

# SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1979-1980

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mars 1980.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1), à la suite d'une mission effectuée du 17 au 29 septembre 1979, chargée d'étudier l'évolution de la protection sociale en Scandinavie (Norvège-Suède).*

Par MM. René TOUZET, Michel CRUCIS, Marcel GARGAR,  
André JOUANY et Henri MOREAU,

Sénateurs.

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Robert Schwint, président; René Touzet, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, secrétaires; Jean Amelin, Hamadou Barkat Gourat, Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Jean Béranger, Noël Berrier, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Jean Desmarets, Guy Durber, Charles Ferrant, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Mme Cécile Goldet, MM. Jean Gravier, André Jouany, Michel Lahéguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, André Méric, Henri Moreau, Michel Moreigne, Jean Natali, Bernard Pellarin, Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Georges Treille, Jean Varlet, Jacques Verneuil.*

---

**Scandinavie.** — Handicapés - Logement - Rapport d'information - Santé publique - Sécurité sociale - Travail.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS. — La protection sociale des pays scandinaves confrontée à la crise économique mondiale .. .. .	5
Composition de la délégation .. .. .	7
Remerciements .. .. .	9
Introduction .. .. .	15

### TITRE I

#### LA NORVÈGE ET LA SUÈDE : TRAITS GÉNÉRAUX

INTRODUCTION. — Un rappel nécessaire des données historiques, géographiques, politiques et économiques .. .. .	17
I. - <i>La Scandinavie : géographie et histoire</i> .. .. .	18
A. - Un peu de géographie .. .. .	18
1. La Norvège .. .. .	18
2. La Suède .. .. .	19
3. Deux territoires importants, deux populations peu nombreuses .. .. .	20
B. - Quelques mots d'histoire .. .. .	24
1. Une tradition maritime. .. .. .	24
2. Vers l'indépendance de la Norvège .. .. .	24
3. Les retards d'hier expliquent l'avance d'aujourd'hui .. .. .	25
II. - <i>La vie et l'organisation politiques</i> .. .. .	26
A. - La démocratie scandinave .. .. .	26
1. Deux monarchies constitutionnelles .. .. .	26
2. La vie et les partis politiques : un équilibre stable .. .. .	28
3. Les voies originales de la démocratie scandinave .. .. .	30
B. - La politique extérieure : des attitudes contrastées, une volonté unique .. .. .	32
1. La neutralité suédoise .. .. .	32
2. L'engagement norvégien .. .. .	33
3. L'union scandinave .. .. .	34

	Pages
III. - <i>L'économie scandinave</i> .. .. .	35
A. - Les atouts de la Norvège .. .. .	35
1. Le pari pétrolier : les promesses de l'avenir .. .. .	35
2. La stabilité norvégienne : les fruits du passé .. .. .	36
3. La situation économique en 1979 : un optimisme mesuré.. .. .	37
B. - Les handicaps de la Suède .. .. .	40
1. Le dynamisme industriel .. .. .	40
2. La dégradation du commerce extérieur .. .. .	42
3. Des perspectives maussades .. .. .	42

TITRE II

LA NORVÈGE ET LA SUÈDE : UN PARADIS SOCIAL ?

Le socialisme scandinave .. .. .	47
1. L'économie mixte à la suédoise .. .. .	47
2. La maîtrise étatique sur la répartition des revenus .. .. .	48
3. La politique sociale : un « modèle scandinave » ? .. .. .	49
I. - <i>Le système de santé</i> .. .. .	51
A. - Le système de santé norvégien .. .. .	51
1. Les partenaires du système de santé .. .. .	51
2. La répartition des compétences sanitaires .. .. .	53
3. Les structures sanitaires .. .. .	54
B. - Le système de santé suédois.. .. .	57
1. Les partenaires du système de santé .. .. .	57
2. Les structures sanitaires .. .. .	58
3. Les professions médicales et paramédicales .. .. .	60
II. - <i>La sécurité sociale</i> .. .. .	62
A. - L'assurance nationale norvégienne .. .. .	62
1. L'organisation et le financement de l'assurance nationale .. .. .	63
1.1. L'organisation de l'assurance nationale.. .. .	63
1.2. Le financement de l'assurance nationale .. .. .	66
1.3. Le champ d'application des assurances nationales .. .. .	69
2. Les prestations servies par l'assurance nationale .. .. .	69
2.1. L'assurance maladie-maternité .. .. .	69
2.2. L'assurance vieillesse .. .. .	70
2.3. L'assurance décès .. .. .	72
2.4. L'assurance invalidité .. .. .	72
2.5. L'assurance accidents du travail .. .. .	73
2.6. La conversion des pensions d'invalidité en pensions de vieillesse .. .. .	74
2.7. L'assurance « handicapés » .. .. .	74
2.8. L'assurance chômage .. .. .	74
2.9. Les prestations des mères célibataires .. .. .	75
2.9b. Les prestations familiales .. .. .	75

	Pages
B. — L'assurance publique en Suède : un niveau inégalé de protection sociale	76
1. L'organisation et le financement de l'assurance publique	76
1.1. L'organisation administrative de l'assurance publique	76
1.2. Le financement de l'assurance publique	77
1.3. Le champ d'application de l'assurance publique	78
2. Les prestations de l'assurance publique	78
2.1. L'assurance maladie-maternité	79
2.2. Les prestations familiales	81
2.3. L'assurance vieillesse	82
2.4. L'assurance invalidité	83
2.5. L'assurance accidents du travail	84
2.6. Les femmes seules	84
2.7. L'assurance chômage	84
III. - D'autres aspects de la protection sociale	86
A. - L'aide au logement en Suède	86
1. Les allocations de logement	87
2. Les prêts accordés aux ménages	88
3. Les garanties sur les loyers	89
B. - La politique en faveur des handicapés : une expérience menée en Norvège	89
1. Considérations générales	89
2. L'établissement « Frambu Helseøster »	90
<b>En guise de conclusion : éléments pour un jugement d'ensemble</b>	<b>91</b>
1. L'universalité du système de protection sociale	91
2. L'unité du système de santé	94
3. La protection sanitaire et sociale scandinave : l'initiative individuelle découragée ?	95
4. Les butoirs financiers de la protection sociale	97
5. La planification sanitaire	98
6. La lutte contre les fléaux sociaux	99

### TITRE III

#### ASPECTS DE LA SUÈDE

(Reproduction d'articles de presse, suédois ou étrangers.)

I. - L'emploi	102
A. - L'emploi : la question essentielle au seuil des années 1980	102
B. - Le chômage des jeunes	107
II. - La durée du travail en Suède	112
III. - Les immigrés en Suède	117
A. - La politique d'immigration	117
B. - La participation des immigrés aux élections locales	121
IV. - La politique de la vieillesse	127

TITRE IV  
LES RELATIONS FRANCO-SCANDINAVES

I. - <i>Les relations franco-norvégiennes</i> .. .. .	131
A. - Les relations générales .. .. .	131
B. - Les relations de sécurité sociale .. .. .	132
II. - <i>Les relations franco-suédoises.</i> .. .. .	133
A. - Les relations générales .. .. .	133
B. - Les relations de sécurité sociale .. .. .	133

---

## AVANT-PROPOS

Votre commission des Affaires sociales a porté un intérêt constant à l'analyse de ce qu'il est convenu d'appeler le « modèle scandinave ».

Aussi a-t-elle déjà accompli, au cours des années récentes, deux missions d'information en Scandinavie :

— en septembre 1964, une mission présidée par M. André Méric et composée de MM. André Bruneau, Paul Guillaumot et Eugène Romaine, a permis la publication d'un rapport très documenté sur les équipements sanitaires et sociaux en Finlande, en Norvège et en Suède (rapport n° 132, Sénat, première session ordinaire 1964-1965) ;

— en septembre 1974, une seconde délégation, présidée par M. Jean Cauchon et composée de MM. André Aubry, André Rabineau, Robert Schwint et Bernard Talon, avait examiné avec attention les expériences d'amélioration des conditions de travail en Suède (rapport n° 92, première session ordinaire 1974-1975).

Cependant, l'évolution récente de notre système de protection sociale et notamment les problèmes de financement qui sont posés à la France, exigeait, compte tenu du climat de crise économique dans lequel est plongé le monde occidental, qu'une étude approfondie permette de mieux cerner l'évolution des Etats considérés comme les plus avancés dans le domaine social.

L'analyse du modèle scandinave est rarement nuancée. Selon la thèse qu'ils développent, certains des observateurs rejettent ou acceptent en bloc les leçons des pays nordiques.

Des articles de presse récents, publiés par un hebdomadaire toujours riche de documents photographiques spectaculaires, montrent assez bien comme il est possible de réduire le croquis d'une société à une mauvaise caricature.

La social-démocratie scandinave peut en effet déranger ceux qui poursuivent le but de démontrer l'efficacité du libéralisme économique sans nuance, ou au contraire les mérites d'une économie totalement dirigée. Elle constitue en effet une tentative originale de la conciliation de l'initiative privée avec l'intervention de l'Etat, réalisée dans des conditions qui paraissent cependant impossibles à transposer, sans un aménagement profond, dans un pays comme la France.

Votre délégation, pour sa part, tentera d'éviter de porter un jugement définitif sur le modèle scandinave, dont elle n'est pas loin de considérer d'ailleurs qu'il n'existe que dans la pensée de ceux qui, adversaires ou zéloteurs, préfèrent le schéma théorique et les classifications hâtives à une analyse plus nuancée.

En effet, si le système social des pays scandinaves est conduit par un dessein profond, le degré d'achèvement auquel il est parvenu est le résultat d'une lente évolution encouragée depuis quarante ans par des dirigeants plus soucieux de pragmatisme que de systématisation théorique.

En outre, votre délégation, rapportant aux expériences scandinaves les objectifs poursuivis par la France, a recueilli le sentiment que, loin de marquer partout une avance décisive sur notre pays, les Etats nordiques ont réalisé plutôt, au cours des trente dernières années, des percées audacieuses dans lesquelles se sont engagés à leur suite les autres pays européens. La Norvège et la Suède offrent donc beaucoup plus des résultats d'expériences de « laboratoire » (la population des deux pays est à peine supérieure à celle de l'Île-de-France et de la métropole lyonnaise réunies) qu'une réponse globale aux difficiles questions posées par l'organisation de notre système de protection sociale.

Enfin, si l'originalité de l'organisation sociale et économique de la Scandinavie ne peut être niée, il n'est pas sûr qu'elle apporte la réponse idéale à la crise économique internationale. Si à cet égard la Suède et la Norvège réagissent différemment à la crise, les richesses pétrolières de la seconde suffisent, pour l'essentiel, à l'expliquer.

Aussi le sentiment général qu'a éprouvé votre délégation est-il que la mission qu'il lui a été donné d'accomplir a permis, d'une part de confirmer le parallélisme des problèmes posés à tous les pays occidentaux par l'évolution des dépenses sociales, et singulièrement des dépenses d'assurance maladie, et d'autre part de constater que dans certains secteurs de la politique sociale (handicapés, personnes âgées, éducation en particulier) les pays nordiques montrent encore à la France la voie à suivre.

## COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION

La délégation de votre commission des Affaires sociales a séjourné en Scandinavie du 17 au 29 septembre 1979. Elle était composée de M. René Touzet, président, et de MM. Michel Crucis, Marcel Gargar, André Jouany et Henri Moreau. M. Patrick Baudry, administrateur affecté au secrétariat de la commission des Affaires sociales, l'accompagnait.

## REMERCIEMENTS

Votre délégation tient d'abord à remercier les autorités françaises de la contribution qu'elles ont apportée à la préparation de cette mission. Ses remerciements s'adressent tout particulièrement :

— à M. Jean François-Poncet, ministre des Affaires étrangères, qui a bien voulu la recevoir avant son départ, marquant ainsi l'intérêt qu'il porte aux relations franco-scandinaves, mais aussi le rôle qu'il entend accorder au Parlement dans le développement de ces relations ;

— à M. Pierre Dessaux, ambassadeur de France en Norvège, dont l'extrême disponibilité doit être particulièrement soulignée. Votre délégation doit ajouter qu'elle a été très favorablement impressionnée par le rôle déterminant que joue notre représentation diplomatique en Norvège dans le développement de nos relations avec ce pays ;

— à M. Gérard Gaussen, ambassadeur de France en Suède, qui a bien voulu mettre ses services à la disposition de la délégation, lui attachant en permanence l'un de ses collaborateurs ;

— aux services du ministère des Affaires étrangères et des ambassades de France en Norvège et en Suède.



Mais votre délégation adresse également ses remerciements les plus chaleureux aux autorités norvégiennes et suédoises et notamment :

• *En Norvège :*

— à Mme Ruth Ryste, ministre des Affaires sociales ;

— à M. Hersleb Vogt, ambassadeur de Norvège en France ;

— à M. le Président de la commission des Affaires sociales du Parlement norvégien ;

— aux services du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Affaires sociales ;

— aux administrateurs des services et des établissements sociaux visités par la délégation.

• *En Suède :*

- à M. Gabriel Romanus, ministre des Affaires sociales ;
- à M. Carl Astrom, ambassadeur de Suède en France ;
- à M. le Président de la commission des Affaires sociales du Parlement suédois ;
- à M. Folke Halden, président du Conseil général de Stockholm ;
- aux services du ministère des Affaires sociales et du ministère des Affaires étrangères ;
- aux administrateurs des services et des établissements sociaux visités par la délégation.



Enfin, votre délégation adresse ses remerciements à titre personnel :

- à Mlle Ghazarian et à M. Labrosse, premiers secrétaires des ambassades de France à Stockholm et à Oslo, pour leur totale efficacité ;
- à M. Peter Wieselgren, détaché par le ministère des Affaires sociales suédois auprès de la délégation, pour sa très rigoureuse compétence ;
- aux interprètes de la délégation, pour leur collaboration ;
- à M. Hodee, directeur à la société « Elf-Aquitaine Norge », à Stavanger, pour la qualité exceptionnelle de son accueil.

## CALENDRIER DE LA MISSION

Avant son départ pour la Scandinavie, votre délégation a eu l'honneur d'être reçue par M. François-Poncet, Ministre des Affaires étrangères. M. François-Poncet s'est félicité que le Parlement français marque ainsi l'intérêt que porte la France aux Etats scandinaves. Il a déclaré souhaiter que les relations entre la France et ces Etats se renforcent dans l'avenir. Votre délégation ne peut que s'associer à cette volonté, traduite récemment par le voyage de M. Barre, Premier ministre, en Norvège, et par la visite officielle de Sa Majesté le Roi de Suède en France.

Votre délégation doit remercier également M. l'Ambassadeur de Suède et M. le Chargé d'affaires de Norvège en France d'avoir bien voulu la convier à déjeuner avant son départ, lui permettant d'enrichir, par une information de qualité, le voyage qu'il lui a été donné d'accomplir.

### I. - NORVÈGE

— *Lundi 17 septembre* :

Arrivée à Oslo à 21 h 30.

La délégation a été accueillie par M. le Président de la commission des Affaires sociales du Parlement norvégien, accompagné de hauts fonctionnaires délégués tant par M. le Ministre des Affaires étrangères que par M. le Ministre chargé des Affaires sociales.

— *Mardi 18 septembre* :

Dans la matinée, la délégation a été longuement reçue par M. l'Ambassadeur de France en Norvège. Cet entretien lui a notamment permis d'apercevoir avec précision la conjoncture politique, économique et sociale de la Norvège, ainsi que l'état des rapports entre la France et ce pays.

L'après-midi a été tout entier consacré à la rencontre avec la commission des Affaires sociales du Parlement norvégien. Cette rencontre a permis à la délégation :

— d'évoquer les conditions de travail du Parlement norvégien ;

— d'aborder les différents aspects de la protection sociale norvégienne.

La délégation a été reçue à dîner par les membres de la Commission. Mme Ruth Ryste, ministre des Affaires sociales, a bien voulu honorer ce dîner de sa présence.

— *Mercredi 19 septembre* :

Dans la matinée, après avoir été accueillie par Mme le Ministre des Affaires sociales, la délégation s'est entretenue très largement avec les plus hauts responsables du Ministère, sur le système de santé et de sécurité sociale de la Norvège. Cette rencontre a également permis de clarifier, dans l'esprit des interlocuteurs, la place précise de la sécurité sociale dans l'organisation institutionnelle des deux Etats.

Après un déjeuner offert par M. l'Ambassadeur de France, au cours duquel ont été notamment évoquées les relations économiques entre la France et la Norvège, la délégation s'est rendue à la Direction de la sécurité sociale. L'organisation institutionnelle de la sécurité sociale, mais aussi la situation financière du système de protection sociale, ont été très largement développées.

— *Jeudi 20 septembre* :

Dans la matinée, la délégation a visité le centre de rééducation « Sunaas Sykehers » de Mesodeltangen. Cet établissement marque la place essentielle qu'accorde la Norvège en particulier, mais avec elle l'ensemble des pays scandinaves, à la protection sociale des handicapés.

Le déjeuner offert par le directeur de l'établissement a permis à la délégation de constater l'identité des problèmes financiers posés par la gestion hospitalière en Norvège et en France. Notamment, elle a été frappée de la ressemblance du mode de financement (fixation d'un prix de journée), mais aussi de la réforme entreprise pour remédier à ses insuffisances, très proche des intentions françaises.

L'après-midi a permis de renforcer encore le sentiment de votre délégation sur la politique en faveur des handicapés. Il lui a, en effet, été donné de visiter un établissement consacré à la rééducation des enfants inadaptés « Frambu Helsesenter » à Siggerud. Cet établissement, d'une qualité exceptionnelle, associe la famille, dans des conditions exemplaires, à la rééducation de l'enfant. Cet aspect particulier sera plus largement développé dans le cadre du présent rapport.

A l'issue de cette journée, Mme le Ministre des Affaires sociales a bien voulu recevoir à dîner la délégation.

— *Vendredi 21 septembre* :

Devant tenir compte des rythmes d'activité hebdomadaire de la Norvège, votre délégation a consacré la fin de semaine à un circuit qui lui a permis notamment de visiter les installations « Elf-Aquitaine Norge » du champ d'application de gaz de Frigg, en mer du Nord.

Ce vendredi, après une visite de la ville d'Oslo, elle a donc quitté la capitale pour Stavanger, où se trouve le siège administratif des installations de Frigg.

Au cours d'un dîner avec M. Hodee, l'un des plus hauts responsables français de la société Elf-Aquitaine Norge, la délégation a constaté l'importance du rôle joué par cette société dans la présence économique de la France en Norvège. Mais elle a également examiné les conditions très particulières de la pénétration des sociétés étrangères dans la gestion des richesses pétrolières de ce pays.

— *Samedi 22 septembre* :

Cette journée a été tout entière consacrée à la visite de la plate-forme de Frigg. Votre délégation a été frappée par les performances technologiques de cet ensemble, réalisé pour la plus grande part par des sociétés françaises.

— *Dimanche 23 et lundi 24 septembre* :

Ces deux journées ont été consacrées à un déplacement touristique dans la région des « fjords » norvégiens. Toutefois, elles ont permis à votre délégation de mieux appréhender la dimension géographique des problèmes de la Norvège, abordée plus loin dans le présent rapport.

## II. - SUÈDE

— *Mardi 25 septembre* :

La délégation a quitté Oslo pour arriver en fin de matinée à Stockholm où étaient venus l'accueillir un représentant de l'Ambassade de France et M. Wieselgren, fonctionnaire délégué par le Ministre des Affaires sociales.

L'après-midi a été consacré à une série d'entretiens au ministère des Affaires sociales, qui ont permis de définir les grandes lignes de la politique sociale de la Suède.

A l'issue de cet entretien, M. l'Ambassadeur de France a reçu, autour d'une collation, les membres de la délégation, leur permettant ainsi de rencontrer la plupart des personnes avec lesquelles ils devaient entrer en contact au cours de leur séjour.

— *Mercredi 26 septembre* :

Dans la matinée, la délégation a rencontré les membres de la commission des Affaires sociales et de la commission des Assurances sociales du Parlement suédois. De longs entretiens ont permis aux parlementaires des deux pays de confronter leurs expériences et de préciser le rôle respectif des Parlements français et suédois dans la définition des politiques sociales des deux Etats.

Après un déjeuner offert par le Parlement, la délégation s'est rendue au ministère de l'Education, pour entendre un exposé sur la politique d'aide à la formation scolaire.

— *Jeudi 27 septembre :*

Dans la matinée, la délégation s'est rendue au ministère des Affaires sociales pour participer à une réunion de travail sur le financement de la sécurité sociale. A l'issue de cette réunion, elle a été reçue par M. le Président du conseil général de Stockholm. Une conférence a suivi le déjeuner, consacrée à l'analyse du rôle des collectivités locales dans la définition de la politique de la santé. Les intervenants ont également présenté les lignes essentielles de la politique poursuivie par le Conseil général de Stockholm.

— *Vendredi 28 septembre :*

Dans la matinée, la délégation s'est rendue à Lidingö, dans la banlieue de Stockholm, pour visiter le centre de Högsåtra. Modèle d'urbanisme social, ce centre constitue notamment une expérience exceptionnelle d'intégration des personnes âgées dans la ville.

A l'issue de cette visite, la délégation a été reçue à déjeuner par M. le Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, en présence de M. l'Ambassadeur de France.

Dans l'après-midi, la délégation a visité l'hôpital régional de Danderyd qui avait accueilli Mme Simone Veil, alors ministre de la Santé et de la Famille, lors de son voyage en Suède.

Un entretien avec les responsables administratifs de cet établissement, a permis une fois encore, de noter la communauté des problèmes posés par la politique hospitalière, en Suède comme en France.

— *Samedi 29 septembre :*

Au cours de cette dernière journée, consacrée en partie à des déplacements touristiques, la délégation a visité un centre de traitement des handicapés à Mälargården. D'une qualité exceptionnelle, cet établissement a confirmé l'intérêt majeur que portent les pays scandinaves à la protection des handicapés.

La délégation a quitté Stockholm à 17 heures pour rejoindre Paris.

## INTRODUCTION

Si l'intention de votre délégation était de consacrer sa mission à l'étude de l'ensemble du système de protection sociale de la Norvège et de la Suède, elle a porté essentiellement son attention sur les assurances sociales et le système de santé. Trois motifs essentiels ont guidé ce choix :

— d'abord, dans l'évolution de la dépense sociale, l'équilibre financier de la sécurité sociale et singulièrement de l'assurance maladie, apparaît comme le sujet de la plus grande préoccupation dans la plupart des pays occidentaux ;

— ensuite, c'est dans ce secteur qu'apparaît le plus clairement la spécificité du modèle scandinave. C'est la raison pour laquelle certains chapitres seront consacrés à l'étude d'aspects très particuliers de la protection sociale ;

— enfin, la mission organisée en 1974 par votre commission des Affaires sociales avait abouti à la présentation d'un rapport tout à fait remarquable sur les expériences d'amélioration des conditions de travail, et d'une façon plus générale, sur l'analyse du monde du travail en Suède.

Le titre II du présent rapport se situe donc dans la perspective qui vient d'être définie.

Cependant, il est apparu nécessaire, afin d'éclairer l'analyse conduite par ce titre, de présenter aussi brièvement que possible, les données générales qui commandent l'état politique, économique et social de la Norvège et de la Suède contemporaines. C'est l'objet du titre premier.

En outre, divers sujets d'actualité, en Suède comme en France, seront abordés sous forme de notes rapides, dans un titre III intitulé « Reflets de la Suède ».

Enfin, votre délégation a consacré un titre IV à l'examen des relations entre la France et ces deux Etats, tant au plan général qu'en ce qui concerne plus spécifiquement la sécurité sociale.

Outre les documents réunis sur place et les notes recueillies par la délégation, l'essentiel de la documentation qui a permis l'établissement du présent rapport provient de l'Institut suédois ou de l'ambassade de Norvège en France.

Votre délégation note à cet égard l'importance considérable de la documentation de langue française émise par la Suède et la Norvège. Elle souhaiterait pouvoir disposer d'une telle richesse de documents en langue anglaise, pour mieux informer ses interlocuteurs sur la politique sociale de la France.

## **TITRE I**

### **LA NORVÈGE ET LA SUÈDE : TRAITS GÉNÉRAUX**

Il paraît difficile de juger le système de protection sociale de la Norvège et de la Suède, sans avoir au préalable défini son champ d'application géographique, les origines historiques de l'organisation sociale ainsi que les principaux éléments constitutifs de la vie économique et politique de ces deux Etats.

L'importance des territoires justifie en grande partie les particularités des systèmes de santé des deux pays. La faiblesse relative de l'importance numérique de leur population favorise la sophistication de la protection sociale. L'histoire politique et économique montre qu'en même temps que s'est réalisée, avec retard, la révolution industrielle, les institutions politiques prenaient conscience de la nécessité de mieux répartir les produits de la richesse nationale.

Tels sont donc les motifs qui ont conduit à envisager successivement :

- une présentation géographique et historique ;
- une analyse sommaire de la politique, intérieure et extérieure, des deux Etats ;
- une étude des principaux traits de la vie économique.

## I. — LA SCANDINAVIE : GÉOGRAPHIE ET HISTOIRE

En considérant la carte, c'est en premier lieu l'unité géographique que constituent la Suède et la Norvège, qui frappe l'observateur, autant que la forme allongée de la péninsule qui contient les deux pays.

L'unité géographique justifie l'intensité des rapports établis au cours de l'histoire entre ces deux Etats, qui se sont souvent traduits jusqu'à son accession définitive à l'indépendance, par une domination suédoise de la Norvège.

La forme allongée de la péninsule laisse soupçonner pour sa part, les handicaps géographiques de la Scandinavie. La distance entre Trelleborg, ville située à l'extrême-sud de la Suède et la « borne du Nord » où se rencontrent les frontières finlandaise, norvégienne et suédoise, est environ la même que celle séparant Trelleborg de Naples.

### A. — UN PEU DE GÉOGRAPHIE...

Malgré sa situation septentrionale, la Scandinavie jouit d'un climat relativement favorable. Stockholm est en effet située à peu près à la même latitude que la pointe sud du Groënland et pourtant, les vents d'Ouest dominants et le Gulf Stream, dont les eaux chaudes en provenance du golfe du Mexique se déversent dans l'Atlantique-nord, permettent de rencontrer cultures et forêts à des latitudes où l'on ne trouve habituellement que toundras et glaciers.

Cependant, les traces qu'a laissées la période glaciaire, rappellent éloquemment que cette région n'a pas toujours été aussi favorisée par les conditions climatiques.

Surtout, elles marquent un contraste très net entre un plateau norvégien au relief tourmenté et la plaine suédoise, séparés l'un de l'autre par une chaîne de montagnes, vestige du plissement calédonien.

#### 1. La Norvège

La Norvège (ou route du Nord) constitue la partie occidentale de la péninsule scandinave, dont elle couvre environ 40 % du territoire. Ce pays est le cinquième d'Europe pour la superficie, mais ne le cède qu'à l'Islande pour la très faible densité de sa population. La ligne de côte, fjords non compris, est de 2.650 kilomètres au long de laquelle 50.000 îles sont éparpillées.

Les trois-quarts de la superficie sont impropres à l'habitation ou aux cultures. La capitale, Oslo, est située à peu près sur le 60<sup>e</sup> parallèle, qui passe aussi au nord de l'Ecosse et traverse le centre du Canada et le sud de l'Alaska. La ville la plus septentrionale de la Norvège (et du monde) est Hammerfest (70° 39'). Le cercle polaire coupe sensiblement le pays en deux.

La Norvège fait partie de la grande zone de roche primitive précambrienne dite « finno-scandinave » et de la chaîne calédonienne. La majeure partie du précambrien est suédoise, tandis que la plupart des roches calédoniennes sont situées en Norvège.

Les quatre-cinquièmes du pays se trouvent à plus de 150 mètres au-dessus du niveau de la mer, et l'altitude moyenne est de 500 mètres (300 mètres pour le reste de l'Europe). La Norvège n'en est pas pour autant un pays de type alpin, mais bien plutôt de hauts plateaux couverts par la toundra et parsemés de lacs. La flore de la Norvège est plus riche que ne le laisserait penser sa situation géo-climatique. La forêt, qui couvre près d'un quart du pays, est riche d'une faune très variée, où le renne tient une place prépondérante.

Les villes principales sont :

- Oslo, la capitale, qui compte 465.000 habitants. Siège de la vie politique, elle est le premier centre industriel et commercial du pays, en même temps que le port le plus important.

- Bergen (213.400 habitants) vient en seconde position. Vieille ville commerçante et maritime, elle est le pôle culturel de la Norvège.

- Trondheim (135.000 habitants), Stavanger (86.600 habitants, centre des activités liées à l'exploitation du pétrole en mer du Nord), Kristiansand (59.400 habitants), Drammen (50.700 habitants), Skien (47.000 habitants), Tromsø (43.800 habitants) et Alesund (40.800 habitants) sont les autres centres importants de l'activité commerciale, industrielle et maritime de la Norvège.

## 2. La Suède.

La Suède est le plus étendu des pays nordiques et, par sa superficie, le quatrième d'Europe. Sa frontière occidentale suit la ligne de crête de la chaîne des « Alpes scandinaves ».

La Suède, couverte encore d'un manteau de glace il y a quinze mille ans, offre des terrains variés : molles plaines découvertes, plateaux marécageux et plateaux calcaires sont parsemés de plusieurs milliers de lacs et couverts de forêts de conifères, de prairies ou de moraines glaciaires. La rareté des sols fertiles interdit une culture plus riche, qu'autoriserait pourtant un climat plutôt favorable. A l'exception des régions montagneuses du nord-ouest, la Suède est donc un pays au relief relativement plat.

De très nombreux cours d'eau et les lacs ont fourni des voies de transport et de communication à ce pays de longues distances et de terrains difficiles. Mais aussi, très tôt, les chutes d'eau, puis les cours d'eau, furent source d'énergie pour la production d'une force hydro-électrique à bon marché, malheureusement insuffisante aujourd'hui à couvrir les besoins de l'économie suédoise.

La Suède dispose de ressources minières importantes exploitées depuis fort longtemps et notamment constituées de cuivre, mais surtout de fer.

Les trois premières villes du pays sont Stockholm (1,3 million d'habitants), Göteborg (650.000 habitants) et Malmö (430.000 habitants) ; la population est essentiellement urbaine (80 %).

### **3. Deux territoires importants, deux populations peu nombreuses.**

L'immense péninsule scandinave n'est cependant occupée que par une population peu importante ; treize millions d'habitants, soit à peine plus que la population de la région d'Île-de-France. sont inégalement répartis sur ce territoire.

#### *a) Les déséquilibres régionaux.*

La population de la Norvège est de 4.020.000 habitants (recensement de 1976), soit 12,2 habitants au kilomètre carré. Si la superficie du territoire était également répartie, chaque Norvégien disposerait à lui seul de 0,1 kilomètre carré. Cependant, la plus grande partie de la population vit dans le sud du pays.

La Suède est le plus peuplé des pays scandinaves avec un peu plus de 8 millions d'habitants (20 habitants au kilomètre carré). Mais là encore, 90 % des Suédois vivent dans le sud du pays, 80 % sont des citoyens.

Aussi, la localisation géographique des populations des deux pays marque-t-elle des déséquilibres régionaux très profonds qui expliqueront en grande partie les particularités de leur système de santé.

#### *b) L'importance des mouvements migratoires.*

Au XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, la Suède et la Norvège ont connu une très forte émigration (notamment vers les Etats-Unis). Les Norvégiens estiment que cette diaspora représente à elle seule, aujourd'hui, une population quasi équivalente à celle qui se maintient sur le territoire national. Mais, au contraire, la période qui a suivi la seconde guerre mondiale, a été témoin d'une immigration très forte, notamment en Suède.

Sur les 650.000 personnes nées à l'étranger qui vivent en Suède, 400.000, soit environ 5 % de la population totale du pays, sont encore

de nationalité étrangère. Aussitôt après la Finlande (188.000 ressortissants en 1976), c'est la Yougoslavie qui fournit le contingent d'immigrants le plus important. Viennent ensuite ceux du Danemark, de la Norvège et des autres pays européens. Le chiffre de l'immigration nette moyenne a dépassé 16.000 par an pour la période 1961-1975 et, au cours des années 1960, l'immigration nette a correspondu à 50 % de l'augmentation annuelle de population. Il en va de même pour les années 1975 et 1976.

*c) L'hypothèque démographique.*

La Scandinavie traverse une crise démographique très profonde. Ainsi, la Suède a-t-elle l'un des taux de natalité les plus bas du monde (environ 13‰). Le Suédois a une espérance de vie très notablement supérieure aux moyennes enregistrées ailleurs : 72 ans pour les hommes et 77 ans pour les femmes.

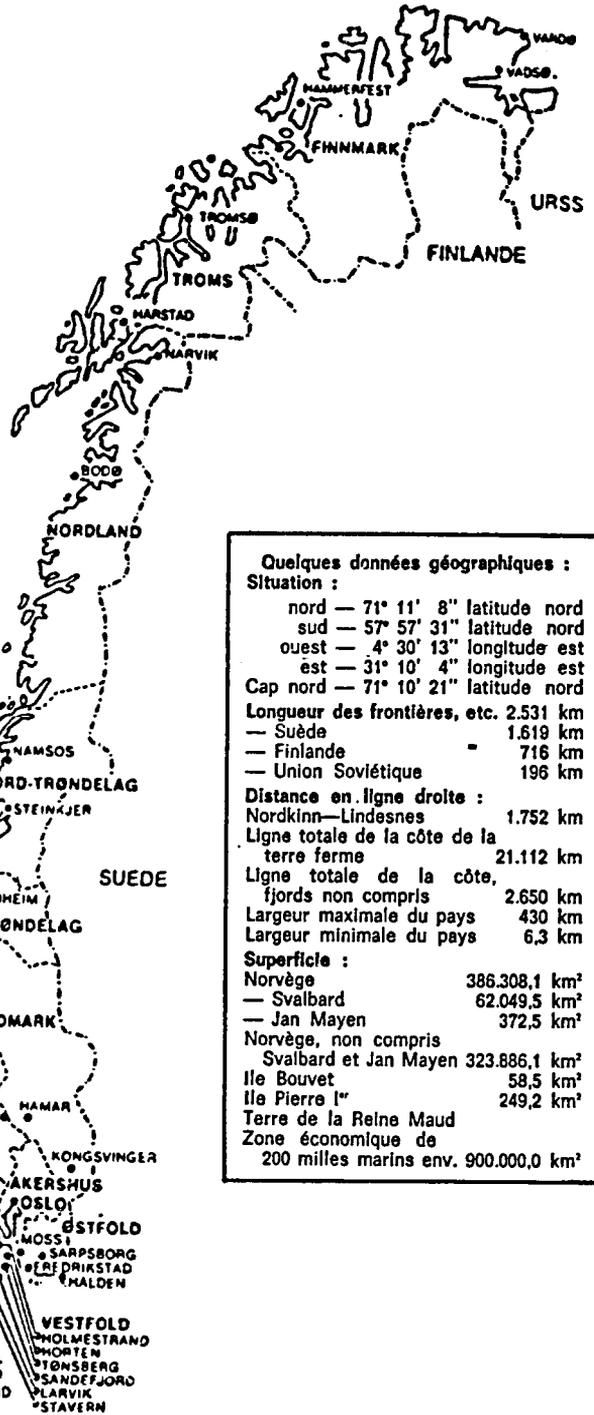
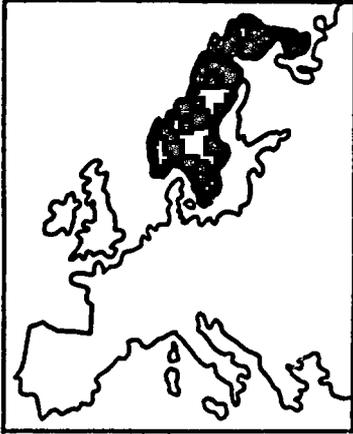
En raison de la faiblesse du taux de natalité, de la baisse de la mortalité, les individus âgés représentent plus de 15 % de la population. Ce déséquilibre, responsable de la diminution de la population active nationale, explique les très forts mouvements d'immigration enregistrés par la Suède.

Quant à la Norvège, le tableau ci-dessous donne une image précise de sa démographie :

**STATISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES**

	1900	1925	1950	1975	1976
Enfants nés vivants pour 1.000 habitants	26,7	19,7	19,1	14,1	13,3
Mariages pour 1.000 habitants	6,8	5,9	8,3	6,5	6,3
Age moyen au premier mariage :					
Hommes	27,7	28,1	29,3	25,3	25,5
Femmes	25,7	25,6	26,4	22,9	22,9
Divorces pour 100 mariages	0,7	4,2	8,5	21,5	22,9
Décès pour 1.000 habitants	15,8	11,1	9,1	10,5	10,0
Décès dans la première année pour 1.000 enfants nés vivants	90,5	50,2	28,2	11,1	10,4
Excédent des naissances sur les décès pour 1.000 habitants	10,9	8,6	10,0	4,1	3,3
Espérance de vie :					
Hommes	50,4	60,96	69,3	71,7	
Femmes	54,14	63,8	72,7	78,0	
Croissance de la population :					
Total en milliers	2 240	2 755	3 279	4 017	4 035
Pourcentage dans les villes	28,0		32,2	44,5	44,4

**POSITION EUROPÉENNE DE  
LA NORVÈGE ET DE LA SUÈDE**



**Quelques données géographiques :**

**Situation :**  
 nord — 71° 11' 8" latitude nord  
 sud — 57° 57' 31" latitude nord  
 ouest — 4° 30' 13" longitude est  
 est — 31° 10' 4" longitude est  
 Cap nord — 71° 10' 21" latitude nord

**Longueur des frontières, etc. 2.531 km**  
 — Suède — 1.619 km  
 — Finlande — 716 km  
 — Union Soviétique — 196 km

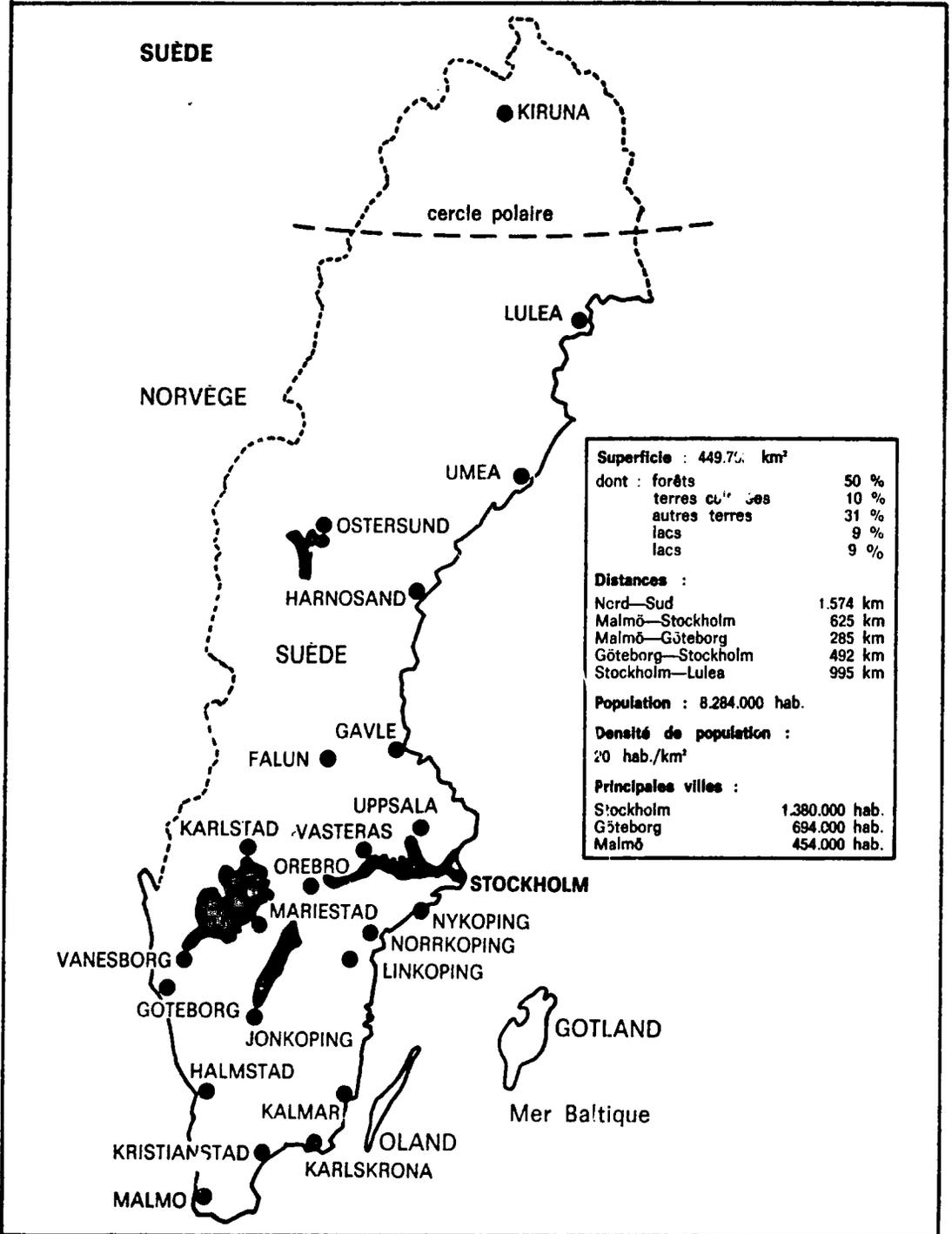
**Distance en ligne droite :**  
 Nordkinn—Lindesnes 1.752 km

**Ligne totale de la côte de la terre ferme 21.112 km**  
 Ligne totale de la côte, fjords non compris 2.650 km  
 Largeur maximale du pays 430 km  
 Largeur minimale du pays 6,3 km

**Superficie :**  
 Norvège 386.308,1 km<sup>2</sup>  
 — Svalbard 62.049,5 km<sup>2</sup>  
 — Jan Mayen 372,5 km<sup>2</sup>  
 Norvège, non compris Svalbard et Jan Mayen 323.886,1 km<sup>2</sup>  
 Ile Bouvet 58,5 km<sup>2</sup>  
 Ile Pierre I<sup>er</sup> 249,2 km<sup>2</sup>  
 Terre de la Reine Maud  
 Zone économique de 200 milles marins env. 900.000,0 km<sup>2</sup>

**NORVÈGE**

**SUEDE**



## B. — QUELQUES MOTS D'HISTOIRE...

L'histoire de la Scandinavie est marquée par l'influence constante de la Suède, jusqu'à une période récente, sur l'ensemble de la région.

### 1. Une tradition maritime.

A l'époque où la Scandinavie émerge des brumes de la préhistoire, elle est divisée en une multitude de petits royaumes déchirés par des conflits incessants. L'inhospitalité du territoire, autant que la rigueur du climat, incitèrent les Scandinaves à parcourir les mers. Pendant plus de deux siècles, à partir de l'an 800 environ, les Vikings terroriseront le monde. La maîtrise de la mer permit aux Scandinaves d'étendre leur sphère d'influence bien au-delà de la Scandinavie, jusque dans certaines parties de l'empire byzantin.

Christianisée à partir du XI<sup>e</sup> siècle, cette région rompit cependant ses liens avec l'ouest vers le XIII<sup>e</sup> siècle, pour tomber sous l'influence de la ligue hanséatique qui parvint à acquérir le monopole du commerce dans toute la mer Baltique.

L'histoire de la Scandinavie au Moyen-Age offre un tableau confus, de l'examen duquel il est difficile de déduire qui régnait sur quoi. Pendant cette période, l'unité scandinave a failli être réalisée au profit du Danemark, avant que la Suède ne s'affirme comme le pays le plus puissant. La Norvège était considérée comme une province danoise.

La Réforme naissante se répandit rapidement dans toute la Scandinavie, et la Suède jouera un rôle déterminant dans la guerre de Trente ans.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, après avoir manifesté une volonté expansionniste surtout tournée vers la domination de la Baltique, donc contre les Russes, la Suède, déçue dans ses entreprises, entreprend une vaste réforme intérieure, politique et sociale, arrêtée par les événements qui marqueront profondément l'Europe à la fin de ce siècle.

### 2. Vers l'indépendance de la Norvège.

La révolution française devait exercer une influence décisive sur les destins de la Scandinavie. Avec Bernadotte, la Suède tire les profits des échecs danois, et c'est ainsi une dynastie française qui règne sur elle, comme sur la Norvège qui a pourtant tenté d'assurer son indépendance.

La Suède et la Norvège vécurent alors une période de développement économique et culturel, à l'écart des remous que connaît l'Europe au XIX<sup>e</sup> siècle.

La Norvège, s'élevant au-dessus des conflits qui l'opposaient à sa puissante voisine, assurera son développement et en même temps son indépendance, acquise en 1905. Mais le souvenir de l'« occupation suédoise », plus vivace que celui de la domination danoise, parce que sans doute plus récent, marque encore aujourd'hui, malgré une très grande unité culturelle et économique, les relations entre les deux Etats. Ce mauvais souvenir a d'ailleurs été renforcé par l'attitude sensiblement différente des deux Etats pendant les deux conflits mondiaux : la Norvège, au cours du premier, bien que neutre, apporta le soutien de sa marine marchande aux alliés. En 1940, elle était de nouveau aux prises avec l'Allemagne, et dut subir l'occupation pendant cinq années. La Suède, au contraire, sut rester à l'écart de ces deux conflits.

### 3. Les retards d'hier qui expliquent l'avance d'aujourd'hui.

La Suède, mais surtout la Norvège, ne s'ouvrirent que tardivement à la révolution industrielle. Mais elles ont su, l'une et l'autre, associer au développement de l'industrie, une volonté de réforme sociale favorisée par l'organisation et la vie politique. En 1933, les sociaux-démocrates prennent le pouvoir en Suède et le conserveront jusqu'en 1976 sans partage, construisant ainsi avec méthode, le « modèle social » qu'offre ce pays aux yeux des visiteurs européens.

La Norvège a subi la même évolution et s'est enrichie, pendant la même période, des leçons de politique économique et sociale de son voisin.

Mais avec la crise économique, et à l'aube des années 1980, le « leadership » suédois se maintiendra-t-il ? Face au défi énergétique, la Suède n'oppose que difficilement la réponse nucléaire aux formidables richesses pétrolières dont la Norvège assure aujourd'hui, avec une sagesse exemplaire, la mise en valeur progressive.

## II. — LA VIE ET L'ORGANISATION POLITIQUES

Autant la vie politique intérieure de la Norvège et de la Suède sont semblables, autant leur politique extérieure sont distinctes, sinon par les objectifs poursuivis, ce qui est essentiel, du moins par les moyens employés.

### A. — LA DÉMOCRATIE SCANDINAVE

La Norvège et la Suède sont des démocraties parlementaires qui reposent sur une monarchie constitutionnelle. La vie politique de ces pays ne se distinguerait pas essentiellement de celle des autres démocraties occidentales si certains aspects de l'organisation institutionnelle ne permettaient, ça et là, de marquer l'originalité de la démocratie « à la scandinave ». Il faut penser ici notamment à l'ombudsman, mais aussi à l'organisation administrative et aux rapports qui s'établissent entre l'Etat d'une part, les collectivités locales et les associations de toutes sortes, d'autre part.

#### 1. Deux monarchies constitutionnelles.

Au plan institutionnel, la Norvège et la Suède sont assez semblables par le régime politique qu'elles se sont donné. Toutefois, l'histoire a laissé assez de différences pour justifier une analyse distincte.

##### a) *La Norvège.*

Du point de vue politique, le début de l'histoire moderne de la Norvège date de 1814, année de l'adoption de la Constitution. Celle-ci est l'une des plus anciennes du monde, puisqu'elle forme, aujourd'hui encore et bien qu'ayant subi d'importants amendements, la base du système politique du pays. Ces amendements résultent soit de modifications formelles, soit de la pratique constitutionnelle.

La Constitution reconnaît les trois pouvoirs : exécutif (roi et gouvernement), législatif (Storting) et judiciaire (Cour suprême).

La Cour suprême joue un rôle comparable à celui du Conseil constitutionnel.

La Constitution ne mentionne pas le référendum, mais à plusieurs reprises, certaines questions essentielles ont été tranchées par ce mode de consultation. Il n'est qu'à se souvenir notamment du rejet de l'adhésion de la Norvège à la Communauté Economique Européenne en 1979.

Depuis 1913, le droit de vote est étendu aux femmes et la majorité civique se situe actuellement à 20 ans.

Le roi (depuis 1957, Olav V, né en 1908) reste le symbole de l'unité nationale. Il préside le Conseil des Ministres et peut jouer un rôle d'arbitrage lorsqu'une difficulté surgit dans la constitution de la majorité parlementaire. Il est en outre chef des forces armées. Cette prérogative, aujourd'hui formelle, a eu pourtant une signification réelle au cours du dernier conflit mondial. Enfin, le roi a un droit de veto suspensif dans les affaires législatives.

Le Gouvernement, dirigé par un Premier ministre, est responsable devant le Parlement (Storting) et émane de la majorité parlementaire. Sous la réserve des développements consacrés plus loin à l'organisation administrative, il exerce ses pouvoirs dans des conditions comparables à celles qui ont cours en France.

Le Storting ne peut être dissous. Renouvelable tous les quatre ans, il est composé de 155 membres, élus par département, à la représentation proportionnelle. Les départements du Nord élisent 38 députés, ceux de l'Ouest et du Sud 49 et ceux de l'Est 68 (dont 15 pour la seule ville d'Oslo). La représentation des régions les plus dépeuplées est supérieure à celle des zones proches du centre administratif et économique du pays.

Le Storting est monocaméral. Toutefois, pour le vote des lois et des réformes constitutionnelles, il se sépare en deux sections, presque deux assemblées, dont l'une, moins nombreuse, accomplit un plus intense travail de réflexion, laissant à l'autre les choix politiques.

Cette structure originale ne met pas en cause l'existence des commissions parlementaires, qui fonctionnent dans les mêmes conditions que les commissions du Parlement français.

#### b) *La Suède.*

La Suède a reçu en 1909 une Constitution qui partageait le pouvoir entre le Parlement et le Gouvernement, dans un système qui laissait encore de larges prérogatives au roi.

Cette Constitution est restée en vigueur jusqu'en 1974, date à laquelle un texte nouveau est entré en application le 1<sup>er</sup> janvier 1975, qui, sans apporter de changements radicaux, a intégré formellement les pratiques enregistrées depuis le début du siècle. Ce souci purement formel marque assez bien le caractère du droit suédois, à mi-chemin entre le droit écrit des pays d'influence française (sans accepter la codification) et le droit coutumier des pays anglo-saxons (il ne laisse pas beaucoup de place à la jurisprudence).

Dans le régime actuel, le Roi (depuis septembre 1973, Charles XVI Gustave) n'assume plus qu'une mission purement honorifique et représentative.

Le système électoral assure une représentation à tout parti politique obtenant 4 % des voix de la nation ou 18 % des voix d'une circonscription. La majorité civique est fixée à 18 ans, et, tout comme en Norvège, la participation électorale est très forte en Suède (80 à 90 %).

Depuis 1971, le Parlement, élu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, ne compte plus qu'une seule chambre composée de 349 membres (dont 80 femmes) élus pour 3 ans. Les députés nommés ministres (la plupart des membres du Gouvernement sont d'origine parlementaire) sont remplacés par un suppléant pour toute la durée de leur fonction gouvernementale. L'Assemblée a des règles de fonctionnement très comparables à celles du Parlement français.

Le Gouvernement, responsable devant le Parlement, comporte un Premier ministre, les chefs des quatorze ministères et plusieurs ministres sans portefeuille.

## 2. La vie et les partis politiques : un équilibre stable.

Les systèmes suédois et norvégien reposent à la fois sur le multipartisme et la bipolarisation politique et se caractérisent par une assez grande stabilité de la représentativité des diverses tendances.

### a) *Les partis politiques.*

En Norvège, huit partis sont représentés au Storting, qui se partagent en deux tendances, socialiste et non socialiste.

Pour les socialistes, deux partis importants siègent au Parlement :

— le plus puissant, le parti travailliste norvégien (social-démocrate) compte aujourd'hui 62 sièges au Parlement,

— l'autre, le parti socialiste de gauche, dispose de 16 sièges.

Les non-socialistes sont plus éparpillés. Les trois partis les plus importants sont le parti conservateur modéré, le parti du centre, et le parti chrétien-démocrate.

Le système électoral, aussi complexe que le sont généralement les mécanismes de représentation proportionnelle, favorise les partis dominants dans chacun des deux groupes.

Depuis plus de cinquante ans, la classe politique se répartit en Suède, comme en Norvège, entre les socialistes et non-socialistes. Les partis socialistes sont, d'une part, le parti social démocrate, et d'autre part, le parti communiste.

La majorité non-socialiste se partage entre trois partis : les conservateurs, le centre (ancien parti agrarien) et les libéraux.

On observe une très grande stabilité des deux blocs, modifiée seulement au cours des dernières années par un renforcement très net, à l'intérieur du bloc conservateur, du parti du centre.

Les partis politiques tirent la plus grande partie des fonds nécessaires à leur financement, de subventions accordées par le Gouvernement.

b) *L'évolution des blocs au cours des années récentes.*

Au cours de la période récente, la Suède et la Norvège ont été le plus souvent dirigés par la majorité socialiste.

Ainsi, en Suède, les sociaux-démocrates sont-ils restés au pouvoir, sans interruption, de 1932 à 1976. Cependant, depuis cette date et après les élections législatives de 1979, le bloc conservateur assure la direction des affaires avec une majorité très étroite.

En Norvège, la coalition socialiste est actuellement au pouvoir, après avoir laissé la direction politique aux non-socialistes de 1965 à 1969. Les élections municipales de 1979 ont toutefois renforcé la position de ces derniers.

Les tableaux ci-dessous donnent une idée aussi précise que possible de la représentation des forces politiques.

**NORVÈGE : RÉPARTITION DES VOIX EN 1977**

	Voix obtenues automne 1977		Députés	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Parti travailliste norvégien .....	962.728	42,4	76	43,3
Parti socialiste de gauche .....	94.016	4,1	2	1,3
Parti conservateur .....	560.025	24,7	41	26,5
Parti du centre .....	196.005	8,6	12	7,7
Parti chrétien-démocrate .....	274.516	12,1	22	14,1
Autres .....	131.324	8,0	2	1,3
<b>Total .....</b>	<b>2.268.614</b>	<b>99,9</b>	<b>155</b>	<b>99,9</b>

**NORVÈGE : LA COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Partis au pouvoir	1945	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1973	1977
Parti du progrès .....	•	•	•	•	•	•	•	4	•
Parti conservateur .....	25	23	27	29	29	31	29	29	41
Nouveau parti populaire ..	•	•	•	•	•	•	•	1	•
Parti libéral .....	20	21	15	15	14	18	13	2	2
Parti chrétien-démocrate .	8	9	14	12	15	13	14	20	22
Parti du centre .....	10	12	14	15	16	18	20	21	12
Parti travailliste .....	76	85	77	78	74	68	74	62	76
Parti socialiste de gauche .	11	•	(2) 3	(2) 1	(1) 2	(1) 2	•	16	2

(1) Parti socialiste populaire.

(2) Parti communiste.

Les chiffres indiquent la répartition des sièges à l'Assemblée nationale. La colonne à gauche : année électorale.

**SUÈDE : RÉPARTITION DES VOIX DEPUIS 1932**

	Pourcentage des voix				
	1932	1946	1968	1973	1978
<b>Partis non socialistes :</b>					
Conservateurs .....	23,1	12,3	12,9	14,3	15,6
Centre (ancien parti agrarien) .....	14,1	12,4	15,7	25,1	24,0
Libéraux .....	12,2	22,8	14,3	9,4	11,1
<b>Partis socialistes :</b>					
Sociaux-démocrates .....	41,7	46,1	50,1	43,6	42,7
Communistes .....	8,3	6,3	3,0	5,3	4,8

**3. Les voies originales de la démocratie scandinave.**

Les quelques propos précédents ne suffiraient pas à caractériser l'originalité de la démocratie scandinave, si l'attention ne venait à se porter sur certains de ses aspects particuliers : l'institution de l'ombudsman, l'organisation administrative et la puissance du pouvoir associatif.

**a) L'ombudsman (exemple suédois).**

Point n'est besoin de développer très longuement l'analyse de cette institution dont s'est inspirée, en France, celle du médiateur.

L'ombudsman constitue, dans l'esprit des Suédois, le moyen essentiel de garantir le citoyen contre toute décision arbitraire de l'administration de l'Etat, à tous les niveaux. Tout citoyen peut porter plainte devant lui.

L'ombudsman parlementaire dispose de pouvoirs très étendus pour instruire la plainte, rechercher et entendre les témoignages, inspecter à l'improviste les activités des corps administratifs et judiciaires. Suivant les résultats de ses investigations, il a le choix entre renoncer à poursuivre, émettre un avertissement ou traduire les fonctionnaires publics devant une cour de justice ou une autorité investie du pouvoir disciplinaire.

Quatre personnes sont généralement habilitées à agir au nom de l'ombudsman parlementaire, qui sont désignées par le Parlement et recrutées en principe parmi les membres éminents de la magistrature.

Outre les ombudsmans parlementaires, la Suède a deux autres ombudsmans, désignés par le Gouvernement. L'ombudsman antitrust veille à l'application des lois sur les pratiques commerciales restrictives ; l'ombudsman pour les consommateurs est chargé de protéger ces derniers contre la publicité trompeuse, les pratiques commerciales abusives ainsi que les formules de contrat propres à induire en erreur.

Un ombudsman pour la presse, qui ne jouit pas du statut de fonctionnaire d'Etat, est nommé par une commission spéciale (paritaire) et chargé d'enquêter sur les plaintes en diffamation et les indélicatesses journalistiques.

Ces trois ombudsmans recherchent un règlement à l'amiable, de nature à éviter un recours inutile à la justice.

Il convient à cet égard d'ajouter aux ombudsmans, le Chancelier de la justice, désigné par le Gouvernement pour superviser les tribunaux et les organes administratifs, particulièrement en ce qui concerne le respect des procédures légales.

#### b) *L'organisation administrative (exemple suédois).*

L'organisation administrative de la Norvège et de la Suède se caractérise par une très forte décentralisation de l'administration locale et une très intense déconcentration de l'administration centrale.

##### — la décentralisation.

La Suède distingue depuis fort longtemps les fonctions des ministères de celles des services administratifs centraux. Quatorze ministères assurent la gestion de l'ensemble des fonctions gouvernementales ; ils sont placés sous l'autorité du Ministre, assisté par un secrétaire général qui cumule les fonctions du directeur de cabinet et du directeur d'administration centrale française.

Ces ministères sont des cellules très réduites, qui assurent les rapports avec le Parlement et mettent en œuvre les principes de l'action gouvernementale.

En revanche, les services administratifs centraux, au nombre de 80 environ, exécutent le travail courant d'application des lois, et sont placés sous l'autorité de hauts fonctionnaires indépendants du ministère.

— La décentralisation.

La Suède est divisée en 24 départements qui constituent autant une unité régionale de l'administration centrale placée sous l'autorité d'un préfet qu'une collectivité locale, représentée par un Conseil général et gérée par son président.

Les conseils généraux assument la charge de tous les établissements sanitaires et sociaux et l'entretien des établissements scolaires. Les dépenses du conseil général sont financées par un impôt proportionnel sur le revenu.

D'autre part, la Suède comporte 280 communes qui gèrent elles aussi certains établissements sociaux et les établissements scolaires primaires, dont les ressources sont alimentées par une taxe sur le revenu, mais aussi constituées par d'importantes subventions de l'État.

La Norvège connaît une organisation assez semblable étendue à 19 départements et 450 communes.

Un dernier point, relatif à l'Administration, doit être souligné : tout document ou correspondance officielle — exception faite des rapports médicaux personnels, secrets militaires et documents analogues — est à la disposition du public. Un modèle dont peut encore s'inspirer notre pays, même après qu'il ait adopté deux textes relatifs à la communication et à la motivation des documents administratifs.

c) *Le mouvement associatif.*

Hors les syndicats ouvriers et patronaux, l'essentiel des intérêts communs sont défendus par des mouvements associatifs extrêmement puissants, et ce, dans tous les domaines (consommateurs, ligues anti-alcooliques, sportifs amateurs, automobilistes, propriétaires, locataires).

Ces mouvements, fédérés au niveau national, jouent un rôle essentiel dans la vie de la société scandinave, et plusieurs d'entre eux sont directement intégrés dans le système politique. Ils sont le plus souvent représentés dans les organes exécutifs des administrations ou dans les conseils consultatifs qui leur sont joints.

**B. — LA POLITIQUE EXTÉRIEURE : DES ATTITUDES CONTRASTÉES,  
UNE VOLONTÉ UNIQUE**

**1. La neutralité suédoise.**

Le principe directeur de la politique extérieure suédoise est celui de la « non-alliance en temps de paix aboutissant à la neutralité en cas de guerre ».

La Suède n'adhère à aucune alliance politique ou militaire et ne fait partie d'aucun bloc ayant à son programme la coordination des politiques étrangères. Cette politique de non alliance n'empêche d'ailleurs pas la Suède d'exprimer son point de vue sur l'évolution des événements internationaux, notamment à l'O.N.U., dont elle est membre.

La neutralité reçoit une adhésion unanime de tous les partis politiques représentés au Parlement.

Il convient de considérer la neutralité à la lumière de deux éléments :

— depuis plus de 160 ans, ce pays a su échapper aux ravages de la guerre. Certes, d'autres raisons peuvent avoir contribué au fait que la Suède, au contraire de ses voisins, et notamment de la Norvège et de la Finlande, n'ait pas été entraînée dans le second conflit mondial ; mais elle considère que seul le consensus sur la neutralité, a permis d'éviter cet engagement.

— d'autre part, la position géographique du pays est telle qu'il ne lui semble pas possible de sortir de la neutralité sans mettre en cause l'équilibre géopolitique de l'Europe du Nord. La Suède n'adhère donc ni à l'O.T.A.N., ni au Pacte de Varsovie. Elle a d'autre part rejeté l'idée d'une adhésion à la Communauté économique européenne, se contentant de conclure avec l'Europe un accord de libre échange.

Favorable à la détente Est-Ouest, la Suède participe à la Conférence de Genève sur le désarmement depuis 1962 et s'oppose depuis longtemps à la prolifération des armes nucléaires, à l'abri desquelles elle s'est placée par la mise en œuvre d'une défense civile très sophistiquée. Sa défense nationale repose à la fois sur un service militaire obligatoire et une industrie d'armement totalement autonome.

Par ailleurs, la Suède joue un rôle important dans l'aide aux pays en voie de développement, à laquelle elle consacre 1 % de son produit national brut. Elle a été le premier pays occidental à soutenir les mouvements de libération nationale, notamment en Afrique, où elle apportait une aide humanitaire aux mouvements de libération en Angola, au Mozambique et en Guinée-Bissau. Elle a également soutenu les sanctions préconisées par l'O.N.U. à l'encontre de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud.

## 2. L'engagement norvégien.

Comme la Suède, la Norvège tient essentiellement à la base populaire de sa politique étrangère. C'est ainsi qu'à l'issue d'une campagne passionnée, consultés par référendum, les Norvégiens rejetèrent par une faible majorité (53,49 % des voix), le principe de l'adhésion à la Communauté économique européenne. Mais, au contraire de sa voisine, la Norvège est largement engagée dans le camp occidental et, après une brève période de « non alignement », elle adhéra en 1949 à l'organisation du Traité de l'Atlantique nord (O.T.A.N.).

La Norvège a une frontière commune avec l'Union soviétique. Très profondément marqués, au contraire des Suédois, par les deux conflits mondiaux, les Norvégiens ne veulent plus avoir à subir les mêmes préjudices. Les dépenses militaires sont assez faibles, mais les forces de l'O.T.A.N. sont très bien représentées, à l'exception des armements nucléaires (qui ne sauraient être installés qu'en cas de risque majeur).

La présence américaine à Oslo est considérable, et se manifeste par une administration diplomatique hors de rapport avec l'importance des relations économiques des deux pays. Membre de l'O.N.U., la Norvège est soucieuse, comme la Suède, d'apporter une aide substantielle aux pays en voie de développement.

### 3. L'union scandinave.

En fait, la neutralité suédoise et l'engagement norvégien sont les deux moyens d'un même objectif : la préservation de l'indépendance nationale des pays scandinaves. D'ailleurs plus à l'Est encore, un pays n'a-t-il pas donné son nom à un mode de rapport avec l'U.R.S.S. : la finlandisation ?

Si les négociations en vue d'établir une union scandinave de défense entre la Suède, la Norvège et le Danemark échouèrent en 1948, d'autres aspects de la coopération nordique se sont développés.

Sous l'autorité du « Conseil nordique », de multiples contacts se sont noués depuis la fin de la guerre, touchant à tous les domaines d'activité. Le Conseil nordique, fondé en 1958, comprend des représentants du parlement et du gouvernement de chacun des membres. Ce conseil émet des recommandations, qui ont, en pratique, largement contribué à promouvoir l'uniformisation des législations des cinq pays. En 1954, les pays nordiques ont créé un marché unique du travail, associé à un contrat de réciprocité des droits sociaux.

Ainsi, au-delà de la diversité des alliances avec l'extérieur, c'est l'unité qui demeure, entre eux, la ligne de conduite des pays scandinaves, à peine mise en cause par des souvenirs historiques parfois pénibles.

### III. — L'ÉCONOMIE SCANDINAVE

Face à la crise économique mondiale, les deux Etats réagissent différemment : la Norvège, riche de ses ressources pétrolières, regarde l'avenir avec optimisme, mais aussi avec une prudence remarquable. La Suède, au contraire, est confrontée au défi énergétique, et les développements récents de sa vie politique et sociale traduisent assez bien les difficultés qu'elle rencontre.

#### A. — LES ATOUTS DE LA NORVÈGE

##### 1. Le pari pétrolier : les promesses de l'avenir.

La Norvège est seule, parmi les pays occidentaux, à être un exportateur net de pétrole. Les autorités gouvernementales ont toutefois retenu une politique de sagesse, en développant modérément l'exploitation des ressources. Elles envisagent une production annuelle de 90 millions de tonnes d'équivalents de pétrole (Mtep).

Le niveau de production représente cinq fois la consommation totale d'énergie de la Norvège en 1976 et dix fois sa consommation de produits pétroliers. La production atteindra 75 Mtep dans les premières années de la décennie 1980 et apportera à la Norvège un revenu annuel de 20 milliards de couronnes.

Afin d'assurer le financement des investissements et grâce aux revenus considérables escomptés des découvertes de pétrole et de gaz en mer du Nord, la Norvège a engagé une politique d'emprunts à l'étranger à hauteur (fin 1976) de 50 milliards de couronnes (1).

Cet endettement est toutefois supporté essentiellement par le secteur privé et l'Etat norvégien n'est engagé qu'à concurrence d'une charge annuelle de la dette relativement faible (0,5 milliard de couronnes par an).

La gestion sage du capital pétrolier se retrouve aussi dans une utilisation raisonnable des revenus. Sur les 20 milliards de revenu annuel escomptés pour le début des années 1980, la Norvège entend consacrer 10 milliards à l'amortissement ou à la réalisation des investissements pétroliers, 5 milliards à la consommation intérieure et 5 milliards au renforcement de sa position extérieure.

---

(1) 1 couronne = 1 F environ.

Malgré leur importance décisive pour l'économie norvégienne, les activités pétrolières n'emploieront jamais guère plus de 2 % de la population active (pop. act. : 1,8 million de personnes).

## 2. La stabilité norvégienne : les fruits du passé.

En 1920, la Norvège, pays rural, tourné essentiellement vers le commerce maritime, était l'un des pays les plus pauvres d'Europe occidentale. Et pourtant, c'est avant l'essor pétrolier qu'elle était parvenue à un niveau de vie très élevé, puisque, dès 1970, elle se trouvait dans le « peloton de tête » pour le P.N.B. par habitant.

En 1976, elle occupait la troisième place, avec un retard de 10 % seulement par rapport à la Suède et à la Suisse.

### a) L'industrie.

L'industrie emploie environ 400.000 personnes, soit le quart de la population active totale.

De 1960 à 1970, l'emploi dans l'industrie s'est accru de 1 % par an. Au début des années 1970, cette progression enregistre un tassement assez net et se porte à hauteur de 0,3 %. A la fin de cette décennie et pour le début des années 1980, l'effectif industriel devrait diminuer d'environ 30.000 emplois. La Norvège entend toutefois faire face à cet affaissement par la croissance des emplois du secteur pétrolier.

La participation étrangère dans l'industrie norvégienne s'accroît sensiblement, surtout dans les activités pétrolières ou dans les secteurs industriels hauts consommateurs d'énergie. A cet égard, il convient de noter qu'avant les ressources pétrolières, la Norvège, grâce à l'hydro-électricité, disposait déjà de ressources énergétiques importantes.

C'est autour de ce potentiel que s'est donc développée l'industrie de ce pays, tournée essentiellement vers :

- l'exploitation des ressources minières : aluminium et ferro-alliages (25 % de la consommation européenne) ;
- l'exploitation forestière (22.000 personnes et 65.000 tonnes de pâte à papier) ;
- l'industrie chimique (80 % des produits manufacturés exportés) ;
- les industries mécaniques (130.000 personnes) ;
- la construction navale, en plein essor (23.000 personnes) ;
- l'industrie textile (27.000 personnes) ;
- l'ameublement (10.000 personnes).

En outre, la Norvège emploie 140.000 personnes dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (aménagement des ouvrages hydro-électriques.)

**b) Le secteur primaire.**

La superficie agricole représente 3 % seulement du territoire norvégien, 50 % sont consacrés aux cultures et l'autre moitié aux pâturages. En 1975, l'agriculture occupait 140.000 personnes, contre 160.000 en 1972.

La plupart des exploitations norvégiennes sont encore très modestes. Sur 128.000 exploitations de plus de 0,5 hectare, 600 seulement comptaient plus de 80 hectares et 25.000 plus de 10 hectares. Un tiers des exploitants vivent exclusivement de leur activité agricole.

**c) Les activités tertiaires.**

En 1976, les services occupaient 54 % de la population active, soit 866.000 personnes dont 432.000 dans les services publics et sociaux. Ils représentent environ 40 % de la production nationale.

**d) Les autres activités.**

Les autres principaux secteurs d'activité sont essentiellement tournés vers la sylviculture, la pêche et les transports maritimes. Ces derniers ont d'ailleurs très longtemps contribué à assurer une part importante de l'activité commerciale de la Norvège. La marine marchande norvégienne occupe le quatrième rang dans le monde.

**e) Le commerce extérieur.**

L'économie norvégienne est, dans une large mesure, tournée vers l'extérieur. Les exportations de biens et de services s'élevèrent, dans les années 1971-1975, à une moyenne de 43 % du produit national brut, dont un tiers environ provenait des recettes brutes de la marine marchande.

En moyenne, les ventes de biens à l'étranger représentent 29 % du P.N.B., dont 30 % pour les seules exportations de métaux et 26 % pour l'industrie mécanique.

**3. La situation économique en 1979 : un optimisme mesuré.**

Au cours des années 1970, le P.N.B. norvégien a connu une progression annuelle de 4 à 5 % et les prévisions pour les années 1979-1982 se situent à hauteur de 4 %, compte non tenu des activités pétrolières, qui peuvent représenter un supplément de 3 %.

Depuis 1973, la Norvège a échappé à la crise mondiale en pratiquant une politique expansionniste. Espérant que la récession serait brève, elle a résolument mené une politique anti-cyclique en tirant parti des revenus pétroliers et de la solidité de sa monnaie. Elle a subventionné les entreprises en difficulté, encouragé la demande et maintenu le plein emploi.

La Norvège a ainsi réalisé des performances sans égales au sein de l'O.C.D.E. : croissance réelle de 5,5 % par an entre 1973 et 1977, chômage limité à 1 % des actifs.

Cette politique s'est toutefois essouffée ; d'une part, l'amélioration attendue de la conjoncture internationale ne s'est pas produite ; d'autre part, la compétitivité de l'industrie norvégienne a fini par s'éroder sous l'effet de la hausse excessive des salaires (due à la politique de plein emploi), de la stagnation de la productivité (les subventions aux entreprises ne les incitant guère à la rationalisation) et de l'appréciation de la couronne (+ 16 % entre 1973 et 1976).

A la suite d'une dégradation de la conjoncture en 1977, le Gouvernement s'est orienté vers une politique déflationniste. Les exportations ont diminué de 3 % en volume (baisse de la production, retard dans l'exploitation et l'acheminement des hydrocarbures) tandis que les importations se maintenaient à un niveau élevé. Dans le même temps, le déficit de la balance commerciale et de celle des paiements courants s'est accru de près de 30 %. Le marasme s'est particulièrement accentué dans les secteurs sensibles : flotte de commerce, chantiers navals, textile... Ainsi, les réserves de change sont tombées de 9,5 à 8,8 milliards de couronnes entre fin 1976 et fin 1977.

Dès l'automne, le Gouvernement d'Oslo décidait de réduire l'inflation, restaurer la compétitivité des produits norvégiens et redresser les comptes extérieurs tout en préservant l'emploi. Il s'y employa par une série de mesures mises en œuvre tout au long de 1978 :

— modération de la demande interne par une stricte politique du crédit (janvier 1978) ;

— rétablissement de la compétitivité par des mesures à effet :

- externe (dévaluation de 8 % de la monnaie en février ; mais la couronne est demeurée dans le « serpent »),
- interne : assainissement du secteur productif par la suppression des subventions ponctuelles, la réorganisation des industries en crise, l'incitation à la mobilité de la main-d'œuvre — et blocage des prix et des salaires pendant quinze mois à compter d'octobre 1978, afin de contenir leur hausse à moins de 4 % en 1979.

Les premiers résultats sont apparus dès 1978. Les uns sont à inscrire au crédit de cette nouvelle politique :

— réduction de 6 % environ de la demande ;

— diminution du taux d'inflation (de 9,1 à 8 %) ;

— réduction du déficit de la balance courante, de 26,5 milliards de couronnes (14 % du P.I.B.) en 1977 à 10,9 milliards (5 % du P.I.B.) en 1978.

Les autres sont plutôt au passif de l'opération :

— réduction de 4,1 à 3,7 % du taux de croissance réel du P.I.B. ;

— recul de 13 % de l'investissement ;

— légère augmentation du chômage, passé de 1 à près de 2 % de la population active.

Ces tendances générales se sont poursuivies au cours de l'année 1979.

NORVÈGE : DONNÉES ÉCONOMIQUES DE BASE

	1977	1978 (estimations)
Superficie (plus Svalbard) .....	324.000 km <sup>2</sup> (+ 62.000)	324.000 km <sup>2</sup> (+ 62.000)
Population .....	4.043.000	4.060.000
P.I.B. et croissance réelle .....	35,6 Md dollars (+ 4,1 %)	+ 3,75 %
P.I.B. par tête .....	8.800 \$	
Importations .....	12,8 Md dollars	11,4 Md dollars
Exportations .....	8,7 Md dollars	10 Md dollars
Solde commercial .....	— 4,1 Md couronnes	— 1,4 Md dollars
Solde de la balance courante .....	— 26,5 Md couronnes (1)	— 10,9 Md couronnes
Dette extérieure .....	90 Md couronnes	100 Md couronnes
Réserves or + devises (en fin d'année) .....	8,8 Md couronnes	
Taux d'inflation .....	9,1 %	8 %
Taux de chômage .....	9,9 %	1,8 %
Nombre de chômeurs inscrits .....	16.000	30.400 (fin 1978)
Consommation privée .....	+ 4,6 %	— 1,5 %
Consommation publique .....	+ 10,2 %	+ 4,4 %
Investissements .....	+ 1,3 %	— 13 %

(1) 1 couronne = 0,84 FF.

PRODUIT NATIONAL BRUT 1978

	En milliards de couronnes	Pourcentage
Consommation privée .....	93,5	55
Consommation publique .....	28,8	17
Civile .....	23,5	14
Militaire .....	5,3	3
Investissements bruts .....	63,6	37,3
Constructions, travaux .....	27	16
Navires .....	3	4,6
Équipement pétrolier .....	11,8	6,9
Machines, voitures, etc. ....	15	8,8
Variation des stocks .....	1,8	1
Excédent exportations .....	— 15,9	— 9,3
Exportations .....	69,2	40,7
— Importations .....	85,1	50
Produit national brut .....	170	100

LE P.N.B. ET L'EMPLOI, PAR SECTEUR

	En milliards de couronnes			Hommes/année		
	1976	% 1976	% 1950	1976	% 1976	% 1950
Agriculture .....	0,2	3,6	7,5	113.000	7	23,8
Sylviculture .....	1,9	1,2	2,6	10.000	0,6	2,2
Pêche et chasse à la baleine et au phoque ..	1,8	1,1	3,7	21.000	1,3	3,7
Industries manufacturières et extractives ....	38,4	21,4	27,5	399.000	24,7	24,2
Approvisionnement énergétique .....	5,7	3,4	2,1	16.000	1	0,8
Exploitation pétrolière .....	6,4	3,9		2.000	0,1	
Construction, travaux publics .....	13	7,6	6,6	139.000	8,6	7,3
Commerce .....	33	19,4	15,2	213.000	13,2	8,9
Transports maritimes .....	8,2	4,8	11,1	47.000	2,9	3,9
Autres transports .....	10,7	6,3	5,8	114.000	7	5,5
Autres services, administration publ. etc. ...	48,6	27,4	17,9	539.000	33,6	19,6
	170	100	100	1.613.000	100	100

B. — LES HANDICAPS DE LA SUÈDE

Le produit national brut (P.N.B.) suédois par habitant reste l'un des plus élevés des pays de l'O.C.D.E. et, pour le niveau de vie, la Suède occupe encore aujourd'hui l'une des premières places en Europe. Et pourtant, la Suède supporte, plus que la Norvège, les contrecoups de la crise économique mondiale.

1. Les principaux caractères de l'activité économique :  
le dynamisme industriel.

Le volume de la production totale a augmenté de 3,6 % en moyenne par an depuis 1950. Après une accélération de la croissance dans les années 1960, la progression de la production s'est fortement ralentie dans les années 1970, pour atteindre, de 1971 à 1977, 2,2 % en moyenne.

Comme dans la plupart des pays occidentaux, mais avec un peu de retard, l'emploi a augmenté dans le secteur secondaire et dans le secteur tertiaire aux dépens de l'agriculture. Les femmes représentent 40 % et les immigrés 5 % d'une population active totale d'environ 4 millions de personnes.

Un processus très profond de restructuration industrielle s'est produit en Suède depuis le début des années 1960, renforçant la concentration industrielle.

a) *L'industrie.*

L'industrialisation de la Suède s'est réalisée tardivement, mais elle a été rapide et intense.

Dans un premier temps, les pays d'Europe se sont essentiellement intéressés aux vastes ressources minières et forestières de la Suède. L'exploitation de ces ressources a été largement facilitée par l'utilisation de la force hydroélectrique. Progressivement, l'activité industrielle s'est alors déplacée vers les produits finis, notamment dans le domaine des industries mécaniques.

L'industrie des mines et de l'acier est en pleine restructuration. La plupart des aciéries suédoises sont concentrées dans le nord du pays. Malgré une consommation nationale très élevée, la Suède exporte plus de la moitié des produits de son industrie forestière, qui représente 25 % de la totalité de l'activité industrielle. En outre, la Suède a développé une forte industrie chimique, se tournant en particulier vers la fabrication des engrais, puis, plus récemment, vers la pétrochimie et les produits pharmaceutiques.

L'industrie du bâtiment, avec ses 33.000 salariés, entre pour un fort pourcentage dans le P.N.B. de la Suède.

b) *L'énergie.*

La consommation suédoise d'énergie est l'une des plus élevées du monde et la demande n'est couverte par les ressources nationales qu'à hauteur de 25 à 30 %. Les 70 à 75 % restants sont assurés par des importations de pétrole (70 % environ) et de charbon (5 % environ). La production nationale provient essentiellement de l'hydroélectricité (75 %) mais l'énergie nucléaire est appelée à se développer, qui représente déjà 15 à 20 % de l'électricité nationale. Toutefois, c'est bien dans la dépendance énergétique que se trouve la principale explication de la dépression de l'économie suédoise.

c) *L'agriculture.*

Aujourd'hui, 5 % de la population se consacre à l'activité agricole. Comme la Norvège, la Suède est encore un pays de petites exploitations, où les ouvriers agricoles ne fournissent que 10 % de l'activité.

En outre, l'exode rural accentue le vieillissement de la population active agricole (55 ans environ). L'agriculture suédoise tire environ 80 % de ses revenus de la production de lait et de viande.

Le mouvement coopératif est extrêmement développé.

La sylviculture et la pêche représentent également deux activités importantes du secteur primaire. La propriété de la forêt se répartit comme suit : 50 % aux agriculteurs, 25 % aux entreprises industrielles et 25 % à l'Etat.

**c) Les services.**

L'urbanisation n'a pas manqué de provoquer un essor très rapide de l'activité commerciale, traditionnellement dynamique. Le commerce emploie environ 500.000 personnes. Dans leur ensemble, les services représentent 59,5 % de la population active (donc 26,8 % pour les administrations) et 50 % du P.N.B.

**2. Le commerce extérieur : une dégradation sensible.**

La Suède exporte plus du quart de sa production totale. Son économie est donc extrêmement sensible à la conjoncture internationale. L'exportation est cependant représentée par des produits sur lesquels la Suède s'assure une part importante du commerce mondial (industrie mécanique et pâte à papier).

Au début des années 1970, la Suède avait une balance des paiements largement excédentaire. Mais, en raison d'une politique intérieure expansionniste, cet excédent s'est mué en un déficit considérable à partir de 1975.

En 1976, les exportations suédoises vers les pays de l'A.E.L.E. représentaient 22 % des exportations totales de la Suède ; pour leur part, les exportations vers la Communauté économique européenne représentaient 47 % des exportations totales contre 51 % des importations. La grande inquiétude de la Suède reste la part croissante de la facture énergétique dans les importations (2,6 % en 1972, 8,2 % en 1976).

**3. Des perspectives maussades.**

Au cours des années 1975-1976, comme la Norvège, la Suède avait cru pouvoir échapper, pour l'essentiel, à la crise économique mondiale.

Dans l'attente d'une reprise chez ses partenaires, elle avait mené une vigoureuse politique expansionniste, rendue possible par sa solide position extérieure et par la hausse des matières premières.

En refusant ainsi les adaptations (déflation, austérité, ajustement des taux de change...) auxquelles étaient contraints les autres Etats, la Suède vit rapidement s'accroître ses coûts de production, se réduire sa compétitivité et, par conséquent, s'alourdir le déficit de son commerce extérieur et de ses paiements courants. Par ailleurs, l'inflation reprenait, et les grandes industries de base se trouvaient en proie à une crise sévère.

Dès le début de 1977, le nouveau gouvernement suédois comprit qu'il était vain d'attendre une reprise induite de l'extérieur.

Il se résigna à mettre en place, courant 1977, les éléments d'une nouvelle politique économique, en s'attachant en particulier à restaurer la compétitivité de l'industrie, restructurer les secteurs en crise tout en sauvegardant l'emploi, enrayer l'inflation et rétablir les équilibres extérieurs.

Il y parvint en partie en s'attachant à :

— décourager la consommation des ménages, notamment par une hausse de 3 % de la T.V.A. le 1<sup>er</sup> juin 1977 ;

— réajuster le taux de change de la monnaie nationale, par deux dévaluations : l'une de 6 % par rapport au mark, le 4 février ; l'autre, de 10 %, le 29 août, qui entraîna la sortie de la couronne du « serpent » européen ;

— soutenir, par une série de mesures appropriées, l'emploi, l'investissement et la productivité de l'industrie ;

— procéder à la réorganisation des grandes industries nationales en crise en concentrant et en rationalisant les entreprises susceptibles de redevenir compétitives (chantiers navals, sidérurgie, textiles).

La mise en œuvre de cette politique intervint toutefois trop tardivement pour pouvoir porter ses fruits dans le courant de l'année, et 1977 se solda par des résultats peu encourageants (baisse de 2,4 % en volume de la P.I.B., diminution de la production et des investissements, alourdissement du déficit de la balance des paiements).

Une nette amélioration devait toutefois se produire dans le courant de 1978 :

— la P.I.B. s'est accrue de 2,5 % en volume ;

— la compétitivité s'est améliorée (— 5 % pour les prix relatifs à l'exportation) ;

— le taux d'inflation n'a que légèrement diminué en 1978 par rapport à 1977 (de 11,5 à 10,6 %), mais cette réduction s'est nettement accélérée au second semestre (5,4 % d'inflation en taux annuel, contre 7,2 % pour l'ensemble de l'O.C.D.E.) ;

— le chômage a, certes, augmenté (75.000 sans emploi en moyenne en 1977, 94.000 l'année dernière), mais le taux demeure l'un des plus faibles de l'O.C.D.E. : 2,2 % de la population active en 1978 ;

— le déficit des paiements courants a été réduit de — 12,5 à — 3,9 milliards de couronnes. Le solde commercial est passé d'un déficit de — 4,9 à un excédent de + 5,5 milliards de couronnes ;

— les réserves totales suédoises ont ainsi passées de U.S. \$ 3,67 milliards fin 1977 à 4,4 milliards fin 1978.

La demande connaît une reprise depuis le second semestre 1978 et, pour 1979, une expansion relativement vigoureuse (production industrielle : + 6 % au moins ; P.I.B. : + 5 % en volume) est attendue, qu'alimentera un déficit budgétaire passé en un an de 24 à 34 milliards de couronnes (8 % de la P.I.B.). Le chômage devrait diminuer, mais le déficit de la balance des paiements courants ne pourra que s'alourdir.

Il ne fait cependant pas de doute que l'économie suédoise particulièrement ouverte sur l'extérieur, demeure étroitement dépendante de l'évolution conjoncturelle de ses principaux partenaires et de la facture pétrolière.

**ÉCONOMIE SUÉDOISE : DONNÉES ÉCONOMIQUES DE BASE**

	1977	1978
Superficie .....	450.000 km <sup>2</sup>	450.000 km <sup>2</sup>
Population .....	8.255.000	8.278.000
P.I.B. ....	78,27 Md dollars	85,9 Md dollars
P.I.B. par tête .....	9.480 dollars	10.350 dollars
Croissance en volume du P.I.B. ....	— 2,4 %	2,5 %
Production industrielle .....	— 3,5 %	— 1 %
Taux de chômage .....	1,8 %	2,2 %
Nombre de chômeurs (moyenne annuelle) .....	75.000	94.000
Taux d'inflation .....	11,5 %	10,6 %
Importations .....	86,8 Md couronnes (1)	92 Md couronnes
Exportations .....	84,9 Md couronnes	97,5 Md couronnes
Balance commerciale .....	— 4,9 Md couronnes	+ 5,5 Md couronnes
Solde des paiements courants .....	— 12,5 Md couronnes	— 3,9 Md couronnes

(1) 1 couronne = 1 F.

**AFFECTATION DU P.N.B. EN 1978  
POURCENTAGE DU P.N.B. A PRIX CONSTANTS, 1972 ET 1978**

	1976 en milliards de c.s.	1972 %	1978 %
Consommation .....	255,5	74,5	77,4
— privée .....	171,7	53,0	55,1
— publique .....	83,8	21,5	22,3
Investissements bruts fixes .....	66,8	23,2	21,1
— machines et équipements .....	28,1	7,8	8,7
— bâtiment et construction .....	38,7	15,4	12,4
Modification de stocks .....	7,7	0,1	2,1
Exportations .....	90,8	27,4	29,1
Importations .....	97,3	25,2	29,8
P.N.B. (prix du marché) .....	323,5	100,0	100,0

POURCENTAGE DU P.N.B. PAR SECTEURS

	1969	1972	1976	1978
Agriculture .....	9	3	2	2
Exploitation forestière .....	4	2	2	3
Industrie .....	34	30	30	31
Construction .....	8	9	6	7
Electricité .....	3	2	2	2
Transports et communications .....	9	6	5	5
Commerce .....	12	10	9	10
Autres services .....	21	38	44	40

P.N.B. AUX PRIX DU MARCHÉ, 1972 ET 1978

	1972	1978
P.N.B. (en millions de couronnes suédoises, prix courants) .....	199.508	323.538
P.N.B. par habitant (couronne suédoise, prix courants) .....	24.600	39.200
P.N.B. (en millions de couronnes suédoises, prix constants 1968) .....	161.489	178.007
P.N.B. par habitant (couronnes suédoises, prix constants 1968) .....	19.900	21.600

RÉPARTITION DE L'EMPLOI PAR SECTEURS (POURCENTAGE)

	1972	1978
Agriculture, exploitation forestière et pêche .....	7,6	6,4
Mines et manufactures .....	25,9	25,5
Eau, gaz, électricité .....	0,7	0,7
Construction .....	8,8	7,9
Services du secteur privé .....	33,9	32,7
Administration centrale .....	6,6	7,2
Administrations locales .....	16,5	19,6

**COMMERCE EXTÉRIEUR SUÉDOIS PAR SECTEURS DE PRODUCTION**  
(En milliards de couronnes suédoises)

	Exportations		Importations	
	1972	1976	1972	1976
Produits de l'agriculture, de la pêche et de l'exploitation forestière .....	0,7	1,4	2,1	4,4
Alimentation .....	1,0	1,3	2,5	4,1
Huiles brutes .....	—	—	1,2	5,7
Produits pétroliers .....	0,3	0,9	2,6	8,2
Bois .....	,3	3,6	0,2	0,5
Pâte à papier .....	2,8	5,5		
Papier et cartonnages .....	2,8	5,2		
Minerais de fer .....	1,4	1,9	.	.
Autres minéraux .....	0,3	0,5	0,6	1,6
Fer et acier .....	3,2	5,5	2,3	4,5
Métaux non ferreux .....	0,8	1,4	1,3	2,2
Produits manufacturés en métal .....	1,4	3,0	1,1	2,2
Machines et équipement .....	10,8	20,7	8,6	17,7
Véhicules à moteur et pièces de rechange .....	4,4	8,1	2,6	6,1
Navires .....	2,1	5,8	0,9	1,3
Autres produits de l'industrie mécanique .....	1,1	2,2	1,5	3,2
Produits chimiques et plastiques .....	1,7	3,8	3,4	6,6
Vêtements, chaussures et cuir .....	0,7	1,3	2,1	4,3
Autres produits manufacturés .....	3,9	8,1	5,6	10,7
<b>Total .....</b>	<b>41,7</b>	<b>80,2</b>	<b>38,6</b>	<b>83,3</b>

**ÉVOLUTION DES INDICES DES PRIX A LA CONSOMMATION ET DES PRIX DE GROS  
DE L'INDICE DES SALAIRES DANS L'INDUSTRIE, ET DU REVENU DISPONIBLE**

Année	Indice des prix à la consommation (1960 = 100)	Évolution par rapport à la période précédente (en %)	Indice des prix de gros (1970 = 100)	Évolution par rapport à la période précédente (en %)	Indice des salaires de l'indus- trie (1)	Évolution par rapport à la période précédente (en %)	Revenu disponible par tête (1970 = 100)	Évolution par rapport à la période précédente (en %)
1972 .....	269	6,0	109	5,3	100,0	14,3	114,3	5,4
1973 .....	287	6,7	121	11,0	108,8	8,8	126,1	10,3
1974 .....	316	10,1	151	24,8	121,0	11,2	147,9	17,3
1975 .....	347	9,8	162	7,3	139,1	15,0	169,7	14,7
1976 .....	382	10,1	176	8,6	163,3	17,4	191,6	12,9

(1) A l'exclusion des charges sociales et cotisations patronales.

## TITRE II

### LA NORVÈGE ET LA SUÈDE : UN PARADIS SOCIAL ?

Après avoir analysé brièvement la vie politique et économique de la Suède et de la Norvège et avant d'aborder l'examen de la politique sociale, il semble indispensable de définir, autant qu'il est possible, en guise d'introduction, le socialisme scandinave.

#### LE SOCIALISME SCANDINAVE

Afin d'éviter des répétitions inutiles et parce que les Suédois ont joué, sur le plan « idéologique », un rôle moteur, les propos qui vont suivre sont essentiellement consacrés à la Suède.

En vérité, ce pays reste dominé par une économie libérale et l'intervention de l'Etat est comparable à celle des autres pays occidentaux. En revanche, l'Etat, par un très fort niveau de prélèvements obligatoires, joue un rôle décisif dans la répartition du revenu national. C'est dans ce cadre très précis que s'inscrivent les objectifs de la politique sociale.

##### 1. L'intervention de l'Etat dans l'économie : - L'économie mixte à la suédoise -.

Dans la définition des rapports entre l'économie et l'Etat, la Suède a toujours considéré la propriété industrielle comme un problème secondaire.

###### a) un secteur nationalisé modeste.

Si l'on considère la production industrielle, la part de l'Etat est de 5 %, égale à la part du mouvement coopératif, 90 % restant dans le secteur privé.

L'engagement de l'Etat, comme dans la plupart des autres pays industrialisés, se situe essentiellement dans les secteurs sidérurgiques et énergétiques. Le mouvement coopératif joue, pour sa part, un rôle essentiel dans l'exploitation forestière (25 %) et agricole (80 % du marché des produits).

Dans le secteur bancaire, à une exception près, les banques commerciales sont privées. Parallèlement, des caisses d'épargne se sont développées autour de la formule juridique de la fondation et le mouvement coopératif agricole s'est doté de ses propres instruments de crédit bancaire. Cependant, sur le marché des capitaux, le Fonds national des pensions (voir plus loin) occupe une place prépondérante. Fondé au début des années 1960, ce fonds consacre une large partie de ses avoirs à l'acquisition d'obligations d'Etat et à l'investissement immobilier et agit sur 40 % du crédit total.

*b) Une politique d'intervention originale.*

La dépression des années 1930, qui a coïncidé avec l'arrivée au pouvoir des sociaux démocrates, a conduit les pouvoirs publics à définir une politique d'intervention économique de type keynésien, appuyée sur une lecture cyclique de l'activité économique.

Les efforts du Gouvernement portent ainsi essentiellement sur le marché de l'emploi. Ils ont également tendu à exercer un certain contrôle sur la restructuration industrielle. La direction nationale du travail assure un rôle très considérable dans la mobilité professionnelle et elle pourrait inspirer, à bien des égards, les réformateurs de l'Agence nationale pour l'emploi.

Pour la maîtrise du développement industriel, la Suède a créé un Fonds de réserve d'investissement, financé par le produit d'une exonération fiscale, et qui constitue un mécanisme régulateur de l'investissement.

Enfin, le Gouvernement a développé, notamment depuis 1965, une politique d'aménagement du territoire, très proche, par sa philosophie, de la politique française.

Aucun des éléments qui viennent d'être présentés ne permet donc de rapprocher le système suédois du capitalisme d'Etat des pays socialistes. Au contraire, l'économie libérale y tient une place qu'envieraient certaines nations occidentales, par nature plus interventionnistes...

**2. La maîtrise étatique sur la répartition des revenus :  
un niveau inégalé en Europe occidentale.**

Très tôt, l'Etat suédois a entendu prendre en charge la responsabilité de certaines fonctions collectives. Ainsi, le Gouvernement institua-t-il l'école primaire obligatoire dès 1842.

Mais, très rapidement aussi, le financement des obligations administratives, économiques et sociales de l'Etat a-t-il exigé un prélèvement très élevé sur le revenu national. Le taux des prélèvements obligatoires atteint en effet 52 % du P.N.B. national, et la politique sociale absorbe à elle seule 94,6 milliards de couronnes, soit 29,5 % du P.N.B.

La fiscalité suédoise se répartit comme suit :

	1976-1977	1977-1978
Impôts sur le revenu et sur le capital .....	43,6	40,7
Impôts sur les véhicules à moteur .....	4,5	4,3
Impôt général sur les salaires .....	7,0	6,5
Droits de douane .....	1,1	0,9
T.V.A. ....	21,4	24,9
Taxe sur le tabac .....	2,3	2,4
Taxes sur les alcools et les vins .....	4,0	4,2
Taxe sur la consommation d'énergie .....	3,5	3,7
Autres impôts indirects .....	2,7	2,4
Fonds publics .....	5,6	5,9
Autres recettes .....	4,3	4,2
<b>Total .....</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

La dépense sociale, pour sa part, est ainsi financée :

Etat .....	28,4 milliards
Communes .....	26,5 milliards
Cotisations des employeurs .....	38,5 milliards
Cotisations des assurés .....	1,2 milliard
<b>Total .....</b>	<b>94,6 milliards</b>

La santé publique, qui représentait 3,5 % du P.N.B. en 1960, en absorbe aujourd'hui plus de 9 %.

Au poids des prélèvements obligatoires s'ajoutent, pour les entreprises, le niveau élevé des rémunérations et la protection sociale des salariés.

Cette situation ne manque pas de provoquer la réaction de ceux qui souhaiteraient un désengagement de l'Etat. L'accession au pouvoir des Conservateurs en Suède et le renforcement de l'influence de ces mêmes partis en Norvège montrent assez bien que la société scandinave a atteint un niveau qui ne semble guère pouvoir être encore dépassé.

Toutefois, force est de reconnaître la qualité du système de protection sociale de ces pays, même si, sur certains points, des difficultés sont apparues, partagées d'ailleurs par tous les pays occidentaux. Il s'agit notamment de l'accroissement des dépenses d'assurance maladie et des problèmes posés par la crise démographique dans la gestion des prestations vieillesse.

### 3. La politique sociale : un « modèle scandinave » ?

Les Scandinaves sont eux-mêmes gênés par la simplification de l'analyse qu'implique évidemment le terme de « modèle ». Pour une raison

essentielle d'abord : un modèle suppose une expérience achevée, dans des pays où, pourtant, chacun prétend participer quotidiennement à la transformation de la société. Par peur des réactions des observateurs, ensuite : le plus souvent, le modèle scandinave sert plus à défendre les thèses libérales des uns et la volonté interventionniste des autres qu'à développer ailleurs les mêmes expériences sociales. Par réalisme, enfin, car le système de protection sociale nordique n'a le plus souvent que l'avantage chronologique sur les autres.

La France dispose en effet d'un système comparable et c'est seulement dans des secteurs particuliers que la Suède représente encore aujourd'hui un champ de prospections original.

Les principes fondamentaux de l'organisation sociale étaient ainsi définis, au mois d'août 1979, par M. le Premier ministre de Norvège, Odvar Nordli : « Il est difficile de donner une définition très précise de la politique sociale. Traditionnellement, les deux éléments principaux étaient le système des *assurances sociales* et la *santé publique*.

« Cependant, avec l'évolution de l'Etat providence, le domaine de la politique sociale s'est beaucoup étendu, de sorte qu'il s'approche aujourd'hui du domaine de la politique économique, comme les mesures politiques susceptibles d'influencer le *volume et l'expansion de la production et des revenus*. La politique sociale a pour objectif d'influencer la *distribution et la redistribution des revenus et d'autres éléments faisant partie de la conception globale de la société de prospérité*. L'une des principales intentions de la redistribution des revenus est d'offrir les mêmes possibilités à tout le monde. Nos objectifs politiques d'égaliser les conditions économiques et sociales des familles doivent être vus sous cet angle.

« Dans ce contexte, les prestations sociales et les institutions de santé publique ne représentent que deux éléments parmi d'autres. D'autres éléments importants sont la politique du développement régional, la politique de l'enseignement, la politique du logement et la politique de l'emploi. »

Il n'y a rien là, encore une fois, qui distingue ce discours des déclarations officielles des dirigeants européens. Certes, dans le domaine de l'éducation, de l'intégration des personnes âgées, de l'aide aux handicapés, votre délégation a déjà dit l'avance sensible des pays scandinaves. Mais il s'agit seulement d'une avance, et dans les secteurs où la France a déjà organisé un système de protection sociale, les objectifs et les moyens sont tout à fait comparables. Quelquefois même, le système de santé français apparaît mieux adapté à son environnement que le système de santé suédois au sien.

Ce serait ainsi porter le plus grand tort aux pays nordiques que de leur accorder le mérite de la perfection. C'est saluer au contraire leurs efforts que de souhaiter la poursuite de leurs expériences qui les placent à la pointe de la réflexion sociale dans le monde occidental.

## I. — LE SYSTÈME DE SANTÉ

### A. — LE SYSTÈME DE SANTÉ NORVÉGIEN

La structure des services de santé de la Norvège est déterminée essentiellement par des facteurs géographiques et démographiques.

D'abord, avec une superficie de 324.000 kilomètres carrés, la Norvège est le cinquième pays d'Europe. Avec quatre millions d'habitants, elle a la densité de population la plus faible. En outre, les distances, le relief et les fjords entravent la circulation. Aussi, la décentralisation des services de santé est-elle, plus qu'un principe politique, une nécessité dictée par les circonstances locales.

Ensuite, la population norvégienne est une population âgée, dont 13 % des habitants ont atteint ou dépassé l'âge de 67 ans.

Enfin, les problèmes de santé sont comparables à ceux des autres pays occidentaux. Les maladies cardio-vasculaires, le cancer et les accidents de la route et du travail sont les trois premières causes de mortalité.

Le présent chapitre présentera successivement :

- les partenaires du système de santé ;
- la répartition des compétences ;
- les structures sanitaires.

#### 1. Les partenaires du système de santé.

Trois autorités sont directement impliquées dans la politique sanitaire :

— le ministère de la Santé et des Affaires sociales de Norvège, auquel est rattachée la Direction générale des services de santé, autorité sanitaire centrale ;

— les communes et les départements, qui jouent en Norvège un rôle essentiel dans la définition de la protection sanitaire, sont regroupés à l'intérieur d'une fédération nationale ;

— les hôpitaux et les maisons de santé privés, à but non lucratif le plus souvent, sont également fédérés.

Il convient d'ajouter que la direction des assurances sociales est un partenaire financier décisif, dont le rôle sera examiné plus loin.

a) *La Direction générale des services de santé.*

La Norvège n'a jamais eu de ministère autonome de la Santé. Après un éclatement interministériel qui se prolongera jusqu'en 1913, l'administration sanitaire centrale sera définitivement rattachée au ministère des Affaires sociales.

A compter de cette date, la politique de santé est définie par deux directions différentes, l'une chargée des aspects légaux, administratifs et économiques, l'autre des aspects techniques, médicaux et sanitaires ; en 1945, ces deux directions ont été regroupées dans une direction générale unique, la direction générale des services de santé.

La Direction générale est organisée en 10 secteurs :

— la section de contrôle des services de santé locaux, chargée d'examiner et de coordonner les projets de services de santé élaborés par les départements et les communes ;

— la section hospitalière, chargée de coordonner les investissements et la politique hospitaliers ; elle gère également le secteur hospitalier d'Etat ;

— la section de la médecine sociale, chargée de l'administration de la médecine de district.

Les autres sections se préoccupent des questions dentaires, de l'hygiène publique et de l'épidémiologie, des pharmacies, des médicaments et des professions paramédicales.

Enfin, deux sections assurent une fonction de planification et de recherche et une fonction de gestion administrative et financière.

Le responsable de chaque section est assisté d'un personnel mixte, à la fois médical, administratif et technique. La Direction regroupe 170 personnes. En outre, le directeur général peut solliciter l'avis de tous les spécialistes. En particulier, les professeurs d'université sont tenus d'exercer une fonction de conseil auprès du directeur général. Par ailleurs, des commissions ad hoc sont constituées sur des questions particulières. Il existe même certaines commissions permanentes parmi lesquelles on peut notamment citer celles qui sont chargées de l'alimentation, des médicaments et de la drogue, des effets nocifs du tabac ou encore de la politique en faveur des handicapés.

b) *La Fédération des communes de Norvège.*

La Fédération des communes de Norvège associe toutes les communes et tous les départements. Elle exerce auprès des collectivités locales une fonction de conseil et d'assistance. Elle négocie également les accords salariaux avec les fonctionnaires locaux (120.000 employés). Mais surtout, la Norvège, après qu'en 1911, l'assurance maladie eut été instituée en faveur des caté-

la mesure où celle-ci est gérée en grande partie par les communes et les départements (les dépenses de santé représentent plus de la moitié des budgets départementaux).

Une section spéciale de la fédération se consacre aux problèmes sanitaires et sociaux, et dispose d'une antenne dans chacun des dix-neuf départements que compte la Norvège.

*c) La Fédération nationale des hôpitaux privés.*

Le secteur hospitalier privé est, en Norvège, essentiellement à but non lucratif. La Fédération nationale a été créée en décembre 1949. La gestion de la Fédération est confiée à un conseil de cinq membres, assisté par un secrétariat dont la responsabilité est confiée à un avocat. Elle joue le rôle d'une organisation patronale dans la définition des rémunérations du personnel employé par ses membres. Elle assure ensuite une fonction de conseil comptable auprès de ses adhérents. Enfin, dans la mesure où les établissements privés sont inclus dans les cartes sanitaires départementales, elle participe à la définition des aides publiques. L'assurance maladie et le département subventionnent en effet, à parts égales, les établissements privés qui sont inclus dans la carte sanitaire.

Un panorama des institutions sanitaires ne saurait être complet si n'étaient également cités :

- l'Association norvégienne des hôpitaux, organe de réflexion sanitaire ;
- l'Institut norvégien de recherche hospitalière, organe consultatif ;
- le Conseil de la recherche médicale, rattaché au Conseil norvégien de la recherche scientifique.

## **2. La répartition des compétences sanitaires.**

*a) La tutelle de l'Etat.*

La politique sanitaire et sociale est essentiellement définie par les communes et les départements. Toutefois, la tutelle de l'Etat est très étroite :

- une tutelle administrative, qui s'exerce à travers un contrôle des opérations réalisées par les collectivités locales ;
- une tutelle financière, l'assurance maladie prenant à sa charge la moitié des dépenses de gestion des établissements sanitaires.

*b) La responsabilité communale.*

Sauf les hôpitaux, les services de santé sont organisés dans le cadre communal. C'est la loi sur la santé de 1860 qui fonde, encore aujourd'hui, en matière sanitaire, l'autonomie communale.

Dans chaque commune, le conseil municipal élit un conseil d'hygiène local, responsable de l'ensemble de l'action sanitaire. Le président de ce conseil est le médecin de district, dont les fonctions seront examinées plus loin. Il convient de dire qu'il assure, sous le contrôle du conseil, la gestion de toutes les institutions sanitaires et sociales, à l'exception des établissements hospitaliers. Ce dernier propos mérite d'ailleurs d'être nuancé, puisque les maisons de santé (médecine hospitalière, accouchement) et les centres de jour destinés aux handicapés mentaux, sont également de la compétence des communes et donc, du médecin de district.

*c) La responsabilité départementale.*

La loi sur la santé mentale de 1961 et la loi sur les hôpitaux de 1969 assignent aux départements la responsabilité de la planification, de la construction et de la gestion de tous les établissements sanitaires et sociaux qui ne relèvent pas de la compétence communale.

Sous le contrôle et avec l'assistance des autorités sanitaires centrales, chaque département a la charge d'élaborer un plan de développement et de coordination des institutions médicales, publiques ou privées.

Selon les règles de financement de la loi sur les hôpitaux, les établissements approuvés par ce plan reçoivent une subvention de 100 % versée pour moitié par le département et pour l'autre moitié par l'assurance maladie, destinée à la couverture des dépenses de gestion et d'amortissement du capital investi.

### **3. Les structures sanitaires.**

Les structures sanitaires s'organisent à trois niveaux :

- la structure de base, originale, repose sur la médecine de district ;
- viennent ensuite les établissements hospitaliers ;
- s'ajoutent enfin la médecine de ville et les autres professions médicales.

*a) La médecine de district.*

Le médecin de district, président du conseil d'hygiène communal, assume la responsabilité de l'ensemble de la politique de santé du district. Il faut noter que le médecin de district reste, dans la plupart des cas, un praticien, notamment dans les régions les plus défavorisées où il est quelque fois le seul médecin dans un rayon de plusieurs dizaines de kilomètres.

Aujourd'hui la Norvège compte environ 550 médecins de district qui représentent l'administration de la santé nationale dans leur circonscription. Ces médecins sont rémunérés par l'Etat pour leurs fonctions administratives et perçoivent en outre les honoraires qui leur sont dus s'ils sont praticiens. Dans le nord du pays, afin d'attirer les médecins dans des régions très rudes, des indemnités spéciales de déplacement leur sont également attribuées.

Le médecin de district assume des responsabilités multiples. Inspecteur d'hygiène publique, il fait des investigations de médecine légale, dirige la médecine sociale et la médecine préventive. Il est assisté par des infirmières de santé publique qui reçoivent, outre une formation générale, un enseignement complémentaire d'une durée d'un an.

Au niveau du district, sous la responsabilité générale du médecin, on trouve également :

— un ou plusieurs centres médicaux de protection maternelle et infantile (1.400 pour l'ensemble de la Norvège) dirigés par une infirmière de santé publique ;

— un centre de médecine sociale ;

— un centre de médecine préventive ;

— une ou plusieurs maisons de santé. La Norvège compte 600 maisons de santé qui disposent de 24.200 lits, soit 6,33 lits pour mille habitants ;

— des maisons de santé psychiatrique pour un total de 4.500 lits.

#### b) *Les hôpitaux.*

Le secteur hospitalier, tout entier placé sous la responsabilité des départements, compte cent hôpitaux généraux qui disposent de 21.600 lits, soit 5,33 lits pour mille habitants. Les hôpitaux psychiatriques ont, pour leur part, une capacité d'accueil de 8.500 lits.

La Norvège comptait donc approximativement, en 1977, 1.200 institutions sanitaires et 66.000 lits. Environ 20 % de ces derniers se trouvent dans des institutions privées sans but lucratif.

#### c) *Les professions médicales et paramédicales.*

##### • Les médecins :

En 1978, la Norvège comptait un peu plus de 8.000 médecins, dont 7.500 praticiens, soit un médecin pour 540 habitants. Un peu plus de 40 % d'entre eux sont des spécialistes. La moitié exercent en milieu hospitalier et 40 % dans les autres établissements sanitaires et sociaux. On aperçoit donc la place très limitée qu'occupe la médecine de ville dans la carte médicale de la Norvège.

##### • Un aspect original : les frais dentaires :

En 1977, ce pays comptait environ 4.000 dentistes, soit un pour 1.000 habitants. Ce taux, parmi les plus élevés du monde, souligne l'importance particulière de ce secteur. La première loi dentaire fut votée en 1917, assurant des soins dentaires gratuits aux enfants scolarisés, en milieu urbain. Cette loi fut étendue en 1937 dans les régions rurales, puis, par étapes, à partir de 1949, à l'ensemble de la population. Un dentiste de district assure, au plan départemental, la coordination des soins dentaires publics assurés

gratuitement aux enfants, les autres classes d'âge étant prises en charge par le secteur privé.

● La kinésithérapie :

La Norvège compte environ 3.000 kinésithérapeutes, largement employés par les établissements sanitaires.

● Les infirmières :

En 1977, le nombre total d'infirmières était de 32.000, dont 24.000 en activité et 55 % employées à mi-temps. 80 % d'entre elles travaillent dans des établissements sanitaires et sociaux. Ces infirmières diplômées reçoivent une formation générale de trois ans. Leur effectif est complété par des infirmières auxiliaires, formées en un an, qui, au nombre de 14.000, sont employées dans les établissements sanitaires et sociaux.

Le niveau élevé de formation de ces professions joue un rôle décisif dans l'efficacité des services, préventifs autant que curatifs, rendus par le système de santé.

● La distribution des médicaments :

L'achat et la distribution des médicaments, y compris leur importation et leur exportation, sont totalement contrôlés par l'Etat, à travers le « dépôt norvégien des médicaments ».

Les pharmacies norvégiennes ont un statut mixte d'entreprises libres, contrôlées par l'Etat. Au nombre de 280 et autorisées par les pouvoirs publics, elles sont assistées, pour la diffusion des médicaments simples, par 700 magasins de toutes sortes.

Certaines officines, déficitaires, sont cependant soutenues financièrement par l'Etat, soucieux d'assurer un service uniforme sur l'ensemble du territoire.

La législation norvégienne sur les médicaments, fondée sur une loi de 1943, est extrêmement sévère. Les nouveaux produits sont soumis à des contrôles rigoureux, et le nombre de spécialités distribuées est l'un des moins élevés de tous les pays occidentaux.

● Les problèmes posés par le système de santé norvégien :

Outre les difficultés provoquées par l'accroissement des dépenses de santé, évoquées plus loin, la Norvège doit faire face à une augmentation constante du personnel sanitaire et social, aujourd'hui de beaucoup supérieur à 100.000. Elle doit notamment tirer les conséquences du travail à temps partiel, mieux répartir le personnel entre les établissements sanitaires et les soins ambulatoires, et aboutir à un meilleur équilibre régional.

Dans le secteur hospitalier, une loi de 1976 s'est fixé pour objectif de ramener à 4,5 le nombre de lits pour 1.000 habitants, en accroissant en même temps la capacité d'accueil dans les établissements de long séjour réservés aux personnes âgées.

Ainsi, la Norvège est-elle confrontée, d'une manière générale, exactement aux mêmes problèmes que ceux rencontrés par les responsables français de notre politique de santé.

## B. — LE SYSTÈME DE SANTÉ SUÉDOIS

Le système de santé suédois est assez semblable à celui de la Norvège. Cependant, certains aspects spécifiques justifient une rapide analyse complémentaire qui portera sur les partenaires de la politique de santé publique, les structures sanitaires et les personnels médicaux et paramédicaux.

Il convient d'indiquer au préalable que les contraintes géographiques et démographiques suédoises, sont, quoique moins accentuées qu'en Norvège, très proches de celles que rencontre ce pays.

### 1. Les partenaires du système de santé.

L'organisation de la santé publique en Suède n'est que dans une faible mesure sous la responsabilité de l'Etat, qui assure toutefois une mission de contrôle et de coordination. La responsabilité effective revient en fait aux conseils généraux des départements, créés essentiellement dans le but d'organiser la santé publique, et aux trois municipalités les plus importantes.

#### a) L'Etat.

Bien que l'autonomie des conseils généraux soit, à certains égards, extrêmement large, l'Etat exerce ses compétences sanitaires à travers deux institutions distinctes :

— Le ministère des Affaires sociales et de la santé publique ;

— La Direction nationale de la santé publique et de la prévoyance sociale, qui constitue l'une de ces unités administratives décrites dans le titre I.

Le ministère des Affaires sociales et de la Santé publique définit, sous le contrôle du Parlement, les axes essentiels de la politique sanitaire et les programmes d'action des services médicaux.

La Direction nationale de la santé publique et de la prévoyance sociale exerce des fonctions de contrôle, tant à l'égard des établissements publics que des établissements privés de soins et répond de la planification des services médicaux et sanitaires à l'échelle nationale. Elle est également chargée de la création des nouveaux postes de médecins dans le secteur public et de la ratification des budgets des conseils généraux pour la construction ou la rénovation des hôpitaux et des centres sanitaires. Elle assure en outre une mission d'inspection de toutes les activités médicales et sanitaires.

Le Comité de responsabilité des affaires médicales, rattaché à la Direction nationale, examine les plaintes dirigées contre le personnel médical pour négligence ou erreur de diagnostic.

Enfin, tous les plans relatifs à la construction ou à la rénovation des établissements doivent être entérinés par un comité d'Etat spécialisé.

#### b) *Les conseils généraux.*

Les départements et leurs organes représentatifs, les conseils généraux, ont été créés en 1862. Leur tâche primordiale a toujours été et reste encore aujourd'hui la gestion hospitalière.

Au cours des dernières années, leurs prérogatives ont été sensiblement étendues :

- en 1951, ils ont pris en charge la gestion des établissements de long séjour, confiée jusque-là à l'Etat, à travers l'assistance aux indigents ;
- en 1963, ils ont également absorbé la médecine de district, elle aussi jusque-là confiée à l'Etat ;
- en 1967, lui ont également été transférés les établissements de soins psychiatriques.

Ainsi, depuis cette date, les conseils généraux assument-ils la responsabilité directe de la politique de la santé en Suède.

L'administration est assurée par les directions départementales de la santé publique, auxquelles vont 70 à 80 % du budget des conseils généraux et qui gèrent à la fois les établissements sanitaires et la médecine préventive.

Sous l'autorité de ces directions, fonctionne le plus souvent une direction des hôpitaux, composée de membres élus. Les médecins des hôpitaux ne peuvent faire partie de la direction des hôpitaux mais sont autorisés à assister à ses réunions lorsqu'ils sont concernés par les questions qui y sont évoquées.

## 2. **Les structures sanitaires.**

Comme en Norvège, on retrouve en Suède, à côté des établissements hospitaliers, une médecine de district, dont les fonctions sont cependant sensiblement différentes.

#### a) *La médecine de district.*

Les soins médicaux de base sont organisés dans le cadre de districts médicaux primaires de 10.000 à 50.000 habitants. Ces districts comptent généralement un ou plusieurs centres sanitaires ainsi qu'une ou plusieurs

maisons de cures locales pour les soins de longue durée. Dans ces centres, les médecins, omnipraticiens ou spécialistes, sont chargés à la fois d'une mission curative et préventive.

Dans chaque district, le médecin est assisté par des infirmières de district qui assurent notamment les soins à domicile, ainsi que par des sages-femmes de district et des infirmières spécialisées dans les soins aux enfants.

#### b) *Les hôpitaux.*

A la tête de chaque hôpital se trouve, soit un directeur médical, soit un administrateur hospitalier. Le directeur médical est un médecin praticien qui consacre une part importante de son activité à la gestion, pour laquelle il est assisté par un gérant, indépendant pour toutes les questions administratives et financières.

Mais, de plus en plus fréquemment, les directeurs des hôpitaux sont des fonctionnaires non médecins. Dans ces cas, un médecin fait fonction de conseiller médical. Il porte alors le titre de directeur administratif médical et il est chargé de la coordination des activités médicales de l'établissement.

La Suède est divisée en sept régions médicales, comprenant chacune un peu plus d'un million d'habitants en moyenne. Cette division est destinée à éviter une multiplication inutile et coûteuse des services. Ainsi, des spécialités telles que la chirurgie thoracique, la neurochirurgie, la neurologie, la chirurgie pédiatrique, l'urologie, la chirurgie plastique, la rhumatologie, la radiothérapie et certains secteurs de la cardiologie sont-elles traitées exclusivement à l'échelon régional, la charge financière étant ensuite répartie entre les conseils généraux.

L'hôpital régional, chargé d'assurer le service de ces spécialités se situe donc à un niveau de spécialisation très élevé. Il est généralement associé à une école de médecine et joue un rôle important dans la recherche médicale. Il compte en moyenne 1.200 à 2.300 lits.

En marge des hôpitaux régionaux et avant les hôpitaux généraux d'échelon plus modeste, il faut noter les hôpitaux spéciaux, d'ailleurs en voie de disparition. Il en est notamment ainsi des hôpitaux psychiatriques, dont la construction a été interrompue, au profit de maisons de cure pour les soins aux petites déficiences mentales et de la création de services spécialisés, dans les hôpitaux généraux.

En ce qui concerne ces derniers, l'unité moyenne est constituée par les hôpitaux centraux, qui, destinés à 200.000 ou 300.000 habitants, disposent de 15 à 20 services spécialisés. On en compte généralement un par département, plusieurs dans les régions fortement urbanisées.

Le type d'hôpital le plus petit est l'hôpital général, pour une population de 60 à 90.000 habitants. Il comporte d'ordinaire quatre services : médecine,

chirurgie, radiologie et anesthésiologie. Enfin, il existe des hôpitaux dont les moyens sont intermédiaires entre ceux de l'hôpital général et ceux de l'hôpital central.

Le nombre de lits est élevé par rapport aux autres pays. On ne compte pas moins de 16,5 lits pour mille habitants, ainsi répartis :

- cinq lits pour les maladies aiguës ;
- cinq lits pour les soins de longue durée ;
- quatre lits pour les soins psychiatriques ;
- deux lits et demi pour les déficiences mentales.

En outre, on compte environ sept places pour mille habitants dans les « foyers communaux pour les personnes âgées ».

c) *Les soins ambulatoires.*

Le nombre de consultations médicales de patients non hospitalisés est assez faible : environ 3 visites par habitant et par an. Sur ce nombre, 50 % sont des visites à des médecins des hôpitaux, 30 % à des omnipraticiens et des spécialistes des centres sanitaires et 20 % à des praticiens privés.

### 3. Les professions médicales et paramédicales.

— La profession médicale est presque entièrement fonctionnarisée et sur les 18.000 médecins en activité, 10 % seulement d'entre eux exercent leur profession à titre libéral.

Les médecins, responsables devant la direction nationale de la santé publique et de la prévoyance sociale de leurs actes médicaux, sont rémunérés par les conseils généraux et perçoivent un salaire fixe, variant en fonction de l'ancienneté et pour un nombre équivalent d'heures de travail, qui ne tient pas compte de la spécialité.

Avec 18.000 médecins pour 9 millions d'habitants (soit un médecin pour 500 habitants), les autorités suédoises considèrent pourtant que leur pays souffre, dans ce domaine, d'une grave pénurie.

En octobre 1976, 10 % des postes de médecins étaient « vacants ». Cependant, les autorités gouvernementales, qui ont enregistré en 1978, 1.040 inscriptions nouvelles dans les facultés de médecine, espèrent disposer, en 1985, de 26.000 praticiens.

Ces considérations, surprenantes en France, ne tiennent-elles pas à la place, peut-être excessive, de la médecine hospitalière et à la modestie de la médecine de ville ?

— La profession dentaire.

La moitié des dentistes exercent encore à titre libéral; toutefois, depuis 1974, 50 % des dépenses sont prises en charge par la sécurité sociale, 75 % de la part des dépenses supérieure à mille couronnes suédoises.

— Les professions paramédicales.

Les infirmières tiennent, comme en Norvège, une place importante dans le système de santé suédois. Elles assurent, notamment, dans des domaines comme l'obstétrique et la radiologie, des fonctions dévolues en France à des médecins. De même, les infirmières de district dispensent, sous les instructions du médecin de district, soins et conseils médicaux.

Là encore, une pénurie semble avoir été constatée par les autorités gouvernementales, à hauteur de 4 % de l'effectif total. Mais, là aussi, une politique vigoureuse de recrutement a été engagée.

— Les axes actuels de la réflexion sanitaire.

Comme la plupart des pays occidentaux, la Suède a enregistré une progression sensible des dépenses de santé à laquelle de plus longs développements sont consacrés plus loin. Dans les réformes en cours, l'effort porte essentiellement sur le développement des polycliniques et des soins de longue durée, destinés notamment aux personnes âgées. Dans le même temps, la Suède s'efforce de réduire les lits de soins aigus et de soins psychiatriques. Enfin, les départements se sont engagés dans une politique de coordination des établissements sanitaires avec les établissements sociaux communaux destinés aux personnes âgées.

Voilà donc des sujets d'inquiétude, qui, à bien des égards, sont partagés par la France.

## II. — LA SÉCURITÉ SOCIALE

Avant d'entreprendre l'étude des « assurances nationales » suédoise et norvégienne, trois précautions méthodologiques doivent être prises :

— d'abord, les assurances nationales assurent la gestion de prestations qui, en France, n'entrent pas dans le champ d'application de la sécurité sociale. Il s'agit notamment des prestations d'assurance-chômage.

— ensuite, la description des prestations de base ne rend pas totalement compte de la réalité de la protection sociale. Ce propos s'applique tout particulièrement aux prestations familiales de base qui, d'un montant peu élevé par rapport aux prestations servies en France, sont complétées par des aides spécifiques aux logements, à l'éducation et aux vacances, dont le présent rapport, faute de pouvoir prétendre être exhaustif, ne présentera que les traits généraux.

— enfin, certaines prestations sont attribuées par les collectivités locales, qui dépassent sensiblement le seul cadre des aides sociales servies par les mêmes collectivités en France.

D'autre part, contraints d'examiner successivement les systèmes norvégien et suédois, les auteurs du présent rapport, après une présentation plus « didactique » du système norvégien, analysent le modèle suédois dans une forme peut-être moins rigide, mais de nature à mettre en relief les spécificités de la protection sociale scandinave.

### A. — L'ASSURANCE NATIONALE NORVÉGIENNE

Les différentes branches de la sécurité sociale se sont développées, en Norvège comme dans la plupart des autres pays occidentaux, en ordre dispersé.

L'aide sociale apparut la première, assurée jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle par l'église et les guildes. Après un certain nombre d'initiatives régionales, une loi fut votée en 1845, définissant l'aide publique à la pauvreté. Le texte fut remplacé en 1900 par une nouvelle loi sur le secours public, remise en cause à son tour par le Parlement qui, en 1965, adopta la loi actuelle sur l'aide sociale.

En ce qui concerne la sécurité sociale strictement entendue, c'est la protection contre les accidents du travail qui apparut la première, en 1895. Après qu'en 1911, l'assurance maladie eût été instituée en faveur des caté-

gories les plus défavorisées, elle s'étendit progressivement à de nouvelles couches de population, jusqu'à sa généralisation en 1957.

Les prestations vieillesse sont apparues en 1936, en même temps que se dessinèrent les premiers éléments d'une indemnisation du chômage et de l'invalidité vers 1939.

Les allocations familiales furent introduites en dernier lieu en 1945 et, après que l'ensemble des prestations aient fait, après la guerre, l'objet d'améliorations successives, les autorités norvégiennes entreprirent l'organisation d'un système unique de protection sociale qui déboucha sur l'institution de l'assurance nationale, mise en œuvre en 1967.

## 1. L'organisation et le financement de l'assurance nationale.

### 1.1. L'organisation de l'assurance nationale.

#### 1.1.1. L'Office national de la sécurité sociale.

Sur le plan national l'assurance sociale est administrée par l'Office national de la sécurité sociale.

L'Office est dirigé par un conseil d'administration composé d'un directeur et de six membres nommés par le Roi pour quatre ans. Il exerce à la fois des responsabilités d'administration et de contrôle des organismes de sécurité sociale et une fonction contentieuse. Il est, en effet, appelé à trancher en première instance de l'essentiel des conflits qui opposent les caisses aux assurés, à charge pour la partie déboutée d'interjeter appel devant la Cour de la sécurité sociale.

Au plan administratif, l'office assure, par voie de circulaires d'application des textes législatifs et réglementaires, la coordination de l'activité des caisses. Mais aussi, il assume la responsabilité du recrutement des agents de la sécurité sociale, qui ont le statut de fonctionnaire. Le conseil de l'emploi de l'Office national, composé des membres du conseil d'administration et de deux représentants des fonctionnaires est ainsi chargé du recrutement des fonctionnaires supérieurs des caisses, des comptables et des médecins et infirmières des principaux établissements sanitaires et sociaux.

Le recrutement des autres agents est assuré par un conseil de recrutement local, soit au niveau du département, soit au niveau de la caisse, composé là encore, d'une part des membres du conseil d'administration du « secrétariat » départemental ou de la caisse et, d'autre part, de représentants du personnel.

En cas de désaccord au sein de ces conseils locaux de recrutement, il appartient au conseil de l'emploi de l'Office national de trancher. Les médecins et dentistes consultants sont également recrutés par le conseil. Un représentant syndical des professions intéressées participe aux réunions du conseil lorsqu'il est appelé à se prononcer sur ces recrutements.

### 1.1.2. *Les structures locales.*

Au plan local, se superposent deux structures, l'une régionale, l'autre, le plus souvent communale.

Le comité départemental, présidé par le médecin responsable du secteur sanitaire, est composé de deux membres nommés par le ministère des Affaires sociales. Ces trois personnalités accomplissent un mandat de quatre ans et sont assistées par un secrétariat administratif. Le comité est notamment chargé d'examiner l'ensemble des questions liées à l'assistance aux handicapés et à l'attribution des prestations, en nature ou en espèces, de l'assurance invalidité.

D'autre part, on trouve, généralement dans chaque commune, une ou plusieurs caisses locales de sécurité sociale. Chaque caisse est dirigée par un conseil d'administration composé de cinq membres, élus par le conseil municipal, et responsable du service de l'ensemble des prestations.

### 1.1.3. *Les régimes spéciaux.*

L'assurance maladie des marins et des travailleurs norvégiens à l'étranger est gérée, d'une manière autonome, par une caisse centrale.

### 1.1.4. *Le cas particulier de l'allocation-chômage.*

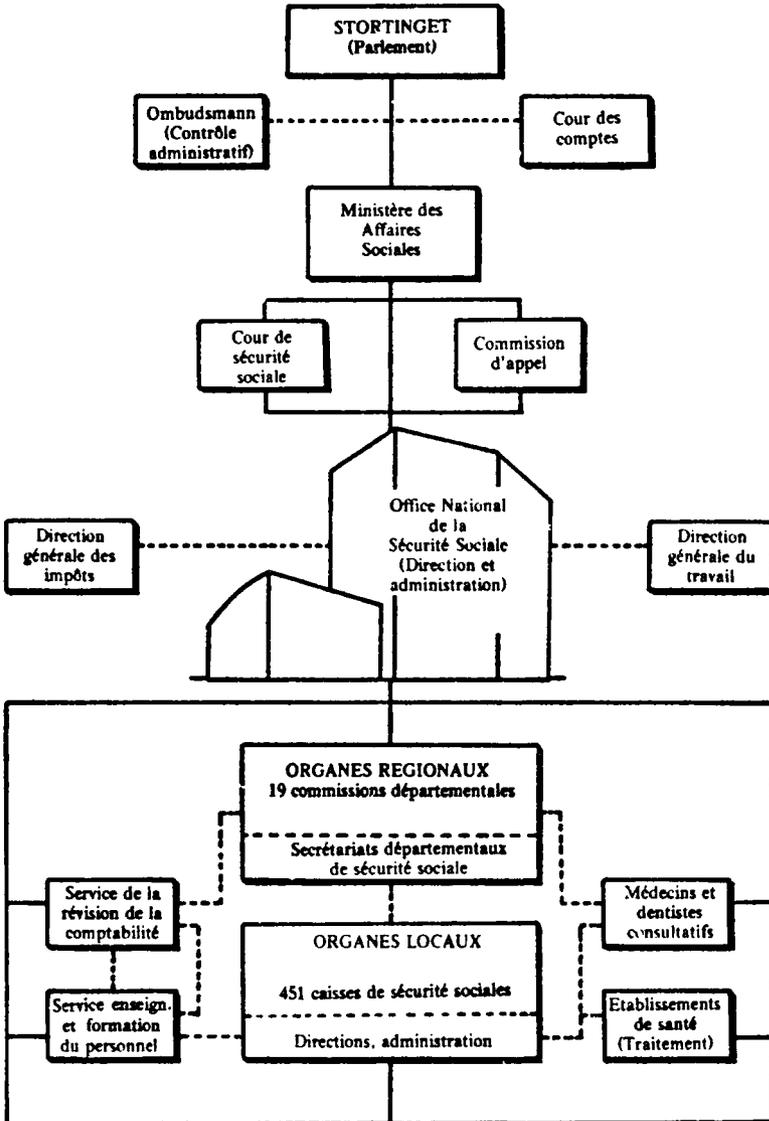
Si l'indemnisation du chômage est gérée, au plan local, par les caisses de sécurité sociale, l'administration centrale de cette branche d'assurances est confiée à la Direction générale du travail, chargée de la coordination de la politique de l'emploi.

Les agences départementales de l'emploi sont responsables de l'administration et du contrôle des allocations de chômage dans leur département. Les décisions d'attribution des prestations sont prises par un comité du travail, organisé au niveau du district (circonscription particulière à la mise en œuvre de la politique de l'emploi). Cette décision étant prise, les caisses locales de sécurité sociale assurent la liquidation de la prestation.

### 1.1.5. *Le contentieux de la sécurité sociale.*

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, l'essentiel des conflits fait l'objet, en première instance, d'une décision de l'Office national. Selon la nature des affaires, les décisions de l'Office peuvent être jugées, en appel, soit par la Cour de sécurité sociale, soit par une commission d'appel. La répartition des affaires entre ces deux structures passe, pour l'essentiel, par la même frontière que celle qui distingue respectivement, en France, le contentieux général et le contentieux technique. En ce qui concerne les prestations de l'assurance chômage, la Cour de sécurité sociale est saisie en premier et dernier ressort.

**ORGANIGRAMME**



## 1.2. Le financement de l'assurance nationale

### 1.2.1. La détermination des ressources financières : cotisations et subventions.

Les dépenses de l'assurance nationale sont couvertes par des cotisations ouvrières, par des cotisations patronales et par des subventions de l'Etat. C'est le Parlement qui fixe le taux des cotisations ainsi que le montant des subventions versées par l'Etat.

Il convient donc de noter ici que dans la détermination du niveau des prélèvements obligatoires, la Norvège, comme la Suède d'ailleurs, ne distinguent pas les ressources fiscales des cotisations sociales, accordant ainsi, dans la conduite de la politique financière de la sécurité sociale, une place essentielle au Parlement.

### 1.2.2. Les cotisations.

#### 1.2.2.-1. La cotisation ouvrière.

La cotisation ouvrière se compose de deux parties .

— la première, calculée sur la base du revenu net imposable (et non point des seuls revenus salariaux) est destinée au financement de l'assurance maladie. Son taux est de 4,4 % ;

— La seconde, destinée au financement de l'assurance vieillesse, est calculée sur les seuls revenus salariaux et n'est due que par les salariés âgés de 17 ans au moins et 69 ans au plus. Son taux est de 3,8 %.

Les salariés dont les revenus professionnels sont inférieurs (1) à 9.000 couronnes sont exonérés de cotisations. D'autre part, ces dernières sont plafonnées, de telle sorte que la partie du revenu se situant au-delà d'une somme équivalente à douze fois le plancher d'exonération n'entre pas dans l'assiette des cotisations.

#### 1.2.2.-2. La cotisation patronale.

La cotisation patronale, assise sur les salaires et ses accessoires est différenciée géographiquement et varie de 12,3 % à 16,5 % en fonction de la commune de résidence du salarié.

#### 1.2.2.-3. Les cotisations des travailleurs non salariés.

Les travailleurs non salariés versent, sur les mêmes bases de revenu que les salariés, une cotisation d'assurance vieillesse de 8,7 % et une cotisation d'assurance maladie de 4,4 %. Les accidents du travail sont couverts sous la réserve du versement d'une cotisation complémentaire, dont le taux varie en fonction de la nature de l'activité exercée.

(1) Tous les taux et les chiffres cités ici sont ceux applicables en 1978-1979.

### 1.2.3. Les subventions.

Les subventions de l'Etat sont calculées sur la masse des revenus professionnels pris en compte pour le calcul des cotisations d'assurance vieillesse. En 1978, elles représentaient 3,75 % de cette masse financière. Les excédents de recettes de l'assurance vieillesse sont reversés à un fonds de développement régional géré par les assurances nationales.

Les communes participent également au financement de la sécurité sociale.

### 1.2.4. La répartition des recettes.

En 1976, les ressources de l'assurance se répartissent comme suit :

Nature des ressources	Millions de couronnes	Pourcentage
Cotisations ouvrières	6 920	29,41
Cotisations patronales	12 670	53,88
Subventions des communes	2 015	8,56
Subventions de l'Etat	1 760	7,47
Autres revenus	160	0,68
Total	23 525	100,00

### 1.2.5. La gestion financière.

Le recouvrement des cotisations est assuré par les services fiscaux. Ainsi, le contrôle des opérations de recouvrement autant que le contentieux relèvent-ils des mêmes règles que celles qui s'appliquent aux ressources fiscales.

Quant à la gestion des fonds ainsi collectés, elle est assurée par cinq conseils d'administration régionaux, composés chacun de cinq membres, dont un président, désigné par le Roi pour cinq ans.

Les cinq présidents constituent, avec deux parlementaires et deux personnalités désignées par le Roi, un conseil d'administration supérieur. Ce conseil supérieur oriente et coordonne l'action des cinq instances régionales.

Les excédents peuvent être placés sur le marché financier, pour la part qui n'est pas consacrée à la politique régionale.

Les résultats financiers de l'assurance nationale sont examinés, dans le cadre de la loi de finances, par le Parlement. La Cour des comptes s'assure de la régularité des opérations.

1.2.6. Le compte annuel de l'assurance nationale (budget 1978).

**BUDGET 1978. — ASSURANCES SOCIALES ET AUTRES ADMINISTRÉES  
EN TOUT OU PARTIE, PAR L'OFFICE NATIONAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE  
ET LES CAISSES DE SÉCURITÉ SOCIALE**

(Chiffres en millions de couronnes)

Assurances	Dépenses	Recettes					Total	Transfert à (+) d'autres fonds et transferts en provenant (-)
		Etat	Commune	Employeurs	Assurés	Autres		
L'Assurance nationale	28 005,2	4 046,0	100,0	16 000,0	8 600,0	250,0	28 996,0	+ 990,8
Assurance accidents du travail (Régime antérieur)	100,0	.	.	.	.	.	.	- 100,0
Pensions de guerre aux civils et para-militaires	379,7	7,1	.	.	.	.	7,1	- 372,6
Divorcés et séparés	95,5	.	.	.	.	.	.	- 95,5
Fonds de vacances	2,8	.	.	.	.	.	.	- 2,8
Allocation téléphone (personnes âgées, invalides)	25,0	.	.	.	.	.	.	- 25,0
Supplément d'allocation vacances pour les salariées de plus de 60 ans	182,0	.	.	.	.	.	.	- 182,0
Avance de pension alimentaire	167,0	.	.	.	.	.	.	- 167,0
Saisir garanti par l'Etat en cas de faillite	14,0	.	.	.	.	.	.	- 14,0
<b>Total</b>	<b>28 971,2</b>	<b>4 053,1</b>	<b>100,0</b>	<b>16 000,0</b>	<b>8 600,0</b>	<b>250,0</b>	<b>29 003,1</b>	<b>+ 31,9</b>
Pensions de guerre aux militaires	.	132,9	.	.	.	.	132,9	.
Assurance pour ouvriers forestiers	5,8	.	.	5,0	1,4	1,3	7,7	+ 1,9
Assurance pour pêcheurs	30,3	.	.	.	4,3	27,7	32,0	+ 1,7
Allocations familiales	1 629,0	1 629,0	.	.	.	.	1 629,0	.
<b>Total assurances</b>	<b>30 769,2</b>	<b>5 815,0</b>	<b>100,0</b>	<b>16 005,0</b>	<b>8 605,7</b>	<b>279,0</b>	<b>30 804,7</b>	<b>+ 35,5</b>
Allocation maladie	130,0	.	.	165,0	28,0	3,0	196,0	+ 66,0
F.T.P.	27,6	.	.	.	.	.	.	- 27,6
Indemnités de licenciement	0,2	.	.	29,0	.	0,5	29,5	+ 29,3
Fonds d'instruction et de développement	0,4	.	.	33,0	10,7	.	43,7	+ 43,3
<b>Total</b>	<b>158,2</b>	.	.	<b>227,0</b>	<b>38,7</b>	<b>3,5</b>	<b>269,2</b>	<b>+ 111,0</b>
<b>Total tous régimes</b>	<b>30 927,4</b>	<b>8 644,4</b>	<b>100,0</b>	<b>16 232,0</b>	<b>8 644,4</b>	<b>282,5</b>	<b>31 073,9</b>	<b>+ 146,5</b>

### 1.3. *Le champ d'application des assurances nationales*

#### 1.3.1. *Une assurance généralisée.*

A l'exclusion des résidents temporaires, toutes les personnes domiciliées en Norvège sont affiliées, quelle que soit leur nationalité ou la nature de leur activité.

L'assurance nationale couvre également les Norvégiens à l'étranger ainsi que les étrangers non domiciliés en Norvège mais qui sont engagés sur un bateau battant pavillon norvégien (ces derniers bénéficient seulement des prestations décès et accidents du travail).

#### 1.3.2. *Les dispenses d'affiliation.*

Les étrangers qui sont employés par un autre Etat ou une entreprise étrangère peuvent être dispensés de l'affiliation.

#### 1.3.3. *L'affiliation volontaire.*

Les résidents temporaires autant que les Norvégiens se déplaçant temporairement à l'étranger peuvent s'affilier volontairement.

#### 1.3.4. *Le droit aux prestations.*

Alors que les prestations en nature sont servies sans délai, les prestations en espèces ne sont dues qu'à l'issue d'une durée d'affiliation de trois ans. Il convient d'entendre la durée d'affiliation comme une durée de résidence en Norvège, appréciée au moment de la demande. Par conséquent, autant dire que, pour les nationaux, le droit de jouissance est immédiat.

## 2. *Les prestations servies par l'assurance nationale.*

Les dépenses de l'assurance nationale ont augmenté dans des proportions notables au cours des dernières années. En 1978, elles ont atteint un montant équivalent à celui des dépenses publiques.

Lorsque l'on sait la part importante de la contribution de l'Etat et des collectivités locales à l'effort social de la Norvège, cet accroissement a de quoi inquiéter ses dirigeants, comme ceux de la plupart des autres Etats occidentaux.

### 2.1. *L'assurance maladie-maternité*

#### 2.1.1. *Les prestations en nature.*

Les dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie sont sensiblement les mêmes qu'en France. Il convient simplement de noter que

la plus grande partie des remboursements sont affectés, pour les dépenses courantes, d'un ticket modérateur un peu plus élevé qu'en France. Au contraire, les frais dentaires, les soins particuliers aux handicapés, comme les appareillages, font l'objet d'une prise en charge le plus souvent totale.

### 2.1.2. Les prestations en espèces.

#### 2.1.2.-1. Les indemnités journalières.

Les indemnités journalières ne sont versées qu'à ceux des travailleurs dont le revenu annuel est au moins égal à 4.000 couronnes. N'ouvrent droit à cette indemnité, que les seuls arrêts de travail supérieurs à quatorze jours.

Versée pendant une durée maximale d'un an pour la même affection, l'indemnité est forfaitaire (4 couronnes par jour). Toutefois, s'ajoute à cette prestation forfaitaire, une somme journalière équivalente à un millième du salaire annuel. Par ailleurs, l'indemnité ne peut être inférieure à un montant annuel de mille couronnes. En outre, elle est affectée d'un correctif familial égal à 4 couronnes par personne à charge.

#### 2.1.2.-2. L'indemnité journalière d'accouchement

Cette aide, qui s'ajoute aux indemnités journalières versées pendant toute la durée d'arrêt de travail de la mère, est versée pendant 108 jours et représente 6 % du montant de base (fixé en 1978 à environ 11.200 couronnes). Elle peut être servie au père dans la limite de 72 jours. 36 jours au moins doivent être pris après la naissance.

#### 2.1.2.-3. Les cas particuliers.

L'indemnité journalière est également servie aux parents qui doivent se consacrer aux soins d'un enfant malade de moins de 10 ans, à concurrence d'une durée maximale de 10 jours par parent.

L'indemnité journalière servie aux travailleurs indépendants, est égale à 65 % de leur revenu de base (assurance vieillesse), à compter du quinzième jour d'incapacité.

## 2.2. L'assurance vieillesse

### 2.2.1. La pension principale.

L'âge de la retraite est fixé, depuis 1973, à 67 ans.

La pension de vieillesse comprend un avantage de base et un avantage complémentaire.

### 2.2.1.-1. La pension de base.

Toute personne qui remplit la condition de durée d'affiliation de trois ans, a droit à la pension de base, dont le montant maximal est versé pour une durée d'assurance de 40 ans. Il faut rappeler à cet égard que la durée d'assurance s'entend comme une période de résidence.

Pour les conjoints qui ont tous les deux droit à la pension de base, la période d'assurance retenue est identique et égale à la période acquise par celui des deux conjoints assuré le plus longtemps.

Lorsque seul l'un des deux conjoints a droit à la pension de base, celle-ci est servie à son taux maximum. Il en va de même pour les personnes seules ; ou outre, le conjoint, lorsqu'il n'a pas été affilié, bénéficie d'un avantage égal à la moitié de la pension à laquelle a droit l'assuré, qui s'ajoute à cette dernière.

Enfin, une majoration est accordée pour chaque enfant à charge, égale à 25 % du montant de base.

### 2.2.1.-2. La pension complémentaire.

La pension complémentaire, instituée en 1967, est versée à l'assuré qui, après cette date, a disposé pendant trois ans d'un revenu professionnel supérieur au montant de base de l'assurance nationale. Assise sur les ressources, elle est calculée sur la base d'un système de points très complexe.

Les droits sont appréciés sur le nombre de points acquis au cours des 20 meilleures années d'assurance, et la pension, servie à son taux maximum pour 40 ans d'assurance, est égale à 45 % du montant de base multiplié par le nombre de points, sous la réserve de l'application d'un plafond égal à douze fois le montant de base. Ce système aboutit à servir une pension variant entre 20.000 couronnes au minimum et 70.000 couronnes au maximum. Un régime transitoire a été mis en œuvre pour les personnes assurées avant 1966.

### 2.2.1.-3. Le supplément d'attente.

Pour la personne qui souhaite repousser l'âge de sa retraite jusqu' 70 ans, un supplément d'attente est alloué, qui, égal à 9 % des droits de l'intéressé, est maintenu après la liquidation de ces derniers.

## 2.2.2. La pension des ayants-droit survivants.

### 2.2.2.-1. Les droits du conjoint survivant.

Le conjoint survivant qui n'a pas atteint l'âge de 67 ans, peut bénéficier :

— d'une allocation transitoire, calculée comme la pension, aussi longtemps qu'il est dans l'incapacité d'exercer une activité professionnelle :

— d'une allocation de frais d'enseignement destinée à favoriser sa réinsertion professionnelle, à laquelle peuvent s'ajouter des prêts ;

— d'une allocation de secours, destinée à assurer la garde des enfants pour les personnes en cours de formation professionnelle (20 % du montant de base) ;

— d'une allocation unique de naissance lorsque celle-ci intervient après le décès du mari, égale à 37 % du montant de base.

Le conjoint survivant qui a atteint l'âge de 67 ans et qui remplit une condition de durée de mariage de 5 ans, perçoit l'intégralité de la pension de base et 55 % de la pension complémentaire.

#### 2.2.2.-2. Les droits des orphelins.

Les orphelins de moins de 18 ans bénéficient d'une pension égale à 40 % du montant de base pour le premier, et 25 % pour les autres enfants.

En cas de décès de l'un des deux parents, c'est l'intégralité du droit du conjoint survivant qui est versée aux enfants, majorée de 40 % pour le second et de 25 % pour les enfants suivants.

#### 2.2.2.3. Les droits du conjoint divorcé.

En cas de décès de l'ex-époux, le conjoint divorcé qui ne s'est pas remarié :

— peut bénéficier d'une pension à 67 ans ;

— peut bénéficier d'une allocation de secours et des aides à la réinsertion, lorsque, âgé de moins de 67 ans, il dispose de revenus insuffisants ou si l'ex-époux lui venait en aide avant son décès.

### 2.3. L'assurance décès

Une allocation de frais d'obsèques est versée au moment du décès de l'assuré, de son conjoint ou de l'un de ses enfants de moins de dix-huit ans, égale à 25 % du montant de base.

### 2.4. L'assurance invalidité

#### 2.4.1. La pension d'invalidité.

La pension d'invalidité est servie aux personnes de plus de 16 ans et de moins de 67 ans, qui souffrent d'un taux d'incapacité de travail supérieur à 50 %. La vieillesse handicapante est assimilée à une incapacité pour les assurés âgés de plus de 65 ans.

La pension d'invalidité est égale à la pension dont aurait bénéficié l'assuré s'il avait continué à exercer son activité et est calculée sur la base de son dernier revenu professionnel. Son montant est réduit proportionnellement, variant avec le taux d'incapacité, de 50 % à 100 %.

#### 2.4.2. Majorations de pension.

Lorsque l'invalidité de l'assuré justifie des dépenses exceptionnelles, notamment de transport, une allocation de base peut lui être accordée dont le montant varie entre 15 et 50 % du montant de base.

Une allocation de secours est servie à l'assuré qui reçoit des soins particuliers ou exige l'assistance d'une tierce personne à son domicile. Cette allocation annuelle est égale à 25 % du montant de base.

Enfin des suppléments sont accordés pour personnes à charges, équivalents à ceux qui sont servis aux pensionnés de l'assurance vieillesse.

### 2.5. L'assurance accidents du travail et maladies professionnelles

Outre la prise en charge intégrale des dépenses de santé liées à l'accident, l'assuré bénéficie, là-encore, de prestations très variées.

#### 2.5.1. La pension d'accident du travail.

Cette pension est servie dans les mêmes conditions que la pension d'invalidité et ce, à l'issue de la période de soins. Cependant, aucune durée d'assurance n'est exigée ; la pension de base, comme les suppléments, ne sont pas réduits proportionnellement à la durée d'assurance, et le droit est ouvert au premier point d'incapacité.

Pour un taux d'incapacité inférieur à 30 %, la pension est versée en une seule fois, sous la forme d'un capital variant entre 9 fois et 3 fois la pension annuelle de base.

#### 2.5.2. L'indemnité d'accident du travail.

Si l'accident donne lieu à des soins médicaux durables, une indemnité peut être versée à l'assuré d'un montant maximal égal à 75 % du montant de base.

#### 2.5.3. Allocations de base et de secours.

Ces allocations sont versées dans les mêmes conditions qu'aux invalides.

#### 2.5.4. *Pensions des ayants-droit survivants.*

Les droits des conjoints survivants sont liquidés dans les mêmes conditions que les droits à pension de vieillesse, sans limite d'âge et de durée de mariage.

#### 2.6. *Conversion des pensions d'invalidité et des pensions d'accident du travail*

Les pensions d'invalidité ou d'accident du travail sont converties en pension de vieillesse lorsque l'assuré atteint l'âge de 67 ans.

#### 2.7. *L' « assurance handicapés »*

Quelle qu'en soit la cause (maladie, invalidité, accident du travail, etc.), l'assuré peut bénéficier d'une aide substantielle à sa rééducation.

##### 2.7.1. *Aide au financement de la rééducation.*

L'ensemble des frais concourant à la rééducation, c'est-à-dire notamment l'accueil dans les établissements, la formation professionnelle, les frais de déplacement, l'achat de matériels particuliers, sont pris totalement en charge par la collectivité. (On entend, par exemple, par matériel particulier, des magnétophones, ou un interprète pour les mal entendants.)

2.7.2. *L'allocation de réadaptation* calculée dans les mêmes conditions que la pension d'invalidité, est servie pendant toute la durée de la réadaptation, ou, pour les personnes en congé de maladie, pendant toute la durée de l'inaptitude au travail suivant la période du service de l'indemnité journalière (un an).

##### 2.7.3. *Subventions et prêts.*

Les équipements spéciaux pour les handicapés sont pris totalement en charge. En outre, des prêts peuvent être accordés pour le financement ou l'aménagement du logement, en vue de l'adapter aux contraintes du handicap. Enfin, les véhicules automobiles spéciaux peuvent être également subventionnés ou donner lieu à un prêt.

#### 2.8. *L'assurance chômage*

Outre l'indemnité journalière, les assurés peuvent recevoir des prestations très diverses, destinées à favoriser leur réinsertion professionnelle.

### 2.8.1. L'indemnité journalière

Servie au maximum pendant 40 semaines au cours d'une année et étendue à l'année entière pour les salariés âgés de plus de 64 ans et de moins de 67 ans, l'indemnité journalière est de 15 couronnes par jour, auxquelles s'ajoutent 1 millième du dernier salaire annuel ou de la moyenne des salaires des trois dernières années (application de la règle la plus favorable).

Une majoration de 6 couronnes est accordée pour chaque personne à charge.

Le chômeur doit maintenir un contact régulier avec le bureau de travail (agence pour l'emploi) et accepter les propositions d'emploi que celui-ci veut bien lui faire.

### 2.8.2. Les aides spécifiques.

Outre l'indemnité journalière, le chômeur peut bénéficier d'une allocation couvrant les frais de sa formation professionnelle ou de son déménagement, en cas de mobilité géographique.

## 2.9. Les prestations offertes aux mères célibataires

Les mères célibataires, outre les prestations de droit commun, ont droit à une allocation de naissance complémentaire (37 % du montant de base), une allocation de secours et d'étude équivalente à celle du conjoint survivant et une allocation sanitaire destinée aux mères sans emploi, contraintes de rester auprès de l'enfant et qui comptent quarante ans d'assurance.

### 2.9. bis. Les prestations familiales

Si les prestations familiales se situent à la fin de cette analyse de la sécurité sociale norvégienne, c'est que, ainsi qu'on l'a vu, l'aide à la famille vient le plus souvent s'ajouter aux autres prestations sociales.

Les prestations familiale *stricto sensu* s'entendent donc comme le « tronc commun » des droits des assurés.

Elles sont accordées pour chaque enfant âgé de moins de 16 ans (ou de 16 ans à 19 ans lorsqu'ils sont encore à charge) et s'élevaient annuellement (au 1<sup>er</sup> juin 1976) à 708 couronnes pour le premier enfant, 1.932 pour les second, 2.952 pour le troisième, 3.228 pour le quatrième et 3.516 pour le cinquième et les enfants de rang supérieur.

Toute personne résidant en Norvège a droit à ces prestations, sans conditions de ressources.

## B. — L'ASSURANCE PUBLIQUE EN SUÈDE : UN NIVEAU INÉGALÉ DE PROTECTION SOCIALE

Quoique calquée sur la présentation de la sécurité sociale norvégienne, l'analyse de l'assurance nationale suédoise s'attachera plus particulièrement à dégager les traits caractéristiques de ce système, qui constitue probablement le plus élaboré de tous les mécanismes de protection sociale mis en œuvre dans les pays occidentaux.

### 1. L'organisation et le financement de l'assurance publique.

#### 1.1. *L'organisation administrative.*

##### 1.1.1. *L'Office national de l'assurance publique.*

Conforme en cela à l'organisation administrative de ce pays, la sécurité sociale est coordonnée, au plan national, par un office national, qui se distingue donc, plus que l'Office norvégien, par sa nature juridique, des schémas administratifs français.

L'Office national n'a pas une prise directe sur l'activité des caisses régionales, dont on verra qu'elles ont une autonomie juridique complète. Cependant, il assure la coordination des activités et du financement des caisses, en même temps qu'il constitue l'échelon de première instance, dans le règlement du contentieux de la sécurité sociale.

Contrairement à la Norvège, les représentants syndicaux sont associés à la gestion de la sécurité sociale, tout particulièrement en ce qui concerne la gestion de l'assurance vieillesse et de l'assurance chômage.

##### 1.1.2. *Les caisses régionales d'assurance sociale.*

La Suède est divisée en 16 régions sociales, qui comptent chacune une caisse régionale d'assurance sociale totalement distincte à la fois de l'appareil d'Etat et de l'Office national, et dotée de la personnalité juridique.

La caisse régionale assure, dans le cadre des lois en vigueur, le contrôle de la gestion de l'ensemble des prestations servies au titre de la sécurité sociale.

##### 1.1.3. *Les caisses locales.*

A l'échelon communal le plus souvent, les caisses locales de sécurité sociale assurent le service des prestations.

#### 1.1.4. *Le contentieux.*

L'Office national constitue le premier échelon de règlement contentieux ; les assurés peuvent se pourvoir devant la Cour de l'assurance publique, organe unique d'appel.

### 1.2. *Le financement de l'assurance publique.*

#### 1.2.1. *Le financement de l'assurance maladie-maternité-invalidité.*

L'assurance maladie est financée, à hauteur de 15 %, par des subventions de l'Etat. Les 85 % restants sont financés par des cotisations à la charge exclusive des employeurs, fixées pour 1978 à un taux de 9,6 % du revenu salarial déclaré. Les travailleurs indépendants sont astreints, quant à eux, à une cotisation d'un taux équivalent de 9,6 %, appliqué à l'ensemble de leurs revenus déclarés.

#### 1.2.2. *Le financement de l'assurance vieillesse.*

##### 1.2.2.-1. *La pension de base.*

La pension de base est financée par l'Etat à hauteur de 29 % de la dépense. Le taux des cotisations des employeurs et des travailleurs indépendants, destinées à financer les 71 % restants, était fixé à 8,3 % pour 1978.

##### 1.2.2.-2. *La pension complémentaire (A.T.P.).*

La pension complémentaire est financée en totalité par des cotisations à la charge des employeurs et des travailleurs indépendants, dont le taux a été fixé à 11,75 % en 1978. Ce taux est progressivement relevé et atteindra 13 % en 1984.

#### 1.2.3. *Le financement de l'assurance accident du travail et maladies professionnelles.*

Là encore, le financement est intégralement assuré par les employeurs et les travailleurs indépendants. De 0,25 % en 1978, le taux de la cotisation atteindra 0,60 % en 1980.

#### 1.2.4. *Le financement de l'assurance chômage.*

L'Etat assure l'essentiel du financement, complété selon des règles complexes par des cotisations variables des employeurs et des salariés.

### 1.2.5. *La répartition de la charge.*

En 1977 (sur la base des comptes définitifs) la charge se répartissait comme suit :

	(En pourcentage)
Etat .....	13,6
Communes .....	2,9
Employeurs .....	68,0
Assurés .....	2,2
Intérêts des fonds placés et revenus divers .....	13,3
	100,0

### 1.3. *Le champ d'application de l'assurance publique : une généralisation totale*

Tous les citoyens suédois et tous les ressortissants étrangers résidant en Suède — adultes ou mineurs — sont affiliés aux assurances publiques.

Des conventions internationales signées avec les autres pays nordiques, la Grande-Bretagne, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie et l'Autriche, assurent les mêmes droits aux ressortissants de ces Etats, qu'ils soient ou non domiciliés en Suède et pourvu qu'ils y résident.

Il en va de même pour les ressortissants de pays adhérant à l'Organisation internationale du travail et ayant ratifié la convention n° 118 sur la sécurité sociale.

Les ressortissants étrangers visés aux deux paragraphes précédents reçoivent donc les prestations en nature de l'assurance maladie pendant leur séjour en Suède, comme les Suédois qui, domiciliés à l'étranger et bénéficiant par ailleurs des autres prestations, ne sont couverts par l'assurance maladie que pendant leur séjour sur le territoire national.

Toutes les personnes résidant en Suède sont invitées à se faire enregistrer dans le mois qui suit soit la date à laquelle elles atteignent l'âge de seize ans, soit leur installation dans le pays. Cette obligation d'inscription n'est pas exigée pour le service des prestations familiales.

## 2 Les prestations de l'assurance publique.

Pour chaque branche, les prestations sont assez proches de celles qui sont servies en Norvège, qui s'est le plus souvent inspirée du modèle suédois. Afin d'éviter un catalogue fastidieux et sous le bénéfice d'une présentation très brève des prestations, seules les particularités seront soulignées ici.

## 2.1. L'assurance maladie-maternité.

### 2.1.1. Les prestations en nature.

Comme en Norvège, le ticket modérateur payé par le malade pour les dépenses de santé courantes est relativement élevé :

— 20 couronnes auprès d'un médecin généraliste exerçant en milieu hospitalier et, après une première visite gratuite, une somme identique pour un spécialiste ;

— 30 couronnes auprès d'un médecin privé ;

— 10 couronnes pour des traitements paramédicaux et 15 couronnes pour la kinésithérapie.

En revanche :

— les dépenses liées à l'orientation familiale sont totalement prises en charge lorsqu'elles sont engagées auprès d'un médecin agréé. Les contraceptifs sont également gratuits ;

— les médicaments « essentiels » sont distribués gratuitement sur ordonnance ;

— les autres médicaments sont payés par l'assuré dans la limite de 25 couronnes par ordonnance ;

— les frais dentaires sont gratuits jusqu'à l'âge de seize ans, jusqu'à 19 ans dans certains départements et très largement pris en charge pour les adultes ;

— le malade paye seulement un forfait journalier en cas d'hospitalisation, égal à 30 couronnes ;

— les traitements, analyses, radiographies ordonnées par les médecins sont totalement pris en charge, comme les frais de transport liés aux soins.

Un tel mode de participation de l'assuré n'est-il pas de nature à favoriser une certaine forme de surconsommation de prestations « lourdes » ? L'encombrement des hôpitaux, souvent souligné par les visiteurs étrangers malchanceux, ne trouve-t-il pas son explication, dans la concentration extrême du système de santé ? L'esprit de discipline de la population suédoise, mais aussi le prix qu'elle attache à sa santé interdisent toutefois sur ce point, des conclusions excessives, surtout si l'on sait qu'au-delà des imperfections de chacun de leur système de santé et d'assurance maladie, la plupart des pays occidentaux sont confrontés à des problèmes voisins.

Il convient d'ajouter à ce rapide panorama quelques prestations originales. Notamment, lorsque des enfants sont hospitalisés ou reçoivent des soins particuliers, et dès lors qu'ils sont âgés de moins de dix ans, leurs

parents sont indemnisés de leur frais de voyage à raison d'une visite par semaine et dans la limite de 30 couronnes par déplacement.

La prise en charge de ces frais s'applique également, selon des modalités variées, à tous les types de soins.

### 2.1.2. Les prestations en espèces.

#### 2.1.2.-1. L'indemnité journalière.

L'indemnité est versée pendant toute la durée de la maladie et est égale à 90 % du salaire, dans la limite d'un plafond fixé à 90.000 couronnes. Il est à noter que cette prestation, imposable, est prise en compte au titre de l'assurance vieillesse, à la fois pour la pension de base et pour la pension complémentaire.

#### 2.1.2.-2. L'indemnité journalière de maternité.

Le congé prénatal est d'un mois et le congé post-natal de six mois. Pendant la période prénatale, la mère, et, pour la période postnatale, la mère ou le père perçoit une indemnité égale à l'indemnité journalière de maladie, qui ne peut toutefois être inférieure à 32 couronnes par jour.

La même indemnité est versée en cas d'adoption pendant une durée de 180 jours pour un enfant de moins de huit ans et de 45 jours pour un enfant plus âgé.

#### 2.1.2.-3. Le congé d'éducation rémunéré.

Au congé de maternité s'ajoute une période également indemnisée de 90 jours qui peut être « consommée » par le père et par la mère jusqu'au huitième anniversaire de l'enfant ou jusqu'à la seconde année de scolarisation primaire.

Outre cet avantage, de droit commun, le congé indemnisé peut être accordé, pendant 12 jours par an, 15 jours pour les familles de deux enfants ou 18 jours pour les familles de plus de deux enfants, aux parents dont l'enfant, âgé de moins de dix ans, est malade ou dont la personne habituellement chargée de sa garde est malade. Les mêmes droits sont accordés au père pendant l'hospitalisation, pour accouchement, de son épouse, lorsqu'ils élèvent déjà un ou plusieurs enfants.

Enfin, lorsque les parents entendent rencontrer leurs enfants à la crèche ou à l'école maternelle, ils peuvent bénéficier à cette occasion d'un jour de congé par enfant et par an.

#### 2.1.2.-4. L'indemnisation de la mère au foyer.

En cas de maladie, la mère au foyer perçoit une indemnisation de 8 couronnes par jour, qu'elle peut porter à 20 couronnes en adhérant à un régime d'assurance volontaire.

La même prestation est d'ailleurs accordée aux étudiants pour un montant journalier de 20 couronnes.

## 2.2 Les prestations familiales

### 2.2.1. Les allocations familiales.

Les allocations familiales sont versées à toutes les personnes qui élèvent un enfant de moins de 16 ans et sont égales à 1.500 couronnes par an et par enfant.

### 2.2.2. Les prestations diverses.

Tous les soins médicaux, dentaires, sont gratuits, ainsi que les dépenses de médecine préventive.

En ce qui concerne les crèches ou encore les allocations de garde, la contribution des parents varie en fonction de leurs ressources.

Les dépenses de colonie de vacances des enfants de moins de 15 ans sont le plus souvent totalement prises en charge pour un séjour de plus de 3 semaines.

### 2.2.3. La prise en charge de la formation des enfants.

Outre que l'enseignement est totalement gratuit, les fournitures et le déjeuner des enfants scolarisés dans des établissements du premier et du second degré, sont pris en charge par la collectivité. Mais surtout, l'Etat verse, pour les études des enfants, des allocations substantielles.

#### 2.2.3-1. L'allocation d'études.

L'enfant scolarisé ouvre droit, pour ses parents, à une allocation d'études de 125 couronnes par mois, servie sans condition de ressources.

#### 2.2.3-2. Subvention de déplacement.

L'élève perçoit une indemnité kilométrique de déplacement, attribuée sans condition de ressources (à partir de 6 kilomètres par jour, 75 couronnes, et jusqu'à 165 couronnes par mois pour 45 kilomètres).

#### 2.2.3-3. Subvention de logement.

Une subvention de logement de 150 couronnes par mois est versée aux parents dont les enfants sont scolarisés après 16 ans (qui s'ajoute à l'aide au logement étudiée plus loin).

#### 2.2.3-4. Allocation sous condition de ressources.

Cette allocation, variant en fonction du revenu, est attribuée aux familles dont les ressources sont inférieures à un plafond variable avec

le nombre d'enfants à charge. Il peut être complété, au profit des familles nécessiteuses, par un supplément de 110 couronnes par mois.

## 2.3-5. Prêts et subventions d'études.

Des prêts et subventions d'études, quelquefois très élevés, sont attribués aux élèves scolarisés après 16 ans. Ces prêts sont remboursés à un taux d'intérêt très modeste, par l'élève lui-même dès qu'il s'engage dans la vie professionnelle. La durée de remboursement est fort longue et peut conduire l'emprunteur jusqu'à la retraite.

### 2.2.4. L'aide spécifique au mariage.

Un prêt aux jeunes ménages, d'un montant de 7.000 couronnes, est accordé sans condition de ressources. Il est remboursable en cinq ans. Son taux d'intérêt est de 7 %.

## 2.3. Les prestations d'assurance vieillesse

### 2.3.1. Le régime de base.

#### 2.3.1.-1. La pension nationale de base.

La pension de base est servie à tous les citoyens suédois, âgés de 65 ans, domiciliés dans leur pays, et, sous certaines conditions, aux étrangers et aux Suédois à l'étranger recensés en Suède entre 57 et 62 ans.

Une personne seule perçoit 95 % du montant de base mensuel (11 590 couronnes par an).

Chacun des membres du couple reçoit 77,5 % du montant de base, soit 18 910 couronnes. A cela s'ajoutent une allocation communale de logement et un supplément de pension. Si ces prestations constituent les seules ressources des intéressés, elles ne sont pas imposables.

#### 2.3.1.-2 La « pension de réversion ».

La veuve âgée de plus de 36 ans, dès lors que son mariage a duré plus de 5 ans, bénéficie d'une pension de veuve égale à la pension de base lorsqu'elle atteint 50 ans.

La même prestation est versée à la veuve, sans condition d'âge, dès lors qu'elle élève au moins un enfant de moins de 18 ans. La pension cesse d'être versée en cas de remariage.

L'enfant orphelin de moins de 18 ans perçoit également une pension au décès de l'un ou des deux parents.

#### 2.3.1.-3. Les suppléments de pension.

Le retraité qui ne reçoit pas de pension complémentaire perçoit un supplément de pension qui s'ajoute (cf. plus haut) à la pension nationale.

à hauteur de 4 % du montant de base. En outre, les retraités qui élèvent un enfant de moins de 16 ans, infirme ou souffrant d'une invalidité, perçoivent un supplément pour enfant ou une allocation d'invalidité.

Enfin, la femme qui n'a pas atteint 65 ans et qui ne reçoit donc pas la pension de base, ouvre droit à un supplément conjugal, comme les enfants à charge à un supplément familial.

#### 2.3.1.-4. La pension partielle.

Entre 60 et 65 ans, les salariés ont la faculté de réduire leur activité professionnelle et sont indemnisés dans la limite de 65 % de la perte éprouvée. Ils doivent alors exercer leur activité à mi-temps.

#### 2.3.1.-5. La pension anticipée.

Dans un certain nombre de cas, la pension peut être anticipée à 60 ans. C'est le cas notamment pour les chômeurs âgés, les personnes qui accomplissent des travaux pénibles ou à qui l'âge rend difficile l'exercice d'une activité professionnelle.

### 2.3.2. La pension nationale complémentaire.

#### 2.3.2.-1. La pension principale.

Cet avantage de pension est lié à l'activité professionnelle. Il est ouvert à toute personne qui a exercé une activité professionnelle pendant trois ans et est calculé sous forme de points pour une durée maximale de 49 ans (de 16 à 65 ans).

La pension de vieillesse peut atteindre jusqu'à 60 % du revenu moyen et est servie au taux maximum dès que l'assuré a cotisé au moins trente ans. En deçà, la pension est réduite à due concurrence.

#### 2.3.2.-2. La pension de réversion.

La veuve reçoit, sans condition d'âge, une pension de réversion égale à 40 % de la pension principale. Toutefois, si un enfant perçoit une pension A.T.P., ce taux est ramené à 35 %. La pension est suspendue en cas de remariage.

#### 2.3.2.-3. La pension d'enfant.

L'enfant âgé de moins de 19 ans à la mort d'un de ses parents, perçoit une pension lorsque le de cujus relevait du régime A.T.P.

## 2.4. L'assurance invalidité

Isolée pour des motifs formels, l'assurance invalidité est rattachée aux deux régimes de pension d'assurance vieillesse.

#### 2.4.1. *La pension d'invalidité du régime de base.*

Tout individu âgé de plus de 16 ans a droit, lorsque sa capacité est réduite de 50 % au moins, à une pension d'invalidité permanente ou temporaire selon la nature de l'incapacité. La pension est égale à 100, 75 ou 50 % de la pension nationale de base.

#### 2.4.2. *La pension d'invalidité A.T.P.*

Le régime complémentaire verse également une pension d'invalidité aux personnes visées précédemment, dès lors qu'elles ont acquis des points au moins pendant un an.

#### 2.5. *L'assurance accidents du travail et maladies professionnelles*

Toutes les personnes exerçant une activité professionnelle, de quelque nature qu'elle soit, y compris les étudiants, bénéficient de cette assurance qui leur garantit une compensation intégrale de la perte de salaire en cas d'invalidité totale et à concurrence du taux d'incapacité en cas d'invalidité partielle.

Si l'accident provoque la mort de l'assuré, sa veuve reçoit une rente égale au tiers des revenus du défunt, réduite à 25 % lorsqu'elle atteint l'âge de 60 ans, elle reçoit alors une indemnité égale à trois annuités de la rente.

Le veuf, s'il est privé d'un soutien reconnu indispensable, reçoit la même prestation.

Les enfants de moins de 19 ans (21 ans dans certains cas) reçoivent jusqu'à cet âge une rente égale au sixième du salaire du défunt.

Enfin, les ascendants à charge peuvent prétendre à la même prestation.

#### 2.6. *Les femmes célibataires ou divorcées*

Outre des prestations comparables à celles qui sont servies en Norvège aux mêmes catégories, l'État assure l'avance des pensions alimentaires en cas de défaillance de l'ex-conjoint.

#### 2.7. *L'assurance chômage*

##### 2.7.1. *L'indemnité de chômage.*

L'indemnité de chômage est versée par des caisses de chômage, gérées par les organisations syndicales, auxquelles les salariés adhèrent

volontairement. L'indemnité, versée par les Caisses agréées, est imposable et prise en compte pour la détermination des droits à pension A.T.P. Elle peut atteindre jusqu'à 91,7 % du salaire et, versée pendant 300 jours (450 jours pour les personnes âgées de 55 à 64 ans), elle est plafonnée à 160 couronnes par jour.

Les salariés qui ne sont pas affiliés à une caisse de chômage, perçoivent une aide publique de 45 couronnes par jour, imposable.

La disparité de ces régimes préoccupe les autorités gouvernementales qui entendent mettre en œuvre un système national d'assurance chômage.

#### *2.7.2. Les autres prestations liées au chômage.*

Des allocations spéciales peuvent être attribuées par les services de placement qui sont le plus souvent la contrepartie des dépenses de famille, de déplacement et de déménagement imposées aux chômeurs.

En outre, les services de placement autorisent le versement des allocations de formation professionnelle ou de secours d'entreprise, destinées à permettre aux chômeurs qui le souhaitent, de créer leur propre entreprise.

### III. — D'AUTRES ASPECTS DE LA PROTECTION SOCIALE

Le catalogue, quelquefois fastidieux, des prestations offertes par les systèmes nationaux de sécurité sociale des pays scandinaves, ne suffit pas à rendre compte de la totalité de la réalité.

Ainsi, pour la Norvège, aurait-il été nécessaire d'ajouter à cette étude des chapitres consacrés :

- à certains régimes particuliers : marins, pêcheurs, ouvriers forestiers, lapons éleveurs de rennes (1) ;
- aux pensions de guerre ;
- aux régimes conventionnels de pension (négociés par les syndicats ouvriers et patronaux) ;
- aux régimes conventionnels d'indemnisation du licenciement ;
- aux accords de formation professionnelle.

Ainsi, pour la Suède, aurait-il été beaucoup trop fastidieux d'évoquer, à l'intérieur même du régime de sécurité sociale, des prestations très diverses, destinées à répondre aux situations les plus inattendues (l'aide aux déplacements touristiques, par exemple). Mieux, il aurait peut-être été nécessaire d'analyser avec attention l'intégration très poussée de l'aide aux personnes âgées (urbanisme, vie sociale, etc.). Sur ce point, un article figure dans le titre III consacré à certains aspects de la vie sociale en Suède.

Aussi, faute d'être exhaustifs, les auteurs du présent rapport ont voulu présenter deux autres volets de la politique sociale : l'aide au logement en Suède, d'une part, et dans le cadre de l'action sanitaire et sociale, l'assistance aux handicapés, d'autre part, à travers le compte rendu de la visite accomplie par la délégation dans un établissement norvégien.

#### A. -- L'AIDE AU LOGEMENT EN SUÈDE

La construction sociale, comme les caractéristiques de la politique du logement, sont exclues du champ de ce chapitre, qui s'en tiendra exclusivement à l'analyse des prestations servies aux ménages ou des garanties qui leur sont données.

Seront donc étudiées successivement :

- les allocations de logement ;
- les prêts accordés aux ménages ;
- les garanties portant sur les loyers.

### 1. Les allocations de logement

Il existe en Suède deux types d'indemnité de logement. L'une est versée aux ménages en activité, l'autre aux retraités.

#### a) Les droits des ménages en activité.

Le droit à l'allocation de logement est déterminé par trois facteurs : le revenu, le nombre d'enfants et le montant des dépenses de logement consenties par la famille. Les critères qualitatifs n'entrent pas dans les conditions d'attribution. Toutefois, la prestation n'étant pas accordée en deçà d'un certain niveau de dépenses, les logements de basse qualité sont en fait exclus.

La moitié des familles suédoises comptant un enfant perçoivent une indemnité de logement.

Afin d'éviter au lecteur un exposé très complet des mécanismes complexes d'attribution, un exemple situera le montant de la prestation.

Pour une famille de deux enfants, l'allocation se situait en 1976 au niveau suivant :

Revenu	Montant de l'allocation annuelle pour un loyer annuel de 8.000 cour.	Montant de l'allocation annuelle pour un loyer annuel de 12.000 cour.
40.000 couronnes ....	5.500	6.700
50.000 couronnes ....	4 000	5.200
60.000 couronnes ....	2.300	3.500
70.000 couronnes ....	0	600

L'allocation de logement est versée, dans le cadre des aides à la famille, par l'Etat.

#### b) Les allocations logement aux retraités.

Financées par les communes, ces allocations varient en fonction du revenu, et peuvent couvrir la totalité des dépenses de logement des retraités. De telles allocations sont versées à plus de la moitié des personnes âgées.

*c) Les allocations supplémentaires.*

L'Etat accorde aux familles dont les enfants poursuivent leurs études, une allocation supplémentaire déjà évoquée plus haut (cf. sécurité sociale).

Mais, en outre, les communes elles-mêmes octroient des prestations complémentaires aux familles les plus nécessiteuses, qui peuvent aller, avec les aides de l'Etat, jusqu'à 875 couronnes par mois. Ainsi, une famille suédoise élevant deux enfants peut-elle percevoir une prestation mensuelle totale de 430 couronnes, pour un loyer maximal de 750 couronnes par mois et un revenu de 23.000 couronnes (revenu imposable) par an.

## 2. Les prêts logement

La Suède a mis en œuvre un système de prêts extrêmement complet qui, ajouté aux autres prestations sociales, laisse au visiteur étranger le sentiment que rien n'est épargné pour prendre en charge, de sa naissance jusqu'à sa mort, l'essentiel du rapport du citoyen suédois avec son environnement.

Votre délégation a été très frappée par cet aspect. Elle ne sait si une telle préoccupation serait tolérée par les bénéficiaires eux-mêmes, dans un pays comme la France où la place accordée à l'autonomie de l'individu reste, à tort ou à raison, extrêmement vivace.

Quoi qu'il en soit, et pour revenir aux aides à l'accession à la propriété, l'Etat, mais aussi les banques, participent très activement à cette politique.

L'Etat accorde des prêts publics attribués en fonction de critères qualitatifs appliqués au logement. Ces prêts peuvent atteindre 22 à 23 % de l'opération envisagée par l'emprunteur. Les banques, pour leur part, accordent des prêts dits « de base » qui peuvent être amortis sur des durées quelquefois très longues (60 ans).

Les prêts publics et bancaires peuvent atteindre 100 % du capital et les taux évoluent en fonction des taux du marché. Toutefois, et c'est là un point capital, le titulaire d'un prêt public voit son taux d'intérêt garanti pour la première année, à 5,5 % pour les propriétaires de maisons individuelles, à condition qu'ils les occupent, et à 3,4 % pour les propriétaires des autres logements, sans condition d'occupation. Le taux est relevé régulièrement jusqu'à atteindre, sur une plus ou moins longue période, le taux normal.

Toutefois, les banques ne sont pas lésées, qui reçoivent la contrepartie des pertes d'intérêt qu'elles supportent, sous la forme de subvention d'Etat.

Enfin, ce système, entré en application au début des années 1940, modifié depuis à plusieurs reprises, a été complété en 1974 par l'attribution de prêts destinés à l'amélioration du logement (rénovation et économie d'énergie notamment).

### **3. Les prix des loyers**

A un système de contrôle étroit des loyers, institué en 1942 et graduellement supprimé jusqu'à sa disparition en 1975, s'est substituée l'entente libre du propriétaire et du locataire. Toutefois, outre une protection juridique renforcée des intérêts des locataires, des accords nationaux sont signés entre leurs associations et celles des propriétaires, qui constituent une base de référence. Cette base est notamment prise en compte par le juge qui peut être appelé, sur la demande du locataire, à corriger le montant d'un loyer que celui-ci juge excessif.

En 1973, les familles qui occupaient un logement locatif, consacraient 14 % de leurs revenus à leurs dépenses nettes de logement (loyer réel, diminué du montant de l'indemnité de logement).

## **B. — LA POLITIQUE EN FAVEUR DES HANDICAPÉS : L'EXPÉRIENCE MENÉE A « FRAMBU HELSESENTER »**

### **1. Présentation générale**

Les prestations servies aux handicapés par la sécurité sociale en Suède comme en Norvège ont déjà été présentées dans la deuxième partie du présent titre.

Il s'agit ici, pour votre délégation, de témoigner plus concrètement de la portée considérable des efforts d'intégration et de rééducation des handicapés, menés par ces deux pays.

Ainsi, à un exposé plus théorique, a-t-elle préféré un récit très rapide de ses expériences.

D'abord, et c'est là un signe évident des préoccupations des autorités scandinaves, la plus grande partie des établissements sanitaires dont la visite a été proposée à votre délégation, se consacraient à la rééducation des handicapés moteurs ou mentaux.

Ensuite, les équipements urbains sont tous, dans les quartiers modernes en tout cas, adaptés aux contraintes particulières des handicapés moteurs. Ainsi en va-t-il pour les bâtiments publics mais aussi pour les bâtiments d'habitation et, souvent, pour les hôtels, les restaurants, etc. Le visiteur étranger ne peut manquer d'être frappé par cet aspect parti-

culier de l'aménagement urbain, tant de tels équipements spéciaux sont répandus.

Enfin, en même temps que ces pays ont développé des centres de rééducation comparables aux nôtres, ils ont mis en place des établissements très ouverts qui, loin de couper définitivement les handicapés permanents de leur cellule familiale ou de toute vie sociale, renforcent leurs liens avec leurs proches. C'est notamment le cas de l'établissement « Frambu Helsecenter », visité en Norvège par votre délégation le jeudi 20 septembre dernier (voir calendrier).

## **2. L'établissement « Frambu Helsecenter »**

Cet établissement est composé, d'une part, d'un bâtiment central où se trouvent :

- les structures d'accueil hôtelier des enfants (et des parents des enfants les plus gravement handicapés) ;
- les services de soins ;
- les services de rééducation ;
- les salles de conférences ;
- les ateliers et les services d'ergothérapie.

D'autre part, dans un cadre forestier exceptionnel et tout autour d'un lac, des petits bâtiments accueillent les familles des malades, avec leurs autres enfants.

Les familles sont accueillies pour une durée de trois semaines, renouvelable chaque année. Les enfants handicapés reçoivent leurs soins et partagent avec les autres enfants les activités compatibles avec leur état. Ainsi, les exercices de gymnastique au sol des enfants paralysés sont-ils partagés par les enfants dont la santé est normale, ainsi associés, dans des conditions comparables, aux difficultés des malades.

Pendant ce temps, les parents reçoivent un enseignement destiné à faciliter l'intégration du handicap dans la vie familiale. Enfin, tous les pensionnaires subissent un contrôle de médecine préventive et sont initiés à l'hygiène alimentaire, dentaire, etc.

Les autorités norvégiennes considèrent qu'une telle politique, outre qu'elle favorise l'épanouissement des enfants handicapés et diffuse l'éducation sanitaire, est la plus économique pour l'Etat. En effet, ces séjours brefs et répétés sont moins coûteux que la construction d'établissements spécialisés destinés à accueillir en permanence tous les enfants handicapés. Mais, là encore, il convient de rappeler la dimension de la population concernée : Frambu Helsecenter, qui accueille environ 100 malades pour chaque stage de trois semaines, couvre une part importante des besoins d'une population de 4 millions d'habitants.

Toutefois, une telle orientation méritait d'être présentée ici, qui devrait inspirer autant qu'il est possible, les responsables de notre pays.

## EN GUISE DE CONCLUSION : ÉLÉMENTS POUR UN JUGEMENT D'ENSEMBLE

A l'attention particulière de ceux des lecteurs qui auraient été découragés par l'examen quelque peu monotone de ce catalogue technique que constitue malheureusement la présentation d'un système de protection sanitaire et sociale, il importe de souligner les traits caractéristiques de la politique sociale scandinave, en dégageant les problèmes essentiels qu'elle pose aux dirigeants politiques.

Les auteurs du présent rapport se garderont bien de formuler un diagnostic définitif. Ils tenteront simplement d'offrir les éléments propres à permettre à chacun d'établir sa propre conviction.

### 1. Le caractère essentiel de la protection sociale scandinave : l'universalité

De quelque côté que l'on se tourne, une préoccupation constante semble animer l'organisation de la sécurité sociale : l'universalité, qu'il s'agisse des partenaires, des bénéficiaires ou des prestations.

#### a) *Une décision partagée*

##### — Le rôle du Parlement.

A l'heure où le Parlement français apparaît soucieux d'étendre son influence sur la définition de la politique de sécurité sociale de notre pays, l'organisation institutionnelle dont se sont dotés les Scandinaves, semble avoir résolu ce problème. Non point que, contrairement à une idée reçue, les ressources de la sécurité sociale soient fiscalisées : la majeure partie des recettes proviennent en effet, en Norvège comme en Suède, des cotisations des employeurs et des travailleurs indépendants. Mais le Parlement, appelé à définir le niveau de la participation de l'Etat, à travers l'examen d'un budget unique, retraçant les dépenses et les recettes du ministère des Affaires sociales, est donc conduit à déterminer l'importance des contributions des assurés autant que la nature et la portée financière des prestations : une budgétisation originale dont les caractères s'accommoderaient d'ailleurs assez bien des principes constitutionnels et financiers français.

##### — La place des syndicats.

L'influence des autorités publiques n'estompe en rien la puissance des organisations syndicales. Patronales ou ouvrières, elles sont direc-

tement associées à la gestion de la sécurité sociale suédoise et assument elles-mêmes la direction des caisses de chômage.

En outre, dans des pays où la social-démocratie s'est construite avec et pour les syndicats professionnels, il est inutile de dire le poids considérable qu'exercent ces organisations sur la vie politique nationale.

b) *Un système généralisé.*

Sur ce point, la France est arrivée à un carrefour : la loi n° 78-2 du 2 janvier 1978, dont les décrets d'application sont en cours d'élaboration, a défini les modalités essentielles de la généralisation, conçue pour l'assurance maladie, comme la prise en charge des « résidus », c'est-à-dire de tous ceux des Français qui ne sont pas couverts au titre de leur activité professionnelle ou à un titre quelconque. En matière familiale, au contraire, notre pays a choisi de « déconnecter » l'assurance du critère d'activité.

Que nous proposent donc à cet égard les modèles scandinaves ?

En Norvège, l'activité reste le critère essentiel mais, d'une part, la durée d'affiliation se confond le plus souvent avec une condition de résidence et, d'autre part, les prestations qui ne sont pas liées directement à l'exercice d'une activité tendent à être attribuées à la plus grande partie de la population.

En Suède, surtout, la généralisation est totale et l'affiliation tout à fait indépendante de l'exercice d'une activité. Tout citoyen suédois âgé de 16 ans et toute personne domiciliée en Suède, bénéficient des assurances sociales. Non point que toutes les prestations soient attribuées à tous les assurés. Il en est qui restent, par nature, attachées à l'activité professionnelle du bénéficiaire. Mais une telle voie impose des prestations parallèles ou la disparition des « prestations dépendantes ». Il faut penser ici notamment, à titre d'exemple :

— à l'indemnité journalière de maladie attribuée aux femmes « au foyer » ;

— à la constitution de droits propres au profit de tous les citoyens, qui a fait disparaître au sein du régime de base, autant la distinction des prestations contributives et non contributives, que la notion de réversion.

c) *Un système harmonisé.*

La Sécurité sociale française est déterminée, dans son organisation, par l'autonomie des régimes socio-professionnels. Aussi, la France, soucieuse de respecter l'identité de ces régimes, a-t-elle entrepris un effort considérable d'harmonisation des prestations et des contributions. Une telle question ne se pose pas dans les pays scandinaves où les assurances sociales sont gérées par un régime unique.

Par ailleurs, le système fiscal, s'il n'évite pas totalement la fraude, interdit toutefois, parce qu'il prend en charge le recouvrement des prélèvements sociaux obligatoires, que ne se dresse l'obstacle de l'inégalité dans la transparence des revenus, si souvent invoqué dans le débat sur l'harmonisation en France.

Enfin, l'harmonisation n'interdit pas l'adaptation. Les prestations d'invalidité, les indemnités journalières de maladie, par exemple, tiennent compte, en Norvège comme en Suède, de l'originalité des groupes professionnels.

*d) Un système sophistiqué.*

Le catalogue, d'ailleurs très incomplet, présenté dans la deuxième partie du présent titre, laisse apparaître le très haut degré de sophistication des prestations sociales.

La multiplication des allocations et indemnités de toutes sortes conduit-elle à des complications, sources d'injustices et de nature à limiter, en fait, les droits des intéressés ?

A cet égard, trois remarques méritent d'être formulées .

— d'abord, les règles d'affiliation sont simples ; ainsi, un citoyen suédois, pour bénéficier des prestations familiales, doit simplement justifier d'avoir un ou plusieurs enfants à charge. Par ailleurs, la déclaration annuelle de revenus et le « montant de base » (si souvent évoqué plus haut) sont les seules sources de définition des droits des assurés ;

— ensuite, l'essentiel des prestations de base sont attribuées sans condition de ressources. Quant aux pensions complémentaires, les points sont liquidés annuellement, en même temps que sont traitées les informations de nature fiscale. Les prestations sous conditions de ressources sont attribuées, d'une part, sur la base de la déclaration individuelle du revenu et, d'autre part, par application de barèmes nationaux qui valent le plus souvent, autant pour les prestations servies par l'Etat que pour celles qui sont accordées par les collectivités locales ;

— enfin, le degré d'information des assurés est très élevé. Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter les guides pratiques édités dans leur langue et destinés aux résidents étrangers.

*e) Un système personnalisé.*

La sophistication des prestations aboutit en fait à adapter l'assistance de l'Etat aux aspects particuliers de chacune des catégories intéressées.

Il n'est pas un seul rapport social des citoyens scandinaves qui, affecté par une contrainte ou un handicap particulier, ne soit pris en charge par la collectivité nationale ou locale.

Dès sa naissance, et jusqu'à sa mort, l'assuré est « placé sous tutelle sociale ». Qu'il soit confronté, enfant, à des problèmes de santé et ses parents disposent alors du temps nécessaire aux soins et des établissements adaptés au handicap (crédits de congé familial et établissements du type de celui qui a été présenté dans la troisième partie du présent titre). Qu'il souhaite poursuivre ses études et alors la collectivité accorde les indemnités et subventions nécessaires aux parents et des prêts d'études sont consentis à l'adolescent.

Que son activité professionnelle soit interrompue ou qu'il décède prématurément, et son niveau d'indemnisation comme celui de ses ayants droit assurent un niveau de revenus équivalant aux ressources moyennes des scandinaves.

Dès son plus jeune âge, le citoyen scandinave est ainsi le débiteur d'une collectivité qui choisit d'amortir sa créance de la manière la plus favorable (prêts d'études ou prêts logement).

## 2. La protection sanitaire scandinave : l'unité

L'essentiel de la protection sanitaire est assuré par des agents publics qui laissent ainsi peu de place à la médecine libérale. Il convient cependant de savoir si cette situation résulte d'un plan délibéré ou, au contraire, d'une adaptation pragmatique aux conditions locales.

### a) *Un système nationalisé.*

Certes, l'essentiel de la profession médicale exerce son activité sous statut public et les pharmacies sont, en Suède, entièrement nationalisées. Mais ne faut-il pas chercher dans les disparités régionales et les contraintes géographiques et climatiques, plus que dans une volonté politique, l'explication de cette situation ?

Certes aussi, la démographie médicale n'est pas appréciée en Scandinavie comme en France : pléthore chez les uns d'avient, à couverture démographique équivalente, pénurie chronique chez les autres. Mais, là encore, le fait que 9 millions de Suédois vivent sur un territoire presque aussi grand que celui de la France, n'est-il pas le premier facteur d'explication ?

Certes enfin, l'essentiel de l'activité de soins se développe dans les hôpitaux, mais la concentration urbaine accélérée qu'a connue en particulier la Suède suffit, en grande partie, à expliquer ce phénomène.

### b) *Un système de gratuité.*

Hors les consultations médicales, la plupart des dépenses de santé sont prises totalement en charge par la collectivité.

Mais un seul exemple permettra d'en trouver l'explication. Les soins dentaires sont gratuits pour les enfants jusqu'à l'âge de seize ans. A cela, une raison majeure : dans ces pays dont les régions les plus favorisées sont recouvertes pendant cinq mois par la neige et la glace et où les étés les plus cléments restent courts, le faible ensoleillement élève à coup sûr les risques de décalcification. La prévention dentaire apparaît ainsi comme un moyen sûr du dépistage précoce de ces insuffisances.

A cela, il faut ajouter d'ailleurs qu'un adolescent dont l'appareil dentaire est sain est la meilleure garantie de la santé de l'adulte, très tôt initié à l'hygiène buccale. Ainsi les soins dentaires sont-ils moins coûteux et justifient-ils une prise en charge plus élevée.

c) *Un système encombré.*

Il est incontestable qu'au-delà des problèmes qu'ils posent aux dirigeants suédois et norvégiens et que rencontrent aussi les autorités politiques françaises dans la gestion de leur propre appareil sanitaire, les systèmes de santé scandinaves sont saturés.

Les hôpitaux généraux sont le plus souvent surchargés et les consultations médicales à l'hôpital représentent la moitié des consultations, encombrant ainsi, aux dépens du malade comme des médecins, les services polycliniques des établissements.

L'organisation mixte dont s'est dotée la France et la place qu'elle accorde à la médecine libérale, ou plus généralement à la médecine de ville, semble être plus efficiente que la solution retenue notamment en Suède.

C'est en tout cas le seul domaine dans lequel il est apparu clairement à votre délégation que les pays scandinaves, par ailleurs très avancés, ont atteint, peut-être, un point de rupture.

**3. La protection sanitaire et sociale scandinave :  
l'initiative individuelle découragée ?**

Outre le poids considérable des prélèvements obligatoires, c'est le risque de découragement de l'initiative individuelle provoqué par une protection sociale excessive que soulignent le plus souvent les observateurs des « modèles » scandinaves. Sans proposer un jugement définitif, que faut-il donc penser d'un tel propos ?

En tout premier lieu, certains auteurs aujourd'hui investis des plus hautes responsabilités politiques, nous ont appris à tenir compte, à travers la définition du mal français, des mentalités nationales.

A cet égard, la rudesse du climat et la sévérité de la géographie scandinaves, immédiatement perceptibles, portent les premières indications.

Mais aussi, la Suède et la Norvège sont deux Etats où la religion réformée a exercé son influence ; influence sur laquelle on n'insistera pas ici, qui a été excellemment démontrée dans de nombreux ouvrages.

Mais, au-delà de ces considérations générales, l'économie scandinave et le pragmatisme des dirigeants permettent de trouver, dans la réalité sociale suédoise, l'explication que cherchent certains auteurs dans une volonté politique délibérée.

#### a) *L'économie scandinave et la protection sociale.*

A ce point de l'analyse, le propos doit être clairement formulé : l'assistance sociale étouffe-t-elle l'initiative individuelle et constitue-t-elle un encouragement à l'oisiveté ? La réponse à cette question semble devoir se situer autour de trois constatations.

D'abord, l'industrie de ces Etats est essentiellement tournée vers des activités très sophistiquées, à haut degré de technicité, fortement capitalistiques et donc très concentrées.

Dans ces conditions, la part de l'initiative individuelle importe assez peu dans des pays où par ailleurs la démocratie dans l'entreprise est très développée. Quant aux salariés, l'absentéisme extra légal trouve difficilement sa place dans un système où les droits à congé sont très libéralement reconnus.

Ensuite, parallèlement à l'activité industrielle, le secteur primaire garde une place importante : l'activité agricole et forestière comme la pêche occupent un grand nombre de scandinaves, singulièrement en Norvège. C'est, comme en France, un devoir de solidarité qui lie donc les salariés à ces catégories. En outre, ces professions, confrontées tout particulièrement aux contraintes climatiques font l'objet d'une protection traditionnelle qui remonte à des temps reculés (régimes des pêcheurs, des marins et même des lapons éleveurs de rennes - 1).

Enfin, les difficiles problèmes posés par la productivité des activités tertiaires ne sont pas l'apanage des pays scandinaves.

Certes, on objectera que la pression fiscale directe extrêmement forte, dissuade de s'élever dans l'échelle sociale. Mais c'est alors probablement dans les moyens considérables de formation initiale ou permanente que se trouve l'encouragement à la qualification de l'activité professionnelle.

#### b) *Le pragmatisme politique.*

Les détracteurs du régime suédois auraient peut-être raison, si la conduite des dirigeants politiques étaient guidée par un plan déterminé. Or, il faut savoir qu'en Suède, les modes culturels sont tels que la pensée accompagne l'action plus qu'elle ne la précède.

Le visiteur ne manque pas d'être frappé de l'intensité de la réflexion apportée à la mise en œuvre d'une prestation ou d'une forme d'assistance nouvelle. Mais il note en même temps la difficulté que rencontrent les Suédois, sauf quelques personnalités exceptionnelles (comme Olaf Palme) dans la présentation de leur système de protection sociale. Rien ne sépare, dans ces analyses, la définition des rapports de l'homme et de la société de la mise en œuvre de ces principes. En quelque sorte, un « créneau » culturel est absent, comblé en France par la multiplication croissante des rapports de toutes sortes. Les rapports, en Suède, présentent le plus souvent le résultat des expériences ; en France, ils définissent des projets.

#### 4. Les butoirs financiers de la protection sociale

Dans la gestion du système de protection sociale, les autorités scandinaves se heurtent, comme les dirigeants de tous les pays occidentaux, à des difficultés financières multiples.

##### a) *Le poids des prélèvements obligatoires.*

Les chiffres varient le plus souvent avec les appareils statistiques, mais il n'y a aucun risque à affirmer que la Suède détient la première place parmi les pays industrialisés, pour le poids des prélèvements obligatoires, tant fiscaux que sociaux

##### b) *L'assurance maladie.*

Dans l'accroissement des dépenses sociales, l'assurance maladie tient évidemment, comme en France, la vedette. Le coût des services de santé représente aujourd'hui environ 9 % du produit national brut, contre 3,5 % en 1960. Les services médicaux et hospitaliers sont financés pour l'essentiel, par un impôt départemental proportionnel sur le revenu, qui, d'un taux de 4,5 % en 1960, a atteint 13 % en 1979 et continuera probablement de s'élever.

Il paraît difficile d'envisager une politique restrictive, alors que les autorités suédoises envisagent de renforcer encore la démographie médicale. Seuls les efforts de planification sanitaire, auxquels il a déjà été fait allusion, laissent espérer une évolution plus favorable. En tout état de cause, les autorités suédoises ne semblent pas décidées à mettre en œuvre, comme la France l'a fait, un plan de redressement du type de celui qui nous a été proposé aux mois de juillet 1978 et 1979.

##### c) *L'assurance vieillesse.*

Plus qu'en France, l'accroissement des dépenses de pensions est préoccupant. En effet, la Suède, en particulier, n'a pas subi la « saignée »

de la Première Guerre mondiale, et l'arrivée à l'âge de la retraite de générations nombreuses, combinée avec la montée en puissance du régime de pensions complémentaires A.T.P., pose déjà de sérieux problèmes auxquels s'ajouteront, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, les effets de la crise démographique qui affecte ce pays comme l'ensemble du monde occidental.

*d) La pression de la conjoncture économique.*

Il convient de noter enfin que la Suède et, dans une moindre mesure, la Norvège, doivent compter avec la dépression économique mondiale, à laquelle elles avaient cru pouvoir échapper.

L'accession au pouvoir des partis conservateurs suédois en 1976, confirmée en 1979, le renforcement de l'influence des partis de même tendance en Norvège aux dernières élections municipales de 1979 traduisent aujourd'hui le trouble qui gagne l'opinion publique. Cependant, cette évolution politique ne semble pas devoir remettre en cause les acquis du passé (au contraire) ; simplement, ces deux pays marqueront une pause qui leur permettra peut-être de perfectionner encore le système actuel et notamment de réformer l'appareil sanitaire.

## 5. La planification sanitaire

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, les autorités scandinaves semblent vouloir aborder la politique hospitalière dans des termes comparables avec ceux qu'a retenus pour sa part, notre pays :

- réduction du nombre de lits par habitants dans les hôpitaux généraux ;
- reconversion des lits et humanisation ;
- développement des établissements de long et de moyen séjour et réduction corrélative des établissements de soins intensifs ;
- disparition progressive des hôpitaux psychiatriques au profit de centres de jour, de maisons de santé et de services spécialisés insérés dans les hôpitaux généraux.

En outre, les autorités scandinaves se sont également dotées d'une carte hospitalière, déjà complète, et qui constitue l'instrument essentiel de la coordination nationale de la politique de santé, dans des pays où, il faut le rappeler, les hôpitaux sont gérés par les collectivités locales.

Enfin, ces pays ont entamé une réforme profonde de la tarification hospitalière, soumise actuellement au même régime du prix de journée que celui qui est appliqué en France ; les autorités sanitaires se sont engagées dans des voies très proches des nôtres et leurs nouveaux systèmes de tarification ressemblent assez aux deux formules que nous avons retenues (budget global et « prix de journée éclaté »).

## 6. La lutte contre les fléaux sociaux

Outre les fléaux communs à tous les pays occidentaux, (maladies cardiovasculaires et cancer, accidents routiers) la Scandinavie est très préoccupée par le développement des cas de pharmaco-dépendance et par le niveau de la consommation alcoolique.

En ce qui concerne l'alcoolisme, la consommation scandinave reste très modeste, comparée à celle de la France (6,1 en Suède et 4,3 litres en Norvège d'alcool pur par an contre 16,5 litres en France).

Toutefois, cette consommation prend une forme très particulière qui fait de l'alcoolisme plus un problème de société qu'un problème sanitaire. Les Scandinaves, d'ordinaire très sobres, se livrent, environ une fois par semaine à une consommation excessive d'alcools de toutes sortes, et singulièrement de spiritueux. Pourtant l'alcool est actuellement distribué sous monopole d'Etat. C'est donc vers une prophylaxie sociale plus que sanitaire, que s'oriente la lutte contre l'alcoolisme.

En ce qui concerne la drogue, il ressort d'une enquête établie en 1971 qu'un élève sur trois a fait usage, au moins une fois, d'un stupéfiant. Le contrôle national a été intensifié et la distribution des médicaments stimulants du système nerveux est sévèrement surveillée. Un contrôle sévère est mis en place aux frontières et la Suède, membre de la Commission des stupéfiants de l'O.N.U., a pris l'initiative de la Convention sur les substances psychotropes signée en 1971.

En ce qui concerne le tabac, une vaste politique d'information a été mise en œuvre. La publicité, interdite sur les ondes radiodiffusées ou télévisées est sévèrement réglementée dans la presse. Enfin il est interdit de fumer dans les bâtiments publics.



Telles sont les observations que votre délégation voulait vous présenter.

Elle espère avoir démontré que tout jugement excessif ne saurait rendre compte de la réalité scandinave.

Elle pense notamment avoir mis en relief la communauté des problèmes sociaux posés au monde occidental et qui sont partagés par la Suède et la Norvège.

Elle croit ainsi avoir apporté la preuve que si, à de nombreux égards, les systèmes de protection sanitaire et sociale scandinaves sont tout à fait avancés, il ne manquent pas de prêter, çà et là, le flanc à une critique qui doit profiter, autant qu'il est possible, à ceux d'entre nous qui participent en France à des degrés divers, à la définition de la politique sociale.

<p style="text-align: center;"><b>TITRE III</b> <b>ASPECTS DE LA SUÈDE</b></p>
--

Il a paru intéressant de compléter l'analyse de la protection sociale par la présentation d'articles consacrés par des auteurs suédois ou étrangers à des sujets qui, en France comme en Suède, appartiennent à l'actualité quotidienne. Ainsi, seront présentés successivement :

- deux articles consacrés aux problèmes de l'emploi (I) ;
- un article relatif à la durée du travail (II) ;
- un article décrivant les nouvelles expériences menées en faveur des immigrés (III) ;
- un article présentant la politique en faveur des personnes âgées et consacré notamment au Centre d'Högsåtra, visité par votre délégation (IV).

Ces articles sont reproduits par la revue « Actualités suédoises », éditée par l'Institut suédois, et ils sont ouverts librement à la publication.

C'est volontairement que les auteurs du présent rapport ont souhaité laisser ces matériaux documentaires dans l'état où ils les ont trouvés.

Outre les imprévisions de la traduction, ils expriment peut-être le sentiment qu'a laissé à votre délégation le mode d'analyse choisi le plus souvent par les observateurs scandinaves (voir page 95).

## I. — L'EMPLOI EN SUÈDE

### A. — L'EMPLOI : LA QUESTION ESSENTIELLE AU SEUIL DES ANNÉES 1980

Cet article a été rédigé par Bo-A. Ericson, spécialiste du marché du travail, et journaliste au quotidien *Dagensnyhete*. Rédigé en avril 1979, il se situe donc dans une perspective pré-électorale.

• Pendant la récession, la Suède a fait des efforts jusque-là inégalés pour maintenir l'emploi. Cette action faisait l'objet d'une large unité de vues politique et a permis de maintenir le chômage déclaré à un niveau peu élevé par rapport aux autres pays.

• Dans le même temps, ces mesures ont créé une sorte de marché du travail parallèle. L'une des tâches essentielles de la politique économique des années 80 sera de résoudre ce problème de façon à faire passer la catégorie des travailleurs marginaux sur le marché régulier du travail. En ce qui concerne les modalités à terme de cette politique, les partis politiques ont des points de vue différents.

• Le marché suédois du travail est en train de reprendre son souffle après la récession la plus longue et la plus profonde depuis les années 30. Les commandes augmentent, surtout pour l'industrie d'exportation, le nombre des emplois disponibles s'accroît et les préavis de licenciements et de mises en chômage technique diminuent.

• Depuis que la récession — avec quelque retard par rapport au reste de l'Europe de l'ouest — a commencé à se faire sentir sur le marché suédois du travail, fin 1976, l'industrie a perdu plus de cent mille emplois. Ceci signifie en gros qu'un emploi sur dix a disparu dans ce secteur.

• Malgré cela, le chômage déclaré n'a pas été supérieur en moyenne à environ 2-2,5 %. Dans l'optique internationale, c'est un chiffre peu élevé. Mais il ne dit pas toute la vérité.

• Les principales raisons pour lesquelles le chômage déclaré a pu être maintenu à un niveau si faible, et l'emploi global, malgré la conjoncture défavorable, n'a pas fléchi, sont les suivantes :

• — d'une part, l'emploi a continué à augmenter dans le secteur public, professions soignantes et enseignement par exemple ;

• — d'autre part, les mesures en faveur de l'emploi, prises sur la base d'une large unité politique, ont été d'une ampleur telle qu'en valeur relative, elles semblent n'avoir que peu ou même pas du tout d'équivalents dans les pays occidentaux.

• Mais ces mesures ont été coûteuses et elles ont fortement contribué à l'important déficit budgétaire, 45 milliards de couronnes suédoises sur un budget total de 172 milliards.

#### Objectif : le moins de chômeurs possible.

• L'un des buts essentiels de la politique de l'emploi a été de limiter le nombre des licenciements, surtout dans l'industrie, de chercher à combattre le chômage au sein même de l'entreprise — donc avant qu'il soit devenu un fait accompli — en s'appuyant sur la loi sur la sécurité de l'emploi. Cette loi stipule notamment que pour pouvoir licencier un salarié, l'employeur doit présenter des motifs acceptables.

• C'est une doctrine qui a commencé à se développer au début des années 70, sous le gouvernement social-démocrate et qui a été reprise et poursuivie après 1976 par les gouvernements non socialistes.

• Concrètement, elle s'est traduite pour l'essentiel par les mesures suivantes : aide aux entreprises afin qu'elles donnent à leurs salariés une formation à défaut de travail, libération des fonds d'investissement (la loi sur les fonds d'investissement permet à toute entreprise d'affecter jusqu'à 40 % de ses bénéfices annuels avant impôt à un fonds d'investissement), mise en chantier anticipée de certaines constructions et commandes publiques de soutien.

• Les entreprises qui avançaient les nouvelles embauches prévues pouvaient aussi obtenir une aide à cet effet, sous la forme d'une allocation pour le recrutement de personnel nouveau

#### Formation dans les entreprises.

• En ce qui concerne les mesures en faveur de la formation dans ce domaine de la politique de l'emploi, celles-ci ont été axées principalement sur l'allocation dite des 25 couronnes. Cette aide consiste à donner aux entreprises en crise, qui assurent à leur personnel une formation au lieu de procéder à des licenciements ou des mises à pied, une allocation de 25 couronnes par heure et par salarié pendant une durée pouvant aller jusqu'à 960 heures.

• En 1977 et 1978, quelque 200.000 salariés au total, soit un peu plus de 5 % de la main-d'œuvre, ont suivi des cours dans leur entreprise pendant un temps plus ou moins long. Ces cours portaient sur des sujets variés, allant des questions de participation aux décisions à la formation professionnelle pure et simple. Ils étaient toujours organisés en collaboration avec les organisations syndicales.

• Cette forme de « soutien de survie » dans une situation critique va devenir maintenant une arme permanente dans l'arsenal de la politique de l'emploi. Certaines restrictions ont été récemment apportées à ces modalités d'application, car il s'était révélé que dans certains cas l'allocation avait été perçue pour un plus grand nombre d'heures qu'il n'était justifié. Désormais, les employeurs devront assumer eux-mêmes les frais des premières quarante heures de formation.

• Il apparaît clairement établi que l'allocation des 25 couronnes, jointe par exemple à l'emploi des fonds d'investissement et à la mise en chantier anticipée de certaines constructions, a eu l'effet recherché, non pas en créant de nouveaux emplois, mais en préservant les emplois existants. L'importance exacte de cet effet est néanmoins considérée comme très difficile à évaluer.

#### L'allocation pour le recrutement de personnel nouveau.

Il en est de même, du moins en partie, de l'allocation pour le recrutement de personnel nouveau. Celle-ci, instaurée à titre temporaire à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1978, permettait aux entreprises qui augmentaient leurs effectifs d'obtenir de 4.000 à 12.000 couronnes suédoises (\*) (selon le moment) pour chaque création d'emploi. L'allocation ne sera cependant versée qu'après le 1<sup>er</sup> juillet de cette année, et seulement à la condition que les nouveaux emplois n'aient pas été supprimés d'ici là.

• Cette allocation constituait une tentative pour relancer la demande de main-d'œuvre et elle a abouti à faire apparaître environ 40.000 offres d'emploi.

• S'agit-il dans tous les cas d'emplois tout à fait nouveaux ? Cela ne semble pas certain. Une part notable de ces emplois aurait probablement été créée même en l'absence d'allocation, affirment certains critiques.

#### Les travaux conjoncturels.

• Mais les mesures que nous venons de mentionner n'ont pas suffi à elles seules à maintenir le chômage déclaré à un faible niveau. Il a été nécessaire par exemple de créer davantage de « travaux conjoncturels » qu'auparavant. Pendant l'hiver 78-79, plus de 60.000 personnes — près de 1,5 % de la main-d'œuvre — étaient occupées à divers travaux conjoncturels

• Il y a peu de temps encore, les travaux conjoncturels suédois étaient généralement synonymes de travaux de voirie et il y a maintenant des travaux conjoncturels dans presque tous les secteurs — dans l'industrie, dans l'administration et les établissements publics, dans les services, dans les communes et les conseils généraux, etc.

L'aide de l'Etat aux employeurs qui mettent en place des travaux conjoncturels, s'élève à 75 % du coût salarial total. Elle peut être versée pour six mois au plus.

---

(\*) 1 couronne suédoise (c.s.) = environ 7,98 franc français ou 6,74 francs belges.

### Le chômage des jeunes

• Un autre trait caractéristique des travaux conjoncturels d'aujourd'hui est que la moitié environ vont à des jeunes (16-24 ans).

• Ceci tient au fait que le taux de chômage est beaucoup plus élevé pour les jeunes que pour les adultes. Pour les moins de vingt ans, il était en 1978 de 7 à 8 % et pour la catégorie des 20-24 ans il était voisin de 4-5 % (contre 2-2,5 % pour l'ensemble de la main-d'œuvre). Les causes du chômage parmi les jeunes sont en gros, les mêmes que dans les pays industrialisés occidentaux en général : mutations du monde du travail, exigences accrues en matière de formation, fossé grandissant entre l'école et la vie professionnelle, modification des attitudes tant chez les jeunes demandeurs d'emploi que chez les employeurs, etc.

• Et il s'est avéré à peu près aussi difficile en Suède qu'ailleurs de trouver une solution réelle à ces problèmes profonds et durables qui se sont aggravés sous la pression de la récession.

### La formation pour le marché du travail.

• Parallèlement aux efforts accrus dans le domaine des travaux conjoncturels, la formation pour le marché du travail a également dû être développée. Cette formation est organisée conjointement par la Direction nationale du travail et la Direction nationale de l'enseignement public. Il existe dans tout le pays un réseau de centres de formation professionnelle appelés « centres A.M.U. » qui dispensent divers types de formation, principalement pour les métiers industriels et les emplois de bureau. Une allocation est versée pendant la durée de la formation (150-190 couronnes suédoises par jour). Pour pouvoir bénéficier de cette formation, il faut, en règle générale, être en chômage ou risquer le chômage.

• Pendant le premier trimestre 1977, 55.000 à 60.000 personnes ont suivi différents types de formation pour le marché du travail. Ainsi, au début de cette année, quelque 120.000 personnes en tout étaient soit occupées à des travaux conjoncturels, soit en cours de formation pour le marché du travail. Il y en avait donc davantage même que de chômeurs déclarés (94.000 en février).

• En tenant compte également du nombre de personnes qui travaillent aux archives et dans des ateliers protégés ou semi-protégés, ces différentes mesures en faveur de l'emploi touchaient en février près de 170.000 personnes en tout.

• Dans un tel contexte, le pourcentage relativement faible des chômeurs déclarés ne décrit que partiellement la situation qui prévaut depuis assez longtemps. La dimension réelle du problème est donnée par le fait qu'un quart de million de personnes — 5-6 % de la main-d'œuvre — sont en dehors du marché régulier du travail.

### Du travail pour tous - une tâche difficile.

• L'objectif principal de la politique de l'emploi est maintenant de chercher à faire accéder cette vaste catégorie de gens à des emplois permanents à mesure que la conjoncture s'améliore.

• Malheureusement, cette tâche ne sera pas si aisée, et ceci pour deux raisons :

• 1. Beaucoup d'entreprises peuvent actuellement augmenter leur productivité de façon appréciable sans avoir à faire appel à un nombre important de nouvelles embauches. En partie par suite de la politique de l'emploi qui a été menée, les entreprises se sont efforcées de laisser passer la récession sans recourir à des licenciements et ont par conséquent du personnel en surnombre dans des proportions variables.

• Certes, la plupart des entreprises ont renoncé à l'arrêt de l'embauche — qui dans la pratique équivalait à une réduction des effectifs puisque les départs spontanés n'étaient généralement pas compensés — mais il ne semble pas qu'il faille s'attendre à des recrutements nouveaux de grande ampleur, à des augmentations de personnel. Au mieux, on compte que l'industrie pourra peut-être récupérer cette année dix mille des cent mille emplois perdus.

• 2. La situation du marché du travail n'est pas liée uniquement à la conjoncture, elle dépend aussi des vastes transformations structurelles à long terme qui affectent une série de branches dans les pays industriels. Des mesures limitées à la politique de l'emploi, qui agissent à courte échéance, ne suffisent pas pour faire face à ces mutations — par exemple

dans les chantiers navals, le textile et la confection, la sidérurgie et l'industrie forestière. Il y faut d'autres formes de soutien, mesures de politique économique, apport de capitaux de l'Etat, etc., pour éviter des conséquences totalement inacceptables pour la collectivité.

• Il s'ensuit que, même si la conjoncture continue de s'améliorer, il ne sera pas possible de réduire de façon déterminante l'appareil des mesures de politique de l'emploi, du moins cette année. On estime qu'il sera nécessaire de maintenir une grande vigilance et dans les agences de l'emploi, on peut même s'attendre à ce que la pression soit encore plus forte. Car en effet, c'est en premier lieu au personnel de l'agence de l'emploi qu'il incombera maintenant de chercher à faire passer à des emplois stables les nombreuses personnes qui sont en dehors du marché régulier du travail.

• Cette tâche sera peut-être plus complexe que lors des précédentes relances — entre autre parce que les employeurs ont accru leurs exigences en ce qui concerne les demandeurs d'emploi et parce que la mobilité géographique du marché du travail a sensiblement diminué. Les emplois offerts correspondent moins bien qu'avant aux postulants.

Un problème-clé pour les agences de l'emploi sera d'améliorer cette adéquation afin de ne pas aboutir à une situation telle que de nombreux postes disponibles restent vacants en même temps que le nombre de demandeurs d'emploi se maintient à un niveau élevé.

• Dans son budget de cette année, le gouvernement a attribué aux agences de l'emploi 350 postes supplémentaires pour leur permettre de mieux s'acquitter de cette opération. Mais dans le même temps, la commission d'enquête officielle sur l'emploi remettra bientôt au gouvernement une proposition recommandant de miser dans une mesure bien plus importante, sur l'action des agences pour l'emploi. Si l'on veut donner à tout le monde une chance égale de trouver du travail, pas moins de quatre mille nouveaux fonctionnaires chargés du placement devront être adjoints à l'Administration nationale du marché du travail d'ici 1985, ce qui représente un doublement des effectifs actuels. L'action devra s'orienter particulièrement sur les jeunes et les handicapés, affirme la commission d'enquête.

#### **La politique d'implantations.**

• Parallèlement aux problèmes conjoncturels et structurels, il existe aussi un autre type de déséquilibre sur le marché suédois du travail. Il s'agit des disparités régionales.

• Alors qu'aujourd'hui il y a dans le département de Stockholm à peu près un demandeur par emploi libre, il y en a dans le Norrbotten par exemple seize à dix-sept. D'une manière générale, le nord et les régions de l'intérieur du Norrland ont un chômage déclaré qui est souvent plus du double de la moyenne nationale. Les départements du nord comptent aussi une proportion sensiblement plus forte de travaux conjoncturels que la plupart des départements du centre et sud de la Suède.

• Les mesures prises jusqu'à présent dans le cadre de la politique régionale n'ont pu réduire de façon décisive le fossé entre le nord et le sud.

• Certes, la politique d'implantations, par exemple, a permis aux entreprises qui ont obtenu une aide, d'augmenter leurs emplois de plus de 30.000 depuis 1966. Mais, nous l'avons dit, cela n'a pas été suffisant pour aplanir les disparités et depuis le milieu des années 60, des dizaines de milliers d'habitants du Norrland ont dû se déplacer, essentiellement vers la Suède centrale et méridionale, pour trouver du travail.

• Selon certains critiques, l'une des raisons pour lesquelles la politique régionale n'est pas parvenue jusqu'à présent à aplanir les disparités de façon nette et durable, à assurer l'égalité, est que l'aide accordée a été trop faible et axée trop unilatéralement sur des industries en stagnation.

• Dans les départements du Norrland, l'emploi repose sur les industries de base, c'est-à-dire l'industrie forestière, l'industrie minière et la production de fer et d'acier.

• Toutes ces industries connaissent aujourd'hui de difficiles problèmes structurels et on ne s'attend pas à ce qu'elles puissent fournir davantage d'emplois dans un avenir prévisible : elles présentent plutôt des risques de compressions.

• Dans un même temps, d'autres régions du pays (l'extrême sud même) ont été frappées de graves problèmes qui ont nécessité des mesures de soutien de l'Etat. La concurrence pour les ressources disponibles s'est donc aiguisée.

• En mars de cette année, le gouvernement de minorité libéral a présenté un projet de nouvelle politique régionale comportant notamment une augmentation substantielle de l'aide

au commerce et à l'industrie (7,4 milliards de couronnes suédoises sur cinq ans) et un nouveau classement des zones prioritaires.

• A l'heure actuelle (avril), le Parlement n'a pas encore eu le temps d'examiner le projet gouvernemental et l'aspect définitif de la nouvelle politique régionale n'est donc pas encore fixé.

• Mais il n'y a probablement pas lieu de s'attendre à des modifications spectaculaires du projet gouvernemental — en premier lieu parce qu'il repose en grande partie sur la proposition de nouvelle politique régionale présentée l'année dernière par la commission d'enquête sur l'emploi, commission dans laquelle tous les partis étaient représentés.

• Mais les premières réactions des départements du Norrland n'ont pas été particulièrement favorables. « Le vent reste à l'austérité », « toujours les vieilles ornières », disent quelques titres de journaux au lendemain de la publication du projet gouvernemental.

• Quelques semaines auparavant, le gouvernement avait aussi présenté un « paquet » pour le Norrbotten, comprenant des mesures diverses et revenant à un peu plus d'un milliard de couronnes suédoises pour améliorer l'emploi dans ce département, le plus septentrional et le plus durement touché.

• Ce projet non plus n'a pas suscité de réactions particulièrement favorables au niveau local. Le « paquet » comporte plusieurs éléments intéressants, mais dans l'ensemble il ne donnera lieu qu'à des améliorations marginales et ne supprimera pas les disparités, ont déclaré les responsables politiques communaux du Norrbotten.

#### Le secteur public s'agrandit.

• Tout au long de la récession, et ceci dans les régions fortes comme dans les régions faibles, un secteur s'est toutefois agrandi d'année en année pour ce qui est du nombre d'emplois offerts. C'est le secteur public.

• Pour chaque emploi industriel disparu ces trois dernières années, un nouvel emploi au moins a été créé, principalement dans les communes et les collectivités départementales. Au total, les salariés du secteur public sont maintenant plus d'un million (une personne active sur quatre), et donc plus nombreux que les salariés de l'industrie.

• Ceci a eu pour principal résultat de permettre à un nombre de plus en plus grand de femmes d'obtenir du travail, celles-ci étant par tradition liées aux secteurs en expansion : professions soignantes, prise en charge des enfants et enseignement. Le travail à temps partiel, où prédominent fortement les femmes, a lui aussi sensiblement augmenté et contribué à ce que les femmes représentent aujourd'hui 44 % de la main-d'œuvre, au lieu de 39 % il y a dix ans.

• L'augmentation du nombre des emplois du secteur public se poursuivra, mais il est actuellement difficile d'apprécier dans quelle mesure. Le rythme de la croissance du secteur public, et donc de l'augmentation de l'emploi, sera dans les prochaines années une importante question économique et politique.

#### En somme...

La situation actuelle est donc la suivante : la conjoncture s'améliore régulièrement, le nombre des emplois disponibles s'accroît, à tel point même qu'une pénurie de personnel qualifié apparaît par endroits, et le nombre de personnes occupées augmente lentement.

• Mais en dépit de cela, la plupart des observateurs pensent qu'il ne faut pas s'attendre à une diminution rapide et déterminante du grand nombre de personnes qui se trouvent actuellement en dehors du marché du travail, c'est-à-dire qui sont en chômage ou bénéficient de mesures de soutien de toutes sortes. En ce qui concerne par exemple les emplois industriels, l'augmentation notée dans les branches qui demandent en ce moment du personnel risque d'être au moins partiellement absorbée par la poursuite des compressions dans les branches en crise structurelle, ce qui fait que la plupart des cent mille emplois industriels supprimés ne pourront vraisemblablement pas être récupérés.

• Avec les déséquilibres régionaux et l'inadéquation des postes disponibles et des demandeurs d'emploi, ceci signifie qu'un relâchement notable des mesures de politique de l'emploi ne sera, pour autant que l'on puisse en juger, pas possible avant les années 80.

• Dans le même temps, estiment les observateurs, les mesures doivent maintenant se concentrer davantage sur l'aide aux catégories défavorisées et marginales, qui sont la

majorité des demandeurs d'emploi — par exemple les jeunes, les handicapés, les demandeurs d'emploi âgés et les immigrés. Car, en même temps que l'évolution qui a lieu jusqu'à présent au cours des années 70 réduisait les risques de chômage pour ceux qui ont déjà un emploi, elle a augmenté pour les couches défavorisées et marginales les difficultés à s'insérer — ou se réinsérer — sur le marché du travail et à y trouver une position solide.

- Personne ne se risque aujourd'hui à faire des pronostics sur ce que les années 80 pourront amener dans le domaine de l'emploi en général. Ceci ne dépend que partiellement de la politique de l'emploi et de la politique régionale. C'est la politique économique qui sera déterminante. -

## B. — LE CHOMAGE DES JEUNES

Cet article a été rédigé par une journaliste, Mme Eva Lena Ahlquist, spécialisée dans les problèmes de l'emploi.

Il faut rappeler que 40 % des chômeurs déclarés en Suède ont moins de vingt-cinq ans et que le taux de chômage est de 2,5 %.

- Au cours de la récente période de marasme économique, une moyenne de 40 % des chômeurs enregistrés en Suède ont été des jeunes de moins de 25 ans. Le chômage des jeunes constitue pour la Suède un problème relativement nouveau, dont l'origine est à la fois structurelle et conjoncturelle.

- Jusqu'au milieu des années 60, à peu près n'importe quel type d'enseignement ouvrait de brillantes perspectives d'avenir. Doté d'une solide instruction, on était fort demandé. Quelle qu'ait été le programme d'études choisi, un diplôme universitaire garantissait à coup sûr une bonne situation. Ceux qui, dès leur sortie de l'école de base, se mettaient à la recherche d'un emploi, n'avaient guère à craindre de demeurer inactifs. Le chômage, c'était un mal qui frappait les ouvriers quand une usine fermait ses portes, qui sévissait dans les zones à faible densité démographique et parmi les travailleurs du bâtiment, et qui touchait les gens confrontés à des problèmes sociaux. Mais que les jeunes puissent un jour se trouver sans travail, voilà une pensée qui n'effleurait même pas leur esprit.

- Aussi fut-ce, pour les universitaires, une manière de choc quand tout à coup ils cessèrent de trouver immédiatement l'emploi correspondant au niveau de leur formation, comme il en avaient eu l'habitude. Un choc aussi pour les ingénieurs diplômés, soudain contraints de commencer leur carrière sur le tas. C'est ce qui se produisit en 1970 à la suite de l'accroissement des jeunes générations et de la très forte expansion de l'instruction publique.

- Cette situation a contraint les universitaires et les diplômés des écoles supérieures à accepter des emplois d'un niveau inférieur à celui auquel ils étaient habitués, emplois qui jusque-là allaient aux jeunes gens ayant une formation secondaire. En d'autres termes, au moment de prendre leur premier emploi, tous ont dû rabattre de leurs prétentions. Résultat : il s'est produit un glissement des problèmes, répercutés de haut en bas vers les catégories d'âge plus jeunes, vers ceux qui voulaient se mettre au travail immédiatement après l'école de base.

- Cette évolution a eu pour effet de faire perdre aux études supérieures une bonne partie de leur crédit auprès des jeunes. Ceux-ci se faisaient de plus en plus nombreux à vouloir prendre un emploi immédiatement ou à vouloir travailler pendant un an ou deux avant de poursuivre leur formation. En outre, un nombre croissant de jeunes voulaient quitter leur foyer, assurer eux-mêmes leur subsistance. Dans le même temps, toutes sortes de mesures de rationalisation avaient tout simplement fait disparaître bon nombre des emplois qui, dans le passé, étaient confiés à des jeunes sans qualifications professionnelles. Suite à la réforme de l'école secondaire, qui offrait désormais aux jeunes la possibilité de choisir des filières professionnelles, la plupart des entreprises qui ont cessé de former elles-mêmes les jeunes dans leurs centres d'apprentissage qui auparavant préparaient efficacement l'accès au travail. De même, les possibilités de se faire embaucher comme apprenti avaient en grande partie disparu. Bref, les jeunes avaient moins d'emplois à se partager.

### Le chômage des jeunes — un phénomène nouveau.

• Au cours de la récession économique de 1971-1972, et pour la première fois de son histoire contemporaine, la Suède s'est trouvée confrontée à un chômage des jeunes d'une ampleur sans précédent. En automne 1971, on enregistrait 40.000 jeunes sans travail, et la collectivité était bien mal préparée à faire face à cette situation. Le train de mesures mises en œuvre avec succès pour combattre le traditionnel chômage des hommes adultes — notamment dans le bâtiment et dans le secteur forestier — a été prudemment adapté en vue de venir en aide aux nouvelles catégories de sans travail : les jeunes, les femmes, les employés.

En 1975, lorsque se sont manifestés les premiers symptômes du fléchissement de la conjoncture, on était autrement bien préparé. Il s'est trouvé des hommes politiques disposés à tout mettre en œuvre pour limiter le chômage des jeunes. Depuis l'hiver 1975-1976, des mesures ont été prises essentiellement dans deux domaines : on s'est efforcé, d'une part, d'assurer aux entreprises de meilleures possibilités de garder leur main-d'œuvre, d'autre part, de procurer aux jeunes du travail ou une formation complémentaire. En novembre 1978, le nombre de jeunes bénéficiant de mesures en faveur de l'emploi était deux fois plus élevé que celui des chômeurs : 63.000 contre 32.000 sans travail. En automne 1978, les mesures précitées ont été complétées par des aides visant à encourager le recrutement anticipé de main-d'œuvre permanente. Certes, ces aides sont accordées quelles que soient les personnes embauchées, mais les possibilités, pour les jeunes de se voir engager à titre permanent s'en trouvent bien entendu accrues.

### Les mesures prises par la collectivité.

• En Suède, la formation pour le marché du travail (Arbetsmarknadsutbildning A.M.U.) et les travaux conjoncturels anti-chômage constituent depuis longtemps les deux armes les plus efficaces dans la lutte contre le chômage. C'est sur ces moyens qu'on a mis le plus au cours de la dernière récession. La formation pour le marché du travail est normalement destinée aux chômeurs de plus de vingt ans. L'apprentissage d'un nouveau métier et les cours de perfectionnement augmentent leurs chances de trouver un emploi. Cette formation est particulièrement importante pour les femmes qui désirent prendre un emploi après des années consacrées aux travaux ménagers, ainsi que pour tous ceux que la maladie, une infirmité ou des modifications structurelles contraignent à changer de métier. Au cours de leur formation, qu'ils peuvent recevoir dans des centres A.M.U. spécialisés (écoles de formation pour le marché du travail) ou dans les établissements d'enseignement ordinaires, les participants bénéficient d'une allocation de formation légèrement supérieure à leur allocation de chômage. Au cours de la dernière récession, des chômeurs âgés de moins de vingt ans ont pu, à titre exceptionnel et pour des périodes limitées, bénéficier de la formation A.M.U. Toutefois, leur allocation généralement moins élevée, ajoutée au « dégoût » que l'école inspire habituellement aux très jeunes chômeurs, ont eu pour conséquence que la participation des moins de vingt ans à la formation A.M.U. a été assez faible. Néanmoins, plusieurs milliers de jeunes ont pu ainsi recevoir une formation professionnelle. Mais la participation de la catégorie de 20 à 25 ans a été nettement plus importante.

• Les travaux conjoncturels constituaient à l'origine une mesure visant à combattre le chômage saisonnier par exemple parmi les travailleurs du bâtiment et les ouvriers forestiers. Destinés aux hommes, c'étaient de durs travaux, essentiellement d'infrastructure, de construction et de réparation. Au cours des années 70, la situation s'est profondément modifiée, et actuellement plus de la moitié des travailleurs embauchés pour les travaux conjoncturels sont des jeunes. La nature de ces travaux a évolué en conséquence. Aujourd'hui, il s'agit par exemple du secteur des soins, des services, des travaux de bureau. Les travaux conjoncturels sont devenus pour les jeunes le moyen de faire l'essai d'un métier, d'acquérir de l'expérience sur le marché du travail. Bon nombre d'entre eux ont été engagés à titre permanent, dans certains cas là même où ils avaient commencé comme « conjoncturels ». Dans d'autres, la pratique acquise a facilité l'embauche dans d'autres lieux de travail.

• Des travaux conjoncturels peuvent être mis en chantier par les communes, les Conseils généraux (responsables notamment des services hospitaliers), les employeurs du secteur privé et les organisations. L'Etat dispose également d'ateliers spéciaux de stage pour les jeunes. Les travaux que ceux-ci y effectuent sont considérés comme conjoncturels. L'employeur bénéficie de subsides de l'Etat pour les travaux conjoncturels, qu'il doit organiser en marge des activités ordinaires, par exemple par la mise en chantier anticipée de travaux

ou par l'engagement de personnel auxiliaire (par exemple dans le secteur des soins). C'est par l'intermédiaire de l'agence de l'emploi que le travailleur est embauché pour les travaux conjoncturels, mais son salaire — qui doit être conforme aux conventions collectives en vigueur — lui est payé par son employeur, lequel récupère environ 75 % de ses frais sous forme de subventions de l'Etat. Toutefois, la législation sur la sécurité de l'emploi ne s'applique pas au travailleur conjoncturel, qui peut par exemple être licencié sans délai de préavis et n'a pas le droit d'exiger son réengagement dans la même entreprise. En principe, la durée des travaux conjoncturels est limitée à six mois. En 1978, une révision de la réglementation en matière de subventions de l'Etat a eu pour résultat que celles-ci sont, plus que par le passé, liées à l'effet que les travaux ont sur la situation générale de l'emploi qu'aux coûts qu'ils entraînent. Ceci favorise les emplois à journée de travail peu coûteuse tels que les soins médicaux et autres services, qui peuvent faciliter l'accès des jeunes au marché du travail. Ce sont en outre des secteurs où un accroissement de l'emploi est prévu et offrant donc les meilleures chances de trouver un emploi.

#### Effets des mesures prises.

• Des enquêtes faites en vue de suivre la « carrière » des jeunes ayant été embauchés pour des travaux conjoncturels montrent que ceux-ci trouvent généralement un emploi par la suite. 50 % des jeunes qui avaient quitté les travaux conjoncturels en janvier 1977 ont été immédiatement embauchés sur le marché libre de l'emploi. Pour ceux qui ont cessé le travail conjoncturel un an après, ce pourcentage n'a été que de 30 %, la situation s'étant encore dégradée. C'est après un travail conjoncturel « particulier » — c'est-à-dire au sein de diverses entreprises privées — qu'un nouvel emploi s'est avéré le plus facile à trouver : 63 % d'engagements immédiatement après de tels travaux en janvier 1978. Le meilleur résultat a été celui obtenu par des jeunes gens de moins de dix-huit ans qui avaient travaillé dans de grandes entreprises : 80 % d'entre eux ont trouvé un emploi. Ces entreprises offrent un plus large éventail de tâches et les sections syndicales y jouent souvent un rôle plus actif en vue de procurer aux jeunes un emploi permanent.

• Il ressort également de ces enquêtes que ceux qui ont eu une période de chômage plus courte avant les travaux conjoncturels ont eu moins de difficultés à se placer que ceux qui avaient été sans travail plus longtemps.

• 27 % des jeunes immigrés, parmi lesquels le taux de chômage est plus élevé que parmi la jeunesse suédoise, avaient trouvé un emploi au terme des travaux conjoncturels. 19 % des 300 jeunes travailleurs handicapés qui avaient cessé les travaux conjoncturels en janvier 1978, ont pu se faire embaucher sur le marché libre.

• Il arrive aussi que ces travaux conjoncturels éveillent l'intérêt des jeunes pour un métier et, partant, pour une formation professionnelle. Dans certains endroits, on a aussi tenté de combiner les travaux conjoncturels avec des travaux A.M.U.

#### Des cours pour les plus jeunes.

• Ce sont en général les plus jeunes qui ont des difficultés à trouver du travail, ceux qui, n'ayant suivi que l'école de base ou l'ayant interrompue, sont âgés de moins de dix-huit ans, âge minimum pour beaucoup de métiers, notamment dans le secteur des soins et dans l'industrie.

• Ces dernières années de nouveaux cours de formation professionnelle ont été organisés à titre expérimental à l'intention de ces jeunes. Il s'agit par exemple de filières professionnelles courtes à l'école secondaire. Ces cours commencent au milieu du semestre, afin de ne pas concurrencer l'enseignement ordinaire. Les participants bénéficient d'une certaine allocation de formation. Les cours ne donnent pas une formation professionnelle complète, mais constituent plutôt un moyen de permettre aux jeunes sans travail de « tâter d'un métier » tel que par exemple la mécanique, les soins hospitaliers ou la puériculture, et de susciter leur intérêt pour une formation professionnelle. Ces cours fonctionnent le mieux lorsqu'ils sont combinés avec un stage pratique sous forme de travaux conjoncturels. Alors, ils peuvent même conduire à un travail permanent.

• A l'instar de ce qui se fait dans le domaine de la formation pour le marché du travail, l'école secondaire ouvre également des filières professionnelles courtes assorties de stages dans différents secteurs professionnels. Pour les jeunes qui ne savent pas encore quel métier choisir, c'est là le moyen d'approfondir l'orientation professionnelle. Les groupes d'orientation, qui comprennent souvent un psychologue, constituent un autre moyen auquel

les agences de l'emploi ont commencé à recourir, en particulier afin d'aider les jeunes en chômage prolongé à trouver le métier qu'ils aimeraient exercer.

• Une formation comportant des études théoriques alternant avec des travaux pratiques individualisées constitue une autre expérience faite en vue d'aider les jeunes en chômage prolongé dans le choix d'une formation professionnelle.

• Autre moyen d'amener les jeunes « dégoûtés de l'école » à suivre des cours de perfectionnement : la formation professionnelle au sein de l'entreprise. C'est là une mesure temporaire qui permet en même temps de mettre en œuvre la capacité de production inutilisée en période de récession, mais à laquelle les entreprises n'ont guère eu recours. La formation est assurée par des instructeurs de l'entreprise, dans le cadre de la formation pour le marché du travail et des programmes d'études élaborés par la Direction nationale de l'enseignement public. Les jeunes bénéficient d'une allocation de formation, mais il ne se crée pas de liens contractuels entre l'employeur et le travailleur et l'entreprise perçoit une indemnité pour la formation qu'elle organise et qui s'étend généralement sur un an.

#### Aide aux jeunes ayant des difficultés particulières.

• Le chômage touche différentes catégories de jeunes, mais les difficultés sont évidemment les plus grandes pour ce qu'il est convenu d'appeler le groupe à handicaps socio-médicaux — en clair : ceux qui ont des problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie, ou qui ont séjourné dans une prison-école ou dans des établissements analogues. Or, ces problèmes eux-mêmes sont souvent créés ou aggravés par le chômage. Dans plusieurs localités du pays, on organise un entraînement professionnel au sein de groupes spéciaux de jeunes. Au début de 1977, une activité expérimentale a été lancée à Södertälje, avec 22 jeunes en chômage prolongé. Par des actions énergiques, l'agence de l'emploi, le conseiller d'orientation scolaire et professionnelle, le psychologue et les animateurs de loisirs se proposaient d'aider ces jeunes à se déxintoxiquer et à résoudre leurs problèmes sociaux afin de s'ouvrir la voie d'une vie professionnelle normale. Au cours de l'expérience, l'abus de la drogue diminua et, au bout d'un an, plusieurs jeunes choisirent une formation professionnelle : trois d'entre eux ont par exemple opté pour la puériculture. Une analyse du coût de l'expérience montre que celle-ci est « rentable » pour la collectivité. Celle-ci aurait eu à exposer des frais plus élevés si l'expérience n'avait pas eu lieu.

#### Mesures d'aide financière.

• L'aide financière aux sans travail est avant tout l'affaire des caisses de chômage des organisations syndicales. Mais avant de pouvoir devenir membres de celles-ci, il faut avoir du travail, et pour bénéficier des allocations, il faut avoir travaillé pendant une assez longue période. Ce sont là des conditions que les jeunes souvent ne remplissent pas. Au cours des années 70, on a organisé une forme particulière d'aide au comptant, appelée « assistance-chômage au comptant » (Kontant arbetmarknadsstöd K.A.S.). Pour en bénéficier, il faut avoir travaillé pendant au moins cinq des douze derniers mois ou avoir, au terme d'études d'un niveau correspondant au moins à l'école secondaire, cherché un emploi pendant trois mois. Ceci implique que ceux qui sont sans travail après avoir quitté l'école de base doivent avoir travaillé pendant au moins cinq mois pour avoir droit à une aide financière. Une bonne moitié des bénéficiaires de l'assistance K.A.S. ont moins de 25 ans, mais, parmi les chômeurs de moins de 25 ans, 30 % seulement bénéficient de l'aide K.A.S. Certes, certains touchent des allocations de la caisse de chômage, mais bon nombre d'entre eux ne touchent aucune indemnité de chômage, et en sont alors réduits, pour assurer leur subsistance, à dépendre de l'aide sociale et de leurs parents.

• En cas de formation pour le marché du travail, ceux qui ont droit à une allocation à charge des caisses de chômage reçoivent une allocation de formation d'un montant équivalent. Ceci vaut également pour ceux qui ont moins de vingt ans. Les plus jeunes qui ont droit à l'aide K.A.S. bénéficient d'une indemnité de formation correspondante, mais les moins de vingt ans qui ne remplissent pas les conditions de l'aide K.A.S. reçoivent une aide équivalente à l'allocation-études, nettement moins élevée. Dans le cadre des travaux conjoncturels, il est payé un salaire conforme aux conventions collectives en vigueur.

### Mesures envisagées par l'école en 1979.

• Le gouvernement a déclaré qu'il fallait donner aux jeunes quittant l'école la garantie d'un emploi, d'une formation ou d'un stage. Dans cet ordre d'idées, l'école a reçu pour tâche d'assurer pendant deux ans le « suivi » des jeunes qui n'entrent pas à l'école secondaire. C'est pourquoi la Direction nationale de l'emploi et celle de l'enseignement public se sont mises d'accord, en automne 1978, sur la répartition des responsabilités et sur un programme d'action pour lutter contre le chômage des jeunes. Cet accord ayant été conclu après la rentrée scolaire, sa mise en œuvre intégrale ne sera possible qu'à l'automne de 1979. Aux termes de ce programme d'action, tous les jeunes qui ont demandé à entrer à l'école secondaire devront y être admis à la rentrée d'automne, même s'ils n'ont pas été placés dans la filière choisie. L'école devra les accueillir et leur donner une occupation constructive dans le cadre d'un cours d'orientation, où les élèves collaboreront avec les enseignants à l'élaboration d'un programme de formation de remplacement.

• Les élèves qu'aucune formation scolaire n'est susceptible d'intéresser et qui n'auront pas trouvé d'occupation, seront renvoyés à l'agence de l'emploi. Celle-ci leur proposera un emploi fixe, un stage ou une combinaison emploi-formation professionnelle, et leur offrira la possibilité de discuter de leur avenir immédiat avec un conseiller de l'agence. Il est envisagé d'ouvrir aux jeunes gens plus âgés ayant exercé des métiers occasionnels l'accès à diverses formes d'enseignement pour adultes, en remplacement de l'école secondaire. Celle-ci aura un nombre accru de classes et organisera, chaque fois que cela sera possible, un enseignement alternant avec des périodes de stage ou une formation au sein d'une entreprise.

• Malgré l'amélioration de la conjoncture et la diminution du chômage des jeunes au cours de l'automne 1978, des mesures de soutien seront encore nécessaires à l'avenir. Certes, c'est surtout en période de récession que le chômage des jeunes augmente, mais la difficulté à trouver un emploi immédiatement après l'école existe dans toutes les situations conjoncturelles. Et les prévisions de l'Office central de statistique montrent qu'au cours des années 80, le nombre de jeunes à la recherche d'un emploi sera plus considérable que jamais. Au cours de cette période, 1.250.000 jeunes (sur les huit millions d'habitants que compte la Suède) quitteront l'enseignement pour faire leur entrée sur le marché du travail. C'en sont 90.000 de plus qu'au cours de l'actuelle décennie, alors qu'il est prévu que le nombre de personnes qui quitteront le marché de l'emploi à la suite de leur mise à la retraite ou pour d'autres raisons ira diminuant. D'une manière générale, seul le secteur des soins offre encore des perspectives d'avenir : malgré l'extension de l'enseignement dans ce secteur, l'offre d'emploi y croît plus rapidement que la demande. »

## II. — LA DURÉE DU TRAVAIL EN SUÈDE

Cet article a été rédigé par Birger Viklund, secrétaire international auprès de la Fédération des ouvriers de la métallurgie.

• Cinq semaines de congé pour tous en Suède. Mais la réduction de la durée du travail ne crée pas de nouveaux emplois. Davantage de loisirs ne compense pas un travail ennuyeux. Il faut améliorer les services publics pour les travailleurs dont les horaires de travail sont malcommodes.

• La nouvelle loi sur la cinquième semaine de congés payés — 25 jours ouvrables — entre maintenant en application sur les lieux de travail dans tout le pays selon les conventions. C'est surtout le calcul du salaire pendant les congés qui a fait l'objet de discussions, mais on a également débattu de la transition entre l'ancienne loi et la nouvelle, ainsi que des possibilités pour chacun de garder en réserve sa cinquième semaine pour une période de congé continu plus longue.

• La cinquième semaine des congés payés pour tous les salariés — dans la plupart des autres pays, on n'y parvient qu'après plusieurs années d'ancienneté — n'est cependant qu'un aspect de la durée totale du travail. Tout aussi importante que la durée des congés et de semaine normale de travail dans la définition de la durée totale du travail sont les lois et conventions sur les heures supplémentaires, les congés-maladie, la retraite, le travail posté, le travail partiel et les formes de participation, aussi bien individuelles que collectives, dans l'aménagement des horaires de travail.

Mais avant tout, les syndicats se sont efforcés, au nom de la solidarité, de diminuer la durée du travail de ceux qui ont des horaires malcommodes, décalés par rapport à la normale, programmés, ainsi que de ceux qui travaillent le soir, la nuit et/ou durant les fins de semaine ou par roulement. Ils se sont également employés à améliorer les services publics pour ceux qui acceptent de tels emplois et, de façon générale, à faciliter les conditions de travail.

• L'Organisation internationale du travail (O.I.T.) a recommandé aux Etats membres de diminuer la durée du travail afin de créer de nouveaux emplois. En Suède, on estime que c'est une mauvaise recommandation. Ce raisonnement repose sur des prémisses économiques erronées. En revanche, nous disons que la durée du travail doit être diminuée pour des raisons sociales et sanitaires. Mais cela doit se faire en période d'expansion économique, afin que la diminution de la durée du travail conduise à des rationalisations et à une meilleure technologie, et dans une situation permettant à l'économie de supporter un tel abaissement sans diminution des revenus. Les diminutions de la durée du travail qui sont déjà intervenues en Suède ont d'ailleurs été suivies de règles de plus en plus strictes contre les heures supplémentaires, afin de ne pas aboutir au même effet que dans les pays où la diminution de la durée du travail hebdomadaire n'a conduit qu'à davantage d'heures supplémentaires et même à des conventions sur des heures supplémentaires garanties.

• Une exception à cette règle est la cinquième semaine de congé payé qui intervient maintenant en période de récession. Cependant, cette décision a été prise en période d'expansion et la réforme est aussi fondée sur la recherche d'une plus grande équité. En effet, plusieurs catégories d'employés ayant déjà cinq semaines ou plus de congés payés, il n'est plus possible d'ajourner l'application de la réforme une fois de plus. A l'origine, en effet, elle devait entrer en vigueur en 1977.

### Fermé pour congés.

• La longue durée des vacances en Suède, si on compare avec d'autres pays, s'explique naturellement par notre climat. Il s'agit de profiter de l'été qui ne dure pas si longtemps.

• Les usines et les bureaux ferment en général pendant quatre semaines en juillet. Selon la loi de 1976 sur la participation aux décisions (Medbestämmandelagen, M.B.L.), l'employeur doit négocier les dates des congés avec la section locale du syndicat. Si aucun accord n'est conclu, la loi stipule que les congés doivent être placés une période continue

de quatre semaines au minimum, pendant les mois de juin à août. En dernier ressort, c'est l'employeur qui fixe les dates.

• Pour la cinquième semaine, l'employeur doit tenir compte des souhaits de chaque salarié dans la mesure du possible. Dans tous les cas, le salarié a le droit de se réserver la cinquième semaine pour un congé continu plus long et cela sur une période de cinq ans.

• Dans les grandes entreprises, il peut être difficile de satisfaire un grand nombre de souhaits individuels en ce qui concerne l'emplacement des congés. On peut donc imaginer une certaine forme de convention collective sur la date de la cinquième semaine. Mais le syndicat tient fermement à ce que chacun de ses membres ait le droit d'utiliser la cinquième semaine pour la chasse à l'élan, pour accompagner ses enfants durant la semaine de sports d'hiver ou pour d'autres occupations personnelles.

• Le droit aux congés payés est séparé du droit au salaire pendant ces vacances. Celui-ci est de 12 % du revenu annuel. Mais la maladie, le congé parental, la période d'entraînement militaire (tous les cinq ans) et le congé de formation donnent aussi droit au salaire de vacances. Ces 12 % sont calculés sur le salaire brut et sur le nombre des heures d'absence pendant les congés multiplié par le salaire horaire moyen. Contrairement à beaucoup d'autres pays, la Suède n'a pas envisagé de prime de vacances ou de treizième mois, mais il est assez courant que les entreprises qui ne peuvent arrêter la production accordent des avantages supplémentaires à ceux qui acceptent de prendre une partie de leurs congés en dehors de la période normale des vacances.

#### Peu d'heures supplémentaires.

• Quant à la législation suédoise on est passé de 45 à 40 heures hebdomadaires, on a simultanément diminué le temps que l'employeur a le droit d'exiger, sous forme d'heures supplémentaires, de 200 à 150 heures pendant un an. L'employeur ne peut exiger plus de 48 heures supplémentaires par mois. Celles-ci doivent être consignées dans un registre.

• La Direction nationale de sécurité et d'hygiène du travail a un comité spécial avec une direction tripartite, dont la fonction est de veiller à ce que les règlements sur les heures supplémentaires soient respectés. Ce comité tripartite peut autoriser les employeurs à demander encore 150 heures supplémentaires, après avoir consulté les organisations syndicales. Mais même les premières 150 heures sont déjà entourées de restrictions. Un employeur ne peut forcer un salarié à faire des heures supplémentaires, si celui-ci « en est empêché », précisent les conventions. En pratique, les travailleurs de l'industrie font actuellement moins d'une demi-heure supplémentaire en moyenne.

#### L'importance de l'absentéisme.

• Avec les règlements et conventions en vigueur, la durée annuelle totale du travail devrait être de 1.840 heures, avant l'entrée en vigueur de la cinquième semaine de congé. Cependant, la durée moyenne annuelle pour les salariés ne dépasse pas 1.600 heures. Il y a donc un important absentéisme sur les lieux de travail en Suède. Mais il n'existe pas de statistiques internationales cohérentes sur l'absentéisme dû à la maladie ou à d'autres causes. Il faut donc être très prudent si l'on veut faire des comparaisons d'un pays à l'autre.

• Pour le moment, l'absentéisme suédois est d'environ 15 % (16 % en novembre 1976). Pour arriver à ce chiffre, l'Office central de statistique a visité un jour un certain nombre de lieux de travail pour contrôler le nombre d'absences. Les causes peuvent en être la maladie, un congé parental, des congés payés, un licenciement, le service militaire, une grève, des cours de formation ou une autre raison. L'absentéisme en soi et ses causes font l'objet d'études scientifiques du comportement, financées par le Fonds national de sécurité et d'hygiène du travail. Les deux parties intéressées — le patronat et les représentants des travailleurs — n'ont pas les mêmes idées sur les causes, ni sur la nécessité d'essayer de réduire l'absentéisme, ni sur les mesures à prendre pour y parvenir.

• L'absentéisme moyen pour maladie parmi les salariés suédois était de vingt-deux jours en 1977. Beaucoup pensent qu'une des raisons de cet important absentéisme tient au fait que l'indemnité-maladie est trop élevée (90 % du salaire brut) et qu'elle est versée dès le lendemain de la notification à la caisse-maladie. On peut démontrer que l'absentéisme dû à la maladie a augmenté au moment où le délai d'ouverture au droit à l'indemnité a été ramené de trois à un jour. On a proposé de revenir au délai de trois jours pour diminuer l'absentéisme dû à la maladie. Le salarié malade n'est pas obligé de présenter un certificat médical s'il

est absent de son travail pendant cinq jours ou moins. Une des raisons de l'importance de l'absentéisme dû à la maladie est sans aucun doute le haut niveau d'activité professionnelle.

• Les syndicats s'opposent à une dégradation des avantages conquis de haute lutte et affirment que l'environnement du travail a une influence décisive sur la fréquence des absences. D'importants investissements dans un meilleur environnement de travail, davantage de démocratie dans l'organisation du travail et des tâches plus intéressantes pour les travailleurs auraient pour effet de diminuer le stress, qui est une des principales raisons de l'absentéisme dû à la maladie.

• Les autres raisons de l'absentéisme élevé sont les congés, les douze jours normalement fériés, le service militaire et les exercices de répétition militaire successifs (ces derniers tous les cinq ans), au total onze mois, qui touchent tous les hommes salariés, des fonctions politiques et des congés de formation. Le long congé parental, neuf mois, dont huit avec indemnités, qui correspondent aux indemnités-maladies (90 % du salaire brut) et qui peuvent être partagées entre les parents, a lui aussi, contribué à accroître l'absentéisme, ainsi que la possibilité de rester à la maison pour s'occuper d'un enfant malade (entre douze et dix-huit jours par an). Si l'on tient à une forte cadence de travail et si l'on veut que tous ceux qui veulent travailler puissent effectivement trouver un emploi, il faut accepter un important absentéisme.

#### Retraité avant terme, travail à mi-temps.

• La durée totale du travail d'un salarié dépend aussi de l'âge de sa retraite. L'âge légal est maintenant de 65 ans (67 ans jusqu'en 1975). Mais une nouvelle législation permet au salarié de prendre sa retraite complète ou partielle à partir de 60 ans ou de reculer l'âge du départ jusqu'à 70 ans, auquel cas la retraite est naturellement plus élevée.

• Dans la conjoncture économique actuelle, beaucoup de salariés ont été encouragés à prendre leur retraite même avant 60 ans ; l'indemnité-chômage est en effet versée pendant 450 jours aux salariés ayant plus de 55 ans.

• La réforme la plus intéressante est la nouvelle possibilité depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1976, de prendre une retraite partielle en travaillant à temps partiel avant 65 ans. La retraite partielle est égale à 65 % du manque à gagner qui se produit lorsque l'on passe au travail partiel. Il faut avoir diminué la durée du travail de cinq heures par semaine en moyenne, mais travailler au moins dix-sept heures dans la semaine.

• Une retraite partielle de ce genre implique cependant une négociation avec l'employeur sur un poste à temps partiel, et comme on ne peut pas envisager que celui qui veut prendre une retraite partielle soit prêt à accepter un poste inférieur, il faut souvent que deux salariés se mettent d'accord pour partager un même poste pour que la retraite partielle puisse se réaliser. Après un départ assez lent, il y avait 36.000 personnes, en janvier 1978, à bénéficier d'une retraite partielle. La majeure partie d'entre eux semblent eux-mêmes avoir voulu prendre leur retraite. En raison du manque de postes à pourvoir dans les entreprises et des accords sur le coup d'arrêt à l'embauche et le départ naturel au lieu des licenciements, souvent combiné avec une aide à la formation accordée par l'Etat en vue d'éviter les licenciements, il est cependant probable que beaucoup de salariés âgés ressentent le poids d'une sourde pression les invitant à prendre une retraite partielle, afin d'aider les jeunes à garder leurs postes.

• A partir de 60 ans, on peut aussi prendre une retraite avec versement prématuré de la pension vieillesse. Elle peut être entière ou représenter la moitié. Dans ce cas, la pension est diminuée de 0,5 % pour chaque mois de paiement avant 65 ans. Ainsi, celui qui prend complètement sa retraite à 60 ans, voit sa pension réduite de 30 % pour le reste de sa vie.

• Celui qui ne touche plus d'indemnités de chômage à 60 ans et qui ne peut pratiquement plus trouver de travail, celui qui a exercé un métier pénible, qu'il ne peut continuer après 60 ans, celui qui perd son emploi à la suite du dépôt de bilan de son entreprise, tous peuvent aussi obtenir la retraite anticipée selon les mêmes règles que pour l'invalidité. Cette retraite est aussi « basée sur les points », c'est-à-dire qu'à l'âge légal de la retraite, à 65 ans, celui qui a été mis à la retraite avant terme, touchera sa retraite complète comme s'il avait travaillé jusqu'à 65 ans.

• Les trois formes de retraite entre 60 et 65 ans, c'est-à-dire avant l'âge de retraite ordinaire, la retraite partielle, la retraite avec versement prématuré de la pension vieillesse et la retraite anticipée pour les motifs conjoncturels, sont très fréquentées à cause de la

récession économique actuelle, ce qui a considérablement diminué la durée totale du travail pendant toute la vie d'un grand nombre de gens. Les salariées ne considèrent pas cette situation comme souhaitable et il faut plutôt s'attendre à ce que le recul de l'âge de la retraite — jusqu'à 70 ans — devienne plus courant lorsque l'expansion reprendra. Se séparer précocement de la communauté établie sur le lieu de travail est une perspective difficile à accepter pour beaucoup de salariés.

#### Le décalage des horaires de travail

• Un tiers de la population active suédoise a des horaires qui se situent en dehors des horaires journaliers conventionnels. Les deux tiers de ce tiers ont des horaires qui ne sont pas permanents, c'est-à-dire qu'ils varient en fonction d'un roulement par deux, trois, quatre ou cinq plages horaires ou d'une liste déterminée.

• En se fondant sur l'étude de la pression exercée sur le salarié par les différentes formes d'horaires et sur des enquêtes effectuées auprès de leurs membres au cours de ces dernières années, les syndicats ont donné la priorité à la diminution de la durée totale du travail pour ceux qui travaillent par roulement. Ainsi, la durée hebdomadaire du travail pour le trois-huit intermittent (c'est-à-dire avec des week-ends libres) ne doit pas dépasser 38 heures. Pour le travail par roulement de trois-huit dans une unité de production fonctionnant en permanence, avec pour seuls arrêts les grands jours fériés (fêtes légales), la durée hebdomadaire ne peut dépasser 36 heures. Et dans le cas des usines fonctionnant par roulement de trois-huit sans interruption aucune (ni pour les fêtes légales, ni pour les congés), la durée hebdomadaire ne peut dépasser 35 heures. Dans ce dernier cas, on travaille avec quatre ou cinq équipes de roulement.

• Il y a en Suède plus de 60.000 salariés travaillant par roulement de trois-huit, surtout dans les industries du fer et du papier.

• En revanche, les 110.000 salariés travaillant par roulement de deux-huit sont disséminés dans toutes les branches industrielles et dans le reste du marché du travail. Les horaires les plus courants sont 6-14 h, 14-22 h, et 22-6 h. Le cycle de roulement le plus habituel s'étale sur cinq semaines. Le salarié travaillant par roulement a normalement trois semaines de vacances d'été, les autres jours étant répartis sur les autres mois de l'année. A l'intérieur de ce cadre, l'horaire de chacun varie considérablement. Dans l'industrie du papier où l'on dénombre 95 postes de travail, il y a une quarantaine d'horaires différents.

• La Suède a toujours la semaine de 40 heures et il faudra attendre au moins le milieu des années 80 avant que l'on se décide à abaisser la durée hebdomadaire légale d'une façon généralisée. L'objectif prioritaire des syndicats, après l'introduction de la cinquième semaine de congé payé, est de réduire la durée du travail pour ceux qui travaillent par roulement de deux-huit, puis de réduire encore la durée de ceux qui travaillent par roulement de trois-huit.

• Les salariés qui travaillent par roulement sont à 80 % des hommes. Seules 7.000 femmes travaillent par roulement de trois-huit et 30.000 par roulement de deux-huit. Une des principales raisons du faible nombre de femmes est qu'il s'est avéré très difficile d'organiser le travail à temps partiel à l'intérieur d'un système de roulement.

• Les immigrés sont nettement sur-représentés parmi ceux qui travaillent par roulement. Alors que 8 % des Suédois et 3 % des Suédoises travaillent par roulement sous une forme quelconque, les chiffres correspondants pour les immigrés sont de 25 et 13.

• Le groupe de ceux qui ont des horaires fixés sur des listes déterminées est plus important que celui comptant des travailleurs avec horaires par roulement. Plus de la moitié de ces salariées sont dans l'administration (transports, postes, télécommunications). Les femmes et les célibataires sont sur-représentés dans ce groupe.

#### Peu d'horaires variables.

• Les horaires variables sont peu courants et les membres des syndicats n'exercent aucune pression sur leurs dirigeants pour qu'ils négocient avec les employeurs sur l'établissement d'horaires variables. Il n'y a que quelques milliers d'employés qui bénéficient de tels accords, la plupart dans les services publics. Seules quelques entreprises appliquent une forme ou une autre d'horaires variables.

• Le travail par roulement a augmenté au cours de ces dix dernières années, mais toutes les autres formes d'horaires malcommodes ont diminué. La Fédération des employés du commerce s'est battue courageusement pour restreindre l'ouverture des magasins le soir, le samedi et le dimanche et les syndicats des entreprises industrielles ont, par leur résistance aux heures supplémentaires et aux horaires malcommodes, contraint les entreprises à rationaliser. Mais, il n'a pas été possible de modifier le système du travail par roulement. Il a au contraire augmenté, principalement dans les industries de l'acier et du papier. Les syndicats estiment que les entreprises doivent miser sur un développement technique dans les processus automatisés fonctionnant en permanence.

• Une autre forme d'horaires de travail qui a beaucoup augmenté est le travail à temps partiel. 17 % de la population active suédoise travaille à temps partiel. 91 % sont des femmes. La majeure partie d'entre elles (86 %) ont un mari qui travaille à plein temps. Le travail à temps partiel est concentré dans les métiers traditionnellement féminins (aide-ménagère, femme de ménage, personnel soignant, employée de bureau), mais même dans l'industrie, la tendance à partager un poste à deux a augmenté pendant la période d'expansion, quand on manquait de main d'œuvre.

• Des horaires de travail malcommodes à temps partiel, le soir, la nuit ou les week-end sont surtout fréquents pour les femmes ayant plusieurs enfants — ce qui montre bien que la prise en charge des enfants par les pouvoirs publics n'est pas encore bien organisée.

#### **La nature du travail peut enrichir les loisirs.**

• Dans l'« Utopia » de Thomas More, la journée de travail avait six heures et tous avaient des loisirs créateurs. Marx avait à peu près les mêmes idées sur la façon de changer la vie du travail.

• Les philosophes qui les ont précédés ne pouvaient guère s'imaginer la nature de la vie du travail de la société hyper industrialisée et ne comprenaient peut-être pas que l'organisation et les structures du travail en arriveraient à limiter les possibilités de profiter de ses loisirs de façon créatrice. Mais aujourd'hui encore, il est assez courant de considérer le travail et les loisirs comme deux phénomènes tout à fait distincts. On estime même qu'un accroissement des loisirs est susceptible de compenser un travail pénible et monotone.

• La position des syndicats suédois sur le travail et les loisirs et la recherche sur laquelle cette position est fondée conduisent à dire que c'est le contraire. On ne peut s'attendre à ce que le travailleur, qui trouve de moins en moins d'occasions dans son travail de se servir de son propre jugement, puisse jouer un rôle actif dans la société et trouver des formes de loisirs enrichissantes.

• La Suède de l'après-seconde guerre mondiale a été le théâtre de réformes considérables dans une série de domaines : formation, culture, avantages sociaux. Il est évident que beaucoup de travailleurs n'ont pu profiter de ces réformes parce qu'ils sont obligés de travailler selon des horaires malcommodes. Ceux-ci empêchent le travailleur de participer à la formation des adultes et de profiter de différentes manifestations culturelles et d'avantages sociaux. C'est un cercle vicieux.

• Les luttes syndicales et politiques destinées à trouver les meilleures solutions aux questions des horaires de travail présentent de multiples aspects. Il s'agit de trouver des formes plus démocratiques de l'organisation du travail et de la propriété du travail, de mettre sur pied des groupes autogestionnaires, bref d'inventer une véritable participation et la démocratie économique. Nous devons lutter pour obtenir de meilleurs services publics dans tous les domaines en faveur de ceux qui sont obligés de travailler à des heures malcommodes pour que la collectivité et l'industrie puissent fonctionner dans de bonnes conditions. Et nous devons considérer la durée et les horaires du travail comme un tout — depuis la formation jusqu'à la retraite. »

### III. — LES IMMIGRÉS EN SUÈDE

Au total, 430.000 étrangers résidaient en Suède en 1978 (pour une population de 9 millions d'habitants). Un cinquième d'entre eux sont nés en Suède.

En outre, 300.000 immigrés ont acquis la nationalité suédoise et presque autant, issus d'immigrés, sont nés citoyens suédois. 60 % de ces étrangers sont originaires des autres pays scandinaves, 20 % viennent des pays méditerranéens et à peine 7 % d'Etats non européens.

#### A. — LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION

Cette note d'information, éditée par l'Institut suédois, présente les principaux traits de la politique d'immigration.

• Dans la période d'après-guerre, l'immigration a profondément modifié la composition de la population suédoise. Aujourd'hui, pas moins d'un million de personnes environ, sur plus de huit millions d'habitants, sont elles-mêmes des immigrés ou des enfants d'immigrés arrivés en Suède après la guerre. Près de 45 % de l'accroissement démographique suédois, de 1944 à 1977, est à attribuer à l'immigration, et actuellement un nouveau-né sur quatre, en Suède, est d'origine étrangère. En quelques décennies, la Suède, qui était une société unilingue et ethniquement homogène, est devenue une collectivité multilingue comportant plusieurs minorités ethniques.

• Les premières grandes vagues d'immigration, provoquées par la deuxième guerre mondiale, comprenaient surtout des réfugiés venant des autres pays nordiques et des Etats baltes, ainsi que des personnes fuyant le nazisme dans plusieurs autres pays d'Europe. Immédiatement après la deuxième guerre mondiale, l'industrie suédoise a commencé de recruter de la main-d'œuvre de divers pays d'Europe. De plus, l'immigration en Suède de la main-d'œuvre originaire des autres pays nordique a augmenté, elle aussi, en particulier après la conclusion, en 1954, de l'accord relatif au marché commun nordique de l'emploi. Au cours des années 40, 134.000 nouveaux immigrants se sont installés chez nous, et dans les années 50, leur nombre s'est accru de 106.000 unités.

• Au cours des années 60, la Suède a connu deux grandes vagues d'immigration : l'une, se situant au milieu de la décennie et constituée principalement, pour la première fois, de travailleurs provenant d'Europe méridionale (surtout de Yougoslavie, de Grèce et de Turquie), l'autre, à la fin de la décennie, dominée par les Finlandais. Pour l'ensemble des années 60, 235 000 immigrants sont venus se fixer en Suède.

• Au cours des années 70, l'immigration en Suède a changé de caractère. L'obligation d'être en possession d'un permis de travail, avant d'être admis dans le pays, a été imposée aux immigrants non nordiques dès 1967, et depuis le début de la décennie, l'immigration de la main-d'œuvre en provenance de pays en dehors du marché libre nordique de l'emploi a cessé, en raison d'une politique d'immigration très restrictive. En revanche, l'immigration de réfugiés politiques a sensiblement augmenté. Au cours de ces dernières années, une moyenne annuelle de 40.000 étrangers ont immigré en Suède, dont près de la moitié en provenance de pays non nordiques, comme réfugiés ou comme parents d'immigrés ayant déjà acquis le droit de résider en Suède.

• Sur les 39.000 étrangers immigrés en Suède en 1977, 20.000 étaient des ressortissants des pays nordiques et 19.000 des personnes de nationalité extra-nordique. Au cours de cette même année, 15.000 étrangers ont quitté le pays. L'excédent d'immigration en Suède a donc été de 24.000 personnes.

• Malgré ce taux relativement élevé la Suède ne mène nullement une politique d'immigration active, qui consisterait à fixer, d'année en année et compte tenu du développement économique et démographique, le niveau de l'immigration. L'objectif primordial est de limiter l'immigration, afin que des femmes, des jeunes gens, des personnes plus âgées et autres groupes de nationaux sous-employés, aient de meilleures possibilités de trouver un emploi.

#### Un demi-million d'étrangers.

• Au total, 430.000 étrangers résidaient en Suède au début de 1978, dont un tiers des enfants. Pas moins d'un cinquième de ces étrangers sont nés en Suède (parmi les enfants étrangers jusqu'à 9 ans, 73 % sont nés dans le pays). A ce total viennent s'ajouter quelque 300.000 immigrés ayant acquis la nationalité suédoise, ainsi qu'environ autant de personnes établies en Suède, dont le père ou la mère sont des immigrés, mais qui sont nées citoyens suédois. Parmi les immigrés mariés, un sur quatre a pour conjoint une personne née en Suède, tandis que chez les immigrés naturalisés, la proportion correspondante est de un sur deux. Toutes ces données montrent que les immigrés sont devenus partie intégrante de la population suédoise, et qu'il n'est pas possible de les considérer comme un groupe distinct de la population.

• Environ 60 % des ressortissants étrangers de Suède sont originaires des autres pays nordiques, quelque 20 % viennent des pays méditerranéens, et à peine 7 % de pays extra-européens. La moitié des ressortissants étrangers sont des femmes, et 90 % de tous les immigrés mariés vivent avec leur famille.

• Parmi les ressortissants étrangers de Suède, 188.000 sont des Finlandais. A ceux-ci s'ajoutent 78.000 immigrés finlandais ayant acquis la nationalité suédoise. Les chiffres correspondants sont, pour les autres nationalités : Yougoslaves 41.000 (plus 4.000 naturalisés suédois), Danois 37.000 (19.000), Norvégiens 28.000 (24.000), Grecs 18.000 (700), Allemands 17.000 (28.000), Turcs 10.000 (400), Anglais 8.000 (2.000), Polonais 8.000 (6.000), Italiens 6.000 (2.000), Hongrois 4.000 (8.000). Les immigrés estoniens sont aujourd'hui citoyens suédois.

#### Conditions de travail et niveau de vie.

• Au total, plus de 200.000 ressortissants étrangers exercent une activité sur le marché du travail suédois. Ils représentent 5 % des 4,2 millions de personnes qui constituent l'ensemble de la main-d'œuvre du pays. Le niveau d'intensité de l'activité professionnelle est plus élevé parmi les immigrés que parmi les Suédois. Environ la moitié des travailleurs étrangers sont occupés dans l'industrie tandis qu'un cinquième travaille dans le secteur privé des services, et un pourcentage sensiblement égale dans le domaine des soins médicaux. Environ 10 % d'entre eux sont employés de bureau.

• Le taux de chômage (4,3 %) est actuellement plus élevé parmi les ressortissants étrangers que pour la main-d'œuvre prise dans son ensemble (2 %). Le chômage des jeunes étrangers de 16 à 19 ans prend des proportions inquiétantes : 14,4 %, alors que pour l'ensemble de la jeunesse suédoise il est de 7,9 %. Le gouvernement a ouvert une enquête en vue d'établir les causes de ce taux de chômage élevé parmi les jeunes immigrés.

• Les immigrés ont en moyenne un revenu légèrement supérieur à celui des Suédois, mais cette différence doit être attribuée entre autres au fait que les immigrés travaillent plus rarement à temps partiel que les Suédois. Les immigrés ont beaucoup plus souvent des horaires de travail incommodes et leur milieu de travail est nettement moins favorable. Ils occupent des logements modernes et de qualité comparable à ceux des Suédois, mais ils y sont plus à l'étroit car ils ont souvent des charges de famille plus lourdes. La formation des immigrés est en moyenne aussi bonne que celle des Suédois.

#### Politique de réformes.

• Au milieu des années 60 s'est engagé un débat animé sur la situation sociale des immigrés et sur la finalité à donner aux mesures entreprises en leur faveur par la collectivité. Le but à poursuivre était-il de les intégrer dans les structures culturelles suédoises, ou fallait-il

offrir aux différents groupes d'immigrés la possibilité de sauvegarder leur identité ethnique ? A l'époque, le gouvernement s'est déclaré insuffisamment documenté pour se prononcer sur cette question, et il s'est attaché en tout premier lieu à résoudre les problèmes d'adaptation les plus urgents des immigrés. Dès 1965, l'enseignement gratuit du suédois aux immigrés a été organisé sur une grande échelle en 1966, un groupe de travail chargé d'étudier les questions relatives à l'adaptation des immigrés a été créé auprès de la Chancellerie du gouvernement ; un journal, destiné aux immigrés et financé par l'Etat, a été lancé en 1967, et, en 1968, le Parlement a décidé d'organiser dans les écoles un enseignement de soutien pour les enfants d'immigrés.

• De 1968 à 1974 une commission parlementaire a fait une enquête sur les mesures prises par la collectivité en faveur des immigrés et des minorités ethniques. Le gouvernement a donné suite à sa proposition de donner aux immigrés de sérieuses possibilités de sauvegarder leur identité ethnique, et a soumis en 1975 un projet de loi au Parlement, proposant de nouvelles orientations en matière de politique d'immigration et de protection des minorités. La nouvelle politique devait être fondée sur la poursuite de trois objectifs : traitement égal pour les immigrés et les Suédois, liberté de choix culturel pour les immigrés, coopération et solidarité entre la population suédoise majoritaire et les divers groupes ethniques minoritaires.

• Afin de donner aux immigrés et à leurs minorités ethniques la possibilité de sauvegarder et de développer leur identité, et de leur permettre de mieux faire entendre leur voix au sein de la collectivité, l'Etat a accordé un soutien particulier à leurs organisations constituées à l'échelle nationale. Les fédérations nationales finlandaise, yougoslave, grecque, italienne et autres, qui comptent au total 80.000 membres, jouissent ainsi de subventions d'un montant annuel global de 2,5 millions de c.s.

• Dans le domaine culturel, l'Etat soutient les œuvres littéraires écrites dans les langues des groupes minoritaires, et les bibliothèques publiques obtiennent des crédits pour l'achat d'œuvres littéraires destinées aux immigrés. Des subventions publiques spéciales sont octroyées aux organes de presse des groupes ethniques minoritaires.

• Une grande partie des nouvelles réformes concerne les enfants d'immigrés. La réforme dite des langues d'origine a pour but d'éveiller dans les enfants la fierté de leur langue et de les aider à la maintenir. Depuis 1977, les communes suédoises sont tenues d'organiser plusieurs heures hebdomadaires d'enseignement de la langue maternelle des enfants, tant à l'école préparatoire qu'à l'école de base. Dans cette dernière, l'enseignement est actuellement dispensé aux enfants d'immigrés dans 50 langues différentes, et 30.000 enfants bénéficient de l'enseignement de leur langue d'origine. Le coût global annuel de ce programme financé par l'Etat s'élève à environ 210 millions de c.s.

• L'enseignement destiné aux immigrés adultes a, lui aussi, été étendu. En 1973, les ressortissants étrangers travaillant en Suède ont acquis le droit de prendre 240 heures de congé rémunéré pour suivre l'enseignement élémentaire de la langue suédoise. En outre, l'Etat prend à sa charge les frais exposés par les associations d'études pour l'enseignement du suédois aux immigrés à raison de 80 millions de c.s. par an.

• L'un des objectifs du programme de politique d'immigration établi en 1975 est d'accroître, pour les immigrés, les possibilités d'acquiescence au sein de la collectivité. En 1975, un Conseil pour les questions relatives aux immigrés, dans lequel les représentants des différents groupes d'immigrés siègent en majorité, a été rattaché au Ministère du travail. Depuis les élections de 1976, tous les ressortissants étrangers domiciliés en Suède depuis plus de trois ans ont le droit de vote et sont éligibles aux élections générales locales et régionales. Au total, 220.000 ressortissants étrangers ont obtenu le droit de vote en Suède, et pas moins de 60 % des immigrés ont participé aux élections de 1976. Ces élections ont investi quelque 400 immigrés de responsabilités communales et régionales.

#### Dispositifs relatifs à l'immigration.

• Seuls les ressortissants danois, finlandais, islandais et norvégiens ont le droit de s'établir en Suède sans autorisation particulière. Les ressortissants de tous les autres pays doivent obtenir le permis de travail par l'intermédiaire des ambassades ou des consulats suédois à l'étranger avant leur départ pour la Suède. La Suède pratique une politique d'immigration des plus restrictives, et il est difficile d'obtenir le permis de travail suédois.

• Au cours de la première année, le permis de travail n'est valable que pour une profession déterminée (mais non pour un lieu de travail déterminé), et au bout d'un an, il devient valable pour tous les métiers. Le permis de travail a une validité égale à celle du permis de séjour. Après un an, on peut obtenir le permis de séjour permanent, et dès lors le permis de travail n'est plus requis. La Suède n'applique pas ce qu'il est convenu d'appeler une « politique de travailleurs migrants », et ne retire pas leur permis de travail aux étrangers en période de récession. Les travailleurs étrangers qui perdent leur emploi obtiennent la prolongation de leur permis de travail et gardent le droit de demeurer dans le pays.

• Les permis de séjour et de travail sont accordés, après l'entrée en Suède, notamment au conjoint et aux enfants mineurs d'un ressortissant étranger déjà en possession d'un permis de travail et autorisé à séjourner en Suède. Il va de soi qu'un régime particulier est appliqué aux réfugiés politiques.

#### Nationalité.

• Les ressortissants des autres pays nordiques peuvent, après en avoir adressé la demande à l'Administration nationale pour les immigrants, obtenir la nationalité suédoise après un séjour de deux ans dans le pays. Les nationaux de pays non nordiques peuvent obtenir leur naturalisation au terme d'un séjour de cinq ans en Suède. Le fait, pour les étrangers, de contracter mariage avec une personne de nationalité suédoise, ne leur confère pas automatiquement la naturalisation ; pour l'obtenir, ils doivent en faire la demande ; certaines conditions de séjour en Suède leur sont imposées. En 1977, 24.000 immigrants sont devenus citoyens suédois. Cependant, dans la pratique, les ressortissants étrangers établis en Suède jouissent des mêmes droits que les nationaux suédois, notamment en ce qui concerne les avantages sociaux, l'instruction, etc. Seuls la pension de base et le droit de vote aux élections parlementaires sont réservés aux citoyens suédois.

#### Politique à l'égard des réfugiés.

• La Suède s'efforce de contribuer à la solution du problème des réfugiés dans le monde en soutenant les actions entreprises par les organisations internationales en faveur des réfugiés dans le monde, et en offrant son aide aux pays affectés par les migrations de réfugiés.

• La Suède mène aussi une politique généreuse à l'égard des réfugiés, et depuis le début des années 50, plus de 25 000 réfugiés ont été accueillis en Suède en coopération avec le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. En outre, plus de 30 000 réfugiés sont venus en Suède à titre individuel et y ont demandé asile. Ces dernières années, l'immigration de réfugiés du Chili et d'autres pays latino-américains a été considérable, et, au total, 6 000 personnes originaires d'Amérique latine sont entrées dans le pays.

#### Administration.

• Le ministère du Travail répond de la coordination de la politique gouvernementale en matière d'immigration. L'Administration nationale pour les immigrants statue sur les permis de séjour et de travail après consultation de la Direction nationale du travail et des organisations syndicales et est habilitée à conférer la nationalité suédoise. Elle est aussi chargée d'informer les immigrants sur les structures suédoises et de diffuser des informations mettant les Suédois en mesure de mieux comprendre les immigrants. Le Journal des immigrants publie des informations sociales en douze langues et compte 60.000 abonnés.

• Des bureaux locaux d'informations, financés par les communes, ont pour tâche de conseiller individuellement les immigrants et de les aider à entrer en contact avec des interprètes.

• En 1975, un comité d'experts pour l'étude de l'immigration a été nommé par le gouvernement et une commission gouvernementale spéciale prépare depuis 1976 une nouvelle loi sur les étrangers ; l'actuelle législation suédoise sur les étrangers date de 1954, mais certaines de ses dispositions ont été modifiées en 1969 et 1975 -

## B. — LA PARTICIPATION DES IMMIGRÉS AUX ÉLECTIONS LOCALES

Depuis 1975, les immigrés participent aux élections locales.

Tomas Hammar, secrétaire du Groupe d'experts pour les recherches en matière d'immigration, auprès du ministre du Travail, présente les résultats de cette innovation.

*« Succès de la tentative faite en Suède, pays d'immigration, en vue de résoudre le dilemme de la démocratie par l'octroi, aux étrangers, du droit de vote aux élections communales. »*

• A la suite d'une modification apportée en 1975 aux lois en la matière, les ressortissants étrangers ont désormais le droit de participer aux élections politiques générales en Suède — mais ce droit ne vaut que pour les élections communales et régionales, non pour les élections au parlement suédois (Riksdag). Ainsi donc, le jour du scrutin, les étrangers peuvent se rendre aux bureaux de vote pour exprimer leurs voix. Mais ils y trouvent trois urnes distinctes : l'une pour le Riksdag, l'autre pour le Conseil général, la troisième pour le Conseil municipal. Le droit de vote du citoyen étranger est limité à deux de ces trois élections. Il ne peut pas participer à la plus importante.

• Par cette réforme électorale, la Suède s'est départie du principe traditionnel selon lequel seuls les citoyens suédois avaient droit de vote et étaient éligibles. Ce revirement trouve sa principale raison d'être dans les exigences mêmes de la démocratie : ceux qui travaillent dans le pays, qui contribuent à sa prospérité et à son développement, qui paient des impôts sur leurs revenus, doivent aussi être représentés dans les assemblées investies du pouvoir de décision. Depuis de nombreux siècles, on parle en Suède du « droit séculaire du peuple suédois de déterminer lui-même ses impôts ». Mais jusqu'à présent, les étrangers n'ont pas été considérés comme faisant partie de ce « peuple ». Même s'ils avaient séjourné dix ou quinze ans dans le pays, leur qualité de ressortissants étrangers les excluait du droit de vote, d'éligibilité et de représentation au sein des organes de décision. Cette situation a changé depuis 1975 — mais uniquement au niveau communal et régional.

• Cependant, en Suède comme dans d'autres pays, on a dit qu'il n'y avait pas lieu d'accorder le droit de vote aux ressortissants étrangers. Ceux qui ont séjourné longtemps dans le pays peuvent aussi bien introduire une demande de naturalisation s'ils éprouvent réellement des sentiments de solidarité avec le pays et désirent participer activement à la vie politique. C'est là une argumentation qui ne tient pas. Ce n'est pas parce qu'on veut garder sa nationalité étrangère que l'on renonce à acquérir des droits politiques. Au contraire : les étrangers veulent pouvoir voter tout en gardant leur citoyenneté d'origine. Ils passent une grande partie de leur vie dans le pays d'accueil, par exemple en Allemagne ou en Suède. Ils y resteront peut-être définitivement, mais divers motifs les incitent à ne pas se faire naturaliser. Il peut y avoir des empêchements d'ordre pratique. La nationalité d'origine peut conférer certains avantages. L'attitude adoptée est souvent dictée par de fortes raisons sentimentales : on ne veut pas se désolidariser de sa patrie d'origine. Le passeport n'est pas qu'un simple document de voyage. Il est aussi une pièce d'identité nationale dont la valeur symbolique est considérable. Il y a des ressortissants étrangers qui, malgré un séjour de vingt ou de trente ans en Suède, n'envisageraient à aucun moment d'échanger leur passeport étranger contre un passeport suédois. Mais, travaillant en Suède et y payant des impôts, pourquoi ne seraient-ils pas autorisés à participer aux élections politiques ?

• On a objecté que les citoyens étrangers n'éprouvent pas de sentiments de solidarité avec le pays d'accueil, et qu'ils ne se sentent pas responsables, au même titre que les nationaux, de la conduite de ses affaires. Il n'y a donc pas lieu, ajoute-t-on, de leur accorder le droit de vote. Il y a deux réponses à ces arguments : d'une part, le séjour prolongé dans le pays d'accueil permet d'entrer en contact avec ses habitants, d'apprendre à connaître ses us et coutumes, ses attitudes, sa mentalité. Allons donc ! Les hôtes étrangers peuvent parfaitement se sentir chez eux dans le pays d'accueil. En Suède, le droit de vote des étrangers

est subordonné à un séjour de trois ans dans le pays, disposition manifestement motivée par la présomption que ce séjour doit leur avoir permis de connaître les structures sociales et leur avoir inspiré un certain sentiment de solidarité. D'autre part, l'obtention du droit de vote, justement, ne fait que renforcer ce sentiment. Les étrangers y voient la reconnaissance de leur statut d'hôtes légitimes, dont les désirs et les exigences seront pris en considération. Si l'on veut que le pays entretienne des relations harmonieuses avec ses hôtes étrangers, il faut que soit octroyé à ceux-ci le droit de voter et de se faire représenter !

• Mais alors, pourquoi leur accorder ce droit de vote à l'échelon communal et non aux élections au Riksdag ? La question a été soulevée en Suède, et La Confédération générale du travail (L.O.) a effectivement proposé que le droit de vote soit étendu à toutes les élections politiques. Mais c'est là une proposition sur laquelle il faudra statuer plus tard, son acceptation étant conditionnée par une révision de la Constitution. Lorsque, en vue du scrutin du 19 septembre 1976, le droit de vote aux élections communales a été accordé, il a été tenu le raisonnement suivant : que les ressortissants étrangers participant aux élections parlementaires du pays dont ils ont la nationalité : les citoyens allemands résidant à l'étranger pourront donc voter aux élections au Bundesatg, les Turcs résidant en Suède participeront aux élections parlementaires turques, etc. Mais accordez en même temps aux ressortissants étrangers le droit de vote aux élections communales dans leur commune de résidence : les Allemands fixés dans une commune suédoise pourront donc y participer aux élections municipales de même que les Turcs et les ressortissants d'autre nationalités. Les élections municipales offrent la possibilité d'exercer une influence dans des domaines d'intérêt local : travail, logement, écoles. Cette possibilité, tous doivent l'avoir. Le droit de vote aux élections parlementaires, lui, présuppose la signature de conventions internationales en vue d'éviter que l'on puisse voter dans deux pays et même être élu au Parlement dans chacun d'eux. Les élections municipales ne soulèvent pas de tels problèmes.

• Mais la réalité n'est pas aussi belle que la théorie. Ces idées ont été mises en pratique en Suède, et elles ont même, en gros, fonctionné mieux qu'on ne pouvait s'y attendre. Mais en même temps, il a été commis pas mal d'erreurs. Les étrangers ont donc effectivement pu participer aux élections municipales. Mais ils ignoraient à peu près tout des questions électorales à l'ordre du jour dans leur commune. En fait d'hommes politiques, ils ne connaissaient guère que les leaders des grands partis, les candidats locaux étant pour eux des inconnus. Leurs choix politiques ont été déterminés par ce que leur inspiraient les questions de politique nationale et les débats télévisés mettant en évidence les orientations fondamentales des partis politiques. Ils ont exprimé leurs suffrages aux élections municipales, mais leur choix de tel ou tel parti a été déterminé par des prises de position politiques à l'échelle nationale. Et nombreux ont été ceux qui, dans les bureaux de vote, se sont sentis l'objet d'une discrimination : « A quoi bon aller voter », ont déclaré certains immigrés, « puisque nous ne pouvons pas participer aux élections parlementaires, qui, elles, sont décisives ? Les partis veulent recueillir nos voix et commencent à s'intéresser à nous, mais ils n'ont pas assez confiance en nous pour nous permettre de participer aux décisions ». C'est vraisemblablement dans ce sentiment d'être « invité du bout des lèvres » qu'il faut chercher la raison pour laquelle la participation électorale n'a atteint pour les étrangers, que 60 % contre plus de 90 % pour les Suédois.

#### Changement de point de vue à la veille de la réforme.

• Avant de discuter la participation électorale et le résultat du scrutin, il convient de dire quelques mots sur la genèse de la nouvelle législation suédoise. Il existait une forte opposition à la réforme, et ce n'est qu'en 1974, deux ans avant les élections, que cette hostilité a été vaincue. L'évolution de la situation peut être résumée de la façon suivante :

• S'agissant de la politique d'immigration de la Suède, il n'y a jamais eu d'opposition déclarée entre les partis politiques. A l'origine, tous étaient contre la réforme électorale. A partir de 1973, les partis ont évolué en bloc, en l'espace de deux ans, vers une attitude positive. L'initiative en émanait d'hommes politiques s'intéressant particulièrement aux immigrés et aux questions de politique d'immigration. Les opposants étaient des spécialistes de droit constitutionnel, de législation électorale et d'administration municipale. Quant aux immigrés eux-mêmes, ils étaient depuis toujours favorables aux propositions de réforme, et certaines de leurs organisations s'employaient à obtenir pour leurs membres des droits politiques accrus. On peut dire toutefois que la réforme a été adoptée, non pas suite à leurs revendications, mais bien plutôt comme le résultat d'une action entreprise par d'autres pour leur compte. Les immigrés n'étaient ni assez influents, ni assez nombreux pour mener eux-

mêmes une action dans ce domaine, et, n'ayant pas le droit de vote, ils ne disposaient guère de moyens pour appuyer leurs revendications. Dans le passé, très peu de ressortissants étrangers étaient affiliés à un parti politique. Lors de la création d'associations social-démocrates finlandaises en Suède, de nombreux finlandais adoptèrent une attitude réservée et s'exprimèrent à peu près en ces termes : « Pourquoi nous affilier à un parti politique en Suède, alors que nous ne pouvons pas participer aux élections politiques ? ».

• Les étrangers n'auraient pas obtenu le droit de vote, si une toute nouvelle manière de voir l'immigration n'avait fini par se faire jour. En Suède comme ailleurs, toute la question était, à l'origine, d'attirer de la main-d'œuvre temporaire pour faire face à l'expansion rapide de l'industrie ou pour combler les vides dans le vaste secteur des services. Mais dès 1967, la Suède décida d'assurer à tous ceux qui obtenaient le permis de travail les mêmes conditions de vie et les mêmes avantages sociaux dont bénéficient les Suédois. Tous ceux qui étaient en possession d'un permis de travail recevaient l'assurance qu'ils seraient autorisés à rester dans le pays s'ils le désiraient. En 1973, le chômage mit fin à l'importation de main-d'œuvre étrangère, mais n'entraîna pas, pour les détenteurs d'un permis de travail, la perte de celui-ci et leur expulsion du pays. S'ils perdaient leur emploi, ils avaient droit au recyclage professionnel et aux allocations de chômage au même titre que leurs camarades de travail.

#### Autres réformes.

• A partir de 1965, les ressortissants étrangers ont bénéficié de l'enseignement gratuit du suédois, qui, depuis 1973, doit être donné, jusqu'à concurrence de 240 heures, pendant les heures de travail payées par l'employeur. Dans un certain nombre de domaines, les étrangers ont été défavorisés par rapport aux Suédois. Il s'agissait tantôt d'allocations familiales, tantôt du régime des pensions ou de mesures relatives au marché du travail. Ces traitements inégaux ont été progressivement éliminés, dans le but de faire disparaître toutes les exceptions injustes et d'assurer à tous des droits identiques. Dès lors, la question s'est posée tout naturellement : des exceptions doivent-elles subsister dans le domaine du droit de vote aux élections municipales ? Ou bien les étrangers doivent-ils obtenir le droit de vote et d'éligibilité comme tous les autres ?

#### Finalités de la politique suédoise en matière d'immigration.

• Le Riksdag a adopté, en 1975, un programme-cadre de politique suédoise en matière d'immigration, basé sur d'amples travaux préparatoires. Trois buts généraux y ont été formulés : égalité, liberté d'option en matière d'identité culturelle et coopération. Les ressortissants étrangers doivent jouir des mêmes conditions de vie que les Suédois, avoir le droit de préserver et de développer leur culture nationale propre au sein et avec l'appui de la collectivité suédoise, et coopérer avec les Suédois en vue du bien commun. Il convient de souligner ici avec force qu'il s'agit là de finalités, non de buts effectivement réalisés. L'égalité n'est pas acquise. En particulier, ceux qui sont arrivés plus tard ou qui se trouvaient dans une situation initiale défavorable, constituent souvent des groupes socialement et économiquement défavorisés, et leur avenir est d'autant plus incertain que leurs possibilités réelles d'acquérir une formation sont réduites. On tente de réaliser la liberté d'option culturelle en soutenant les organisations d'immigrés, leurs journaux et leurs manifestations culturelles, et surtout en améliorant l'enseignement de leur langue d'origine : les enfants appartenant à des familles où une langue autre que le suédois est parlée de façon vivante et active, ont droit à deux heures hebdomadaires d'enseignement dans leur langue maternelle. Mais c'est absolument insuffisant pour donner de réelles connaissances linguistiques. Il n'existe pour ainsi dire guère de classes ni d'écoles spéciales où l'enseignement soit donné dans une des langues minoritaires. Elles seraient d'ailleurs plutôt mal vues. Nous avons commencé à parler en Suède d'une société pluraliste et pluriculturelle, mais nous sommes encore bien loin de compte.

• Pour examiner comment a fonctionné la coopération, le mieux que nous puissions faire est de discuter de façon un peu plus détaillée la réforme électorale. Commençons par constater qu'il y a, ici aussi, d'importantes lacunes. On peut chercher à s'en consoler à l'idée qu'une société ne se transforme que lentement. C'est peut-être vrai, mais il importe de préciser qu'en réalité il se passe ceci : on a défini des finalités exemplaires. Elles constituent les lignes directrices des travaux, qui avancent avec une pesante lenteur. L'exemple que nous allons étudier de plus près est la réforme électorale et les premières élections avec participation des immigrés.

### 1976 : Première participation des immigrés aux élections.

• Il a été dit parfois qu'il était aisé d'introduire le droit de vote pour les étrangers en Suède, mais que ce serait beaucoup plus difficile dans d'autres pays. Cela peut être vrai, surtout que la Suède est un pays relativement petit ne comptant qu'un peu plus de huit millions d'habitants, dont 410.000 ressortissants étrangers et 230.000 citoyens suédois nés à l'étranger. C'est donc en termes de centaines de milliers que la Suède compte ses étrangers, et non par millions comme la République fédérale d'Allemagne ou la France. Mais quand il s'agit de la proportion que les ressortissants étrangers représentent, la différence n'est pas si grande : 6-7 % en Allemagne fédérale et bon 5 % en Suède. En ce qui concerne les groupes linguistiques ou nationaux, les immigrés finlandais sont de loin les plus nombreux, mais tout le monde sait que le finnois appartient à un tout autre groupe linguistique que le suédois, et ceux qui parlent finlandais ne comprennent pas du tout le suédois. C'est pourquoi la réforme électorale n'a pu être réalisée en Suède qu'au prix d'efforts considérables : ce n'a pas été chose facile.

• 220.000 étrangers ont acquis le droit de vote. Répartis sur l'ensemble du pays, ils ne représentent que 3,5 % du corps électoral. Mais les étrangers sont concentrés dans certaines communes, et, dans certaines villes, ils constituent jusqu'à 10-12 % de l'électorat. Dans de telles communes, le corps électoral s'est donc sensiblement accru. Les langues d'immigration les plus importantes étaient le finlandais, le grec et le turc, mais plus de 100 autres langues étaient en outre représentées, et pour que des informations rédigées dans leur propre langue puissent atteindre 95 % des électeurs étrangers, il a fallu les faire imprimer en quinze langues.

• La vaste campagne d'information lancée à l'époque a été couronnée de succès. Des sondages effectués après le scrutin ont fait apparaître que les autorités publiques, les partis politiques et les organisations syndicales avaient réussi à intéresser aux élections même ceux qui, avant le vote, s'y montraient totalement indifférents. Pour la première fois, les électeurs étrangers recevaient de l'information politique dans leur propre langue. Les partis faisaient traduire leur plate-forme électorale et s'adressaient à ces électeurs dans des meetings et par de la propagande écrite. Les communes diffusaient des informations sur l'enjeu des élections, l'affectation des impôts et le fonctionnement de l'administration municipale. Et nous avons pu constater, après coup, que ce ne sont pas les difficultés linguistiques qui ont empêché les étrangers de voter. Ceux qui ne savaient pas le suédois ont participé au scrutin tout comme ceux qui avaient de bonnes connaissances de la langue.

• Néanmoins, l'information était entachée de graves lacunes. Ce sont surtout les ressortissants de langue finlandaise qui ont été largement informés : documentations imprimées, programmes de radio et de télévision conçus spécialement pour eux. Par contre, les petits groupes linguistiques étaient défavorisés, de même que les habitants de communes à population immigrée réduite. En outre, toute cette information était diffusée par des Suédois, tandis que les organisations d'immigrés jouaient un rôle effacé. Parmi ces organisations, relativement influentes en Suède, citons les organisations finlandaise, grecque, yougoslave ainsi que certains groupements culturels et féminins d'immigrés. Mais ces organisations ne se sont vu attribuer que de minces ressources en vue d'informer elles-mêmes leurs membres au sujet des élections. Les Suédois ont manifesté à leur encontre une méfiance injustifiée, inspirée, dans une certaine mesure, par la crainte d'en voir naître de nouveaux partis politiques. Les immigrés ont du reste tenté, dans deux des 277 communes que compte la Suède, de créer leurs propres partis. Mais les difficultés se sont avérées considérables : les électeurs étrangers n'avaient pas le sentiment de constituer un groupe homogène d'électeurs étrangers ou d'immigrés, mais plutôt d'être des groupes isolés d'électeurs yougoslaves, grecs ou turcs. Bon nombre d'entre eux, d'ailleurs, sont membres d'associations apparentées à quelque parti politique suédois. L'inquiétude de voir se créer des partis d'immigrés était donc sans fondement. Les nouveaux électeurs étrangers ont porté, à près de 100 %, leurs voix sur les cinq partis politiques représentés au parlement suédois.

• Constatation importante : les organisations d'immigrés sont devenues des groupements d'intérêts reconnus dans le réseau d'organisations que comprend la collectivité. Elles sont consultées au sujet de toute décision politique de quelque importance. Elles sont représentées au sein des organes consultatifs, etc. Mais elles n'en sont pas moins des groupements d'intérêts, non des partis politiques. Elles éditent leurs propres périodiques subventionnés par l'Etat. Elles ont leurs associations locales et de nombreux adhérents dont elles représentent les intérêts. Mais elles ne participent pas aux élections, et adoptent dans les questions de

politique de partis une attitude de neutralité. Même si un grand nombre de leurs membres soutiennent un parti politique, par exemple les sociaux-démocrates, l'organisation nationale se garde de se lier à un parti politique quelconque, et entend se comporter en organisation regroupant tous les membres d'un même groupe national, quelles que soient leurs sympathies politiques.

Quant aux partis, ils tenaient à porter sur leurs listes électorales quelques noms de candidats immigrés, de préférence connus dans les organisations d'immigrés. Nous l'avons dit, les étrangers pouvaient non seulement voter, mais aussi être élus. Cependant, les partis ne désignent habituellement comme candidats que ceux qui sont membres du parti depuis longtemps, et à qui ce Jemier a déjà confié diverses missions. La plupart des électeurs étrangers étaient membres de trop fraîche date pour pouvoir être pris en considération. Lors de ce premier scrutin, quelques dizaines seulement d'entre eux ont été élus aux conseils municipaux. Par contre, la réforme électorale a eu pour conséquence que les partis ont désigné comme candidats un certain nombre de citoyens suédois immigrés de plus longue date et pouvant par conséquent représenter l'un ou l'autre des importants groupes d'immigrés. Si l'on tient compte de ces personnes, c'est déjà, dès ces premières élections, un pour cent des hommes politiques communaux de Suède qui sont d'origine étrangère, et cette proportion augmentera aux élections de 1979. Mais dès à présent, il y a dans les communes des hommes politiques conscients de représenter des électeurs étrangers dont ils s'emploient à défendre les intérêts.

#### Le déroulement des élections.

- Quelles ont été les conséquences de la réforme électorale en Suède? Nous avons constaté que les élections et la campagne électorale ont accru les connaissances et l'intérêt des ressortissants étrangers en ce qui concerne les problèmes de la collectivité. Pour la première fois, une vaste information politique a été diffusée en quinze langues. 60 % des ressortissants étrangers ayant droit de vote ont participé au scrutin, mais 40 % s'en sont abstenus. Les femmes ont voté autant que les hommes — résultat auquel nous ne nous attendions pas. Les connaissances linguistiques n'ont pas influé sur la participation au scrutin. Les divergences entre les cultures n'ont joué aucun rôle. Les Grecs et les Turcs ont voté plus massivement que les Finlandais, alors que les structures politiques finlandaises sont très proches de celles de la Suède. Quant aux raisons pour lesquelles il y a eu 40 % d'abstentions, il faut souligner avant tout un double état de chose: d'une part, le droit de vote n'était accordé que pour les élections municipales. Les étrangers n'étant pas autorisés à prendre part au scrutin le plus important — les élections au Riksdag — certains d'entre eux ont tout simplement renoncé à voter. D'autre part, l'immigration en Suède n'était pas également définitive pour tous. Les électeurs décidés à rester ont voté dans une proportion nettement plus élevée que ceux qui envisagent de rentrer prochainement dans leur pays d'origine. La politique suédoise consistant à autoriser celui qui le désire à rester dans le pays a vraisemblablement eu pour conséquence qu'un plus grand nombre d'étrangers ont dû avoir le sentiment d'être des immigrés permanents, et probablement contribué à accroître la participation au scrutin. Mais ce raisonnement, nous pouvons aussi bien l'inverser. En participant à des élections politiques, on renforce son sentiment de solidarité avec le pays d'accueil et on améliore d'autant les prémisses d'un séjour permanent. Il y a ici un jeu d'influences réciproques. Le droit de vote offre la possibilité d'influer sur les décisions politiques, mais augmente par ailleurs aussi celle de participer à la vie sociale active, tant dans le domaine syndical que sur le plan politique. Par contre, ce droit n'implique pour personne une quelconque renonciation à son identité culturelle et nationale.

- Les élections de 1976 ont fait sensation. Les partis non socialistes n'ont augmenté leur pourcentage de voix que de quelques pour mille, certes, mais cela s'est avéré suffisant pour forcer le gouvernement social-démocrate à quitter le pouvoir pour la première fois en quarante-quatre ans. À l'échelon communal, les partis bourgeois ont également bénéficié d'un léger vent électoral favorable. Les voix des étrangers se sont portées sur tous les partis, mais la plupart sont allées aux partis socialistes: sociaux-démocrates et communistes. On peut donc dire qu'elles sont allées à l'encontre de la tendance générale, et si les partis socialistes n'ont pas perdu tout à fait autant de voix qu'ils ne l'eussent fait autrement, ils n'ont pas non plus progressé. Heureusement, peut-être, car ainsi personne n'a pu prétendre, après coup, qu'il est regrettable que ce soient les électeurs étrangers qui ont décidé du scrutin dans les communes suédoises. Ce n'est que dans quelques communes, parmi lesquelles Göteborg, que les voix des électeurs étrangers ont fait pencher la balance en faveur des socialistes.

« Le choix électoral est tout naturellement influencé par le métier qu'on exerce et la classe sociale à laquelle on appartient, et, comme les immigrés de Suède travaillent principalement dans l'industrie et dans le secteur tertiaire, la plupart de leurs voix se sont portées sur les partis ouvriers. Cependant, les sympathies politiques importées du pays d'origine ont également joué un rôle important quand il s'est agi, pour les électeurs étrangers, de prendre parti à l'égard des formations politiques représentées dans les communes suédoises. Les Finlandais avaient à l'esprit les partis de Finlande, si semblables à ceux de Suède. Mais les Turcs, eux aussi, ont pensé à un parti de leur pays, le parti populaire républicain, et de nombreux Yougoslaves au parti communiste de Yougoslavie, quand ils ont voté social-démocrate ou communiste.

« Enfin, il convient de dire une fois de plus que la réforme électorale a impliqué, pour les immigrés, une meilleure connaissance des structures sociales, les a encouragés à une participation accrue et a renforcé leur sentiment d'être intégrés au système. Mais il y a une conséquence indirecte tout aussi importante. Les partis politiques suédois ont commencé à prendre conscience du fait qu'il existe, dans leurs circonscriptions électorales, des groupes considérables de ressortissants étrangers autorisés à participer aux élections, ce qui a conféré une actualité accrue aux questions qui concernent ces électeurs. Bien entendu, cet intérêt nouveau des partis s'explique par le fait qu'on se trouve en présence d'un groupe d'électeurs qu'on ne saurait négliger. Les immigrés disent parfois : « Ce n'est que maintenant que les partis découvrent notre existence — du moins au moment même des élections, quand ils cherchaient à gagner nos voix. Les partis n'ont jamais fait autant pour nous dans le passé. Il n'est que temps qu'on fasse quelque chose ! ». Il y a du vrai dans cette critique : il y a eu beaucoup de négligences. Les buts proposés sont valables, mais bien lointains. Cette critique exprime en outre l'espoir que la réforme du droit de vote en Suède amènera la politique de l'immigration à ne pas se limiter à de belles paroles sur l'égalité, la liberté d'option culturelle et la coopération, mais que cette politique sera mise en œuvre un peu plus rapidement, quand le travail politique recevra, au niveau local, un élan nouveau grâce justement à l'octroi du droit de vote, d'éligibilité et de représentation aux ressortissants étrangers. »

#### IV. — LA POLITIQUE DE LA VIEILLESSE

L'article présenté ici a été rédigé par Michael Salzer, journaliste américain, correspondant de grands journaux européens et américains en Suède depuis 1947.

Il relate notamment les résultats de l'expérience menée à Högsåtra, centre pour personnes âgées visité par votre délégation.

##### Vieillir en Suède

« La vieillesse est un mal incurable. »  
(Sénèque.)

« Même les techniques médicales les plus avancées de l'heure actuelle ne peuvent ébranler cette vérité évidente exprimée par un philosophe romain il y a quelque 2.000 ans. Cependant nous pouvons aujourd'hui au moins percevoir quelques modèles encourageants pour nous aider à avancer en âge avec plus d'élégance et en donnant plus de sens à notre vie.

« La Suède a été avec l'un des programmes sociaux les mieux fondés et les plus complets l'un des premiers pays à lancer la mise à la retraite au choix de 60 à 70 ans, et à garantir aux citoyens retraités une sécurité pécuniaire leur assurant la jouissance d'un repos bien gagné au soir de leur existence. Mais ce n'est que tout récemment que les politiciens et les sociologues ont compris suivant les avertissements des gérontologues que les loisirs et le confort matériel ne suffisent pas à eux seuls à assurer une vieillesse viable et que « l'oisiveté peut être la mort d'un homme vivant » (Jeremy Taylor, 1613-1667). La plupart des programmes actuels pour les gens âgés en Suède sont donc embrayés avant tout sur le principe de « l'aide à s'aider soi-même », et offrent aux retraités un vaste choix d'activités sociales, culturelles et pratiques.

« J'habite Lidingö (36.708 habitants) près de Stockholm. Le jour de mes soixante-cinq ans, j'ai trouvé dans ma boîte aux lettres une brochure de la municipalité locale contenant toutes les informations voulues sur les divers avantages pécuniaires et sociaux auxquels j'avais droit dorénavant en tant que retraité âgé : transports à moitié prix sur tous les moyens de transport et chemins de fer locaux, prix réduits à la plupart des théâtres et salles de concert ainsi que pour les traitements de pédicure et de kinésithérapie, repas bon marché mais bien équilibrés aux restaurants du troisième âge, entrée gratuite aux ateliers de travaux d'artisanat et activités culturelles et sociales aux centres de service locaux pour personnes âgées. L'infirmière de district et une assistante sociale vinrent me voir pour s'enquérir de ma santé, du confort de mon logement, pourvu ou non du chauffage central, d'un équipement de cuisine moderne, et me demander si j'avais besoin d'aide pour le ménage, le blanchissage, les courses, etc. Depuis que je souffre d'arthrite, on m'a procuré une aide à domicile venant trois heures tous les quinze jours pour faire l'essentiel du nettoyage. Son gage nominal est ajusté à mon revenu.

« Les retraités très âgés ou partiellement invalides qui n'ont pour vivre que leur pension vieillesse de base, ont droit à tous ces services gratuitement ainsi qu'à des allocations supplémentaires de logement pour couvrir leur loyer et les frais de réparation de leur logement.

« On m'a également suggéré de m'inscrire sur la liste d'attente pour un appartement du troisième âge, au cas où je ne pourrais plus me suffire seul à moi-même dans les années à venir, et invité à aller voir le centre local de services pour personnes âgées à Högsåtra.

• L'établissement de Högsåtra a été prévu pour combler le gouffre entre les générations. Les trois maisons/service de 172 appartements, spécialement équipées pour personnes âgées, se trouvent en plein milieu du centre de la collectivité locale où sont groupés tous les services immédiats de la zone résidentielle de Gångsåtra (environ 3.000 habitants). L'endroit est toujours débordant d'animation : écoliers sur leurs planches à roulettes, jeunes mères et jeunes pères poussant leur voiture d'enfant, clients du supermarché, personnes d'âge mûr en promenade vers les bois du voisinage.

• Lorsque Brita Lünig-Malmstedt, soixante-dix-huit ans, ancien professeur de langues et guide bénévole de l'établissement, montre aux visiteurs les trois maisons dotées de service pour les personnes âgées (également désignées sous le vocable « hôtels du troisième âge »), elle explique : « Ici nous essayons de vivre comme une vaste famille. Nous faisons ce qui nous plaît et nous avons une chance de tirer le meilleur parti de ce que la vie a encore à nous offrir. Personne n'a à craindre l'isolement ici, il y a toujours quelqu'un à qui parler, quelque chose à faire, quelque événement intéressant auquel participer. Mais, si nous préférons rester tranquilles, nous fermons tout simplement la porte de notre appartement ».

• Un grand nombre des 220 résidents reçoivent avec plaisir les visiteurs étrangers dans leur appartement « pour montrer ce que c'est que de devenir vieux en Suède ». Ils vivent dans de petits appartements de 1, 2 ou 3 pièces, avec salle de bain et kitchenette. Les appartements sont munis de tout ce qu'il faut pour faciliter le travail ainsi que d'un système d'alarme fonctionnant automatiquement, par exemple, lorsque la chasse d'eau de la toilette ne fonctionne pas à intervalle de temps déterminé. Ils ont aussi des équipements spéciaux pour divers types de handicap. Le mobilier est le propre mobilier de l'occupant. « Avec ses tableaux et ses bibelots familiers autour de soi, on se sent tout à fait chez soi ici », nous explique Brita Lünig-Malmstedt. Le loyer mensuel varie de 380 à 650 couronnes suédoises (\*), montant qui est souvent couvert par les allocations communales de logement soumises à l'examen des ressources du requérant.

• Des aides familiales viennent plusieurs fois par semaine à l'aide des locataires pour le ménage, les courses, les soins d'hygiène personnelle. 120 appartements de plus de ce type sont intégrés dans le voisinage.

• Le restaurant du rez-de-chaussée sert trois repas par jour à tarif subventionné (3 couronnes suédoises pour le petit déjeuner ou le souper, et 9 couronnes suédoises pour un déjeuner à trois plats avec bière ou lait, pain et beurre, et café ou thé). Les résidents achètent leurs tickets-repas ou préparent leurs repas dans leur appartement. Des services médicaux sont à leur disposition à l'hôpital régional voisin. Le bureau de réception dispense toutes les informations générales, fournit les tickets-repas ainsi que le matériel requis pour travaux manuels dans un but thérapeutique, reçoit et distribue les paquets, prête son assistance pour les courses à la banque ou à la poste, réserve des places de théâtre et assure un service de secours 24 heures sur 24.

• A côté de ces trois maisons/service, il se trouve une école maternelle et une garderie d'enfants à la journée (où parents et enfants peuvent jouer ensemble trois fois par semaine), des écoles primaires et secondaires, des centres de soins de jour, des terrains de football, des courts de tennis, des pistes d'entraînement à la course, des patinoires et un centre culturel avec bibliothèque bien montée et salles de musique (reliées à 24 prises d'écoute en divers points des locaux). Différentes églises se relaient pour le service dominical. Il y a aussi des ateliers de travail artisanal sur bois, métaux, textiles, céramique, un laboratoire de photographie, des salles de réunion et une cafétéria. Les corridors desservant tous ces locaux s'entrecroisent ; jeunes et vieux sont voués à se rencontrer.

• La plupart des résidents âgés jouissent de ce contact serré entre les générations, bien que certains d'entre eux se plaignent du bruit, nous explique Eivor Kjelgren, surintendante du centre de la collectivité de Högsåtra, maintenant considéré comme modèle standard pour établissements similaires ailleurs en Suède. « De nombreux retraités se voient encouragés à prendre part aux diverses activités. Les uns suivent les cours de langue étrangères ou les cours ménagers pour personnes seules et âgées, d'autres guident les visiteurs à travers le centre. Aux ateliers ils font toutes sortes de travaux qu'ils vendent aux kermesses. C'est ainsi qu'ils ont pu acheter un vieil autobus qui les emmène maintenant régulièrement en excursion. Les autorités locales assument les frais courants, mais ce sont les retraités qui paient les réparations en faisant de la pâtisserie et en vendant du pain et des gâteaux

---

(\* ) 1 couronne suédoise (c.s.) = env. 0,08 franc français ou 7,05 francs belges.

une fois par mois. Avec une partie des bénéficiaires, ils viennent aussi en aide à des étudiants noirs dans le besoin en Afrique du Sud. Tout cela les aide à sentir qu'ils peuvent encore prendre une part active à la vie. »

« Bien sûr, il y aura toujours quelqu'un pour se plaindre, remarque Brita Lünning-Malmstedt, de la nourriture, du service, du vacarme des jeunes, mais la plupart d'entre nous sont heureux de vivre ainsi. »

« Rhea Carlsson a défendu la cause des jeunes motocyclistes de l'endroit et a tout de suite été élue membre honoraire de leur club local lorsqu'elle leur fit don du produit d'une vente de fleurs (environ 500 couronnes suédoises) pour le soutien de leurs activités. « Cela fait du bien de voir ces gosses », nous dit Oskar Svensson, quatre-vingt-un an, habitué des Ateliers du samedi, où il fabrique des instruments nécessaires au travail de la poterie.

« Une des classes de l'école secondaire a organisé une exposition de photographie sur le thème « Vieux et jeunes ensemble ». Ils reconstituèrent l'histoire de quelques-uns des résidents les plus âgés, les questionnèrent sur leur enfance et furent subjugués par le récit d'une vieille dame qui leur raconta comment elle et sa sœur allaient à l'école chacune à son tour un jour sur deux, ne possédant qu'une seule paire de souliers à elles deux.

« Eivor Kjellgren pense que le succès évident du centre de Högsåtra semble justifier les principes sur lesquels on s'était guidé pour en établir les plans : usage coopératif des locaux, coordination de tous les services dans le voisinage, collaboration des corps administratifs, et en tout premier lieu la conception des maisons/service pour personnes âgées leur offrant le confort matériel, la sauvegarde de leur intimité et de leur indépendance en même temps qu'un vaste choix de relations et d'activités.

« Högsåtra représente un mode de vie parmi beaucoup d'autres pour les gens âgés en Suède. Ce type d'hôtel résidentiel s'est toutefois révélé si apprécié que la municipalité de Stockholm a maintenant en projet vingt-deux maisons de plus faisant 4.200 appartements, pour les trois années qui vont suivre. Plus de 8.000 retraités sont déjà sur la liste d'attente. Presque partout en Suède, il existe des appartements pour personnes âgées avec service et équipement du même genre, intégrés dans la plupart des immeubles résidentiels récemment construits.

« On fait beaucoup pour permettre aux gens âgés de rester dans le milieu auquel ils sont habitués. A Våxvik, petit village du Värmland, par exemple, une gare désaffectée a été convertie en quatre appartements douillets pour les retraités locaux. Tous les services leur sont fournis, repas de la cantine scolaire locale, un grand choix de lecture par le bibliobus de la bibliothèque municipale, et ils peuvent entretenir des contacts fréquents avec leurs anciens voisins.

« Les retraités suédois, même dans les régions les plus isolées, sont aidés à rester dans leurs anciens logements. Ils ont droit à une aide pécuniaire pour améliorer leur chauffage, pour moderniser leur cuisine, pour installer l'eau courante. Des aides ménagères expérimentées (il y en a près de 100.000 en Suède aujourd'hui) non seulement les aident dans leur besogne quotidienne mais encore rompent la monotonie de leur vie souvent solitaire.

« Neuf sur dix des retraités suédois passent les dernières années de leur existence dans leur propre foyer, mais souvent loin du reste de leur famille. Des enquêtes ont révélé que les enfants ne vont voir que très rarement les parents restés dans leur domicile rural, souvent uniquement au moment de Noël. Les Suédois sont très réservés de nature et peu enclins aux relations sociales, aussi les contacts personnels sont de plus en plus institutionnalisés au sein des programmes de planification pour les gens âgés.

« La solitude est un des plus grands problèmes des gens âgés en Suède. Dans les villes, il y a des centres de loisirs et de travaux d'agrément, des salles de réunion entretenues par les municipalités, où l'on peut rencontrer du monde. Un arrangement conclu entre les autorités de la prévoyance sociale et le service des postes offre une « bouée de sauvetage » aux vieillards solitaires des campagnes. Les 2.750 facteurs ruraux (ou factrices) qui desservent quelque 780.000 fermes et logements sont payés à tarif fixe par les pouvoirs locaux pour faire les commissions des retraités qui vivent à l'écart des grandes routes et loin des centres commerciaux. Ils recueillent et livrent les marchandises commandées par téléphone aux magasins de la ville voisine, au pharmacien, au marchand de vin, ils transmettent les paiements et les factures ou entrent un instant pour échanger quelques mots au cours de leur tournée quotidienne.

- Les sociologues chargés d'élaborer des plans insistent sur le besoin croissant d'« humaniser » l'atmosphère des maisons de retraite et des centres de soins prolongés, extrêmement confortables et bien équipés mais « stériles » au point de vue émotionnel. Ils voudraient créer un milieu plus familial, plus souriant pour encourager les patients à prendre une part plus active à la formation de leur environnement, et pour apprendre au personnel à créer et favoriser des contacts personnels plus serrés. Tout cela à ajouter à tous les autres efforts faits en vue de réaliser la vision originale des pionniers du bien-être des vieillards suédois selon l'idée de Lin-Yu Tang sur la vieillesse, « grande finale de la symphonie de la vie, pleine de clarté, sécurité, prospérité et satisfaction spirituelle. »

## TITRE IV

### LES RELATIONS FRANCO-SCANDINAVES

#### I. — LES RELATIONS FRANCO-NORVÉGIENNES

##### A. — LES RELATIONS GÉNÉRALES

Les relations franco-norvégiennes, excellentes, peu substantielles jusqu'à présent, sont en continuelle progression. La visite récente accomplie par M. Raymond Barre, Premier ministre, marque l'intérêt porté désormais par la France à ses relations avec la Norvège.

Les Norvégiens sont, jusqu'à présent, assez mal informés des questions françaises et sont plutôt tournés vers le monde anglo-saxon. Ainsi, l'enseignement du français vient loin derrière celui de l'anglais et de l'allemand.

Les échanges culturels sont actuellement régis par l'accord du 4 décembre 1953. Une commission mixte définit un programme annuel d'échanges, malheureusement peu fourni.

Nos échanges commerciaux se sont développés régulièrement jusqu'en 1978, date à laquelle est survenue une chute de nos exportations, consécutive au niveau élevé d'équipement de la Norvège. En 1978, la France était le sixième client et le neuvième fournisseur de la Norvège.

La même année, nos échanges avec ce pays ont représenté 0,7 % de nos importations et 0,5 % de nos exportations, tandis que notre part du marché norvégien s'établissait à 3,1 % de ses ventes et 3,2 % de ses achats.

La chute de nos livraisons a été de 52 %, alors que la Norvège a augmenté ses exportations de 41 % : le résultat est que notre taux de couverture, largement excédentaire les années précédentes, est tombé à 60 %. Les sociétés françaises sont surtout implantées dans le secteur pétrolier (avec Elf-Aquitaine). Par leur participation à la construction des centres d'exploitation des gisements, d'autres sociétés sont associées, à des titres divers, aux activités des sociétés pétrolières.

## B. — LES RELATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

La France et la Norvège sont liées dans le domaine de la sécurité sociale par une Convention générale signée le 30 septembre 1954.

Toutefois, la législation sociale norvégienne a été profondément modifiée en 1966 et 1967 et la nécessité de revoir l'accord de 1954 s'est imposée aux deux parties, d'autant que cette Convention n'avait, en fait, jamais reçu d'application pratique sauf en ce qui concernait l'assurance vieillesse.

Néanmoins, l'élaboration du projet de nouvelle Convention est longue et difficile. A l'heure actuelle, ce texte n'est pas encore définitivement au point et ce n'est qu'à l'issue des négociations, dont une phase devrait se tenir à Paris prochainement, qu'il sera possible d'apprécier toute la portée du nouvel accord et de décider de sa signature.

Cette signature est désormais importante pour nos concitoyens, de plus en plus nombreux à travailler en Norvège (activités pétrolières).

Au contraire, peu de Norvégiens sont installés en France.

## II. — LES RELATIONS FRANCO-SUÉDOISES

### A. — LES RELATIONS GÉNÉRALES

Sans être étroites, les relations franco-suédoises sont bonnes. La visite récente de Sa Majesté le Roi de Suède marque, la volonté des deux pays de renforcer leurs relations. La langue française vient au deuxième rang derrière l'anglais (obligatoire en Suède) et la tendance à la baisse, constatée au cours des dernières années, s'est atténuée. Une reprise devrait au contraire être constatée depuis qu'un accord, intervenu en décembre 1978, vise à conférer au français le statut de première langue vivante dans un certain nombre d'établissements scolaires à Stockholm. Nos relations culturelles et scientifiques, régies par un accord de 1936, sont très limitées. Il n'existe pas de commission mixte.

— Les échanges commerciaux franco-suédois, de plus en plus déficitaires ces dernières années pour notre pays (taux de couverture : 62,6 % en 1977, et 65,7 % en 1978) ne représentent que 4,6 % du commerce extérieur suédois et 1,3 % du nôtre. La France vient au septième rang tant des fournisseurs de la Suède que de ses clients. Le déficit de nos échanges commerciaux s'est élevé en 1978 à 1,9 milliard de francs.

— Les investissements suédois sont beaucoup plus importants en France que les investissements français en Suède.

### B. — LES RELATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE ENTRE LA FRANCE ET LA SUÈDE

La France et la Suède ont mis au point un projet de convention de sécurité sociale au cours de négociations dont la dernière s'est tenue à Paris du 9 au 13 janvier 1978. Des problèmes de concordance de textes (version en langues française et suédoise) ont retardé la rédaction définitive de ce projet dont la signature doit intervenir incessamment.

Cette convention couvre tous les risques habituellement assurés par le système français : maladie-maternité, invalidité, décès (pensions de survivants), vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles, prestations familiales et même indemnisation du chômage bien que, du côté français, celle-ci ne soit pas comprise dans la sécurité sociale.

La dissemblance fondamentale des deux régimes français et suédois a rendu très difficile la coordination traditionnelle dans ce type d'accord dont le but est d'assurer le bénéfice réciproque des dispositions propres à chaque Etat afin de réaliser l'égalité de traitement entre les nationaux sur le territoire de chacun des deux pays.

Néanmoins des formules adaptées ont été trouvées par les négociateurs qui offrent à nos ressortissants des avantages très satisfaisants notamment en matière de pensions de vieillesse, les délais de résidence imposés aux étrangers par la législation suédoise ayant été réduits, voire même supprimés (ce point particulier des retraites était un de ceux auxquels les Français attachaient beaucoup d'importance). Cette convention devrait être ratifiée très prochainement.