

Suède

« Le travail doit payer » : la réforme de l'assurance chômage

Timothée MANTZ

On a beaucoup parlé ces dernières années – en gommant parfois de réelles différences entre les pays nordiques – du modèle nordique de flexicurité. Il repose notamment sur une assurance chômage généreuse et des politiques actives du marché du travail. Il dessinerait l'orientation des réformes à mener dans les pays d'Europe continentale aux prises avec des taux de chômage qui restent élevés.

Or au moment même où de nombreux pays dont la France se réfèrent au modèle nordique pour réformer leurs systèmes d'assurance chômage, l'Alliance, la coalition de droite au gouvernement en Suède depuis sa victoire lors des élections législatives de septembre 2006, met en œuvre une nouvelle politique de l'emploi. Et cette nouvelle politique se traduit notamment par une importante réforme de l'assurance chômage, votée le 21 décembre 2006, qui introduit la dégressivité des allocations chômage dans le temps, désengage fortement l'État du financement de l'assurance chômage et prévoit la réduction des moyens alloués aux politiques d'activation du marché du travail.

Cette réforme de l'assurance chômage a provoqué une opposition très forte de la part des syndicats, étroitement

liés par leur histoire aux caisses d'assurance chômage, qui y voient une remise en cause du modèle suédois. D'autant plus que cette réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier et le 5 mars 2007, intervient justement dans un contexte social tendu. Celui-ci est marqué par de nombreuses réformes et une remise en cause, par le patronat suédois et certains membres du gouvernement, des règles régissant les conflits collectifs, au moment même où débute un cycle majeur de renouvellement des conventions collectives.

Une assurance chômage volontaire financée par l'État

Le système d'assurance chômage suédois commence à se construire à la fin du XIX^{ème} siècle. En 1885, les typographes créent la première caisse d'assurance chômage. Ses prestations sont alors entièrement financées par les cotisations. En conséquence elles étaient relativement faibles et les conditions pour en bénéficier plutôt restrictives.

C'est dans les années 1920-1930 que les syndicats créent la plupart des caisses d'assurance chômage et que se met véritablement en place le système d'assu-

LA REFORME DE L'ASSURANCE CHOMAGE

rance chômage. Les caisses étaient certes issues du mouvement syndical, mais pour en faire un système réellement protecteur, le soutien de l'Etat était nécessaire. C'est pourquoi le système – créé par un décret de 1934 (*Förordning om erkända arbetslöshetskassor*) et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1935 – fut celui d'une assurance chômage volontaire subventionnée par l'Etat. Les cotisations couvraient cependant toujours près des deux tiers des besoins de financement des caisses d'assurance chômage (Samorg¹, 2006).

Depuis, ce système s'est renforcé : l'Etat en définit les règles mais les prestations sont gérées et versées par les caisses d'assurance chômage de droit privé, historiquement liées au mouvement syndical (Boisard, 2005). La participation de l'Etat au financement de l'assurance chômage s'est ainsi sensiblement accrue. L'Etat finance depuis le début des années 1980 près de 90 % des allocations chômage (Regeringens Proposition, 2006).

Les mouvements de balancier relatifs aux conditions pour bénéficier de l'assurance, aux taux de remplacement et aux contreparties du versement des prestations ont été nombreux depuis la fin des années 1980 (Samorg, 2006). La dernière réforme d'ampleur a eu lieu en 1997/98. Une logique universelle a alors été adoptée et le système a pris sa forme actuelle d'un système à deux étages financé par l'Etat :

- le premier étage consiste en un régime de base sous forme d'une allocation

journalière forfaitaire, l'allocation de base (*grundförsäkring*) versée à tous les demandeurs d'emplois remplissant les conditions d'éligibilité, relativement peu restrictives ;

- le deuxième niveau correspond à une assurance volontaire² avec des prestations proportionnelles au revenu et donne lieu au versement d'une allocation de compensation de revenu (*inkomstbortfallförsäkring*). Elle nécessite l'adhésion à une caisse d'assurance chômage.

Les allocations sont versées par 36 caisses d'assurance chômage historiquement liées aux syndicats mais qui sont désormais indépendantes (Boisard, 2005). A l'occasion de la réforme de 1997 une nouvelle caisse fut également créée : *Alfa-kassa*. Cette caisse remplit une double fonction : d'une part elle joue le rôle d'une caisse d'assurance chômage de droit commun, à la différence près qu'elle est complètement indépendante du mouvement syndical, d'autre part elle est chargée du versement de la prestation de base aux chômeurs qui n'adhèrent à aucune caisse d'assurance chômage ou ne remplissent pas la condition de durée d'adhésion (Samorg, 2006). Le nombre de ses membres n'a cessé de croître et s'élève désormais à 86 000 (Laurén, 2007).

Ce système d'assurance chômage, est financé, comme la plupart des programmes sociaux, à hauteur de 90 % par l'Etat, principalement à travers un impôt sur le revenu élevé et progressif (Boisard,

1. Arbetslöshetskassor Samorganisation (Samorg) est la fédération des caisses d'assurance chômage. Elle coordonne leur action, les représente devant les agences gouvernementales et assure certains services communs, notamment informatiques (Boisard, 2005).

2. L'adhésion à un syndicat entraîne normalement l'adhésion à la caisse d'assurance chômage qui lui est rattachée. L'adhésion peut également se faire individuellement par écrit auprès de la caisse de sa branche. Pour adhérer à une caisse d'assurance chômage, il faut avoir travaillé au moins quatre semaines au cours d'une période de cinq semaines, pour une durée minimale de dix-sept heures en moyenne par semaine (Samorg, 2007).

SUEDE

2005). Ainsi en 2005, 35 milliards de couronnes (3,9 milliards d'euros) ont été versées par l'Etat au titre de l'assurance chômage (Regeringens proposition, 2006). Les contributions payées par les adhérents des différentes caisses ne représentaient jusqu'à la réforme actuelle qu'un peu plus de 10 % du coût total de l'assurance chômage et servaient essentiellement à couvrir les coûts de gestion des caisses d'assurance chômage.

Le système d'assurance chômage est complété par une garantie de ressources (*socialbidrag*) versée par les municipalités et un dispositif appelé garantie d'activité (*aktivitetsgarantin*)¹. Il s'agit d'un programme d'aide au retour à l'emploi accompagné d'une prestation versée aux chômeurs en fin de droit en contrepartie d'exigences renforcées (élargissement du périmètre de la recherche d'emploi) (Boisard, 2005), dont la réforme a également été lancée par le gouvernement de Fredrik Reinfeldt.

Une nouvelle politique de l'emploi

Entre 1994 et 1997 afin de résorber le déficit de l'assurance chômage², le gou-

vernement social-démocrate (au pouvoir de 1994 à 2006) avait temporairement durci les conditions d'éligibilité et baissé les niveaux d'allocations. Il avait toutefois fini par réaffirmer le choix d'une assurance chômage généreuse assurant des revenus de remplacement élevés sur une longue période³. Ainsi, en 1997 les sociaux-démocrates avaient fixé à nouveau le taux de remplacement à 80 % du salaire précédent (contre 75 % auparavant). Puis, à partir de 1998, le plafond de l'allocation de remplacement ainsi que le montant de l'allocation de base avaient été progressivement relevés⁴. Parallèlement la durée d'indemnisation avait été portée à 300 jours pour tous les assurés, quel que soit leur âge. A partir de 2001, une fois les 300 jours écoulés, une nouvelle période de 300 jours pouvait, sous certaines conditions, être ouverte. Les conditions d'éligibilité sont, elles, restées peu restrictives. En contrepartie, des mesures d'activation et des obligations importantes s'imposaient aux demandeurs d'emploi (notamment l'obligation d'accepter toute proposition d'emploi convenable sous peine de sanctions). C'est ce choix de la générosité assortie de contreparties, sou-

1. La garantie d'activité est entrée en vigueur le 1er août 2000. En octobre 2005, 46 000 personnes bénéficiaient de la garantie d'activité (Boisard, 2005).
2. Ce durcissement était essentiellement motivé par des impératifs budgétaires (les sociaux-démocrates avaient rétabli les niveaux d'allocation une fois la crise passée, dès 1998) à la différence de la réforme actuelle qui se fixe pour objectif de stimuler le retour à l'emploi des chômeurs. Il est cependant intéressant de noter que le Premier ministre Fredrik Reinfeldt, interrogé sur l'efficacité de sa politique en matière de réduction du chômage, a cité les mesures prises en 1994 par le gouvernement social-démocrate, affirmant que ce durcissement de l'indemnisation du chômage avait alors permis de réduire le taux de chômage.
3. Cette période était potentiellement illimitée, en raison de dispositifs permettant, sous certaines conditions, le renouvellement de la période de 300 jours d'indemnisation censée être la norme et en raison de l'existence de la garantie d'activité d'une durée illimitée (Boisard, 2005).
4. Le plafond journalier de l'allocation de remplacement est passé de 564 couronnes en 1997 à 680 couronnes (environ 75 euros) en 2002. A partir du 2 juillet 2001, le plafond était majoré durant les 100 premiers jours et s'établissait à 730 couronnes (environ 80 euros) par jour à partir de 2002. Le montant de l'allocation de base a été fixé à 270 couronnes par jour en 2001, puis à 320 couronnes (environ 35 euros) à partir de 2002 (Samorg, 2006).

vent présenté comme deux des points du triangle d'or de la flexicurité, que semble remettre en cause, pour partie, le nouveau gouvernement.

En effet, le gouvernement de Fredrik Reinfeldt considère que ce système n'incite pas suffisamment à la reprise d'un emploi et participe donc du maintien d'un niveau élevé de chômage en Suède. Or Fredrik Reinfeldt a fait de la lutte contre le chômage la priorité absolue de son mandat et c'est principalement à son volontarisme en la matière que sa formation doit sa victoire aux élections législatives de septembre 2006. Le nouveau gouvernement, à peine formé, a donc annoncé la mise en oeuvre d'une nouvelle politique de l'emploi (formalisée dans le budget qu'il a présenté en décembre 2006). Sa logique est résumée par la formule « Le travail doit payer » (« *Det måste löna sig att arbeta* »), véritable slogan de campagne pour les Modérés.

Cette politique repose sur trois piliers :

- rendre le travail plus attrayant, pour stimuler l'offre de travail : les deux principales mesures sont la création d'un « abattement travail » sur l'impôt sur le revenu et la réforme de l'assurance chômage ;

- faciliter le processus d'embauche, pour stimuler la demande de travail : le gouvernement prévoit en particulier de faciliter les embauches en contrat à durée déterminée ainsi que des allègements de cotisations patronales pour l'embauche

de jeunes de 19 à 25 ans ou de chômeurs de longue durée. Le gouvernement devrait également introduire rapidement des allègements fiscaux pour les services aux personnes privées ;

- améliorer la rentabilité des entreprises : ce volet comporte diverses mesures d'incitation fiscales, ainsi qu'une réduction de l'impôt sur la fortune et de l'impôt foncier (Lefebvre, 2006).

Ces mesures qui entraînent d'importants allègements fiscaux (exonération de cotisations, incitations fiscales au développement des services à la personne ...) assez répandues dans d'autres pays comme la France constituent une rupture certaine en Suède qui se caractérise historiquement par un haut niveau de prélèvements obligatoires¹.

Une assurance chômage « favorable à l'emploi »

La réforme de l'assurance chômage « favorable à l'emploi »² voulue par le gouvernement de Fredrik Reinfeldt est l'une des premières mesures à entrer en vigueur. Elle constitue le cœur de cette nouvelle politique de l'emploi. Elle ne revient pas sur l'architecture du système d'assurance chômage (cela pourrait cependant intervenir dès 2008, le gouvernement souhaitant rendre l'assurance chômage obligatoire), mais sur son mode de financement ainsi que sur les règles d'indemnisation qu'elle modifie en profondeur.

1. Ainsi, les sociaux-démocrates se sont toujours opposés à favoriser le développement des services à domicile au travers d'incitations fiscales. Ils ont d'ailleurs qualifié la mesure prise par le gouvernement Reinfeldt en ce sens « d'abattement bonne » (*piggavdrag*), prolongeant ainsi un débat qui se poursuit depuis une quinzaine d'années et qui est connu sous le nom de « débat sur les bonnes » (*piggdebatten*).

2. En arbetslöshetsförsäkring för arbete, titre de la proposition du gouvernement de Fredrik Reinfeldt portant réforme du système d'assurance chômage.

SUEDE

L'objectif de la réforme, couplée avec « l'abattement travail » (*jobbavdrag*), est de créer chez les demandeurs d'emplois des incitations fortes à la reprise d'un emploi, principalement en augmentant la différence entre le montant des allocations chômage et les revenus du travail. Ces incitations sont dirigées tant vers les individus eux-mêmes que vers les gestionnaires des 36 caisses suédoises d'assurance chômage.

La réforme repose sur deux volets qui correspondent à une série de modifications des deux lois qui organisent, depuis 1998, le système d'assurance chômage suédois : la loi relative à l'assurance chômage (*Lagen om Arbetslöshetsförsäkring*, LAF) et la loi relative aux caisses d'assurance chômage (*Lagen om Arbetslöshetskassor*, LAK).

Modifications de la LAF

Le premier volet vise à renforcer les incitations à la reprise d'un emploi. La principale modification est l'introduction de la dégressivité dans le temps de l'allocation de remplacement de revenu (modification entrée en vigueur le 5 mars 2007). L'allocation s'élèvera, désormais, à 80 % du salaire moyen au cours des douze derniers mois pendant les 200 premiers jours de chômage. Du 201^e au 300^e jour elle ne représentera plus que 70 % du salaire moyen, puis 65 % à partir du 301^e jour (le passage à 65 % n'intervenant cependant qu'à partir du 451^e jour pour les

parents de mineurs). L'introduction de la dégressivité s'accompagne également d'un abaissement du plafond des indemnités, ramené à 680 couronnes (environ 75 euros) par jour sur l'ensemble de la période alors qu'il s'élevait jusque là à 730 couronnes (environ 81 euros) pendant les 100 premiers jours ¹.

Les conditions pour bénéficier de l'assurance chômage sont elles aussi rendues plus restrictives. Ainsi il sera désormais nécessaire d'avoir travaillé, soit au moins 6 mois et au moins 80 heures par mois (contre 70 heures auparavant) au cours des douze derniers mois, soit au moins 480 heures au cours de 6 mois consécutifs (contre 450 heures auparavant). Par ailleurs la possibilité pour les jeunes chômeurs de bénéficier, à travers les études, de l'allocation de base de l'assurance chômage (*studerandevillkoret* ²) est supprimée.

Modifications de la LAK

Le second volet de la réforme est une modification en profondeur du mode de financement de l'assurance chômage. Elle vise à en développer la logique assurantielle en renforçant le lien entre le risque chômage et le montant des cotisations individuelles. Il se traduit par une hausse substantielle des cotisations individuelles et une réduction de près de moitié de la participation de l'Etat au financement du système d'assurance chô-

1. Cette réforme prend le strict contre-pied de la politique défendue par le parti social-démocrate au cours de la campagne électorale en 2006. Les sociaux-démocrates avaient, en effet, annoncé leur intention d'augmenter le plafond de l'assurance chômage afin que l'immense majorité des actifs suédois puissent bénéficier d'une allocation de remplacement de revenu représentant 80 % de leurs salaires précédents.

2. Créé en 2001, ce dispositif permettait aux personnes ne remplissant pas les conditions d'emploi de bénéficier néanmoins de l'allocation de base. Il fallait pour cela pouvoir justifier d'une année d'études complète et s'être inscrit comme demandeur d'emploi ou avoir travaillé 90 jours au cours d'une période de dix mois (Samorg, 2006).

mage. Ce second volet de la réforme est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Le gouvernement souhaite individualiser sensiblement le financement de l'assurance chômage. Cela se traduit par le retrait massif de l'Etat du financement de l'assurance chômage qui ne prendra désormais en charge qu'environ 55 % de ses coûts (contre 90 % auparavant). Ce retrait oblige les caisses d'assurance chômage à augmenter le montant des cotisations prélevées directement auprès de leurs adhérents. Or la formule choisie par le gouvernement pour calculer ces hausses de cotisations introduit un lien entre le poids du chômage dans le secteur de chaque caisse et le montant des cotisations devant être versées par les adhérents de la caisse concernée. Les cotisations seront donc désormais modulées en fonction du risque chômage existant dans le périmètre d'action de chaque caisse d'assurance chômage.

Cependant pour que perdure un certain degré de solidarité entre les caisses, auparavant assuré par une contribution versée par l'Etat aux caisses afin d'égaliser le montant des cotisations indépendamment du risque chômage (*utjämningsbidrag*) et qui est supprimé par la réforme, le gouvernement a prévu que la hausse des cotisations ne pourra pas être supérieure à 300 couronnes par mois par adhérent en emploi.

L'objectif du gouvernement est double. Il estime tout d'abord que le renforcement du lien risque chômage - montant des cotisations devrait inciter les caisses d'assurance chômage à renforcer les contrôles afin de s'assurer que les allocations ne sont pas versées de manière abusive. D'autre part, il considère que cette réforme incitera, en raison du lien existant entre les caisses et les syndicats,

ces derniers à tout mettre en oeuvre pour réduire le chômage (Regeringens proposition, 2006, p.33-34).

Les deux volets de la réforme traduisent une volonté unique du gouvernement : créer les incitations nécessaires au retour vers l'emploi des chômeurs. Le premier volet dirige ces incitations vers les individus eux-mêmes tandis que dans le second volet elles sont dirigées vers les partenaires sociaux.

Une réforme controversée

La réaction des syndicats à l'annonce de cette réforme a été vive. Les trois grandes confédérations suédoises LO (cols bleus), TCO (cols blancs) et SACO (diplômés de l'enseignement supérieur) se sont vigoureusement opposées aux modifications introduites par cette réforme. Toutes ont rappelé leur attachement à une assurance chômage généreuse, assurant une véritable sécurité de transition. Elles se sont cependant refusées à recourir à la grève comme instrument de lutte politique.

LO a organisé une importante journée de manifestations dans tous le pays le 14 décembre 2006. A l'issue de la plus importante d'entre elles, à Stockholm, Wanjala-Lundby Wedin, présidente de LO, s'est rendue au ministère de l'Emploi où elle a remis au ministre, Sven-Otto Littorin (Modérés), une pétition contre la réforme, signée par près de 250 000 personnes. Deux jours plus tard, elle a menacé devant le Parlement suédois : « Ne vous attaquez pas aux syndicats les plus puissants du monde ».

TCO s'est également vivement opposé à cette réforme et a incité ses adhérents à envoyer des courriels de protestation au Premier ministre. Près de 15 000 courriels

**Tableau. Principales caractéristiques
du système d'assurance chômage**

Le système d'assurance chômage	Avant la réforme	Après la réforme
Principe de base	Système volontaire d'adhésion à une caisse d'assurance chômage pour les salariés et les indépendants : 1. Protection de base pour ceux qui ne sont pas membres d'une caisse d'assurance chômage 2. Allocation chômage indexée sur le revenu pour les membres d'une caisse d'assurance chômage Plus de 80 % des salariés sont membres d'une caisse d'assurance chômage	Inchangé
Source de financement	<ul style="list-style-type: none"> ■ Financement à hauteur de près de 90 % par l'Etat ■ Contributions payées par les adhérents des différentes caisses 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Financement à hauteur d'environ 55 % par l'Etat ■ Le reste est financé par les cotisations payées par les adhérents des différentes caisses et modulées en fonction du risque chômage
Conditions pour bénéficier de l'assurance chômage	Allocation de base : Etre au chômage complet ou partiel, avoir au moins 20 ans, chercher activement du travail, être prêt à accepter un emploi convenable, avoir signé un plan d'action individuel Allocation de remplacement : avoir été adhérent au moins 12 mois à une caisse d'assurance chômage	Inchangé
Période de travail ouvrant droit à l'assurance chômage	- 6 mois minimum d'emploi pour au moins 70h par mois au cours des 12 mois précédant la période de chômage ou - un minimum de 6 mois ou de 450 heures d'emploi avec au moins 45 heures par mois	- 6 mois minimum d'emploi pour au moins 80h par mois au cours des 12 mois précédant l'épisode de chômage ou - un minimum de 6 mois ou de 480 heures avec au moins 50 heures par mois
Période de travail servant de référence pour le calcul du salaire moyen	Les 6 mois ouvrant droit aux allocations chômage	Les 12 mois précédant la période de chômage
Montant de l'allocation	Allocation de base : 320 couronnes/jour (750 euros/mois) Allocation de remplacement : 80 % du salaire antérieur plafonné à 730 couronnes/jour pendant 100 jours, puis 680 couronnes/jour après (1 550 euros par mois)	Allocation de base : 320 couronnes/jour Allocation de remplacement : - 200e jour : 80 % du salaire antérieur - 201-300e jour : 70 % du salaire antérieur - à partir du 301e jour : 65 % du salaire antérieur Le plafond est de 680 couronnes par jour sur l'ensemble de la période
Durée de carence	5 jours	Inchangé
Durée de versement	Allocation de base : 300 jours ou 600 jours Allocation de remplacement : 300 jours ou 600 jours	Inchangé

LA REFORME DE L'ASSURANCE CHOMAGE

auraient ainsi été adressés, via le site Internet de TCO, à Fredrik Reinfeldt au cours de la campagne d'opposition menée par le syndicat.

Les raisons de cette contestation sont nombreuses. L'opposition est d'autant plus vigoureuse que cette réforme pourrait affecter la position et l'attitude des syndicats dans la régulation du marché du travail.

Les syndicats ont unanimement dénoncé la précipitation dans laquelle cette réforme a été menée. Elle n'a pas laissé le temps d'une évaluation rigoureuse de l'ensemble de ses conséquences (Regeringens proposition, 2006). C'est pourquoi les syndicats appellent à la prudence et à la rigueur dans les suites à donner à la proposition du gouvernement de rendre l'assurance chômage obligatoire¹.

Sur le fond, LO a adressé trois principales critiques au gouvernement. LO a dénoncé tout d'abord la vision du chômage qui sous-tend la réforme entreprise, celle d'un chômage volontaire, arbitrage rationnel en termes financiers et également dû au manque de volonté des chômeurs dans la recherche d'un emploi². Ensuite, elle a mis en avant l'impact négatif que cette réforme pourrait avoir sur les salaires. Elle considère, en effet, que la volonté du gouvernement est de rechercher une baisse des salaires afin de favoriser le développement d'un secteur à bas salaires (les allègements fiscaux sur les services à la personne iraient dans le même sens). Enfin, elle souligne le danger que représente cette réforme pour la

capacité de l'économie suédoise à évoluer et à se restructurer. Jusqu'à présent, les syndicats suédois ont soutenu les réformes structurelles car il y avait une sécurité de transition pour les salariés grâce à une assurance chômage généreuse. Pour le chef économiste de LO, si l'assurance chômage suédoise se rapproche de la moyenne européenne, l'attitude des syndicats risque de faire de même en adoptant, par la défense de la stabilité et non de la sécurité de l'emploi, une attitude moins favorable aux restructurations de l'économie (LO, 2006).

TCO reprend les critiques de LO et insiste notamment sur le fait que cette réforme touchera avant tout deux groupes de salariés, les salariés travaillant à temps partiel, parmi lesquels les femmes sont sur-représentées, et les salariés enchaînant de nombreux contrats à durée déterminée, notamment dans le secteur de la culture (TCO, 2006).

SACO a également critiqué la réforme et en particulier la baisse du plafond des indemnités. Moins d'un de ses adhérents sur dix pourra désormais bénéficier d'une allocation chômage équivalente à 80 % de son salaire précédent (SACO, 2006). Pourtant ses adhérents contribuent au financement du système à travers des cotisations sociales ou l'impôt sur le revenu qui portent sur l'ensemble de leur salaire. SACO a donc dénoncé ce qu'elle considère comme une sur-imposition.

Le patronat suédois, Svenskt Näringsliv, a quant à lui réagi favorablement à la

-
1. Une commission a été constituée à l'automne 2006 avec pour objectif d'évaluer les voies et moyens d'une telle réforme.
 2. « L'idée sous-jacente [à la réforme] est le préjugé que la droite a toujours eu sur les chômeurs, selon lequel ils sont trop paresseux et ne font pas assez d'efforts pour chercher un emploi » (LO, 2006).

SUEDE

réforme voulue par le gouvernement. Il considère que les modifications apportées inciteront davantage les assurés à éviter le chômage et renforceront, s'ils sont confrontés au chômage, leur volonté de retrouver un emploi (Andersson, 2006).

Le parti social-démocrate, désormais dans l'opposition, a au contraire critiqué la réforme. En 2006, les sociaux-démocrates avaient inscrit dans leur programme électoral l'augmentation du plafond de l'assurance chômage, afin qu'un nombre encore plus important d'actifs puisse bénéficier d'une allocation de remplacement équivalente à 80 % de leur salaire. Mona Sahlin, élue présidente du parti social-démocrate le 17 mars 2007, a d'ailleurs rappelé dans son discours d'investiture la nécessité de disposer d'une « assurance chômage généreuse et forte », et appelé les sociaux-démocrates à se battre pour cela lors des prochaines élections.

Mais si les syndicats ont perdu la bataille sur le plan politique, puisque la réforme a été votée par le Parlement le 21 décembre 2006 et est entrée en vigueur, ils ont désormais porté la bataille sur le plan juridique.

Le 6 février 2007, le syndicat TCO a adressé à la Commission européenne un document exposant les raisons pour lesquelles il considère que la réforme du gouvernement suédois est contraire à la directive 79/7/CEE relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité

de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale et demandant à la Commission de rendre un avis motivé sur la question.

En effet, le durcissement des conditions d'éligibilité (durée minimale de travail) rend plus difficile pour les salariés à temps partiel de bénéficier des allocations chômage. Cela concerne en particulier deux catégories de salarié-e-s. Ceux (celles) dont le temps de travail conventionnel est inférieur à 19 heures par semaine (ce qui correspond à 80 heures par mois, soit le minimum désormais requis pour bénéficier de l'allocation de remplacement de revenu), et ceux (celles) dont le temps de travail conventionnel est compris entre 19 et 24 heures par semaine mais dont le temps de travail effectif peut relativement facilement, en raison de congé maladie ou pour garde d'enfant, être inférieur à 19 heures par semaine. Or les femmes sont sur-représentées au sein de ces deux catégories¹. La réforme constitue donc pour TCO une discrimination indirecte en raison du sexe, contraire à la directive 79/7/CEE et à la jurisprudence de la Cour européenne de justice (TCO, 2007).

La réforme est encore bien trop récente pour en évaluer l'impact. Pourtant, il semble que la hausse des cotisations entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2007 a conduit un nombre important de personnes à quitter leur caisse d'assurance chômage² (Nilsson, 2007).

1. Selon les évaluations réalisées par TCO à partir des statistiques de SCB, 156 400 salariés ont un temps de travail conventionnel inférieur à 19 heures par semaine, dont 62 % de femmes. 80 000 salariés ont un temps de travail conventionnel compris entre 19 et 24 heures, dont près de 85 % de femmes (TCO, 2007).

2. Le syndicat SKTF qui représente des salariés du secteur public a enregistré 1 156 retraits de sa caisse d'assurance chômage au cours des deux premières semaines de janvier, contre 1 500 à 2 000 par an au cours des dernières années. Il semblerait que ce mouvement soit principalement le fait de personnes approchant l'âge de la retraite (Nilsson, 2007).

**Une rentrée mouvementée
sur le plan social**

La réforme de l'assurance intervient dans un contexte tendu où la volonté du patronat de remettre en cause une partie du droit du travail et certaines prérogatives des syndicats ressurgit, et est même relayée par certains ministres du gouvernement de Fredrik Reinfeldt.

D'une part, la réforme entre en vigueur au moment où la Cour européenne de justice a commencé à examiner le cas Vaxholm¹ qui sera déterminant pour l'avenir du modèle suédois et le droit pour les syndicats de déclencher des actions collectives en cas de refus de la part d'un employeur de signer un accord collectif. Le ministre du Travail Sven-Otto Littorin s'est rendu à l'audition préliminaire pour défendre le modèle suédois d'accords collectifs.

D'autre part, le patronat suédois (Svenskt Näringsliv), à l'occasion de plusieurs conflits collectifs controversés au début de l'année 2007², a rappelé sa volonté d'introduire une règle de proportionnalité entre le but recherché et les dommages engendrés dans le recours aux actions collectives. Le vice-président de Svenskt Näringsliv, Jan-Peter Duker, a

notamment affirmé cette exigence dans une lettre adressée au ministre du Travail Sven-Otto Littorin (Duker, 2007b).

Alors que le Premier ministre Fredrik Reinfeldt a rappelé à plusieurs reprises son attachement au modèle suédois d'accords collectifs que son ministre du Travail, Sven-Otto Littorin, est allé défendre devant la Cour européenne à l'occasion de l'examen du cas Vaxholm, d'autres ministres se sont prononcés en faveur d'une évolution du droit du travail. C'est en particulier le cas de la ministre de l'Economie, Maud Olofsson³, présidente du parti libéral Centerpartiet, qui entend rendre le droit du travail plus flexible, en particulier pour les PME, et souhaite ouvrir un débat sur les prérogatives des syndicats.

Or ces événements interviennent au moment même où les partenaires sociaux sont engagés dans un vaste cycle de négociations des conventions collectives. Près de 500 conventions collectives doivent en effet être renouvelées au cours de l'année. 2,8 des 3,3 millions de salariés suédois couverts par des conventions collectives sont concernés par ce cycle de négociation qui est de loin le plus vaste ayant eu lieu en Suède depuis 10 ans.

1. Le droit dont disposent les syndicats suédois de déclencher des actions collectives pour amener les employeurs – en l'occurrence une entreprise lettone – à signer des conventions collectives est au cœur de cette affaire. Son dénouement sera déterminant pour la capacité des syndicats à réguler les salaires minima en l'absence de minimum légal (cf. Timothée Mantz, « Suède : des salaires minima élevés déterminés en toute autonomie par les partenaires sociaux, Chronique internationale de l'IRES, 103, novembre 2006). L'audition préliminaire auprès de Cour européenne de justice (CEJ) dans le cas Vaxholm a eu lieu le 9 janvier 2007 à Luxembourg. Le jugement est attendu pour le printemps 2007.

2. Par exemple : une jeune propriétaire d'un petit restaurant de Göteborg qui refusait de signer un accord collectif avec le syndicat des hôtels-café-restaurants (*Hotell- och restaurang facket*) a finalement décidé de fermer son restaurant suite au blocus organisé par le syndicat pendant plusieurs semaines.

3. Elle s'était déjà distinguée lors de la campagne électorale en 2006 en proposant un nouveau contrat de travail pour les moins de 26 ans directement inspiré du CPE français. Cette proposition avait cependant été critiquée par les autres partis de l'Alliance et n'avait pas été inscrite dans le programme commun.

Une année charnière

L'année en cours apparaît comme une année charnière pour la politique de l'emploi suédoise. La réforme de l'assurance chômage inaugure, sinon un véritable retournement, pour le moins une reconfiguration importante. Plusieurs autres réformes d'ampleur sont déjà programmées par le gouvernement de Fredrik Reinfeldt.

Une remise à plat de la protection sociale est envisagée pour juin 2007. La réforme de l'assurance chômage n'est d'ailleurs pas achevée. D'autres dispositifs devraient être présentés au printemps. Le gouvernement a notamment engagé des réflexions sur la possibilité de rendre l'assurance chômage obligatoire, ce qui constituerait une véritable rupture à laquelle les syndicats, très attachés au caractère volontaire de l'assurance chômage, mais également le patronat¹, accueilleraient sans doute avec méfiance. Le jugement de la CEJ sur l'affaire Vaxholm est quant à lui attendu pour le printemps 2007 et une condamnation de Byggnads (le syndicat suédois à l'origine du conflit de Vaxholm) contribuerait à un bouleversement des rapports de force.

C'est donc bien un renouvellement de la politique de l'emploi suédoise qui se dessine et l'enjeu de l'année 2007 semble être, en particulier, la place des syndicats dans la régulation de ce nouveau marché du travail. Le mouvement syndical suédois pourrait être amené à se défendre sur

plusieurs fronts s'il entend conserver la place qui a été la sienne jusqu'à présent².

Sources :

Anderson Karen M. (2001), « The politics of retrenchment in a social-democratic welfare state, Reform of the Swedish pensions and unemployment insurance », in *Comparative Political Studies*, vol.34, n°9, November.

Anderson P., Bergström S., Eckerhall A., Morin A. (2007), *Framtidens sjuk-, arbetsolycksfalls- och arbetslöshetsförsäkring*, Svenskt Näringsliv, januari.

Andersson Per (2006), *Synpunkter på utkast till proposition En arbetslöshetsförsäkring för arbete*, Svenskt Näringsliv, 30-10-2006.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation (Samorg) (2006), *Historik om arbetslöshetsförsäkring*.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation (Samorg) (2007), *Bra att veta om arbetslöshetsförsäkringen, Regler från och med 2007*, januari.

Boisard Pierre (2005), « Politiques et institutions suédoises d'aide au retour à l'emploi », *Les papiers du CERC*, n°2005-05, décembre.

Duker Jan-Peter (2007a), *Avtal under tvång har ingen framtid*, Svenskt Näringsliv, 15 februari.

Duker Jan-Peter (2007b), *Den svenska modellen måste innefatta proportionalitet*, 16 januari.

Laurén Lars (2007), « En av fem väljer enbart a-kassan », *TCO-Tidningen*, 21-02-2007.

Lefèbvre Alain (2006), « Suède : le gouvernement met en oeuvre sa nouvelle politique sociale », *Liaisons sociales Europe*, n°166, 28 décembre-10 janvier.

Lindblad Jenny (2006), *LOs yttrande avseende utkast till regeringens proposition « En ar-*

1. Dans un document intitulé *Framtidens sjuk-, arbetsolycksfalls- och arbetslöshetsförsäkring* publié en janvier 2007 le patronat suédois rappelle que le système d'assurance chômage doit reposer sur une base volontaire (Anderson P., Bergström S., Eckerhall A., Morin A., 2007).
2. LO a d'ailleurs organisé le 17 mars 2007 des manifestations pour défendre le modèle suédois d'accords collectifs. Mona Sahlin, toute nouvelle présidente du parti social-démocrate, était présente dans la manifestation aux côtés de Wanja-Lundby Wedin, présidente de LO.

LA REFORME DE L'ASSURANCE CHOMAGE

betslöshetsförsäkring för arbete », LO, 31 oktober.

LO (2006), *Uttalande om a-kassan vid Los representantskaps höstmöt*, 27 oktober.

Nilsson Lasse (2007), *1200 har lämnat SKTFs a-kassa*, SKTF-Tidningen, 18 januari.

Regeringens Proposition (2006), *En arbetslöshetsförsäkring för arbete*, n°07 :15.

SACO (2006), *En arbetslöshetsförsäkring för arbete*, Remissvar till Näringsdepartementet, 30 oktober.

TCO (2007), *Anmälan mot Konungariket Sverige med anledning av att vissa villkor i den svenska arbetslöshetsförsäkringen diskriminerar kvinnor och därmed strider mot Direktiv 79/7/EEG*, januari.

TCO (2006), *En arbetslöshetsförsäkring för arbete*, Sammanfattning av regeringens förslag och TCO :s remissvar vid hearingen den 30 oktober, 30 oktober.

« Ändringar i arbetslöshetsförsäkringen », Aktuellt 2007-01-01.