

Suède

L'entrée dans l'UEM reste un objectif prioritaire et contraignant

Annie JOLIVET

La Suède est entrée tardivement dans l'Union européenne, à la suite du « oui » obtenu au référendum de novembre 1994. En dépit d'efforts remarquables pour rééquilibrer son budget et réduire la dette publique, la Suède a cependant décidé de ne pas participer à l'Union économique et monétaire (UEM). En effet, l'euroscepticisme demeure fort au sein de la population. Le parti social-démocrate est encore divisé, et ses nouveaux alliés du parti de la Gauche et du parti des Verts réclament un référendum sur l'adhésion à l'UEM. Quant aux partenaires sociaux, seule la confédération patronale souhaite cette adhésion, les syndicats restant divisés sur cette question. L'adhésion à l'euro reste cependant un objectif à terme, imposant d'une part le maintien d'une inflation faible et la modération des salaires, d'autre part la poursuite du rééquilibrage du budget et la réduction de l'endettement public.

La difficile réforme de la détermination des salaires

La recherche d'une modération salariale est une préoccupation déjà ancienne à la fois du gouvernement et du patronat suédois. Le contexte actuel en renforce la nécessité : l'inflation est faible et l'emploi progresse, mais le niveau du chômage reste élevé (tableau 1). Or l'objectif affiché depuis 1996 par le gouvernement est de ramener le taux de chômage à 4 % en 2000. Accélérer la croissance économique et la progression de l'emploi implique de modifier les modalités de détermination du salaire, volonté clairement affirmée dans le plan d'action pour l'emploi de 1999 (Ministry of Finance, Ministry of Industry, Employment and Communications, 1999).

La détermination des salaires relève en Suède des négociations entre partenaires

Tableau 1. Quelques indicateurs

	1994	1995	1996	1997	1998
Taux de chômage	8,0	7,7	8,1	8,0	6,5
Taux de croissance de l'emploi	-0,9	1,6	-0,6	-1	1,5
Taux d'inflation	2,2	2,5	0,5	0,5	-0,1

Source : AMS (1999), Statistics Sweden.

sociaux ¹. La question cruciale est de savoir quel mode de négociation assure le mieux une croissance modérée des salaires. Dans les années soixante et soixante-dix, les négociations salariales étaient menées à un niveau national interprofessionnel. Fortement critiquée pour ses risques de dérapage inflationniste, la centralisation a progressivement été démantelée à partir de 1983, lorsque les employeurs et les syndicats du secteur de la métallurgie ont commencé à négocier au niveau de la branche. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix ont alterné des négociations interprofessionnelles et des négociations sectorielles. En février 1990, la Confédération des employeurs suédois (SAF) s'est retirée des négociations centralisées. Depuis 1993, les négociations se sont déroulées principalement au niveau de la branche dans l'ensemble de l'économie.

Pour la plupart des conventions collectives, le processus de négociation se déroule donc à deux niveaux. Au niveau sectoriel, les accords salariaux comportent généralement trois aspects : une augmentation générale des salaires, identique pour tous les salariés, une augmentation du niveau du salaire minimum ² et une enveloppe globale (« kitty » ou « pot »). Cette enveloppe correspond à une augmentation moyenne des salaires, répartie entre les salariés selon des critères définis par l'accord d'entreprise. La négociation locale est également à l'origine d'une « dérive salariale », c'est-à-dire d'une augmentation supplémentaire par rapport à l'augmentation négociée au niveau du secteur.

Si la décentralisation autorise un lien plus direct entre hausse de salaire et gains de productivité, elle ne permet pas de prendre en compte le contexte économique national et les éventuelles conséquences inflationnistes des hausses de salaires.

L'amélioration du processus de détermination du salaire est une question d'actualité depuis plusieurs années. En janvier 1990 déjà, le gouvernement social-démocrate réunissait les partenaires sociaux pour discuter de la rapidité des hausses de salaires négociées au niveau central et de réformes institutionnelles telles que le renforcement du système de médiation. Les gouvernements ont toujours jugé préférable que la réforme de la détermination des salaires soit issue d'un accord entre les partenaires sociaux. Cependant l'impossibilité d'obtenir un tel accord jusqu'à présent les a parfois conduits à intervenir plus directement pour imposer un ralentissement de la progression des salaires. En 1990, le gouvernement a d'abord tenté de mettre en place un gel des salaires, des autres revenus et des prix, ce qui a provoqué sa démission. Le nouveau gouvernement a alors créé un groupe d'experts composé d'anciens responsables des négociations de la confédération patronale (SAF) et des trois syndicats (LO, SACO, TCO). Le « groupe Rehnberg » (Förhandlingsgruppen, ou FHG) a reçu pour mission de favoriser le processus de stabilisation des salaires en conseillant les partenaires sociaux pour les négociations de 1990-91, puis de 1993. Il permit de construire un premier consensus sur l'idée d'une norme salariale, quantifiée et légitimée par la partici-

1. Rappelons que la Suède a le plus fort taux de syndicalisation de l'OCDE (91 % en 1994) et que les conventions collectives couvrent 89 % des salariés.

2. Il n'existe pas de salaire minimum national en Suède.

SUEDE

pation de toutes les organisations impliquées dans les négociations.

En 1995, la Commission Edin, composée d'économistes désignés par les partenaires sociaux, proposait de fixer une norme maximale de progression des salaires nominaux de 3,5 % par an, afin d'éviter les pertes de compétitivité internationale. Dans les négociations conduites alors cette norme a en fait été considérée comme un minimum, et de nombreux accords ont fixé des augmentations supérieures à cette norme (par exemple 13 % sur trois ans dans le commerce de détail). Le bilan des négociations de 1995 a suscité un consensus entre gouvernement, patronat et syndicats sur la nécessité de modérer la progression des salaires pour obtenir une baisse du chômage. Le gouvernement a alors demandé aux partenaires sociaux de faire des propositions pour réformer les négociations salariales. Des recommandations ont ainsi été formulées en mars 1997. La Confédération générale du travail de Suède (LO) a proposé une synchronisation des négociations sectorielles afin de faciliter la coordination au niveau national, et la mise en place d'un service national de médiation, inspiré de ce qui existe au Danemark et en Norvège. Les deux autres confédérations syndicales SACO et TCO insistaient surtout sur le refus de modèles extérieurs et de l'intervention de l'Etat. La SAF soutenait l'idée d'une médiation renforcée mais privée, et appelait à une limitation du droit de grève pour éviter des dérives comme celles de 1995.

Parallèlement à ces discussions, huit syndicats et douze organisations patronales de l'industrie ont signé en mars 1997 une « Convention de coopération sur le développement industriel et les salaires », qui constitue ainsi un pas important vers la

réforme du mode de détermination des salaires. L'objectif affiché est de favoriser la croissance, la compétitivité et la rentabilité dans l'industrie. Les négociations salariales, qui se dérouleront comme d'habitude au niveau sectoriel, seront contrôlées par le Comité de l'Industrie, composé de représentants de haut niveau des partenaires sociaux signataires de l'accord. Le Conseil économique pour l'industrie, formé par quatre économistes indépendants, sera chargé d'émettre des avis et des recommandations si nécessaire. Un accord du même type a également été signé dans le secteur du commerce et des services le 29 août 1997.

A l'automne 1998, des discussions sur un « pacte pour la croissance » entre les trois confédérations syndicales (LO, TCO, SACO) et la confédération des employeurs du secteur privé (SAF) étaient entamées. La réforme de la détermination du salaire en constituait l'un des points principaux. Etaient également à l'ordre du jour l'attitude des confédérations syndicales à l'égard du dialogue social européen, et la position de la Suède par rapport à l'UEM. Cependant le dialogue était rompu en décembre, principalement en raison du désaccord entre SAF et LO. La ministre du Travail, Mona Sahlin, a alors confié à deux médiateurs le soin de faire reprendre les discussions entre les partenaires sociaux pour arriver à un accord sur de nouvelles règles de détermination des salaires et de procédures de négociation. Leur rapport rendu en mars 1999, soulignait le désaccord profond entre les partenaires sociaux sur ces points précis et suggérait au gouvernement de prendre l'initiative. La ministre Sahlin a alors annoncé que de nouvelles lois sur les procédures de négociation et la médiation seraient présentées cet automne à la session parlementaire, ce

qui constitue une remise en cause de la traditionnelle prééminence du contractuel.

Le renouveau de la « politique de solidarité des salaires »

La Confédération générale du travail de Suède (LO) a toujours soutenu une « politique de solidarité des salaires » visant à réduire les écarts de salaires au sein d'un secteur mais aussi entre secteurs d'activité. Lorsque les négociations étaient centralisées au niveau national interprofessionnel, les accords comportaient donc des règles détaillées de répartition des augmentations de salaire, en particulier en direction des bas salaires. La hiérarchie des salaires s'est ainsi resserrée de façon continue des années soixante au milieu des années quatre-vingt.

Avec la décentralisation des négociations, et en dépit d'une coordination par LO des revendications des syndicats affiliés, l'attention portée aux bas salaires s'est atténuée, en particulier parce que les salariés ont cherché à compenser la perte de pouvoir d'achat due à l'inflation. Même si une hausse minimum en couronnes suédoises est souvent fixée, proportionnellement plus avantageuse pour les bas salaires, il semble que la décentralisation des négociations se soit traduite par un accroissement sensible des écarts de salaires (Pontusson, cité par Thörnqvist, 1999).

La prise en compte de l'objectif de modération salariale est aujourd'hui une source de tensions entre les syndicats représentant les salariés les moins payés et les autres syndicats. A l'occasion des négociations de 1998, le syndicat des employés salariés du commerce (HTF) et le syndicat des travailleurs municipaux

(Kommunal) ont ainsi soutenu le retour d'une politique de solidarité salariale et réclamé des augmentations supérieures pour les travailleurs les moins bien payés, en contrepartie d'augmentations plus faibles pour les travailleurs mieux payés. A l'occasion de la coordination des revendications des syndicats ouvriers, la plupart des syndicats de l'industrie ont soutenu leur demande. Cependant les syndicats des travailleurs de la métallurgie et du papier ont refusé de voir les bas salaires obtenir trop. Un compromis a été trouvé le 13 octobre 1997 : la revendication portera sur une hausse de 300 couronnes suédoises par mois ¹, plus 1,5 % de la masse salariale répartie après accord au niveau du secteur ou de l'entreprise, avec enfin une augmentation des congés payés pour les salaires les plus bas. De fait, les syndicats représentant les bas salaires ont obtenu des augmentations supérieures, même si elles ne représentent que quelques dixièmes de point supplémentaires.

Une hausse modérée des salaires pour 1998-2000

La « Convention de coopération sur le développement industriel et les salaires », applicable à partir du 1er octobre 1997, a sans conteste eu un impact sur les négociations collectives qui ont eu lieu en 1998. La plupart des accords ont en effet été signés avant, ou peu après, la date d'expiration de l'accord précédent, rompant avec la forte conflictualité des négociations de 1995. Les négociations menées en 1998 se différencient des précédentes sur deux autres points. D'une part, les accords signés le sont pour trois ans dans presque tous les secteurs, ce qui constitue un allongement sensible de leur durée de validité (deux

1. Ce qui représente 2,5 fois le salaire horaire moyen d'un ouvrier du secteur privé en juillet 1997.

SUEDE

ans pour la vague précédente de négociations collectives en 1995). D'autre part, pour la première fois, le taux de croissance général des salaires fixé par les accords sectoriels intègre une dérive locale probable de 0,5 %. La progression des salaires s'affiche ainsi comme un maximum, et non comme un minimum à dépasser.

De fait, la progression moyenne annuelle des salaires nominaux prévue par les accords se situe autour de 3,1 %, respectant la norme de 3,5 % affichée par le gouvernement avant l'ouverture des négociations, ramenée ensuite à 2,9 %. En dépit de variations d'un secteur à l'autre (tableau 2), les augmentations conventionnelles se situent généralement

entre 2,5 et 3 % par an, contre 3 à 4,5 % en 1995.

La progression effective des salaires marque ainsi le pas par rapport à la vague de négociations de 1995-96. La dérive salariale, qui variait dans l'industrie de 1 à 2 % par an jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, tend à décliner depuis 1997 (tableau 3).

Cette progression modérée des salaires est cependant relativisée à deux points de vue. D'une part, compte tenu d'une inflation prévue faible, les augmentations négociées par les accords de 1998 poursuivent l'amélioration du pouvoir d'achat. Pour sa part, l'Institut de conjoncture (Konjunkturinstitutet) prévoit une crois-

Tableau 2. Principaux accords sur les salaires négociés en 1998

Secteur	Hausse prévue (%)	Glissement prévu dans les entreprises (%)	Total (%)	Période
Papier / pâte à papier ouvriers employés	7,3 5,2	1,2 1,1 par an	8,5 8,5	1.1.1998 - 31.12.2000
Chimie	7,3	1,5	8,8	3 ans et 1 mois
Produits chimiques	6,7	1,7	8,4	2 ans et 9 mois
Transformation des métaux ouvriers employés	6,1 5,4	2,4 3,1	8,5 8,5	1.3.1998 - 31.1.2001
Textile	9,2	1,5	10,7	3 ans et 8 mois
Commerce de détail			9,3	1.4.98 - 31.3.01
Collectivités locales ouvriers employés	9,5 8,7			3 ans
Produits alimentaires	7,3	1,2	8,5	3 ans
Industries graphiques	2,8	0,4	3,2	1 an
Verre	9,3	0,6	9,9	3 ans et 6 mois

Sources : IDS Employment Europe (1999), Arbetslivinstitutet, EIRO.

Tableau 3. Evolution des salaires

	1994	1995	1996	1997	1998
Taux de croissance des salaires :	2,4	3,3	6,0	4,5	3,6
- négociations centrales	1,5	2,1	4,4	3,8	2,8
- dérive des salaires	1,0	1,2	1,7	0,7	0,8

Source : OCDE (1999).

sance des salaires réels de 3 % par an en 1998 et 1999. Il semble donc que le niveau encore élevé du chômage ne conduise pas à des compressions de salaire, suggérant la présence d'un plancher de progression. Deux économistes suédois, auteurs d'une étude publiée en juin 1999 sur ce thème¹, concluent qu'il n'existe « aucune preuve qu'un chômage élevé et persistant ait assoupli les mécanismes générant une rigidité salariale ». D'autre part, les augmentations salariales resteront supérieures à la hausse moyenne prévue dans la zone euro (OCDE, 1999). Si la couronne suédoise reste stable, un différentiel de progression des coûts salariaux risque d'affaiblir la compétitivité des secteurs exportateurs.

L'excédent budgétaire permet une relance de l'emploi public

Le budget est en Suède très sensible à la conjoncture économique. Lors de la récession de 1991-93, le déficit budgétaire s'est rapidement creusé pour atteindre un maximum de 12,3 % du PIB en 1993. La perspective de l'intégration européenne a alors contribué fortement à la mise en place de mesures visant à réduire ce déficit. Le programme d'assainissement budgétaire, adopté en 1994-95 et reconduit en

1996, conjugait relèvements d'impôts et compression des dépenses. Dans ce contexte, la pression à la réduction du poids du secteur public² a été très forte. Alors que les emplois publics avaient continué à augmenter dans les années 80, quoique beaucoup moins vite que lors de la décennie précédente, ils connaissent une baisse au cours des années 90 (tableau 4), ramenant le nombre d'emplois du secteur public en dessous du niveau de 1980.

Le déficit budgétaire a été effectivement réduit (tableau 5), plus rapidement que prévu. En 1998, les finances publiques devraient enregistrer un excédent de 2,2 % du PIB au lieu des 0,6 % prévus. Dès lors la question des effectifs publics ne se pose plus tout à fait dans les mêmes termes et des pressions s'exercent pour que la marge de manœuvre supplémentaire obtenue soit consacrée à la création d'emplois. Dans le projet de loi de finances soumis au Parlement en avril 1997, le gouvernement estimait déjà qu'il n'était pas possible de continuer à diminuer les emplois publics. Par conséquent 8 milliards de couronnes suédoises ont été attribués aux municipalités pour accroître l'emploi dans la santé, les services sociaux et l'enseignement. Ces crédits ont été augmentés à deux reprises, la dernière fois

Tableau 4. Evolution des effectifs du secteur public

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre d'employés (milliers)	1 544,8	1 488,7	1 394,2	1 302,1	1 308,9	1 278,0	1 258,4	–
Part dans l'emploi total (%)	–	–	37,8	35,4	34,3	33,8	33,0	32,9

Source : Statistics Sweden (1998), OCDE (1999).

1. Etude pour le compte du Bureau d'évaluation de la politique d'emploi (IFAU).
2. Le secteur public suédois comprend l'administration centrale et les administrations des collectivités territoriales (municipalités, conseils généraux) ainsi que le secteur de l'assurance sociale.

Tableau 5. Prévisions et résultats budgétaires (en % du PIB)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ²	1999	2000
Solde comptes publics	-12,3	-10,3	-7,8	-2,1	-1,1	2,2	1,8	2,1
Dette brute des administrations publiques ¹	-	79,3	78,0	77,2	76,6	75,4	67,6	62,2

1. Définition de Maastricht

2. Résultat provisoire.

Source : OCDE (1999, 1998).

dans le projet de loi de finances du printemps 1998 pour 1998-2000. Si l'impact sur le budget de 1997 est modeste, en revanche les dépenses supplémentaires dues aux créations d'emploi ont représenté 36 % de la variation de 3,3 % du PIB du solde budgétaire entre 1997 et 1998. Le parti de Gauche, allié des sociaux-démocrates depuis les élections générales de septembre 1998, demande notamment la restauration des emplois du secteur public perdus pendant les années 90.

Bien qu'elle ne participe pas à l'UEM, la Suède devra respecter les critères de politique budgétaire définis par le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne. Elle a ainsi présenté en décembre 1998 le premier programme de convergence dans ce cadre. De plus, le gouvernement s'est engagé dès 1997 à maintenir un excédent budgétaire de 2 % du PIB en moyenne sur le cycle économique afin de poursuivre la baisse de la dette publique brute. Le projet de budget du printemps 1999, qui fixe un plafond de dépenses pour 2002, exprime la volonté de continuer à réduire les dépenses de l'administration centrale. Compte tenu des risques de dérapage pour 1999, le gouvernement a fixé des limites expresses aux dépenses dans certains domaines, a interdit le report des crédits non utilisés au cours des années précédentes, et a diminué certaines dépenses.

Dans ce contexte contraint, l'objectif officiel est de maintenir constant l'emploi dans le secteur public (The Swedish Na-

tional Labour Market Board (AMS), 1999). Les créations d'emplois dans certaines activités seraient compensées par des baisses dans d'autres, principalement les services à l'enfance puisque la baisse de la natalité réduira dans les années à venir le nombre de jeunes enfants. La volonté de stabiliser le poids du secteur public risque cependant de se heurter à deux difficultés. D'une part les dernières négociations collectives ont conduit à des augmentations de salaires supérieures à celles du secteur privé (tableau 2 *supra*). La dérive salariale n'est en effet pas prise en compte alors que la majeure partie des fonctionnaires de l'Etat ont aujourd'hui des salaires individuels fixés dans le cadre de négociations locales. D'autre part, le recrutement dans le secteur public de main-d'œuvre diplômée est de plus en plus difficile. Il existe au niveau national une pénurie d'enseignants et d'infirmières surtout qui tend à exercer une pression à la hausse sur les salaires. Cependant ces deux professions ont déjà obtenu des hausses supplémentaires de salaires en 1995, dans le cadre de négociations séparées, et ne devraient renégocier qu'en 2001.

Aucune date n'est avancée pour la participation de la Suède à l'UEM. Le gouvernement suédois a annoncé que la question de l'adhésion à l'UEM serait soumise aux électeurs dans le cadre d'un référen-

L'UNION MONETAIRE , OBJECTIF CONTRAIGNANT

dum. Maintenir la possibilité d'une future participation impose cependant des contraintes au moins en termes de politique budgétaire et d'ajustement des salaires. La réforme du mode de détermination des salaires, si elle peut s'interpréter comme un effort pour se rapprocher des évolutions du salaire réel au sein de la zone euro, a cependant comme enjeu principal et à plus court terme la baisse du chômage.

Sources :

Elvander Nils, Holmlund Bertil, *The Swedish Bargaining System in the Melting Pot. Institutions, Norms and Outcomes in the 1990s*, Arbetslivsinstitutet, p.107, 1997.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *European Industrial Relations Observatory (EIRO) 1998 Annual Review*, Office for Official Publications of the European Communities, p.140, 1999.

IDS Employment Europe, « Suède. Bilan politique, économique et social », *UJMM Social International*, 559, mars, document n° 3, 1997.

IDS Employment Europe, « Suède. Bilan économique et social », *UJMM Social International*, 580, février, document n° 2, 1999.

Ministry of Finance, Ministry of Industry, Employment and Communications, *Sweden's Action Plan for Employment*, May, 1999.

Nilson Göran, Olsson Jan-Åke, Devert Bo, Tihkan Anders, *Country Report. Sweden*, The Bargaining Council (Metall, SIF, CF), p, 33, 1998.

Observatoire Européen des Relations Industrielles, divers articles sur la Suède, <http://www.eiro.eurofound.ie>, 1997, 98, 99.

OCDE, *Suède*, Etudes économiques de l'OCDE, 1995, 1997, 1998, 1999.

Statistics Sweden, *Statistical Yearbook of Sweden 1999*, vol. 85, p.558, 1998.

The Swedish National Labour Market Board (AMS), « Continuing strong employment growth, but with relatively little effect on unemployment », *Press Release*, 24, 19th May, 1999.

Thörnqvist Christer, « The Decentralization of Industrial Relations: The Swedish Case in Comparative Perspective », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, 1, pp.71-87, March, 1999.

Viklund Birger, « 40 ans de négociations en Suède : un rappel historique », *IRES Chronique Internationale*, 46, pp.6-7, mai, 1997.