



BIBLIOTHÈQUE
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI
"Le Descartes I"
29, promenade Michel-Simon
93169 NOISY-LE-GRAND Ced.
Tél. 45 92 68 97 - Fax 49 31 02

20

mars 1997

LE MODÈLE SUÉDOIS A LA CROISÉE DES CHEMINS

L'intérêt pour les marchés du travail et les politiques d'emploi de nos voisins change vite. Le modèle allemand a été loué pour son consensus autour de la réduction du temps de travail. Le britannique pour son faible taux de chômage. Le néerlandais pour son utilisation du temps partiel et la flexibilité de son marché. Mais la Suède semble susciter aujourd'hui moins d'intérêt. Pourtant, après le choc des années 91-93, les évolutions récentes laissent penser qu'elle a conservé les traits essentiels d'un modèle qui, comparé aux autres pays européens, reste relativement performant. Si elle parvient à stabiliser son adaptation, la Suède restera une référence importante pour le fameux «modèle social européen».

Présentée comme un modèle d'équité sociale et de performance économique jusqu'à la fin des années quatre-vingt, la Suède a été soumise depuis le début des années 90, à de vives tensions : un taux de chômage multiplié par près de 5 entre 1990 et 1994 (de moins de 2% à plus de 9%), une explosion des déficits publics (12,3 % du PIB en 1993). La situation semble aujourd'hui stabilisée (légère diminution du chômage, déficits publics ramenés à 4 % du PIB en 1996 (OCDE, 1996).

La Suède apparaît aujourd'hui à la croisée des chemins. Elle a tiré les leçons des limites de ses politiques économiques. Cela s'est traduit par des inflexions importantes dans la politique suédoise de l'emploi.



LA CRISE DU MODÈLE : LES FONDEMENTS

Les performances suédoises en matière d'emploi ont été

particulièrement remarquables jusqu'à la fin des années quatre-vingt. Le chômage a été maintenu sur deux décennies à un taux moyen de l'ordre de 2,5 %. Surtout, la Suède s'est caractérisée sur cette période par un ratio emploi/population d'âge actif dépassant 80 % à son point maximum (niveau le plus élevé de tous les pays de l'OCDE). Ce ratio a notamment découlé de la forte participation des femmes à la population active. Le taux d'activité féminine est passé de 63 % en 1973 à près de 80 % en 1990¹.

1er ex
R4611

Ces bonnes performances ont été généralement attribuées à un modèle consensuel reposant sur *trois piliers* (Anxo, 1993). Le premier d'entre eux a été la *fixation d'une norme de progression des salaires* fondée sur la croissance de la productivité dans le secteur exposé et l'évolution des prix sur le marché mondial («modèle scandinave d'économie ouverte»).

Le second a consisté en une *politique salariale* poursuivant aussi bien l'objectif d'équité sociale que celui de l'efficacité économique. Cette «politique solidaire des salaires» reposait sur le principe «à emploi égal, salaire égal», quels que soient le secteur et l'entreprise ; outre la promotion de l'égalité au sein de chaque profession, ce principe visait aussi à obliger les entreprises les moins performantes à s'adapter ou à disparaître.

Enfin, contrepartie indispensable à l'adaptation permanente du système productif imposée par la politique salariale et la concurrence internationale, la *politique de l'emploi* devait jouer un rôle très actif, en promouvant la mobilité géographique et professionnelle (notamment par la formation), et en contre-carrant la montée du chômage lors des ralentissements conjoncturels. Depuis la fin des années 50, la politique de l'emploi a été conçue comme un élément essentiel de la politique économique. Selon le modèle dit Meidner-Rehn (Anxo, 1993), la politique macroéconomique devait éviter tout dérapage du fait de la contrainte extérieure.



DES TENSIONS À L'IMPLOSION

L'interprétation dominante des graves difficultés qui sont apparues brutalement au début des années quatre-vingt dix prétend que le modèle suédois était en fait rongé par de vives tensions, que le retournement conjoncturel n'a fait que révéler.

La bonne performance en termes d'emploi au cours des deux dernières décennies est presque entièrement due à la création d'emplois publics, ce qui a permis notamment l'intégration des femmes arrivant sur le marché du travail. Sur cette même période, l'emploi du secteur privé a stagné. La conséquence directe en a été l'alourdissement des prélèvements obligatoires, qui dépassaient 63 % du PIB en 1990 (OCDE, 1996).

La Suède a aussi connu des tensions salariales latentes durant la dernière décennie. Officiellement fixées au niveau national, les progressions de salaires connaissaient en fait des dérives importantes au niveau des entreprises (Anxo, 1993). Les revendications salariales, notamment au sein du secteur public, rompaient avec la norme de salaire compatible avec la croissance globale de la productivité. Enfin, la priorité donnée par les syndicats au cours des années soixante-dix à la réduction des inégalités de salaires entre professions a entraîné un fort rétrécissement de leur éventail. D'où des effets qui, du point de vue des performances du marché du travail, sont généralement considérés comme pervers : renchérissement du coût du travail des moins quali-

fiés, désincitation à l'investissement éducatif, tensions inflationnistes, du fait de la volonté des cols-blancs de maintenir leur salaire relatif, diminué par ailleurs par une fiscalité très progressive. Face à ces tensions, les autorités suédoises ont dû procéder à de fortes dévaluations à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, pour rétablir la compétitivité externe.

L'aspect le plus frappant de la critique rétrospective du modèle suédois, qui s'est développée depuis le début des années 90, est certainement la remise en cause du rôle positif de la politique active de l'emploi des deux dernières décennies. Non seulement ce rôle aurait été surestimé (Forslund, Krueger, 1994). Mais, au regard de l'inflation et de la compétitivité, il se peut même qu'il ait été négatif. Ainsi, pour Calmfors (1992), le caractère trop «accommodant» de la politique de l'emploi (déploiement systématique de mesures généreuses au moindre ralentissement conjoncturel) aurait, lui aussi, contribué à attiser les tensions inflationnistes : les salariés auraient été moins enclins à la modération salariale, sachant que les répercussions négatives sur l'emploi d'éventuelles augmentations excessives de salaires seraient de toute façon contre-carrées par l'intervention de l'Etat.

Au total, ce sont les fondements mêmes du modèle suédois qui seraient à l'origine des problèmes actuels. Un rapport d'experts économiques menés par Linbeck (1993) concluait que «les problèmes en Suède sont largement dus à la distorsion des marchés, à des institu-

tions vieillies et à des mécanismes de prise de décision ossifiés, qui n'ont pas été favorables à l'obtention de bons résultats économiques à long terme». Ce diagnostic très sévère vise en fait plus la performance d'ensemble de l'économie suédoise, au sein de laquelle la politique d'emploi, au double sens de politique économique et de politique sociale, a joué un grand rôle. Ce rôle s'est en partie maintenu dans la période où les autres pays européens avaient depuis longtemps abandonné les politiques d'inspiration keynésienne.



DES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN MUTATION

Ces critiques rétrospectives sont à nuancer. D'autres études (Johannesson et Wadensjö, 1995) invitent à un point de vue différent : malgré ses limites, la politique de l'emploi suédoise a permis d'éviter l'installation d'un chômage de longue durée difficilement réversible. De fait, malgré sa récente augmentation, la part du chômage de longue durée est bien inférieure à la moyenne européenne (en 1995, 20% contre 40 à 50%²).

Plus généralement, le problème social posé par l'augmentation du chômage doit être relativisé, quand on compare la Suède avec les autres pays européens. Tout d'abord, les «programmes de politique active du marché du travail»³ bénéficient à une part notable de la population active (d'où le poids très élevé de ces dépenses, en pourcentage du PIB. En Europe, ce poids n'est supérieur qu'au Danemark et en

Finlande⁴). Ensuite, l'indemnisation des chômeurs reste comparativement généreuse, même si elle l'est moins que dans les années 80. Cela conduirait à penser que le modèle suédois s'est adapté, dans une certaine mesure, aux difficultés économiques des dernières années, même s'il se trouve confronté à des questions qu'il avait réussi à éviter, au premier rang desquels le chômage des jeunes (23% en 1995).

Récemment, un programme a été mis en place pour réduire, d'ici l'an 2000, le chômage à 4% de la population active et le total des chômeurs et des bénéficiaires des politiques d'emploi à 8% de cette même population. Par rapport au pic du nombre des chômeurs et des bénéficiaires des politiques d'emploi des années 91-93, la situation semble aujourd'hui stabilisée.

A la différence d'autres pays européens, on raisonne généralement en Suède en considérant à la fois les bénéficiaires des mesures de politique d'emploi et les chômeurs. Ainsi, aux 9% de chômeurs dans la population active, on associe les 7 à 8% des bénéficiaires des politiques d'emploi (en stock mensuel moyen)⁵.

Les programmes concernent aujourd'hui environ 300.000 personnes en moyenne mensuelle (le nombre absolu des chômeurs suédois est du même ordre). Dans les années 80, les emplois temporaires subventionnés dans le secteur public constituaient près d'un quart de ce total, ils en représentent désormais moins de 10%. Au-delà du maintien d'un vaste programme pour les travailleurs handicapés⁶, les dispositifs

d'aujourd'hui ont été réorientés vers la formation des adultes et surtout des jeunes et l'alternance en entreprise. De ce point de vue, on ne peut manquer de noter une forme de convergence avec le modèle français.

Cependant, à la différence du cas français, la coopération effective des acteurs sociaux est une tradition en Suède où les partenaires sociaux⁷ participent étroitement, avec les collectivités locales, à la gestion des politiques d'emploi. En outre, le service public de l'emploi, comparativement, est bien mieux doté que la plupart de ses équivalents des autres pays européens. Pour une population de 300.000 chômeurs environ, celui-ci emploie 11.000 personnes⁸.



UN AJUSTEMENT DANS LA CONTINUITÉ?

Le modèle suédois contemporain, dans une indéniable continuité historique, conserve un choix interventionniste de l'Etat et des partenaires sociaux dans le fonctionnement du marché du travail ainsi qu'une politique d'emploi d'ampleur, qui répond à l'impératif de solidarité.

La réforme se déploie dans le cadre du maintien d'un niveau relatif élevé de protection sociale. Au-delà des critiques habituelles qu'elle adresse à ces politiques sociales, quant aux effets sur le coût salarial et la flexibilité, l'OCDE note que l'amélioration remarquable des finances publiques s'est faite dans le maintien d'un souci

d'équité et un taux élevé d'assistance et d'aide sociales (OCDE, 1996). Au total, ce modèle semble s'opposer polairement au modèle britannique.

Pour ce qui concerne les politiques d'emploi, l'évolution contrastée des dernières années a montré tout l'intérêt qu'il y a à étudier leur impact en fonction des circonstances conjoncturelles et du calendrier de l'accroissement du chômage.

**Jean Claude Barbier et
Jérôme Gautié**

NOTES

1. Les femmes sont souvent employées à temps partiel (43%) mais en majorité sur des temps hebdo-

madaires longs, à la différence des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

2. La durée moyenne du chômage est difficile à comparer strictement avec celle de la France, dans la mesure où le passage précoce par des mesures de politiques d'emploi permet une plus grande rotation et qu'elle s'accompagne de l'attribution de droits sociaux équivalents. En ce sens, l'OCDE fait observer que les durées moyennes sont, comparativement, sous-évaluées (OCDE, 1996).

3. La Suède est pionnière, avec la naissance de ce type de politique dans les années 30 et son emploi systématique depuis les années 50.

4. Selon les derniers chiffres publiés par l'OCDE, dans ses *Perspectives de l'emploi* de 1996.

5. En France, dans le champ complet des bénéficiaires des politiques d'emploi, y compris les mesures d'âge, ce ratio est d'environ 9% de

la population active, en stock annuel moyen (DARES, 1996). Pour différentes raisons, ces deux chiffres ne sont pas cependant strictement comparables.

6. La définition de l'état de handicapé est beaucoup plus large en Suède qu'ailleurs.

7. LO (Landsorganisationen), le syndicat ouvrier et la SAF (Svenska Arbetsgivareföreningen), l'organisation patronale.

8. Chiffre de l'administration nationale du travail en Suède, qui comprend les instituts d'adaptation au marché du travail.

ERRATUM

Dans le numéro 18 de *CEE-4Pages*, consacré aux pratiques d'annualisation du temps de travail, la mise en page a fait disparaître la référence de l'étude, qui a été financée par le Commissariat du Plan. Nous prions le service des affaires sociales d'accepter les excuses de la rédaction.

RÉFÉRENCES

Anxo D., 1993, «Les années 90, ou la fin du modèle suédois ?» in Gazier B. (ed.) : *Emploi : nouvelles données*, Economica, Paris.

Barbier J.C., 1997, *Les politiques de l'emploi en Europe*, Flammarion, Paris.

Calmfors L., 1992, «Lessons from the macroeconomic experience of Sweden», Institute for International Economic Studies, Stockholm

Eydoux A., Faugère J.P., Gautié J., Gazier B., 1996, «Les politiques de l'emploi dans les pays de l'OCDE, une perspective de long terme», in DARES, *40 ans de politique de l'emploi*, Documentation française, Paris.

Forslund A., Krueger A., 1994, «An evaluation of the Swedish active labor market policy : new and received wisdom», *NBER Working paper* n° 4802, July.

Johanessen J. and Wadensjö E., 1995, *Labour Market Policy at the Crossroads*, Ministry of Labour, Stockholm.

Lindbeck A. et alii, 1993, «Options for economic and political reform in Sweden», *Economic Policy*, n° 17, oct.

OCDE (1996) : *Etudes économiques de l'OCDE : Suède 1997*, Paris.

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone 01-45-92-68-00
Télécopie 01-49-31-02-44

Directeur de publication : A. Fouquet
Responsable édition et presse : A. Azouvi
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : ICEP
C.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 115 - mars 1997