

POLITIQUES ET INSTITUTIONS SUÉDOISES D'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Pierre BOISARD

LES *PAPIERS* DU CERC

N° 2005 - 05

Décembre 2005

CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE

113, rue de Grenelle 75007 – Paris

Tél : 01 53 85 15 00 – Fax : 01 53 85 15 21

cerc@cerc.gouv.fr - www.cerc.gouv.fr

POLITIQUES ET INSTITUTIONS SUÉDOISES D'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Pierre BOISARD*

Ce document de travail n'engage que son auteur. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

(*) Pierre Boisard, chargé de recherche CNRS, est rapporteur au CERC, Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, pierre.boisard@cerc.gouv.fr

RÉSUMÉ

La Suède a connu au tournant des années 1990 une brutale augmentation de son taux de chômage qui a dépassé 9 % pour la première fois de son histoire. Par des réformes énergiques et l'adoption de politiques actives d'emploi associées à une grande rigueur budgétaire, ce pays est parvenu à diviser par deux son niveau de chômage. L'objectif de ce document est de présenter le système suédois d'aide au retour à l'emploi afin d'en comprendre la logique et de saisir les raisons et les limites de son efficacité.

Le système suédois est fondé sur une politique active de l'emploi associée à un niveau élevé d'indemnisation du chômage. En contrepartie, les demandeurs d'emploi doivent accepter tout emploi convenable qui leur est proposé ou de participer à des programmes d'aide au retour à l'emploi. Un refus ou l'absence de démarches de recherche d'emploi entraîne des sanctions pouvant aller jusqu'à la suppression de l'allocation chômage.

La garantie de ressources est versée par les communes et n'est versée que sous conditions de recherche d'emploi ou de participation à des programmes de formation ou d'accompagnement vers l'emploi. Les partenaires sociaux et les autorités locales sont étroitement associés à la gestion des agences locales de l'emploi et au pilotage du service public de l'emploi financé par l'impôt.

L'évaluation permanente des différentes mesures de politique d'emploi et des organismes le mettant en œuvre permet de juger de l'efficacité du système et sert de base à toute prise de décision le concernant.

Mots-clés : Politiques d'emploi, retour à l'emploi, assurance chômage, agence de l'emploi, garantie de ressources, évaluation, institutions, acteurs.

Classification JEL : E24, H55, I38, J23, J65, J68.

INTRODUCTION

Chargé par le Premier ministre d'un rapport sur l'aide au retour à l'emploi en France, le CERC ne s'est pas limité à l'analyse des dispositifs français, il a étudié certaines expériences étrangères. C'est ainsi que plusieurs rapporteurs ont réalisé des missions d'étude dans cinq pays : le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne. Ce document présente l'architecture du système suédois de traitement du chômage et analyse ses modalités de fonctionnement.

La mission d'étude en Suède s'est déroulée en juin 2005¹. Elle a été organisée par les services de l'Ambassade de France. Sur place nous avons rencontré plusieurs responsables des organismes participants au service public de l'emploi, notamment l'AMS (l'Agence de l'emploi) et l'IAF (Inspection de l'assurance chômage). Nous avons également eu des entretiens avec un membre du ministère de l'Emploi, une représentante de la confédération syndicale LO, la direction de l'IFAU (institut d'évaluation des politiques d'emploi) et avec un représentant de l'organisation des autorités locales. Nous avons commencé notre visite par une agence de l'emploi de la banlieue de Stockholm, celle de Botkyrka.

Ce document s'est fondé sur l'étude de terrain et en particulier les discussions avec les agents du service public de l'emploi. Il tire parti également de nombreux documents et rapports publiés par les autorités suédoises, les agences spécialisées et les chercheurs de l'IFAU.

Dans son rapport *Aider au retour à l'emploi*, le CERC compare les principaux aspects du système français avec ceux des cinq pays étudiés, dont la Suède. Le système suédois d'aide au retour à l'emploi fait également l'objet d'une présentation synthétique en annexe de ce rapport. Le présent document étudie plus en détail la politique d'emploi menée en Suède et les modes de traitement du chômage.

La Suède a connu un épisode de chômage de masse au début des années 1990 qui a contrasté avec une situation constante de quasi plein emploi. Après avoir donné un aperçu de cet épisode (1), nous ferons une présentation succincte des fondements de la politique active de l'emploi à la suédoise (2). Cette approche originale a inspiré la mise en place d'institutions mettant en œuvre l'accompagnement des demandeurs d'emploi proposant une offre de services variée et adaptée aux caractéristiques individuelles, un système d'allocation relativement généreux et un haut niveau d'exigence vis-à-vis des demandeurs d'emploi (3). Le service public de l'emploi présente une architecture des plus simples : deux piliers, l'agence de l'emploi et l'assurance chômage dont les rôles sont clairement délimités (4). La politique active de l'emploi va de pair avec un éventail de revenus de remplacement qui ne laisse aucun travailleur privé d'emploi sans ressources ni aide (5). Trois grandes catégories d'acteurs collaborent dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'aide au retour à l'emploi et sont présents dans les institutions du service public de l'emploi : l'État, les partenaires sociaux et les autorités locales (6). Une large palette d'instruments permet un accompagnement adapté des demandeurs d'emploi en fonction de leurs caractéristiques (7). En conclusion, nous tenterons de tirer de l'expérience suédoise quelques enseignements par rapport aux débats actuels sur la réforme du dispositif français d'aide au retour à l'emploi.

1. SITUATION ET ÉVOLUTION DE L'EMPLOI

La Suède compte neuf millions d'habitants sur un territoire presque aussi grand que celui de la France (450 000 km²). La population est répartie très inégalement : le Norrland qui compte pour 58 % de la superficie ne regroupe que 14% des habitants alors que le « triangle urbain du Sud » qui comprend les villes de Stockholm, Göteborg et Malmö en abrite 30 %. À elle seule, l'agglomération de Stockholm compte 1 850 000 habitants, soit 9 % de la population.

¹ Elle a été effectuée par l'auteur accompagné de Véronique Delarue et a bénéficié de l'assistance de Monika Biese de l'Ambassade de France et du concours d'Alain Lefebvre, conseiller social à l'Ambassade. Je les remercie de leur aide comme je remercie toutes les personnes qui nous ont reçus en Suède, et dont on trouvera la liste complète à la fin de ce rapport.

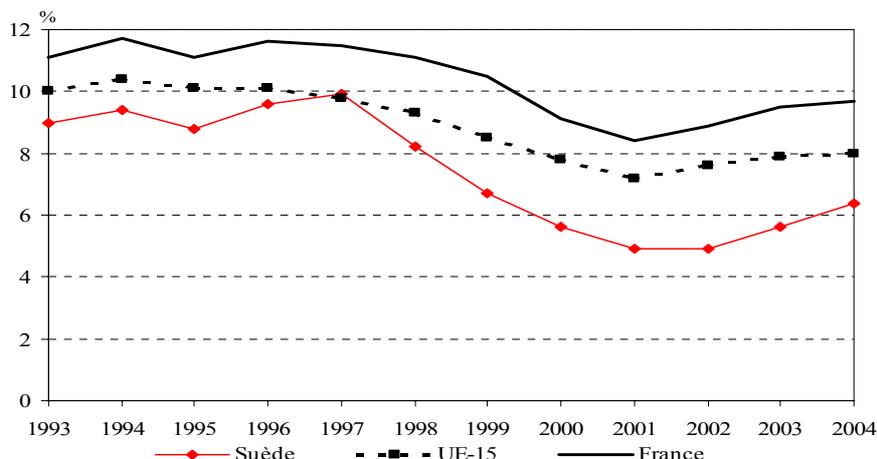
En parité de pouvoir d'achat, le PIB par habitant se situe en 2004 à l'indice 106,4, sensiblement au-dessus de la France (UE à 15 : 100, France : 100,9). Entre 2000 et 2004, le PIB a progressé de 2 % en moyenne annuelle.

La Suède est une démocratie parlementaire. Les députés sont élus pour quatre ans au scrutin proportionnel. Le roi est le chef de l'État mais ne détient aucun pouvoir politique. Le pays est dirigé par un gouvernement responsable devant le *Riksdag*, le Parlement suédois.

Au cours des cinquante dernières années, le marché du travail suédois a enregistré d'importantes transformations et n'a pas connu de chômage élevé avant les années 1990. Le taux de chômage a grimpé brutalement à partir de 1991 atteignant 9,9 % en 1997, alors qu'il était resté précédemment à un niveau à peu près constant aux alentours de 1,5 % à 2,5 %.

Depuis, grâce à des réformes d'ampleur, notamment une compression du déficit budgétaire, une baisse des dépenses publiques, une réduction des effectifs de la fonction publique et le développement de politiques actives du marché du travail, le taux de chômage est redescendu à 4,9 % en 2001. Cependant le marché du travail s'est à nouveau détérioré en 2003. Le nombre de chômeurs a augmenté et les offres d'emploi ont diminué. En 2005, le taux de chômage BIT se maintient à 6,3 % (source Eurostat). Malgré une croissance économique de bon niveau, l'amélioration de l'emploi se fait attendre. D'importants progrès de productivité et une augmentation du volume d'heures travaillées ont absorbé les gains de croissance et limité l'embauche. Les autorités espèrent une baisse du chômage dans les prochains mois, voyant dans l'augmentation des offres d'emploi et la baisse récente des licenciements un signe encourageant.

Graphique 1 - Évolution du taux de chômage entre 1993 et 2004



Source : Eurostat.

La performance suédoise apparaît meilleure si on prend en compte le chômage de longue durée qui représente 1,2 % seulement de la population active, soit environ trois fois moins que la moyenne européenne (4 % en France). Il faut également souligner qu'à peine plus d'un tiers des demandeurs d'emploi dépassent les six mois d'inscription. Cette performance doit être quelque peu relativisée en prenant en compte les particularités du système suédois d'aide au retour à l'emploi. En effet, comme nous le verrons, la participation à des programmes d'aide au retour à l'emploi a pour conséquence de réduire d'autant le nombre de demandeurs d'emploi comptabilisés comme chômeurs. Ceci, comme en France, contribue non seulement à dégonfler les statistiques du chômage mais également à minimiser l'importance relative du chômage de longue durée dans la mesure où ces programmes sont proposés en priorité aux chômeurs qui ont le plus de difficulté à retrouver un emploi. Il faut noter cependant qu'à la différence de l'ANPE en France, l'AMS en Suède continue de suivre les demandeurs d'emploi participant aux programmes de formation ou aux autres types de mesure d'accompagnement vers l'emploi et qu'ils restent inscrits dans ses fichiers. Le nombre de demandeurs d'emplois enregistrés depuis plus de deux ans à l'agence de l'emploi qui prend en compte la participation à des programmes

d'accompagnement vers l'emploi, y compris des stages de formation, est relativement faible, il s'élevait à 38 000 en octobre 2005 (source AMS), soit environ 10,6 % des demandeurs inscrits et 0,9 % de la population active (cf. tableau 4).

Tableau 1 - **Taux de chômage**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Taux de chômage BIT	5,6	4,9	4,9	5,6	6,3	6,3
Taux de chômage des 15-24 ans	10,5	10,9	11,9	13,4	16,3	
Taux de chômage de longue durée**	1,4	1,0	1,0	1,0	1,2	

Source : Eurostat.

* mars.

** en pourcentage de la population active.

En termes de taux d'emploi, la position de la Suède est nettement meilleure. En effet, c'est l'un des plus élevés d'Europe (72,9 %) nettement supérieur aux objectifs de Lisbonne² en particulier pour la tranche d'âge 55-64 ans dont le taux d'emploi est proche de 69 %. Et pour les femmes (71,9 %), (tableau 2).

La mesure du chômage

Les statistiques suédoises du chômage diffèrent des statistiques d'Eurostat. Les secondes sont supérieures d'environ un point. Ainsi, pour 2005, le taux de chômage selon Eurostat est de 6,3 % alors qu'il s'établit à 5,4 % de la population active soit 237 000 personnes environ pour le SCB³. L'écart entre les statistiques suédoises de la SCB provenant de l'enquête AKU sur les forces de travail et celles d'Eurostat fondées sur les critères du BIT proviennent d'une comptabilisation différente. Le taux AKU est inférieur au taux BIT car l'enquête suédoise ne considère pas comme chômeurs les étudiants à plein temps à la recherche d'un emploi (Anxo et Erhel, 1998, p. 180). Par ailleurs, l'enquête suédoise comptabilise, hors chômage, les personnes sans emploi qui participent à des programmes d'accompagnement vers l'emploi, soit 121 000 en 2005, 2,4 % de la population active. Au total donc, 7,7 % de la population active était sans emploi en 2005 selon la SCB. La question de la mesure du chômage est en Suède, comme en France, un sujet de polémique. Récemment un expert de la confédération LO, en désaccord avec l'approche de cette organisation, a présenté un rapport évaluant le taux de chômage réel à 19,7 %. Ce taux prenait en compte les personnes en congés maladie, en préretraites et en invalidité. Cette approche extensive du chômage a eu d'autant plus d'écho en Suède que ce pays se prévaut, à juste titre, de ses excellentes performances en termes de taux d'emploi.

Tableau 2 - **Taux d'activité et taux d'emploi**

	2000	2001	2002	2003	2004
Taux d'activité 15-64	77,3	77,9	77,6	77,3	77,2
Taux d'activité 55-64	68,6	70,0	71,2	71,9	72,7
Taux d'activité des femmes	73,4	75,7	75,8	75,4	75,2
Taux d'emploi 15-64	73	74	73,6	72,9	72,1
Taux d'emploi 15-24	42,2	44,2	42,8	41,2	39,2
Taux d'emploi 55-64	64,9	66,7	68,0	68,6	69,1
Taux d'emploi des femmes	70,9	72,3	72,2	71,5	70,5
Temps partiel	19,5	21,1	21,5	22,9	23,6
CDD	15,8	15,2	15,2	15,1	15,5

Source : Eurostat.

² Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a fixé des objectifs de taux d'emploi aux pays membres de l'Union européenne pour 2010 : taux d'emploi global porté à 70 %, taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 ans à 64 ans porté à 50 % et taux d'emploi des femmes porté à 60 %.

³ Statistiska centralbyran, l'institut officiel suédois de la statistique.

Grâce à un bon niveau de croissance économique qui semble devoir se poursuivre puisque les prévisions de croissance pour 2006 sont de 3,1 %, la situation de l'emploi devrait s'améliorer. Cependant, comme ne manque pas de le souligner l'OCDE (2005), plusieurs problèmes se profilent dans un avenir proche. L'un d'eux mobilise l'attention du gouvernement suédois, le niveau extrêmement élevé des congés maladie. L'objectif affiché par le gouvernement est de diminuer de moitié les absences pour maladie d'ici 2008 (Ministry of Industry, Employment and Communications, 2005, p. 42). Le nombre de congés maladie a commencé à diminuer mais demeure encore à un niveau élevé, plus de 300 000 personnes sont en arrêt maladie chaque jour dont 135 000 depuis plus d'un an. On compte par ailleurs 500 000 personnes en préretraite. Une mesure récente vise à inciter les employeurs à améliorer les conditions de travail en les pénalisant financièrement par une contribution de 15 % aux indemnités journalières versées pour les congés maladie. Cette contribution n'est versée que pour les congés maladie de plein temps. Les salariés peuvent en effet prendre des congés maladie à temps partiel. Les pouvoirs publics encouragent ceux qui sont en longue maladie à reprendre une activité à temps partiel. Pour les prochaines années, le gouvernement craint une pénurie d'emplois liée au vieillissement de la population et la persistance de poches de chômage consécutives soit à des délocalisations frappant certaines industries ou certaines régions, soit à des insuffisances de qualification de certaines catégories de la population, notamment la population d'origine immigrée.

2. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Les objectifs et les moyens de la politique d'emploi sont élaborés et décidés chaque année par le gouvernement et discutés au Parlement (*Riksdag*). Le Parlement et le gouvernement prennent en compte les lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) dans l'élaboration et la justification de leur politique d'emploi⁴. La politique de l'emploi au niveau gouvernemental relève du ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications. Au sein de ce grand ministère dont les fonctions sont réparties entre trois ministres, le ministre de l'Emploi (*Arbetslivsminister*), Hans Karlsson, un ancien syndicaliste secondé par un secrétaire d'État, Anders Teljebäck, met en œuvre les objectifs arrêtés par le Parlement.

La politique de l'emploi en Suède se caractérise par un budget élevé qui peut dépasser certaines années 3 % du PIB (autour de 2,5 % en 2004) et une grande rapidité d'adaptation tant quantitative que qualitative. D'une année sur l'autre, le niveau du budget et sa répartition peuvent changer nettement, en fonction de la situation et des objectifs prioritaires, mais les mesures de politique active en représentent toujours une partie importante. Le pilotage annualisé de la politique de l'emploi, au plus près des problèmes du moment et l'importance que lui accordent le gouvernement et la représentation nationale se traduisent par un ajustement contra cyclique du budget de l'emploi qui s'accroît en période de récession et diminue en période de croissance.

Les dépenses pour les politiques d'emploi en pourcentage du PIB (moyenne période 1996–2004) s'élevaient à 3,5 % et sur ces dépenses, les dépenses actives représentaient 53,2 % (Melis, 2005)⁵ (tableau 3).

⁴ Le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) suédois est un document détaillant les mesures de politique d'emploi en réponse aux lignes directrices et aux objectifs de la SEE. Le PNAE 2004 fait 60 pages dans sa version anglaise (European Commission, PNAE, 2004).

⁵ Nous nous basons sur les données d'Eurostat, l'OCDE livre des chiffres légèrement différents. Ainsi, pour 2003, on évalue à 2,5 % la part du PIB consacrée aux politiques d'emploi dont 1,3 % pour les mesures actives, soit 51 %, à comparer avec les chiffres d'Eurostat, respectivement 2,26 %, 1,04 % et 46 %.

Tableau 3 - Dépenses publiques pour l'emploi en pourcentage du PIB

	1999	2000	2001	2002	2003
Formation professionnelle	1,0	0,7	0,7	0,7	0,4
Rotation dans l'emploi	0,1	ε	ε	ε	ε
Incitations à l'emploi	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Mesures en faveur des handicapés	0,1	0,1	0,5	0,5	0,5
Aides à la création d'entreprise	0,1	0,1	ε	ε	ε
Total mesures actives	2,0	1,6	1,5	1,4	1,0
Indemnisation du chômage	1,6	1,3	1,0	1,0	1,2
Retraites anticipées pour motifs liés au marché du travail	0,1	0,1	ε	ε	0,0
Total mesures passives	1,7	1,4	1,1	1,0	1,2
TOTAL	3,7	2,9	2,5	2,4	2,3
Part des mesures actives dans la dépense totale en %	54,3	53,1	57,5	57,0	46,0

Source : Eurostat.

Les bases de la politique de l'emploi en Suède ont été pensées dès la Première Guerre mondiale, en août 1914, avec la commission paritaire du chômage qui a incité à la création d'un système d'indemnisation des chômeurs et d'emplois subventionnés. Dès les origines, la politique de l'emploi a comporté un important volet actif, bien avant que cette approche ne soit mise en avant par l'OCDE (Anxo et Erhel, 1998). On a très tôt considéré en Suède que l'aide au retour à l'emploi devait être préférée à l'aide publique sans contrepartie et qu'il était du rôle des pouvoirs publics, dont les collectivités locales, d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, notamment en soutenant la création d'emplois. Le modèle suédois actuel dans lequel s'inscrit la politique active de l'emploi a été élaboré par Gösta Rehn et Meidner, deux économistes du syndicat LO, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (Barbier et Sylla, 2004, p. 66). Ce modèle désigné fréquemment en Suède le modèle Rehn-Meidner repose sur trois piliers : une politique salariale solidaire, une politique active du marché du travail et une politique budgétaire restrictive. Ce dernier trait le différencie du modèle keynésien canonique. En dépit de nombreux aléas tels que le retrait de l'organisation patronale du système de négociation centralisé et la crise inflationniste des années 1990, ce *policy mix* a continué de prévaloir sur le long terme. Mais il ne s'agit en aucune façon d'un corps de doctrine rigide qui s'imposerait sans adaptation possible aux acteurs et aux institutions. Le modèle Rehn-Meidner a eu une influence importante sur la politique de l'Administration nationale du marché du travail (AMV) et continue d'inspirer son action (Olofsson, 2005). Actuellement, deux éléments de ce modèle demeurent essentiels : la politique budgétaire restrictive et la politique active de l'emploi. Un autre trait nous paraît marquant, la capacité d'adaptation du modèle qui repose sur une tradition de réformisme actif s'appuyant sur des organisations syndicales puissantes, un dialogue social vivace et une forte implication des collectivités territoriales. Bien que le parti social démocrate, qui est demeuré au pouvoir depuis 1932 avec de courtes interruptions entre 1976 et 1982 et entre 1991 et 1994, ne soit plus lié organiquement à la confédération syndicale LO, l'influence syndicale continue de s'exercer dans ses rangs. Ainsi le syndicat peut peser sur l'action gouvernementale tandis que les réformes nécessaires, notamment celles qui impliquent une modération salariale obtiennent l'accord et l'appui des organisations syndicales.

Un autre élément contribue grandement au mécanisme de réforme du système et à son ajustement, la qualité du dispositif d'évaluation. Il est fréquent que les nouveaux dispositifs soient testés localement avant d'être étendus. Toutes les mesures sont évaluées par des institutions spécialisées, en particulier l'IFAU pour les politiques d'emploi. Tout débat en matière de politique d'emploi est nourri sur les évaluations réalisées et s'appuie de données nombreuses et largement disponibles collectées par l'Agence de l'emploi et l'Inspection de l'assurance chômage.

Tableau 4 - **Demandeurs d'emploi inscrits au service public de l'emploi** (octobre 2005)

	Nombre	En % de la population active
Chômeurs inscrits	228 000	5,1
Dont inscrits depuis plus de six mois	51 000	1,1
Demandeurs d'emploi (DE) participants à des programmes d'aide au retour à l'emploi	130 000	2,9
Total des DE inscrits	358 000	8,0
Dont participants à la garantie d'activité	46 000	1,0
Dont DE inscrits depuis plus de deux ans	38 000	0,8

Source : AMS.

3. DROITS ET OBLIGATIONS DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Les demandeurs d'emploi doivent, s'inscrire au préalable à l'agence locale de l'emploi de leur domicile pour bénéficier de l'allocation de chômage à laquelle ils ont droit. Pour ceux qui ne peuvent bénéficier que d'une garantie de ressources, l'inscription à l'agence de l'emploi n'est pas systématique. Elle est généralement demandée par les services municipaux distribuant la garantie de ressources, le refus d'inscription à l'agence de l'emploi peut entraîner la suspension de l'aide.

3.1. L'accompagnement

L'inscription à l'agence de l'emploi peut se faire directement par ordinateur sur la base de données ou avec l'aide d'un conseiller. Un premier entretien informe les nouveaux inscrits de leurs droits et devoirs. Le service public de l'emploi privilégie le suivi individualisé et la formation et concentre son action sur les personnes qui ont le plus de difficultés à trouver un emploi. Dès leur inscription les demandeurs d'emploi sont répartis en trois groupes selon leurs caractéristiques et leur niveau présumé de difficulté pour trouver un emploi.

- Le premier groupe est celui des autonomes (*vanliga*) qui ont la capacité de retrouver un emploi par eux-mêmes en utilisant les équipements en *self service*, ils n'ont besoin que d'une aide minimale et sont en principe susceptibles de trouver un emploi en moins de six mois, ils représentent 40 % des demandeurs d'emploi.
- Le second groupe, ou groupe du milieu (*mellan gruppen*), concerne 30 % des demandeurs d'emploi. Il regroupe ceux qui ont des difficultés à trouver un emploi par eux-mêmes ou qui risquent de connaître une période de chômage supérieure à six mois et qui ont besoin d'aide.
- Le dernier groupe concerne ceux qui ont des risques élevés de devenir chômeurs de longue durée. Ce groupe est dénommé groupe de l'extérieur (*utranför*). Il est composé principalement de personnes n'ayant jamais travaillé et de nouveaux immigrants, il représente 30% des chômeurs.

Cette répartition réalisée sans outils de profilage ne constitue pas à proprement parler une classification mais permet de proposer des services appropriés. Le premier acte de l'individualisation de l'aide au retour à l'emploi est l'élaboration, lors du second entretien d'un PAI (plan d'action individuel). Ce plan indique le type d'emploi recherché en fonction des compétences des demandeurs d'emploi et de la situation du marché du travail. En principe, tous les demandeurs d'emploi devraient en établir un, en collaboration avec leur agence, dans un délai de trois mois suivant leur enregistrement. Toutefois, les agents du service public de l'emploi tiennent compte de la classification initiale. Ils ne proposent pas de PAI les premières semaines aux demandeurs d'emploi considérés comme autonomes. Ce n'est qu'à l'approche de l'échéance des trois mois, s'ils n'ont toujours pas retrouvé d'emploi, qu'ils leur proposent un PAI. En revanche, les chômeurs des deux autres catégories sont rapidement engagés à élaborer ce plan d'action. 95 % des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de trois mois ont effectivement élaboré un plan d'action individuel. Les agences de l'emploi proposent sept types de services :

1. L'aide à la recherche d'emploi (réunion hebdomadaire)
2. L'amélioration des techniques de recherche
3. L'aide à la création d'entreprise (possibilité de conserver son allocation pendant les six premiers mois après la création)
4. Un guidage pour l'orientation professionnelle et la formation avec un test de personnalité
5. Une formation pour un emploi précis correspondant à une offre
6. Une identification des possibilités sur la base d'un bilan de compétences
7. Une aide à l'aménagement des conditions de travail (aménagement des postes) pour les handicapés.

Quatre semaines (entre six et huit pour les moins de 25 ans) après la définition du plan d'action un nouvel entretien permet de faire le point et éventuellement d'élaborer un nouveau plan d'action. Le suivi des demandeurs d'emploi, en particulier de ceux qui connaissent le plus de difficultés est assez élevé, même s'il n'atteint pas toujours les objectifs fixés par le service public de l'emploi. Actuellement, la moyenne nationale de l'encadrement est d'un agent pour 40 chômeurs.

3.2. Les revenus de remplacement

Tous les demandeurs d'emploi, y compris les travailleurs indépendants inscrits auprès d'une agence de l'emploi, peuvent bénéficier d'un revenu de remplacement. Les allocations versées sont de trois types : deux allocations relèvent de l'assurance chômage proprement dite : une allocation de remplacement et une allocation de base, le troisième type d'allocation, versée par les communes relève de la garantie de ressources. Dans les faits, on peut considérer que la garantie d'activité (*cf. infra*) constitue un quatrième type d'allocation prenant le relais de l'allocation chômage, qu'elle soit de base ou indexée sur le revenu. Seules les allocations versées par les caisses de chômage sont imposables, la garantie de ressources ne l'est pas. Fin 2004, selon les données d'Eurostat, on comptait 271 000 demandeurs d'emplois dont 248 000 étaient enregistrés, parmi ceux-ci- 135 000, soit 54%, touchaient une allocation chômage.

3.2.1. L'allocation de base

Pour recevoir l'allocation dite de base (*grundbelopp*), les conditions à remplir sont les suivantes :

- Être en totalité ou en partie au chômage⁶
- Avoir travaillé pendant au moins six mois au cours des douze derniers mois et avoir travaillé chaque mois au moins 70 heures ou avoir travaillé au moins 450 heures au cours d'une période de six mois consécutifs et au minimum 45 heures chaque mois
- Être apte au travail et disponible pour un emploi
- Être disposé à accepter tout emploi convenable offert
- Accepter un plan d'action individuel
- Chercher activement du travail
- Avoir au moins 20 ans.

Cette allocation versée à tous ceux qui remplissent ces conditions s'élève à 320 couronnes⁷ par jour, cinq jours par semaine, soit environ 750 euros par mois, indépendamment du salaire antérieur. Les conditions d'emploi antérieures requises sont allégées par la prise en compte de plusieurs considérations. Les périodes de réinsertion professionnelle à plein temps, de congés payés, les congés parentaux, les périodes de service militaire notamment sont assimilés à des périodes de travail. En outre les demandeurs d'emploi qui viennent de terminer leurs études peuvent, s'ils sont inscrits comme demandeurs d'emploi et à certaines conditions, notamment celle d'avoir obtenu un diplôme, bénéficier

⁶ Certains salariés ont deux emplois à temps partiel ou une activité indépendante et, suite à la perte de l'une de leur activité, se retrouvent partiellement au chômage.

⁷ Un euro vaut environ neuf couronnes suédoises (9,24 en octobre 2005).

de l'allocation de base. Les travailleurs indépendants doivent avoir cessé totalement ou partiellement leur activité pour être considérés comme chômeurs (AMS, 2003 et Ministry of Industry, Employment and Communications, 1997). En 2004, 89 950 chômeurs ont bénéficié de cette allocation à un moment ou l'autre de l'année pour un montant total de 214 millions d'euros (source IAF).

3.2.2. L'allocation de compensation de revenu

Pour bénéficier de l'allocation de compensation de revenu (*inkomstrelaterad belopp*) il faut, à l'exception de la condition d'âge, avoir en outre été adhérent d'une caisse d'assurance chômage pendant au moins un an. Cette allocation non cumulable avec l'allocation de base se monte à 80 % du salaire antérieur plafonné à 3 650 couronnes par semaine (1 625 euros mensuels) au cours des cent premiers jours et 3 400 couronnes (1 510 euros par mois) ensuite. Un peu plus d'un tiers des chômeurs reçoivent une allocation inférieure à 80% de leur salaire antérieur. En moyenne leur allocation s'élève à 63 % de leur ancien salaire (IAF, 2005). En 2004, les caisses de chômage ont versé environ 3,4 milliards d'euros d'allocation à 542 850 bénéficiaires (source : IAF). 86 % des bénéficiaires d'une allocation chômage touchent l'allocation de compensation de revenu qui représente 94 % de la totalité des sommes versées au titre de l'allocation chômage. Les 14 % de chômeurs qui bénéficient de l'allocation de base se partagent donc 6 % du montant global des allocations chômage.

La faiblesse de l'allocation maximale est critiquée par le syndicat des cadres SACO qui offre à ses membres depuis 2000 la possibilité de souscrire à une assurance chômage complémentaire. Entre 12 % et 15 %, des adhérents des caisses d'assurance chômage ont souscrit une telle assurance complémentaire, leur nombre est en progression. Cette assurance qui peut compenser jusqu'à 80 % de la perte de revenu pendant 240 jours n'est toutefois accessible qu'aux seuls adhérents d'une caisse de chômage sous des conditions très restrictives (*ibid.*). Il existe d'autres systèmes d'assurance complémentaire optionnelle, notamment l'assurance AGB pour les salariés de plus de 40 ans victimes de licenciements économiques (Lefebvre, 2003, p. 53-54).

On le voit, les conditions pour bénéficier d'un revenu de remplacement sont peu restrictives. Il suffit en effet d'avoir travaillé 450 heures sur six mois pour pouvoir prétendre à une allocation chômage. Ainsi un salarié à mi-temps ayant travaillé pendant six mois sans interruption peut bénéficier de l'allocation de base.

3.2.3. La garantie d'activité

La garantie d'activité (*Aktivitetsgarantin*) est un programme d'aide au retour à l'emploi mais dans la mesure où elle est assortie d'une aide de même niveau que l'allocation de base on peut considérer qu'elle joue le rôle de revenu de remplacement au même titre qu'une allocation chômage. La principale différence avec l'allocation de base est qu'elle n'est pas versée par une caisse d'assurance chômage. Cette allocation est versée aux chômeurs de longue durée de plus de deux ans âgés de plus de vingt ans et à ceux qui ont épuisé leurs droits à l'allocation chômage ainsi qu'à ceux qui présentent un risque élevé de demeurer longtemps au chômage. L'allocation n'est versée qu'à condition que le demandeur d'emploi ait signé un PAI, qu'il cherche activement un emploi et qu'il ait élargi sa zone géographique de recherche et l'éventail des professions prospectées. En octobre 2005, 46 000 personnes bénéficiaient de la garantie d'activité.

3.2.4. La garantie de ressources

L'aide sociale (*socialbidrag*) est une forme d'aide différentielle de dernier recours versée par les municipalités aux personnes (ou familles) qui sont temporairement sans moyens suffisants pour faire face aux frais de subsistance. Il s'agit d'un droit individuel mais il est tenu compte de la situation familiale. Il n'y a pas de condition de nationalité, seulement une condition de résidence. La durée de versement est illimitée. Le gouvernement fixe chaque année le niveau plancher de l'aide mais les communes ont une relative liberté pour fixer le montant de l'aide. En 2002, le montant mensuel pour une personne isolée fixé par le gouvernement s'élevait à 609 euros et pour un couple sans enfants à 1 061 euros non compris d'éventuels suppléments pour la prise en charge totale du loyer. L'ensemble

des assurances sociales, dont la garantie de ressources, est administré depuis le 1^{er} janvier 2005 par une nouvelle agence gouvernementale, l'agence de l'assurance sociale (*Försäkringskassan*) qui remplace la direction nationale de l'assurance sociale et les 21 bureaux régionaux (Ministry of Health and Social Affairs, 2005). La garantie de ressources, contrairement à l'allocation chômage, n'étant pas soumise à l'impôt, elle pourrait théoriquement être plus élevée que l'allocation chômage de base. Il faut toutefois noter que c'est une allocation différentielle versée sous conditions de ressources alors que l'allocation chômage est versée en complément des autres ressources et n'est pas soumise à condition de ressources. Une personne qui, avec le bénéfice de l'allocation de base, aurait un revenu inférieur au revenu procuré par la garantie de ressources, peut bénéficier d'un complément de ressources au titre de l'aide sociale.

Un des principaux engagements de l'actuel gouvernement social-démocrate concerne la dépendance à l'aide sociale. Le Premier ministre Persson s'était engagé à réduire de moitié le nombre de personnes dépendant de l'aide sociale entre 1999 et 2004. Le nombre de bénéficiaires est déjà passé de 115 000 en 1999 à 91 000 en 2002. L'objectif du gouvernement consiste à faire passer ce chiffre à 57 000. Le principal moyen pour diminuer la dépendance à l'aide sociale serait, selon le gouvernement, de maintenir le taux de chômage le plus bas possible, d'augmenter le niveau d'activité, et de réduire le travail à temps partiel involontaire tout en conservant un revenu décent en cas de perte d'emploi, de maladie ou de toute sortie involontaire du marché du travail. Le combat contre le chômage et l'activation sociale sont donc au centre de la stratégie suédoise pour briser la dépendance à l'aide sociale.

3.2.5. Durée d'indemnisation

La générosité relative du modèle suédois concerne également les durées de versement des allocations. Quel que soit le revenu de remplacement, de base ou de compensation, sa durée de versement est limitée en principe à 300 jours ouvrés⁸, soit 60 semaines. À l'issue de cette période, les demandeurs d'emplois susceptibles de trouver un emploi par eux-mêmes peuvent bénéficier d'un renouvellement de la période de 300 jours de versement des allocations sous certaines conditions. Au-delà des 300 ou des 600 jours d'indemnisation, les demandeurs d'emploi bénéficient de la garantie d'activité. La garantie d'activité est d'une durée illimitée. La durée de versement de l'allocation chômage ou de son équivalent est donc potentiellement illimitée. Elle prend fin en cas de retour à l'emploi mais aussi en cas de sortie volontaire de la garantie d'activité ou en cas de refus de recherche d'emploi et de toute façon à 65 ans, âge légal de la retraite.

⁸ 450 jours pour les personnes de plus de 55 ans.

Les bases du système d'assurance chômage

Base légale	Lois du 29 mai 1997 sur l'assurance chômage et sur son financement
Autorité compétente	Ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications Service public de l'emploi 37 caisses d'assurance volontaire pour les différents secteurs et métiers une caisse d'assurance indépendante
Principe de base	Système volontaire d'adhésion à une caisse d'assurance chômage pour les salariés et les indépendants 1. Protection de base pour ceux qui ne sont pas membres d'une caisse d'assurance chômage 2. Allocation chômage indexée sur le revenu pour les membres d'une caisse d'assurance chômage Plus de 80 % des salariés sont membres d'une caisse d'assurance chômage
Sources de financement	Financement à hauteur de près de 90 % par l'État. Contribution payée par les adhérents des différentes caisses
Bénéficiaires	Salariés et indépendants de moins de 65 ans
Conditions pour bénéficier de l'assurance chômage	<i>Conditions générales</i> <input type="checkbox"/> Chômage involontaire <input type="checkbox"/> Disponibilité pour un emploi (le bénéficiaire doit accepter un emploi raisonnable d'un minimum de 3 heures par jour et de 17 heures par semaine) <input type="checkbox"/> L'inscription comme demandeur d'emploi <i>Allocation de base</i> 20 ans minimum Non-adhérent ou adhésion de moins de 12 mois à une caisse d'assurance chômage <i>Allocation indexée sur le salaire</i> Au moins 12 mois d'adhésion à une caisse d'assurance chômage, sans condition d'âge minimum.
Période de travail ouvrant droit et servant de référence	6 mois minimum d'emploi pour au moins 70 heures par mois avant le chômage ou <input type="checkbox"/> un minimum de 6 mois ou de 450 heures d'emploi avec au moins 45 heures par mois <input type="checkbox"/> pendant les 10 mois après la fin d'une période de formation au moins 90 jours d'emploi rémunéré
Période d'attente	5 jours
Base de calcul	<i>Protection de base</i> Taux quotidien indépendant du revenu <i>Allocation indexée</i> Pour les salariés, le salaire reçu pendant la période de référence Pour les indépendants le revenu fiscal des 3 dernières années
Montant de l'allocation	Allocation de base : 320 couronnes/jour (750 euros par mois) Allocation de remplacement : 80 % du salaire antérieur plafonné à 730 couronnes/jour pendant 100 jours (1 700 euros par mois), 680 couronnes après (1 550 euros par mois).
Durée de versement	60 semaines pour les moins de 58 ans, période renouvelable une fois 90 semaines à partir de 58 ans, renouvelable une fois.
Sanctions	Une suspension de l'allocation pendant 8 semaines si le bénéficiaire démissionne d'un emploi sans raison Une suspension de 12 semaines en cas de refus d'un emploi acceptable, la période de suspension est plus courte si l'emploi refusé est à durée limitée
Autres	Les allocations sont imposables mais ne sont pas soumises à des charges sociales

D'après Werner et Winkler, 2004.

Tableau 5 - **Allocations versées aux personnes sans emploi**

Type d'allocation	Conditions requises	Montant	Durée maximum de versement
Allocation de remplacement	Condition de travail ⁹ Avoir cotisé un an au moins à une caisse d'assurance chômage	80 % du salaire antérieur plafonné à 1 625 euros pendant les 100 premiers jours et à 1 510 euros ensuite	300 ou 600 jours
Allocation de base	Condition de travail ¹⁰ Avoir au moins 20 ans	750 euros par mois	300 ou 600 jours
Garantie d'activité	Être en fin de droit d'une allocation chômage	750 euros par mois	illimitée
Garantie de ressources	Conditions de ressources	Allocation différentielle de 609 euros par mois ¹¹	illimitée

3.3. Le contrôle

Le contrôle de la recherche d'emploi est effectué par les agences de l'emploi que les demandeurs d'emploi doivent informer, toutes les deux semaines, éventuellement par voie électronique, sur la base d'un formulaire, de leurs démarches et auxquelles ils doivent remettre les documents en attestant.

Les demandeurs d'emploi s'exposent à des sanctions s'ils refusent un emploi approprié. Celui-ci est défini dans le plan d'action individuel ou évalué par l'agence de l'emploi. Un emploi approprié doit tenir compte de la formation et de l'expérience du demandeur mais si un employeur estime que le demandeur d'emploi a les compétences voulues pour l'emploi qu'il lui propose, cet emploi est alors considéré comme approprié. Il est également tenu compte de la zone de résidence et de « l'attachement local » qui répond à des règles précises liées notamment à la situation familiale. Pour l'agence de l'emploi, le poste proposé est approprié lorsqu'il n'exige pas une absence du domicile de plus de douze heures par jour (pour un demandeur d'emploi sans enfant mineur).

Pendant les cent premiers jours, soit cinq mois, les recherches d'emploi peuvent être limitées géographiquement et professionnellement. Par la suite, ces limitations sont levées. Les caisses d'assurance chômage avertissent les agences de l'écoulement de la période de cent jours. En cas de refus d'un emploi convenable, les allocations sont réduites de 25 % et de 50 % au deuxième refus puis de 100 % au troisième refus. En cas de départ volontaire d'une entreprise, il y a un délai de carence de 45 jours dans le versement de l'allocation chômage, et de 60 jours en cas de licenciement pour faute.

En 2004, 6 852 notifications de mise en question du droit à l'indemnité chômage ont été faites aux caisses d'assurance chômage par les agences de l'emploi. Ce chiffre est en forte augmentation par rapport à l'année précédente. Le taux de sanction pour le premier semestre 2004 a été de 68 % des notifications, en augmentation par rapport à 2003 (IAF, 2005).

4. LES INSTITUTIONS

Le ministre en charge de l'emploi, exerce son autorité sur plusieurs agences gouvernementales qui supervisent la mise en œuvre de la politique d'emploi. Au sein du ministère le rôle central pour la politique de l'emploi est exercé par l'Administration nationale du marché du travail (AMV). Le ministre de l'Emploi a également sous sa responsabilité un centre de recherche, l'IFAU qui mène des études d'évaluation des politiques d'emploi, l'Inspection de l'assurance chômage (IAF), l'Institut national de

⁹ Avoir travaillé pendant au moins six mois au cours des douze derniers mois et avoir travaillé chaque mois au moins 70 heures ou avoir travaillé au moins 450 heures au cours d'une période de six mois consécutifs et au minimum 45 heures chaque mois.

¹⁰ Avoir travaillé pendant au moins six mois au cours des douze derniers mois et avoir travaillé chaque mois au moins 70 heures ou avoir travaillé au moins 450 heures au cours d'une période de six mois consécutifs et au minimum 45 heures chaque mois.

¹¹ Pour une personne seule.

la vie au travail, le comité suédois de l'OIT et l'autorité de l'environnement de travail chargée d'améliorer la santé et la sécurité au travail.

4.1. La direction nationale de l'emploi (AMS)

Au sein de l'AMV, l'autorité centrale est exercée par l'AMS, qui est une agence publique indépendante dans son fonctionnement. Il faut, à ce propos, souligner une particularité de la Suède dans le domaine de l'organisation administrative. Les ministères ne gèrent pas les services publics, ils se limitent à un rôle de conception des politiques et de réflexion stratégique. La réalisation des politiques publiques est généralement confiée à des agences indépendantes dont les salariés ne sont pas protégés par un statut spécifique de fonctionnaire comme en France. Pour des raisons d'efficacité et d'économies budgétaires le gouvernement suédois a procédé, au cours des dix dernières années, à d'importantes suppressions d'emplois publics. Entre 1990 et 2000, l'emploi public d'État est passé d'environ 400 000 à un peu plus de 200 000. Il se situe aujourd'hui à 250 000. L'AMS, placée sous l'autorité du ministère du Travail agit sur mandat du Parlement et du gouvernement. C'est à la fois une administration et une autorité de contrôle (Lefebvre, 2005). Des lettres de cadrage annuelles fixent ses objectifs, ses missions, l'importance et l'affectation de ses moyens financiers. Elle est particulièrement chargée de l'aide au retour à l'emploi des chômeurs et de la mise en relation des offres et des demandes d'emploi. Elle a une fonction de pilotage et de supervision des agences locales de l'emploi. Elle décide de la répartition des ressources financières aux comtés et contrôle les résultats des services régionaux. L'AMS est dirigée par un directeur général nommé par le gouvernement tout comme les sept membres de son comité directeur. Son conseil d'administration comprend notamment un président nommé par le gouvernement, un parlementaire, quatre représentants des partenaires sociaux, un maire, représentant des autorités locales, des représentants du personnel et des représentants de l'opposition. Elle est également dotée d'un conseil consultatif où sont représentés les partenaires sociaux.

L'organisation territoriale des services de l'emploi suit le découpage administratif de la Suède en trois niveaux. Au niveau des comtés la politique d'emploi est supervisée par les services régionaux du travail (*Länsarbetsnämnden* ou *Län*). Ceux-ci sont responsables du service public de l'emploi et, en particulier, des agences locales de l'emploi et des services d'adaptation à la vie professionnelle. Ils ont à leur tête un comité directeur et sont assistés d'une commission régionale. Le directeur est nommé par le gouvernement. Le comité directeur se compose du gouverneur qui en est le président, du directeur régional et de quatre autres membres nommés par le gouvernement.

La première agence de l'emploi a été créée en 1902. On en comptait déjà 118 en 1916 (Barbier et Sylla, 2004, p. 62). Il y en a aujourd'hui 325 dont une au moins par commune. Plusieurs villes importantes disposent d'agences pour l'emploi spécialisées qui ont pour mission de fournir des services à certains corps de métiers. Une de leurs attributions consiste également à apporter un soutien aux handicapés et aux demandeurs d'emploi qui ont besoin d'une aide spécialisée. Outre les chômeurs, les salariés qui souhaitent changer d'emploi peuvent s'adresser aux agences de l'emploi. Celles-ci proposent également des services de recrutement et de placement aux employeurs.

L'offre de service de l'agence de l'emploi passe par trois canaux différents : les agences locales, les centres d'appel et l'internet. Les centres d'appel ont reçu 8 000 appels par semaine en 2004. Ils sont ouverts tous les jours, y compris le week-end. Sur internet, il est possible de se renseigner sur les offres d'emploi disponibles et de poser sa candidature, d'obtenir des renseignements sur les différentes professions (500 fiches descriptives) et sur les offres de formation (3 500 programmes disponibles) (AMS, 2005).

Le ministère du Travail emploie 25 personnes, la direction de l'AMS 180 personnes, Les services régionaux sont au nombre de 21 et chacun emploie entre 30 et 80 personnes. Les agences de l'emploi regroupent au total environ 10 00 agents.

4.2. Le système d'assurance chômage

Le système suédois d'assurance chômage se différencie des autres systèmes européens sous deux aspects¹² :

- Il est administré par des associations privées proches des syndicats et non sur une base paritaire, ni par l'État ;
- L'adhésion à une caisse est facultative.

La première caisse d'assurance chômage, celle des typographes, a été créée en 1893 à l'initiative du syndicat de cette profession (AMS, 2003). La première législation sur l'assurance chômage volontaire date de 1935. Le système actuel repose sur deux piliers et deux types d'allocation : une allocation de base forfaitaire versée aux chômeurs qui n'ont pas le droit aux allocations distribuées par les caisses d'assurance chômage et une allocation indexée sur le salaire antérieur pour les adhérents des caisses qui remplissent les conditions d'ancienneté (voir supra). L'assurance chômage couvre également les travailleurs indépendants. Il faut souligner que les conditions d'emploi pour bénéficier de l'allocation de base sont peu contraignantes. Il suffit en effet d'avoir travaillé six mois consécutifs et au moins 450 heures. Pour des conditions à peu près similaires en France (six mois de cotisations), la durée maximale de versement de l'allocation est de sept mois contre quinze mois au moins en Suède et le niveau minimum de l'allocation est inférieur à 387 euros par mois contre une allocation forfaitaire de 750 euros en Suède. Notons en outre que, sous certaines conditions, les jeunes diplômés n'ayant jamais travaillé peuvent bénéficier de l'allocation chômage.

Il n'y a pas d'organisme unique d'assurance chômage mais 37 caisses indépendantes à adhésion volontaire comptant environ 3,8 millions de membres, soit 90 % des salariés suédois. Ces caisses sont fédérées depuis 1946 dans la Fédération SO (Samorg) qui les représente devant les agences gouvernementales et qui coordonne leur action et fournit des services communs, notamment en matière de traitement informatique. Historiquement les caisses étaient affiliées aux syndicats mais aujourd'hui elles sont indépendantes. Toutefois, les caisses recouvrent les mêmes domaines d'activité ou professions que les syndicats de branche. L'adhésion à un syndicat entraîne l'adhésion à une caisse de chômage, en général celle qui correspond à la fédération syndicale d'appartenance. L'une des caisses est ouverte à tous et gère également l'allocation de base pour les personnes qui ne sont membres d'aucune caisse.

Les ressources des caisses proviennent à près de 90 % de l'impôt, elles sont versées par l'État, via l'AMS, sur la base de leurs demandes hebdomadaires. Les 10 % restants proviennent des cotisations des salariés adhérents prélevées directement par les services fiscaux. Ces cotisations couvrent entre autres les frais d'administration des caisses. Il faut noter que les cotisations sociales qui servent essentiellement à financer les retraites et l'aide sociale sont peu élevées (14,8 % du PIB contre 18 % en France selon Eurostat), y compris celles qui pèsent sur les entreprises. En outre, l'impôt sur les sociétés est un des plus faibles en Europe, son taux étant de 28 % seulement contre 34,5 % en France (Méhaignerie, Carrez et Bouvard, 2005). L'essentiel du financement des programmes sociaux et en particulier des caisses de chômage repose sur l'impôt sur le revenu qui est à la fois élevé et très progressif. Les caisses sont soumises à une législation qui leur impose de n'avoir d'autre activité que la gestion et le versement de l'allocation chômage à leurs membres. Le versement des allocations doit être conforme à la loi sur l'assurance chômage de 1997. Une caisse doit avoir au moins 10 000 membres pour être reconnue mais celles qui existent déjà peuvent continuer d'exister même si le nombre de leurs adhérents descend au-dessous de ce chiffre. Bien que proches des syndicats, les caisses doivent être ouvertes aux non syndiqués. L'organe de décision est l'assemblée générale annuelle à laquelle peuvent participer tous les membres. L'assemblée générale élit le comité de direction. Un de ses membres est un membre de l'AMS qui représente l'État.

¹² Le système danois présente beaucoup de similarités avec le système suédois.

En règle générale, les demandeurs d'emploi ne sont pas directement en contact avec les caisses d'assurance chômage. Ce sont en effet les agences de l'emploi qui informent les chômeurs de leurs droits en matière d'allocations. Elles leur remettent les formulaires nécessaires qu'ils doivent remplir et faire tamponner par l'agence et adresser à leur caisse. Les agences de l'emploi doivent transmettre aux caisses toute information ayant un impact sur les allocations : dépassement des cent jours de chômage, absence aux contrôles, refus d'un emploi convenable, etc. Les décisions éventuelles de sanction sont prises par les caisses sur signalement des agences de l'emploi. En cas de litige, les demandeurs d'emploi peuvent rencontrer un agent de leur caisse et fournir des explications sur les raisons de leurs éventuels manquements. En 2004, les fonds d'assurance chômage ont versé environ 3,7 milliards d'euros d'allocations, correspondant à 56 millions de jours indemnisés, à 617 000 bénéficiaires, soit une moyenne de 91 jours par bénéficiaire, ce qui correspond à environ 4,5 mois.

4.3. L'inspection de l'assurance chômage

Financées par l'État et autonomes, les caisses d'assurance chômage sont cependant contrôlées par l'IAF et surveillées par l'AMS qui n'a toutefois aucun pouvoir sur elles. Depuis le 1^{er} janvier 2004 l'inspection de l'assurance chômage (IAF) a remplacé la délégation à l'assurance chômage qui faisait partie de l'AMS. L'IAF qui supervise les caisses d'assurance chômage et contrôle la conformité de leurs décisions est une agence indépendante. Son conseil d'observation est nommé par le gouvernement. Cependant les caisses d'assurance chômage restent totalement responsables des décisions concernant les allocations de chômage, elles sont notamment redevables des erreurs de versement à des demandeurs d'emploi ne remplissant pas les conditions pour bénéficier de l'allocation chômage.

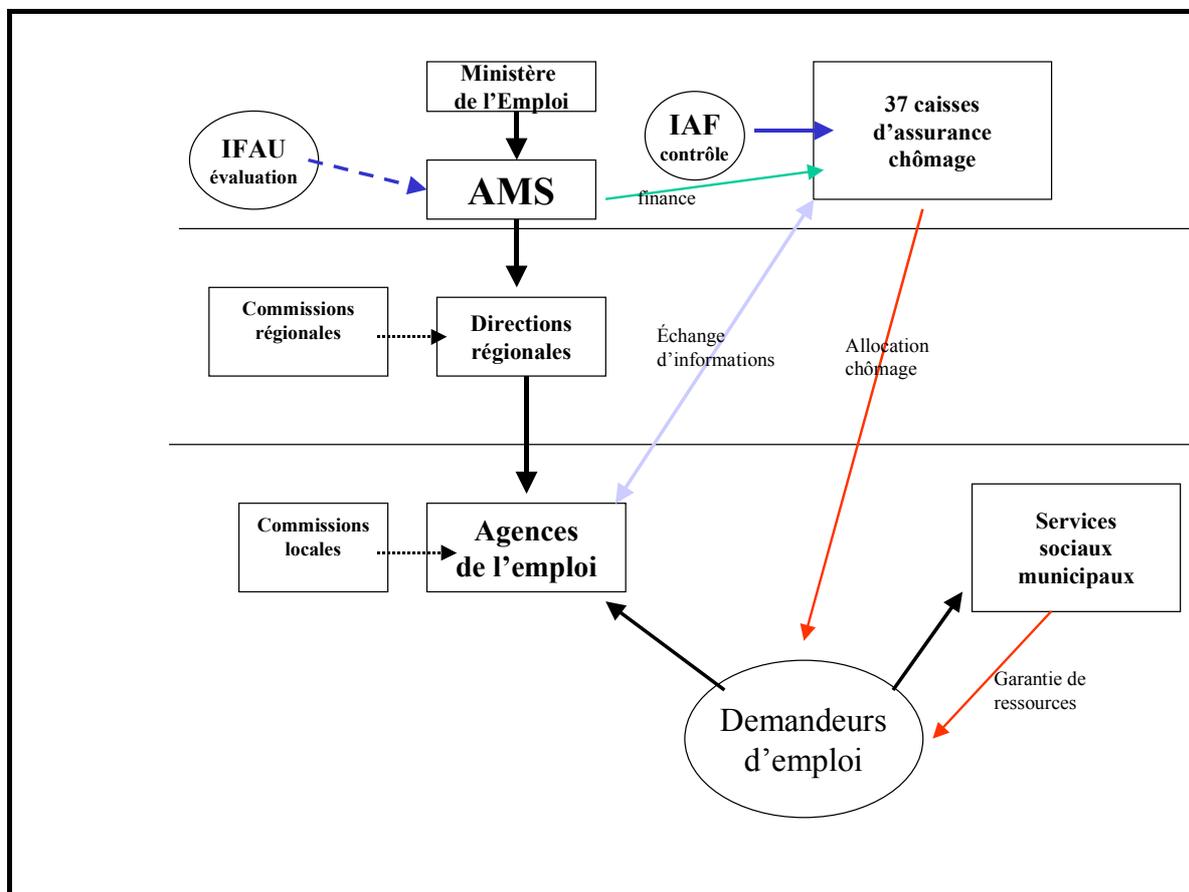
L'IAF vérifie si l'administration du marché du travail s'acquitte de sa tâche pour les questions qui influencent le droit aux allocations de chômage. Elle représente l'État devant les tribunaux pour des causes concernant l'assurance chômage. Un de ses domaines d'activité important est le suivi des développements du droit au plan national et international afin de suggérer les changements pouvant améliorer le système réglementaire. Au cours de l'année 2004, l'IAF a vérifié environ 2 300 décisions de tribunal, répondu à 31 demandes d'avis de la part des tribunaux et fait appel de 37 décisions à l'instance supérieure. Une des critiques adressées au service public de l'emploi, tant par l'IAF que par l'agence nationale d'évaluation (Riksrevisionen, 2004), souligne les inégalités territoriales de traitement des demandeurs d'emploi. Les directives, notamment celles concernant les contrôles, les sanctions et la garantie d'activité ne sont pas interprétées et appliquées de la même façon dans tout le pays.

5. LES AIDES SOCIALES ET LA GARANTIE DE RESSOURCES

Il n'y a pas d'institution nationale délivrant une aide aux personnes sans revenus. Ce sont les municipalités qui distribuent cette aide et assurent la garantie de ressources. Toutefois, si les municipalités disposent d'une large autonomie dans la fourniture de l'assistance sociale, elles doivent se conformer à une législation nationale (Socialtjänstlagen) qui définit les droits des citoyens à l'assistance et leurs devoirs (Socialstyrelsen, 2002). La loi précise que les personnes sans ressources ont le droit, pour elles et leurs familles, à une assistance leur garantissant un niveau de vie correct. L'État fixe le barème plancher de prise en charge par les communes. Le barème de la garantie de ressources est relativement complexe, il comprend, en plus d'une allocation de base, des prises en charge au réel pour le logement et forfaitaires des dépenses d'hygiène, de loisir, de santé, de transport notamment, modulées en fonction de la composition de la famille, de l'âge des enfants et d'autres critères. Le système de calcul est informatisé. Le niveau de l'allocation est établi sur la base d'enquêtes de consommation et de coût de la vie. La loi reconnaît en outre aux personnes un droit de recours devant les conseils régionaux contre les décisions des municipalités. Celles-ci gardent une certaine latitude pour organiser leurs services d'aide sociale mais elles ont l'obligation de garantir à leurs résidents un « niveau de vie raisonnable ». Elles peuvent exiger des bénéficiaires de l'aide de participer à des activités ou à des formations. En cas de refus de participer à de tels programmes ou de s'inscrire comme demandeur d'emploi dans une agence locale et en conséquence de rechercher activement un emploi, un bénéficiaire peut se voir sanctionner par la municipalité et perdre tout ou

partie de l'aide. Certaines municipalités développent leurs propres programmes d'activation, mais elles doivent tenir compte des particularités et des préférences des bénéficiaires de l'aide et collaborer avec les agences locales de l'emploi. Les programmes municipaux doivent être compatibles avec le plan d'action individuel établi avec l'agence locale de l'emploi (Thorén, 2005).

Graphique 2 - **Institutions et acteurs du retour à l'emploi**



6. LES ACTEURS

Parmi les acteurs les plus influents en matière d'aide au retour à l'emploi figurent l'État, les partenaires sociaux et les autorités locales. Une des clés de l'efficacité du service public de l'emploi est la qualité de la collaboration entre les différents acteurs à tous les niveaux, dans les instances de directions nationales, régionales et sur le terrain. La collaboration entre les agences de l'emploi et les communes est étroite.

6.1. L'État

La constitution suédoise ne mentionne pas le terme de chômage mais reconnaît qu'il incombe à l'État d'assurer le droit au travail, au logement et à l'éducation et de promouvoir la sécurité et l'assistance sociales et de bonnes conditions de vie (chapitre 1, article 2(2)). Une série de lois spécifie les droits et les devoirs des citoyens concernant l'assurance chômage et l'assistance.

Les décisions de politique d'emploi et de traitement du chômage, y compris les programmes et budgets annuels doivent recevoir l'aval du Parlement. L'État, à travers l'AMS prend totalement en charge le service public de l'emploi, dans le domaine de la collecte des offres, de l'intermédiation et de l'accompagnement. Il finance le système d'assurance chômage à hauteur d'environ 90 % mais ne la gère pas. Cependant il en contrôle indirectement l'activité par le biais de l'IAF, agence publique indépendante. L'autorité de l'État s'exerce également par l'entremise des gouverneurs de comtés qui

sont membres des comités directeurs des services régionaux du travail dont le directeur est nommé par le gouvernement sur proposition des collectivités territoriales. Il faut noter toutefois que le ministère du Travail ne dispose pas de services déconcentrés. L'intervention de l'État sur la politique d'emploi et d'assistance aux chômeurs est donc très forte. Mais elle laisse place à une présence active des partenaires sociaux et des autorités locales à différents niveaux dans des organes de direction et de concertation.

L'évaluation joue un rôle essentiel dans la conduite de l'action de l'État qui a à sa disposition les travaux de plusieurs agences ou directions spécialisées. Le gouvernement et le Parlement font également appel à des organismes d'audit privés. En outre, l'agence de l'emploi a son propre service d'audit des agences locales. Enfin, les mesures de politique d'emploi sont évaluées par un organisme de recherche spécialisé, l'IFAU. Cet institut indépendant, mais financé par l'État, réalise des études sur le marché du travail et les effets de politiques d'emploi.

6.2. Les autorités locales

Le pays est composé de 20 comtés et 290 communes dirigées par des conseils élus tous les quatre ans en même temps que les députés. Les autorités régionales (comtés) ont un représentant dans les comités directeurs des services régionaux de l'emploi. Chaque commune dispose d'une commission locale de l'emploi. Cette commission est un organisme de coordination chargé d'adapter la politique de l'emploi aux conditions locales. Le Président et la majorité des membres de la commission du marché de l'emploi sont désignés sur proposition de la commune. Cette commission comprend également des représentants de la Commission régionale du travail, de l'agence locale pour l'emploi, des organisations syndicales et patronales.

Les autorités locales qui emploient 20 % des salariés suédois souhaitent jouer un rôle plus important dans la politique d'emploi. Actuellement leur rôle se limite théoriquement à la prise en charge des personnes sans revenus qui ne touchent pas d'allocation chômage et, de plus en plus à financer et organiser des programmes d'aide au retour à l'emploi pour les bénéficiaires de la garantie de ressources, en collaboration avec les agences locales de l'emploi. Dans les faits, on observe d'importants échanges d'information et une collaboration poussée entre les agences locales de l'emploi et les services municipaux.

6.3. Les partenaires sociaux

Quel que soit le niveau territorial, les organisations en charge de la politique d'emploi accordent une place importante aux partenaires sociaux. Organisations de salariés et patronales sont régulièrement consultées et sont représentées à tous les échelons, y compris au conseil d'administration de l'AMS.

Le taux de syndicalisation est particulièrement élevé en Suède, il se situe à environ 80 % mais connaît depuis peu une relative érosion (Carley, 2004). La division syndicale ne repose pas sur des oppositions de doctrines ou de méthodes mais sur une spécialisation par catégorie socioprofessionnelle. On compte trois grandes fédérations syndicales de salariés : LO, TCO et SACO. Le syndicat le plus important, LO est à l'origine le syndicat des cols bleus, son influence a tendance à décliner légèrement en raison de la baisse du nombre d'ouvriers. La confédération LO se compose de 16 fédérations et compte 1,7 million de membres. Bien que LO n'ait plus de lien organique avec le parti social démocrate, elle maintient des liens forts avec ce parti et a un représentant dans son comité exécutif. TCO, confédération des cadres, fonctionnaires et employés, second syndicat par ordre d'importance, compte environ un million de membres, SACO, confédération des travailleurs intellectuels en compte 400 000. Du côté patronal, la principale organisation est SNV qui couvre 70 % du secteur privé. La confédération patronale ne participe plus aux concertations nationales et milite en faveur d'une décentralisation de la négociation. Elle participe cependant aux organes locaux de concertation.

7. LES DIFFÉRENTS PROGRAMMES D'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Les demandeurs d'emploi ont accès à un large éventail de programme facilitant le retour à l'emploi. La plupart de ces programmes sont financés par l'État et gérés par le service public de l'emploi, mais quelques-uns sont offerts et gérés par le service public de l'éducation et de la formation. Le service public de l'emploi concentre ses moyens sur les catégories les plus en difficulté : chômeurs de longue durée, jeunes peu qualifiés, travailleurs âgés, handicapés et, plus récemment, immigrés. Cependant, tous les demandeurs d'emploi qui le souhaitent, même ceux qui ne bénéficient pas de revenu de remplacement ni d'une garantie de ressources peuvent avoir recours gratuitement aux services de l'agence de l'emploi.

La participation à un programme, quel qu'il soit, entraîne *ipso facto* la sortie du fichier des demandeurs d'emploi et la suspension du versement des allocations chômage. Pour ne pas pénaliser les chômeurs ni les dissuader de participer à un programme, l'Etat leur verse une aide de même niveau que l'allocation chômage à laquelle ils avaient droit. À la fin du programme, à l'exception de la garantie d'activité, les demandeurs d'emploi peuvent à nouveau recevoir leur allocation chômage. En 2004, un peu plus de 106 000 personnes en moyenne annuelle participaient à des programmes d'aide au retour à l'emploi, soit 2,4 % de la population active.

On peut répartir les mesures d'aide en quatre catégories¹³ :

1. Mesures à caractère général ;
2. Aides à la formation ;
3. Aides à la création d'emploi ;
4. Mesures destinées à des catégories spécifiques.

7.1. Mesures à caractère général

Tous les programmes d'aide au retour à l'emploi sont assortis d'une allocation spécifique égale à l'allocation chômage versée avant l'entrée dans le programme. Les personnes qui ne bénéficiaient pas de l'allocation chômage reçoivent une aide spécifique d'un montant plus ou moins élevé selon les programmes. Cette aide ne remet pas en question la garantie de ressources qui est, rappelons-le, une allocation différentielle. Elle peut bénéficier à des demandeurs d'emploi qui n'ont droit à aucune allocation. Parmi les nombreuses aides existantes, on citera *l'aide à l'activité*. Cette allocation est gérée par les bureaux de l'assurance sociale. Les demandeurs d'emploi qui n'ont pas droit à une allocation chômage perçoivent une allocation d'environ 430 euros par mois. Elle vise à permettre aux bénéficiaires de participer à des programmes de formation professionnelle ou de réadaptation. Cette allocation est versée sans limite de durée.

7.1.1. La garantie d'activité

Ce programme introduit en août 2000 est destiné aux chômeurs de longue durée de plus de deux ans âgés de plus de vingt ans et à ceux qui ont épuisé leurs droits à l'allocation chômage ainsi qu'à ceux qui présentent un risque élevé de demeurer longtemps au chômage. En 2001, 32 000 participants en moyenne en ont bénéficié chaque mois. Après six mois de participation, 25 % des bénéficiaires avaient retrouvé un emploi, 3 % avaient commencé une formation et 9 % avaient quitté le programme. Les droits à l'allocation chômage ne sont plus reconstitués par la participation à ce programme.

Les participants à la garantie d'activité sont en principe organisés en petits groupes de 10 à 15 personnes pilotés par un superviseur de l'agence locale pour l'emploi. Chaque demandeur d'emploi doit réactualiser son plan d'action individuel avec son superviseur à la fin de chaque programme et au moins tous les six mois. Ce programme se différencie, sous deux aspects, des autres mesures actives de retour à l'emploi : le conseil et le suivi sont renforcés et la durée est illimitée.

¹³ Pour cette partie on pourra se reporter au rapport d'information de base MISEP, Suède 2002.

Une enquête auprès des superviseurs réalisée en 2002 dans le cadre d'une évaluation menée par l'IFAU (Forslund, Froberg et Lindqvist, 2004) a montré que la mise en œuvre de la garantie d'activité est en deçà des objectifs qui lui ont été fixés. Selon cette étude plusieurs manquements ont été mis en évidence. Ils résultent d'une insuffisance des moyens alloués à ce programme, notamment en matière d'information. En effet, les superviseurs chargés de suivre les groupes ont confié que leur information avait été insuffisante, qu'ils ne savaient pas clairement en quoi consistait cette mesure et qu'ils avaient des difficultés à construire leur programme. Les agences de l'emploi ont également eu des difficultés pour définir quels demandeurs d'emploi relevaient de la garantie d'activité. Les superviseurs avaient souvent d'autres tâches, surtout en dehors des zones urbaines. 41 % des superviseurs ont estimé qu'ils n'avaient pas les compétences suffisantes requises. En outre, les superviseurs n'étaient pas assez nombreux pour mettre en œuvre le programme de plein temps prévu. À la différence de ce qui avait été annoncé initialement, les groupes comprenaient en moyenne 37 participants alors que les directives de l'AMS étaient de 25 à 30, en augmentation par rapport à l'objectif initial de 10 à 15. À la suite de cette évaluation, l'AMS a décidé de développer des indicateurs de qualité pour suivre l'application de la mesure.

Les municipalités sont les partenaires les plus fréquents des agences de l'emploi pour mettre en œuvre la garantie d'activité : 68 % des ALE ont signé un accord avec les municipalités. La coopération avec d'autres acteurs est beaucoup moins fréquente. En février 2002, 36 000 chômeurs ont participé à la garantie d'activité. Les participants ont une moyenne d'âge élevée : 46 ans et il y a parmi eux une forte proportion de handicapés (22 %). 2/3 des participants ont effectivement eu une activité de plein temps mais près de la moitié ont rencontré leur superviseur moins d'une fois par mois. 3/5 ignoraient qu'ils avaient signé un plan d'action individuel alors que le versement de l'allocation en dépend. Si un tiers des participants pensent que la garantie d'activité a augmenté leurs chances de trouver un emploi, elle ne semble pas avoir modifié leur manière de chercher. Cependant les trois quarts d'entre eux sont satisfaits de ce dispositif.

7.1.2. Bourse à la mobilité

Ces bourses visent à renforcer la mobilité sur le marché du travail par une aide aux demandeurs d'emploi afin de les inciter à prendre un emploi dans une autre région, elle peut être accordée pour une période de six mois. Cette aide est gérée par le SPE.

7.1.3. Activités pour les demandeurs d'emploi

L'objectif de cette mesure est de favoriser l'apprentissage des méthodes efficaces de recherche d'emploi. Ces activités sont gérées par le SPE et financées par l'État.

7.1.4. Interruption de carrière, « friår »

Ce programme financé par l'État et géré par le SPE a d'abord été expérimenté pendant trois ans (2002, 2003 et 2004) dans douze municipalités avant d'être généralisé au 1^{er} janvier 2005. Un employé peut, dans certaines conditions, demander une interruption de carrière pour une période de trois à douze mois. L'employeur doit le remplacer par un chômeur. La personne en interruption de carrière reçoit une allocation équivalente à 85 % de l'allocation de chômage à laquelle elle aurait droit, soit environ 68 % de son salaire (Skans et Lindqvist, 2005). Le nombre de bénéficiaires a été limité à 12 000 en 2005 alors qu'on a recensé 27 000 demandes.

7.2. Aides à la formation

La plupart des programmes de retour à l'emploi comportent un volet formation, y compris ceux destinés aux plus âgés. 60 % de l'ensemble des bénéficiaires de mesures d'aides au retour à l'emploi suivent une formation. C'est la proportion la plus élevée en Europe (Melis, 2002). Rapportée au nombre total des sans emplois, cette proportion est de près de 30 % selon les données d'Eurostat pour

2004. Cette importance accordée à la formation correspond à l'effort consenti plus généralement sur ce plan en direction des salariés. En 2003, plus d'un salarié sur trois (37,3 %) ayant entre 25 et 64 ans avait suivi une formation au cours des quatre dernières semaines (European Commission (PNAE), 2004, p. 43 *et sq.*). Les formations destinées aux demandeurs d'emploi peuvent être effectuées soit dans les établissements de formation secondaire, universitaire ou professionnelle, soit pour partie en entreprise ou dispensées par des organismes spécifiques privés ou publics. À côté des formations qualifiantes, des stages de recherche d'emploi sont également proposés.

Tableau 5 - Taux de participation à des programmes de formation des 25–64 ans en 2004

	en %		
	Hommes	Femmes	Ensemble
En emploi	31,1	40,1	35,4
Chômeurs	25,9	34,9	29,8
Inactifs	42,7	45,2	44,2

Source : LFS, Eurostat.

Une grande variété de programmes de formation est proposée aux demandeurs d'emploi. Toutes ces aides bénéficient d'allocations équivalentes à l'allocation chômage à laquelle le demandeur d'emploi a droit. C'est le cas en particulier de l'*allocation spéciale de formation* qui est versée aux chômeurs d'au moins 21 ans et de moins de 56 ans. Cette aide est gérée par le conseil national d'aide aux étudiants. En 2001, plus de 50 000 chômeurs en avaient bénéficié.

Le même nombre de chômeurs ont bénéficié de la *formation d'insertion professionnelle* qui a pour objectif l'adaptation aux mutations économiques. Cette formation, financée par l'État, est gratuite pour les participants. Les cours sont dispensés par des institutions publiques et privées et sont achetés par les services régionaux de l'emploi. En moyenne 60 % des stagiaires avaient trouvé un emploi dans les 90 jours suivant la formation.

Les diplômés du secondaire qui ont des difficultés à trouver un emploi peuvent participer au programme *formation professionnelle avancée* qui associe stages pratiques et cours théoriques de niveau supérieur. Ce programme financé sur le budget du ministère de l'Enseignement est accessible également aux primo demandeurs d'emploi souhaitant parfaire leur formation. Les formations dispensées dans ce cadre doivent correspondre aux demandes du marché du travail. Selon une première évaluation, 75 % des participants ont trouvé un emploi six mois après la fin de leur formation. Il y a eu environ 12 000 bénéficiaires en 2002.

Les chômeurs âgés de plus de vingt ans peuvent participer au programme intitulé *expérience professionnelle* d'une durée de six mois maximum. Ce programme consiste en un stage professionnel en entreprise. Les stagiaires sont, en outre, tenus de participer à des activités de recherche d'emploi et à des entretiens de suivi. Leur formation professionnelle est supervisée par le SPE. Pendant la durée de la formation, les stagiaires bénéficient d'une allocation de 30 euros par jour. Ce programme géré par le SPE est financé par l'État. L'entreprise qui reçoit un stagiaire doit payer à l'État une contribution de 330 euros par mois. Il y a eu 21 000 bénéficiaires en 2001.

Dans une approche similaire, le programme *formation professionnelle sur le tas* permet à des employeurs qui offrent une formation à leurs employés d'embaucher des chômeurs pour les remplacer. L'aide versée couvre les frais de la formation sur une période de deux ans maximum et jusqu'à un certain plafond. Cette aide est gérée par le SPE. Il y a actuellement une moyenne de 1 000 bénéficiaires par année.

Toutes les municipalités suédoises ont ouvert des *centres informatiques* auxquels les chômeurs peuvent avoir accès pour recevoir une formation. Les participants reçoivent une formation de base de douze semaines. Le stage peut durer un maximum de six mois. Pendant leur stage les participants reçoivent une allocation d'aide à l'activité. Ces centres sont gérés et financés conjointement par l'AMS

et les municipalités. En 2001, la durée moyenne d'un stage était de trois mois, 25 % des 5 000 participants ont trouvé un emploi régulier dans les 90 jours qui ont suivi leur stage.

7.3. Mesures d'aides à la création d'emploi

7.3.1. Aide à l'embauche

Cette aide destinée aux employeurs qui embauchent des chômeurs prend la forme d'une réduction fiscale. Il y a quatre types d'aides :

1. L'aide à l'embauche standard accordée après six mois de chômage pour une période maximale de six mois. Elle représente un maximum de 50 % des coûts salariaux totaux.
2. L'aide à l'embauche de longue durée est accordée au bout de 24 mois de chômage pour une période maximale de 24 mois. Elle représente 75 % maximum des coûts salariaux totaux pendant les douze premiers mois, puis 25 % les douze mois suivants.
3. Une autre aide à l'embauche de longue durée est accordée après 48 mois de chômage. Elle est du même montant que la précédente pendant les douze premiers mois mais de 50 % des coûts salariaux pendant les douze mois suivants.
4. L'aide à l'embauche spéciale associée à la garantie d'activité. Les employeurs qui embauchent des personnes de 57 ans au moins ayant bénéficié de la garantie d'activité et qui sont restées au chômage pendant 24 mois peuvent recevoir jusqu'à 75 % de réduction fiscale sur les coûts salariaux pendant 24 mois.

En 2001, 18 100 chômeurs ont bénéficié de ces aides gérées par le SPE.

7.3.2. Aides à la création d'entreprise

Les chômeurs qui souhaitent créer leur entreprise peuvent obtenir une aide financière qui couvre les frais de subsistance pendant le démarrage de l'entreprise. L'aide est accordée pendant six mois éventuellement renouvelables une fois. Le montant de l'aide est égal à celui de l'allocation de formation. 6 900 chômeurs en ont bénéficié en 2001.

7.4. Mesures pour des catégories spécifiques de salariés

Plusieurs programmes cibles différentes catégories de personnes rencontrant des difficultés particulières pour trouver ou retrouver un emploi. Ces programmes visent notamment les chômeurs de longue durée ou risquant de le devenir, les jeunes sans formation ou risquant le chômage de longue durée, les handicapés et les chômeurs de plus de 55 ans.

7.4.1. En direction des chômeurs de longue durée

Le programme de *réadaptation professionnelle* est destiné aux chômeurs qui connaissent le plus de difficultés pour retrouver un emploi. Les bénéficiaires reçoivent une allocation de formation de même niveau que l'allocation de chômage à laquelle ils ont droit. Ils bénéficient d'une aide spécifique dispensée par des institutions sociales spécialisées. Une partie de l'aide consiste en tests professionnels sur les lieux de travail. En 2001, 5 845 personnes en ont bénéficié. Ce programme est financé sur les fonds publics.

7.4.2. En direction des jeunes

Dans le cadre du programme municipal pour les jeunes de moins de vingt ans, les municipalités ont la possibilité de signer avec l'État un accord pour proposer des activités aux jeunes de moins de vingt ans pour les préparer à entrer sur le marché du travail ou dans un système de formation. Les municipalités reçoivent une aide de l'État et les jeunes ont droit à une rémunération dont le montant est décidé par

les municipalités. Les activités proposées doivent être planifiées par les services régionaux de l'emploi et les partenaires locaux. En 2001, 3 726 jeunes ont bénéficié de ce programme.

La garantie pour les jeunes de 20 à 24 ans permet aux municipalités de proposer aux jeunes demandeurs d'emploi de 20 à 24 ans une activité à temps plein pendant douze mois. L'État rembourse une partie du coût du programme aux communes à hauteur de 300 euros par mois. Les participants reçoivent de la part de la municipalité, une indemnité d'environ 300 euros par mois. Si aucune proposition ne leur est faite par le SPE, c'est à la municipalité qu'échoue la responsabilité de leur proposer un programme dans les dix jours. La garantie repose sur un plan d'action individuel et comporte des actions de formation. En 2001, la durée moyenne du programme était de 4 mois. Plus de 60 % des municipalités y ont participé et 4 279 jeunes en ont bénéficié.

Les *bourses Interpraktik* permettent à des jeunes chômeurs d'acquérir une expérience professionnelle à l'étranger. Le candidat doit organiser son stage. Celui-ci doit correspondre aux objectifs de la bourse, être réalisé au sein d'entreprises ou d'organisations, voire dans des ONG. La bourse peut être attribuée pour une période de six mois à des jeunes de 20 à 30 ans en chômage de longue durée. L'aide est financée sur des fonds publics et gérée par le Bureau international des programmes d'éducation et de formation professionnelle. Environ 1 800 chômeurs en ont bénéficié entre octobre 1997 et décembre 1999, 76 % d'entre eux ont trouvé un emploi ou entamé des études à l'issue de leur stage.

7.4.3. En direction des plus de 55 ans

Le programme *Emploi public pour les personnes âgées (Ota)* était destiné aux chômeurs inscrits depuis au moins deux ans et âgés de plus de 55 ans. Il proposait des emplois temporaires dans le secteur public. Le financement était public et le programme était géré par le SPE. Ce programme s'est achevé en 2000.

7.4.4. En direction des personnes handicapées

Des *subventions salariales* sont versées aux employeurs qui embauchent des demandeurs d'emploi handicapés. La durée des subventions est de quatre ans maximum. Les subventions qui compensent la réduction de la capacité de travail peuvent s'élever jusqu'à 80 % du salaire, voire 100 % pour les handicapés lourds. Le montant de la subvention est fixé par accord entre l'employeur, l'employé, le représentant syndical et le SPE.

Le travail public protégé, destiné aux personnes handicapées, repose sur le versement d'une subvention aux employeurs publics et en particulier à l'entreprise publique Samhall AB¹⁴, présente sur tout le territoire suédois, qui s'est spécialisée dans le recrutement de personnes handicapées. Elle recrute au moins 40 % de personnes ayant un handicap lourd. Samhall¹⁵ emploie actuellement 26 500 personnes dont 93 % sont handicapées. En 2001, l'OSA a également subventionné 5 675 postes dans le secteur public. Une partie des handicapés (4,9 % en 2000) passant par Samhall AB retrouvent un emploi sur le marché du travail régulier. La subvention qui peut s'élever jusqu'à 100 % du salaire mensuel est financée sur les fonds publics.

8. QUELQUES ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE

Pour tirer des enseignements utiles, c'est-à-dire transposables, d'une expérience étrangère, deux écueils opposés sont à éviter. Le premier consiste à vouloir appliquer telles quelles les méthodes, démarches, voire institutions du pays modèle. L'autre écueil est d'attribuer les réussites étrangères aux particularités nationales et de considérer en conséquence qu'il n'est pas possible de s'inspirer des expériences étrangères. Selon ce point de vue, la France n'aurait rien à apprendre des autres pays. Un regard rétrospectif sur les différentes expériences qui ont été menées en Europe, montre qu'il n'y a pas

¹⁴ www.samhall.se

¹⁵ L'actuel Premier ministre, Göran Persson a présidé Samhall-Alea AB de 1982 à 1994.

de modèle type permanent propre à chaque pays. Au cours des vingt dernières années, plusieurs pays européens ont radicalement modifié leurs systèmes d'aide au retour à l'emploi après avoir fait l'expérience du chômage de masse. Le dispositif suédois actuel diffère nettement de celui qui était en vigueur en 1990, même si certains traits fondamentaux ont été maintenus tels que le rôle important joué par les partenaires et les acteurs sociaux. Si l'on admet qu'il est hors de propos d'importer des recettes, il est néanmoins possible de tirer des enseignements de l'expérience suédoise qui peuvent nourrir le débat actuel en France sur la réforme du dispositif d'aide au retour à l'emploi.

Une des questions fortement débattue est celle de la fusion ou du rapprochement de l'UNEDIC et de l'ANPE. En Suède, la gestion de l'assurance chômage et l'accompagnement vers l'emploi relèvent d'organismes différents qui sont en relation mais relèvent de logiques différentes. Les caisses de chômage limitent leur action à la collecte des cotisations, au contrôle des droits et au paiement des allocations aux ayants droit. Elles n'interviennent pas dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi et n'ont aucun contact direct avec eux. Il faut en retenir que ce qui compte ce n'est pas l'existence d'un organisme unique polyvalent mais la délimitation stricte des rôles de chacun. L'existence de deux organismes distincts n'est pas une cause de complexité dans les démarches car les demandeurs d'emploi n'ont pas à se déplacer dans les caisses de chômage, l'agence de l'emploi se chargeant de les informer de leurs droits, de leur transmettre les formulaires à remplir et, le cas échéant, de les aider à faire valoir leurs droits.

Un autre débat important concerne le bon niveau de l'allocation chômage, sa durée et le système de sanction. Les Suédois ont fait le choix d'un niveau élevé d'allocation pour les salariés ayant les plus faibles salaires (80 %), sur une durée relativement longue, au moins 15 mois, sans dégressivité, mais avec un plafond assez bas : 1 625 euros par mois, soit moins du tiers du plafond français. Adeptes d'une logique de solidarité, la Suède privilégie l'aide aux demandeurs d'emploi qui rencontrent le plus de difficultés. Cette orientation relève d'une décision politique. L'État qui apporte 90 % des ressources des caisses de chômage édicte les règles d'indemnisation du chômage et contrôle l'action des caisses dont la gestion est confiée à des associations proches des syndicats. Le pilotage par l'État des règles d'indemnisation du chômage n'empêche nullement de confier aux partenaires sociaux la gestion de l'assurance chômage.

Les collectivités territoriales sont associées à l'aide au retour à l'emploi au niveau régional comme au niveau communal. Les communes jouent un rôle important à la fois dans le versement de la garantie de ressources et dans les programmes d'accompagnement des demandeurs d'emploi. En revanche, les services de l'État ne sont pas présents à ces niveaux car il n'existe pas de services déconcentrés de l'État comme en France. L'agence de l'emploi, au niveau communal, agit de concert avec les pouvoirs locaux. Ce mode de collaboration est rendu possible par la taille des communes qui ne sont que 290 pour neuf millions d'habitants et par leur puissance budgétaire assise sur un système fiscal qui leur octroie une fraction importante de l'impôt sur le revenu. L'efficacité de la territorialisation de la politique d'emploi suppose un territoire pertinent de taille suffisante et une définition claire des responsabilités de chaque intervenant.

On retiendra enfin le rôle joué par l'évaluation. Toutes les mesures, toutes les agences sont évaluées en permanence et les rapports d'évaluation sont publics. Les agences chargées de l'évaluation sont financées sur les fonds publics mais statutairement indépendantes. Les débats précédant les décisions de politique d'emploi se nourrissent des évaluations. Une mesure, qui s'avère inadaptée ou peu efficace, peut ainsi être réajustée ou supprimée en connaissance de cause, après débat au Parlement. De même une institution déficiente peut également être transformée. Ce système permet de tirer les leçons des expériences passées et d'adapter rapidement les instruments des politiques d'emploi en fonction des changements du contexte économique.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES EN SUÈDE

Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes suivantes que nous avons rencontrées au cours de notre mission d'étude en Suède, soit par ordre chronologique.

M. Pär Skoglund et M. Gabriel Melki, directeur adjoint du bureau de l'agence de l'emploi de Botkyrka Salem (banlieue populaire de Stockholm)

M. Mats Wadman, Directeur et M. Per Nyström, directeur adjoint du Département de l'Emploi du Ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications

Mme Monika Arvidsson, économiste au Département d'économie et de l'emploi de la Confédération LO

M. Michel Wlodarczyk, président de la chambre de commerce française en Suède

M. Antoine Jacob, correspondant du Monde à Stockholm

M. Erik Mellander, Directeur général et M. Anders Forslund, Directeur adjoint de l'IFAU (Institute for Labour Market Policy Evaluation) à Uppsala

M. Lars-Erik Mellillä, M. Claes-Göran Lock, responsable du département de l'analyse, M. Samuel Engblom, responsable adjoint M. Leif Tallskog, adjoint du responsable du département du soutien aux activités du service de l'emploi à la direction nationale de l'emploi (AMS)

M. Jörgen Gyllenblad, responsable des questions internationales, M. Uno Ströberg, responsable de la division du droit au Comité de l'Assurance chômage (IAF) à Katrineholm

M. Torgny Ljungkvist, Conseiller principal au département de la formation et du marché du travail de l'Association des autorités locales

M. Kristian Persson, expert des questions d'emploi, membre du conseil de l'AMS et Mme Lena Hagman, économiste à la confédération TCO

M. Frédéric Kaplan, conseiller économique de l'ambassade de France en Suède.

Nous remercions plus particulièrement M. Alain Lefebvre, conseiller social et Mme Monika Biese de l'ambassade de France à Stockholm qui ont assuré l'organisation de notre mission d'étude en Suède.

Nous avons également rencontré à Paris, avant notre mission, M. Magnus Falkehed, journaliste suédois, correspondant de plusieurs journaux suédois, dont le quotidien *Göteborgsposten*.

GLOSSAIRE

AMS	<i>Arbetsmarknadstyrelsen</i> - Direction nationale de l'emploi
AKU	<i>Arbetskraftsundersökningar</i> - Enquête sur les forces de travail
AMV	<i>Arbetsmarknadsverket</i> - Administration nationale de l'emploi
BIT	Bureau international du travail
IAF	<i>Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen</i> - Inspection de l'assurance chômage
IFAU	<i>Institut för arbetsmarknadspolitisk utvärdering</i> - Institut d'étude des politiques d'emploi
LO	<i>Landsorganisationen i Sverige</i> - Confédération syndicale suédoise
OCDE	Organisation de coordination et de développement économiques - Confédération syndicale des employés et cadres
SACO	<i>Sveriges akademikers centralorganisation</i> - Confédération syndicale des travailleurs intellectuels
SCB	<i>Statistiska Centralbyrån</i> - Institut de statistique
SNV	<i>Svenkst näringsliv</i> - Organisation patronale
TCO	<i>Tjänstemännens centralorganisation</i> - Syndicat

BIBLIOGRAPHIE

- ACKUM AGELL (S) and alii (2002), [Follow-up of EU's recommendations on labour market policies](#), Report, n° 2002-3, IFAU, Stockholm.
- AMS (2005), [Annual Report for 2004](#), Arbetsmarknadsstyrelsen - AMS, Stockholm.
- AMS (2003), *The Swedish unemployment insurance system*, Arbetsmarknadsstyrelsen - AMS, Stockholm, mimeo.
- ANXO (D) et ERHEL (C) (1998), « La politique de l'emploi en Suède : nature et évolution », in *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Centre d'Etudes de l'Emploi / PUF, Paris.
- BARBIER (J-C) et SYLLA (N S) (2004), *La stratégie européenne pour l'emploi, coordination communautaire et diversité nationale*, Rapport pour la Dares, Centre d'Etudes de l'Emploi, Noisy-le-Grand, miméo.
- CARLEY (M) (2004), [Trade Union Membership 1993 – 2003](#), EIRO, Dublin.
- EUROPEAN COMMISSION - DG FOR EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS (2004), [Employment in Europe 2004 : Recent trends and prospects](#), European Commission, Bruxelles.
- EUROPEAN COMMISSION (PNAE) (2004), [Sweden's Action Plan for Employment 2004](#), European Commission, Bruxelles.
- FORSLUND (A), FROBERG (D) et LINDQVIST (L) (2004), [The Swedish Activity Guarantee](#), OECD social, employment and migration working papers, n° 16, OECD, Paris.
- IAF (2005), [Annual Report for the first year](#), The Swedish Unemployment Insurance Board, IAF, Katrineholm.
- INSTITUT SUÉDOIS (2001), « La politique de l'emploi en Suède », *Feuillet de documentation sur la Suède*, septembre.
- LEFEBVRE (A) (2005), « Les services publics de l'emploi en Suède », *Liaisons sociales Europe*, n° 129.
- LEFEBVRE (A) (2003), « Le droit social en Suède », *Liaisons sociales Europe*, décembre.
- MELIS (A) (2005), « [Dépenses consacrées aux politiques du marché du travail 1998-2003](#) », *Statistiques en bref : Population et conditions sociales*, n° 17/2005, Eurostat, Luxembourg.
- MELIS (A) (2002), « [Fortes variations entre États membres pour les dépenses publiques consacrées aux politiques du marché du travail en 1999](#) », *Statistiques en bref : Population et conditions sociales*, n° 12/2002, Eurostat, Luxembourg.
- MEHAIGNERIE (P), CARREZ (G) et BOUVARD (M) (2005), [Rapport d'information sur la situation budgétaire de la Suède](#), Rapport d'information, n° 2621, Assemblée Nationale, Paris.
- MINISTRY OF HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS (2005), « [Social Insurance in Sweden](#) », *Fact Sheet, n°20*, October.

MINISTRY OF INDUSTRY, EMPLOYMENT AND COMMUNICATIONS (2005), [The Swedish reform programme for growth and employment 2005 – 2008.](#)

MINISTRY OF INDUSTRY, EMPLOYMENT AND COMMUNICATIONS (1997), [Unemployment insurance act \(SFS 1997 : 238\), Unemployment Funds act \(SFS 1997 : 239\).](#)

MISEP (2002), [Rapport d'information de base, Suède .](#)

OCDE (2005), [“Economic Survey of Sweden”](#), *Policy Brief*, OECD Observer, June.

OCDE (2004), « Étude économique de la Suède », *Synthèses OCDE*, février.

OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*.

OLOFSSON (J) (2005), [Stability or change in the Swedish labour market regime?](#), Arbetsrapport, n° 2005-18, Institutet för Framtidsstudier, Stockholm.

RIKSREVISIONEN (2004), [Report to the Riksdag](#), RIR, n° 2004-20, Riksrevisionen, Stockholm.

SKANS (O N) and LINDQVIST (L) (2005), [Causal effects of subsidized career breaks](#), Working paper, n° 17-2005, IFAU, Stockholm.

SOCIALSTYRELSEN (2002), [The Social Services Act – What are your rights after 1 January 2002 ?](#), mimeo, Socialstyrelsen, Stockholm.

THOREN (H K) (2005), [Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients](#), Working paper, n° 2005-20, IFAU, Stockholm.

WERNER (H) and WINKLER (W) (2004), [Unemployment compensation systems : A cross-country comparison](#), IAB Topics, n° 56, Institute for Employment Research, Nürnberg.