

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 septembre 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) à la suite d'une mission, effectuée du 28 août au 4 septembre 1993 en Suède, chargée d'étudier les modalités d'insertion des jeunes, de réinsertion des chômeurs et de conversion des personnes menacées de licenciements ainsi que l'organisation du service public de l'emploi,

Par MM. Jean-Pierre FOURCADE, Jacques BIMBENET, Mme Michelle DEMESSINE, MM. Marcel LESBROS, Simon LOUECKHOTE, Jean MADELAIN, Bernard SEILLIER, Mme Marie-Madeleine DIEULANGARD, M. Louis SOUVET,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, vice-présidents ; Mme Marie-Claude Beudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, secrétaires ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, M. Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Martin, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

SOMMAIRE

	Pages
	-
PRESENTATION DU RAPPORT EN COMMISSION	5
EXPOSE GENERAL	9
INTRODUCTION	14
I - LE MODELE SUEDOIS POUR UNE SOCIETE DE "BIEN-ETRE"	15
A. CARACTERISTIQUES DU MODELE SUEDOIS	16
1. Un haut niveau de protection sociale	16
2. Un impératif de plein emploi	16
3. Un secteur public très important	18
B. LES DEFAUTS DU MODELE SUEDOIS	20
1. Un haut niveau de prélèvements obligatoires	20
2. Un absentéisme important	21
3. Une politique de hauts salaires	22
4. Un déficit de formation	22
5. Une législation fiscale et un droit du travail inadaptés aux petites entreprises	23
II - LA CRISE ECONOMIQUE DES ANNEES 1990	24
A. UNE SITUATION ECONOMIQUE TRES PREOCCUPANTE ..	25
1. Les principaux indicateurs de la récession	25
2. Les causes de la récession	27
3. La politique gouvernementale : priorités au redressement économique et à l'Europe	28
<i>a) La politique de redressement économique</i>	<i>28</i>
<i>b) La candidature à l'entrée dans la CEE</i>	<i>32</i>
B. DES CONSEQUENCES DESASTREUSES POUR L'EMPLOI ..	32
1. La situation actuelle	34
2. Les prévisions de la direction nationale du travail et de l'emploi (AMS)	38
3. Les causes	39
4. La dégradation des comptes de l'assurance chômage	39

	Pages
	-
III - LES POLITIQUES DE L'EMPLOI	40
A. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI AU COURS DES ANNEES 1980	41
1. Les mesures d'adéquation	41
2. Les mesures influant sur l'offre de main d'oeuvre	42
3. Les mesures influant sur la demande de main d'oeuvre	42
a) Mesures axées sur l'individu	42
b) Mesures axées sur l'entreprise	43
4. Les mesures de soutien dans le cadre de la politique régionale	44
5. Les indemnités de chômage	44
B. LES DEVELOPPEMENTS RECENTS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	45
1. Le renforcement des mesures emploi	45
a) Les stages jeunes	46
b) L'insertion des jeunes diplômés	46
c) La formation par la vie active	47
d) Autres mesures	47
2. La recherche d'une plus grande flexibilité du marché du travail	47
C. LES SOLUTIONS LOCALES	49
1. Assistance aux entreprises	49
2. Le projet "hibernation" de Volvo	49
D. LES DEBATS EN COURS : LE REFORME DE L'ASSURANCE CHOMAGE, L'EMPLOI OBLIGATOIRE...	50
1. La réforme de l'assurance chômage	50
2. Propositions pour la mise en oeuvre du droit des chômeurs au travail	52
3. La politique des salaires	53
4. Les débats reportés	53
CONCLUSION	55
ANNEXES	59
Annexe 1	60
Annexe 2	61
Annexe 3	62

PRESENTATION DU RAPPORT EN COMMISSION

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 29 septembre 1993 pour entendre le rapport d'information présenté par son président, M. Jean-Pierre Fourcade, au nom de la délégation ayant effectué une mission en Suède, du 28 août au 4 septembre 1993, pour étudier les modalités d'insertion des jeunes, de réinsertion des chômeurs et de conversion des personnes menacées de licenciements ainsi que l'organisation du service public de l'emploi.

Après avoir rappelé la spécificité politique et institutionnelle de la Suède, et notamment la courte durée de la législature qui rend difficiles les réformes en profondeur, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a présenté les principales caractéristiques du "modèle suédois". Fondé sur les principes de "sécurité" et de "juste milieu", celui-ci vise à mettre en place une société de "bien-être" égalitariste, où l'Etat redistributeur joue un rôle majeur en assurant un haut niveau de prestations sociales et en organisant le plein emploi ; ces objectifs sont atteints grâce, en particulier, à un secteur public très important. Ce modèle, qui suppose une économie prospère, n'est cependant pas sans défauts : haut niveau de prélèvements obligatoires, absentéisme, déficit de formation et contraintes fiscales et juridiques handicapent le système.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a ensuite exposé les difficultés récentes de la Suède victime de la crise économique du début des années 1990 : le produit national brut, la production industrielle et la consommation sont en diminution, alors que le déficit budgétaire se creuse. Après avoir évoqué les principales causes de ces difficultés d'ordre conjoncturel mais aussi structurel, le président a présenté les priorités du Gouvernement conservateur en place depuis octobre 1991 : redressement économique et adhésion à la Communauté économique européenne. Un programme d'austérité a été mis en place, réduisant certaines prestations sociales et visant à relancer l'investissement par l'abaissement des charges patronales. Mais il n'a pu éviter la dévaluation de la couronne par rapport à l'Ecu, avec cependant pour effet positif de favoriser les exportations industrielles.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a ensuite souligné la dégradation très rapide de la situation de l'emploi, le chômage étant passé de 2 % en 1990 à plus de 10 % en juillet 1993 et a fait état des prévisions alarmistes de l'administration du travail pour les années à venir. Cette situation a entraîné un important déficit de l'assurance chômage et a obligé le Gouvernement à intervenir financièrement.

Puis, après avoir rappelé les principales orientations de la politique de l'emploi dans les années 1980, reposant principalement sur la formation, le président a retracé les inflexions récentes de cette politique. L'embauche traditionnelle des demandeurs d'emploi par les collectivités locales n'étant plus possible, faute de ressources suffisantes, le Gouvernement a privilégié les mesures en faveur des jeunes notamment les diplômés, avec un important développement des stages et des chômeurs de longue durée ; l'impératif étant d'occuper les chômeurs, la formation, jugée trop coûteuse, passe au second plan. En outre, une plus grande flexibilité du marché du travail sera recherchée par l'assouplissement de certaines règles du droit du travail pour tenter de susciter la création de petites et moyennes entreprises (PME) aujourd'hui insuffisamment nombreuses.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a également présenté quelques initiatives locales, celles de la Région ouest de la Suède en faveur de l'essaimage et de l'aide aux PME grâce à l'emploi de cadres au chômage et celles de Volvo visant à éviter le licenciement de sureffectifs en organisant une année de formation dans l'attente de la production de nouveaux modèles.

Le président a aussi fait état des débats en cours, notamment pour réformer l'assurance chômage, dont le financement relèverait désormais des seuls partenaires sociaux, avec un double niveau de prestations : une prestation de base, légale, et une prestation complémentaire obligatoire, mais financée selon des modalités fixées par conventions collectives.

En conclusion, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a tout d'abord mentionné la remarquable stabilité des rapports sociaux malgré la croissance très rapide du chômage, ainsi que certaines convergences d'analyse et de propositions entre le patronat et les syndicats. Il a aussi fait observer, rappelant l'insuffisance du tissu de PME en Suède, combien ces entreprises étaient nécessaires au dynamisme économique et à l'emploi. Enfin, il a souligné combien la situation suédoise, par la brutalité de sa dégradation au regard du niveau de prestations sociales particulièrement élevé, illustre les difficultés éprouvées aujourd'hui par les sociétés occidentales de concilier la compétitivité internationale de leurs entreprises avec l'emploi et la protection sociale. N'y parvenant plus, la Suède s'est engagée dans la voie d'une réduction des prestations assortie d'un transfert partiel du financement de l'assurance maladie, bénéficiaire, sur l'assurance chômage. La question est alors de savoir si le "modèle" pourra redevenir ce qu'il était, question d'autant plus importante que le patronat et le Gouvernement suédois n'imaginent pas sortir de la crise autrement qu'en adhérant

à la CEE, adhésion cependant refusée par une partie de l'opinion publique qui redoute une remise en cause définitive de sa protection sociale.

M. Marcel Lesbros est ensuite intervenu pour rappeler que la Suède n'avait que 8,5 millions d'habitants et que son expérience n'était sans doute pas transposable en France. Il a également souligné l'excellence des rapports entre les entreprises et le système d'enseignement ainsi que les efforts faits pour lutter contre la marginalisation engendrée par le chômage. Enfin, il s'est inquiété des conséquences pour la France d'une entrée de la Suède dans la CEE.

M. Louis Souvet, rappelant les caractéristiques de l'économie suédoise, pauvre en PME et condamnée à importer et à exporter, est revenu sur les conséquences de la crise et s'est interrogé sur l'avenir du "modèle suédois".

En réponse à MM. Jean Chérioux et José Balarello, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a précisé que la gravité de la crise et le consensus feraient que même si le parti social-démocrate gagnait les prochaines élections, ce que laissent entendre les sondages, il n'y aurait pas de remise en cause fondamentale des grandes orientations de l'actuel Gouvernement.

Mme Michelle Demessine a exprimé des réserves sur les principales conclusions du rapport, soulignant qu'il était trop tôt pour affirmer que le consensus suédois résisterait aux difficultés dont beaucoup restent encore à venir. Elle a également rappelé que l'administration du travail se reconnaissait mal adaptée pour mener une politique de l'emploi concernant 15 % de la population active.

De même, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, tout en reconnaissant l'exactitude du contenu du rapport, a souhaité une certaine circonspection dans les conclusions, notamment parce qu'elle considère que les explications données par les interlocuteurs de la délégation ne pouvaient être considérées comme exhaustives.

Sous ces réserves, la commission a adopté le rapport d'information.

Mesdames, Messieurs,

Le "modèle suédois" bénéficie en France, depuis longtemps, d'un prestige inégalé : nombreuses ont été les missions de responsables politiques ou sociaux et d'industriels, à se rendre en Suède pour s'informer sur une organisation du travail qui prétendait redonner à l'homme responsabilités et initiatives et sur un régime de protection sociale de haut niveau assurant une paix sociale durable.

Or, alors que ce modèle reposait sur une croissance économique soutenue et le plein emploi, la crise touchant les économies occidentales y a eu, avec une brutalité inconnue ailleurs, des effets analogues à ceux observés en France et dans la plupart des pays membres de l'OCDE : en trois ans, le chômage est passé de moins de 2 % de la population active à plus de 10 %, voire même à plus de 15 % si on y ajoute le "chômage caché", c'est-à-dire les personnes bénéficiant de mesures de reconversion. Alors que les licenciements et les plans sociaux se multipliaient, le modèle suédois, fidèle à ses principes, tentait de résister, sans cependant y parvenir complètement.

Il a donc paru intéressant à la commission des Affaires sociales, alors qu'elle s'apprêtait à étudier le projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, de voir comment, dans ces conditions de chômage et de croissance négative, réagissait le modèle suédois, dans quelle mesure le haut niveau de protection sociale était sauvegardé, quelle était la politique de l'emploi mise en oeuvre et avec quels instruments.

La commission a donc désigné *une mission d'information pour étudier les modalités d'insertion des jeunes, de réinsertion des*

chômeurs et de conversion des personnes menacées de licenciement ainsi que l'organisation du service public de l'emploi.

Cette mission a été effectuée en Suède, à Stockholm et à Göteborg, du 28 août au 4 septembre 1993. Conduite par M. Jean-Pierre Fourcade, président, elle était composée de M. Jacques Bimbenet, Mmes Michelle Demessine et Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Bernard Seillier et Louis Souvet. Elle était accompagnée par M. Jean-Michel Houlbert, administrateur.

Au cours de ses entretiens avec de nombreuses personnalités, membres du Gouvernement, du Parlement, des collectivités locales, des organisations patronales et syndicales, d'organismes consulaires ou appartenant au monde de l'entreprise, la mission a pu mesurer l'ampleur des difficultés économiques touchant la Suède et prendre connaissance des principales mesures mises en oeuvre pour tenter de revenir à un niveau de chômage proche de son niveau traditionnel. Si la politique de l'emploi n'est pas apparue très différente de la politique française en ce domaine -peut-être même est-elle en retrait en raison du caractère récent de la dégradation du marché du travail-, en revanche, la mission a pris connaissance avec intérêt des débats en cours à propos notamment de la répartition des charges sociales, des freins au développement des petites et moyennes entreprises ou de l'adhésion de la Suède à la Communauté Economique Européenne. Elle s'est aussi intéressée à l'organisation du ministère du travail et des services de l'emploi.

La délégation tient à remercier très vivement les personnalités qui ont accepté de la recevoir, pour la qualité des échanges et pour la chaleur de leur accueil.

Le programme des entretiens était le suivant :

Lundi 30 août 1993

- | | |
|----------------|--|
| 11 h 30 | Réunion à l'Ambassade |
| 12 h 30 | Déjeuner à la Résidence |
| 15 h10/16 h 00 | Entretien avec M. Magnus Lemmel,
Directeur général de la Fédération des
Industries suédoises |

Mardi 31 août 1993

- | | |
|----------------|---|
| 9 h 00/12 h 00 | Entretien avec M. Göte Bernhardsson,
Directeur général de l'Office de l'emploi |
|----------------|---|

(AMS), suivi d'une présentation technique de l'AMS

- 13 h 15 Déjeuner et entretien avec M. Göran Johnsson, Président du Syndicat des ouvriers de la métallurgie (membre de LO, syndicat des ouvriers)
- 15 h 00/16 h 30 Entretien avec Mme Igela Thalen, Président de la Commission du Travail du Parlement en compagnie de M. Anders Högmark, membre (parti conservateur) de cette commission
- 19 h 30 Dîner à la Résidence

Mercredi 1er septembre 1993

- 10 h 00/11 h 00 Entretien au Ministère du Travail (délégation suédoise conduite par M. Göte Ekström, Secrétaire d'Etat)
- 11 h 30 Entretien avec M. Göran Tunhammar, Directeur général de la Confédération patronale suédoise (SAF)
- 12 h 30 Déjeuner offert par la SAF en compagnie d'experts en matière de politiques de l'emploi
- 15 h 00/17 h 00 Entretien avec M. Gerhard Larsson, Directeur général de SAMHALL AB (SAMHALL est un groupement de PME employant des handicapés. Son directeur a été chargé d'une enquête concernant l'indemnisation du chômage, objet d'un rapport récent)

Jeudi 2 septembre 1993

- 9 h 00/11 h 00 Entretien avec M. Inge Granqvist, Vice-Président de TCO (syndicat des "cols blancs") en compagnie d'experts de TCO
- 16 h 00/16 h 45 Entretien avec M. Borje Hörnlund, Ministre du Travail
- 19 h 00 Départ en avion pour Göteborg

Vendredi 3 septembre 1993

9 h 00/10 h 30 Entretiens à la Chambre de commerce de Göteborg avec des responsables de la Chambre de commerce et des représentants de la commune et de la région. Présentation de l'activité de la région ouest par le Directeur général, M. Sture Perfiell

11 h 00/16 h 00 Journée d'étude organisée par le Groupe Volvo. Présentation du groupe par M. Hans Renström, Directeur des relations extérieures. Déjeuner offert par M. Fred Bodin, Vice-président de Volvo AB.

Présentation, suivie d'entretiens, de la politique des ressources humaines par MM. Lars, Christer Jonson, Vice-président de Volvo Corporation, et Borje Johansson, Directeur du personnel de l'usine de Torslanda

La délégation tient également à remercier Mme Joëlle Timsit, Ambassadeur de France en Suède, pour la qualité et la chaleur de son accueil, ainsi que ses collaborateurs, et en particulier M. Philippe Boissy, Premier secrétaire, pour avoir largement contribué à l'organisation et à la réussite de la mission.

SUEDE

Principales données (décembre 1992)

Régime : Monarchie constitutionnelle à régime parlementaire. Le Roi, Carl XVI Gustav, n'a qu'une fonction honorifique de chef d'Etat.

Parlement : Chambre unique (Riksdag) de 349 sièges. Les députés sont élus au suffrage direct et au scrutin proportionnel pour trois ans, à dates fixes (prochaine élection en septembre 1994).

Gouvernement : Coalition de centre droit conduite par M. Carl Bildt, conservateur.

Collectivités locales : 23 départements (compétents dans le domaine de la santé) et 287 communes (compétences générales et enseignement).

Démographie : 8,6 millions d'habitants (dont 814 000 étrangers).

Population active : 4,577 millions de personnes.

PNB : 1 432 milliards de couronnes suédoises (1991).

INTRODUCTION

Avant d'aborder l'objet même de la mission sénatoriale, l'emploi, il semble opportun de rappeler brièvement la spécificité politique et institutionnelle de la Suède.

Depuis octobre 1991, la Suède est gouvernée par une coalition de centre droit conduite par M. Carl Bildt, chef du parti conservateur, et composée de quatre partis (conservateurs, chrétiens-démocrates, libéraux et centristes). Minoritaire au Parlement, cette coalition a besoin du soutien ou de l'abstention du parti populiste "Nouvelle Démocratie" (extrême-droite). Le Parti social démocrate, (138 députés sur 349) qui a gouverné le pays pendant soixante ans (à l'exception de l'épisode "bourgeois" de 1976 à 1982) reste néanmoins le parti le plus important. Il faut cependant observer que les gouvernements de coalition constituent une tradition, un parti n'ayant que très rarement eu la majorité absolue.

Le programme de M. Carl Bildt, Premier ministre, reposait essentiellement sur deux axes : lutter contre les excès de la société de "bien-être" au nom d'une conception plus libérale des rapports sociaux en donnant au citoyen une "liberté de choix" quant à son degré de protection et mener à bien l'adhésion de la Suède à la Communauté Economique Européenne (CEE), après le dépôt de sa candidature par le précédent gouvernement, social démocrate, le 1er juillet 1991.

Si une partie de ce programme a pu être mise en oeuvre, la dégradation de la situation économique du pays a conduit le Gouvernement à entreprendre une politique drastique d'assainissement budgétaire afin de tenter de rétablir les grands équilibres. La relance de l'économie et la poursuite des négociations avec la CEE constituent donc désormais les deux priorités.

Les prochaines échéances sont les élections législatives et locales de septembre 1994 et le référendum qui pourrait être organisé en 1994 sur l'adhésion de la Suède à la CEE, peut-être au 1er janvier 1995.

L'une des caractéristiques du système parlementaire suédois est la brièveté des législatures, trois ans, avec pour corollaire un retour très rapide des périodes pré-électorales. Telle est actuellement la situation. En retour cependant, M. Carl Bildt est assuré de rester en place jusqu'au terme de la législature, nul n'ayant intérêt à provoquer des élections anticipées qui n'empêcheraient aucunement l'élection normale quelques mois ou quelques semaines

plus tard. Les sondages prévoient actuellement une nette victoire du Parti Social Démocrate (PSD) aux prochaines élections.

L'entrée en période électorale n'est d'ailleurs pas sans influencer la politique menée par le Gouvernement et le Parlement, notamment parce que des divergences sont apparues au sein de la coalition sur la meilleure façon de relancer l'économie.

Un débat existe pour modifier la Constitution (datant de 1974) afin de prolonger d'un ou deux ans le mandat des députés. Cette réforme est d'autant plus nécessaire, selon Mme Ingela Thalen, président de la commission du travail au Parlement, que les citoyens passent aujourd'hui facilement d'un parti à l'autre, ce qui déstabilise la vie politique.

Toutefois, cette mobilité est largement compensée par le consensus social régnant en Suède, où un parti d'opposition soutient facilement le parti au pouvoir sur certains points essentiels : ainsi en a-t-il récemment été à l'occasion du programme d'austérité mis en oeuvre par le Gouvernement pour tenter d'éviter une dévaluation de la couronne (accord "historique" du 20 septembre 1992).

Cependant, le consensus, fondement du modèle suédois, entre syndicats, patronat et gouvernement, vieux de soixante ans, pourrait bien souffrir de la récession et des orientations libérales retenues pour tenter de la combattre et de mettre en oeuvre une politique de l'emploi plus adaptée.

I - LE MODÈLE SUEDOIS POUR UNE SOCIÉTÉ DE "BIEN ÊTRE"

Le modèle suédois assigne au gouvernement un rôle fondamental dans le fonctionnement de la société : il revient à celui-ci, en effet, d'assister l'industrie et les forces productives et de redistribuer la richesse ainsi créée. Le modèle repose sur deux principes : la "sécurité" et le "juste milieu". Par sécurité, il faut entendre l'octroi d'un minimum social pour tous et plus généralement la garantie d'un "bien-être" social élevé. Mais ce concept concerne aussi la société dans son ensemble : la contrepartie de la sécurité individuelle est la paix sociale, l'absence de conflits sociaux. Cela suppose, et c'est le second principe, une certaine "conscience sociale", le sentiment "qu'il ne faut pas trop demander" et préserver l'intérêt public. L'application de ces principes fait de la société suédoise une société égalitariste, apparemment sans classes, soucieuse d'éviter la différence et l'exclusion.

La concrétisation de ces principes, outre certains effets pervers aujourd'hui difficilement acceptables, suppose toutefois des conditions économiques qui ne sont plus remplies.

A. CARACTERISTIQUES DU MODELE SUEDOIS

Les deux éléments caractéristiques du modèle suédois sont un haut niveau de protection sociale associé à un impératif de plein emploi.

1. Un haut niveau de protection sociale

Le haut niveau de protection sociale, dont l'étude ne relève qu'indirectement du présent rapport, repose sur une indemnisation élevée des congés de maladie et du chômage (90 % de l'ancien salaire jusqu'à une date récente), sur l'octroi d'avantages confortables de vieillesse, sur une politique familiale très développée (congés parentaux de quinze mois, allocations, congés pour maladie de l'enfant ...), des programmes de recyclage, ainsi que sur un service public (santé, crèche, aides aux personnes âgées, aide sociale ...) particulièrement développé. L'effet redistributif de la fiscalité et des dépenses sociales est le plus important des pays de l'OCDE.

2. Un impératif de plein emploi

Depuis la fin des années 1940, le plein emploi a été l'un des impératifs de la politique économique suédoise (modèle de Rehn-Meidner) ; il s'accompagne d'une politique de nivellement des salaires à un niveau relativement élevé. La contrepartie en a été une grande mobilité des salariés, favorisée par un effort de formation important, et une inflation supérieure aux autres pays européens, régulièrement corrigée par une dévaluation. Le taux moyen de chômage est cependant demeuré, jusqu'en 1990, à un niveau bien inférieur à celui de la plupart des autres pays européens : entre 1,5 et 2,7 % dans les années 1970 (situation analogue à celle des autres pays européens) et entre 1,4 et 3,5 % dans les années 1980. Quand à la population active (4,5 millions en 1991, soit plus de 53 % de la population totale et 83 % de la tranche d'âge de 16 à 64 ans), elle avait augmenté de 20 % en vingt ans, essentiellement en raison de l'arrivée des femmes sur le

marché du travail. Le taux d'activité de ces dernières approche les 85 %, soit le double de celui des pays de l'OCDE (tableau 1 ci-après).

**Tableau 1 - PRINCIPAUX CHIFFRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL
EN 1991 - 1992 ET 1993**

	1991	1992	1993
Population active (millions)	4,55	4,46	4,3
hommes	2,37	2,32	2,2
femmes	2,18	2,14	2,1
Population active occupée (%)	84	82	79
hommes	86	84	81
femmes	82	80	77
Taux de chômage (%)	2,7	4,8	8,0
hommes	3,0	5,7	9,5
femmes	2,3	3,8	6,3
âges 16-24	6,1	10,8	16,9
Temps partiel (%)	23,4	24,0	
hommes	7,5	8,2	
femmes	40,5	40,8	
Absentéisme (%)	18	16	
hommes	14	13	
femmes	21	19	
Durée hebdomadaire de travail (heures)	38	38	
hommes	41	41	
femmes	34	34	

Source : ministère du travail

Les principales caractéristiques du marché du travail sont l'importance du travail féminin (48 % de la population active), en raison de fortes pressions sociales pour une égalité d'accès à l'emploi et de carrière entre les hommes et les femmes (1), le fréquent recours au temps partiel (25 % de la population active, soit 1,1 million de personnes, en majorité des femmes, 40,5 % d'entre elles travaillant à temps partiel contre 7,5 % des hommes), un "chômage caché" derrière des mesures de formation et de reconversion, rendues nécessaires par l'importante diminution de l'emploi industriel, passé de 34 % à moins de 20 % entre 1965 et 1992, au profit des services, essentiellement dans le secteur public ; l'impératif de plein emploi supposait donc une politique active de l'emploi très développée.

Ce principe de plein emploi inspire également la politique en faveur des handicapés, pour lesquels un dispositif original a été mis en place. Avant 1980, l'emploi des handicapés reposait, comme en

(1) Favorisée notamment par l'imposition séparée des hommes et des femmes instituée en 1971, les facilités offertes par le service public pour la garde des enfants et une politique familiale innovante (congé parental).

France, sur l'institution des travaux protégés. Depuis, l'Etat suédois a mis en place un double système, s'ajoutant aux emplois protégés :

- la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût salarial (de 25 à 90 %) et l'octroi d'aides à l'adaptation du poste, quand un handicapé trouve par lui-même du travail ;

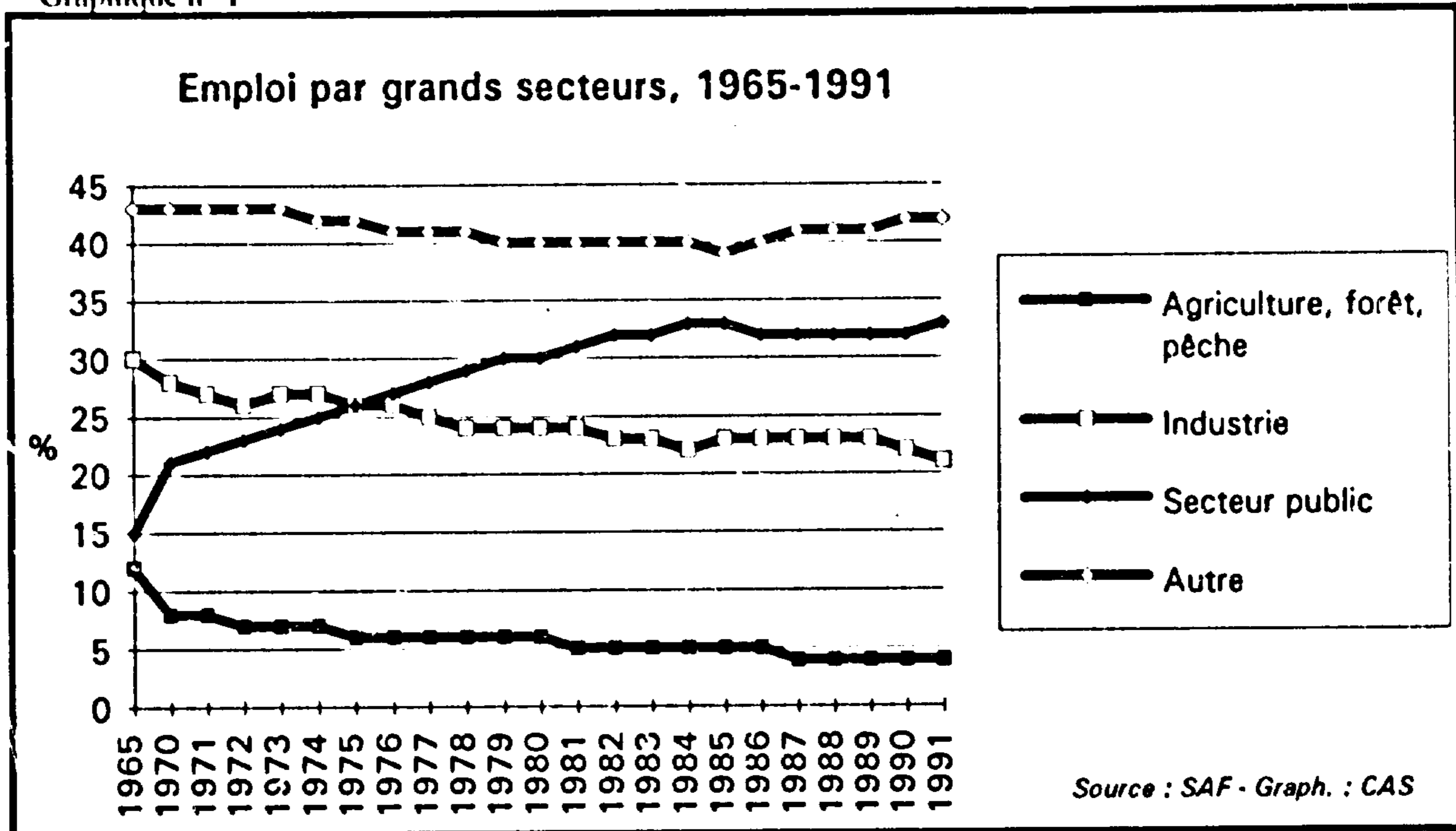
- à défaut de trouver par lui-même, le handicapé peut s'adresser à Samhall, groupe de vingt-cinq entreprises affiliées à une société mère Samhall AB. 650 unités de production regroupent 32 700 employés dont 28 600 handicapés, avec un chiffre d'affaires de 8 milliards de SEK (3 milliards de recettes et 5 milliards de subventions). Outre la fourniture d'un emploi, le système vise également à donner une compétence permettant de revenir sur le marché du travail ordinaire. L'Etat participe à hauteur de 130 000 SEK par salarié handicapé. Les salaires versés se situent entre 85 et 90 % du salaire normal (1).

3. Un secteur public très important

En 1991, les secteurs privé et public des services représentaient les deux tiers des emplois contre un cinquième dans l'industrie. Le seul secteur public employait environ 1 650 000 personnes dont 1 275 000, en majorité des femmes, dans les collectivités locales (*graphique n° 1*). Ceci explique en grande partie la croissance de l'activité féminine et sa localisation dans le domaine de la santé, de l'aide à l'enfance et aux personnes âgées. Le nombre d'emplois dans le secteur public a été multiplié par trois depuis les années 1960 (600 000 créations d'emploi entre 1970 et 1990). A titre d'exemple, la ville de Stockholm dispose de 57 000 fonctionnaires pour une population de 700 000 habitants et celle de Göteborg de 60 000 pour 500 000 habitants.

(1) Voir annexe 1.

Graphique n° 1



Pour fonctionner, le modèle suédois suppose une économie d'autant plus prospère que le secteur producteur de richesses, essentiellement par les exportations en raison de l'étroitesse du marché intérieur, est très réduit ; l'industrie ne représente que 18 % du PIB. Ainsi, une croissance de 2 ou 3 % est nécessaire pour que fonctionne le système d'assurance sociale. Or, en raison de la crise économique mondiale qui, en Suède, a généré une croissance négative depuis trois ans, le financement du système n'est plus assuré. En outre, les difficultés ont mis en évidence certains de ses effets pervers, plus ou moins masqués ou acceptés jusqu'alors.

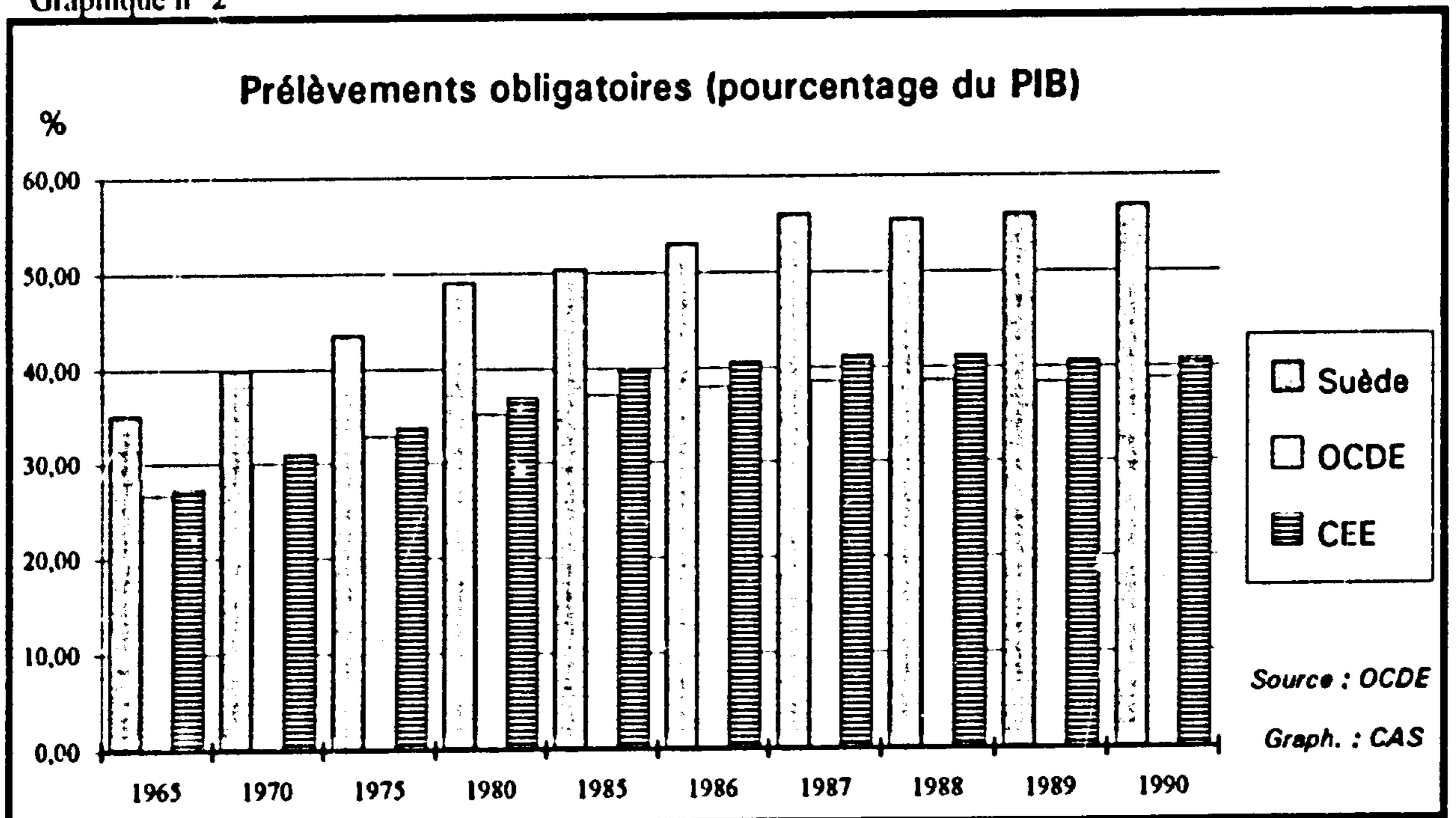
B. LES DEFAUTS DU MODELE SUEDOIS

Certains de ces défauts étaient connus depuis longtemps mais tacitement acceptés lorsque le système était équilibré, comme le haut niveau de prélèvements obligatoires ou l'hypertrophie du secteur public, d'autres comme un manque de formation et d'esprit d'initiative sont apparus récemment avec l'accélération du progrès technologique et la course à l'innovation. Aujourd'hui, ils constituent de graves handicaps dans la voie du redressement du pays.

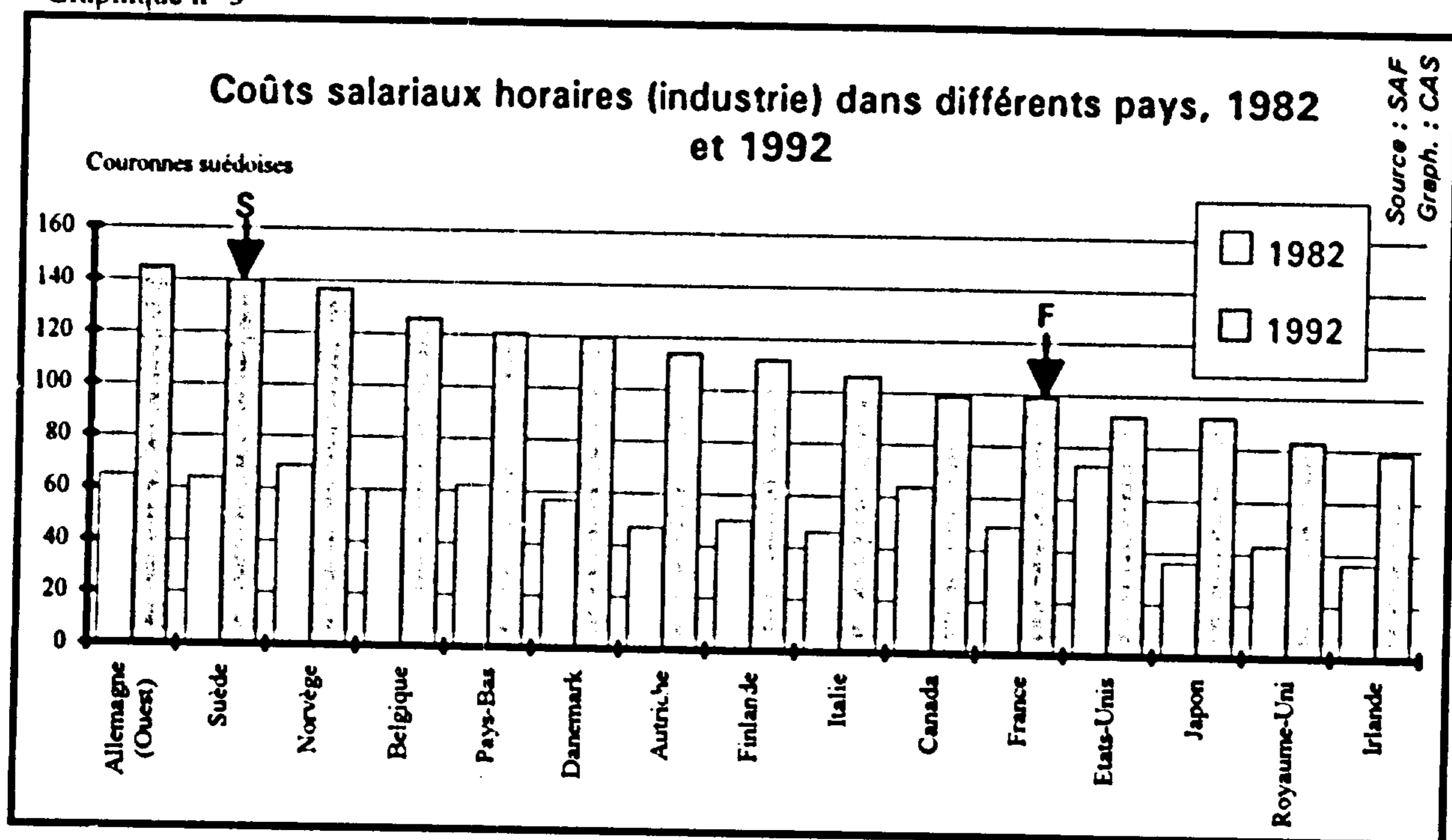
1. Un haut niveau de prélèvements obligatoires

Depuis de nombreuses années, la Suède a le plus fort taux de prélèvements obligatoires des pays industriels (*graphique n° 2*). Ainsi, en 1990, le taux de prélèvement était de 56,9 % du PIB, tandis que la moyenne de la CEE était de 40,8 % et celle de l'OCDE de 38,8 % (Etats-Unis et Japon se situant autour de 30 %). Quant au coût horaire du travail, il vient en 1992 (avant dévaluation de la couronne) au deuxième rang des pays industriels, juste après l'Allemagne de l'Ouest (*graphique n° 3*).

Graphique n° 2



Graphique n° 3



Cela provient en grande partie du poids du secteur public, dont les dépenses en 1990 dépassent 61 % du PIB, quand celles des pays de l'OCDE et de la CEE sont respectivement de 43 et 49 % (en 1960, la Suède se situait à un niveau équivalent aux autres pays avec environ 31 %).

Le poids croissant de ces prélèvements supposerait une politique de réduction, rendue cependant difficile par l'importance du déficit budgétaire (200 milliards de SEK) au moment même où l'Etat-providence est plus que jamais nécessaire.

Le poids de ces prélèvements, bien accepté au nom du consensus public lorsque l'économie était prospère, est aujourd'hui considéré comme un frein à l'innovation et à l'esprit d'entreprise.

2. Un absentéisme important

Celui-ci a dépassé 20 % des salariés avec une majorité d'absences supérieures à la semaine (1). Cela s'explique par l'inexistence des contrôles du motif de l'absence (il n'y a pas à fournir de certificat médical) et un haut niveau de prestation.

(1) En France, le taux d'absence au travail est de 5,3 % en 1990.

Toutefois, la réduction de l'indemnisation des jours d'absence et la crainte du chômage ont ramené ce chiffre à 1 ou 2 % au cours des deux dernières années.

3. Une politique de hauts salaires

Au cours des années 70 et 80, la politique expansionniste des industries suédoises, les gains de productivité et les négociations d'entreprises ont facilité l'octroi de hauts salaires ; ainsi, ceux-ci ont augmenté de 8 à 10 % chaque année ; cependant, lorsque les difficultés économiques se sont présentées, cette politique de hauts salaires n'a pas été remise en cause. Elle a seulement été corrigée par l'inflation et les deux dévaluations de 1980 et 1982, puis par celle de 1992.

Absentéisme et haut salaire ont fait perdre aux industries suédoises beaucoup de leur compétitivité. Pour y remédier, celles-ci se sont partiellement délocalisées et ont pu produire à des coûts moindres ; ainsi, Volvo s'est installé en Belgique, à Gand, pour y produire certains de ses modèles de voiture.

Il est juste de remarquer cependant que le poids des charges sociales et la baisse de productivité n'ont pas été les seules causes des délocalisations ; le désir de se "positionner" sur le grand marché européen (les délocalisations ont eu lieu pour 75 % d'entre elles en Europe) et de contourner les incertitudes quant à l'entrée de la Suède dans la CEE, ainsi que la volonté de se prémunir contre un risque de pénurie d'énergie ou de renchérissement au cas où les douze centrales nucléaires seraient démantelées avant 2010 comme il est prévu ont aussi poussé les entreprises à se délocaliser.

4. Un déficit de formation

Jusqu'à une date récente, les jeunes suédois hésitaient à poursuivre leurs études (1). La raison principale était l'étroitesse de la fourchette des rémunérations (1 à 2,5) (2) ; pourquoi faire de longues études si la rémunération finale n'est guère différente de la rémunération d'une personne qui n'a pas fait d'étude ? La Suède

(1) La crise et l'absence de débouchés les poussent aujourd'hui, comme en France, à poursuivre leurs études, ce qui crée des problèmes d'accueil dans les universités.

(2) En France, en 1992, selon l'INSEE, l'écart salarial entre les 10 % de salariés les mieux payés et les 10 % les moins payés est de 3,06.

connait donc une pénurie de techniciens et d'ingénieurs avec pour conséquence un manque d'innovation et d'initiative. Cette situation explique pour partie la faiblesse du tissu de PME-PMI.

5. Une législation fiscale et un droit du travail inadaptés aux petites entreprises

Outre le manque de personnel formé, les PME-PMI souffrent de règles juridiques et fiscales conçues pour faciliter le contrôle des grosses entreprises par l'Etat.

On observe aussi une stagnation des entreprises en-dessous du seuil de trente salariés. Les contraintes liées à l'environnement, à la présence des syndicats et des représentants du personnel, ou concernant la formation du capital (serait en cause la double taxation des profits de l'entreprise et des dividendes versés aux actionnaires), expliqueraient cette situation.

Par ailleurs, outre les contraintes étatiques, les petites entreprises souffriraient de leur dépendance des grandes, dont elles sont, pour beaucoup d'entre elles, les sous-traitantes. Or, les grandes entreprises les empêcheraient de développer les innovations technologiques qui ne correspondent pas à leurs propres besoins, les privant ainsi de leur potentiel de croissance et de conquête de nouveaux marchés.

Plus précisément, les règles du licenciement, qui obligent à licencier les derniers entrés sans distinction de qualification, et d'aide aux entreprises en difficulté qui ne sont accordées qu'après le dépôt de bilan, ont été dénoncées, les premières parce qu'elles privent les PME des personnels dont elles pourraient avoir besoin pour se développer sur de nouveaux créneaux ou pour redresser la situation, les secondes parce qu'elles sont coûteuses et génératrices de distorsions de concurrence.

Enfin, dernier défaut du système, l'existence d'oligopoles (notamment dans l'agro-alimentaire et la distribution) qui freinent les importations de produits étrangers et donc la concurrence. Ainsi protégées, certaines branches n'ont pas à faire d'efforts d'innovation ou de recherche de productivité. Ceci explique aussi que la Suède, pays riche, puisse parfois être, pour certains produits, un pays de pénuries.

Aux oligopoles, il faut ajouter des normes techniques parfois très contraignantes, liées en particulier à la protection de l'environnement ; indirectement protectionnistes, leurs effets sur l'innovation et la productivité sont identiques.

Ces défauts du système étaient connus avant la crise du début des années 1990, notamment parce que l'arrivée à maturité des systèmes de protection sociale (de nombreux retraités bénéficient désormais d'une retraite à taux plein) accentuaient leur poids financier sur le budget de l'Etat, tandis que le service public à la charge des collectivités locales ne cessait de s'étendre. En outre, les consommateurs dénonçaient de plus en plus le fonctionnement des services sociaux, jugés trop lointains et surtout les privant de toute liberté quant au choix des services dont ils estimaient avoir besoin.

Une réflexion, révélant cependant de nombreuses divergences d'analyse, était donc en cours sur la limitation des coûts de la protection sociale (révision du régime des retraites pour assurer sa solvabilité notamment), sur la nécessaire flexibilité du système en fonction des besoins et sur les modalités de son financement quand la crise économique a fait ressentir ses premiers effets.

II. LA CRISE ECONOMIQUE DES ANNEES 1990

Pays ouvert et largement dépendant des importations et des exportations, la Suède a bien résisté à la crise des années 1970. Dans les années 1980, elle a connu une période de "surchauffe" au cours de laquelle prix et salaires ont très largement augmenté, détériorant la compétitivité, faisant perdre aux industries des parts de marché et réduisant leurs marges bénéficiaires (Volvo : - 15 %) et donc leurs investissements.

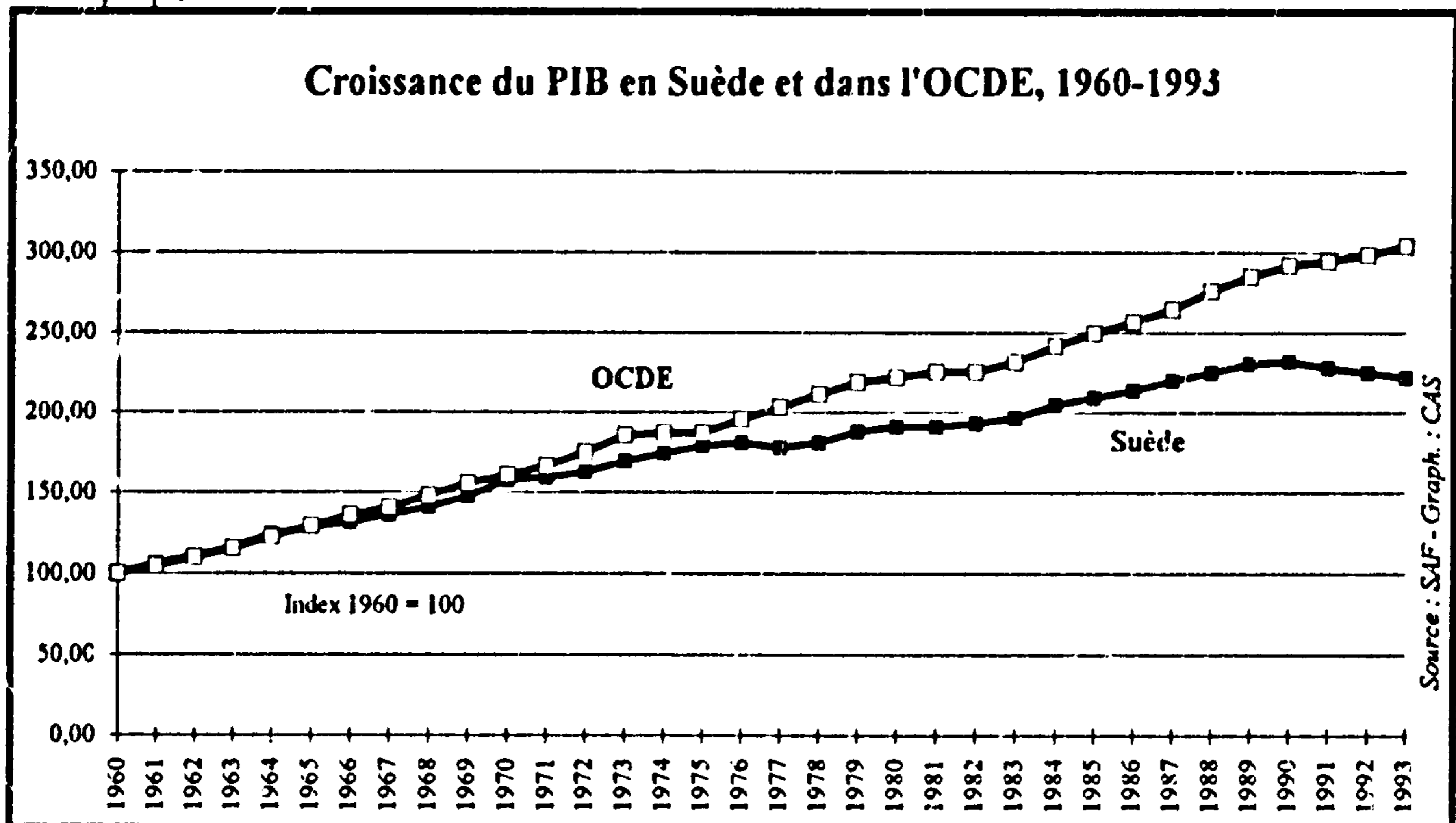
La crise des années 1990 a plongé le pays dans une profonde récession, des causes structurelles liées aux défauts du "modèle suédois" venant s'ajouter aux causes conjoncturelles, rendant désormais impossible le plein emploi.

A. UNE SITUATION ECONOMIQUE TRES PREOCCUPANTE

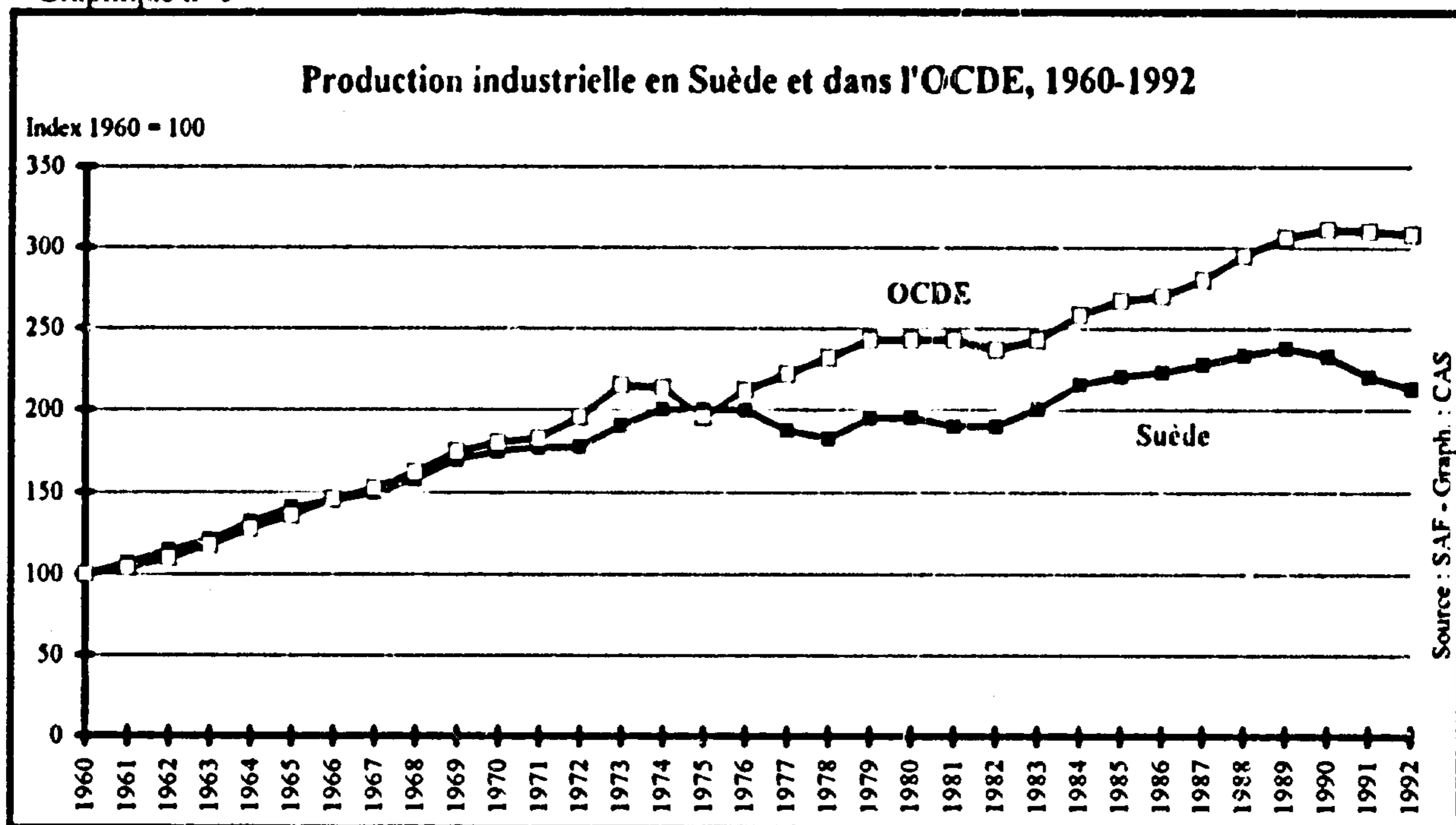
1. Les principaux indicateurs de la récession

La plupart des chiffres témoignent de la gravité de la récession. Le PNB diminue pour la troisième année consécutive : après une croissance de 0 % en 1990, il est passé à - 1,1 % en 1991, - 1,7 en 1992 et sera probablement de - 1,7 % en 1993 (*graphique n° 4*) ; la production industrielle régresse également depuis trois ans, (- 5 % en 1991, - 3 % en 1992 et 0 % en 1993) (*graphique n° 5*) ; enfin, le déficit budgétaire avoisine les 200 milliards de SEK, soit, en 1992, près de 14 % du PNB, la dette publique s'élevant à 900 milliards de SEK, le service de celle-ci à 95 milliards.

Graphique n° 4



Graphique n° 5



La Suède, il y a douze ans parmi les trois premiers pays de l'OCDE en terme de pouvoir d'achat, se situe aujourd'hui au douzième rang.

Enfin, la crainte d'une remise en cause du système de protection sociale pousse les Suédois à épargner (170 milliards d'épargne privée) au lieu de consommer. La consommation, selon le ministère des finances, devrait diminuer de 3,5 % en 1993 tandis que les revenus disponibles des ménages baisseraient de 4,2 %.

Quant au secteur industriel, qui ne contribue aujourd'hui au PNB que pour 18 %, il a perdu ces dernières années entre 20 et 25 % de ses capacités productives. A titre d'exemple, le secteur textile est passé de 300 000 à 30 000 emplois.

Un autre secteur sinistré est le bâtiment qui, après une vive spéculation dans l'immobilier, a dû subir le contrecoup d'une chute des prix de l'immobilier de 40 à 50 %. Les constructions d'appartements sont tombées de 50 000 en 1991 à 8 000 en 1993. Ces difficultés ont en outre eu de graves répercussions sur le secteur bancaire et les sociétés d'assurance, obligeant l'Etat à intervenir à hauteur de 60 milliards de SEK pour renflouer plusieurs banques importantes.

Les investissements, quant à eux, ont chuté en 1992 de 11 %, en raison notamment de taux d'intérêts tirés à la hausse par le déficit budgétaire, la contraction de la consommation fournissant un autre motif à la prudence des entreprises.

Ces difficultés économiques ont été accentuées par des difficultés monétaires, la couronne suédoise ayant fait l'objet à plusieurs reprises de graves attaques à caractère spéculatif. Malgré une énergique politique de défense de la monnaie, grâce à des taux d'intérêts élevés, le maintien de la parité de la couronne avec les autres monnaies européennes dut être abandonné en novembre 1992. Le flottement de la couronne s'est traduit par une dévaluation immédiate de 10 % par rapport à l'ECU, puis de 20 % en mars 1993, et de presque 30 % aujourd'hui.

Malgré quelques éléments positifs, une inflation inférieure à la moyenne communautaire, une augmentation des exportations (en partie due à la dévaluation de fait de la couronne) et une balance commerciale excédentaire (34,5 milliards), l'économie suédoise appelle, aux dires des principaux responsables économiques et sociaux, une action énergique de l'Etat. Les divergences portent sur le remède.

2. Les causes de la récession

Celles-ci sont à la fois conjoncturelles et structurelles.

Parmi les premières, il faut citer avant tout la crise des économies occidentales que la Suède subit pleinement puisqu'une très large part de son activité industrielle est tournée vers l'exportation, débouchés obligatoires en raison de l'étroitesse du marché suédois. De même, la spéculation contre la couronne et les taux d'intérêts élevés y ont largement concouru.

Mais la récession suédoise a également d'importantes causes structurelles, déjà esquissées lors de la présentation du modèle suédois : un haut niveau de prélèvements obligatoires (57 % du PIB en 1990 et 51 % en 1993⁽¹⁾) poussant par un effet mécanique à une hausse de salaires et des prix et entraînant de graves pertes de compétitivité, le maintien artificiel du plein emploi par la création de postes de travail dans le secteur public rendu de ce fait particulièrement

(1) France : 43,8 % en 1990, 43,3 % en 1993.

coûteux (les dépenses du secteur public représentent en 1990 61,4 % du PIB), l'absence d'un tissu solide de PME-PMI, la faiblesse du secteur producteur de richesses, la Suède ne disposant pas de matières premières comme la Norvège, d'agriculture exportatrice comme la France, ou d'un secteur privé des services comme les Etats-Unis, un défaut de dynamisme ou d'esprit d'entreprise né de l'absence de concurrence sur le marché intérieur, protégé par les oligopoles, et par des règles protectionnistes inavouées, d'un manque de formation, ou étouffé par le faible éventail des salaires et la volonté de perpétuer une société par trop égalitariste.

3. La politique gouvernementale : priorités au redressement économique et à l'Europe

Les priorités gouvernementales s'articulent autour de deux axes : la relance de l'économie et l'adhésion à la CEE, le second axe étant conçu, pour le long terme, comme un élément essentiel de la prospérité suédoise. L'aggravation de la récession a cependant contraint le Gouvernement à revoir sa politique et à remettre à plus tard, voire même à annihiler, certaines des réformes sur la base desquelles la coalition au pouvoir avait été élue.

a) La politique de redressement économique

● Les mesures prises depuis octobre 1991 : le programme de M. Carl Bildt visait à rompre avec le modèle social démocrate en restaurant les valeurs du marché et la liberté de choix face aux principes égalitaires ; il comportait un plan de privatisation, un encouragement à l'épargne privée, une libéralisation des investissements étrangers et un abaissement de la pression fiscale⁽¹⁾ et des dépenses publiques. Mais ce programme n'a reçu qu'un commencement d'application. L'augmentation du déficit budgétaire, une certaine reprise de l'inflation (peut-être 5,5 % en 1993) et la dépréciation de la couronne ont contraint le Gouvernement à donner la priorité à l'assainissement des finances publiques, à la restauration de la croissance, sans négliger pour autant la politique de l'emploi afin de combattre un chômage atteignant des proportions dramatiques inconnues jusqu'alors.

(1). Sur les hauts revenus. L'impôt sur le revenu des personnes physiques comprend deux parties : un impôt local fixé librement par les communes (taux moyens proportionnel de 30 %) et un impôt d'Etat portant sur la partie des revenus supérieures à 16 500 couronnes de 21 % depuis la réforme fiscale de 1990.

Ainsi, alors qu'au titre des allègements fiscaux, le Gouvernement prévoyait une suppression de l'impôt sur la fortune et une baisse de la TVA, seule cette dernière a été (provisoirement) menée à bien. Afin de créer un environnement favorable aux entreprises, les charges patronales ont été réduites de 4,3 % (1) et deux jours de congés payés ont été supprimés. Malgré les efforts de maîtrise budgétaire venant en appui de ces mesures, ce programme, mal accueilli par l'opposition et les syndicats, n'a pas suffi à inverser la tendance. Venant en sus, la crise financière et les attaques contre la couronne, amenèrent majorité et opposition, à l'instigation de cette dernière (M. Ingvar Carlsson, président du PSD) à signer un "accord historique", en septembre 1992, destiné à réaliser 70 milliards d'économies budgétaires, et se traduisant par :

- une diminution des dépenses dans le domaine social : réduction des indemnités journalières de maladie de 90 à 80 % du salaire (70 % en cas de longue maladie) et délai de carence d'un jour ; création d'une cotisation salariale (0,95 % du salaire brut) ; gel des allocations familiales ; réduction de 2 % des retraites de base (2) et passage progressif de l'âge de la retraite de 65 à 66 ans (3) ;

- une baisse des crédits de la défense et de l'aide au développement ;

- la recherche de recettes supplémentaires avec une augmentation des taxes sur l'essence et le tabac, le report des allègements d'impôts prévus sur les hauts revenus, le relèvement de 18 à 21 % de la TVA sur les produits alimentaires et les transports, enfin une majoration de l'impôt sur le revenu.

Mais "l'accord historique" n'a pas résisté au décrochage de la couronne de l'Ecu et le Gouvernement a pris seul de nouvelles mesures telles que la réduction de l'allocation de chômage (de 90 à 80 %), des allocations de congé parental et des bourses étudiantes ou la diminution des subventions accordées dans le cadre des retraites anticipées.

(1) Les cotisations sociales patronales vont de 32 à 36 % du salaire et sont versées à l'État.

(2) La pension de retraite se compose d'une retraite de base calculée sur les quinze meilleures années et d'une retraite complémentaire, calculée sur les cinq dernières années. Elle représentait un total de 73 % du dernier salaire.

(3) A l'origine, en raison de l'importance de la population active âgée, le Gouvernement envisageait d'instaurer une flexibilité des départs à la retraite entre soixante et soixante-cinq ans. Les contraintes budgétaires l'ont conduit à faire le choix inverse.

Ce programme a commencé à porter ses fruits puisque les industries ont retrouvé une certaine compétitivité (6 % de gain de productivité), et cessent de se délocaliser, l'absentéisme a baissé, et que l'inflation est passée de plus de 10 % en 1990 à 4,9 % actuellement.

● Le projet de budget pour 1993/1994 (1). Bien que prévoyant une amélioration de la conjoncture économique en 1994, le Gouvernement a souhaité, devant les chiffres actuels, renforcer sa politique d'austérité. Le projet de budget pour 1993-1994 prévoit une réduction du déficit budgétaire de 94 milliards sur cinq ans dont 12 pour l'année prochaine, une politique d'allègements fiscaux (actuellement, le taux nominal d'imposition des entreprises est de 30 % et le taux réel de 22 à 24 %) et de déréglementation afin d'améliorer les capacités concurrentielles des entreprises, l'élaboration d'un plan d'investissements d'intérêt général et la reprise du programme de privatisation suspendu à l'automne 1992. Par ailleurs, une tendance se dessine en faveur d'un relâchement de la politique de rigueur monétaire afin de baisser progressivement les taux d'intérêts, et de l'institution de règles juridiques et fiscales différentes suivant la taille des entreprises.

● Les débats en cours. Cette politique d'austérité renforcée a été diversement accueillie et a suscité un large débat, notamment à la suite de la publication de plusieurs rapports extérieurs au Gouvernement.

En mars 1993 a été rendu public le "rapport Lindbeck" qui dresse un bilan sévère de la situation économique de la Suède et formule cent onze propositions de réforme concernant les domaines économiques, sociaux, politiques et institutionnels. Si ce rapport ne semble pas inspirer, pour l'instant, la politique gouvernementale, il a au moins lancé un vaste débat sur le devenir du modèle suédois au moment où la Suède s'enfonce dans une récession qui semble l'atteindre plus que les autres pays occidentaux.

En revanche, un rapport de l'Institut d'analyse des industries suédoises, publié le 19 août 1993, a, selon l'expression de la presse de Stockholm, "remplit d'effroi de nombreux hommes politiques". Ce rapport, rédigé en toute indépendance vis-à-vis de la confédération patronale qui finance l'Institut, remet radicalement en cause le "modèle suédois" qui vise à "récolter les fruits d'une production dirigée par les lois du marché et orientée vers l'étranger et (à) en redistribuer les revenus selon des valeurs politiques", et préconise des mesures énergiques destinées à éviter que l'économie

(1) L'année budgétaire va de juillet à juin de l'année suivante.

suédoise "ne se transforme en une économie inflationniste de type latino-américain". Il constate notamment que les investissements fuient la Suède, que le rôle des grosses industries est devenu beaucoup trop dominant et étouffe les idées et les technologies nouvelles qui pourraient favoriser le développement de nouvelles activités industrielles, enfin que les créations d'entreprises sont trop faibles et que la taille des PME stagne. En outre, la main d'oeuvre n'est plus la mieux formée du monde en raison d'un niveau de salaire des emplois non qualifiés trop élevé. Enfin, l'Institut relève que les secteurs de l'économie qui ne sont pas exposés à la concurrence représentent 70 % du PNB (contre 30 % aux Etats-Unis).

Pour remédier à cette situation, l'Institut préconise de réduire de moitié le secteur public, de réformer les systèmes d'assurance sociale (les diverses allocations représentent les 3/4 des dépenses publiques), afin de laisser aux particuliers un pouvoir de décision sur l'affectation de leurs ressources, de modifier profondément la législation fiscale et celle du travail (protection de l'emploi, participation des salariés à la vie de l'entreprise), afin de lever les obstacles qui freinent la création de nouvelles entreprises, enfin de miser sur la formation en élargissant l'éventail des salaires.

Certaines de ces propositions se retrouvent dans la politique actuelle du Gouvernement et alimentent le débat en cours sur les réformes de la fiscalité et du droit du travail ou, dans un autre domaine, celui des retraites. Actuellement, les retraites sont versées à hauteur de 70 % du salaire perçu au cours des 15 meilleures années, 30 ans de cotisations étant nécessaires pour bénéficier du taux plein. Le débat en cours devant le Parlement viserait à calculer la retraite sur toutes les années de travail et une certaine dose de capitalisation serait introduite dans le système. Il s'agit d'alléger le budget de l'Etat, d'autant que, dans les années à venir, le rapport actifs/retraités va considérablement se dégrader.

Par ailleurs, le Fonds monétaire international (FMI), dans un rapport non encore publié officiellement, soulignerait la dégradation des finances publiques et jugerait insuffisantes les économies inscrites dans le budget 1993/1994 ; selon lui, elles devraient doubler. Il préconiserait de renoncer à toute nouvelle hausse de la fiscalité et de réduire les transferts sociaux. Il est peu probable que le Premier ministre suive intégralement ces conseils, d'autant qu'il est confronté à des critiques formulées tant au sein de la coalition au pouvoir que par les syndicats sur les modalités de la relance. Le Gouvernement a choisi une relance par l'investissement, mais nombreux sont ceux qui souhaiteraient une relance par la consommation (PSD) ou par la réalisation de grands travaux d'infrastructures (TCO), même au risque d'une légère reprise de l'inflation.

b) La candidature à l'entrée dans la CEE

L'idée d'entrer dans la CEE était très populaire en 1991 lors du dépôt de la candidature par le gouvernement social démocrate. Mais depuis s'est produit un clivage entre l'opinion publique, devenue majoritairement contre (43 % contre, 28 % pour et 28 % sans opinion en juin 1993), et les responsables économiques et politiques, très déterminés à mener le processus d'adhésion à son terme. Quant aux syndicats, ils font preuve d'un attentisme plutôt favorable, réservant leur position jusqu'au résultat des négociations entamées en février 1993 après que la Commission européenne eut rendu un avis positif en juillet 1992.

D'accord sur (presque) tout lors du dépôt de la candidature, les autorités suédoises, poussées par l'opinion publique, se montrent aujourd'hui beaucoup plus exigeantes, au-delà des négociations techniques portant sur le tabac à chiquer, le monopole des alcools ou les importations de bananes. Seul le patronat parle encore d'adhésion sans restriction.

L'opposition à l'Europe est surtout sensible chez les jeunes et les femmes, les uns craignant pour le principe de neutralité, les autres redoutant un nivellement par le bas du système de protection sociale et un démantèlement partiel du service public où elles travaillent dans leur grande majorité.

En revanche, les responsables politiques et économiques considèrent qu'un taux de croissance suffisant pour réduire le chômage (au moins 3 %) ne pourra être atteint que dans le seul cadre européen. Par ailleurs, l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) entre la CEE et l'AELE est jugé, notamment par la Confédération patronale, insuffisant (bien que 60 % de l'acquis communautaire y figurent déjà), et peu stable. La Suède espère donc entrer dans la Communauté le 1er janvier 1995, mais les responsables devront convaincre au préalable l'opinion publique de l'intérêt de l'adhésion afin de surmonter l'obstacle du référendum prévu en 1994.

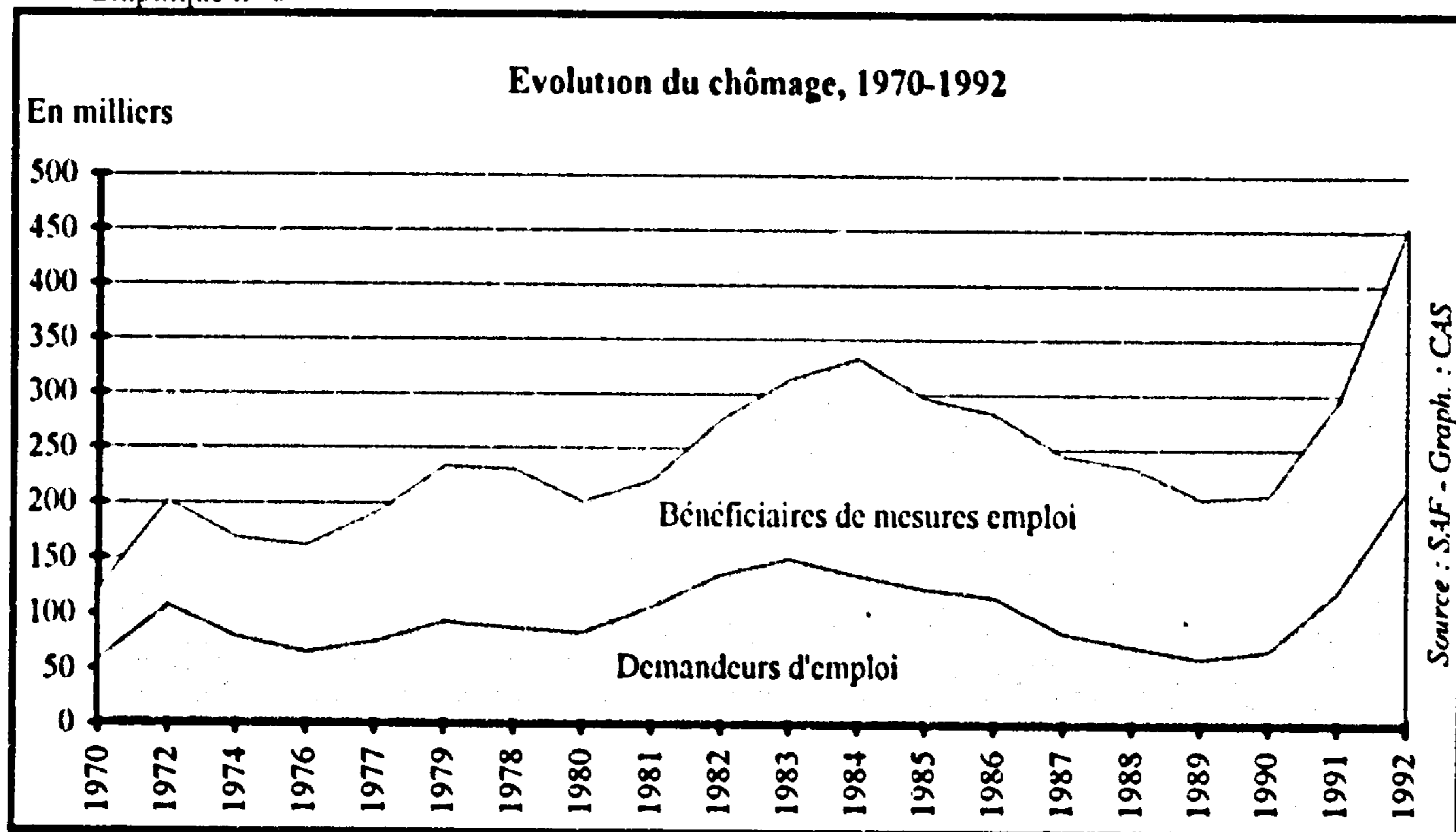
B. DES CONSEQUENCES DESASTREUSES POUR L'EMPLOI

Depuis la fin de la guerre, la Suède a connu des taux de chômage très bas. Si ces taux n'étaient guère différents des taux européens jusque dans les années 1970, ils sont restés à un faible

niveau (jamais plus de 4 %) jusqu'en 1990, alors que les taux européens augmentaient dans d'importantes proportions. Par ailleurs, le chômage de longue durée est toujours resté à un taux assez faible. Après un pic à 28 % en 1983, il était redescendu à 16 % des chômeurs en 1990. La bonne santé de l'industrie suédoise en a été l'une des raisons, mais ce faible chômage s'explique d'abord par la volonté affirmée de maintenir le plein emploi, au nom du droit à l'emploi : une politique active de l'emploi et surtout le développement du secteur public qui a régulièrement absorbé le surplus des demandeurs d'emploi en ont été les instruments (*graphique n° 6*). Mais le caractère artificiel de ce plein emploi a été révélé par la soudaineté de l'effondrement de l'emploi. La récession et le déficit budgétaire ont d'une part contraint à supprimer de nombreux emplois, d'autre part interdit toute nouvelle extension du secteur public.

Depuis trois ans, la Suède n'a plus les moyens de préserver le principe du plein emploi. En outre, nombreux sont ceux qui, en raison des gains de productivité et des surcapacités, doutent de la possibilité de le réinstaurer, du moins avant l'an 2000. C'est donc l'un des piliers du modèle suédois qui devrait s'effondrer.

Graphique n° 6



1. La situation actuelle

Alors qu'au printemps 1990, le chômage dépassait à peine 1 % de la population active, la situation s'est très rapidement dégradée : 2 % fin 1990, 4 % en 1991, 7,5 % en 1992 et sans doute 10 % à la fin de 1993. Il s'agit là du chômage indemnisé (dit "chômage ouvert") ; pour connaître la situation réelle de l'emploi, il faut ajouter les personnes bénéficiaires d'une mesure active en faveur de l'emploi (formation et stages). Ainsi, en 1992, 10 % de la population active (16-64 ans) étaient en dehors du marché du travail, et 15 % en 1993 (1).

Le *tableau 2* et le *graphique 7* ci-après illustrent la dégradation de l'emploi entre juillet 1991 et juin 1993, la population exclue du marché du travail passant entre ces deux dates de 204 382 à 561 214 ; en août, ces chiffres dépassaient 600 000 pour une population active de 4 463 000. Les chômeurs de longue durée (plus de six mois) sont à cette même période plus de 135 000, et les moins de 25 ans plus de 140 000. Les hommes sont beaucoup plus touchés que les femmes avec en juillet un écart de taux de 3,7 %. En 1991 et 1992, 350 000 personnes ont été licenciées, dont 220 000 dans le seul secteur industriel, et principalement chez les ouvriers. Le bâtiment a perdu 85 000 emplois et devrait encore en perdre entre 30 et 40 000. Mais les licenciements touchent désormais les employés puisque 4,6 % des adhérents de TCO (2) sont au chômage. Au total, 30 % des chômeurs sont des employés (*graphique n° 8*).

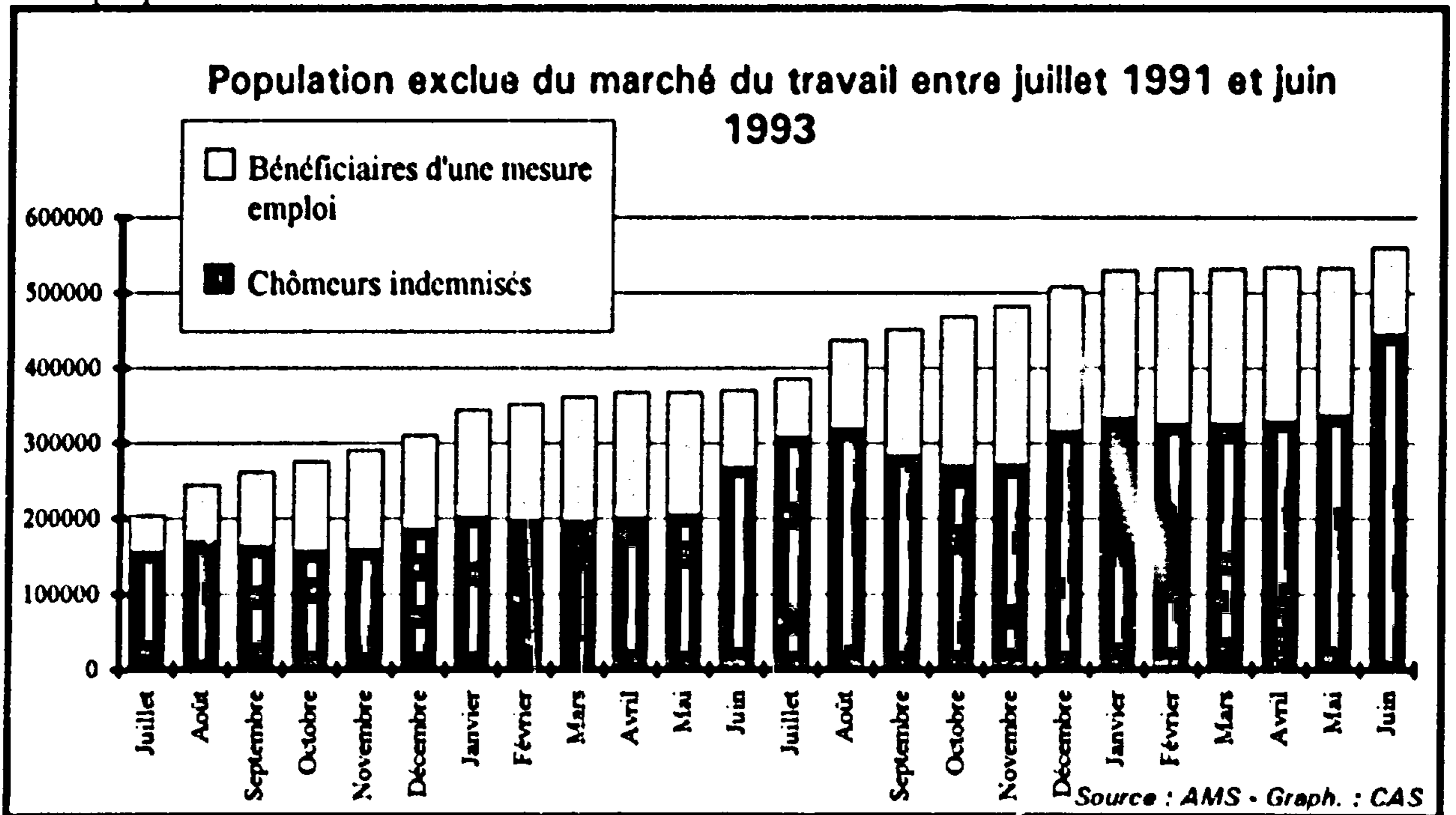
(1) Les chiffres de l'Office national suédois des statistiques divergent de ceux de la Direction nationale du travail et de l'emploi de 1 % en moyenne. Depuis deux ans, le ministère des finances a dû réviser à la hausse ses prévisions concernant l'augmentation du chômage.

(2) TCO est la centrale syndicale des "cols blancs", c'est-à-dire des cadres, fonctionnaires et employés suédois. Elle recense 1,3 million d'adhérents. Voir annexe 2 l'organigramme de la Confédération patronale et des centrales syndicales.

TABEAU 2 - POPULATION EXCLUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

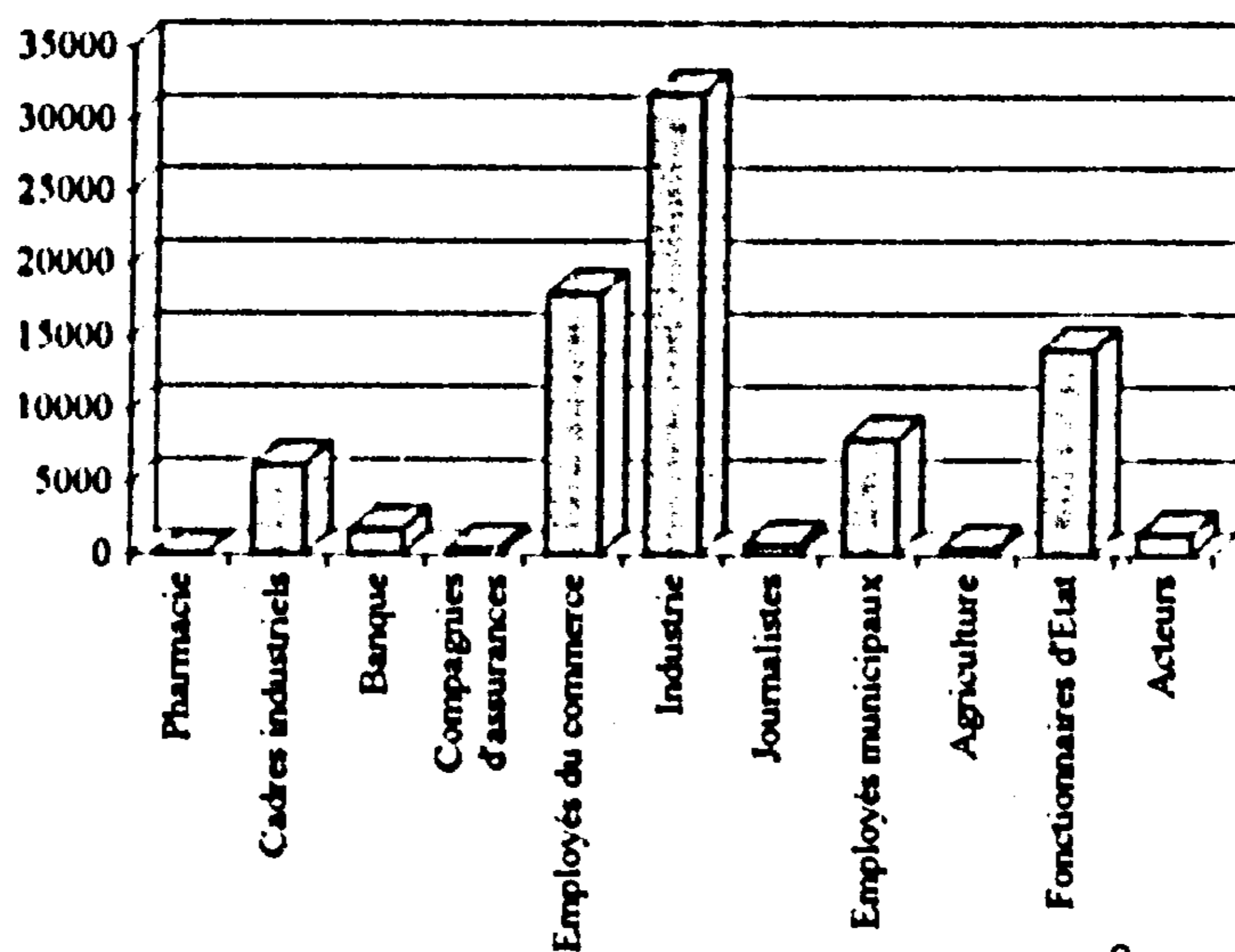
	91/92		92/93	
	Chômeurs indemnisés (chômage ouvert)	Bénéficiaires de mesures actives (chômage caché)	Chômeurs indemnisés (chômage ouvert)	Bénéficiaires de mesures actives (chômage caché)
Juillet	154 881	49 501	307 605	78 955
Août	168 979	75 199	318 684	119 397
Septembre	162 407	99 177	282 495	170 256
Octobre	156 292	119 583	269 249	199 783
Novembre	158 046	132 614	270 475	212 337
Décembre	185 159	125 922	315 302	193 443
Janvier	200 649	143 804	332 549	198 131
Février	196 916	155 856	324 388	207 646
Mars	195 927	165 931	324 884	207 959
Avril	199 436	168 681	328 099	206 555
Mai	203 974	164 376	336 510	197 021
Juin	267 684	102 880	444 949	116 265

Graphique n° 7



Graphique n° 8

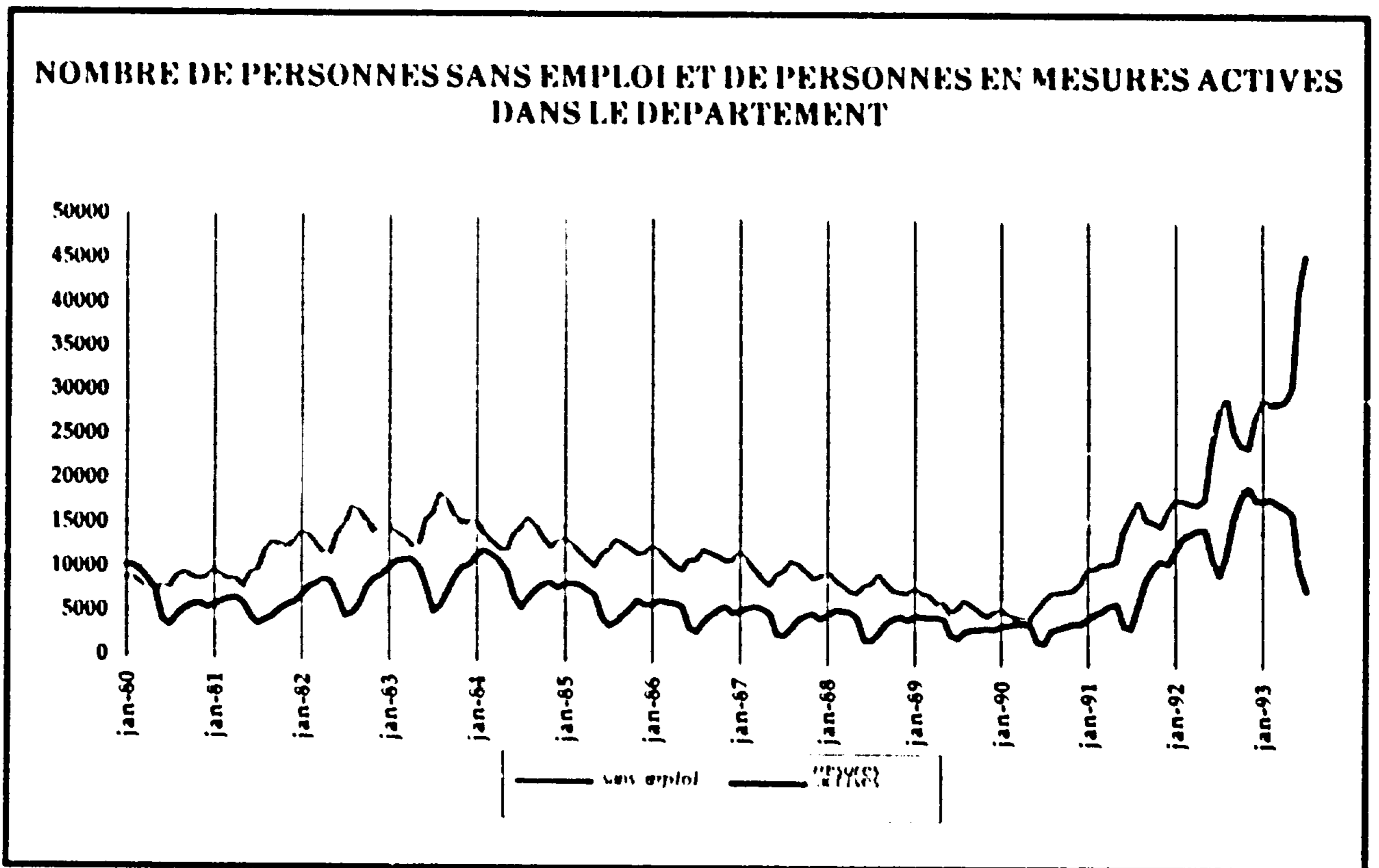
Répartition du chômage par secteur (juillet 1993)



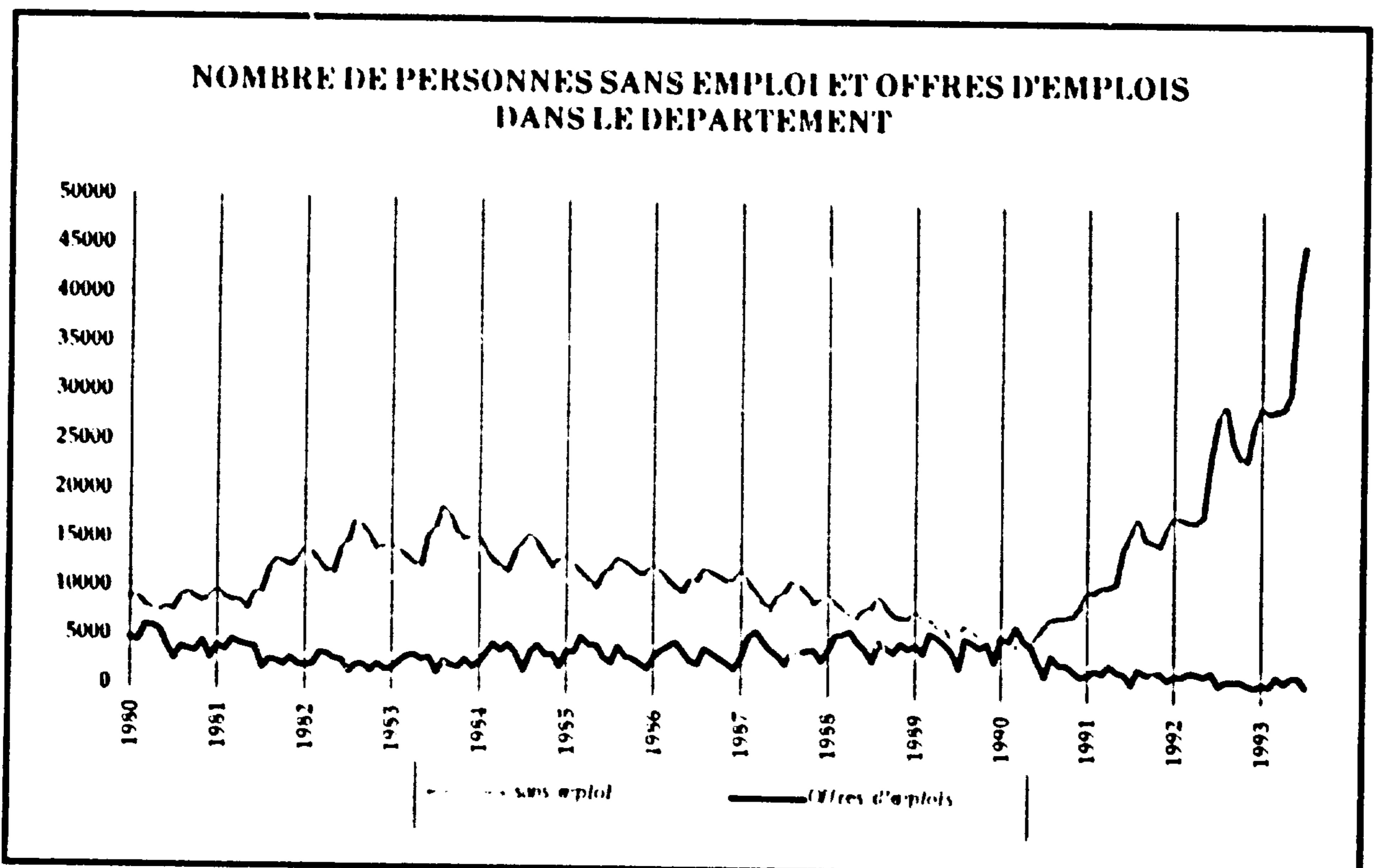
Source : TCO - Graph. : CAS

L'exemple de Göteborg, où s'est rendue la délégation sénatoriale, et de la Région ouest, est encore plus éclairant dans la mesure où cette partie de la Suède est la plus industrialisée. Ainsi, alors que dans les années 1960-1980 la région avait déjà perdu 45 000 emplois (20 000 dans le textile, 15 000 dans les chantiers navals et 10 000 dans le bâtiment) et après être revenu à un taux de chômage de moins de 2 % au début de 1990, ce dernier est remonté à 12,7 % en août 1993, chiffre auquel il faut ajouter 2 % de chômage caché (la population active est de 380 000). 25 % des jeunes de moins de 25 ans sont au chômage. A l'automne, les responsables espèrent ramener le chômage indemnisé à 9 % en augmentant les mesures actives à 5 ou 6 %. D'une façon générale, le chiffre des personnes exclues du marché du travail se situe à un niveau de 2,5 % supérieur au niveau national (graphiques n°s 9, 10 et 11). Mais personne n'espère pouvoir revenir au taux de 20 % d'emplois dans l'industrie observé dans les années 80 ; les gains de productivité en sont la principale raison.

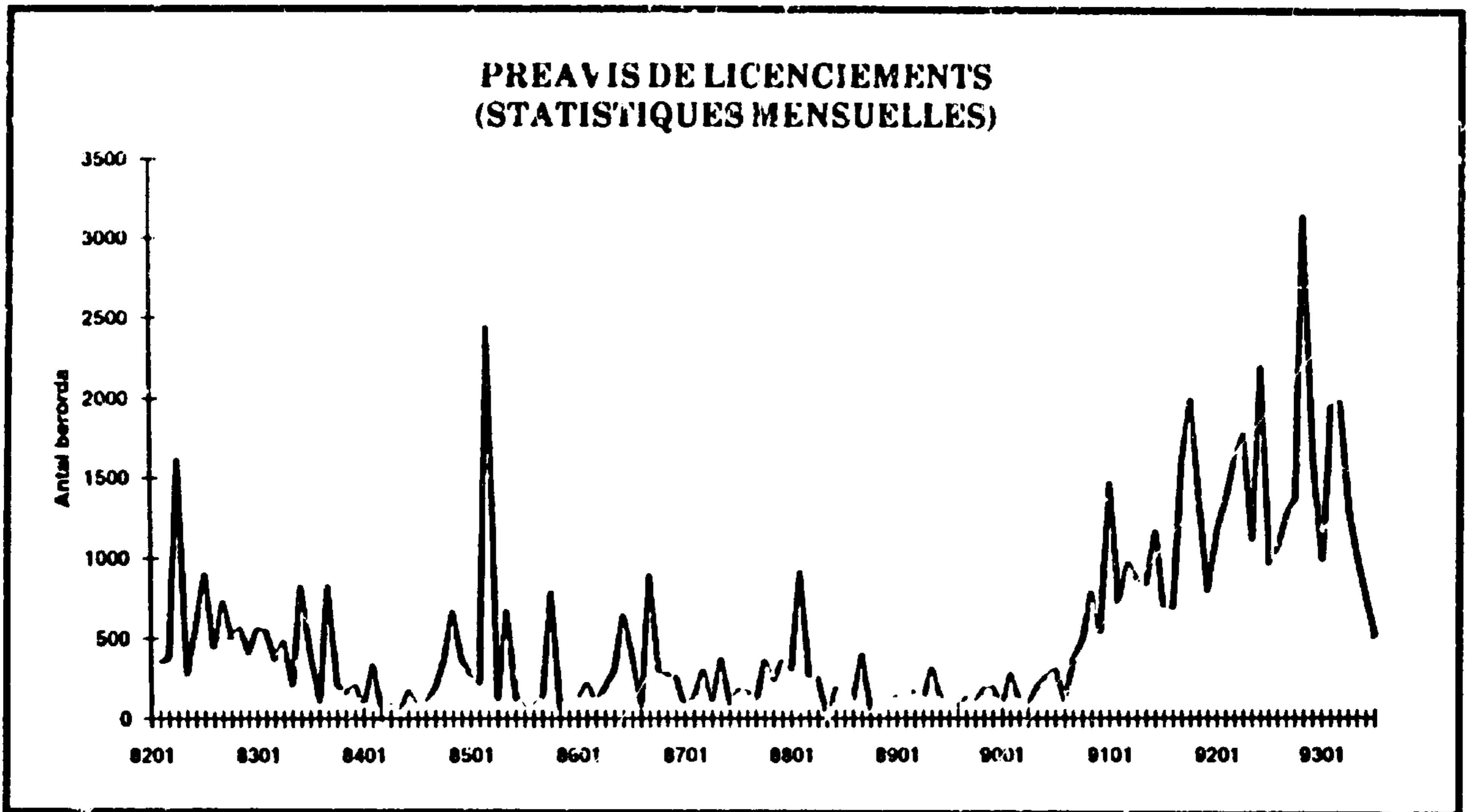
Graphique n° 9



Graphique n° 10



Graphique n° 11



2. Les prévisions de la direction nationale du travail et de l'emploi (AMS)

A l'appui de sa demande de subventions pour mener sa politique de lutte contre le chômage au titre de l'année fiscale 1994/1995 (41,3 milliards de SEK, somme identique à celle obtenue pour 1993/1994), l'AMS a publié le 2 septembre dernier ses projections portant sur l'emploi pour la période allant de 1994 à 2000, en retenant deux hypothèses : un chômage important et une croissance économique rapide (*tableau n° 3*).

Tableau 3

	Chômage important		Croissance économique rapide	
	Emplois	%	Emplois	%
1994	- 130 000	15,8	- 130 000	15,8
1995	40 000	15,3	80 000	14,5
1996	55 000	14,5	110 000	12,6
1997	60 000	13,5	120 000	10,6
1998	55 000	12,7	110 000	8,9
1999	55 000	11,9	110 000	7,2
2000	55 000	11,2	110 000	5,6

Il apparaît donc que, quelle que soit l'hypothèse retenue, la Suède ne retrouvera pas son taux de chômage antérieur à la récession. La "cure d'amaigrissement" du secteur public, suggérée par le FMI et partiellement admise par le Gouvernement, devrait déjà se traduire en 1993/1994 par une suppression de 80 000 emplois dans les collectivités territoriales, en raison notamment du plafonnement de leurs ressources. Les dernières estimations avancent le chiffre d'un million de chômeurs pour l'année à venir.

3. Les causes

Les causes du chômage sont bien évidemment liées à la récession économique qui touche la Suède comme d'autres pays occidentaux et il n'est pas nécessaire d'y revenir, sinon pour rappeler l'extrême dépendance de la Suède vis-à-vis de l'étranger. En revanche, doivent être soulignés l'absence d'un tissu suffisant de PME-PMI, génératrices d'innovation et d'emploi, d'une politique de hauts salaires généralisés qui renchérit le coût du travail non qualifié et dissuade les jeunes de poursuivre de longues études et d'un déficit budgétaire creusé par l'importance du secteur public, lui-même utilisé comme un instrument de la politique de l'emploi.

Une autre cause a été indirectement soulignée par plusieurs interlocuteurs de la délégation : constatant que l'industrie avait perdu de sa compétitivité et des parts de marché au cours des années 1980, raison des licenciements actuels, ceux-ci ont averti que, même en cas de reprise, il n'y aurait pas d'embauches. Nouvelles technologies et gains de productivité jouent à l'évidence contre l'emploi, comme ils ont joué contre le modèle suédois de travail dont Volvo a longtemps été la vitrine : on en revient au travail à la chaîne, mais avec des robots. Les emplois perdus ne seront pas retrouvés.

4. La dégradation des comptes de l'assurance chômage

L'effet le plus direct de la baisse de l'emploi est la dégradation des comptes de l'assurance-chômage ; celle-ci porte en effet la majeure partie du poids du chômage, les mesures actives se révélant aujourd'hui beaucoup trop coûteuses au regard du déficit budgétaire.

En juillet 1993, 9,6 % de la population active, soit 435 000 personnes, selon le Bureau central des statistiques, étaient indemnisées. Le montant des allocations pour le mois de juillet s'élève à 4 milliards de SEK et 23,3 milliards ont été versés au cours du premier semestre (622 millions au premier semestre 1989). 95 % des dépenses du fonds d'assurance chômage sont à la charge de l'Etat, en

raison d'un déficit des caisses qui atteint de 35 à 40 milliards par an et pourrait atteindre de 170 à 180 milliards par an en 1996 (avec un taux de chômage de 12 %) ; pourtant 35 % des demandeurs d'emploi ne sont pas couverts car l'adhésion au fonds est volontaire et passe par les syndicats. Le coût de l'indemnisation et les anomalies du système ont conduit le Gouvernement à envisager sa réforme et de nombreuses propositions ont été formulées en liaison avec le renforcement de la politique de l'emploi.

Devant de tels chiffres, le Gouvernement a fait de la politique de l'emploi l'une de ses grandes priorités. Mais personne pour l'instant ne remet en question le modèle suédois qui est pourtant atteint dans ses fondements.

III - LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Les politiques de l'emploi, plus précisément appelées politiques du marché du travail, existent en Suède depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Leur objectif était d'assurer le plein emploi et elles étaient considérées comme un élément de la politique économique, privilégiant les mesures actives par rapport aux mesures passives. Le but était d'adapter l'offre et la demande de travail et d'éviter les sureffectifs. L'essentiel de ces mesures reposait sur le placement, la formation et les aides à la mobilité géographique.

Le *tableau 4* ci-après montre l'évolution des coûts de la politique de l'emploi depuis douze ans et surtout l'accroissement de la part des indemnités de chômage, les mesures actives ne pouvant plus absorber le surplus de main d'oeuvre sans emploi. Alors que depuis les années 1970 le rapport était de 20 % de mesures passives pour 80 % de mesures actives, il est aujourd'hui de 50/50 ; le *graphique n° 1* ci-dessus montre que les mesures actives concernent un nombre de plus en plus réduit de demandeurs d'emploi.

**TABLEAU 4 - COÛTS DE LA POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL
AU COURS DES EXERCICES 1979/80 - 1991/92 EN POURCENTAGES**

Catégorie de mesures	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92
Influent sur l'offre d'emplois	31,3	28,3	24,0	23,3	21,0	19,7	22,7	23,4	25,3	26,3	26,1	28,8	31,4
Influent sur la demande d'emplois	48,3	49,7	49,1	49,1	48,2	49,4	45,8	42,6	41,0	41,2	44,2	37,0	29,9
Mesures d'adéquation	6,4	6,6	6,1	5,2	4,8	4,7	6,8	7,3	7,3	7,5	7,6	7,8	5,0
Indemnités de chômage	14,5	15,9	21,3	23,2	26,5	26,7	25,3	27,4	27,2	25,0	22,1	26,4	33,7
Pourcentage du PIB	2,6	2,4	2,6	2,9	3,0	3,0	2,7	2,7	2,5	2,3	2,1	2,5	3,7
Pourcentage du budget de l'Etat	7,1	6,2	6,6	7,0	7,7	7,5	7,7	7,8	7,9	7,7	6,6	7,9	10,5

Les chiffres étant arrondis, les détails ne s'additionnent pas

Au cours des années 1980, l'accent a été mis sur l'adaptation de la main d'oeuvre aux évolutions de l'emploi. Cependant, si les mesures actives ont longtemps prédominé dans la politique de l'emploi, le coût global de cette politique, en pourcentage du PIB, n'est pas particulièrement élevé par rapport aux autres pays, la Suède avec 3,8 % venant après le Danemark (6,1 %), l'Irlande (4,3 %), ou la Belgique (3,9 %), l'Allemagne à 2,9 %, la France se situant à 2,8 %, la Grande-Bretagne à 2 % et les Etats-Unis à 1 %. En 1993, ce coût sera de 100 milliards de SEK, tandis qu'en France le dernier chiffre connu (1991) l'évalue à 236 milliards de francs.

Pourtant, face à la récession, les mesures en vigueur au cours des années 1980 ne suffisent plus. Depuis 1991, la Suède a connu deux plans emploi, le dernier étant encore en cours de discussion.

A. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI AU COURS DES ANNEES 1980

Les mesures en faveur de l'emploi sont traditionnellement classées en fonction de l'objectif qu'on leur assigne : mesures d'adéquation entre l'offre et la demande de main d'oeuvre, mesures influant sur l'offre de main d'oeuvre, mesures influant sur la demande de main d'oeuvre, mesures de soutien dans le cadre de la politique régionale, enfin aides en espèces en cas de chômage.

1. Les mesures d'adéquation

Outre le placement direct des demandeurs d'emploi, les mesures d'adéquation comportent des mesures d'information, de consultation et d'orientation, ainsi que l'étude des actions à envisager pour favoriser la mise au travail. Cette activité relève de l'administration nationale du travail (1), placée sous l'autorité du Gouvernement et du ministère du travail, qui comprend la Direction nationale du travail (AMS) et vingt-trois commissions départementales du travail, qui gèrent les 360 agences pour l'emploi ; ces dernières, jusqu'au 1er juillet 1993, avaient le monopole de l'intermédiation en matière d'emploi. Tous les postes vacants leur sont obligatoirement signifiés. Les partenaires sociaux jouent un rôle

(1) Voir annexe 3 : organisation et fonctionnement du ministère du travail.

essentiel dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique de l'emploi, au sein d'un comité consultatif de douze membres rattaché à l'AMS. Le budget de l'AMS est de 28 milliards de couronnes pour ses interventions et de 2,5 milliards pour son fonctionnement.

2. Les mesures influant sur l'offre de main d'oeuvre

Il s'agit essentiellement de former l'individu pour le rendre apte à occuper un emploi dans une entreprise. Cette formation est dispensée sous forme de cours dans les centres de formation professionnelle placés sous la tutelle du groupe pour la formation professionnelle. Il s'agit le plus souvent d'un enseignement professionnel, mais des cours d'enseignement général peuvent également être dispensés.

La formation est gratuite et les personnes ayant droit à l'allocation de chômage reçoivent une allocation de formation. 76 000 personnes ont suivi ces cours en 1991/1992, avec un taux d'insertion de 51 % (70 % avant la dégradation récente de l'emploi).

Les handicapés peuvent bénéficier d'une réadaptation à orientation professionnelle dans un institut spécialisé (7 200 bénéficiaires en 1991/1992).

Enfin, une mesure importante est l'aide à la mobilité géographique, qui comprend une aide au placement et surtout une aide financière (dédommagement des frais de déménagement, subventions de démarrage -mesure supprimée en 1987-, et indemnités journalières couvrant les frais temporaires de double résidence).

3. Les mesures influant sur la demande de main d'oeuvre

a) Mesures axées sur l'individu

Il s'agit d'une part d'assurer la sécurité de l'emploi des personnes au travail et, d'autre part, de contribuer à l'embauche de travailleurs difficiles à placer.

Au cours des années 1970 les lois "sur la sécurité de l'emploi" et "visant à promouvoir l'emploi" ont réglementé les licenciements (motifs juridiquement valables, préavis variable en fonction de l'âge, priorité de réembauchage, préavis des licenciements économiques déposés auprès de la commission départementale du

travail), afin d'assurer aux travailleurs une certaine stabilité de leur emploi. Mais l'essentiel de cette politique vise à susciter, ou à créer artificiellement, des emplois afin de combattre toute exclusion sociale au nom du droit du travail.

Ainsi, des travaux conjoncturels sont mis en chantier afin de créer des emplois temporaires pour des chômeurs en fin de droits de plus de 25 ans qui ne trouvent pas d'embauche sur le marché du travail. D'abord réservés aux travaux de construction et d'infrastructure, on trouve aujourd'hui ces emplois dans l'administration et les services de santé (14 000 personnes en 1991/92).

En 1984, a été institué un système d'aide au recrutement, modifié à plusieurs reprises, qui consiste en une exonération de charges sociales de 60 % pendant six mois, pour l'embauche des publics les plus en difficulté. Les aides sont principalement destinées au secteur privé, mais elles peuvent aussi concerner les emplois municipaux (9 300 personnes en 1991/92).

Deux mesures sont particulièrement destinées à lutter contre le chômage des jeunes de 18 ans : les emplois d'initiation destinés à donner aux jeunes une expérience professionnelle (contrats de six mois) pour lesquels l'employeur reçoit une subvention publique couvrant 60 % du coût salarial total ; les stages de six mois pour les jeunes de moins de 25 ans, l'Etat prenant en charge l'intégralité du coût salarial.

Il existe également une aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, de six mois au plus, correspondant à l'allocation chômage (5 600 bénéficiaires en 1991/92).

Enfin, diverses mesures, partie intégrante de la politique de l'emploi, sont prévues pour favoriser l'embauche des handicapés. Elles ont déjà été évoquées.

b) Mesures axées sur l'entreprise.

Il s'agit essentiellement des formations assurées au sein de l'entreprise. Une subvention (plafonnée) est accordée à l'entreprise par l'Etat, sur la base des frais réellement engagés, le salarié gardant son salaire. 50 000 personnes ont suivi une formation de ce type en 1991/92. En juillet 1991 a été instituée la formation de suppléance, mesure facilitant, grâce à une exonération de charges sociales, l'embauche d'un demandeur d'emploi pour remplacer le salarié parti en formation ; en outre, cette formation ouvre droit à un crédit de

charges sociales si elle est à finalité professionnelle. 8 500 personnes ont suivi une formation de suppléance en 1991/92.

Enfin, il existe, pour sauvegarder l'emploi, des pratiques de commandes industrielles ou d'aide temporaire à l'emploi (pour les salariés âgés des secteurs du textile et de la confection).

4. Les mesures de soutien dans le cadre de la politique régionale

La politique de développement régional s'articule en trois volets : planification régionale, information, activités consultatives et aides financières. Le soutien apporté aux entreprises à ce titre prend la forme de subventions à l'implantation, au développement et à l'emploi, de subsides aux transports et de réductions de cotisations patronales.

Ces aides sont attribuées en fonction d'un classement des régions à faible niveau d'emploi en deux zones de développement prioritaire. Les régions nord sont les plus concernées.

5. Les indemnités de chômage

Les indemnités de chômage sont versées par des caisses agréées, gérées par les organisations syndicales. L'affiliation est facultative et généralement automatique en cas d'adhésion à un syndicat. Il existe 43 caisses regroupant 3,6 millions d'affiliés. En conséquence, environ 35 % des travailleurs ne participent pas au système. Pour bénéficier de l'indemnité, le salarié, qui peut appartenir au secteur privé comme au secteur public (les fonctionnaires, n'ayant pas de statut, n'ont pas de protection particulière contre les licenciements), doit être inscrit comme demandeur d'emploi à l'Agence pour l'emploi, être capable de travailler et disposé à accepter tout emploi approprié qui lui serait proposé.

L'indemnité de chômage, soumise à impôt, était encore récemment de 90 % du salaire antérieur avec un maximum journalier révisé annuellement (564 couronnes en 1992) ; elle est servie pendant 300 jours au maximum, 450 pour les personnes de 55 à 64 ans.

Théoriquement financée par les taxes patronales, elle l'est aujourd'hui à 95 % par l'Etat et à 5 % par les entreprises. La cotisation salariale est symbolique (300 à 400 couronnes par an).

Des secours de chômage en espèces, versés par l'Etat (198 couronnes par jour) sont versés à ceux qui ne bénéficient pas des indemnités de chômage (personnes n'ayant jamais travaillé ou non affiliées). Mais les communes, qui assurent un minimum de ressources, sont également appelées à contribuer au titre de l'aide sociale.

B. LES DEVELOPPEMENTS RECENTS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Alors que le nombre des demandeurs d'emploi ne cesse d'augmenter et que le coût des mesures actives atteint une limite que le Gouvernement n'entend pas franchir en raison du déficit budgétaire et des contraintes du redressement économique, deux impératifs ont été affirmés : trouver une occupation aux publics les plus en difficulté, jeunes et chômeurs de longue durée, et mettre en oeuvre des mesures qui ne supposent pas d'aides financières trop importantes. La réduction de 90 à 80 % du salaire de l'indemnité de chômage et l'institution d'un délai de carence inaugurent cette politique.

Dans ces conditions, la politique de l'emploi repose sur deux axes, réaffirmés avec force par le ministre du travail, M. Borje Hörnlund, au mois d'août : le renforcement des mesures en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée et le développement de la flexibilité du marché du travail.

1. Le renforcement des mesures en faveur de l'emploi

La formation, élément essentiel de la politique de l'emploi jusqu'à une date récente, voit aujourd'hui sa part se restreindre en raison de son coût, mais aussi parce qu'elle n'était pas toujours adaptée aux besoins du marché du travail. Toutefois, un effort supplémentaire est fait en matière de formation initiale avec la création de 89 000 places dans les lycées, les écoles supérieures et les universités et la question a été officiellement posée de savoir si 40 000 élèves feront ou non une troisième année de lycée, l'enseignement secondaire faisant actuellement l'objet d'une réforme d'envergure. En outre, les subventions de l'AMS pour la formation continue au sein des entreprises sont augmentées de telle sorte que le nombre de places passera de 20 000 à 28 000. Dans ces conditions, l'accent est mis sur les mesures visant d'abord à occuper les demandeurs d'emploi,

l'insertion définitive passant au second plan. Il s'agit là de l'application du principe de plein emploi et non d'un traitement statistique du chômage puisque les personnes bénéficiant de mesures emploi sont officiellement comptabilisées sous le vocable de "chômage caché". Cependant, une évolution se dessine visant à combattre les effets pervers de ces mesures.

a) Les stages jeunes

Institués en juillet 1992, les stages jeunes, d'une durée de six mois, s'adressent aux moins de 25 ans. 85 000 places, en majorité dans les PME, leur ont été offertes. En mars 1993, 92 000 jeunes les avaient suivis, mais le nombre des stages a fortement diminué en été. Le stage est entièrement gratuit pour l'entreprise qui doit cependant payer une formation, le jeune recevant son allocation de chômage ou un secours en espèces.

Alors qu'au début de l'année, 10 % seulement des jeunes obtenaient un emploi stable à l'issue du stage, ce chiffre est monté à 20 ou 25 %. Cependant, l'AMS a montré que ces stages généraient un effet d'éviction important, 12 000 vrais emplois ayant disparu au regard des prévisions dans les secteurs où les jeunes faisaient les stages. Ces chiffres ont été corroborés par le syndicat I.O (1), et l'AMS a fait observer qu'elle ne disposait pas d'assez de personnel pour contrôler le respect de la réglementation.

Pour cette raison, alors que le Gouvernement relance la politique de stages, il est prévu de faire plus largement participer les entreprises qui verraient leurs cotisations sociales augmenter progressivement pendant six mois, après une exonération totale de trois mois.

b) L'insertion des jeunes diplômés

A titre expérimental, 3 000 places de stages sont prévues pour les titulaires de diplômes d'études supérieures âgés de 25 à 29 ans : le stage dure trois mois et ouvre droit à l'aide au recrutement accordée par l'Etat pendant une période de six mois.

(1) Syndicat des ouvriers - Voir annexe 2.

c) La formation par la vie active

Cette mesure, dont le contenu est relativement flou et laissé à l'appréciation des services de l'emploi chargés de la mettre en oeuvre, s'adresse aux chômeurs de longue durée. Elle vise à éviter leur marginalisation tout en développant leurs compétences et leur savoir. La mesure se rapproche beaucoup des travaux conjoncturels (qui pâtissent de la baisse des moyens des collectivités locales qui les emploient), à cette différence près qu'il n'y a pas de salaire à verser, l'allocation de chômage continuant d'être servie, voire rétablie en fin de droits. 40 000 places sont prévues.

d) Autres mesures

A titre d'économie ou pour, soit occuper les chômeurs, soit les contraindre à reprendre un emploi, diverses mesures restrictives ont été adoptées. Outre la diminution de l'indemnité de chômage déjà mentionnée, il faut citer : l'offre d'activités éducatives à 50 000 chômeurs indemnisés, le non-cumul des indemnités de licenciement et des allocations de chômage, la participation des personnes bénéficiaires de certaines formations du ministère du travail au coût de leur formation (sous forme de prêt), et une simplification des règles de participation de l'Etat à certaines mesures (TUP, aide au recrutement, etc...) se traduisant par une économie de 650 millions. Par ailleurs, certaines des aides à la mobilité sont supprimées.

Enfin, sur proposition du ministre du travail, le Parlement, après un vif débat, a décidé de supprimer l'indemnité de chômage lorsque le demandeur d'emploi refuse sans motif une proposition du service de l'emploi.

2. La recherche d'une plus grande flexibilité du marché du travail

Il a déjà été dit que plusieurs interlocuteurs de la délégation, du côté gouvernemental et du côté patronal, avaient souligné l'inadéquation de certaines règles juridiques et fiscales, beaucoup plus adaptées aux grosses entreprises qu'aux petites, au bon fonctionnement du marché du travail (1).

(1) Il n'existe pas en Suède de représentation spécifique des PME.

Cela a conduit le Gouvernement à s'engager dans la voie d'une réforme très limitée du code du travail qui suscite les plus extrêmes réserves des syndicats LO et TCO : il s'agit de prolonger la période d'essai des nouveaux salariés de six à douze mois, et de modifier les ordres de priorités en cas de licenciements : alors que ceux-ci devaient toucher les derniers arrivés, ce qui pénalisait les capacités de développement de l'entreprise, il sera désormais possible de garder deux personnes qui auraient dû normalement être licenciées. Le Gouvernement espère ainsi inciter les entreprises à embaucher. Pour le ministre du travail, cette mesure devrait permettre de remplacer les heures supplémentaires par de nouvelles embauches.

Par ailleurs, le Gouvernement a réaffirmé son soutien à ceux qui veulent créer leur propre entreprise et a fixé l'aide à 450 000 couronnes. Des assouplissements en matière d'indemnisation du chômage sont en outre prévus en faveur des parents des chefs d'entreprises travaillant dans les mêmes entreprises.

L'ensemble de ces mesures, qui s'ajoutent aux mesures déjà existantes, et auxquelles il faut ajouter une relance des travaux d'infrastructure (qui occupent actuellement 55 000 personnes) a été chiffré à 48 milliards de couronnes, financées en partie par des économies et des redéploiements (17 milliards). Ainsi, les stages jeunes, en lieu et place du système de formation, devraient permettre une économie de 4,5 milliards tandis que le coût des activités éducatives diverses remplaçant là encore des programmes de formation a été évalué à une somme inférieure de 3,2 milliards aux coûts antérieurs. 400 000 emplois sont attendus de ces mesures.

C. LES SOLUTIONS LOCALES

Au cours de son déplacement à Göteborg, la délégation a pu prendre connaissance de deux expériences intéressantes : l'une mise en oeuvre par la Région ouest, l'autre par le groupe Volvo.

1. Assistance aux entreprises

Cette expérience est née de la double constatation que les cadres n'étaient plus épargnés par le chômage et que de nombreuses petites entreprises (beaucoup d'entre elles ont été créées par des cadres de Volvo) ne disposaient pas, pour se développer, du personnel qualifié nécessaire. Le projet d'aide au développement, auquel participent, au sein d'un organisme créé pour l'occasion, les autorités locales et régionales, a été lancé en avril 1992. Il a consisté à regrouper cinquante-cinq entreprises de moins de cent employés susceptibles de se développer. Des études ont été lancées avec l'aide de consultants pour déterminer les grands axes d'un éventuel développement : il en est ressorti qu'à 75 %, ces sociétés avaient besoin d'une aide en matière de marketing. Les sociétés ont alors recruté de une à trois personnes qualifiées au chômage payées à 50 % par elle et à 50 % par l'organisme pilote. Cent diplômés ont ainsi été reclassés pour une durée de six mois.

L'expérience s'est soldée par la création de nouveaux produits et par l'ouverture de nouveaux marchés. En outre, cinquante cadres ont été engagés définitivement. L'expérience, bien reçue par l'ensemble des partenaires sociaux, devrait être reprise ailleurs.

2. Le projet "hibernation" de Volvo

En quelques années, Volvo est passé en Suède de 26 000 à 20 000 salariés. Afin de ne pas avoir à licencier un personnel travaillant sur un modèle de voiture dont la production allait être arrêtée et alors qu'une partie de celui-ci serait nécessaire lors du démarrage d'un nouveau modèle, un an plus tard, Volvo, avec l'aide des pouvoirs publics actionnés par les partenaires sociaux, a décidé de former ce sureffectif temporaire. Le coût de ce plan d'"hibernation" a été évalué à 200 millions de couronnes. Un fonds a été créé et placé sous la responsabilité des partenaires sociaux : 100 millions ont été

mis à la charge de ce fonds et des collectivités locales, les 100 autres millions restant à la charge de Volvo.

La population ainsi mise en hibernation, qui a entre 21 et 54 ans et compte environ 35 % d'étrangers, dont une forte proportion de Finlandais, avait des besoins de formation très divers. Un programme de trois niveaux a été mis en place (connaissance de base, connaissances spécialisées et adaptation au travail), où l'on entre "à la carte" ; 650 parcours différents ont ainsi été recensés. Ce plan de formation d'un an préfigure la mise en place du système de formation suédois sur trois ans, tel qu'il est projeté (1).

Le bilan de cette expérience, toujours en cours, n'a pas encore été dressé. Mais, d'ores et déjà, les dirigeants de Volvo ont pu constater qu'elle avait permis un renforcement des contacts avec les collectivités locales, qui s'est notamment traduit par l'accueil de 1 400 élèves du secondaire en stage de sensibilisation dans les usines du groupe (2). Il est à noter cependant que cet accueil s'est fait au détriment des stages jeunes mis en place par le Gouvernement.

La délégation n'a pas pu, faute de temps, connaître en détail les plans sociaux élaborés par Volvo pour réduire ses effectifs de près de 6 000 personnes : il a été fait appel aux départs volontaires, aux préretraites, à l'essaimage (Volvo a aidé ses cadres licenciés à créer leur propre entreprise), à la formation suivie dans certains cas de réembauche, et aux licenciements "secs".

D. LES DEBATS EN COURS : LA REFORME DE L'ASSURANCE CHOMAGE, L'EMPLOI OBLIGATOIRE ...

1. La réforme de l'assurance chômage

L'Etat suédois participe au financement de l'assurance-chômage à hauteur de 45 milliards de SEK (3). Outre le coût du système pour le budget de l'Etat, le fait que seulement 67 % des chômeurs touchent les indemnités et 11 % l'assistance chômage en

(1) Cette réforme vise à donner un contenu plus professionnel à l'enseignement secondaire, jugé, comme en France, trop généraliste pour répondre efficacement aux besoins des entreprises.

(2) L'enseignement de base relève de la commune, la formation et l'enseignement professionnel de la région (la structure administrative est le département).

espèce (KAS), laissant 22 % des chômeurs à la charge de l'aide sociale des communes, ne paraît pas satisfaisant.

C'est pourquoi le Gouvernement a demandé à M. Gerhard Larsson, directeur général de Samhall AB, de formuler des propositions sur une éventuelle refonte du système d'allocation de chômage. Cependant, avant même de connaître ses conclusions, le Gouvernement avait décidé d'instituer une franchise de cinq jours, d'abaisser le plafond de l'indemnité et de la réduire à 80 % du dernier salaire, ce qui représente environ 7 milliards d'économie.

Le système proposé par M. Gerhard Larsson vise à assurer une couverture pour l'ensemble de la population et à faire autofinancer le régime par les cotisations patronales et salariales.

Tous les citoyens âgés d'au moins 18 ans et ayant travaillé au moins dix mois auront droit, indépendamment de leur inscription à un syndicat, aux allocations de chômage, ce qui devrait permettre de toucher 90 % de la population.

Le système d'indemnisation serait double :

- une allocation de base, égale pour tous, d'un montant de 6 300 SEK par mois, légèrement supérieur au montant de l'aide sociale et équivalent à un demi-salaire moyen ;

- une assurance complémentaire (facultative) que contracteraient les personnes désirant être couvertes jusqu'à 80 % de leur salaire, le salaire maximum ouvrant droit aux allocations étant fixé à 16 500 SEK, somme à partir de laquelle s'applique l'impôt d'Etat.

Un délai de carence de cinq jours serait institué, porté de vingt à soixante jours pour les petits entrepreneurs, leur famille et les employés à temps partiel.

Le droit à indemnité serait très encadré pour ne pas encourager le chômage : exclusion temporaire des personnes refusant une offre de travail et exclusion des personnes restées au chômage plus de deux cents jours.

Le financement de l'indemnité de base serait assuré par une cotisation salariale de 0,6 % du salaire pour le salarié et de 4 %

(3) L'assurance chômage qui existe depuis 1935, et s'est développée dans les années 1960, est théoriquement financée à 3 % par les assurés et à 27 % par les employeurs, le reste étant à la charge de l'Etat (qui perçoit cependant une taxe de 2,16 % sur les salaires payés par les employeurs) ; en fait, depuis 1990, et, raison du déficit du régime, la part de l'Etat ne cesse de croître.

pour l'employeur. L'assurance complémentaire serait financée par des cotisations de 1,6 % sur le montant total des salaires (si le chômage est à 10 %), selon des modalités fixées par les conventions collectives ; mais en cas d'absence de convention, l'entreprise serait astreinte à prendre en charge la moitié de la cotisation. En outre, il est prévu que la cotisation serait variable suivant les secteurs, en fonction de leur "contribution" au chômage. La cotisation maximale totale serait de 3,6 %, correspondant à un taux de chômage de 20 % (1).

Pour résorber le déficit actuel et rembourser les avances de l'Etat, M. Larsson propose une augmentation momentanée de 1,3 % des impôts pendant trois ans pour les salariés touchant plus de 50 000 SEK par an et une augmentation de la contribution patronale de 1 % (éventuellement par transfert d'un point de cotisation maladie, le régime étant bénéficiaire à la suite de la baisse du taux d'absentéisme).

Ces propositions sont critiquées par le patronat, qui souhaite que l'Etat participe au financement du régime et refuse de voir alourdir ses charges, et par les syndicats qui craignent une dégradation de la situation des chômeurs ainsi que la grande complexité du dispositif susceptible, selon eux, d'exclure encore davantage de personnes. Par ailleurs, on peut penser qu'ils sont réservés sur la dissociation de l'inscription au régime d'assurance chômage de l'adhésion au syndicat, ce qui réduirait peut-être le taux d'adhésion.

Quant au Gouvernement, qui ne souhaite pas voir augmenter les charges patronales mais serait favorable à un transfert de cotisation de l'assurance maladie, il est divisé et renvoie à plus tard les augmentations de cotisation des salariés.

2. Propositions pour la mise en oeuvre du droit des chômeurs au travail

M. Larsson propose aussi de créer une obligation de fournir un travail ou une occupation à toute personne au chômage depuis plus de six mois. Cette occupation pourrait être un emploi temporaire, une formation, un stage ou toute autre activité. Il considère en effet qu'au-delà de six mois de chômage, un travailleur

(1) En France, les taux de cotisations sont depuis juillet 1993 de 8,40 % (5,6 à la charge de l'employeur et 3,14 à celle du salarié) sur le salaire plafonné (12 160 F) et de 9,15 % sur le salaire jusqu'à 50 440 F (5,38 et 3,77). S'y ajoutent les 0,35 % patronaux versés au fonds de garantie des salaires (AGS).

risque de se sentir marginaliser, ce qui rendra une reprise d'emploi plus difficile à assumer.

Mme Ingela Thalen, président de la commission du travail au Riksdag, a repris cette obligation dans une proposition de loi, déposée le 20 août dernier ; elle ajoute que cette occupation obligatoire devrait être proposée aux jeunes de moins de 25 ans au bout de trois mois. En cas de refus, le chômeur serait privé de ses indemnités. Cette proposition a rencontré l'opposition du Gouvernement qui refuse de s'engager dans une voie jugée utopique.

3. La politique des salaires

Le salaire moyen en Suède est de 15 000 couronnes par mois, un ouvrier gagnant de 13 000 à 14 000 couronnes et de 16 000 à 17 000 couronnes s'il travaille dans le bâtiment. 95 % de la main d'oeuvre gagne entre 10 000⁽¹⁾ et 25 000 couronnes. Outre le fait, déjà mentionné, que ce faible écart de rémunération n'incite pas les jeunes à poursuivre leurs études, l'entrée possible de la Suède dans la CEE fait craindre à certains une fuite des cerveaux. C'est pourquoi des voix s'élèvent pour élargir l'éventail des salaires.

4. Les débats reportés

A plusieurs reprises, la délégation a interrogé ses interlocuteurs sur d'éventuels projets d'abaissement d'horaire de travail et de partage du travail. Si une plus grande flexibilité du travail fait partie des demandes patronales, en revanche, la réduction du temps de travail ne figure pas, pour un avenir proche, parmi les projets des syndicats dans la mesure où ils ne souhaitent pas qu'elle s'accompagne d'une réduction de salaire. L'absence de croissance rend donc cette réforme improbable. Une autre raison est que dans les circonstances actuelles une telle demande partirait du postulat que le volume du travail est fixe et qu'il n'y a pas d'espoir de créer de nouveaux emplois en quantité suffisante pour résorber, à terme, le chômage. Or, si l'industrie ne devrait guère créer de nouveaux emplois, selon plusieurs des interlocuteurs de la délégation, le secteur des services marchands recèlerait de nombreux emplois potentiels (cependant, d'après l'AMS, il faudrait que ce secteur crée 100 000 emplois par an jusqu'à l'an 2000 pour ramener le chômage à un taux de 5 %). Enfin, il a été dit à la délégation que l'ouverture des

(1) Il n'existe pas de SMIC en Suède, mais les conventions collectives fixent des planchers, jamais inférieurs à 10 000 couronnes.

frontières devrait nécessairement conduire à une harmonisation des conditions sociales, qui seront alors à adapter, par des accords cadres, aux situations locales. L'aménagement du temps de travail y prendrait naturellement sa place.

CONCLUSION

La délégation n'a pas trouvé en Suède de remède miracle au problème du chômage. Elle ne s'y attendait d'ailleurs pas. Il n'y a pas, en effet, de mesure qui n'ait son équivalent dans la politique de l'emploi conduite en France.

A l'exception du stage d'insertion des jeunes diplômés, mesure relativement nouvelle dans la politique de l'emploi puisqu'elle est envisagée par le projet de loi quinquennale (quoique l'enseignement supérieur y recourt déjà largement), on retrouve les mesures adoptées en France depuis les "stages Granet" et les "contrats emploi-formation" de 1975. Les divers pactes pour l'emploi, le plan Avenir jeunes et les plans emploi n'ont guère innové fondamentalement depuis, corrigeant les dysfonctionnements et combattant l'usure des mesures. On constate ainsi un recours croissant à la formation en alternance et une tendance à la décentralisation et à l'implication des partenaires sociaux. C'est la même évolution que l'on retrouve en Suède, y compris en luttant contre certains effets pervers des mesures, même si elle passe par des moyens différents. C'est ainsi que les services de l'emploi, plus indépendants et plus décentralisés (1), ont adopté d'emblée une démarche de concertation avec les partenaires sociaux, les syndicats relayant les instances locales auprès du Gouvernement, car les financements, en raison des caractéristiques du système, passent toujours par l'Etat. En revanche, en ce qui concerne la professionnalisation des études, la Suède semble avoir moins avancé ses réflexions. La gravité de la crise, qui l'amène à privilégier l'indemnisation plutôt que la formation, est à cet égard inquiétante, même si des idées sont lancées pour éviter une marginalisation des chômeurs.

En Suède, comme en France, on est conscient que la véritable solution au problème de l'emploi passe d'abord par la reprise économique, reprise ne pouvant véritablement intervenir, selon le gouvernement et le patronat suédois, que dans le cadre de la CEE, et également par l'aboutissement des négociations du GATT (au sujet desquelles, d'ailleurs, l'attitude de la France, motivée par le volet agricole, suscite les plus vives inquiétudes). Sous ces réserves, l'avenir ne semble pas fermé aux interlocuteurs de la délégation et le

(1) Le projet de loi quinquennale contient des dispositions visant à mieux adapter les institutions françaises de l'emploi aux réalités régionales et locales.

"modèle suédois" devrait survivre. Il n'est pas sûr, cependant, que ceux-ci aient à l'esprit le même modèle, car si les uns veulent restaurer le haut niveau de prestations sociales, d'autres considèrent qu'il doit s'aligner sur un standard européen à définir, mais nécessairement moins lourd à supporter pour les entreprises.

C'est dans cet ordre d'idées que la délégation a pu faire quelques constatations et retirer quelques enseignements susceptibles de nourrir le débat à l'occasion de l'examen du projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Ainsi, la délégation a-t-elle été frappée par la remarquable stabilité des rapports sociaux et par certaines convergences d'analyses malgré la brutalité de la dégradation de la situation économique et de l'emploi. Sauf en ce qui concerne certains assouplissements du code du travail (emploi à l'essai d'un an), un consensus règne sur les mesures à prendre, ou du moins ne suscite pas une opposition déterminée : ainsi, les divergences sur les modalités de la relance, par l'investissement ou par la consommation, en restent au niveau du débat. Nul non plus ne remet véritablement en cause le "modèle suédois", même si la "redistribution idéologique" des richesses a pu être critiquée.

Toutefois, rien ne dit que ce consensus durera : déjà, l'opinion publique est réticente à une adhésion de la Suède à la CEE. Qu'en sera-t-il quand le nombre des chômeurs de longue durée augmentera et surtout que les "fins de droits", encore peu nombreux, afflueront auprès des communes pour bénéficier de l'aide sociale ? La tentation de s'en sortir seule sera peut-être grande, mettant les dirigeants politiques et économiques en porte à faux avec le reste de la société. Par ailleurs, la société suédoise est une société égalitaire qui réprouve la différence. Or, perdre son travail c'est se couper, ici plus qu'ailleurs, du reste du corps social. Comment ce dernier réagira-t-il devant la marginalisation d'une part importante de la population ? La stabilité des rapports sociaux ne peut évidemment être garantie. La Suède qui n'a pas connu de conflit majeur depuis 1814 -elle est notamment restée neutre lors des deux dernières guerres- n'en n'a pas pour autant toujours évité les conflits sociaux, ne serait-ce que parce que ceux-ci sont à l'origine (dès 1909) du consensus qui prévaudra après.

La délégation a aussi observé, en constatant la faiblesse du tissu de PME en Suède, combien ces entreprises étaient nécessaires au dynamisme économique et à l'emploi ; cela l'a conduite à s'interroger sur l'adaptation des législations à la spécificité de ce type d'entreprises ; les règles faites pour les grandes entreprises ne sont pas nécessairement compatibles, même adaptées, avec

l'instauration d'un environnement favorable à la création et au développement des petites, beaucoup plus sensibles aux contraintes. Si la France dispose d'un tissu de PME proportionnellement bien plus important que la Suède, il n'en reste pas moins que le gisement qu'elles représentent en matière d'innovation et d'emplois justifie qu'elles soient encouragées à se développer par un allègement de leurs contraintes. La commission des Affaires sociales avait souhaité lancer le débat à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'emploi et de l'apprentissage au cours de la session de printemps et elle ne peut que se féliciter de voir le projet de loi quinquennale s'engager dans cette voie qui devrait sans doute être davantage explorée.

Enfin, la délégation se doit de souligner combien la situation suédoise, par la brutalité de sa dégradation au regard du niveau de prestations sociales particulièrement élevé et plus généralement au regard de l'éthique sociale-démocrate, illustre les difficultés éprouvées aujourd'hui par les sociétés occidentales de concilier la compétitivité internationale de leurs entreprises avec l'emploi et la protection sociale. N'y parvenant plus, la Suède a dû se résoudre à réduire ses prestations (maladie, chômage, vieillesse, diverses allocations à caractère familial) et à limiter le rôle du service public, en même temps qu'elle institue ou augmente des cotisations assises sur les salaires, et envisage de transférer partiellement le financement de l'assurance maladie sur l'assurance chômage. La question est donc de savoir, là encore, ce que va devenir le "modèle suédois", surtout si la Suède adhère à la CEE.

Dans ces conditions il est probable que le "modèle suédois" dont les caractéristiques se rapprochent des autres modèles européens, ne restera pas le point de référence qu'il a longtemps été. Au moins la Suède pourrait-elle, en cas d'adhésion à l'Europe, contribuer à l'élaboration d'une Europe sociale plus proche de nos conceptions françaises, garante d'un haut niveau de protection et de modalités de fonctionnement auxquelles nous sommes attachés.

Mais la réduction du niveau de protection sociale s'inscrit dans une équation plus large qui fait intervenir la compétitivité et l'emploi. En Suède, il semble admis que l'industrie ne créera que très peu d'emplois : ce pays pourra-t-il dès lors uniquement miser sur le développement de nouveaux produits, les retombées de nouvelles recherches ou le développement des services pour créer les emplois manquants ? Autrement dit, peut-il espérer générer et financer un volume de travail suffisant pour ramener le chômage à un niveau acceptable ? Et dans quelle mesure ce financement sera-t-il compatible avec un haut niveau de protection sociale ?

Toutes ces questions peuvent être transposées en France où les technologies nouvelles et les gains de productivité, combinés aux difficultés économiques, ont conduit l'industrie à licencier un grand nombre de salariés, plaçant à sa suite le secteur des services en difficulté.

Faut-il, comme semblent le penser les dirigeants suédois, considérer que l'innovation et la recherche-développement favoriseront une croissance forte qui ramènera l'emploi à son niveau antérieur (mais personne ne voit rien de tel à échéance de l'an 2000), ou faut-il explorer, comme semble l'entreprendre le projet de loi quinquennale, de nouvelles voies, telle que la recherche d'une autre répartition des temps de travail ?

C'est sans doute à cette réflexion qu'invite, *in fine*, l'exemple suédois.

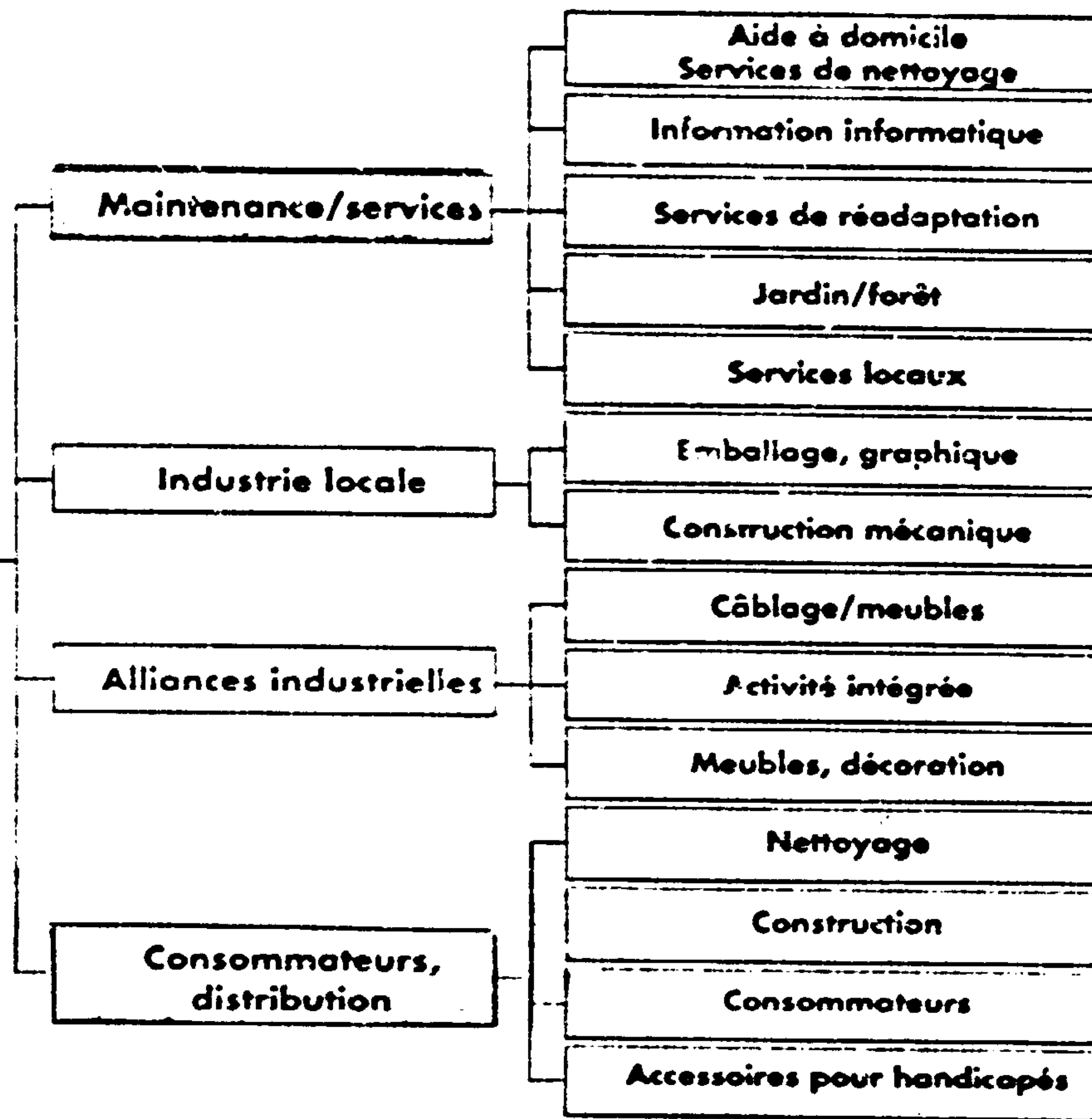
ANNEXES

LE GROUPE SAMHALL



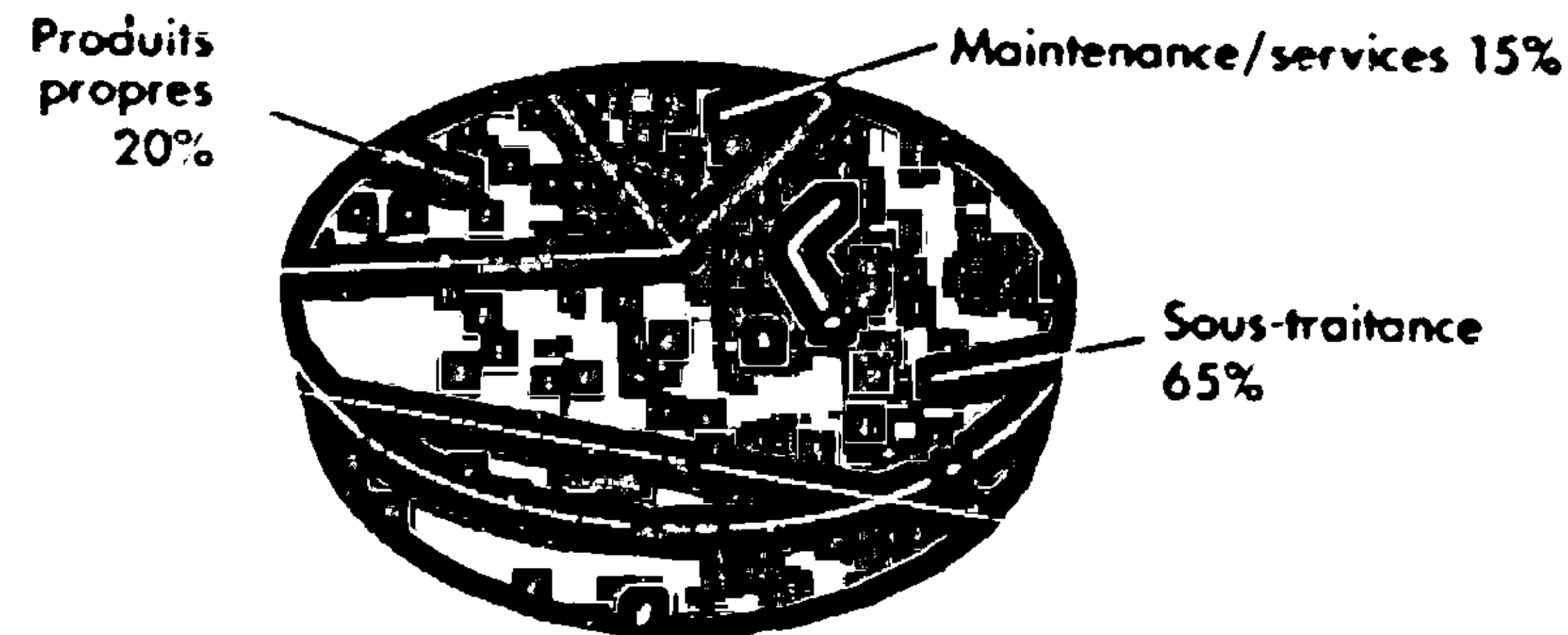
Unités commerciales

Domaines d'activité
Catégories de produits



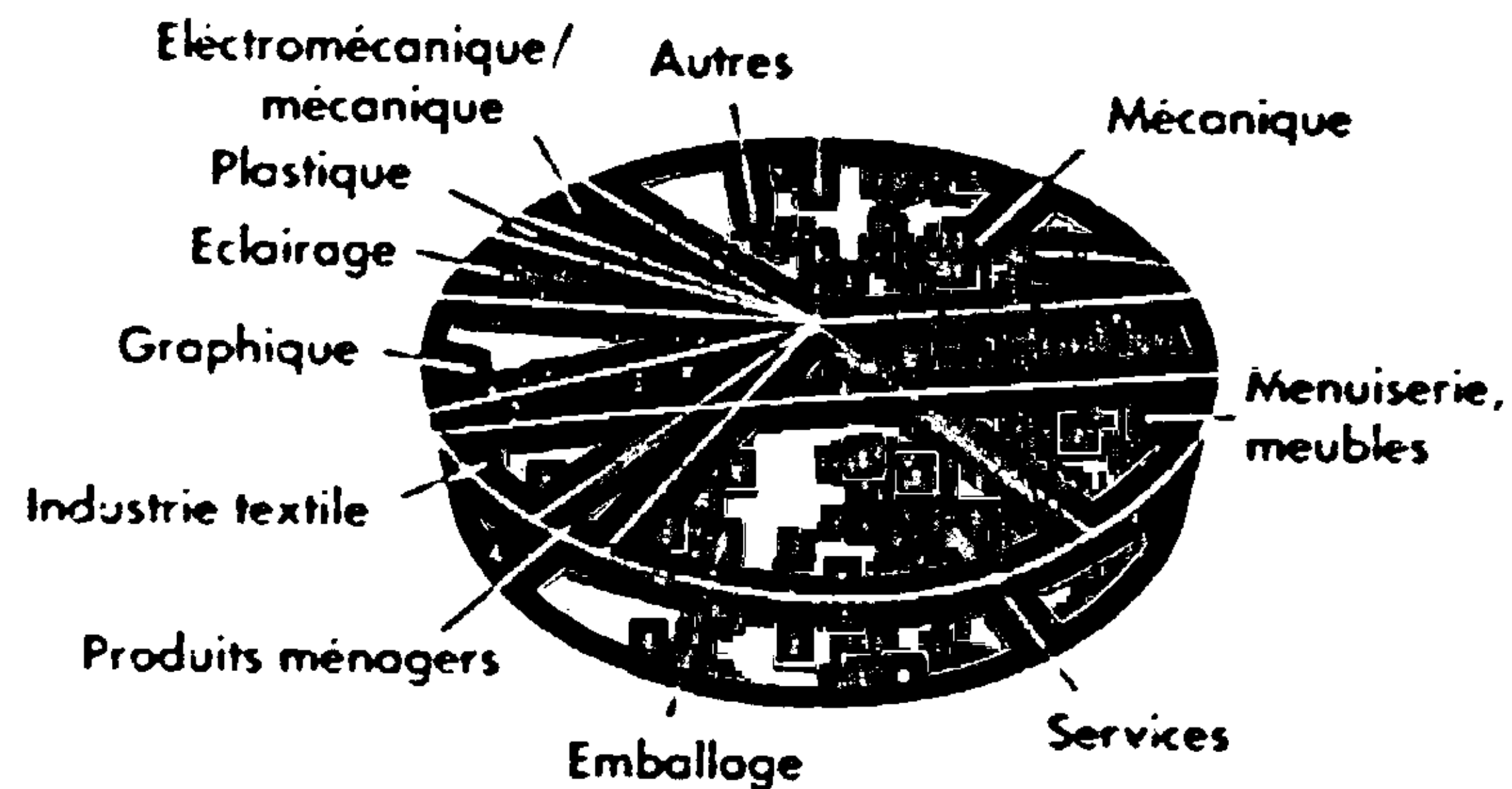
Facturation

(environ 3 milliards en 91/92)



Heures de travail réparties par domaine d'activité

Catégories de produit



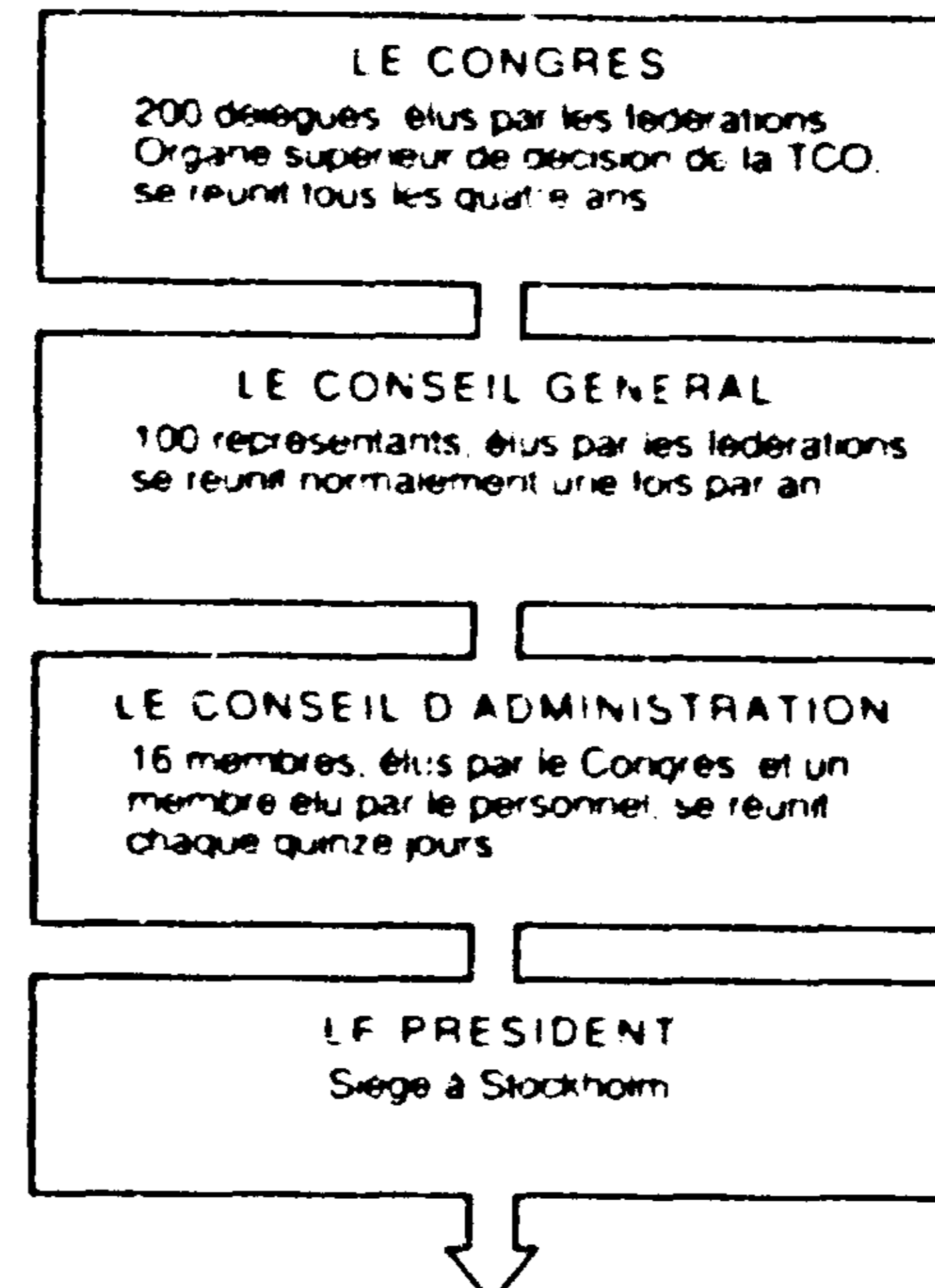
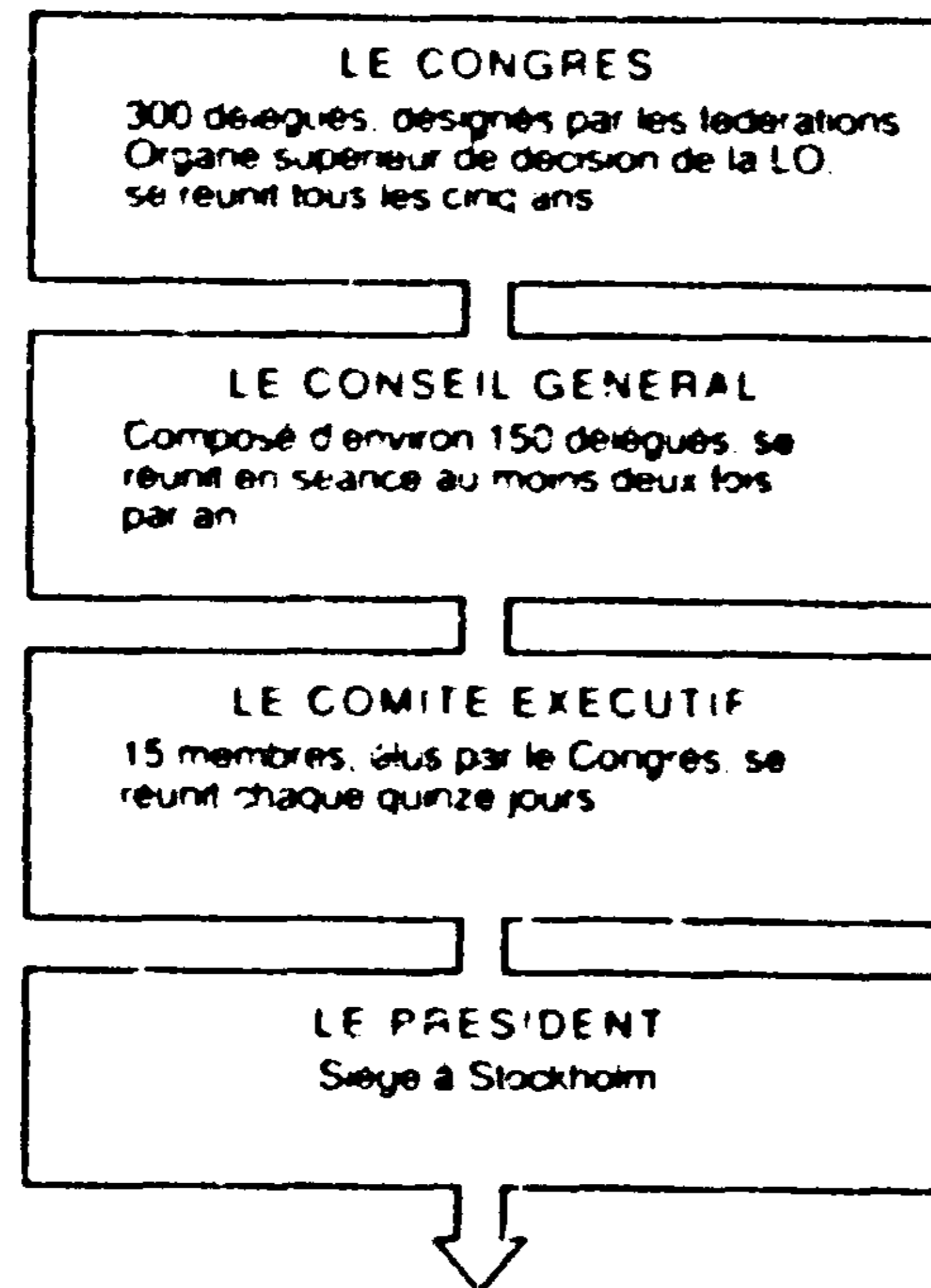
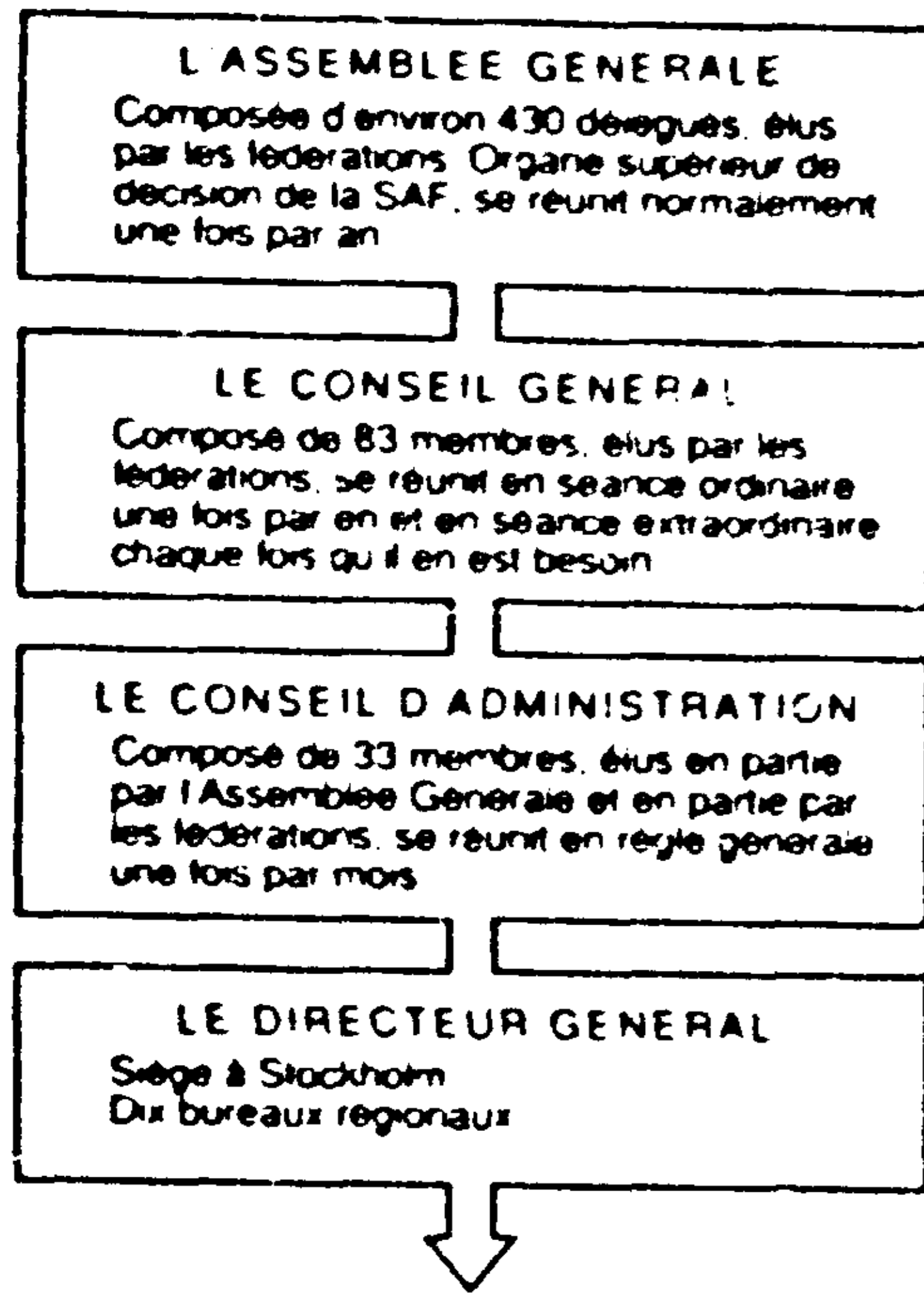
Evolution en chiffres

Quelques rapports qui reflètent l'évolution de l'effectif au sein du groupe

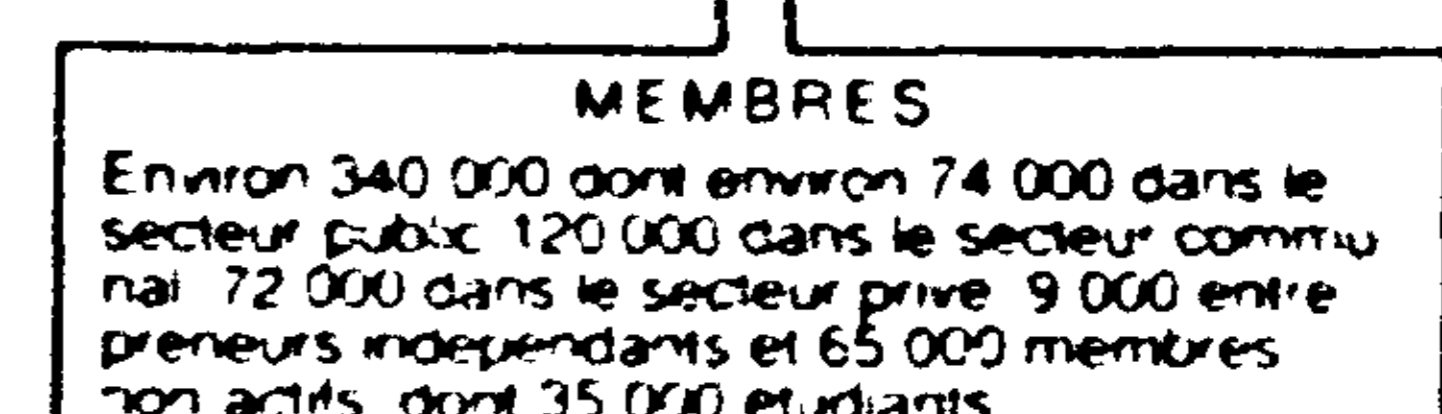
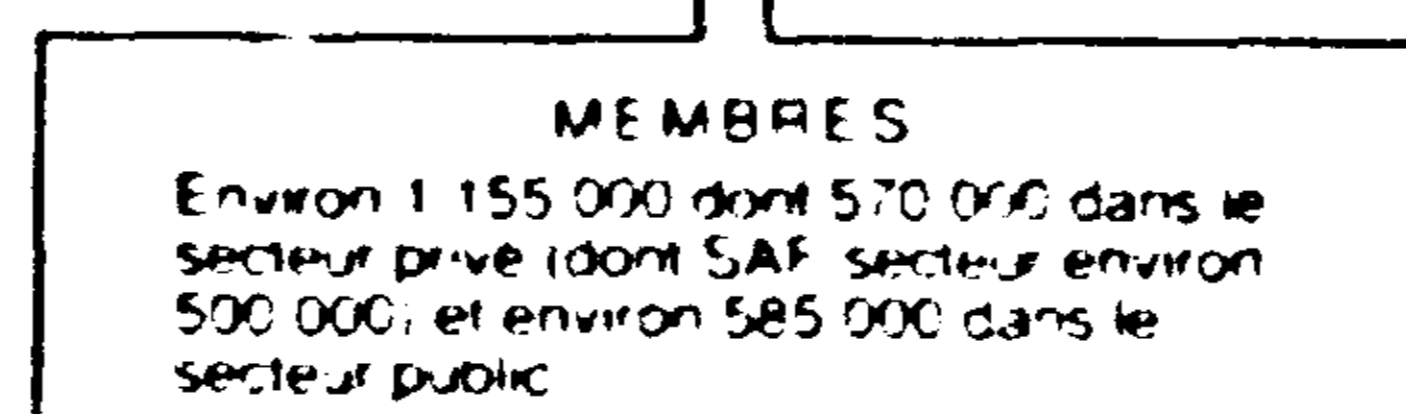
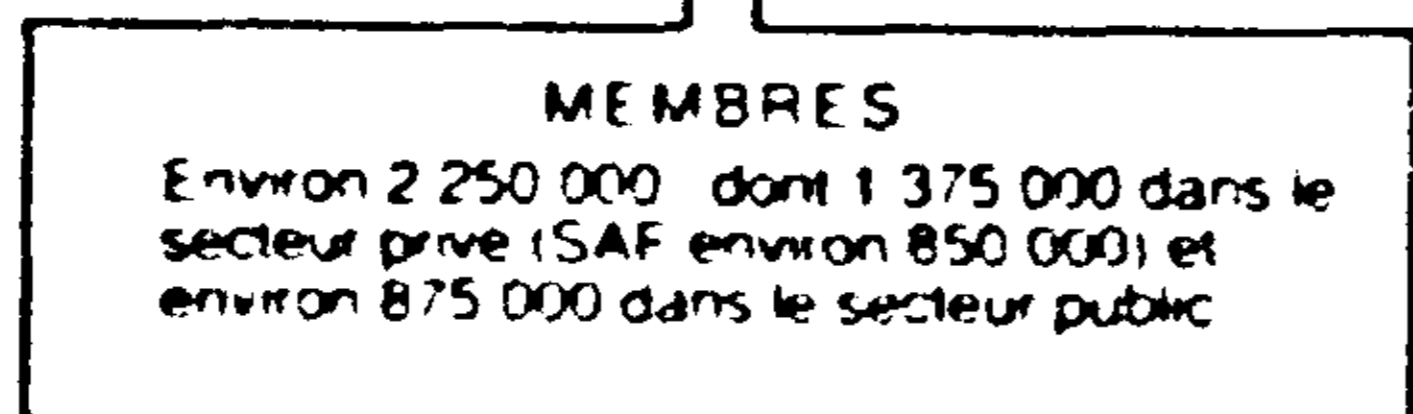
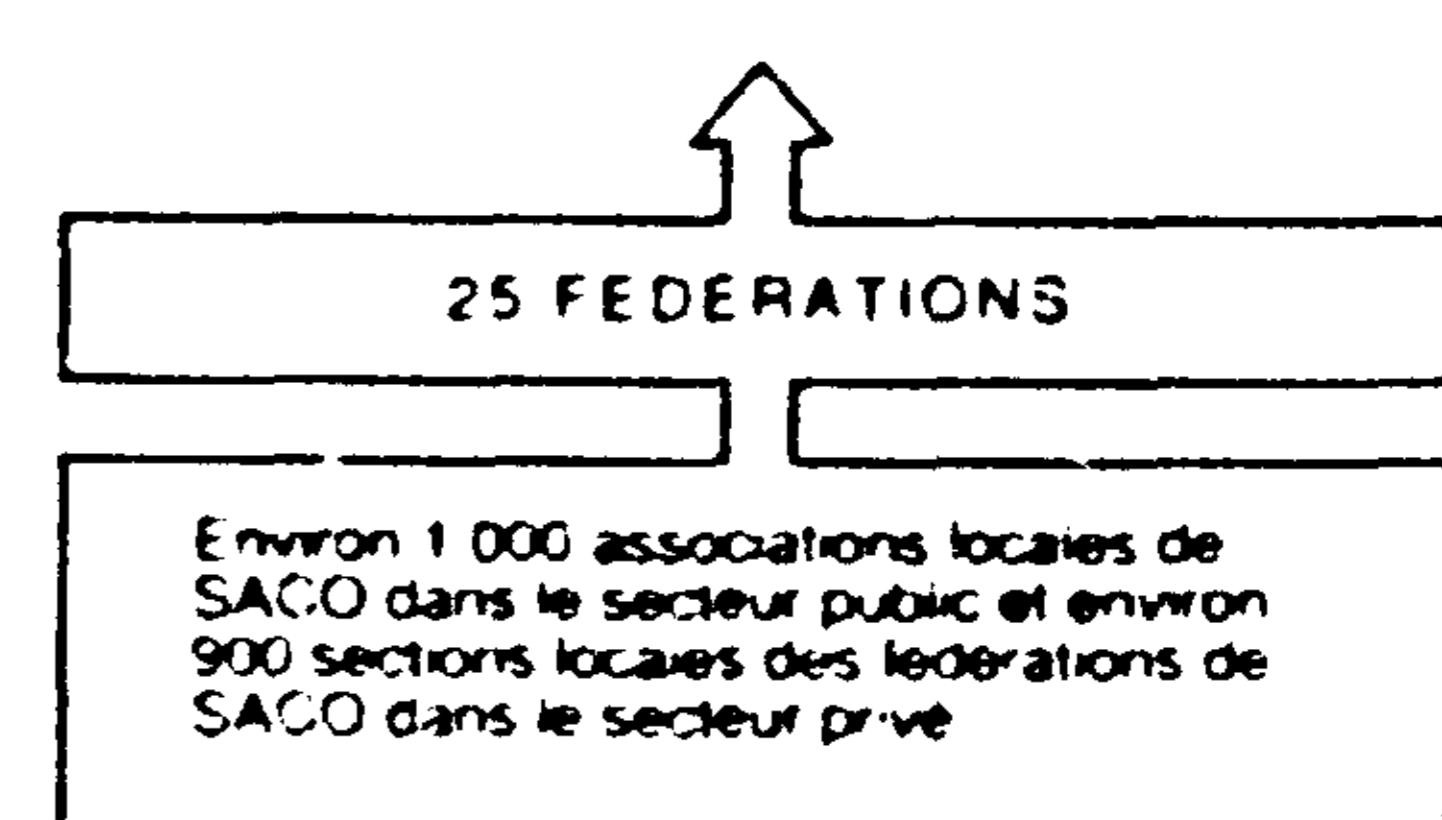
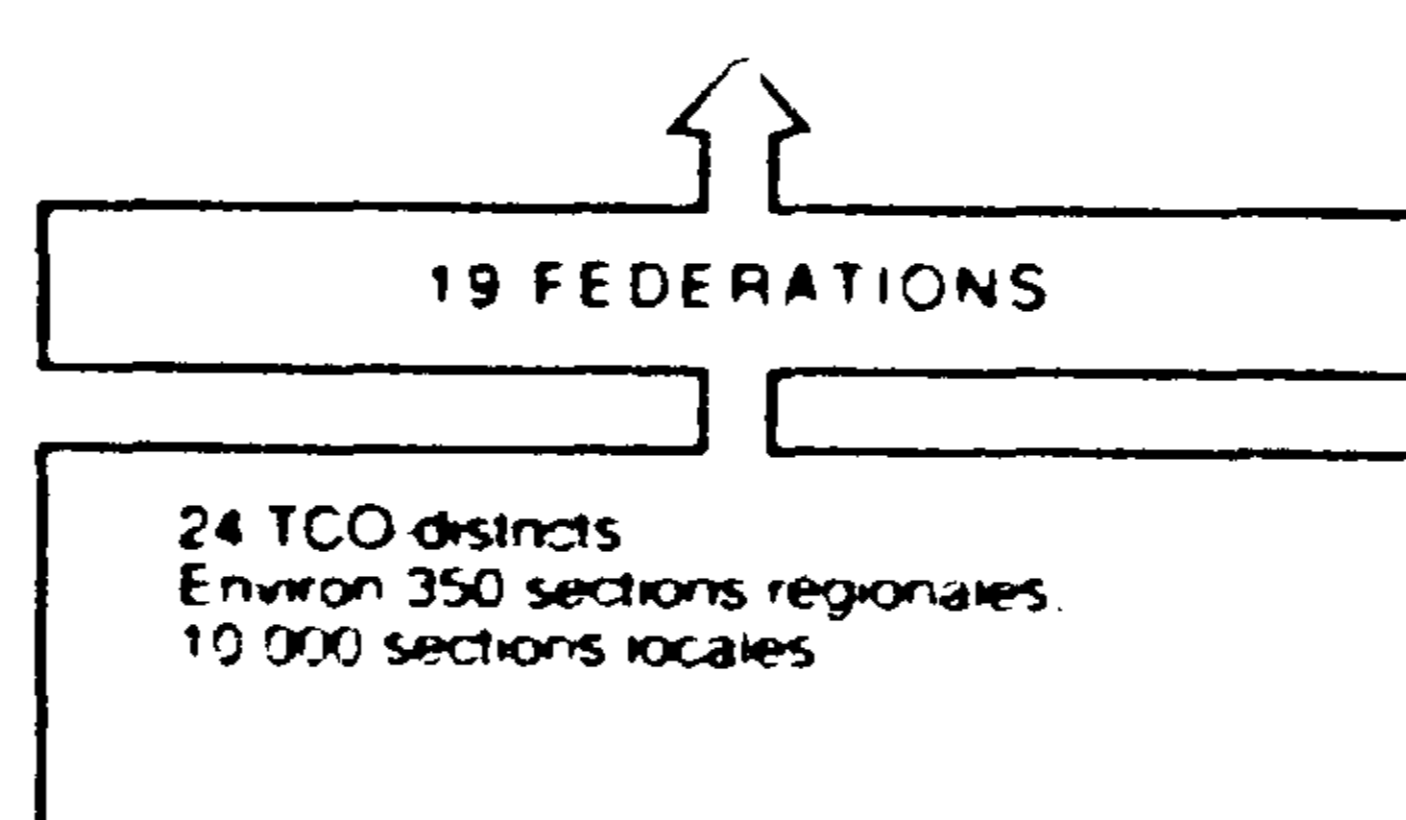
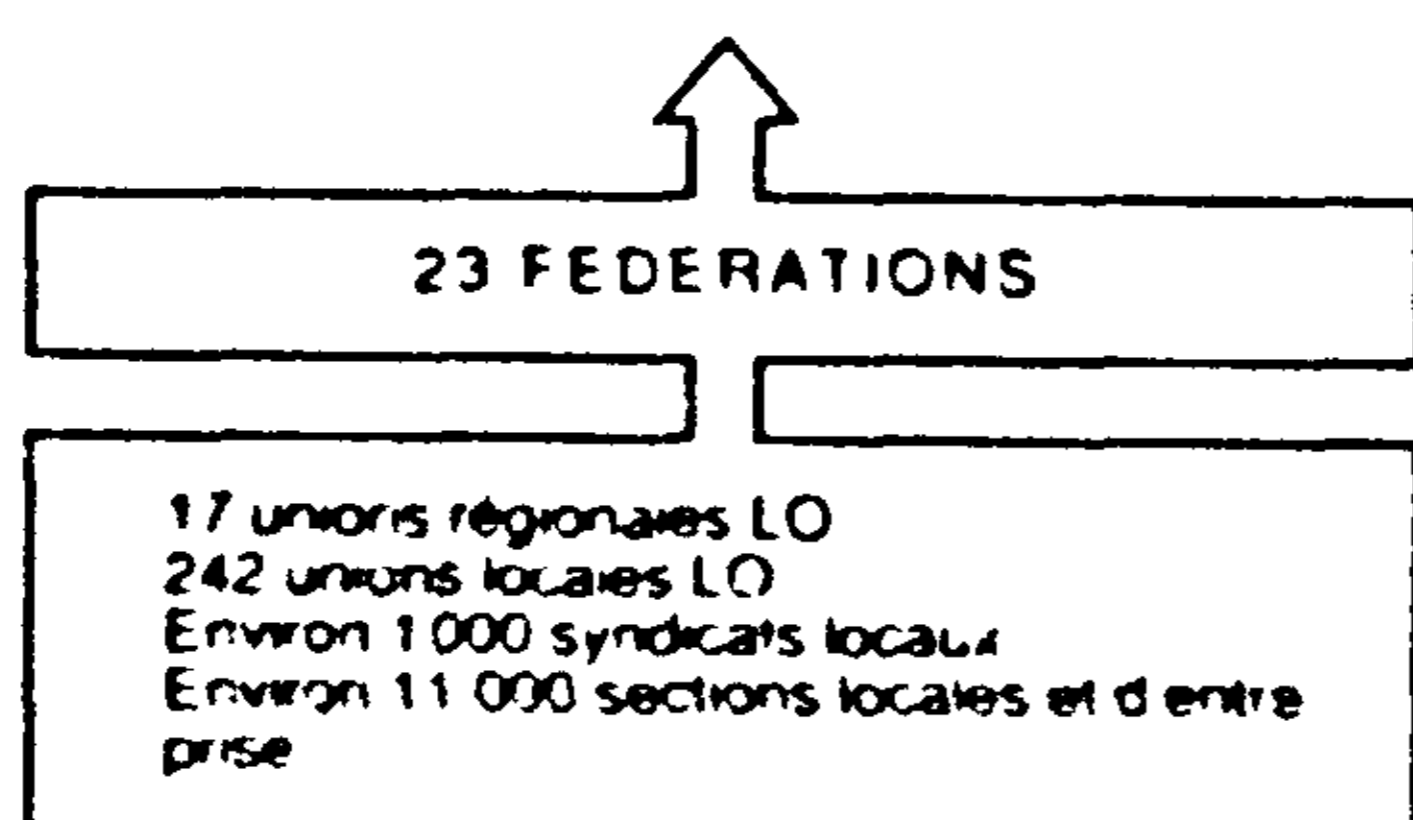
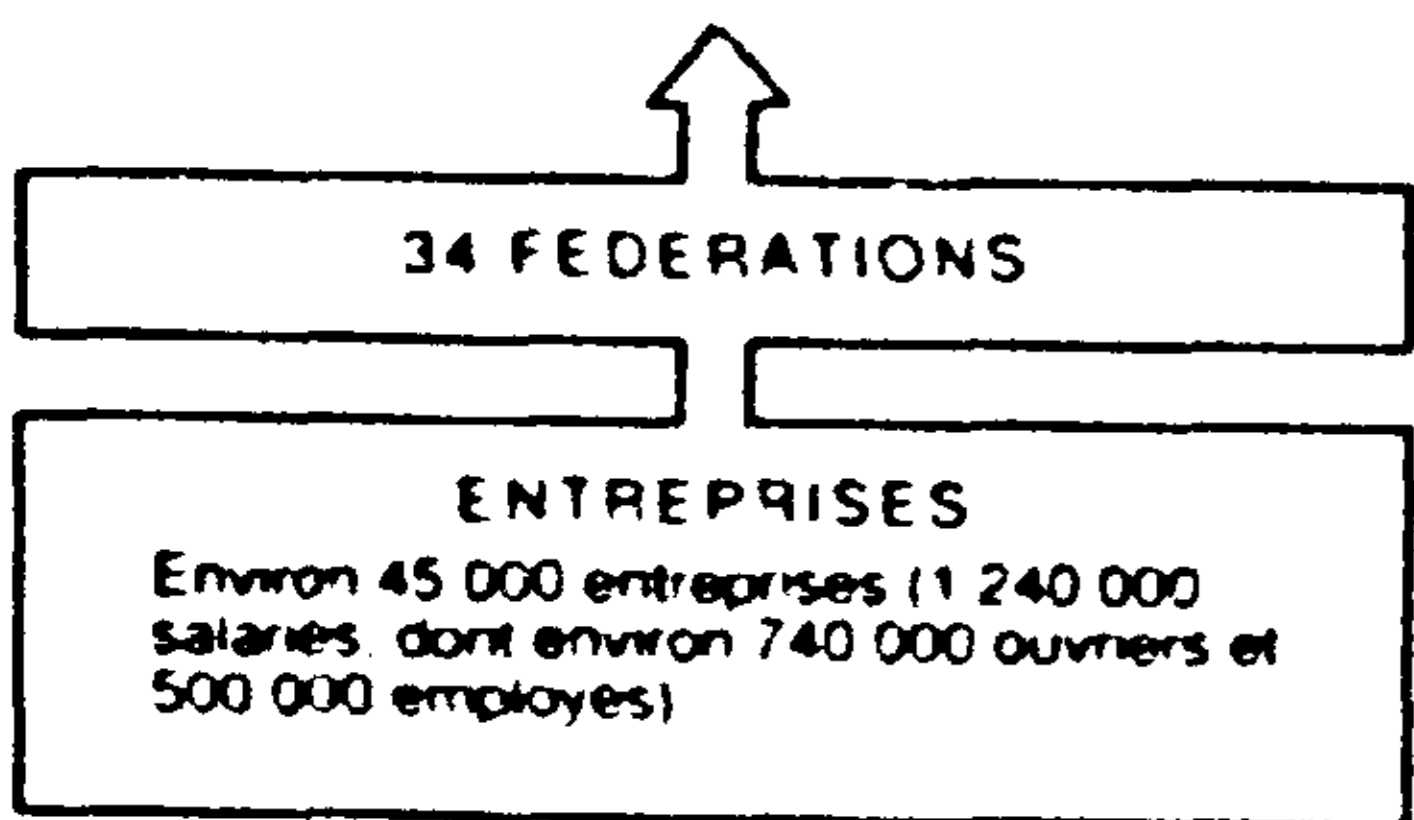
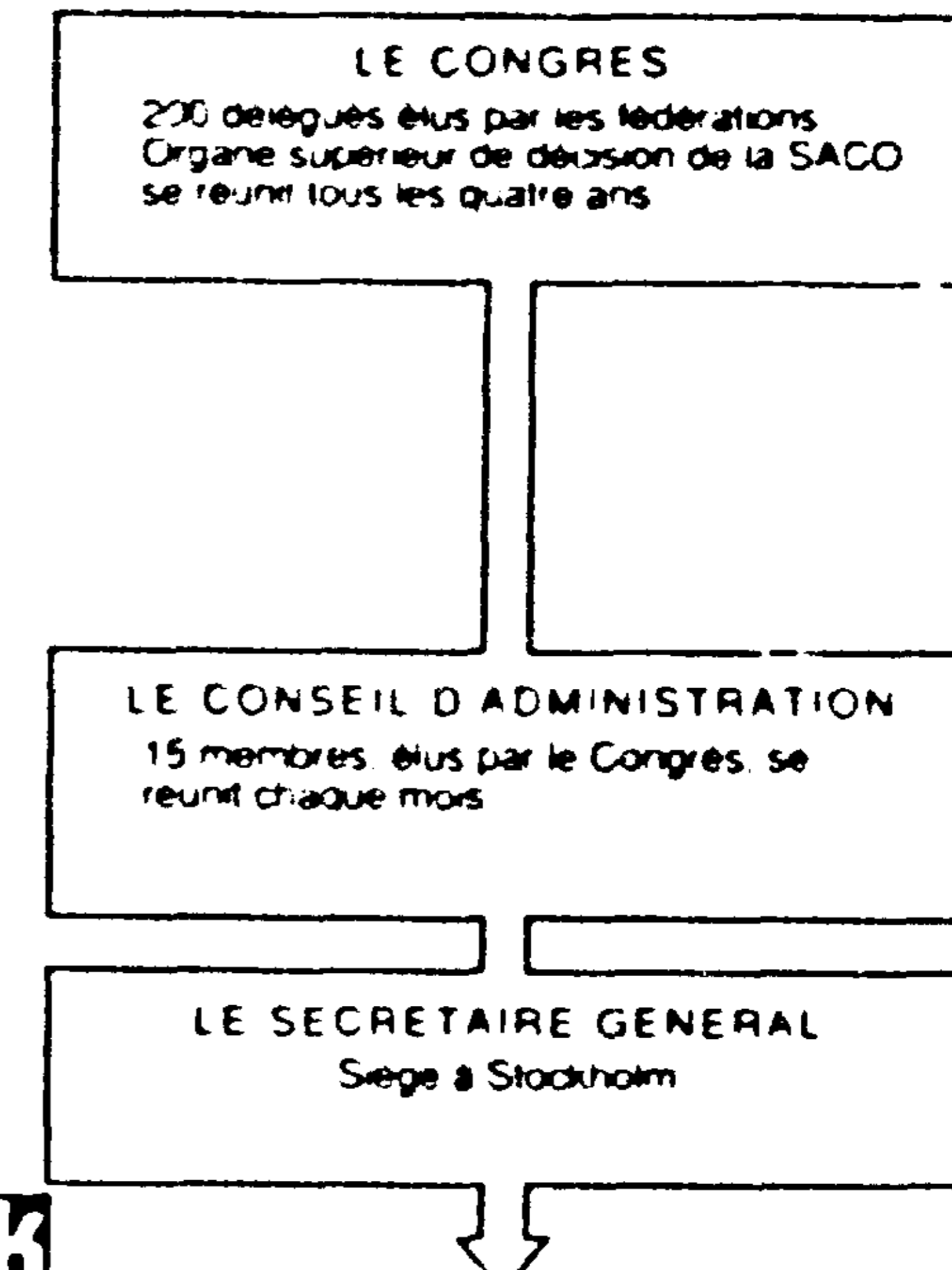
	1979/80	1988/89	1991/92
Effectif, handicapés du travail	20.900	30.000	29.500
Heures de travail (millions)	22,8	30,0	31,5
Nombre d'emplois disponibles	370	410	600
Transferts	300	1.600	550
Chiffre d'affaires/ milliards de couronnes	2,7	5,9	7,2
Rés. après net financier Mcr	157,0	191,5	159,0*

*Budget

Organigramme de la SAF, la LO, la TCO, la PTK et la SACO



Centre de négociation du secteur privé: 10 associations de TCO, 14 associations de SACO. Comprend 600 000 employés (dont 560 000 actifs). Des centres analogues dans le secteur public.



- SAF** Confédération Patronale Suedoise
- LO** Confédération Générale du Travail de Suede
- TCO** La Confédération Générale des Cadres Fonctionnaires et Employés de Suede
- SACO** Confédération Générale des Travailleurs intellectuels de Suede
- PTK** Fédération des Employés Administratifs du Secteur Privé

* Comprend même membres non actifs

- 10 -

ANNEXE 3

L'administration du travail

Le ministère du travail, comme les douze autres ministères, est une petite unité chargée de l'élaboration des projets de loi du Gouvernement. Il compte soixante-quinze personnes.

La mise en application des lois incombe aux services centraux relativement indépendants et aux administrations préfectorales des vingt-trois départements.

Relevant de l'autorité du Gouvernement et du ministre du travail, l'administration nationale du travail (*Arbetsmarknadsverket*) est chargée de la mise en oeuvre de la politique du marché du travail. Son organisation comprend la Direction nationale du travail (*Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS*) et les commissions départementales du travail (*länsarbetsnämnd*). Les commissions départementales du travail gèrent les 360 agences pour l'emploi (*arbetsförmedling*), dont une soixantaine d'agences de placement spécialisées pour la technologie et l'ingénierie, la comptabilité, l'informatique, les professions culturelles, la marine marchande et les emplois à l'étranger, ainsi que les instituts d'adaptation au marché du travail (*arbetsmarknadsinstitut*).

AMS est le service public central ayant les questions du marché du travail dans ses attributions et exerçant sa tutelle administrative sur les commissions départementales du travail et sur les agences pour l'emploi. De façon analogue, dans les départements, les commissions départementales du travail exercent leur autorité de tutelle pour les questions générales relatives au marché du travail et pour le service de l'emploi. Dans chaque département, le service des agences pour l'emploi est organisé en comités municipaux pour l'emploi faisant partie, en tant que délégations, de la commission départementale du travail, et dotés de bureaux, locaux et unités ambulantes de placement. Les instituts d'adaptation au marché du travail, qui se chargent de la réadaptation professionnelle et de l'orientation approfondie, sont répartis dans tout le pays.

Les agences pour l'emploi ont en principe l'exclusivité d'intermédiation en matière de main d'oeuvre, les bureaux de placement privés étant interdits depuis le 1er juillet 1993, cependant, le monopole d'Etat en la matière est aboli). Elles sont appuyées en outre par une loi qui dispose que tous les postes inoccupés, certaines

exceptions mises à part, doivent être portés à la connaissance de l'agence. Les entreprises ne sont toutefois pas tenues d'engager la main d'oeuvre envoyée par l'agence.

Une des caractéristiques uniques de la politique suédoise du marché du travail est le rôle important qu'y jouent les partenaires sociaux, c'est-à-dire les organisations patronales et de travailleurs. Toutefois, les partenaires sociaux ne sont plus représentés au conseil directeur d'AMS, mais au sein d'un comité consultatif rattaché à AMS et composé de douze membres. Le conseil directeur d'AMS comprend maintenant six membres (représentant différents secteurs sociaux). Il est présidé par le directeur général.

Les organismes de formation, auxquels l'AMS "achète" la formation, et les caisses d'assurance chômage sont indépendants de l'administration du travail.

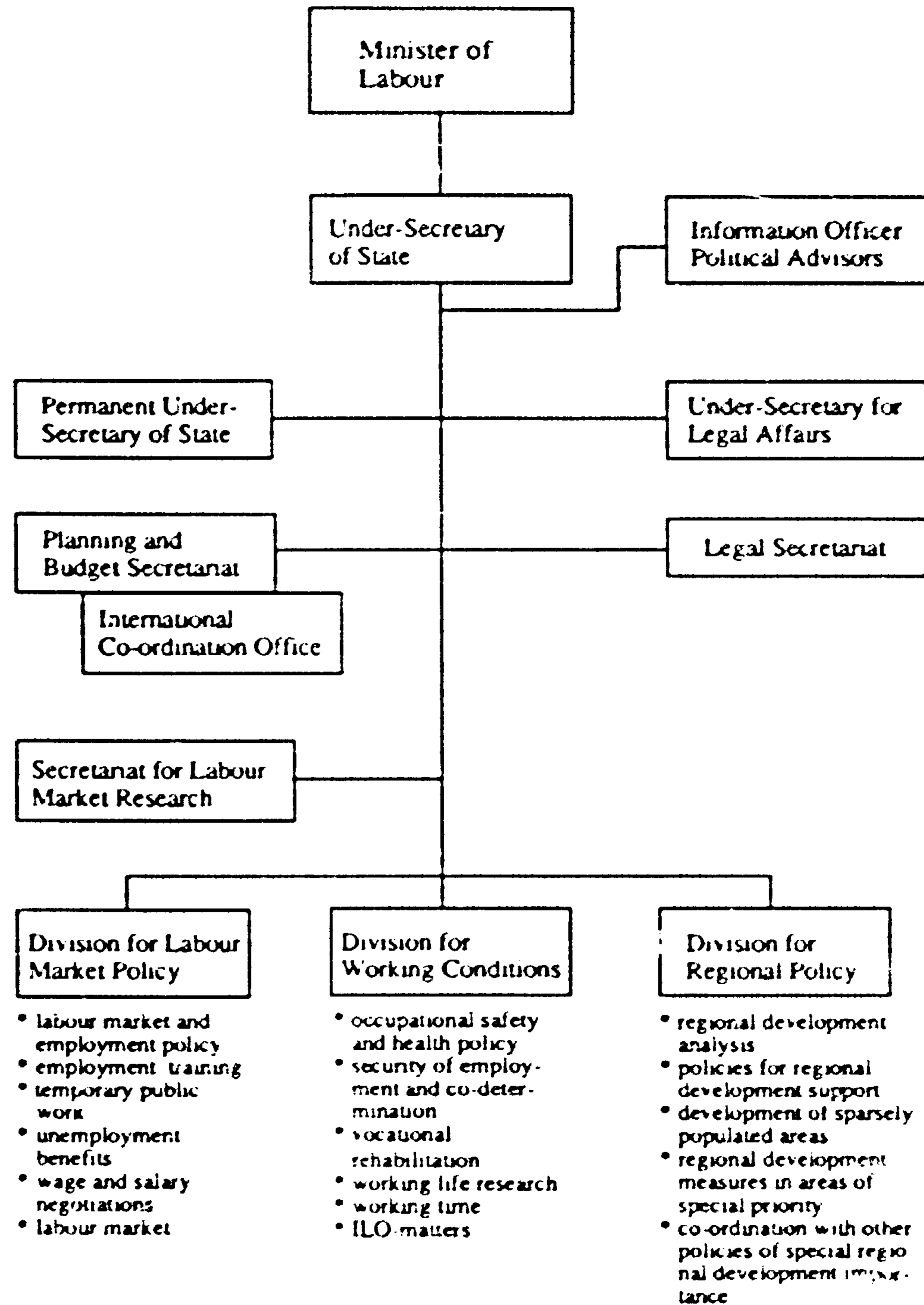
Les tableaux ci-après résument l'organisation du ministère du travail et de l'administration du travail.

Ministry of Labour

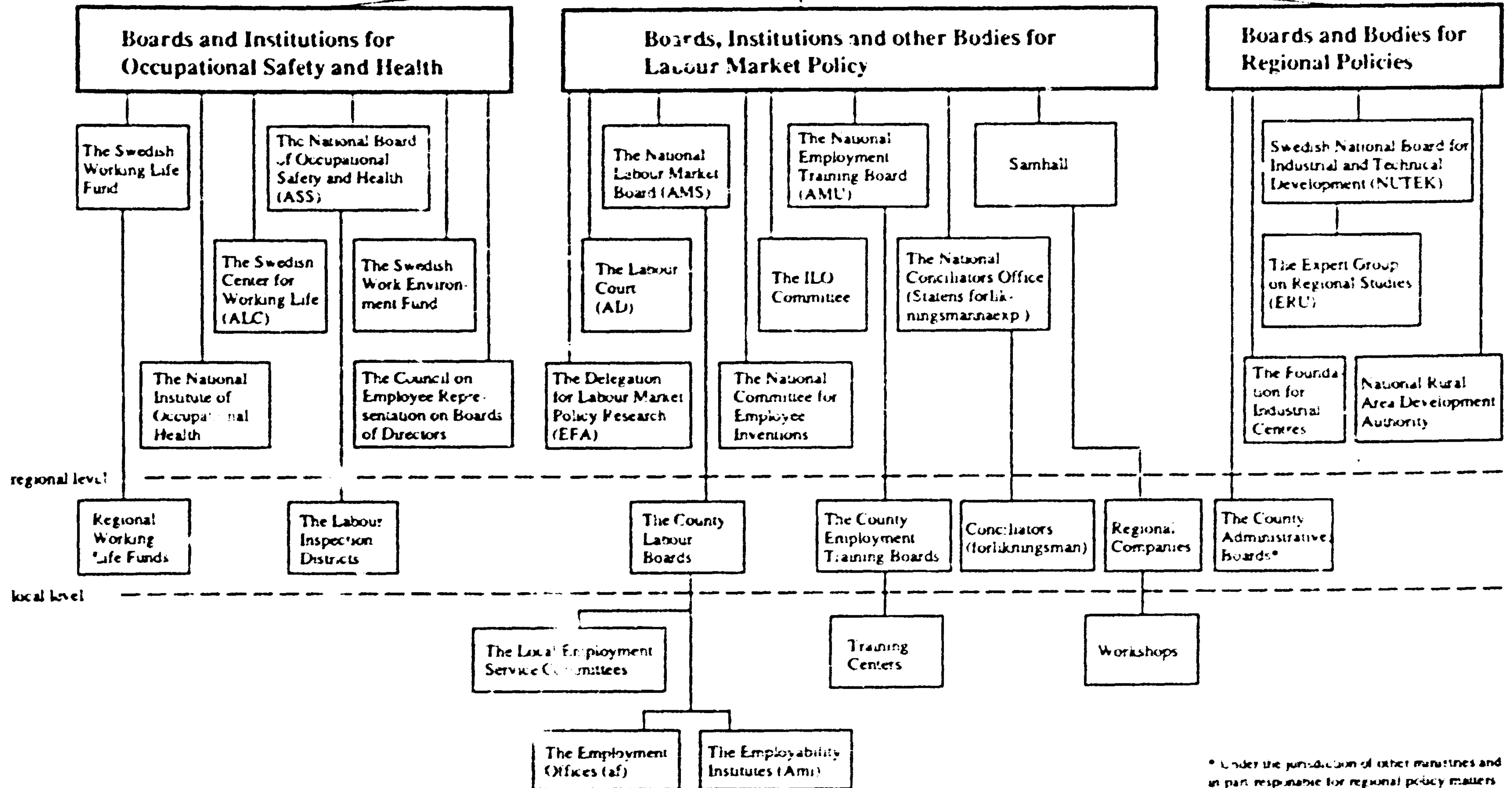
Ministry of Labour deals with matters of policy concerning the labour market, working conditions (including work environment issues) regional policy. The responsibility for Sweden's co-operation with the International Labour Organisation rests within the Ministry of Labour as well as issues concerning international co-operation on matters within the competence of the Ministry.

- over-all planning and co-ordination within the Ministry
- budgeting matters
- staff administration
- co-ordination of international matters and negotiations
- counsellors for labour, social and work environment affairs to some Swedish Embassies

- labour market analysis
- evaluation of labour market policy measures
- long-term forecasts



Ministry of Labour



* Under the jurisdiction of other ministries and in part responsible for regional policy matters