

## Suède

### Vers une inflexion libérale de la politique de l'emploi ?

Dans un contexte de récession et de mise en place d'orientations de politique économique conformes au choix de l'intégration européenne, il se peut que la politique de l'emploi suédoise voie ses principes infléchis, voire redéfinis.

#### La politique active de l'emploi dans le "modèle suédois"

La politique active de l'emploi suédoise a longtemps été citée en exemple comme étant celle qui permettait d'accompagner une politique économique plaçant l'emploi au centre de ses objectifs. Elle s'inscrivait ainsi dans le cadre du modèle de Rehn-Meidner (deux économistes du syndicat LO) qui s'appuyait sur un compromis de type "néo-corporatiste" dans les relations professionnelles. Ce modèle fut consolidé dans l'après-guerre et sa logique était de favoriser une croissance tirée par le secteur industriel à forte productivité. Il s'appuyait sur une "politique solidaire des salaires". La formation des salaires des différentes branches était homogénéisée dans le cadre d'une négociation centralisée tripartite, sur la base des gains de productivité et des prix du secteur à forte productivité. De la sorte, le capital était incité à s'orienter vers le secteur à forte productivité dans le but de garantir la compétitivité de l'économie. Les gains de productivité étaient écoulés grâce à une demande alimentée par les salaires et les dépenses sociales.

Dans le cadre de ce modèle, dont on peut considérer qu'il prévaut jusqu'à la fin des années 80, la politique active de l'emploi visait trois buts.

Elle devait en premier lieu favoriser la mobilité de la main-d'œuvre vers le secteur à forte productivité par des mesures favorisant la "fluidité" du marché du travail appelées *mesures d'adéquation*. Telle est la vocation du service public de placement agissant par l'intermédiaire de ses 360 agences.

Elle devait en second lieu agir sur l'offre de travail par des dépenses de formation pour la rendre complémentaire des nouveaux investissements. L'aide à la mobilité géographique visait également à favoriser la migration vers les secteurs en expansion.

Elle devait en troisième lieu agir sur la demande de travail dans deux directions.

La première direction correspond à une visée de stabilisation conjoncturelle contra-cyclique (qui augmente les dépenses en période de ralentissement de l'activité) obtenue grâce aux "emplois temporaires subventionnés" dont la création remonte à la première guerre mondiale. Cette action contra-cyclique passait également par la création d'emplois publics dont la proportion, qui était de 26,4 % de l'emploi total en 1973, est passée à 40,5 % en 1990. Les mesures de formation interne en entreprise ont été introduites en 1974 sous forme d'allègement du coût salarial pour éviter les licenciements et le chômage technique. Ces mesures sont relayées par les subventions à l'emploi qui sont créées en 1984 pour inciter les entreprises à anticiper leurs décisions d'embauche et favoriser l'embauche des chômeurs de longue durée.

La seconde direction de l'action sur la demande de travail consistait à intégrer les populations fragilisées. Les subventions en faveur des handicapés sont instaurées des subventions dès les années 1930. En ce qui concerne les jeunes, les "équipes de jeunes" (c'est à dire l'équivalent des Travaux d'utilité collective français) sont créés dans les administrations publiques et collectivités locales. Les stages d'initiation professionnelle sont destinés aux chômeurs de 17 à 20 ans : l'Etat prend en charge 60 % du coût salarial dans le secteur privé et 100 % dans le secteur public.

Le rôle de la politique active ne doit pas masquer l'importance de la couverture des chômeurs comme mesure passive. Mais le système d'indemnisation chômage était étroitement lié à la politique active puisque les services de l'emploi se devaient de fournir un emploi temporaire public ou une formation aux chômeurs en fin de droit. Le système d'indemnisation chômage est géré avec la participation des syndicats à l'aide de 42 caisses syndicales agréées d'assurance chômage organisées par branche d'activité. Bien que la durée maximale de l'indemnisation soit de 60 semaines (300 jours pour les personnes de moins de 54 ans, 450 jours pour les plus de 54 ans), légèrement plus faible que dans d'autres pays européens, 70 % des chômeurs touchent une indemnisation contre 26 % au Royaume Uni et 40 % en Allemagne (OCDE, 1992). La "générosité" du système d'indemnisation ne saurait par conséquent expliquer le chômage en Suède, dont le taux "qui n'accélère pas l'inflation" (il s'agit du taux de chômage considéré comme celui correspondant au plein-emploi) est resté longtemps inférieur à 3 %.

### Intégration européenne, récession et politique d'emploi

Le début des années 90 voit se substituer au compromis néo-corporatiste des objectifs liés au choix de l'intégration européenne (1). Alors que le premier plaçait l'emploi au cœur des objectifs de politique économique, l'adhésion à la CEE selon les critères conformes aux principes du traité de Maastricht suppose que la lutte contre l'inflation et la politique de la couronne forte soient placés au premier plan. Dans les années 70-80, les dévaluations compétitives à répétition étaient destinées à favoriser la compétitivité-coût des exportations afin de poursuivre l'objectif de plein-emploi, dans un contexte où le phénomène de la "dérive salariale" n'était plus contenu par les syndicats. L'instabilité de la couronne et les pressions inflationnistes qui en résultaient ne sont désormais plus permises et le déficit budgétaire lui-même ne peut plus être utilisé de façon contra-cyclique - à cause des critères de convergence du traité.

Dans un contexte de récession mondiale, le chômage dont la moyenne se situait autour de 2,5 % dans les années 80, connaît alors une ascension historique. Il avoisine désormais le taux des 9 % - taux qui devient "conforme" au niveau européen - et sa durée s'est considérablement allongée. L'ensemble de ces facteurs contribue indéniablement à infléchir les principes de la politique d'emploi. Si le consensus entre les partis politiques et les acteurs, syndical et patronal, règne sur le maintien d'une politique de l'emploi contra-cyclique, le contenu de celle-ci fait apparaître des inflexions non-négligeables. Bien qu'il soit trop tôt pour dessiner précisément les contours de son évolution, on peut penser que la politique d'emploi suédoise est en train de négocier le "tourant libéral" de la politique économique. Quelques éléments militent en faveur de cette hypothèse.

La part relative des dépenses consacrées aux mesures agissant sur la demande de travail tend à diminuer au profit des dépenses allouées à la formation professionnelle et au traitement social du chômage (Anxo, 1993 ; voir graphique 1). Les dépenses se déplaceraient donc plutôt vers des mesures agissant sur l'offre de travail suivant une logique concurrentielle.

La formation professionnelle constitue un volet essentiel de cette orientation. Elle occupait déjà une place de premier ordre durant la période keynésienne. On l'a dit, elle visait en premier lieu à rendre l'offre de

travail adaptée aux restructurations du secteur à forte productivité, dans le cadre d'une forte croissance tirée par une politique conjoncturelle volontariste. Dans les années 70, sa promotion obéissait ensuite, dans une large mesure, à la volonté d'inciter la demande de travail à maintenir les travailleurs dans l'emploi. Les objectifs définis par le ministère du Travail sont aujourd'hui sensiblement différents. Ils s'attachent bien plus à redéployer l'action vers l'offre de travail, mais au sein d'une logique d'ensemble différente de celle qui fut à l'origine du "modèle suédois". Dans une situation de croissance ralentie - que ne cherche plus à combattre la politique conjoncturelle - où s'accroît le chômage de longue durée et la perte d'employabilité de certaines catégories, il s'agit maintenant de renforcer la position des "outsiders" sur le marché du travail afin de leur permettre de concurrencer les travailleurs ayant un emploi, en particulier lorsque viendra la reprise.

7,5 millions de couronnes (5,4 millions de francs) furent ainsi allouées au programme de formation dans le cadre de l'exercice du budget 1992-1993. Le nombre de bénéficiaires d'une formation professionnelle, qu'ils soient au chômage ou titulaires d'un emploi, est ainsi passé de 40 000 en 1980 à près de 95 000 en 1992.

Dans la période la plus récente, on peut citer une nouvelle mesure en direction des jeunes, créée pour faire face à la montée du chômage des moins de 25 ans. Il s'agit d'un dispositif de formation qui consiste en un versement d'une allocation par le bureau de placement durant six mois. Cette allocation permet à un jeune de 18 à 24 ans de trouver un employeur qui lui assure une formation et une expérience professionnelle sans que ce dernier ait de salaire à verser.

Un nouveau programme "d'expérience professionnelle" élaboré en janvier 1993 propose aux chômeurs de participer aux activités locales pour une période de six mois. Les participants reçoivent une allocation égale à l'allocation chômage.

Les mesures favorisant la mobilité professionnelle, déjà présentes dans le cadre du modèle existant seraient désormais renforcées pour améliorer "le fonctionnement du marché du travail". Un projet d'une commission gouvernementale propose dans cette direction d'autoriser l'établissement d'agences privées pour l'emploi pour suppléer les agences publiques de placement. Le chômage est alors mis sur le compte des

(1) Voir "Suède : montée du chômage et politique économique", Chronique Internationale n 21, mars 1993.

"imperfections du marché du travail". La mobilité peut également être obtenue grâce aux *aides à la mobilité géographique*.

Dans la même direction, la mise en cause des coûts salariaux dans l'explication du chômage s'est traduite par une réduction de 10 % des charges sociales des entreprises, le patronat faisant par ailleurs pression pour une "croissance zéro" des salaires et la remise en cause la négociation salariale centralisée.

En matière d'assurance chômage, le gouvernement voudrait réformer l'actuel système qui repose sur l'adhésion volontaire et la gestion par les caisses syndicales. Arguant du fait que 30 % des chômeurs n'étaient pas couverts, le gouvernement avait ainsi élaboré un projet de prise en charge par l'Etat des dites caisses d'assurance chômage. Il avait en outre prévu d'augmenter les cotisations des travailleurs syndiqués aux caisses de chômage. Ces mesures n'ont finalement pas été mises en application. Dans le projet de budget de janvier 1993, le gouvernement proposait de réduire les indemnités chômage en les faisant passer de 90 % à 80 % du salaire régulier et de les assortir d'une période de cinq jours de qualification.

Enfin, on peut signaler les débats autour de la révision des lois sur l'emploi dans le but "d'améliorer le fonctionnement du marché du travail". La *loi sur la sécurité de l'emploi* prescrivait qu'un employeur qui licencie du personnel doit invoquer des motifs juridiquement valables, et que le délai de préavis devait être d'au moins un à six mois selon l'âge du salarié. L'ouvrier licencié pour raison économique bénéficiait en outre d'une priorité d'engagement si l'entreprise réembauchait par la suite. La *loi sur la promotion de l'emploi* disposait qu'en cas de réduction de la production,

le préavis devait être déposé deux à six mois à l'avance auprès de la commission départementale du travail. La loi conférait aux autorités des droits étendus de négociation avec les entreprises en vue de favoriser le recrutement de la main-d'oeuvre difficile à placer. Il est maintenant question "d'assouplir" ces lois.

L'arsenal de la politique active de l'emploi du modèle suédois pourrait donc voir son utilisation infléchie dans une direction plus libérale. Il serait complété dans le domaine de la politique salariale par la volonté de voir la fixation des salaires obéir à des règles plus concurrentielles.

**Liêm Hoang-Ngoc**

#### Références bibliographiques

Anxo D. (1993), "Coûts salariaux et politique de l'emploi, l'expérience suédoise", rapport pour le ministère du travail français, miméo, à paraître dans Gautié J., Gazier B., Silvera R., "Les subventions à l'emploi, analyses et expériences européennes", *Documents Travail et Emploi*, la Documentation française.

Bourdet Y., Persson I. (1991), "Chômage des jeunes et fonctionnement du marché du travail : les cas français et suédois", *Economie et Statistique*, n 249, p. 39-51.

Ministry of Labour of Sweden (1993). *The Labour Market and Labour Market Policy in Sweden*, Research Secretariat.

OCDE (1992). Suède, *Etudes économiques de l'OCDE*.

Swedish Institute (1993), "La politique du marché du travail en Suède", *Feuille de Documentation sur la Suède*, février.

Trehörning P. (1993), *Measures to Combat Unemployment in Sweden. Labor Market Policy in the Mid-1990*, The Swedish Institute.

#### Evolution de la part relative des dispositifs pour l'emploi dans les dépenses totales

