

Monographie Pays

Suède

Introduction

Dans les années 1990, la Suède connaît une forte récession, qui la conduit, après avoir développé un modèle de flexicurité avant l'heure dans les années 1950, à diminuer le montant des dépenses pour l'emploi. Au cours des années 2000, cette tendance s'est poursuivie par une révision plus profonde du système, avec l'introduction d'une logique de *workfirst* et une diminution importante des dépenses sociales.

L'économie et le marché du travail suédois souffrant moins que d'autres de problèmes structurels, la Suède a été moins affectée par la crise que les autres pays européens. De fait, le seul secteur qui a connu des pertes d'emploi importantes a été l'industrie, en particulier dans l'automobile, en raison d'une chute des exportations.

Les mesures prises pendant la crise par le gouvernement suédois ont donc essentiellement consisté à ajuster les politiques menées depuis déjà une dizaine d'années, avec un renforcement des incitations de retour à l'emploi et un ciblage plus affirmé sur les publics en difficulté.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	<i>2007</i>	<i>2011</i>	<i>2014</i>
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	74,2	73,6	74,9
Taux de chômage			
de la population totale (15 à 64 ans)	6,2	8,0	8,1
des jeunes (moins de 25 ans)	19,2	22,8	22,9
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeur)	13,8	19,6	18,9
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	17,2	16,5	16,8
Indice de protection des contrats permanents	2,52*	2,52	2,52***
Indice de protection des contrats temporaires	0,79*	0,79	1,17***
Salaire mensuel minimum brut (au premier semestre), en euros	n.d.	n.d.	n.d.
Taux de croissance du salaire horaire réel	1,2	-1,6	1,8***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	33,8*	40,1**	40,2 ^p
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	45,3	42,8	42,5
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	10,5	14,0	14,8***
Coefficient de Gini du revenu disponible	23,4	24,4	24,9***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^p : provisoire

n.d. : non disponible

Sommaire

Introduction : origine, développement et remise en cause du modèle suédois.....	1
1 Eléments de contexte.....	4
1.1 Ampleur de la crise et impact sur le marché du travail (2007-2014)	4
1.2 Les mesures conjoncturelles mises en œuvre	9
1.3 Les mesures structurelles mises en œuvre avant la crise	9
1.3.1 La réforme de l'indemnisation du chômage :	9
1.3.2 Davantage d'accompagnement et d'incitations pour le retour à l'emploi.....	11
1.3.3 La réforme du service public de l'emploi	12
1.3.4 L'assouplissement du droit des contrats de travail à durée déterminée.....	12
2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre	14
2.1 Méthode et séquençage des réformes.....	14
2.2 Axes des réformes.....	14
2.2.1 Peu de modifications ont été apportées au droit du travail.....	14
2.2.2 Une hausse du plafond de l'assurance chômage.....	16
2.2.3 Le ciblage et le renforcement des politiques actives.....	17
3 Situation actuelle du marché du travail et premiers éléments d'évaluation	20
3.1 Les résultats excellents de la Suède en termes de taux d'emploi doivent être nuancés, car il reste des sources d'inquiétude	20
3.1.1 Le problème central concerne les jeunes et adultes non qualifiés.....	20
3.1.2 Des salaires trop élevés pour les non qualifiés?	20
3.2 Quel a été l'effet des réformes ?	21
Conclusion.....	24

1 Éléments de contexte

1.1 Ampleur de la crise et impact sur le marché du travail (2007-2014)

L'économie suédoise est entrée en récession au 3^e trimestre 2008. La production industrielle a diminué de plus de 20 % entre novembre 2008 et janvier 2009¹. Selon les comptes nationaux, l'économie suédoise a perdu près de 129 000 emplois nets entre le 2^e trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2009². L'industrie manufacturière a été la plus touchée par les destructions d'emplois : près de 112 000 emplois ont été détruits (soit une baisse de 15 %). En particulier, le secteur automobile, qui emploie 140 000 personnes et exporte 90 % de sa production, a été durement touché.

Encadré 1 : Origine du modèle suédois

Après la Seconde Guerre mondiale, la Suède met en place un système de flexicurité avant l'heure, avec le modèle Rehn-Meidner, du nom de deux économistes du syndicat ouvrier majoritaire, Gösta Rehn et Rudolf Meidner. Le but de ce modèle était notamment d'assurer une sécurité de l'emploi global (politiques d'activation) et du revenu (Etat-providence généreux), en échange de l'acceptation par les travailleurs de transformations structurelles et d'une rationalisation rapide du marché du travail (flexibilité de l'emploi). Ce système a parfois été appelé « la sécurité des ailes », car il encourageait la mobilité des travailleurs.

Cette démarchandisation du travail – c'est-à-dire la réduction de la dépendance des individus vis-à-vis du marché du travail pour s'assurer un niveau de vie socialement acceptable – est contrebalancée par une *work strategy* et son pendant la *competence strategy*. Celles-ci incitaient les personnes à s'insérer sur le marché du travail ou à entreprendre une formation, le versement d'allocations de long terme ne devant advenir qu'en dernier recours.

Des années 1960 aux années 1990, la Suède connaît une situation de plein emploi. Malgré la stagnation des années 1970-1980, l'Etat maintient le principe d'une intervention massive, avec une priorité donnée à l'activation. Les mesures actives représentent ainsi 70 % des dépenses pour l'emploi en 1985-1990³ ; en 1991, 66 % des personnes bénéficiant des politiques du marché du travail suivent une formation⁴. Toutefois, la faible protection de l'emploi est remise en cause dans les années 1970, avec la loi LAS sur la protection de l'emploi de 1974, et la loi MBL sur la codétermination de 1976. Au cours des années 1990, puis des années 2000, la part des

¹ Jolivet, A. (2009), « Suède : Pas de consensus face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n°121, novembre.

² Pour une population active d'environ 4,9 millions en 2008. Données Eurostat.

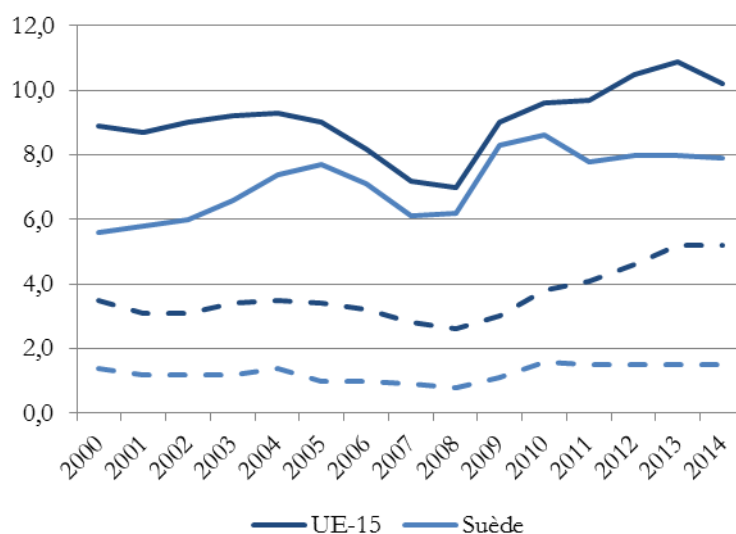
³ OECD (2012), « Labour market programmes: expenditure and participants », in OECD Employment and Labour Market Statistics (base de donnée).

⁴ Bengtsson, M. (2012), « Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark? », ILERA World Congress, juillet.

dépenses pour l'emploi et des dépenses sociales baisse, et une logique de *workfirst*⁵ est progressivement instaurée.

Le chômage a augmenté rapidement, en particulier pour les jeunes. Le taux de chômage global est passé de 5,6 % en avril 2008, à 9,3 % en avril 2010, et de 19,1 % à 27,0 % pour les moins de 25 ans⁶. Le principe de licenciement à l'ancienneté (*last in, first out*) et la proportion élevée de jeunes détenteurs de contrat à durée déterminée expliquent cette dégradation importante. La proportion de chômeurs de longue durée au sein des chômeurs est, quant à elle, passée de 13,0 % au 1^{er} trimestre 2008 à 21,1 % au 4^e trimestre 2010.

Graphique 1 : Evolution du taux de chômage et du chômage de longue durée



Lecture : Le taux de chômage est représenté en trait plein ; le taux de chômage de longue durée (en pourcentage de la population active) est représenté en pointillé. Le chômage de longue durée désigne ici la proportion des chômeurs de longue durée au sein de la population active.

Champ : personnes âgées de 15 à 74 ans.

Source : données Eurostat.

La situation de la Suède s'est rétablie plus tôt que celles des autres pays européens. La reprise sur le marché du travail a débuté dès 2010, le taux de chômage baissant de 0,3 point entre 2009 et 2010. La croissance, après avoir été négative – le PIB réel accuse une chute de 5,2 % en 2009 –

⁵ « La stratégie du *workfirst* insiste sur le retour rapide en emploi, en procurant des services qui encouragent l'emploi direct et la sortie du système de sécurité sociale ». Par rapport à une stratégie du *trainfirst*, qui se concentre sur l'acquisition ou le développement de capital humain chez les chômeurs dans le but d'améliorer leur employabilité, l'approche *workfirst* peut paraître plus exigeante. Source : The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion (2013), « PES approaches to low-skilled adults and young people: Work-first or train-first? », septembre.

⁶ Données Eurostat.

redevient positive en 2010 à 6 %, avant de retomber à 2,7 % en 2011⁷. A l'heure actuelle, même si le taux de chômage reste supérieur à celui de 2007, on peut dire que l'impact de la crise sur la Suède a été limité. La Suède fait en effet partie des quelques pays dont le niveau de production est aujourd'hui significativement plus élevé qu'avant la crise (Tableau 1). La consommation intérieure a joué le rôle de stabilisateur dans un contexte d'exportations réduites.

Tableau 1 : Evolution du PIB, indice 2007 = 100

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE-28	97,1	100	100,6	96,2	98,1	99,8	99,3	99,4	100,7
Danemark	99,2	100	99,3	94,3	95,8	96,9	96,3	95,8	96,8
Allemagne	96,8	100	101	95,3	99,2	102,8	103,2	103,3	105
Espagne	96,4	100	101,2	97,6	97,6	97	94,9	93,8	95
France	97,7	100	100,2	97,3	99,2	101,3	101,5	102,1	102,3
Italie	98,6	100	99	93,5	95,1	95,7	93,1	91,4	91,1
Suède	96,7	100	99,4	94,2	99,9	102,6	102,3	103,6	105,9
Royaume-Uni	97,5	100	99,6	95,3	97,2	98,7	99,4	101,1	104,1
Etats-Unis	98,3	100	99,7	96,9	99,4	101	103,4	105,7	108,2

Lecture : Pour une base 100 en 2007, le PIB (mesuré aux prix du marché) était de 105,9 en 2014 en Suède, contre 100,7 en moyenne dans l'UE-28.

Source : données Eurostat, calculs COE.

La crise actuelle a moins atteint la Suède que ne l'avait fait la récession des années 1990. En 2009, près de 400 000 personnes percevaient l'assistance sociale : c'est 40 % de moins qu'en 1996⁸. **En 2014, le taux d'emploi suédois pour les 20-64 ans était le plus élevé de l'Union européenne (UE) : 80,0 %** (82,2 % pour les hommes et 77,6 % pour les femmes). Le taux d'emploi des 60-64 ans est élevé : il est de 66,0 %, soit la première place de l'UE, contre 36,6 % en moyenne européenne. Il était de 60,4 % en Suède en 2007⁹. Le taux de chômage est de 7,0 % en août 2015, un taux qui reste plus élevé qu'avant la crise. La proportion de chômeurs de longue durée¹⁰ au sein de la population totale des chômeurs est, au 2e trimestre 2015, de 19,7 %, soit le taux le plus faible de l'UE¹¹.

⁷ *idem*.

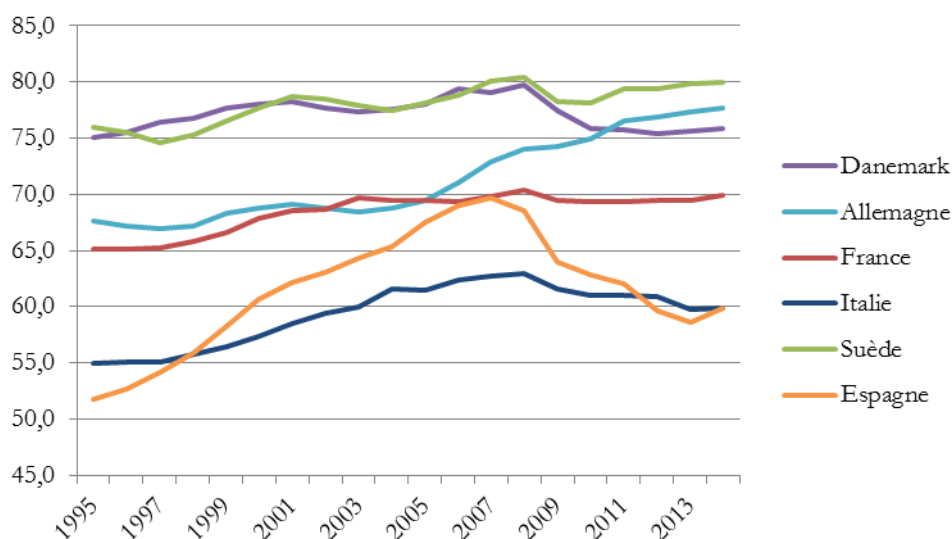
⁸ Programme national de réforme de la Suède, 2011.

⁹ Ce taux d'emploi élevé des seniors s'explique notamment par les règles d'ancienneté qui s'appliquent lors des licenciements, et par le rôle joué en Suède par les *conseils de sécurité de l'emploi*. Ces conseils, gérés par les partenaires sociaux, ont pour mission d'accompagner les transitions professionnelles lors des restructurations, en aidant les futurs chômeurs à développer un nouveau projet professionnel (*cf. infra*).

¹⁰ En Suède, on considère qu'une personne est au chômage de longue durée à partir de 27^e semaine de chômage. Le chiffre donné ici reprend la définition traditionnelle du chômage de longue durée selon Eurostat, soit 12 mois.

¹¹ Données Eurostat.

Graphique 2 : Evolution du taux d'emploi dans plusieurs pays de l'UE



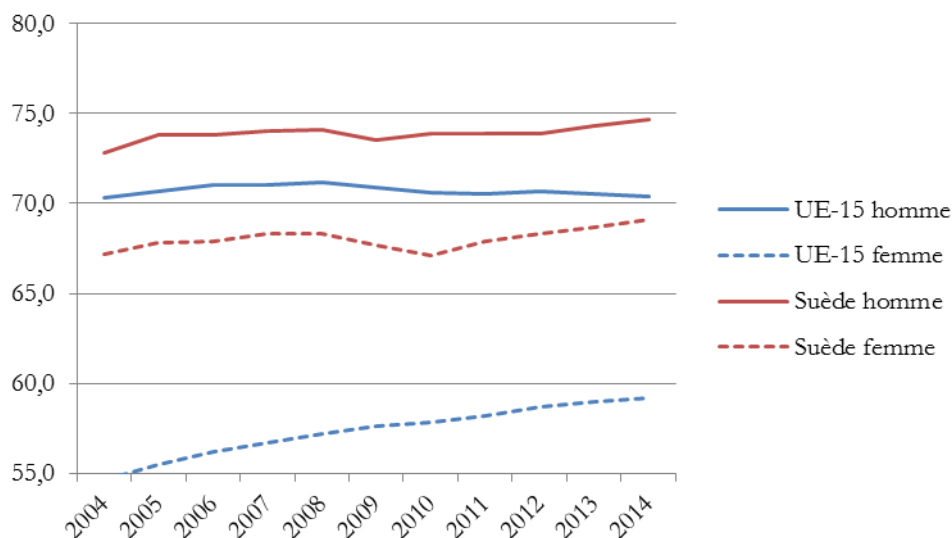
Champ : Personnes âgées de 20 à 64 ans.

Source : données Eurostat.

En réalité, la participation au marché du travail a crû continument jusqu'en 2008, puis à nouveau pendant la période 2010-2014, excepté pour les jeunes¹². Ce phénomène s'explique par les efforts entrepris par les gouvernements suédois successifs pour ramener vers l'emploi les publics qui en sont traditionnellement éloignés (*cf. infra*).

¹² Le taux de participation n'a pas augmenté pour les jeunes (15-19 ans). Cependant, cette classe d'âge n'est pas vraiment significative d'un point de vue économique, car une partie importante de ces jeunes sont encore étudiants.

Graphique 3 : Evolution du taux d'activité pour les hommes et les femmes

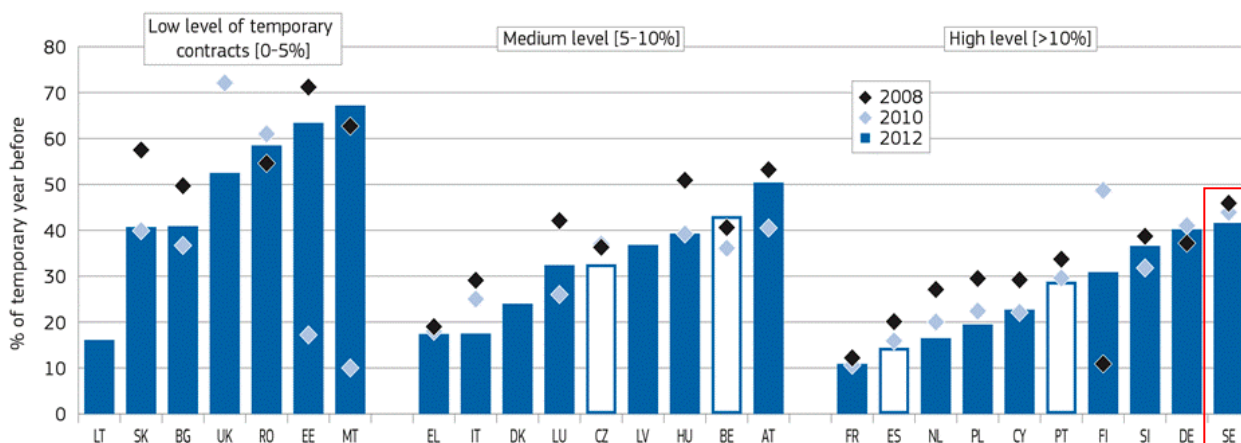


Champ : Personnes âgées de 15 à 74 ans.

Source : données Eurostat.

Enfin, la Suède, où la régulation des contrats permanents est stricte depuis la loi sur la protection de l'emploi de 1974 (*cf. infra*), a vu **la dualité de son marché du travail** très légèrement renforcée à l'occasion de la crise. Selon Eurostat, la part de l'emploi temporaire chez les personnes âgées de 15 à 64 ans était de 15,8 % en 2008. En 2014, ce taux était passé à 16,8 %. Toutefois, la Suède continue à être caractérisée par un **taux de transition du CDD vers le CDI élevé** (41,6 % en 2011, 42,7 % en 2013), comme le montre le Graphique 4.

Graphique 4 : Taux de transition des contrats temporaires à permanents



Lecture : les pays sont classés en 3 groupes selon le taux d'emplois temporaires au sein des emplois salariés

Champ : pour CY, PL, PT, LU, HU, SK, SE, LT, RO et MT, les valeurs de 2011 remplacent celles de 2012. Les pays ayant réduit la protection de leur législation entre emploi temporaire et permanent sont indiqués par des barres blanches.

Source : données Eurostat & EU-SILC, audition de Pietro Garibaldi au COE le 12 mai 2015.

1.2 Les mesures conjoncturelles mises en œuvre

Pour soutenir l'emploi, **le gouvernement a essentiellement mis en place des allègements fiscaux et sociaux pour les entreprises** : le taux de l'impôt sur les sociétés est passé de 28 à 26 %, puis à 22 % en 2013, et les cotisations sociales employeurs ont été réduites d'un point.

Le mécanisme de chômage partiel avait été supprimé par le gouvernement en 1995, car celui-ci s'était très fortement développé à la suite de la récession des années 1990. En 1992, au plus fort de la crise, 58 000 salariés en bénéficiaient (soit la moitié des effectifs du secteur manufacturier)¹³. Le gouvernement n'a pas souhaité remettre en place ce dispositif à l'occasion de la crise 2008-2009. **En réaction à la chute rapide de l'activité¹⁴, les partenaires sociaux ont signé des accords de crise, permettant de maintenir l'emploi en échange d'une réduction temporaire du temps de travail et des salaires.** Ainsi, IF Metall, une fédération syndicale comptant 400 000 adhérents dans les secteurs chimie, mines, sidérurgie et métallurgie, a conclu en mars 2009 pour une durée d'un an un accord-cadre avec les organisations d'employeurs permettant une réduction de salaire jusqu'à 20 %, en cas de réduction du temps de travail. En décembre 2009, IF Metall estimait que 12 000 licenciements avaient été évités grâce à ces accords¹⁵.

1.3 Les mesures structurelles mises en œuvre avant la crise

En 2006, après quarante ans ininterrompus de gouvernement social-démocrate, c'est un gouvernement de centre-droit qui a accédé au pouvoir, avec pour premier ministre Fredrik Reinfeldt. Ce gouvernement a été reconduit en 2010. Une alternance a eu lieu en 2014, les sociaux-démocrates ayant remporté les dernières élections de septembre, avec à leur tête Stefan Löfven.

1.3.1 La réforme de l'indemnisation du chômage

Les années 2000 ont été marquées par le **passage à un système d'activation plus exigeant, insistant sur les obligations individuelles des travailleurs de réintégrer au plus vite le marché du travail.** La réforme de 2006, décidée par le gouvernement de centre-droit de Fredrik Reinfeldt, et appliquée en 2007 a suivi cette tendance. Elle a modifié comme suit le régime d'indemnisation du chômage :

- **le taux de remplacement a diminué et est devenu dégressif dans le temps** : depuis 2007, il est de 80 % pendant 200 jours, puis de 70 % pendant 100 jours. L'indemnisation s'arrête là pour les demandeurs d'emploi sans enfant ; pour ceux ayant des enfants à charge, l'indemnisation se poursuit entre le 301^e et le 450^e jour, à un taux de 65 %. La Suède passe ainsi de la 5^e à la 21^e place de l'OCDE entre 2002 et 2008 pour le niveau de

¹³ Lovén, K. (2009), « Social Partners in Motor Industry Seek to Bring Back Layoff Pay », *EIROnline*, 24 mars.

¹⁴ En 2009, les volumes de production ont chuté en Suède de près de 30 %. Entre 2008 et 2010, le nombre de personnes employées dans le secteur manufacturier est passé de 350 000 à 290 000. Source : Escande Varniol, M.-C. et al. (2012), *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, Larcier.

¹⁵ Escande Varniol, M.-C. et al. (2012), *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, Larcier.

compensation du chômage¹⁶. Il faut ajouter à cela le gel (en termes nominaux) du plafond des indemnités chômage depuis 2002, qui a eu pour effet une baisse du montant réel des indemnités perçues. Désormais, en raison de la hausse des salaires depuis le début des années 2000, la plupart des salariés à plein temps qui deviennent chômeurs perçoivent le montant maximal des indemnités¹⁷. Cette situation a renforcé les incitations à la reprise d'emploi ;

- **l'accès des travailleurs à temps partiel à l'indemnisation du chômage a été soumis à de plus strictes conditions.** Depuis janvier 2007, un chômeur doit avoir travaillé au minimum 80 heures par mois pendant 6 mois au cours des 12 derniers mois pour recevoir des indemnités chômage d'un fonds d'assurance. Avant, le palier était de 70 heures. Suite à l'introduction de cette règle, la majorité des personnes qui travaillent moins qu'un temps partiel ont perdu leur éligibilité à l'indemnité chômage¹⁸ ;
- **des sanctions ont été mises en place** pour les chômeurs qui ne respecteraient pas le calendrier de rendez-vous d'accompagnement prévu pour eux par l'agence pour l'emploi ;
- de plus, depuis avril 2008, **la période pendant laquelle un chômeur travaillant à temps partiel peut recevoir des indemnités a été réduite.** Les chômeurs à temps partiel ne peuvent recevoir des indemnités que pendant 75 jours, contre 300 auparavant ; lesdits jours correspondent à des journées de travail à temps complet, une personne qui travaille 50 % du temps pourra donc toucher des indemnités pendant 150 jours.

En ce qui concerne le mode de financement des caisses d'assurance chômage :

- **la réforme de 2006 a aussi introduit une hausse substantielle des frais d'adhésion aux fonds d'indemnisation du chômage,** gérés en Suède par les syndicats selon le modèle de Ghent¹⁹. Entre 2006 et 2007, ces frais sont ainsi passés d'environ 9,50-20,10 euros par mois à 25-43 euros, selon le fonds d'indemnisation choisi²⁰. La proportion de personnes au chômage recevant des indemnités chômage est ainsi passée de 70 % en 2006 à 36 % en 2011²¹ ;
- enfin, il existe depuis 2006 une corrélation positive entre le taux de chômage dans une branche et le montant des frais d'adhésion au fonds d'indemnisation de la branche correspondante. Les frais d'adhésion peuvent donc varier considérablement selon les secteurs.

¹⁶ Bengtsson, M. (2012), « Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark? », ILERA World Congress, juillet.

¹⁷ Audition d'Oskar Nordström Skans au COE le 30 juin 2015.

¹⁸ Toutefois, pour prendre en compte l'impact de la crise, il a été décidé que les mois travaillés durant l'année 2009 compteraient double dans le calcul de la durée minimale de travail pour être éligible à l'assurance chômage.

¹⁹ Dans le modèle de Ghent (ou Gand), l'appartenance à un syndicat conditionne l'accès aux caisses d'assurance chômage.

²⁰ Escande Varniol, M.-C. *et al.* (2012), *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, Larcier.

²¹ Source : Bureau de l'Emploi suédois (Arbetsförmedlingen), *Rapport annuel du service de l'emploi en 2011 (Arbetsförmedlingens Årsredovisning)*, 2012.

Encadré 1 : L'indemnisation du chômage en Suède

L'assurance chômage en Suède repose sur deux niveaux : une assurance de base, correspondant à une prestation uniforme, et une assurance standard, fondée sur le volontariat et proportionnelle au revenu. La première s'adresse aux personnes qui ne sont pas affiliées à un fonds d'assurance ou qui ne remplissent pas les conditions pour recevoir des indemnités. La seconde suppose l'adhésion à un des 31 fonds d'assurance existant. Ces fonds sont liés à un ou plusieurs syndicats ou associations de travailleurs indépendants. Pour pouvoir bénéficier de l'allocation proportionnelle au revenu, le demandeur d'emploi doit être affilié à une caisse d'assurance chômage depuis au moins 12 mois. Le lien entre syndicats et fonds d'assurance explique le fort taux de syndicalisation suédois (67,7 % en 2013 selon l'OCDE).

Ce système assurantiel est complété par un système d'assistance chômage : la garantie emploi et développement (*cf. infra*) permet au chômeur en fin de droits de bénéficier d'un accompagnement sur mesure et d'une indemnité versée par la sécurité sociale, d'un montant et d'une durée variables selon les personnes concernées.

1.3.2 Des mesures d'accompagnement et d'incitations pour le retour à l'emploi

Les réformes prises dans la seconde moitié des années 2000 par le gouvernement de centre-droit ont aussi **renforcé les incitations à la reprise d'emploi**.

Les chômeurs de longue durée

En juillet 2007 a été mise en place **la garantie emploi et développement**, pour les chômeurs de plus de 12 mois, **qui instaure un accompagnement renforcé**. En effet, pendant la première phase de cette garantie, qui dure 30 semaines, du tutorat (un tuteur par groupe de 20 chômeurs) et des activités de recherche d'emploi sont organisés. Durant la deuxième phase de la garantie, qui dure 60 semaines, des formations professionnelles et des emplois subventionnés sont proposés aux chômeurs rencontrant des difficultés particulières d'insertion. Au bout de 450 jours, la troisième phase commence, avec pour objectif l'affectation d'un chômeur à un emploi d'intérêt général²².

En janvier 2007 ont été introduits **les « emplois nouveau départ » (*New Start Jobs*), destinés aux salariés du secteur privé ayant connu une période de chômage d'au moins 12 mois les 15 derniers mois**. Le dispositif – qui remplace divers mécanismes ciblés et sous condition de ressources – consiste en une subvention d'un montant égal à l'impôt sur le salaire de la personne embauchée (soit 31,4 % du salaire superbrut²³), pour une durée égale à leur période de chômage

²² OCDE (2011), *Etudes économiques de l'OCDE : Suède 2011*, Annexe 3.A1 : « Les indemnités chômage et les programmes de la politique active du marché du travail en Suède ».

²³ En Suède, il n'existe pas de cotisation salariale, les cotisations sociales sur les salaires sont versées uniquement par l'employeur. Le salaire superbrut comprend le salaire net auquel on ajoute les cotisations salariales et/ou patronales. Le salaire brut comprend seulement le salaire net et les cotisations salariales.

ou de sortie du marché du travail, avec une durée maximale de cinq ans²⁴. Le montant de la subvention est identique quel que soit le niveau de salaire. Contrairement aux dispositifs précédents, les bénéficiaires des « emplois nouveaux départ » ne doivent pas obligatoirement avoir été inscrits auprès du service public de l'emploi. Des règles particulières s'appliquent pour les jeunes et les immigrés²⁵.

Les jeunes

Le 1^{er} juillet 2007, une réduction de 11 points des cotisations patronales sur les salaires des travailleurs âgés de 18 à 24 ans a été mise en place (de 32,4 % à 21,3 % du salaire superbrut).

Les personnes aux salaires faibles ou moyens

Enfin, un large mécanisme de réduction des impôts sur le revenu pour les salaires faibles et moyens a été mis en place, en cinq étapes (de 2007 à 2014). Un abattement fiscal encore plus avantageux destiné aux travailleurs âgés a également été instauré, afin de les encourager à rester plus longtemps sur le marché du travail. L'impact de cette dernière réforme semble légèrement positif, même si les résultats sont difficiles à évaluer (cf. partie 3).

1.3.3 La réforme du service public de l'emploi

Au 1^{er} janvier 2008, les 320 agences régionales pour l'emploi sont fusionnées en une seule agence nationale, afin de gagner en productivité et réaliser des économies d'échelle. Cette recentralisation représente un changement conséquent dans un pays culturellement très décentralisé.

A la suite des élections de 2006, le service public de l'emploi a aussi développé la sous-traitance de certaines de ses activités de placement, notamment pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. Ces modifications ont été introduites sous une forme expérimentale de juillet 2007 à juillet 2008. La privatisation des activités de placement a été étendue depuis : elle concerne désormais les bénéficiaires de la garantie emploi et développement, du programme d'emploi des jeunes, ainsi que les nouveaux inscrits, les nouveaux immigrants et réfugiés, les fins d'arrêt maladie et les personnes handicapées. La personne au chômage peut choisir le prestataire voulu pour l'aider à retrouver un emploi.

1.3.4 L'assouplissement du droit des contrats de travail à durée déterminée

La disposition de la loi LAS (sur la protection de l'emploi, *cf. supra*) sur les contrats à durée déterminée a été assouplie par la création d'un « CDD de droit commun ». Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007. L'employeur peut désormais embaucher une personne avec ce type de contrat sans avoir à justifier un motif, pour une durée maximale de deux ans. Par ailleurs, pour répondre aux problèmes de dualité rencontrés sur le marché du travail, la durée à

²⁴ Sjögren, A. et Vikström J. (2015), « How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuity », *Labour Economics*, n°34, pp. 127-137.

²⁵ Pour les jeunes de 20 à 25 ans, la période minimale de chômage est de six mois, et la subvention ne peut être versée que pendant un an. Les immigrés récemment arrivés sur le territoire sont éligibles d'office, pendant une durée de trois ans.

partir de laquelle un CDD est automatiquement requalifié en CDI a été abaissée de trois à deux ans.

2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre

2.1 Méthode et séquençage des réformes

Pendant la première phase de la crise, fidèle au modèle suédois d'une faible implication de l'Etat, le gouvernement est d'abord resté en retrait des négociations, proposant seulement d'être médiateur. A l'automne 2011 et dans les mois suivants, des négociations tripartites ont été engagées qui ont abouti à un certain nombre de propositions. Les sujets couverts comprenaient le retour à l'emploi rapide des jeunes, grâce aux *Vocational Introduction Contract* (*cf. infra*), ainsi que le soutien, par le gouvernement, des mécanismes de réduction du temps de travail ou de salaire pour favoriser le maintien dans l'emploi.

La Suède n'a pas adopté de mesures d'austérité au vu de l'état de ses finances publiques (parti d'un excédent budgétaire de 2,0 % en 2008, le pays connaît un déficit de 0,7 % du PIB en 2009, un retour à l'équilibre en 2010, puis un déficit limité à 1,9 % et une dette publique brute de 43,9 % du PIB en 2014²⁶). **Peu de nouvelles mesures ont été prises pendant la crise, le gouvernement se contentant de renforcer les dispositifs d'activation existants.**

2.2 Axes des réformes

2.2.1 Peu de modifications au droit du travail

Les modifications apportées en Suède au droit du travail ont été peu nombreuses. Si elles n'ont pas donné lieu à débat et n'ont pas bouleversé les équilibres généraux du droit suédois, certaines évolutions n'en sont pas moins significatives.

Le régime du licenciement

Il existe en Suède deux types de licenciement, le licenciement pour motif personnel et le licenciement pour motif économique. Ce dernier est défini largement dans la loi : il inclut les fermetures d'entreprise, les réorganisations et restructurations. **Le législateur et les tribunaux attribuent à l'employeur le pouvoir unilatéral de décider de l'existence d'une « juste cause » justifiant un licenciement économique.** En cas de crise, une entreprise peut donc choisir de licencier pour réduire ses coûts²⁷. Dans la classification de l'OCDE²⁸, la Suède affiche pourtant un indice de protection des emplois permanents élevé, de 2,52. Ceci s'explique par l'existence d'une règle d'ancienneté pour les licenciements, d'une obligation de reclassement, d'une priorité à la réembauche pendant neuf mois pour les salariés licenciés dernièrement, et de règles de notification. Avant de licencier, l'employeur n'est cependant pas tenu d'appliquer des mesures alternatives (comme la baisse du temps de travail). Il n'existe pas d'indemnité de licenciement fixée par la loi.

En cas de contestation du licenciement, il est obligatoire de tenter de régler d'abord le litige par voie de conciliation, avant de saisir un tribunal. Lorsqu'un juge est saisi de la

²⁶ Données Eurostat.

²⁷ Lokiec, P., Robin-Olivier, S. et Rémy, P. (2013), « Entretiens sur le droit du licenciement pour motif économique (suite et fin) », *Revue du droit du travail*, n° 6, juin.

²⁸ Base de données de l'OCDE sur la protection de l'emploi.

validité ou de la régularité d'un licenciement, le contrat continue à courir (y compris le paiement des salaires) jusqu'à une décision de justice irrévocable (sauf pour les cas nécessitant une interruption du contrat, par exemple dans l'hypothèse d'une faute lourde).

En parallèle de ces dispositions législatives, il existe en Suède des *accords de sécurité de l'emploi* ou *accords de transition*, signés par les partenaires sociaux et couvrant une large partie du marché du travail. Ces accords donnent aux salariés menacés de licenciement économique le droit à des indemnités de licenciement, des compensations économiques, ainsi qu'à des mécanismes d'aide à la recherche d'emploi, des dispositifs de formation ou de reprofessionnalisation (Encadré 1).

Encadré 2 : Les conseils de sécurité de l'emploi, une spécificité suédoise

Les premiers conseils ont été créés en 1972 et 1974, à la suite du ralentissement de l'activité et du premier choc pétrolier. Les employeurs jugeaient insuffisantes les performances du service public de l'emploi dans l'accompagnement des cols blancs. Ces organisations existent aujourd'hui dans la plupart des segments du marché du travail.

Ces comités, créés sur la base d'accords collectifs (les « accords de sécurité de l'emploi »), accompagnent les employés licenciés pour cause de restructuration dans leur recherche d'un nouvel emploi. Ce soutien prend aussi la forme d'une compensation financière complétant les indemnités de l'assurance chômage. Les activités de ces conseils sont financées par les employeurs qui versent environ 0,3 % de leur masse salariale, selon les conventions collectives. Chaque comité est dirigé par un conseil paritaire de représentants des travailleurs et du patronat.

Les activités de soutien consistent en un accompagnement du salarié pour déterminer son profil et ses projets individuels, des conseils pour la recherche d'emploi, la mise en relation avec des employeurs. Le salarié peut aussi se voir proposer des aides financières (en plus de la compensation financière mentionnée ci-dessus), comme le versement d'un salaire durant un stage de reconversion, une aide à la création d'entreprise, ou des formations diverses. Les besoins sont adaptés à chaque situation individuelle²⁹.

Des dérogations au principe légal de sélection reposant sur l'ancienneté (*last in, first out*) existaient déjà : dans les entreprises de moins de dix salariés, l'employeur a le pouvoir discrétionnaire d'exclure deux salariés de cette règle. En 2009, un tribunal du travail a estimé que ce principe de sélection à l'ancienneté ne devrait pas être appliqué pour les travailleurs ayant déjà décliné deux offres d'emploi alternatives pourtant raisonnables tant en termes de rémunération que de responsabilité³⁰. En 2015, des négociations entre organisations patronales et syndicales ont été lancées pour fixer de nouvelles règles de priorité de licenciement. Celles-ci

²⁹ Diedrich, A. et Bergström, O. (2006), « Conseils de Sécurité de l'Emploi », Rapport IMIT (Institute for Management of Innovation and Technology), en collaboration avec MIRE (Monitoring Innovative Restructuring in Europe), octobre.

³⁰ Isabelle Schömann (2014), *Labour law reform in Europe: adjusting employment protection legislation for the worse?*, ETUI Working paper, février.

devaient permettre de mieux prendre en compte les compétences des salariés, et de nuancer l'ancien principe de *last in, first out*. Toutefois, en septembre 2015, ces négociations ont été interrompues et reportées *sine die*³¹.

Suite aux recommandations d'un rapport gouvernemental remis en septembre 2012, des mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2014 pour assouplir le régime des licenciements : elles instaurent une proportion entre les dommages économiques obtenus à la suite de la contestation d'un licenciement et le nombre d'employés de l'entreprise (afin de ne pas trop pénaliser les PME), et interdisent de déclarer nul un licenciement au motif que l'employeur n'aurait pas retrouvé de poste alternatif à son employé au sein de l'entreprise.

Le régime des contrats flexibles

En 2010, estimant que l'assouplissement apporté en 2007 aux dispositions de la loi LAS concernant les CDD était excessif, la Commission européenne a envoyé au gouvernement suédois une mise en demeure pour manquement à la directive 1999/70/CE sur l'emploi à durée déterminée. **Une clause a donc été introduite dans la loi pour permettre aux employés de saisir la Cour du travail (*Arbetsdomstolen*) en cas d'abus dans le renouvellement des CDD.** Certains employeurs jouaient en effet sur les divers cadres juridiques entourant le CDD, l'emploi saisonnier et les périodes d'essai, pour multiplier les emplois précaires. En 2012, la part des contrats temporaires était de 15,9 %³².

En 2013, la protection des CDI en Suède est la plus élevée de tous les pays nordiques (avec un indice de 2,52, contre 2,10 pour le Danemark, 2,23 pour la Norvège et 2,38 pour la Finlande ; en revanche, pour l'indice de protection global, la Suède ne se situe qu'à la 12^e place des 34 pays de l'OCDE). En fait, **avec une régulation relativement stricte des contrats permanents³³ et une régulation plutôt faible de l'emploi temporaire et des CDD, la différence entre CDI/CDD fait partie des plus importantes des pays de l'OCDE.** L'OCDE recommande ainsi d'alléger la législation sur les contrats permanents.

La flexibilité interne

En juillet 2011, une nouvelle loi a assoupli les possibilités de recours aux heures supplémentaires. L'autorisation administrative obligatoire pour plus de 150 heures supplémentaires par an a été supprimée. L'employeur doit seulement pouvoir justifier d'une hausse conjoncturelle de l'activité de l'entreprise, de l'absence d'un salarié ou du manque de salarié compétent.

2.2.2 Une hausse du plafond de l'assurance chômage

Depuis la réforme de l'assurance chômage décidée par le gouvernement de centre-droit en 2006 et mise en place en 2007-2008, le système n'avait pas connu de modification.

Face à la persistance d'un taux de chômage relativement élevé, le projet de loi de finances rectificatif pour 2015, publié au printemps 2015, inclut la hausse de l'allocation journalière maximale, de 680 à 910 couronnes suédoises (soit environ de 72 à 97 euros) pour les cent

³¹ Virginie Hours (2015), « Suède : patronat et syndicats ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'assouplissement des critères d'ordre des licenciements », *Planet Labor*, n° 9261, 18 septembre.

³² Données Eurostat.

³³ Comme il a été dit plus haut, *cf.* p. 14.

premiers jours de l'assurance. Le montant plancher de l'allocation passe lui de 320 à 365 couronnes suédoises (soit environ de 34 à 39 euros). Ces modifications sont entrées en vigueur le 7 septembre 2015.

2.2.3 Le ciblage et le renforcement des politiques actives

Le renforcement des dispositifs ciblés

En Suède, la tendance est au **basculement progressif d'une logique universaliste à un système de politiques ciblées**³⁴. Depuis 2007, le gouvernement mène ainsi une politique d'allègements de charges sociales en direction des jeunes, des immigrés et des chômeurs de longue durée, considérant que le bon fonctionnement du marché suédois ne nécessite que des ajustements mineurs³⁵. Les mesures prises pendant la crise se situent dans la continuité des initiatives prises depuis déjà une dizaine d'années.

La situation des jeunes suédois apparaît préoccupante en termes de compétences, au regard des résultats de l'enquête PISA³⁶. Les résultats de la Suède se sont détériorés plus rapidement que ceux de tous les autres pays de l'OCDE au cours des dernières années, au point que la jeune génération actuelle apparaît moins performante que la génération précédente³⁷. De nombreuses mesures ont été prises pour favoriser leur insertion sur le marché du travail :

- peu de temps après son arrivée au pouvoir en 2007, le gouvernement de centre-droit avait instauré une **réduction des charges patronales** pour les jeunes salariés. Cette baisse a été **renforcée de 6 points de pourcentage en 2009** (les charges se fixant désormais à 15,5 % du salaire superbrut) et élargie aux travailleurs âgés de 25 ans (contre 24 ans auparavant). Cette mesure a toutefois été abandonnée par le gouvernement social-démocrate au lendemain de son élection à l'automne 2014.
- en 2011, l'allocation versée aux étudiants pour leurs études a aussi pu être versée aux jeunes chômeurs de 20 à 24 ans qui choisissaient de rejoindre un programme du système de formation municipal pour les adultes. **De plus, il est devenu possible pour un jeune chômeur de travailler temporairement** (un mois sur quatre) tout en continuant à bénéficier des allocations de la « garantie pour les jeunes » (*cf. infra*). Cette mesure devrait permettre chaque année à 1 200 jeunes supplémentaires de bénéficier de cette garantie³⁸ ;
- avant la crise, en décembre 2007, une « garantie pour les jeunes » âgés de 16 à 24 ans au chômage depuis au moins trois mois avait été introduite. Depuis 2012, les jeunes ont droit à une aide renforcée et précoce à la recherche d'emploi. De nouveaux fonds pour développer les dispositifs du service public de l'emploi en direction des jeunes ont ainsi été alloués par le gouvernement pour la période 2014-2016. Finalement, en mars 2015, il a été décidé que le service public de l'emploi devrait désormais être en mesure d'offrir aux jeunes chômeurs les mesures associées à la garantie susmentionnée dès leur

³⁴ Bengtsson, M. (2012), « Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark? », ILERA World Congress, juillet.

³⁵ Programme national de réforme de la Suède, 2011.

³⁶ PISA : Programme international pour le suivi des acquis des élèves.

³⁷ En dix ans, le niveau de mathématiques des écoliers suédois a reculé de 13 places, pour atteindre la 23^e place des 34 pays de l'OCDE.

³⁸ Programme national de réforme de la Suède, 2011.

inscription. Des mesures renforcées de réadaptation professionnelle sont également prévues. Ces changements sont entrés en vigueur le 4 mai 2015 ;

- au début de l'année 2015, la compétence des municipalités pour soutenir les jeunes de moins de 20 ans qui ne sont ni dans l'enseignement supérieur ni en emploi (NEET) a été renforcée. Le gouvernement actuel prévoit d'instaurer d'ici fin 2015 des « **contrats d'éducation** », dont l'objet est d'inviter les chômeurs peu qualifiés âgés de 20 à 24 ans à retourner à l'école pour finir leurs études ou en commencer. Ce programme permettra aux jeunes concernés de reprendre des études à temps plein, ou bien de combiner les études avec une expérience professionnelle à temps partiel. 790 millions de couronnes suédoises (environ 83 millions d'euros) sont prévus pour celui-ci en 2016.

Pour les chômeurs de longue durée, avaient été introduits en 2007 les « **emplois nouveau départ** » (*New Start Jobs*). En 2008, le dispositif a été élargi aux personnes travaillant dans le secteur public. En 2009, le taux de la subvention a été doublé, passant ainsi à 62,8 % du salaire superbrut. En 2011, les bénéficiaires des « emplois nouveau départ » étaient 45 000, un chiffre à comparer avec le nombre total de chômeurs de longue durée, qui était de 250 000³⁹.

Pendant la crise, les mesures ont surtout eu pour objectif que le chômage conjoncturel ne se transforme pas en chômage de longue durée. Ainsi, le mécanisme spécial de soutien à l'emploi (inclus dans la « garantie emploi et développement » créée en 2007) a été exceptionnellement étendu, en augmentant le plafond de la compensation versée aux employeurs. Une « subvention de tutorat » a aussi été introduite. Ce mécanisme ne devrait, à quelques exceptions près, toucher que les personnes entrées dans la « garantie emploi et développement » depuis plus de six mois, soit des personnes au chômage depuis au moins un an et demi.

En 2015, le déroulement de la garantie emploi et développement a été revu pour renforcer l'employabilité des chômeurs de longue durée. Durant la troisième phase de cette garantie, ces derniers se verront offrir des « extra-jobs », au sein du système de sécurité sociale, de santé ou au sein des écoles.

Pour les seniors chômeurs de longue durée, on peut signaler, d'une part, la réduction de douze à six mois, en 2010, de la durée de chômage à partir de laquelle les plus de 55 ans peuvent bénéficier d'un « emploi nouveau départ » ; et d'autre part, l'allongement de la période (jusqu'à dix ans) pendant laquelle ceux-ci peuvent bénéficier de ce type d'emploi, soit deux fois plus que la période prévue pour les 26-54 ans.

Le 1^{er} janvier 2010 a été lancé le programme « introduction à la vie professionnelle » pour les personnes ayant épuisé leurs droits à l'assurance maladie. Ce programme consiste en une évaluation du profil de la personne, pour que celle-ci soit ensuite redirigée vers une offre d'emploi ou une formation proposée par le service public de l'emploi.

En 2013, la Suède comptait sur son sol 16 % d'étrangers⁴⁰. **Pour les travailleurs immigrés** possédant un titre de séjour depuis moins de deux ans, c'est l'*Introduction Act* qui s'applique depuis le 1^{er} décembre 2010. Celui-ci permet une intégration plus rapide au sein du marché du

³⁹ Sjögren, A. et Vikström J. (2015), « How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuity », *Labour Economics*, n°34, pp.127-137.

⁴⁰ OCDE (2015), *Etudes économiques de l'OCDE : Suède*, mars.

travail, via le suivi obligatoire de cours de suédois et des offres de formation professionnelle. En décembre 2012, le gouvernement a décidé d'allouer de nouveaux fonds (de l'ordre de 50 millions de couronnes suédoises, environ 5,35 millions d'euros) au programme de Suédois pour immigrants, pour la période 2013-2015. En février 2015, le gouvernement a annoncé un ensemble de mesures (*etableringspaket*) afin de faciliter l'installation des étrangers, grâce à des cours de langue, un accès plus rapide au logement et à la formation. En mars 2015, des discussions tripartites ont convenu de mettre en place une « voie rapide » (*snabbspår*) vers l'emploi pour les étrangers, grâce à des cours de langue tournés davantage vers l'univers professionnel, des offres de formation supplémentaires pour les étrangers qualifiés et une offre plus systématique de stages de perfectionnement.

Enfin, un programme a été mis en place pour la période 2014-2017 à destination des chômeurs de longue durée **handicapés** : une entreprise d'État, Samhall AB, accueillera ces travailleurs de façon temporaire dans le but de développer leur aptitude au travail.

La promotion de la formation professionnelle

En Suède, l'enseignement professionnel est inclus dans le second cycle de l'enseignement secondaire, et se décline en 14 cursus différents (contre 3 cursus généraux, à orientation universitaire). Ces programmes d'enseignement professionnel réservent au moins 15 % du temps de la formation à des stages pratiques en entreprise. Cependant, si en 2009 la même proportion d'étudiants suivait un cursus professionnel ou académique, en 2014 ils étaient deux fois plus nombreux à suivre un cursus académique⁴¹.

Récemment, la Suède a donc engagé de gros efforts dans la **promotion de la formation professionnelle**. A partir de 2010, les partenaires sociaux de certains secteurs ont signé des accords pour faciliter des « **contrats d'initiation professionnelle**⁴² » comportant 25 % de formation professionnelle. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le gouvernement a instauré un dispositif de subvention pour les employeurs ayant recours à ce type de contrats. Les emplois ainsi créés peuvent être temporaires ou permanents, mais doivent durer au moins six mois. Les subventions accordées aux employeurs embauchant des apprentis ont aussi été augmentées en 2014.

Cet accent sur la formation professionnelle concerne également les adultes : en 2010-2011, 10 000 places dans des cursus à dominante professionnelle ont été ouvertes pour ces derniers (au sein des écoles communales pour adultes, *komvux*). Le système de formation continue et la possibilité de reprendre des études tout au long de la vie sont très développés en Suède, un pays où les études « de la seconde chance » ne sont pas du tout perçues comme un signal négatif pour la carrière de l'individu.

⁴¹ DG ECFIN (2015), *Macroeconomic imbalances. Country Report – Sweden 2015*, Occasional Papers n°226, juin.

⁴² En anglais : *vocational introduction contract*.

3 Situation actuelle du marché du travail et premiers éléments d'évaluation

3.1 Les résultats excellents de la Suède en termes de taux d'emploi doivent être nuancés, car il reste des sources d'inquiétude

3.1.1 Le problème central concerne les jeunes et adultes non qualifiés

Il faut relativiser le taux de chômage apparemment élevé des jeunes Suédois (22,9 % en 2014 selon Eurostat). Beaucoup de jeunes qui recherchent un emploi sont en même temps étudiants. D'après une enquête de Sweden Statistics⁴³, seulement 5 % des jeunes chômeurs se considèrent comme véritablement touchés par le chômage, c'est-à-dire ayant été obligés de reprendre leurs études parce qu'ils ne trouvaient pas de travail. En effet, 77 000 des 163 000 jeunes chômeurs étaient aussi étudiants à temps plein. Le taux d'emploi des jeunes suédois non étudiants est comparable à celui des autres pays de l'UE, et la durée moyenne de chômage (16 semaines) était bien plus courte que celle des 26-54 ans en 2013 (42 semaines)⁴⁴. Il existe de plus un facteur conjoncturel, lié au maintien en emploi des seniors (à la suite de la réduction des dispositifs de préretraite à la fin des années 1990⁴⁵) et au renforcement des mesures d'incitation au retour à l'emploi dans les années 2000.

On observe actuellement une baisse de niveau général notamment dans l'acquisition des fondamentaux chez les jeunes⁴⁶, lisible dans la chute des résultats de la Suède aux enquêtes PISA et PIAAC⁴⁷. Même si la proportion de jeunes ayant quitté le système d'éducation secondaire de manière anticipée reste faible (6,9 % en 2014, l'objectif au niveau de l'UE étant 10 %), les peu qualifiés ont du mal à s'insérer sur le marché du travail. Ces difficultés concernent en particulier les travailleurs étrangers hors-UE, dont le taux d'emploi n'est que de 59,5 % en 2014, soit 20 points de moins que pour l'ensemble de la population. Cela peut paraître d'autant plus préoccupant qu'on observe sur le long terme une baisse tendancielle de la part des mesures actives, jugées de moins en moins aptes à lutter contre le chômage de masse (elles représentent 57 % des dépenses pour l'emploi en 2004-2009, contre 70 % en 1985-1990⁴⁸). En 2009, seulement 8 % des bénéficiaires des politiques de l'emploi participaient à un programme de formation⁴⁹.

3.1.2 Des salaires trop élevés pour les non-qualifiés?

⁴³ Sweden Statistics (2009), « Enquête sur la population active ; premier trimestre 2009 », *Rapports statistiques*.

⁴⁴ DG ECFIN (2015), *Macroeconomic imbalances. Country Report – Sweden 2015*, Occasional Papers n°226, juin.

⁴⁵ Jusqu'à maintenant, coexistaient sur le marché du travail la génération du baby-boom (âgée actuellement d'environ 64 ans) et les jeunes. Au contraire, dans les années à venir, la Suède va faire face à un grand changement générationnel sur le marché de l'emploi. 450 000 départs en retraite sont prévus dans les trois prochaines années, non compensés par l'arrivée des jeunes.

⁴⁶ OCDE (2015), *Etudes économiques de l'OCDE : Suède, Synthèse*, mars.

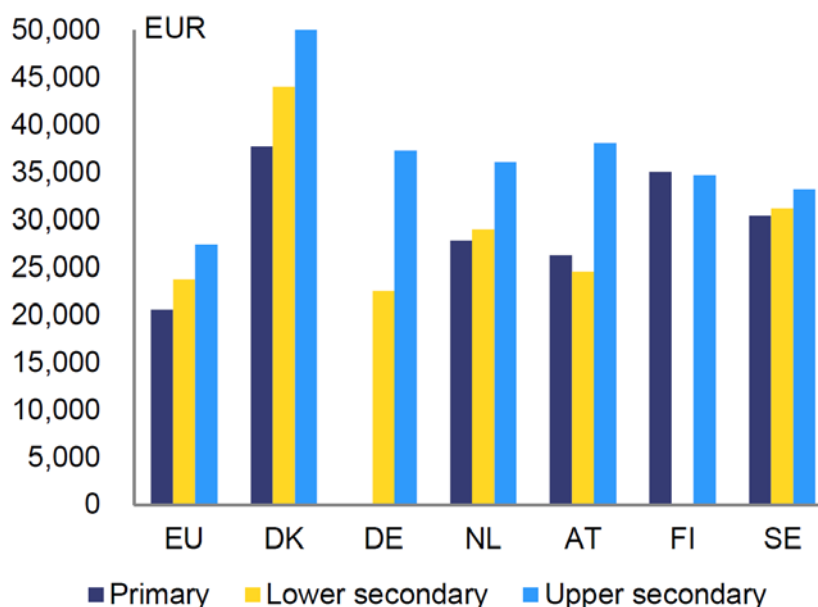
⁴⁷ PIAAC : Programme pour l'évaluation internationale des adultes. Les enquêtes PISA et PIAAC sont toutes deux menées par l'OCDE.

⁴⁸ OECD (2012), « Labour market programmes: expenditure and participants », in OECD Employment and Labour Market Statistics (base de donnée).

⁴⁹ Lundin, M. (2011), « Arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen », in Laura Hartman, *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*

En Suède, il n'existe pas de salaire minimum national interprofessionnel. Les salaires minimaux sont définis par des conventions collectives selon le secteur, l'emploi et l'âge de l'individu. Le pays est aussi caractérisé par une dispersion des salaires réduite (héritage de la politique solidaire des salaires, au cœur du modèle Rehn-Meidner, Graphique 5). Le dynamisme de la négociation collective a conduit à la **fixation de salaires élevés**, ce qui peut nuire à l'embauche des jeunes et des moins qualifiés.

Graphique 5 : Salaire annuel moyen selon le niveau d'étude en 2010



Lecture : En 2010, le salaire annuel moyen pour les personnes diplômées de l'enseignement secondaire supérieur était de 33 000 euros en Suède.

Source : repris de ECFIN Country Focus (2013).

En février 2011, le gouvernement a donc souhaité que les partenaires sociaux trouvent un accord pour revoir à la baisse le salaire des jeunes et des immigrés. Ce geste a été perçu comme une ingérence de l'Etat et les partenaires sociaux ont rejeté cette proposition. Le débat n'est pas clos pour autant. Une étude Eurostat a révélé que la Suède était en 2014 le 3^e pays de l'UE-28 où le coût horaire du travail était le plus élevé (avec une part non salariale s'élevant à 33,3 %)⁵⁰.

3.2 Quel a été l'effet des réformes ?

Un certain nombre de travaux académiques ont cherché à évaluer l'impact de dispositifs mis en place à partir de 2007, et renforcés à l'occasion de la crise, en particulier les nouvelles politiques actives du marché du travail. Les lignes qui vont suivre exposent les résultats de ces travaux, sans toutefois dresser un panorama général des performances du système suédois.

- **Impact des réductions d'impôt sur le revenu (introduites entre 2007 et 2014) :**

⁵⁰ Données Eurostat. Les coûts horaires de la main-d'œuvre couvrent les coûts salariaux et non-salariaux (ces derniers comprenant les contributions sociales à la charge de l'employeur, déduction faite des subventions).

Les effets sont difficiles à évaluer. Les simulations faisaient état d'une augmentation de l'emploi de 2,5 %, une estimation acceptée par le Conseil de la politique fiscale suédois⁵¹. Une évaluation ex-post⁵² a mesuré **un effet significatif de ces réductions pour les plus de 65 ans, quand elles sont couplées avec des réductions de cotisations patronales** : pour le groupe test, l'emploi a augmenté de 1,5 point de pourcentage l'année des 65 ans, et les revenus de 1,8 point. Cette augmentation est surtout marquée pour les hommes, notamment les travailleurs indépendants, et elle croît avec le niveau d'éducation. Par rapport à un changement du système de sécurité sociale et un recul de l'âge légal de la retraite, ce type de réforme fiscale a des chances d'être plus coûteuse. Des incitations fiscales sont toutefois plus faciles à promouvoir et à mettre en place qu'un changement de législation.

- **Impact du dispositif « emplois nouveaux départ » :**

L'impact du dispositif des « emplois nouveau départ », renforcé en 2009, a été évalué par une étude publiée en 2015⁵³. **Les subventions augmenteraient la reprise d'emploi de 16 à 20 %**. Le principal facteur de cette augmentation est l'allongement de la période possible de la subvention, en 2009, à destination des plus de 55 ans. Cette augmentation ne dépend pas du niveau de l'activité économique, même si la hausse des reprises d'emploi grâce aux subventions sur le long terme semble plus importante quand la conjoncture est bonne. Pour les personnes peu ou pas qualifiées, l'impact positif de la subvention sur la reprise d'emploi est d'environ 25 %. De plus, **les personnes qui retrouvent un travail grâce à la subvention sont davantage susceptibles d'être encore en emploi une fois la subvention expirée**, par rapport à des personnes ayant repris un emploi non subventionné. Pour les chômeurs de longue durée âgés, le fait que la durée de la subvention ait été doublée conduit à une augmentation de 65 % du taux de reprise d'emploi. Cette extension de la durée de la subvention a aussi un impact sur la durée pendant laquelle ces personnes gardent leur nouvel emploi.

Les auteurs de cette étude appellent néanmoins à en nuancer les résultats, en rappelant que **l'effet d'aubaine** (l'embauche en emploi subventionné de personnes qui auraient de toute façon été embauchées sans subvention) devient probablement plus important lorsque la période ou le taux de la subvention est multiplié par deux.

- **Impact de la réduction des cotisations assises sur les salaires des jeunes**

Les allègements des cotisations patronales sur les salaires des jeunes semblent avoir eu **des effets plus limités**, comme l'a reconnu le Conseil de la politique fiscale suédois en 2014⁵⁴. Ceci explique l'abandon de cette mesure (abandon qui sera effectif à l'horizon 2016), par le nouveau gouvernement arrivé au pouvoir en 2014.

⁵¹ Audition d'Oskar Nordström Skans au COE le 30 juin 2015.

⁵² Laun, L. (2012), « The effect of age-targeted tax credits on retirement behavior », Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU), Working paper n°18. Dans cette étude, l'auteur réussit à isoler l'effet propre des réductions d'impôt (par rapport notamment aux modifications paramétriques du système des retraites), en jouant sur les critères d'éligibilité à ces réductions d'impôt, en particulier la date d'anniversaire des 65 ans (méthode des doubles différences).

⁵³ Sjögren, A. et Vikström J. (2015), « How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuity », *Labour Economics*, n°34, pp.127-137.

⁵⁴ Fiscal Policy Council (2014), *Swedish Fiscal Policy – Fiscal Policy Council Report 2014*, Stockholm

Une étude de 2013⁵⁵ conclut à un faible effet de ces allègements de cotisations : l'emploi des personnes ciblées a augmenté d'environ 2,7 % en 2007 et 1,4 % en 2008 (soit environ 6 000 à 10 000 nouveaux emplois par an). L'étude ne trouve aucun impact du renforcement du dispositif décidé en 2009. En outre, l'effet de ces mesures sur l'emploi global a des chances d'être plus faible que les chiffres cités plus haut, en raison d'un **effet d'inversion de la file d'attente du chômage** au détriment des personnes ne bénéficiant pas du dispositif (ces dernières ayant moins de chances d'être embauchées que les personnes pouvant bénéficier d'une subvention). **Les effets de la mesure varient considérablement d'un groupe à l'autre** : l'effet est nul pour les jeunes d'origine étrangère et pour les jeunes au chômage. Au contraire, on observe une augmentation relative de 3,8 % en 2007 et de 7 % en 2008 pour les jeunes ayant suivi jusqu'à deux ans de formation professionnelle dans l'enseignement supérieur.

- **Evaluation de la privatisation du placement des chômeurs**

Une étude publiée en 2013⁵⁶ montre que les chômeurs suivis par une agence de placement privée reçoivent davantage d'aides et de conseils pour développer leurs méthodes de recherche d'emploi. Cependant, **on n'observe aucune différence en ce qui concerne les chances de retrouver un emploi. Ce résultat masque des effets très variés selon le public considéré** : les immigrés voient leurs chances de retrouver un travail augmenter avec la prise en charge par une agence privée ; on observe l'inverse pour les très jeunes chômeurs. On observe par ailleurs que le nombre d'étrangers en emploi a augmenté au cours de la période 2006-2014. En 2013, il était de 751 900 pour la tranche d'âge 15-74 ans, soit 31 000 de plus qu'en 2012, et en 2014, ils étaient 796 000, soit une augmentation de 44 000 par rapport à 2013⁵⁷.

Le gouvernement a lancé une enquête pour évaluer la capacité du service public de l'emploi à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Ses résultats seront connus le 15 janvier 2016.

⁵⁵ Egebark, J. et Kaunitz, N. (2013), « Do payroll tax cuts raise youth employment? », Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU), Working paper n°27.

⁵⁶ Bennmarker, H., Grönqvist, E. et Öckert, B. (2013), « Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experience », *Journal of Public Economics*, n°98, pp. 68-84, février.

⁵⁷ Programme national de réforme de la Suède, 2014 et Programme national de réforme de la Suède, 2015.

Conclusion

La Suède a fait le choix, dès les années 2000, de développer une logique d'incitation à la reprise d'emploi, assortie d'une diminution conséquente des dépenses sociales. La crise venue, et alors que la situation des finances publiques n'a pas rendu nécessaire un ajustement budgétaire important, le pays a concentré ses efforts sur l'ajustement de certains paramètres d'un marché du travail déjà globalement performant.

Les mesures d'activation mises en œuvre avant la crise, et renforcées à l'occasion de celle-ci, ont permis une croissance quasi continue du taux de participation au marché du travail des personnes âgées de plus de 25 ans. Leur impact a surtout été positif pour les chômeurs de longue durée et les seniors.

Pour autant, la poursuite à plus long terme de la bonne tenue du marché du travail suédois, dans un contexte caractérisé à la fois par une croissance tirée par des secteurs à forte intensité technologique et par d'importants flux migratoires, dépendra très largement de la capacité de celui-ci à permettre l'insertion des moins qualifiés.