juillet 2007</i> : suppression de la possibilité de prolonger la durée d'indemnisation. 450 jours maximum pour les parents d'enfants de moins de 18 ans <i>1^{er} octobre 2007</i> : les jours correspondant au « soutien à l'activité » sont décomptés de la durée d'indemnisation <i>7 avril 2008</i> : pour les personnes à temps partiel, durée maximum 75 jours, sauf pour les parents isolés
Délai de carence	5 jours	<i>7 juillet 2008</i> : 7 jours
Offre d'emploi	Pendant les 100 premiers jours, droit de rechercher un emploi proche géographiquement et conforme à ses qualifications	<i>2 juillet 2007</i> : aucune restriction concernant le lieu de l'emploi Obligation de rechercher des emplois correspondant à leur formation initiale pour les bénéficiaires de l'allocation de base

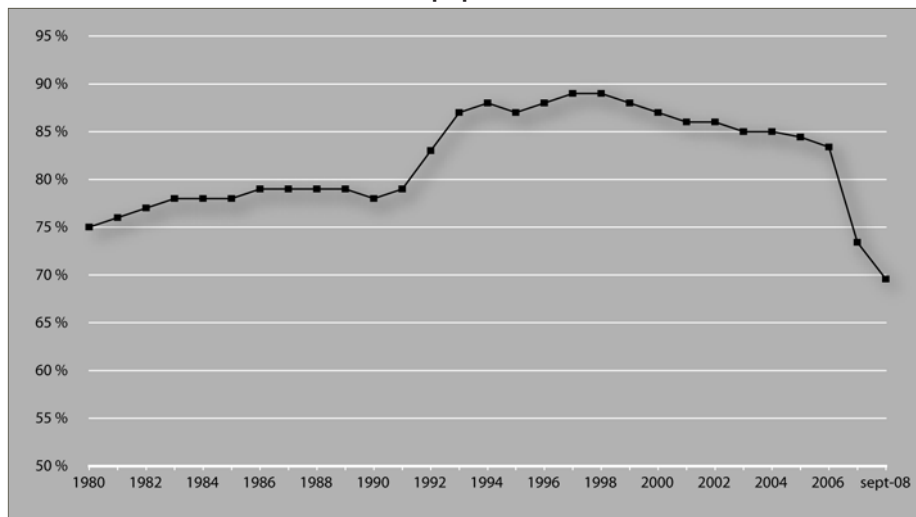
* Les dates correspondent à l'entrée en vigueur des mesures.

** 10 SEK = 0,95 €.

l'entrée en vigueur de ces mesures, Samorg estimait que 110 000 personnes (dont 75 % des femmes) verraient leur allocation réduite au 1^{er} janvier. La forte restriction de l'indemnisation du temps partiel contraint depuis janvier 2008 est également particulièrement défavorable aux femmes. Les femmes travaillent en effet beaucoup plus fréquemment à temps partiel que les hommes, principalement en raison des secteurs dans lesquelles elles sont surreprésentées (commerce, municipalités...). Elles sont également surreprésentées parmi les chômeurs indemnisés. Elles pâtissent des difficultés à transformer des emplois à temps partiel en emplois à temps plein. Or les organisations patronales font valoir qu'une telle transformation est impossible, et qu'elle aurait de toute façon des conséquences négatives sur le taux de chômage.

Avant l'entrée en vigueur de la réforme sur l'adhésion aux caisses d'assurance chômage, il existait 36 caisses. Les confédérations syndicales avaient vivement critiqué la hausse de la cotisation à une caisse d'assurance chômage, mettant en avant les risques de désaffiliation. De fait, la baisse du nombre d'adhérents à ces caisses a été très rapide dès l'entrée en vigueur de cette mesure (graphique 1). Dès avril 2007, l'IAF (*Inspektionen för arbets- löshetsförsäkingen*) indiquait une baisse d'environ 210 000 personnes. Les chiffres provisoires publiés par l'IAF font état de 3 298 958 adhérents fin septembre 2008, soit 487 000 adhérents de moins qu'en décembre 2006 (une baisse de plus de 13 % des adhérents). En septembre 2008, 70 % de la population active seulement sont couverts par l'assurance chômage volontaire¹. Parmi

Graphique 1. Adhérents aux caisses d'assurance chômage, 1980-sept 2008
En % de la population active



Source : Anxo (2008).

1. Cette couverture n'implique pas nécessairement qu'ils pourront percevoir une allocation de remplacement. Cela dépend de leur durée d'adhésion.

SUEDE

les personnes ayant quitté les caisses d'assurance chômage, deux catégories sont surreprésentées : des personnes recevant des salaires faibles, travaillant à temps partiel, présentant un fort risque de chômage mais peu de chances de remplir les nouveaux critères pour bénéficier d'une allocation de remplacement, et des salariés âgés, en fin de carrière et dans des emplois à durée indéterminée (Eliasson, 2008). La baisse du nombre d'adhérents a été ainsi particulièrement marquée dans des secteurs tels que les hôtels-restaurants, le commerce de détail, les transports et parmi les employés municipaux. Le motif de départ le plus fréquent est le coût financier lié à la hausse des cotisations individuelles¹.

Pour faire face à cette réduction du nombre d'adhérents, certaines caisses ont dû fusionner. La caisse des peintres (*Målarnas a-kassa*), 12 242 adhérents, a ainsi rejoint la caisse des travailleurs du bâtiment (*Byggnadarbetarnas a-kassa*) et ses 92 600 membres, au 1^{er} octobre 2007. La caisse des employés techniques et de bureau (*Svenska Industrijänstemannaförbundet, SIF a-kassa*) et la caisse des employés du commerce, des transports et des services (*Handelstjänstemannaförbundet, HTF a-kassa*) ont fusionné au 1^{er} janvier 2008 pour créer une nouvelle caisse, *Unionens a-kassa*, forte de plus de 500 000 membres. Enfin, les caisses des travailleurs des industries graphiques (*Grafiska arbetarnas a-kassa*) et des industries forestières (*Skog- och Träfackets a-kassa*) ont fusionné pour créer *GS a-kassa* au 1^{er} avril 2008, avec 62 000 membres. La baisse n'est cependant pas enrayée. La caisse des travailleurs du bâtiment a perdu près de

5 300 membres (soit 5 %) depuis octobre 2007.

Fin juillet 2008, 1 200 000 actifs (soit un quart de la population active) ne sont affiliés à aucune caisse d'assurance chômage et ne peuvent donc bénéficier d'une allocation proportionnelle à leurs revenus. Avec la diminution du nombre d'affiliés, le taux de couverture du risque chômage est en baisse. Le Conseil suédois pour la politique fiscale a d'ailleurs souligné dans son rapport 2008 (*Finanspolitiska Rådet*, 2008) l'impact négatif que pourrait avoir la réforme du financement de l'assurance chômage en accroissant le nombre de nouveaux bénéficiaires d'autres allocations (par exemple la garantie de ressources versées par les municipalités, *socialbidrag*).

D'une assurance volontaire à une assurance obligatoire

Le débat sur le caractère obligatoire de l'assurance chômage est aussi ancien que l'assurance chômage elle-même. La première proposition de création d'une assurance chômage obligatoire remonte à 1928. En 1974, une commission parlementaire avait été chargée d'étudier les modalités de création d'une assurance chômage obligatoire. Le système proposé avait alors été considéré comme trop onéreux et l'affiliation volontaire à des caisses d'assurance chômage organisées par branche avait donc perduré (SOU, 2008). Néanmoins, la création en 1974 du KAS (*kontanta arbetsmarknadsstödet*), allocation forfaitaire d'un montant de 35 SEK par jour, avait marqué le début d'un mouvement d'universalisation de la couverture du risque chômage. Le KAS était désormais versé aux chômeurs ne possédant pas

1. D'autant plus que ces cotisations ne sont plus déductibles des impôts depuis le 1^{er} janvier 2007.

d'assurance chômage ou ne remplissant pas les conditions d'indemnisation (SOU, 2008). Bien que relevant plus de l'aide sociale que des mécanismes assurantiels, cette allocation avait permis d'étendre la couverture du risque chômage.

Reprenant en partie les propositions d'un rapport de 1993 sur les modalités d'organisation et de financement d'une assurance chômage obligatoire¹, le gouvernement de Carl Bildt avait déposé deux propositions de loi² dans ce sens. Adopté par le Parlement, ce nouveau système était entré en partie en vigueur le 1^{er} juillet 1994 (SOU, 2008). A l'automne 1994, les sociaux-démocrates remportèrent les élections et le supprimèrent. Personne ne reçut donc d'allocation de cette éphémère assurance chômage obligatoire (Larsson, 2007).

Estimant que l'assurance chômage est essentielle au bon développement économique et doit être garantie à tous les actifs, le gouvernement de F. Reinfeldt souhaitait à nouveau la rendre obligatoire. Le 28 juin 2007, le gouvernement a donc commandé à Sören Öman, directeur du Stockholm Center for Commercial Law de l'université de Stockholm, un rapport sur les modalités d'une telle réforme. Ce rapport a été remis le 15 mai 2008 au ministre du Travail. Un rapport complémentaire sur les cotisations chômage a été remis le 30 septembre 2008.

Le système proposé ne modifiait pas le système actuel de caisses autonomes à adhésion volontaire. Il le complétait par un autre système destiné à procurer une allocation chômage d'un montant proportionnel à leurs revenus à tous ceux qui ne sont membres d'aucune caisse³. Le versement de cette allocation impliquerait des dépenses supplémentaires pour l'Etat. Öman proposait donc la création d'une nouvelle cotisation chômage (*arbetslöshetsförsäkringsavgift*) dont auraient été redevables les actifs n'adhérant à aucune caisse et dont les revenus du travail dépasseraient un certain seuil⁴. L'ensemble de la population active (salariés du secteur privé comme du secteur public et chefs d'entreprise) aurait été concernée. Le nombre total de cotisants potentiels était estimé à près de 510 000 personnes (SOU, 2008). Afin de ne pas inciter les membres des caisses d'assurance chômage à basculer vers le système complémentaire, il était prévu que cette cotisation soit d'un montant égal à celui de la plus élevée des cotisations prélevées par les caisses, soit 433 SEK/mois en 2008⁵.

Les effets potentiels de la réforme

Le système proposé aurait deux conséquences principales : d'une part l'augmentation du nombre d'affiliés des caisses, et d'autre part l'accélération de la

1. Ersättning vid arbetslöshet (SOU, 1993:52).

2. Propositionen 1993/94:80 *En allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring* et propositionen 1993/94:209 *Den fortsatta reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen*.

3. Ils ne peuvent pour l'instant recevoir qu'une allocation journalière forfaitaire versée par Alfa-kassa.

4. La cotisation ne sera pas due la première année au-dessus du seuil.

5. Le montant de la cotisation aurait été identique pour tous les redevables et non pas, comme c'est le cas depuis 2007 pour les caisses d'assurance chômage, modulé en fonction du risque chômage dans la branche d'activité de l'assuré. Les conditions pour bénéficier des allocations versées dans le cadre du système complémentaire auraient été les mêmes que dans le cadre de l'assurance chômage volontaire tout comme les niveaux et durées de versement des allocations.

SUEDE

recomposition du paysage des caisses d'assurance chômage.

En effet, les personnes qui ne sont pour l'instant membres d'aucune caisse auraient une forte incitation économique à y adhérer : ne pas être affilié à une caisse d'assurance chômage aurait représenté, en moyenne, un coût supplémentaire de 100 SEK (9,50 €) par mois. Aussi les estimations prévoient que près de 450 000 personnes auraient cherché, dans le cadre de ce système, à rejoindre une caisse d'assurance chômage. Celles-ci auraient alors retrouvé un nombre d'adhérents proche de celui d'avant la réforme de 2007 (SOU, 2008).

De plus, l'arbitrage entre adhérer ou ne pas adhérer à une caisse d'assurance chômage disparaîtrait. Il existerait uniquement entre les différentes caisses, chacun cherchant à s'affilier à la caisse où il pourrait verser la plus faible cotisation. Les caisses présentant les cotisations les plus faibles verraient donc le nombre de leurs adhérents augmenter. Les chefs d'entreprises et les salariés du commerce et du bâtiment seraient surreprésentés parmi les redevables de la nouvelle cotisation. Le poids relatif des caisses couvrant ces secteurs se serait donc accentué au détriment des caisses des secteurs industriel et sanitaire et social (SOU, 2008).

Un rejet unanime

Les organisations patronales et syndicales ont unanimement rejeté les propositions du rapport Öman. Elles s'opposent au principe d'une assurance chômage obligatoire, même si celle-ci ne vient que compléter le système existant. D'une

part, ils craignent un affaiblissement de la position des syndicats sur le marché du travail. L'obligation de verser une cotisation chômage pourrait inciter, en raison du coût supplémentaire que cela représente, certains salariés à renoncer à verser leur cotisation syndicale. Le taux de syndicalisation pourrait donc diminuer. La légitimité des syndicats et des conventions collectives qu'ils négocient s'en trouverait alors affaiblie. D'autre part, le système proposé ne respecte pas la liberté d'adhésion et les arbitrages individuels. Alors que 480 000 personnes ont choisi dans les derniers mois de quitter leur caisse d'assurance chômage, le projet témoigne selon les partenaires sociaux d'un manque de considération pour les arbitrages rendus par les actifs suédois. D'autant que ces personnes devraient désormais, même sans adhérer à une caisse, verser une cotisation pour bénéficier d'une assurance dont elles avaient justement estimé ne pas avoir besoin.

A ce refus de principe s'ajoutent d'autres raisons. L'opposition de la confédération patronale Svenskt Näringsliv est notamment due à la forte surreprésentation des chefs d'entreprises. Ils constituent en effet 30 % des redevables potentiels de cette nouvelle cotisation, soit quatre fois leur part dans l'ensemble de la population active (SOU, 2008)¹. Les confédérations syndicales LO (travailleurs manuels), TCO (cols blancs) et SACO (diplômés de l'enseignement supérieur) craignent de leur côté un affaiblissement du lien nécessaire entre le paiement d'une cotisation et le droit à l'assurance chômage. Dans le système

1. *Företagarna*, syndicats d'employeurs représentant essentiellement des TPE et des PME, a également fait part de son rejet d'une assurance chômage obligatoire, tout comme *Arbetsgivarverket* (représentant des employeurs publics).

proposé, certaines personnes aux faibles revenus pourraient bénéficier d'allocations chômage sans payer de cotisation, tandis que d'autres aux revenus élevés mais ne remplissant pas les conditions requises pour toucher les allocations chômage (travailleurs à temps partiel n'ayant pas travaillé suffisamment d'heures, par exemple) paieraient quand même la cotisation. L'existence de telles situations risquerait de porter atteinte à la légitimité de l'assurance chômage (TCO, 2008a). Enfin, le projet était également en contradiction avec le principe de proportionnalité entre les cotisations et le risque chômage dans le secteur d'activité de l'assuré, principe issu de la réforme de janvier 2007 (TCO, 2008a).

Si les partenaires sociaux partagent l'objectif du gouvernement d'étendre la couverture du risque chômage au sein de la population active suédoise, ils proposent néanmoins des solutions différentes de celle envisagée jusque-là par le gouvernement. Les syndicats de salariés souhaitent qu'un état des lieux de l'ensemble de la protection sociale soit réalisé afin que les articulations entre les différents régimes d'indemnisation des risques sociaux soient mises à jour (SACO, 2008). Ils estiment par ailleurs, que le meilleur moyen d'augmenter le taux de couverture de l'assurance chômage est de rendre les caisses plus attractives en diminuant le montant des cotisations et en augmentant le plafond et les taux de remplacement de l'assurance chômage (LO, 2008b). Il s'agirait pour le gouvernement de revenir sur certaines des modifications apportées depuis 2007. Les organisations patrona-

les, quant à elles, veulent avant tout rendre les caisses d'assurance chômage plus attractives en offrant la possibilité à d'autres que les organisations syndicales d'en être les gérants, en renforçant la concurrence entre les caisses et en augmentant l'individualisation des cotisations en fonction du risque individuel de chômage (Bergström, Morin, 2007).

Un brusque changement de politique

En septembre 2008, la présentation du budget d'automne ¹ a été l'occasion d'un changement de politique de la part du gouvernement. L'abandon du système proposé par S. Öman, jugé trop complexe, a été annoncé avant même que celui-ci ne présente, fin septembre, les conclusions définitives de son rapport. Le projet de budget d'automne comprend par ailleurs trois mesures destinées à encourager et à faciliter l'adhésion aux caisses d'assurance chômage (Arbetsmarknadsdepartement, 2008) :

- diminution des cotisations chômage de 50 SEK par mois (4,80 €) à partir du 1^{er} juillet 2009 ²,
- diminution temporaire pour l'année 2009 de 12 à 6 mois de la durée d'adhésion nécessaire pour bénéficier de l'allocation proportionnelle,
- suppression de la condition d'une période d'emploi minimale après le 1^{er} juillet 2009.

Si le gouvernement semble à court terme privilégier d'autres moyens que l'assurance chômage obligatoire pour étendre la couverture chômage au sein de la population active, il n'a pas renoncé à

1. Il s'agit du projet de budget pour 2009.

2. Pour réduire le coût du passage du chômage à l'emploi, le montant des cotisations individuelles est plafonné à 300 SEK par mois pour les personnes en emploi.

SUEDE

son intention de rendre l'assurance chômage obligatoire. En effet, les trois mesures annoncées s'accompagnent de la mise en place d'une commission parlementaire chargée de formuler les principes structurants d'une protection sociale durable et équilibrée. Dans ce cadre, la commission devra notamment étudier les différentes voies possibles pour instaurer une assurance chômage obligatoire (Arbetsmarknadsdepartement, 2008).

Les partenaires sociaux se réjouissent de l'abandon du projet d'assurance chômage obligatoire. Néanmoins les trois confédérations syndicales estiment que les mesures présentées par le gouvernement dans son budget pour 2009 ne représentent qu'un changement marginal et qu'elles ne permettront pas de retrouver un taux de couverture du risque chômage semblable à celui qui prévalait avant les réformes de 2007 (LO, 2008a). Seules une baisse plus importante des cotisations et la suppression de la modulation des cotisations en fonction du risque chômage dans la branche pourraient permettre un retour à un taux de couverture équivalent (TCO, 2008b).

Elle aussi satisfaite, la confédération patronale Svenskt Näringsliv a en revanche critiqué la décision de diminuer les cotisations chômage versées par les adhérents des caisses. Cette décision va en effet à l'encontre de la volonté affichée par le gouvernement, et soutenue par Svenskt Näringsliv, de renforcer le lien entre le montant des cotisations et le risque chômage (Andersson, 2008b).

Conclusion

La réforme de l'assurance chômage vise non seulement à inciter les chômeurs à reprendre rapidement un emploi, mais

aussi à peser sur la formation des salaires. L'accroissement du financement à la charge des caisses et la modulation des cotisations selon le risque devrait inciter les caisses, et donc les syndicats à modérer leurs revendications salariales.

Le retournement de la conjoncture économique, sensible également en Suède, devrait mettre en évidence les effets négatifs de la réforme des règles d'indemnisation. En effet, une proportion non négligeable de personnes, en particulier dans des emplois précaires avec de bas salaires, ne dispose plus d'une protection suffisante vis-à-vis du chômage. En revanche il pourrait y avoir une véritable reprise des adhésions aux caisses d'assurance chômage.

La réforme de l'assurance chômage se poursuit, malgré l'opposition des syndicats. Le gouvernement souhaite rendre l'assurance chômage obligatoire, rompant ainsi avec le système actuel reposant sur l'adhésion volontaire à des caisses autonomes. Il se heurte à une très forte opposition de la part des partenaires sociaux, même si son objectif principal semble être la poursuite de l'universalisation de la couverture contre le risque chômage que connaît la Suède depuis les années 1970. Le projet a donc été reporté. Pourtant le gouvernement présente toujours l'extension de l'assurance chômage comme un objectif de moyen terme.

Sources :

Andersson P. (2007), « Restrictions on unemployment benefit to hit part-time workers », *EIROnline*, November.

Andersson P. (2008a), *Tummen ner för a-kasseförslag*, Svenskt Näringsliv, 2008-08-14.

Andersson P. (2008b), *Regeringen frångår arbetslinjen i a-kassefrågan*, Svenskt Näringsliv, 2008-09-22.

Anxo D. (2008), *Post-assessment of the Swedish Reform Programme for Growth and Jobs*

UNE PROFONDE REFORME

- 2008 to 2010, European Employment Observatory, 11 p.
- Arbetsgivarverket (2008), *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*, 2008-06-23.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2008), *Billigare och enklare att gå med i a-kassa*, 2008-09-21.
- Bergström A., Morin E. (2007), *Framtidens sjuk-, arbetsolycksfalls- och arbetslöshetsförsäkring*, Svenskt Näringsliv, Januari.
- Eliasson K. (2008), *En arbetslöshetsförsäkring för de som har råd ?*, Luleå Tekniska Universitet, 42 p.
- Finanspolitiska Rådet (2008), *Svensk finanspolitik*, rapport, 256 p.
- Företagarna (2008), *Remiss : Yttrande obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*, Aug.
- Larsson E. (2007), « Obligatorisk a-kassa redan på Bildts tid », *LO-Tidningen*, 25 Maj.
- LO (2007), *The views of LO on issues concerning Unemployment Insurance System*, 3 p.
- LO (2008a), *Regeringen gör skenbara förbättringar i a-kassan*, 2008-09-23.
- LO (2008b), *Yttrande över delbetänkandet Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring SOU 2008:54*, 2008-08-25.
- Lundberg J. (2007), « Decline in membership of unemployment insurance fund due to changes in the system », *EIROnline*, February.
- Mantz T. (2007), « Suède : 'Le travail doit payer' : la réforme de l'assurance chômage », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 105, mars, p. 36-47.
- SACO (2008), *REMISSVAR (A2008/1592/AE) : 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008 :54)*, 2008-08-14
- Statliga Öffentliga Utredningar -SOU (2008), *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*, SOU 2008:54.
- Svenskt Näringsliv (2007), *Skapa konkurrens mellan a-kassorna*, 2007-10-22.
- TCO (2008a), *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*, Yttrande 08- 0085, 2008-08-12.
- TCO (2008b), *Många utan a-kassa trots utredning och nya förslag i budgeten*, 2008-09-30
- www.iaf.se