

N° 2621

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 octobre 2005.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

sur la situation budgétaire et l'emploi en Suède

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. PIERRE MEHAIGNERIE, GILLES CARREZ ET MICHEL BOUVARD,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– UN BUDGET AXE SUR LA PERFORMANCE	11
A.– UN BUDGET DE PROGRAMMES, OUTIL DE BONNE GESTION	11
1.– Une procédure « vertueuse » aux résultats probants	11
2.– L'existence d'un contrôle indépendant	13
3.– La procédure au service d'une politique.....	14
B.– UN NIVEAU ÉLEVÉ DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES, REFLET DU MODÈLE SOCIAL ET DE LA DÉCENTRALISATION DE LA SUÈDE	14
1.– Les comparaisons internationales placent la Suède dans le peloton de tête des pays à forts prélèvements.....	15
2.– La structure du système fiscal illustre le poids prépondérant du secteur public, dans un pays largement décentralisé	17
a) <i>Des prélèvements lourds mais contrastés</i>	17
b) <i>L'explication par la répartition des compétences entre les collectivités et par l'organisation de la protection sociale</i>	21
3.– Apparemment très saine et compatible avec l'adoption de l'euro, la situation budgétaire de la Suède appelle toutefois des évolutions afin de demeurer soutenable	24
II.– LA REHABILITATION DU TRAVAIL	29
A.– LE MARCHÉ DU TRAVAIL SUEDOIS : BONS RESULTATS, PARADOXES ET FAUX SEMBLANTS	29
1.– La lutte contre le chômage, une priorité	29
2.– Des résultats à relativiser.....	31
3.– De fortes rigidités sur le marché du travail	33
B.– LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN SUEDE, UN MODELE EN DEVENIR	36
1.– Une incitation au travail insuffisante.....	37
a) <i>Une palette complète d'outils en faveur de l'activation du marché du travail</i>	37
b) <i>Une politique d'indemnisation particulièrement généreuse</i>	41

2.– Une mobilisation forte des acteurs nationaux et locaux	43
<i>a) Une coopération étroite pour répondre au mieux aux besoins locaux</i>	43
<i>b) Une démarche orientée vers la performance</i>	45
<i>c) Un effort particulier en faveur de l'accès aux services de l'emploi</i>	46
III.– UN SECTEUR PUBLIC FLUIDE	49
A.– UN SYSTÈME GÉNÉRALISÉ : LES AGENCES	49
B.– UNE ADAPTATION : FACILITER L'EMPLOI ET NON LA CARRIÈRE	49
C.– UNE RÉFÉRENCE : LE MANAGEMENT DES ENTREPRISES PUBLIQUES	52
CONCLUSION	53
EXAMEN EN COMMISSION	55
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	57

INTRODUCTION

« Chaque génération, sans doute, se croit vouée à refaire le monde. La mienne sait pourtant qu'elle ne le refera pas. Mais sa tâche est peut-être plus grande. Elle consiste à empêcher que le monde se défasse »

Albert CAMUS, discours de Suède,
10 décembre 1957.

La Suède a longtemps été considérée comme un modèle et, comme tout modèle, elle évoque avant tout des images, plus ou moins réelles : celle d'une social-démocratie « réussie », d'une totale liberté d'expression et d'une grande transparence des activités publiques, d'une société sans exclus, sans antivol aux vélos, sans violence urbaine, celle de la remise des prix Nobel, d'un pays très avancé dans la lutte contre la pollution et championne du non-alignement, ce qui lui a conféré une image positive et un poids certain au plan international. Cette image positive persiste sur le plan économique : un taux de croissance aujourd'hui supérieur à la moyenne de l'Union européenne (2,4 % en 2005, et 3,1 % prévus pour 2006), une forte part de l'activité tournée vers les exportations qui représentent 45 % du PIB, soit 130 milliards d'euros, un taux de chômage réduit, un important effort de recherche et développement (4,8 % du PIB, taux le plus élevé des pays de l'OCDE), une très faible inflation sont les principales caractéristiques mises en avant lorsqu'on présente sommairement les performances de la Suède. Toute image peut, naturellement, tourner à la caricature, mais certaines pratiques suédoises demeurent des références, comme l'existence de médiateurs (« ombudsman ») entre les citoyens et l'administration ou la transparence des comptes publics.

Il faut, aussi et surtout, ajouter que ce pays a été une source d'inspiration directe de la réforme budgétaire en France : la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a notamment pris comme référence la réforme budgétaire suédoise, pour aboutir à une présentation fonctionnelle des dépenses publiques et à une appréciation de la performance des services publics. La loi de finances pour 2006 est la première à être présentée en application de la LOLF. L'importance de cet enjeu n'échappe donc à personne.

Autant de motifs qui justifient qu'une délégation de votre Commission des finances se soit rendue en mission en Suède, poursuivant de la sorte une réflexion entamée au Danemark, l'an dernier. Il était prévu que l'opposition participe à ce déplacement, ce qui n'a pas été possible pour des motifs calendaires.

Le budget 2006 dans notre pays est essentiel pour le succès de la réforme budgétaire. Le Parlement, qui a voulu cette réforme et qui l'a initiée, avec un consensus qui a résisté aux alternances des hommes et des résultats électoraux, ne saurait s'en désintéresser. Mais la nouvelle présentation de la loi de finances, si elle est importante en elle-même, doit surtout induire des comportements nouveaux s'agissant de la dépense publique et de l'évaluation des performances de l'administration. La question n'est plus tant de savoir si la dépense publique est légitime, elle consiste à savoir si elle est optimale, et si un service public rend le meilleur service au citoyen au meilleur coût pour le contribuable.

Le système suédois n'est sans doute pas un modèle transposable en France, et il n'est pas exempt de fragilités notamment en matière d'emploi et de niveau des prélèvements obligatoires, mais il demeure un exemple de la manière dont un État peut se réformer. Et la réforme de l'État est devenue aujourd'hui une nécessité absolue pour que la France puisse connaître une croissance économique plus forte et plus riche en emplois, et, de ce fait, restituer du pouvoir d'achat aux catégories sociales qui en ont le plus besoin. La réforme budgétaire, condition de la réforme de l'État, est la clef de la croissance économique et d'une répartition plus équilibrée des prélèvements et des richesses.

Il convient de ne pas manquer l'occasion de l'année d'entrée en vigueur de la LOLF. La Suède peut certainement nous aider à faire entendre ce message.

LA CRISE DES ANNÉES 1990 A JUSTIFIE DES RÉFORMES D'AMPLEUR

L'absence de rigueur budgétaire a été, dans les années 80 et au début des années 1990, à l'origine d'une très forte dégradation des finances publiques : le PIB a baissé entre 1991 et 1993 de 5 % et, à long terme, il était inférieur de 1 à 2 points à la moyenne des pays de l'OCDE. Le PIB par habitant entre 1970 et 1995 a cru de 37 % en Suède contre 60 % pour la moyenne des pays de l'OCDE. En 1993, le déficit budgétaire atteignait plus de 200 millions de couronnes suédoises (22 millions d'euros), soit 13 % du PIB. L'année suivante, la dette brute consolidée s'élevait à 81 % du PIB. Entre 1990 et 1993, le PIB a diminué de 5 %, la production industrielle de 8 % et les ventes au détail de 13 %. En 1994, le taux de chômage était de 9,5 %, la population employée avait baissé de 11 % en trois ans. Ces chiffres « records » reflétaient une situation particulièrement dégradée, témoignant de la plus profonde récession depuis ... la crise de 1929. Ils ont conduit à un ensemble de réformes d'ampleur considérable pour éviter toute dérive supplémentaire des dépenses publiques. Dans cette situation de crise, le Gouvernement et le Parlement ont réagi en instaurant un véritable pacte de discipline budgétaire, qui s'est définitivement mis en place en 1997, postérieurement à des réformes de la fonction publique, et repose sur les caractéristiques suivantes :

– un plafond des dépenses est établi sous forme triennale : l'année d'exécution est fixée de manière impérative, les deux années suivantes font l'objet d'une projection glissante. Les dépenses ne peuvent être augmentées en cours d'année contrairement à la pratique antérieure, mécaniquement inflationniste ;

– les dépenses sont évaluées par finalité, la présentation du budget est fonctionnelle ;

– les excédents budgétaires sont intégralement affectés à la réduction du déficit ;

– le budget est voté une fois que des plafonds ont été fixés : les dépenses et les estimations de recettes sont adoptées avant un débat sur la ventilation des crédits.

Cette réforme budgétaire s'est accompagnée d'un ensemble de mesures ayant pour objet d'assurer une réduction des dépenses publiques, un meilleur dynamisme du marché du travail, tout en assurant l'adhésion de la Suède à l'Union. Parmi ces mesures, on peut noter une hausse des prélèvements obligatoires et une baisse des prestations sociales, une réforme d'ensemble de l'organisation de la fonction publique d'État, avec la généralisation d'un système d'agences, une nette délocalisation administrative, une réduction, très forte entre 1991 et 1993, du nombre de fonctionnaires. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'en 2000, date depuis laquelle on enregistre une légère remontée. En outre, ont été décidés :

– la suppression des échelles fixes des salaires dans le secteur public, au profit de négociations salariales et d'une forme d'individualisation des rémunérations ;

– la mise en place du prélèvement à la source en matière d'impôt sur le revenu ;

– un large programme de privatisations d'entreprises publiques ;

– un ensemble de déréglementations (taxis, poste, ...) ;

– une réforme du système de santé, restreignant le rôle de l'État à la définition d'objectifs généraux, au contrôle et à l'évaluation, les 21 régions se voyant transférer les suivis de santé et les 289 communes le secteur médico-social. Les hôpitaux disposent ainsi d'une totale liberté de gestion.

Cet ensemble de réformes a été mené en l'espace de quatre ans seulement, sur la base d'un très large consensus : seuls quelques points – comme la privatisation de la Poste – suscitent encore des débats ou des critiques. Mais le volet budgétaire s'est très vite imposé comme une réforme réussie. Les interlocuteurs de la mission n'ont pas manqué de souligner l'ampleur de « l'électrochoc », à la mesure de la gravité de la crise. Ils ont également été unanimes pour vanter les résultats obtenus, particulièrement dans la maîtrise retrouvée des finances publiques.

DES RÉSULTATS ÉVIDENTS DANS UNE CONJONCTURE PARTICULIÈRE

Le premier résultat de ces réformes a été, optiquement, une diminution très sensible de la dette, et le retour à une croissance économique forte. Le budget est excédentaire depuis 2002 et le solde positif de celui-ci est affecté à la réduction de la dette. Dès 2000, le ratio d'endettement est passé sous la barre des 60 % du PIB.

BALANCE DES RESSOURCES ET EMPLOIS

(en milliards d'euros)

Indicateurs économiques	2004	Variation en %					
		2002	2003	2004	2005 (*)	2006 (*)	2007 (*)
PIB	279	2	1,5	3,6	2,4	3,1	2,8
Exportations (biens/services)	129	1,2	5	10,5	4,2	6,1	6,2
Importations (biens/services)	107	-1,9	4,9	6,9	4,8	6,7	6,5
Consommation privée	134	1,4	1,5	1,8	2	3	2,7
Consommation publique	77	2,3	0,8	0,3	0	1,8	0,9
<i>dont :</i>							
– l'État	22	3	0,8	-0,3	-0,5	1,9	0,6
– les collectivités locales	55	2	0,7	0,5	0,2	1,8	1

Source : ministère suédois des Finances – 20 septembre 2005

(*) : Prévisions.

CRITÈRES DE CONVERGENCE ET AUTRES INDICATEURS ÉCONOMIQUES

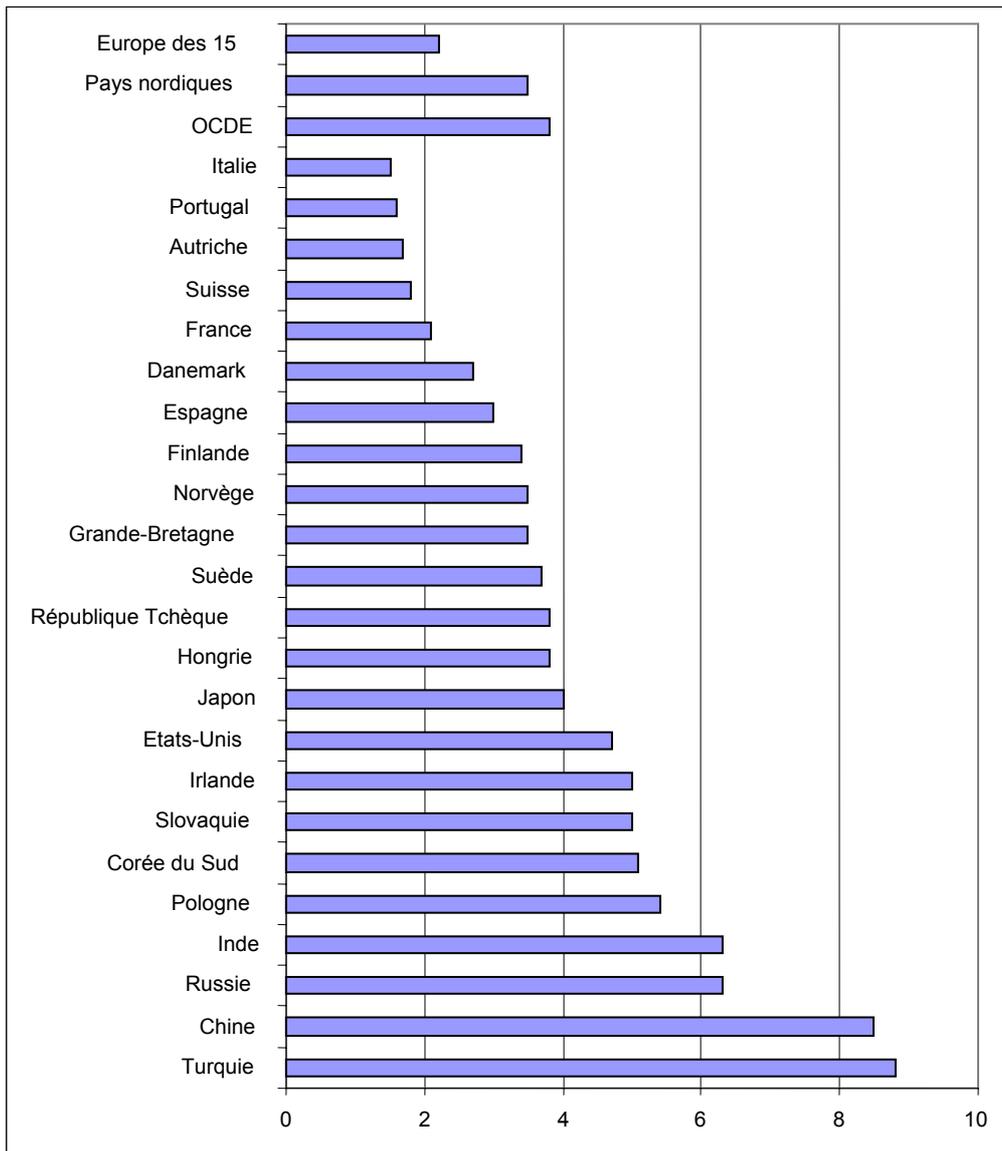
Indicateurs économiques	Variation en %				
	2003	2004	2005(*)	2006(*)	2007(*)
Critères de convergence de Maastricht :					
Inflation (déc-déc.)	1,3	0,3	0,7	2	3,1
Dette brute consolidée de l'État (en % du PIB)	52	51,1	50,7	49,2	47,6
Finances publiques (solde en % du PIB)	-0,1	1	1,4	0,7	1,1
Autres indicateurs :					
Chômage total (en % de la population active)	7	8,3	8,6	8,4	7,7
<i>dont :</i>					
Chômage « visible »	4,9	5,9	6	4,8	4,4
Revenu disponible réel	-	1,5	2,9	2,5	1,4
Évolution des salaires horaires	3,5	3,3	3,3	3,4	4
Taux d'épargne des ménages	8	7,2	7,9	7,6	6,4
Taux d'occupation des personnes de 20 à 64 ans	77,6	77,2	76,6	76,6	77
Productivité industrielle	3,6	2,8	2	2	2
Balance commerciale (en % du PIB)	6,3	6,8	5,8	6	6
Balance des transactions courantes (en % d PIB)	5,9	8,3	7,5	7,8	7,6
Pression fiscale/Prélèvements obligatoires (en % du PIB)	50,8	50,6	50,7	49,9	49,8
Dépenses publiques (en % du PIB)	55,9	54,5	54,5	54,2	53,6

Source : ministère suédois des Finances – 20 septembre 2005

(*) : Prévisions.

Ces résultats témoignent, globalement, d'une bonne santé économique. Même si la plupart des interlocuteurs de la mission ont reconnu des fragilités, notamment en ce qui concerne le marché du travail, et si les effets de certaines des solutions suédoises semblent s'essouffler, il reste que le pays est sorti, entre 1990 et 1995, d'une situation de récession économique pour se situer aujourd'hui dans une position beaucoup plus performante, avec une croissance du PIB par habitant supérieure à celle de la France, comme l'illustre le graphique page suivante.

CROISSANCE PAR HABITANT EN 2004



Source : OCDE, *Economic Outlook* n° 76, IMF *World Economic Outlook*, Septembre 2004.

Afin de replacer ce redressement spectaculaire dans son contexte, il convient à ce stade de souligner deux éléments, aujourd'hui absents du paysage français. D'une part, le consensus bâti autour des réformes nécessaires a été d'autant plus aisé à trouver que l'ampleur de la crise était grande. D'autre part, la conjoncture économique mondiale très favorable de la fin des années 1990 et du début des années 2000 a joué pour l'économie suédoise, dont on a vu combien elle était extravertie, un rôle d'édulcorant particulièrement opportun, sans lequel la potion des réformes eût sans doute été trop amère et provoqué une déflation.

I.– UN BUDGET AXE SUR LA PERFORMANCE

La crise des années 1990 a conduit le Parlement (le Riksdag, monocaméral) à adopter un nouveau cadre de présentation et de vote du budget, axé sur une politique beaucoup plus rigoureuse et un contrôle accru des dépenses publiques. Les correspondances pouvant être tissées avec la réforme française mise en œuvre par la LOLF sont ici assez intuitives. Elles sont plus ténues s’agissant du contexte global des finances publiques, notamment sous l’angle des prélèvements obligatoires. Mais ces deux aspects sont indispensables à l’appréhension, dans ses grandes lignes, du processus budgétaire suédois.

A.– UN BUDGET DE PROGRAMMES, OUTIL DE BONNE GESTION

1.– Une procédure « vertueuse » aux résultats probants

Le projet de budget annuel est présenté en septembre, les années sans élections, la date limite de dépôt étant le 20 septembre. Jusqu’au 5 octobre, les partis disposant d’un groupe parlementaire peuvent alors proposer un budget alternatif, en dépenses et en recettes.

Au cours de la discussion au Parlement, en fonction d’un principe dit de « décision-cadre », sont tout d’abord examinées les dépenses regroupées sous l’angle fonctionnel, par chapitre, ainsi que les modifications fiscales, d’où est déduit le niveau des recettes, sous forme d’un état prévisionnel. Le Riksdag se prononce par un seul vote sur l’ensemble des dépenses et des recettes.

Les montants proposés pour chacun des 27 chapitres budgétaires sont examinés par la commission des Finances – il y a 16 commissions permanentes, où se répartissent les 349 députés, soit 17 membres titulaires par commission ⁽¹⁾. Les autres commissions sont saisies pour avis dans leur champ de compétence et peuvent faire des propositions de modifications des dépenses, voire des recettes. Les amendements des commissions peuvent, à ce stade, préconiser des transferts de crédits beaucoup plus larges que ceux permis par l’article 47 de la LOLF, puisque sont admises les compensations charges-recettes et des transferts de chapitre à chapitre – subdivision qui correspond à la mission dans notre nomenclature. Cette phase s’achève vers le 20 novembre, où la commission des Finances se prononce sur les propositions des autres commissions. Les services de la commission établissent même un tableau où les propositions de chacun des groupes politiques sont récapitulées, de manière à faire apparaître non pas les propositions « émietées » mais leur ensemble. Le débat en séance plénière du Riksdag, qui s’engage sur le texte de la commission des Finances, s’achève par un vote unique qui fixe le plafond des dépenses, de manière triennale, et, pour l’année

(1) Les Commissions comptent au moins autant de suppléants que de titulaires. Par ailleurs, les parlementaires peuvent être simultanément membres de plusieurs commissions.

à venir, le niveau des dépenses, leur répartition par chapitre, les modifications fiscales et un état prévisionnel des recettes. Une deuxième étape de la procédure s'ouvre ensuite. Elle consiste à répartir les crédits à l'intérieur des chapitres. Mais à ce stade, les propositions parlementaires sont liées par le vote précédent, le montant des chapitres étant limitatif, seuls les transferts de crédits à l'intérieur du chapitre voté sont possibles. Les chapitres d'exécution, au nombre d'une quarantaine, ne correspondent pas nécessairement à la structure des chapitres votés.

**LES 27 CHAPITRES DU BUDGET DE L'ÉTAT
ET LES COMMISSIONS COMPÉTENTES**

CREDITS VOTES POUR 2005

(en millions d'euros)

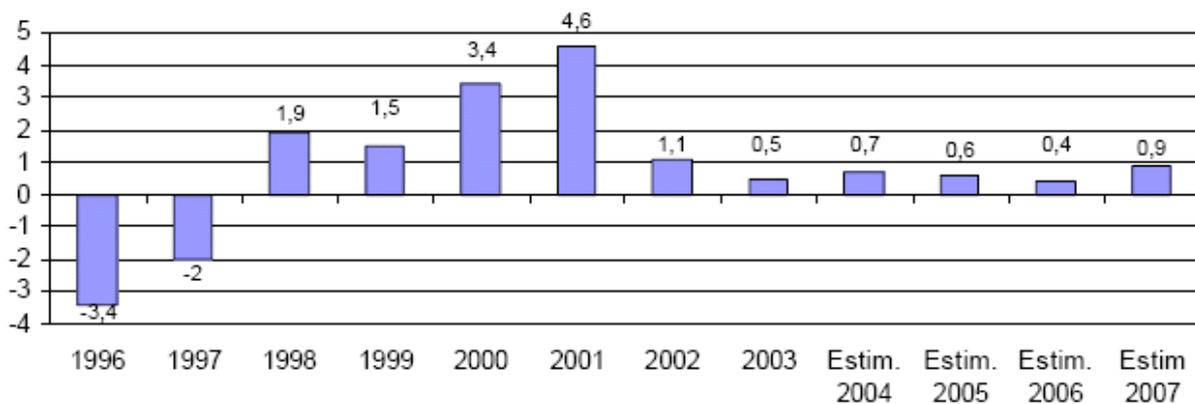
1. Fonctionnement de l'exécutif	Commission constitutionnelle	848
2. Finances publiques et gestion financière	Commission des finances	1.239
3. Fiscalité, douanes et voies d'exécution	Commission fiscale	956,6
4. Justice	Commission de la justice	2.967,4
5. Coopération internationale	Commission des affaires étrangères	130,4
6. Défense et gestion de la vulnérabilité	Commission de la défense	4.793,5
7. Aide internationale au développement	Commission des affaires étrangères	2.434,8
8. Immigrés et réfugiés	Commission de la sécurité sociale	750
9. Services de santé et action sociale	Commission des affaires sociales	4.326
10. Sécurité économique en cas de maladie et de handicap	Commission de la sécurité sociale	14.098
11. Sécurité économique des personnes âgées	Commission de la sécurité sociale	5.043,5
12. Sécurité économique des familles et des enfants	Commission de la sécurité sociale	6.130,4
13. Marché du travail	Commission du travail	7.532,6
14. Conditions de travail	Commission du travail	130,4
15. Aides aux études	Commission de l'éducation	2.282,6
16. Éducation et recherche universitaire	Commission de l'éducation	4.771,8
17. Culture, médias, communautés religieuses et loisirs	Commission des affaires culturelles	978,3
18. Planification de l'habitat et des équipements collectifs, logement et construction	Commission du logement	989
19. Développement régional	Commission de la production et des échanges	380,4
20. Protection générale de l'environnement et de la nature	Commission de l'environnement et de l'agriculture	434,8
21. Énergie	Commission de la production et des échanges	152
22. Communications	Commission des transports et des communications	3.445,6
23. Agriculture et sylviculture, pêche et activités économiques apparentées	Commission de l'environnement et de l'agriculture	1.597,8
24. Industrie et commerce	Commission de la production et des échanges	423,9
25. Dotations générales des collectivités locales	Commission des finances	6.250
26. Intérêts de la dette publique et questions connexes	Commission des finances	4.217,4
27. Contribution à la Communauté européenne	Commission des finances	2.913
Total		80.217,4

Ce système a le grand mérite de la clarté dans la présentation des dépenses et de la prévisibilité des données budgétaires, établies selon une perspective triennale glissante. Une « revue » budgétaire a lieu au printemps, pour examiner à la fois l'exécution budgétaire de l'année précédente et un collectif budgétaire, et présenter les perspectives de politique économique, sous forme d'un projet de loi, ce qui différencie cet examen du débat d'orientation budgétaire français.

Surtout, ce cadre budgétaire réformé a été l'un des éléments clefs du redressement des finances publiques suédoises, comme en témoigne le graphique ci-dessous, qui retrace à la fois l'effort accompli et les perspectives à moyen terme de l'évolution de la capacité de financement des administrations publiques :

ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES SUÉDOISES (ÉTAT CENTRAL, RÉGIONS ET COLLECTIVITÉS LOCALES)

(solde budgétaire en % du PIB)



Source : mission économique de la France en Suède.

Enfin, cette procédure permet une évaluation du coût des administrations – très autonomes – comparé au service rendu au public. Comme l'a indiqué le Président de la Commission des Finances à la Mission : « *aujourd'hui le débat budgétaire est devenu plus intelligent* »... Espérons, au moins, que la LOLF permettra d'atteindre le même résultat en France et justifiera l'appréciation élogieuse formulée par le sous-directeur suédois du budget à l'égard de cette réforme.

2.– L'existence d'un contrôle indépendant

En aval des votes émis par le Parlement, il convient d'ajouter qu'une agence d'évaluation, placée sous la tutelle du Parlement, a été mise en place en 2003. Elle emploie environ 300 personnes nommées en général pour sept ans et effectue, sur des thèmes qui peuvent être suggérés par la Commission des Finances mais sont décidés par l'agence elle-même, une trentaine d'audits chaque année. Ce contrôle ne se confond pas avec ceux menés par le ministère des Finances.

Outre ces audits de son choix sur des sujets variés, l'Agence consacre l'autre moitié de son activité à des sujets purement budgétaires. Cette procédure très prometteuse n'a pas manqué de susciter l'intérêt de la Mission : l'expertise indépendante au stade de l'exécution budgétaire fait aussi partie du « chaînage vertueux » de la saine gestion publique.

3.– La procédure au service d'une politique

Au total, le vote et le contrôle du budget par le Riksdag paraissent tout à fait adaptés à la situation suédoise : l'information du Parlement est très complète, le plafonnement des dépenses permet d'éviter toute dérive, le vote des chapitres et les évaluations sont très pertinents pour un budget fonctionnel. Pour autant, il faut garder à l'esprit que les procédures ne sont que des instruments.

Ce n'est pas la LOLF qui, mécaniquement, entraîne une conséquence quant au montant des dépenses publiques. Elle constitue un outil, certes essentiel, mais seulement un outil pour en mesurer l'efficacité et l'efficacé.

Sur le terrain, aujourd'hui, nombre « d'acteurs » lient la LOLF, par exemple, et les gels de crédits. Ceci est doublement inexact, d'une part parce que la LOLF n'est pas encore en vigueur, d'autre part parce que la LOLF n'affecte pas les principes mêmes de la régulation budgétaire. Si les articles 14 et 51 (4° bis), introduits par la loi organique du 12 juillet 2005, améliorent substantiellement l'information du Parlement sur les mises en réserve de crédits, leur mise en œuvre reste, et doit rester, de la responsabilité de l'exécutif.

Il ne faut donc pas confondre les procédures budgétaires et les politiques budgétaires. Le processus budgétaire, en Suède comme en France, est une condition d'évaluation et de maîtrise de la dépense publique : il n'est pas en lui-même porteur de choix, lesquels dépendent de décisions politiques. La réforme du vote du budget en Suède a été un instrument mis au service d'une politique. Or cette politique a, pour partie, consisté en une réduction drastique des dépenses publiques pour parvenir à une situation budgétaire excédentaire.

Celle-ci s'accompagne d'un niveau très élevé de prélèvements obligatoires, principalement destinés à abonder les dépenses des collectivités locales : 70 % du produit de l'impôt est dépensé en fonction des larges compétences locales.

B.– UN NIVEAU ÉLEVÉ DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES, REFLET DU MODÈLE SOCIAL ET DE LA DÉCENTRALISATION DE LA SUÈDE

Le taux de prélèvements obligatoires de la Suède, avec près de 52 % du PIB, aurait pu légitimement figurer en introduction du présent rapport comme l'une des images d'Épinal associées à ce pays, n'était la connotation ambiguë de ce chiffre : un niveau de prélèvements obligatoires donné est trop complexe pour

être qualifié *ex abrupto* de satisfaisant ou d'inadéquat. En Suède comme en France ou ailleurs, il révèle un choix collectif d'organisation socio-fiscale, qui recouvre aussi bien un modèle de protection sociale qu'une modalité d'organisation administrative et territoriale.

Par conséquent, à l'observation et à la comparaison du niveau de prélèvements obligatoires entre la Suède et les autres pays de l'OCDE doit succéder une étude des grands traits de la fiscalité suédoise – inséparable d'une description de l'organisation décentralisée du pays –, avant que ne puissent être tirées quelques réflexions utiles à l'analyse de la situation française actuelle.

1.- Les comparaisons internationales placent la Suède dans le peloton de tête des pays à forts prélèvements

Comme ses voisins scandinaves mais de façon plus accentuée encore, la Suède se caractérise par un niveau de taxes particulièrement élevé, quoique différencié selon que le prélèvement frappe les revenus des personnes physiques ou les bénéficiaires des entreprises.

Mais en préambule, il convient de souligner les limites des comparaisons internationales en matière de prélèvements obligatoires, comme l'explique l'encadré suivant :

TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES : PORTÉE ET LIMITES DES COMPARAISONS INTERNATIONALES

Le taux de prélèvements obligatoires, qui rapporte le montant des prélèvements au PIB, est un indicateur synthétique qui favorise des comparaisons rapides.

À l'échelon international, des groupes de travail se réunissant sous l'égide de l'OCDE (groupe de travail n°2) et d'Eurostat s'attachent à décrire les différentes mesures possibles du taux de PO et s'efforcent de converger vers une définition commune entre les États de la notion de prélèvement obligatoire. Ces travaux ont donné lieu à des publications. Compte tenu de l'existence de certaines nuances d'approche entre les États à l'heure actuelle sur la mesure des prélèvements obligatoires, les comparaisons internationales de taux de PO demeurent relativement délicates.

Il convient donc d'être prudent en matière de comparaison et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les prélèvements obligatoires relèvent de conventions comptables qui ne convergent pas d'un pays à l'autre.

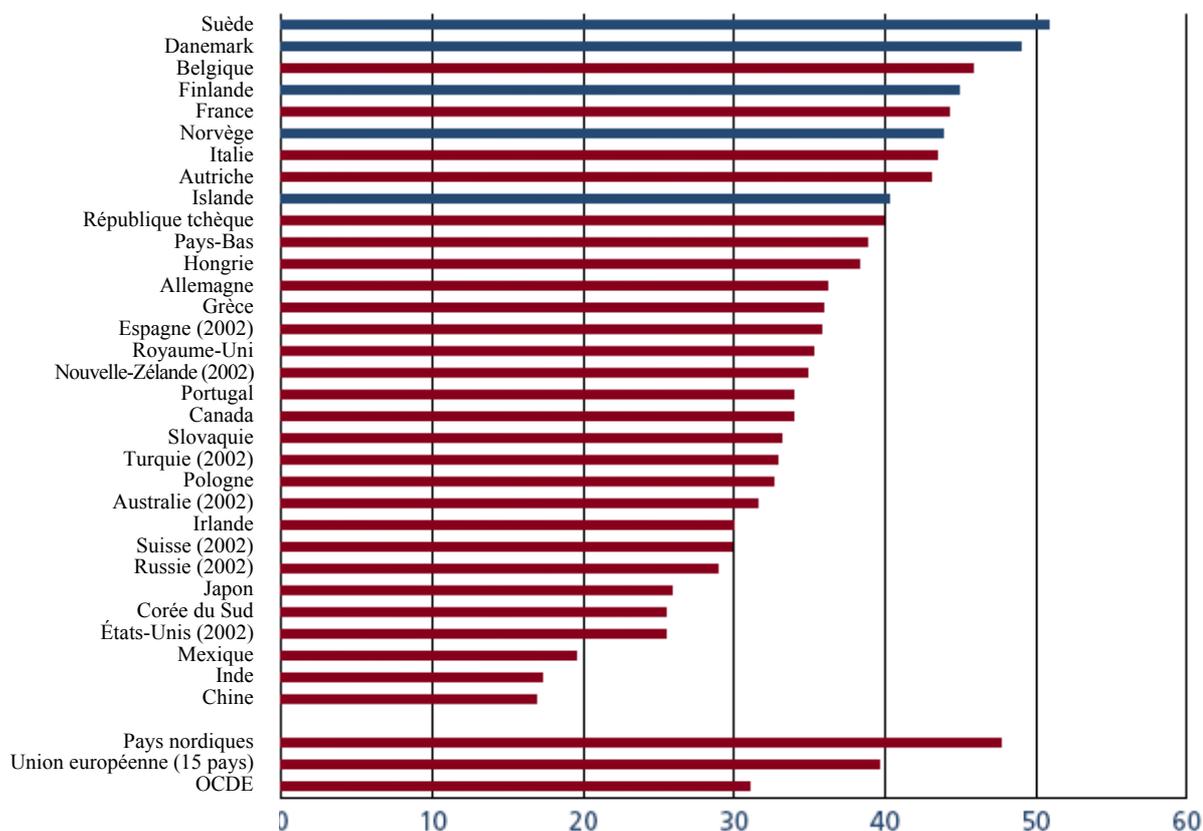
Par ailleurs, les prélèvements obligatoires ne comprennent pas toutes les recettes des administrations publiques. Ils dépendent de choix d'organisation et de modes de financement de l'action publique variables selon les États. En Allemagne, par exemple, les 10 % des ménages les plus aisés peuvent s'affilier à des systèmes privés d'assurance maladie en lieu et place d'une affiliation au système général, ce qui conduit à une minoration des prélèvements obligatoires.

Les prélèvements obligatoires, enfin, ne constituent qu'une des caractéristiques, parmi d'autres, d'un système de finances publiques. L'analyse de leur niveau est alors indissociable de la prise en compte du niveau de dépense publique et de la place des services publics dans l'économie nationale.

Source : Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, annexé au projet de loi de finances pour 2005.

Ces précautions méthodologiques étant prises, une évaluation harmonisée du niveau global de taxation dans les pays de l'OCDE donne le résultat suivant, pour l'année 2004, qui poursuit une tendance de fond :

RECETTES FISCALES TOTALES EN POURCENTAGE DU PIB EN 2003



Source : statistiques de l'OCDE, 2004.

Pour expliciter ces chiffres bruts, deux développements sont nécessaires : l'un sur la structure des prélèvements en Suède par type d'impôt, l'autre sur la répartition du produit fiscal entre les trois niveaux d'administration (État, régions et communes), ces deux sujets étant étroitement mêlés.

2.- La structure du système fiscal illustre le poids prépondérant du secteur public, dans un pays largement décentralisé

a) Des prélèvements lourds mais contrastés

Observé dans le détail, le paysage fiscal suédois présente un profil assez contrasté, dans la mesure où, en matière de fiscalité directe, un impôt sur le revenu très lourd cohabite avec un impôt sur les sociétés parmi les plus faibles de l'Union européenne.

L'impôt sur le revenu distingue deux types de revenus catégoriels des personnes physiques, selon qu'ils proviennent ou non d'une activité salariée.

Cet impôt est personnel et non calculé par foyer fiscal, et il est retenu à la source par l'employeur, les non-salariés l'acquittant spontanément en fonction de l'impôt payé l'année précédente, avec régularisation en fin d'année. Les contribuables sont imposables dès 1.850 euros (16.700 couronnes suédoises) de revenu annuel. Par contraste, pour l'impôt sur les revenus de 2004 en France, un contribuable célibataire ne devient imposable qu'à partir de 8.251 euros de revenu annuel.

L'IR se décompose en une part locale, consacrée aux communes et aux régions, et une part nationale. Le taux de l'impôt communal et régional, qui frappe la totalité du revenu imposable, varie selon les collectivités de 26 à 34 %, avec un niveau moyen de 31,5 %. La variation tient à la fois à la structure des revenus du contribuable et à la santé financière des collectivités locales.

La part nationale de l'IR frappe les revenus supérieurs à 34.500 euros annuels (313.000 couronnes suédoises) à un taux de 20 %, porté à 25 % au-delà de 51.000 euros de revenu (465.200 couronnes suédoises).

Ainsi, le taux global de l'IR, hors abattements, se trouve généralement compris dans une fourchette allant de 36,4 % à 53,2 %, soit un niveau très élevé de pression fiscale. Cet état de faits peut s'observer de plusieurs façons, par exemple *via* le montant net d'impôt payé en fonction du revenu ou *via* le poids du produit de l'IR dans le PIB. Le tableau suivant est éclairant sur la comparaison entre la France et la Suède sur le premier point :

IMPÔT NET SUR LE REVENU DÛ PAR UN CÉLIBATAIRE EN FRANCE ET EN SUÈDE

(en euros)

Salaire net annuel	IR 2004 en Suède	Taux moyen	IR 2005 en France (1)	Taux moyen
13.200	3.366	25,5 %	311	2,4 %
17.160	4.752	27,7 %	1.019	5,9 %
19.800	5.676	28,7 %	1.383	7 %
22.440	6.600	29,4 %	1.852	8,3 %
26.400	7.986	30,1 %	2.658	10,1 %
33.000	10.296	31,2 %	4.001	12,1 %
46.200	16.896	36,6 %	7.505	16,2 %
52.800	20.526	38,9 %	9.281	17,6 %
59.400	24.156	40,7 %	11.227	18,9 %

(1) hors éventuelle prime pour l'emploi.

Nota : du fait de la retenue à la source appliquée en Suède, l'IR 2004 y correspond à l'IR 2005 en France.

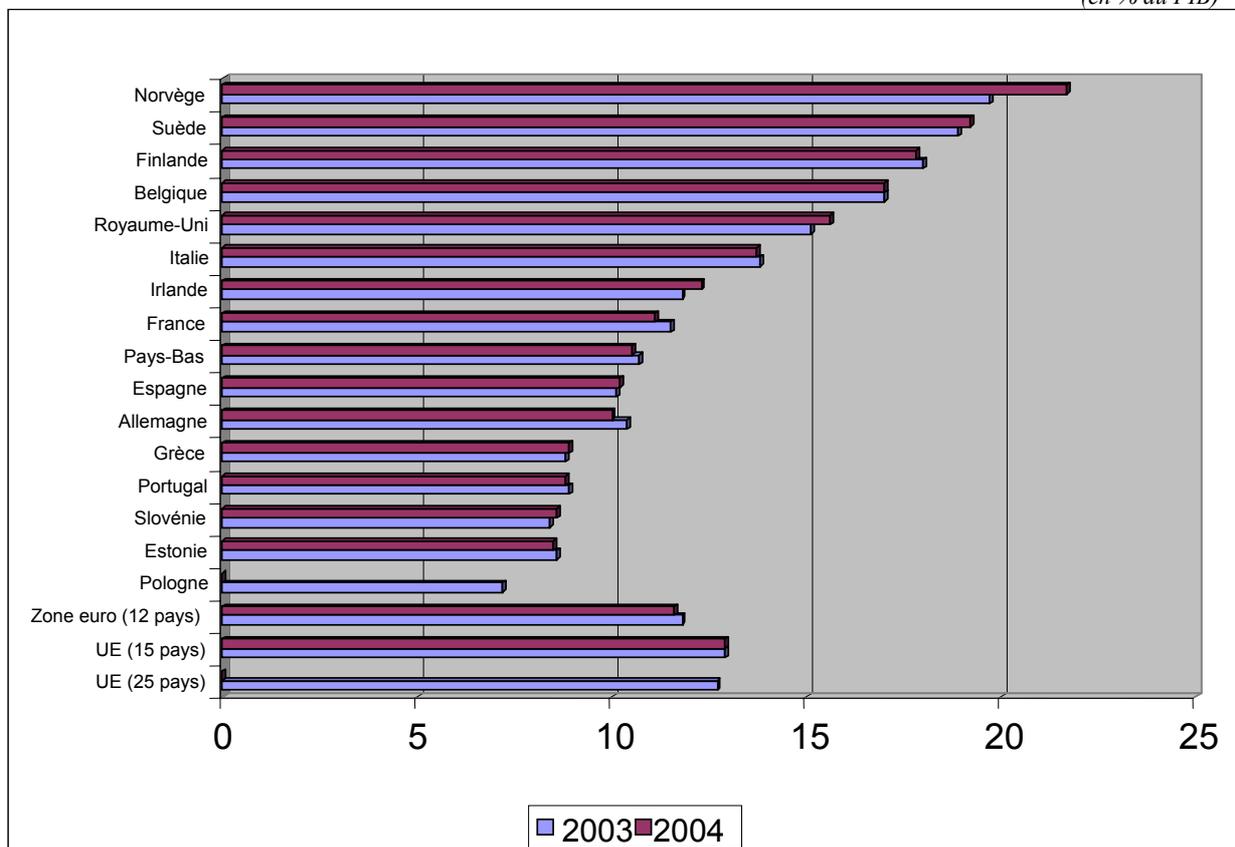
Sources : Institut suédois, La Suède et les Suédois, 2004 et Brochure pratique 2005 – Déclaration des revenus 2004 éditée par le MINEFI.

À l'évidence, une comparaison pertinente exigerait d'ajouter, pour la France, la CSG à l'IR. Mais même en ajoutant 7,5 % au taux figurant dans la dernière colonne du tableau ci-dessus, le différentiel d'imposition demeure patent.

Le graphique suivant illustre assez, sur le second point (le poids des recettes de l'imposition des revenus dans le PIB), l'ampleur du décalage existant entre le cas français et le cas suédois :

IMPÔTS COURANTS SUR LE REVENU ET LE PATRIMOINE

(en % du PIB)

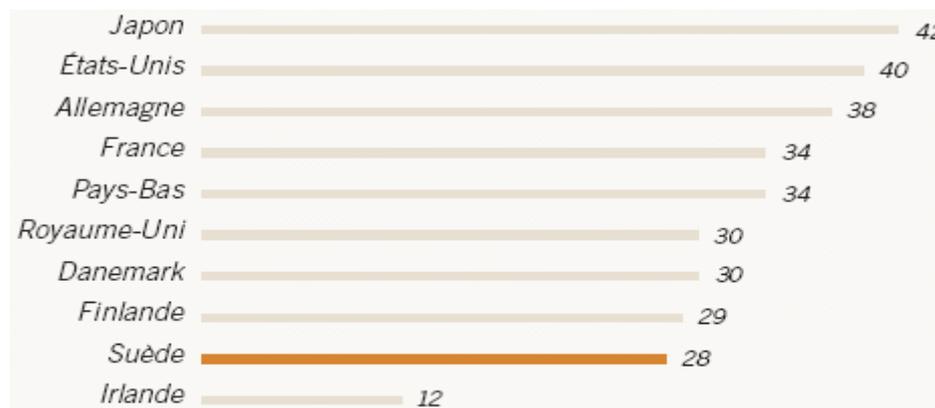


Source : Eurostat.

En revanche, **l'impôt sur les sociétés** apparaît particulièrement faible. Son taux s'établit à 28 % seulement, contre 34 ⅓ % en France (33 ⅓ % en 2006), ce qui place la Suède dans une situation singulièrement attractive pour les investisseurs, au moins optiquement :

TAUX COMPARÉS D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DANS LES PRINCIPAUX PAYS DE L'OCDE

(en %)

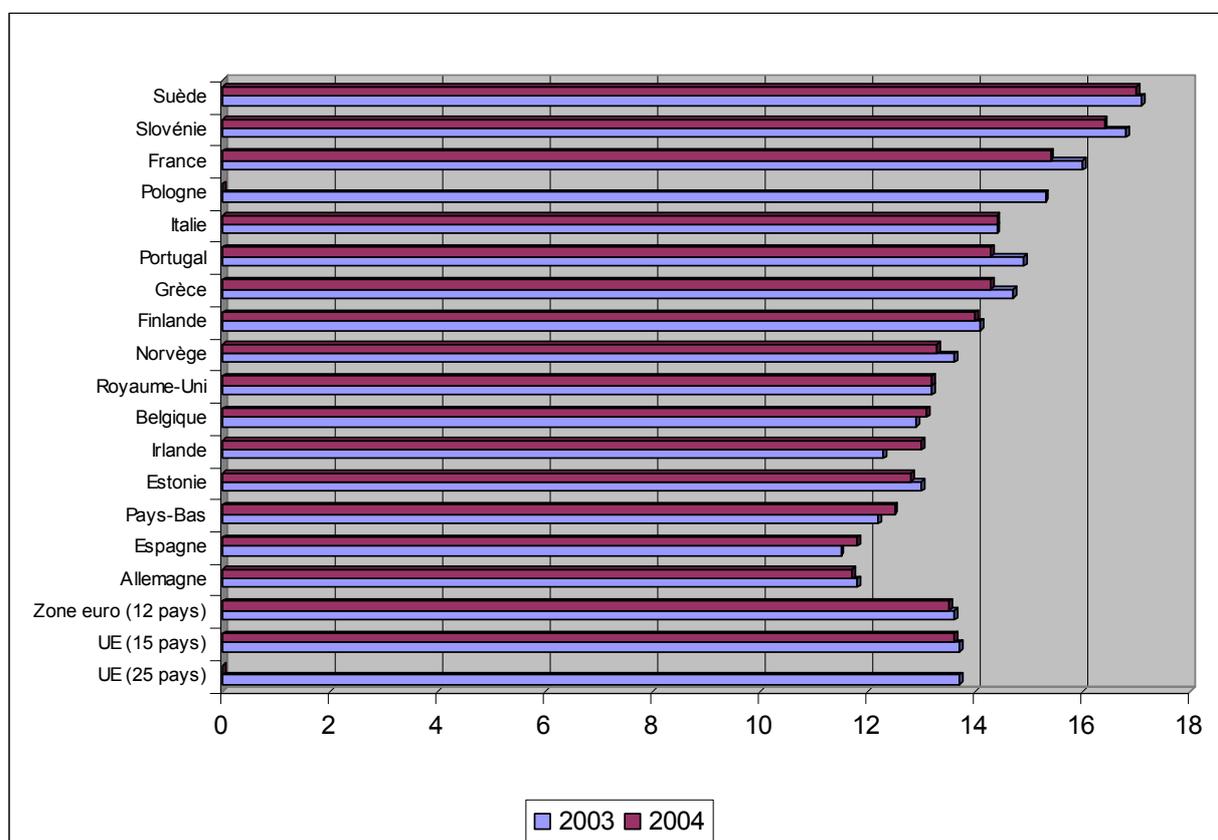


Source : KPMG, 2004.

Dès lors, l'écart en poids du produit de l'imposition des bénéfices et des importations dans le PIB entre la France et la Suède est beaucoup plus resserré, comme le montre le graphique suivant :

IMPÔTS SUR LA PRODUCTION ET LES IMPORTATIONS

(en % du PIB)



Source : Eurostat.

Deux autres impôts directs existent en Suède : **l'impôt sur le capital**, appliqué aux revenus de valeurs mobilières, dividendes d'actions, ventes de titres, plus-values et revenus fonciers, au taux de 30 %, et **l'impôt sur la fortune** qui frappe, depuis le 1^{er} janvier 2004 – alors qu'il avait été supprimé au 1^{er} janvier 1992 –, les patrimoines supérieurs à 162.000 euros (1,5 million de couronnes suédoises) pour une personne seule et à 215.000 euros pour un ménage (2 millions de couronnes suédoises). Il faut souligner le seuil d'imposition particulièrement bas de cet ISF, qui touche quasiment tous les propriétaires de maisons ou d'appartements dans les grandes villes. À titre de comparaison, le seuil d'imposition à l'ISF en France est de 732.000 euros.

En matière de **fiscalité indirecte**, la **TVA** suédoise est au taux normal de 25 % (19,6 % en France), un taux réduit de 12 % (5,5 % en France) s'appliquant aux produits alimentaires hors alcool, aux services hôteliers et aux importations d'œuvres artistiques. La presse, les livres et les autres produits culturels bénéficient d'un taux de 6 %, tout comme les transports de passagers. Quant aux services médicaux, à l'aide sociale, à l'éducation, aux services bancaires, aux assurances, aux ventes de bateaux et d'avions, ainsi qu'aux ventes de biens immobiliers, ils constituent autant de cas d'exonération de TVA.

Les autres impôts indirects recouvrent des taxes sur l'énergie destinées à orienter la consommation vers des produits moins polluants, des droits de timbre, une taxe sur les véhicules et des accises très lourdes sur l'alcool et le tabac. En revanche, les droits de succession ont été supprimés.

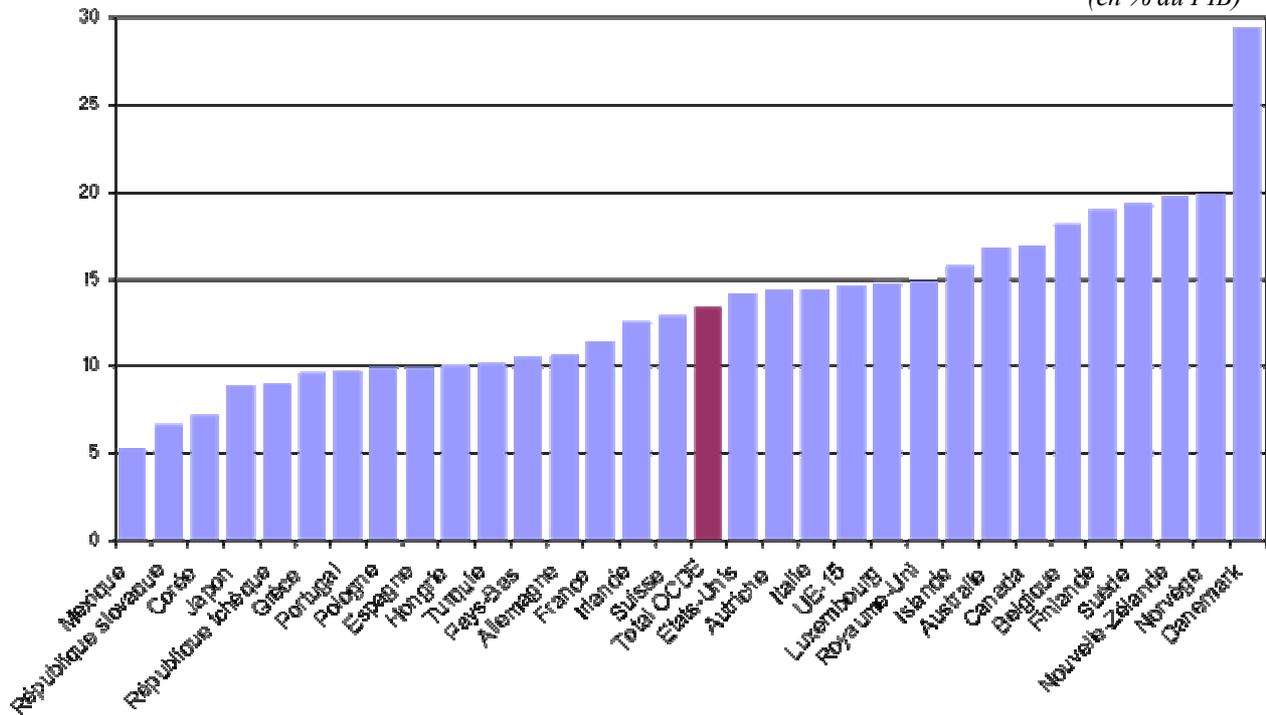
S'ajoutent aux prélèvements fiscaux des **cotisations sociales** représentant ⁽¹⁾ 14,8 % du PIB (18 % en France), essentiellement destinées à financer les retraites et l'aide sociale.

À replacer ces données dans le cadre plus large de l'OCDE, le même constat s'impose, celui d'un poids très important des impôts directs sur les ménages et les entreprises, comme le montre le graphique suivant établi à partir de données de 2001 :

(1) Source : Eurostat, 2004.

IMPÔTS SUR LE REVENU ET LES PROFITS

(en % du PIB)



Source : OCDE, 2005.

b) L'explication par la répartition des compétences entre les collectivités et par l'organisation de la protection sociale

Le tableau suivant, qui associe à chacun des **trois niveaux d'administration** les compétences qui s'y exercent, permet de mesurer le très fort degré de décentralisation de la Suède, notamment dans le domaine social :

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES TROIS NIVEAUX DE L'ADMINISTRATION SUÉDOISE

État 270 agences dotées de personnel 250.000 employés	Régions 21 conseils régionaux 230.000 employés	Communes 289 conseils municipaux 840.000 employés
Affaires étrangères	Santé	Enfance
Défense	Soins dentaires publics	Personnes âgées
Justice	Transports régionaux	Aide sociale
Police	Aménagement régional	Enseignement secondaire
Services fiscaux		Eau et déchets
Douanes		Urbanisme
Réseau routier national et transports de longue distance		Bibliothèques et infrastructures de loisir
Services de l'emploi		Services d'incendie et de secours
Retraites		Transports locaux
Enseignement supérieur		
Institutions culturelles nationales		
Développement, tutelle et évaluation des services publics		

Source : Agence suédoise pour les employés de l'État.

Il n'est ainsi guère surprenant de constater que l'impôt payé par tous les contribuables suédois est celui qui est levé par les collectivités locales, dont les compétences sont des plus étendues et des plus coûteuses. Comme en France mais à un degré nettement plus élevé, l'élargissement des compétences locales dans un État unitaire est allé mécaniquement de pair avec la hausse des dépenses des administrations publiques locales et l'accroissement du volume des prélèvements obligatoires consacrés au financement desdites dépenses. Les collectivités locales sont financées à hauteur de 70 % par l'IR ; deux tiers des sommes prélevées financent les communes, le tiers restant venant abonder le budget des régions.

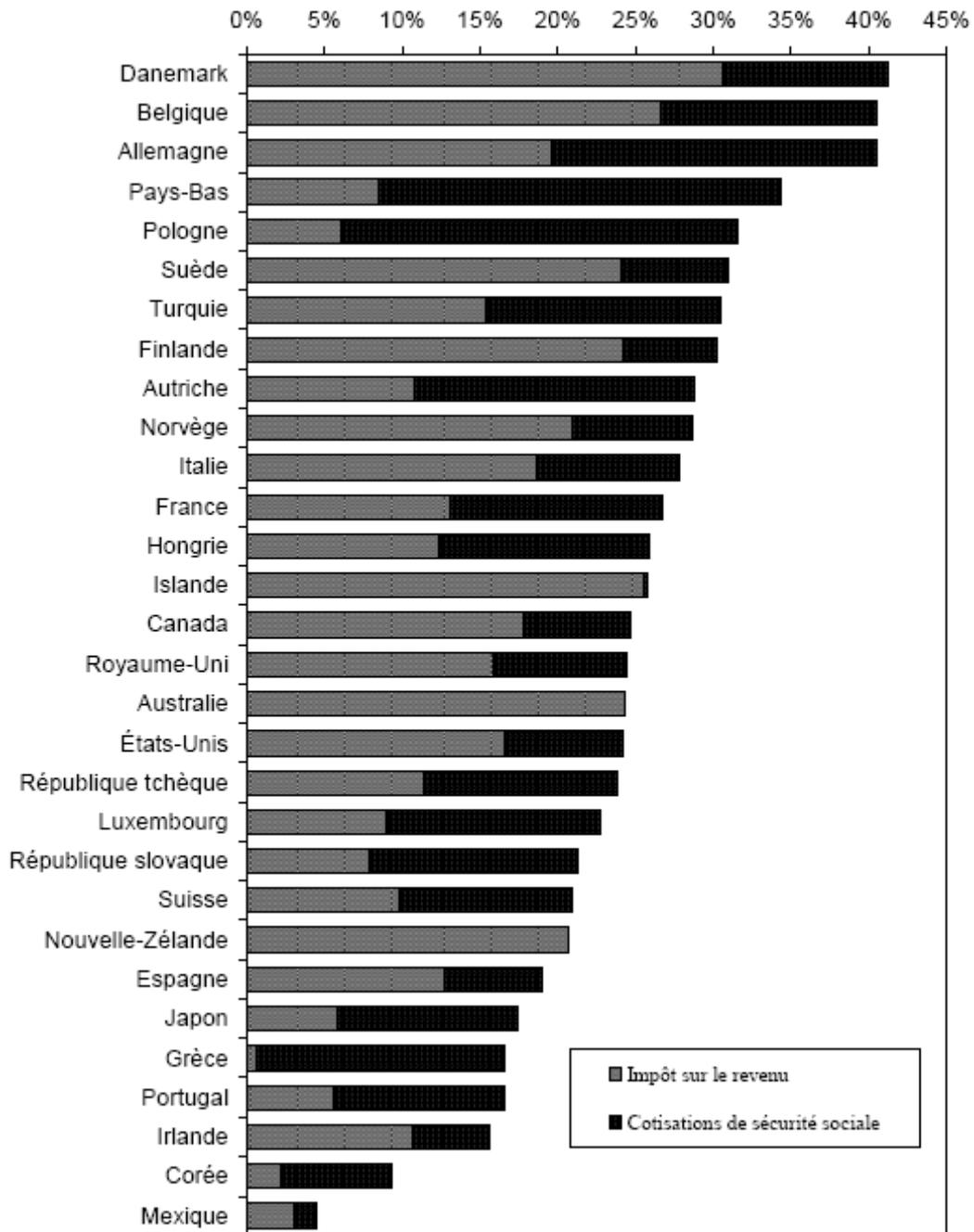
Mais aux yeux de la Mission, il convient, de même qu'en France, de maîtriser l'évolution des dépenses locales et de responsabiliser les décideurs locaux, dont les performances de gestion se reflètent d'ailleurs substantiellement dans le taux de prélèvements appliqué au socle de revenus des particuliers : on a vu que ce taux d'IR « local » variait de 26 à 34 %. Il est également très sain que la Suède ait introduit en 2000 le principe de l'équilibre des budgets locaux et que le système de péréquation financière entre collectivités territoriales supervisé et abondé par l'État s'en tienne à la correction de déséquilibres « objectifs » mesurés à l'aide de critères socio-économiques tels que la démographie, la situation du marché du travail ou le nombre d'enfants scolarisés. **La maîtrise des dépenses publiques ne saurait être renvoyée au seul État central. Elle est l'affaire de tous.**

Le modèle social suédois explique également le niveau atypique des prélèvements obligatoires. Sans s'étendre sur l'histoire de ce « modèle », dont les spécialistes situent l'apparition dès les années 1950, la Mission s'est attachée à examiner le niveau actuel des dépenses sociales et leur mode de financement.

D'après les données recueillies auprès du service chargé de la santé et des affaires sociales pour les pays nordiques, commun aux quatre ambassades de France concernées, ces pays présentent des niveaux de dépenses totales de protection sociale voisins de celui de la France : 26,4 à 32,5 % du PIB, pour 30,6 % en France et 27,6 % au Royaume-Uni. Quant aux prestations, elles *« se situent à un niveau très élevé, y compris pour ce qui concerne le filet de sauvegarde social [...] : les allocations de subsistance, analogues au revenu minimum français, lui sont très supérieures. »*

L'un des traits principaux de ce paradigme social nordique est son financement par l'impôt bien plus que par les cotisations sociales : la Suède se range ainsi parmi les systèmes de protection sociale *beveridgiens* et non du côté des systèmes assurantiels d'inspiration *bismarckienne* comme la France – bien que le système français comporte des éléments des deux systèmes. Par conséquent, la décomposition des prélèvements obligatoires fait apparaître toute une gamme de combinaisons dans le panachage entre impôt et cotisations sociales, où la typicité de la Suède ressort clairement :

**POURCENTAGE DU SALAIRE BRUT
PAYÉ EN IMPÔT SUR LE REVENU ET EN COTISATIONS SOCIALES SALARIALES EN 2004
pour un salaire d'ouvrier moyen célibataire**



Source : OCDE, 2004.

Le coût du travail s'en trouve allégé : selon Eurostat, les cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés représentent 14,8 % du PIB suédois – contre 18 % en France. Pour citer de nouveau le service des affaires sociales de notre ambassade : « *Notre système [français] d'assurance, complété par des filets de sauvegarde, paraît inutilement complexe et économiquement peu viable aux analystes nordiques, qui soulignent leurs performances en matière de gestion. Les coûts de gestion des programmes sociaux représentent en effet, selon Eurostat, de l'ordre de 4 % en France, contre 2,9 % au Danemark.* »

Le niveau élevé de prélèvements en Suède a certainement aidé à y maintenir une protection sociale ambitieuse sans dérapage des comptes publics. Le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux s'établit à 9 % en Suède, alors qu'il atteint 13 % en France et 19 % au Royaume-Uni. Pour autant, la générosité n'exclut pas la rationalisation : le système de soins coûte entre 6,8 % et 9,3 % du PIB dans les pays nordiques alors qu'en France ce taux dépasse 10 %. Votre Mission souligne que l'efficacité et l'efficience du système de santé ont notamment été recherchées par une décentralisation très poussée. Une telle option devrait, à tout le moins, être explorée en France et faire l'objet d'expérimentations dans certaines régions volontaires, comme par exemple la Bretagne ou l'Alsace. La loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, de même que la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 marquant « l'acte II » de la décentralisation, doivent pouvoir produire leurs effets en ce sens. La réforme du système de santé suédois n'est certes pas exempte de critiques, en particulier à cause des files d'attente qui s'y sont créées ; c'est surtout le reproche d'immobilisme qu'encourt le système français. Entre ces deux situations, il y a place pour un minimum de courage réformateur.

L'exemple suédois, dont l'emblématique réforme des retraites menée sur dix ans, par-delà les changements de majorité et dans une étroite concertation avec les partenaires sociaux, a été longuement médité dans la perspective de la réforme française ayant abouti à la loi du 21 août 2003, vaut autant par ses réussites et ses singularités que par les questions qu'il pose quant à sa pérennité au sein d'une économie mondialisée.

3.- Apparemment très saine et compatible avec l'adoption de l'euro, la situation budgétaire de la Suède appelle toutefois des évolutions afin de demeurer soutenable

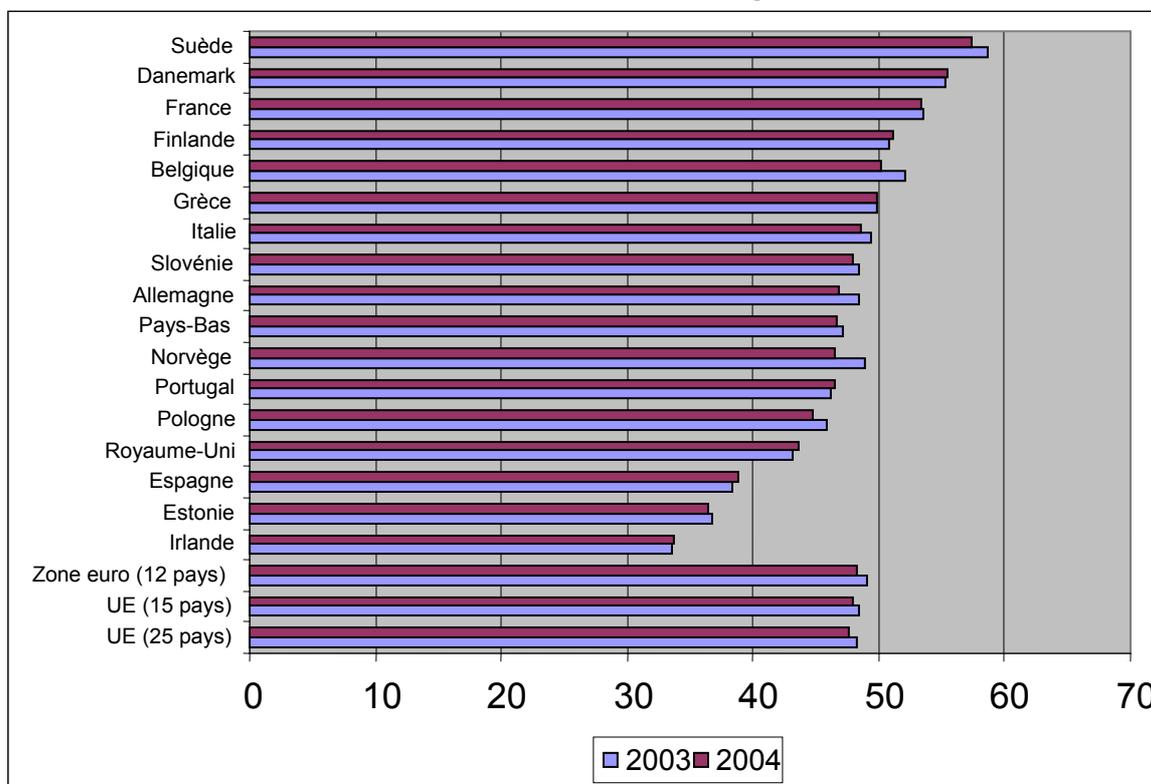
Équivalent à 73,9 % du PIB en 1994, le besoin de financement des administrations publiques suédoises a été ramené à 51,2 % du PIB en 2004 (65,6 % en France) et se monte à 1.306 milliards de couronnes (143 milliards d'euros), contre 1.064 milliards d'euros en France. Selon l'Institut national suédois de la conjoncture (KI), cette dette serait ramenée à 47,6 % du PIB en 2006. Une telle tendance, couplée à la persistance d'un excédent budgétaire, ne laisse pas de susciter un *satisfecit* mérité.

S'y ajoute ce que l'on pourrait appeler un souci de la « qualité » de la dépense publique : en 2001, selon l'OCDE, la Suède consacrait 6,5 % de son PIB à l'éducation, pour 6 % en France. Plus marquées sont les différences en matière de formation professionnelle – plus du tiers des salariés suédois indiquent avoir suivi une formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête d'Eurostat sur ce thème, contre moins de 8 % des salariés français – ou de recherche – 4,5 % du PIB suédois y était consacré en 2002, contre 2,3 % du PIB français ; les pays nordiques, l'Islande incluse, ont déposé en 2002 davantage de brevets que la France ou le Royaume-Uni, bien qu'ils ne rassemblent que 25 millions d'habitants. De telles performances plaident pour l'adhésion à la zone euro que les

Suédois ont refusée, par référendum, de rejoindre en 2003 ⁽¹⁾. Les dirigeants de la fédération patronale rencontrés par la Mission ont pourtant souligné les atouts que représenterait pour une économie aussi extravertie l'adoption de la monnaie unique. Les partis politiques sont encore divisés sur la question et la politique monétaire menée par la banque centrale indépendante n'affiche pas clairement un ancrage à la zone euro pourtant plus qu'implicite. Une raison essentielle du *statu quo* n'est-elle pas en définitive l'attrait insuffisant que représentent les pays de la zone euro, eu égard à la situation économique fragile qui caractérise nombre d'entre eux, dont la France ? Suède et Danemark sont deux États membres de l'Union qui, par choix, refusent aujourd'hui l'euro et qui, pourtant, sont en tête de la revue à mi-parcours de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne... preuve de l'effort d'attractivité qui incombe encore aux douze pays de la zone euro. Pour exemplaire qu'elle soit cependant, la Suède ne peut demeurer immuable et doit savoir résister à la tentation du contentement de soi.

En se penchant sur la situation de la Suède en 2005, l'OCDE y a diagnostiqué un certain nombre de fragilités. La Mission partage cette analyse, tant sur la nécessité de consolider la politique budgétaire que sur la place prépondérante du secteur public. Le graphique suivant illustre à cet égard un autre « record » suédois, celui du poids des dépenses publiques dans le PIB – il faut cependant rappeler que ce taux était encore de 73 % en 1993 :

DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN % DU PIB



Source : Eurostat, 2005

(1) 56,1 % de « non » au référendum du 14 septembre 2003.

Calculé en euros par habitant, le poids des dépenses présente un profil quelque peu différent mais toujours significatif concernant la Suède : en 2003, les dépenses des administrations publiques y représentaient 17.328 euros par habitant, derrière le Danemark avec 19.512 euros et devant la France avec 14.206 euros (11.398 euros au Royaume-Uni, le record étant luxembourgeois avec 21.788 euros par habitant).

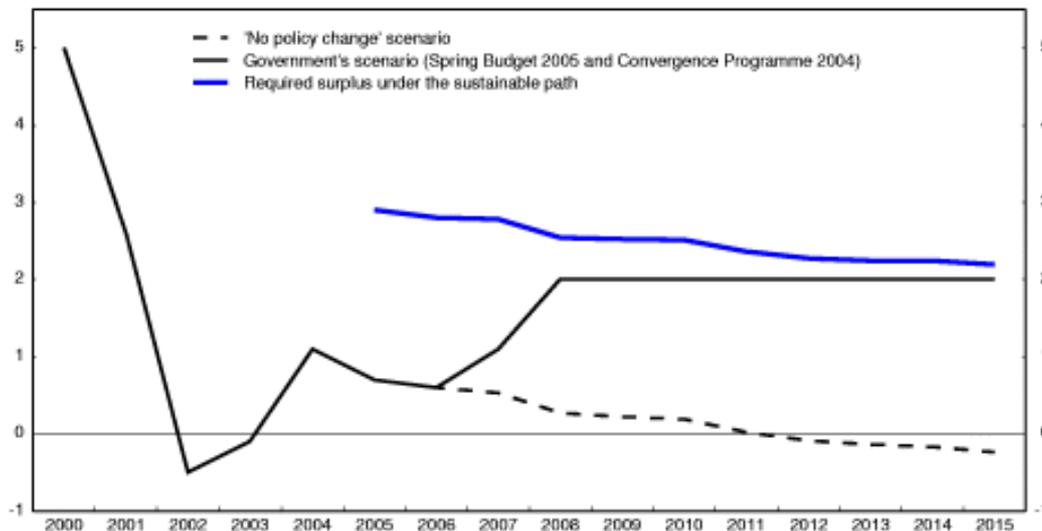
Sur cette question, la bonne situation budgétaire suédoise met à l'épreuve la vertu des pouvoirs publics, tout particulièrement en cette période électorale qui s'ouvre – les prochaines élections générales se tiendront en septembre 2006 : comment résister à la tendance naturelle dépensière quand les plafonds de dépenses ne sont pas atteints et que la pression fiscale semble un défi permanent aux théories d'Arthur Laffer ? Mais la mission a pu constater un très large consensus sur la rigueur budgétaire.

S'agissant du système de santé, les mécanismes actuels de financement posent plusieurs problèmes. Du fait de la règle de l'équilibre budgétaire, le financement des soins est trop cyclique. Parmi les solutions possibles figurent, selon l'OCDE, la création de fonds de stabilisation, l'octroi aux régions d'une base d'imposition moins cyclique (les taxes foncières, par exemple), le calcul de l'assiette d'imposition selon un principe destiné à assurer un lissage sur le cycle, et l'adoption d'un système de budgétisation pluriannuelle. Il se peut aussi que l'assiette de l'impôt sur le revenu n'augmente pas assez rapidement compte tenu du vieillissement de la population. Peut-être faudrait-il ainsi verser aux régions une fraction de la TVA nationale. Enfin, les plafonds concernant la participation des patients aux frais devraient être réévalués.

Par-dessus tout, en Suède comme en France, ce sont les pratiques manifestement contraires à la « vertu budgétaire » qui sont à proscrire : le gaspillage des marges de manœuvre par l'augmentation exagérée des dépenses, le relèvement des taxes en lieu et place des efforts d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques, ou encore le recours aux dépenses fiscales afin de rester fictivement sous le plafond pluriannuel de dépenses. Les analystes de l'OCDE critiquent notamment le budget 2005 qualifié d'exagérément expansionniste ; ils illustrent par le graphique suivant l'inflexion programmée par le Gouvernement dans le collectif du printemps 2005 :

SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DU SURPLUS BUDGÉTAIRE SUÉDOIS

(en % du PIB)



Source : OCDE, *Étude économique de la Suède*, 2005.

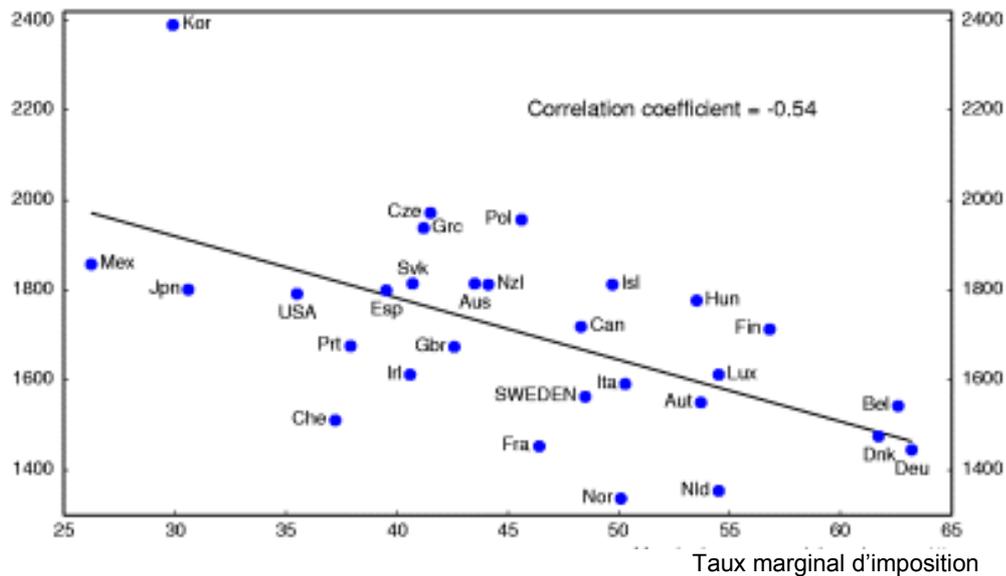
En d'autres termes, les outils du cercle vertueux que sont les plafonds de dépenses et la cible de surplus budgétaire de 2 % du PIB nécessitent une discipline constante et d'autant plus sévère que la conjoncture est favorable : tout surcroît de dépenses en haut de cycle amplifie les risques en cas de retournement, notamment car ces dépenses supplémentaires correspondent le plus souvent à des transferts aux collectivités locales dont les budgets, par construction, sont déjà procycliques puisque soumis à la règle de l'équilibre.

Comme l'écrivent les analystes de l'OCDE, faisant écho à la campagne électorale qui s'amorce, l'alourdissement de la fiscalité peut paraître un moyen facile de consolider la situation budgétaire, mais cette solution serait probablement coûteuse et irait peut-être même à l'encontre du but recherché. À court terme, elle rendrait moins impératif l'établissement d'un nouvel ordre de priorité des dépenses ou, à défaut, la recherche de moyens d'améliorer la productivité. À plus lointaine échéance, elle réduirait l'offre de main-d'œuvre. Des coins fiscaux élevés ont en effet un impact négatif sur la durée du travail ; en les relevant encore, on ne ferait probablement qu'aggraver la situation, et les recettes supplémentaires que l'on pourrait escompter seraient de toute façon limitées. Il est cependant possible de collecter des fonds de manière moins coûteuse. En uniformisant à nouveau le taux de la TVA et en poursuivant le développement des écotaxes, on disposerait de recettes qui permettraient alors de réduire les impôts sur le revenu du travail, et donc d'améliorer les incitations à travailler.

À l'appui de cette démonstration, l'OCDE produit le graphique suivant, qui esquisse une corrélation entre taux marginal d'impôt sur les revenus du travail et nombre d'heures travaillées :

TEMPS DE TRAVAIL ET IMPOSITION DES REVENUS DU TRAVAIL DANS LES PAYS DE L'OCDE (1)

Heures travaillées
dans l'année



(1) Taux marginal de l'impôt sur le revenu augmenté des cotisations salariales et des impôts indirects pour un célibataire gagnant le salaire moyen.

Source : OCDE, *Étude économique de la Suède*, 2005.

Il y a bien un particularisme des finances publiques suédoises, que reflètent sa procédure budgétaire, ses prélèvements et son niveau de dépenses publiques. Mais comme le souligne l'OCDE, « *la Suède ne peut se permettre d'avoir l'un des systèmes de protection sociale les plus généreux du monde si son offre de main-d'œuvre ne dépasse pas la moyenne. La principale solution est de réduire les contre-incitations qui freinent actuellement la durée moyenne du travail. Si celle-ci est faible, c'est en partie du fait des absences pour cause de maladie et d'invalidité, mais d'autres formes de non-activité conjuguées à des réductions négociées de la durée du travail contribuent également au problème* ».

La Mission s'est ainsi intéressée au marché suédois du travail en tâchant d'en tirer quelques réflexions sur le cas français.

II.— LA REHABILITATION DU TRAVAIL

Le « modèle suédois » renvoyait, initialement, à la seule politique de consensus sur le marché du travail. Il a progressivement reçu une acception plus large, désignant tous les principes gouvernant la société. Si les mesures d'austérité ont laissé des traces, la société de bien-être suédoise, avec sa sécurité de base garantie et financée par la collectivité, a été jusqu'à présent sauvegardée dans ses aspects essentiels.

Cependant, la Suède est désormais confrontée à un nouveau défi : préserver son système de protection sociale malgré le vieillissement de sa population, ce qui suppose notamment d'accroître l'offre de main-d'œuvre. L'objectif est de limiter le taux de chômage officiel à 4 %. Toutefois, le taux de chômage « réel », incluant des personnes en formation et en recyclage devrait tendanciellement passer à 8,4 % en 2006. Les dirigeants suédois sont ainsi amenés à repenser la politique de l'emploi, d'autant plus que celle-ci semble, sur certains aspects, avoir atteint ses limites. En effet, si ses bons résultats ont longtemps laissé penser qu'elle pouvait constituer un modèle, ils doivent aujourd'hui, pour certains, être relativisés. Il n'en demeure pas moins que la France pourrait utilement s'inspirer de certaines caractéristiques de ce modèle, comme la collaboration étroite existant entre les acteurs locaux, la priorité accordée à la recherche de l'amélioration de la qualité du service rendu et à l'évaluation ou encore l'accent mis sur la facilité d'accès aux services de l'emploi.

A.— LE MARCHE DU TRAVAIL SUEDOIS : BONS RESULTATS, PARADOXES ET FAUX SEMBLANTS

Le principal défi auquel est confrontée la Suède est de réussir à préserver les éléments essentiels de son système de protection sociale en dépit du vieillissement de la population. En effet, la situation démographique suédoise n'est pas favorable. Après 2008, le nombre de personnes susceptibles de travailler va fortement baisser —la part de la population active dans la population totale passerait de 47 % à 43 % — et la proportion des personnes âgées de plus de 50 ans dans la population active va augmenter. Aussi, malgré des résultats favorables, la Suède a comme priorité de développer le taux d'emploi dans toutes les catégories d'âge. Par ailleurs, la Suède cherche également à améliorer ses résultats en matière de lutte contre le chômage qui, s'ils apparaissent plutôt favorables au premier abord, doivent, pour certains, être relativisés.

1.— La lutte contre le chômage, une priorité

Les performances de la Suède en matière de lutte contre le chômage apparaissent bien enviables au regard des résultats enregistrés par la France en la matière, même s'il faut noter l'amélioration constatée ces derniers mois. Ainsi, le taux de chômage officiel est aujourd'hui de l'ordre de 6 % de la population active

suédoise (6,4 % en mars 2005), alors qu'il frôle les 10 % en France. S'agissant plus particulièrement des jeunes, le taux de chômage s'élève à 17 % quand il est, dans le même temps, de 21,3 % en France.

Les taux d'activité (78,7 %) et d'emploi (73,5 % selon l'OCDE mais 77 % selon le gouvernement suédois, les modalités de calcul n'étant pas les mêmes) sont élevés, surtout chez les femmes et les personnes âgées. Ainsi, le taux d'activité chez les femmes s'élève à 76,6 %, contre 63,7 % en France, et le taux d'emploi, le plus élevé d'Europe, s'établit à 71,8 % contre 56,9 % en France (57,9 % et 52,1 % en moyenne dans les pays de l'OCDE).

Chez les travailleurs âgés de plus de 55 ans, le taux d'activité s'élève à 73,1 % et le taux d'emploi à 69,5 %, tandis qu'ils s'établissent en France respectivement à 39,6 % et 37,1 % (53,1 % et 50,7 % dans les pays de l'OCDE). Ces bons résultats s'expliquent notamment par le fait que les incitations à une retraite anticipée faibles : bien que la retraite puisse être prise dès 61 ans, le taux de la pension est d'autant plus élevé que l'on travaille plus longtemps. L'âge moyen de départ à la retraite est plutôt élevé : 59 ans pour les femmes et 61 ans pour les hommes, l'âge de départ à la retraite étant désormais compris dans une fourchette de 61 à 67 ans. La souplesse permettant de cumuler pension et salaires favorise également la présence des travailleurs âgés sur le marché du travail.

EMPLOI ET CHOMAGE : COMPARAISONS EUROPEENNES ET INTERNATIONALES

	France	Suède	Union européenne (à 15)	OCDE
Taux de chômage	9,7	6,4	8,0	6,9
Taux de chômage des moins de 25 ans	21,3	17,0	15,6	13,4
Taux d'activité	69,5	78,7	70,8	70,1
Taux d'emploi	62,8	73,5	65,0	65,3

Source : OCDE.

Ces résultats, supérieurs, à l'exception du taux de chômage des jeunes, à ceux de la moyenne des pays de l'Union européenne et des pays de l'OCDE, témoignent de la priorité accordée par le Gouvernement suédois à la lutte contre le chômage et à la politique de l'emploi. Ainsi que l'a indiqué M. Anders TELJEBÄCK, secrétaire d'État à l'emploi, le fondement de la politique sociale suédoise réside dans « la voie de l'emploi ». Il apparaît désormais que le maintien du système de protection sociale, particulièrement généreux, dépend de la capacité du pays à surmonter le défi du vieillissement, ce qui suppose notamment que la Suède accentue ses efforts en matière de politique de l'emploi.

2.- Des résultats à relativiser

Si les résultats de la Suède en matière d'emploi apparaissent comme plus que satisfaisants, le jugement porté sur ces performances doit être nuancé, compte tenu, d'une part, de l'évolution de ces données à moyen terme et, d'autre part, du mode de construction des statistiques.

Ainsi, bien qu'il reflète une bonne performance, le taux d'emploi total n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise des années 1990. Aussi, le Gouvernement s'est-il fixé comme objectif d'atteindre le taux de 80 % et un taux de chômage de 4 %. Or, le chômage s'est accru de façon importante ces dernières années. Alors qu'il s'élevait à moins de 2 % en 1990, il est passé à plus de 8 % en 1993, puis a diminué jusqu'en 2002 (4 %). Depuis, il est en augmentation régulière : il est passé de 4,9 % en 2003, à 5,5 % en 2004 et environ 6 % aujourd'hui. La récente montée du chômage résulte, d'une part, du recul de l'emploi et, d'autre part, des coupes opérées dans l'enseignement pour les adultes, qui ont notablement accru la main-d'œuvre disponible.

Il est inquiétant de constater que le marché de l'emploi demeure encore sous le coup du repli conjoncturel de 2001-2003. Cette période de ralentissement, liée au contexte international, a ainsi conduit à la perte de 10.000 emplois en 2003 et de 20.000 emplois en 2004. En outre, la reprise de la croissance économique ne s'est pas traduite par une diminution du chômage, en raison des forts gains de productivité réalisés. Ainsi que le souligne l'OCDE : « *la performance du marché du travail laisse [...] à désirer* » et « *les taux d'emploi n'ont toujours pas retrouvé leurs points hauts des années 90* ».

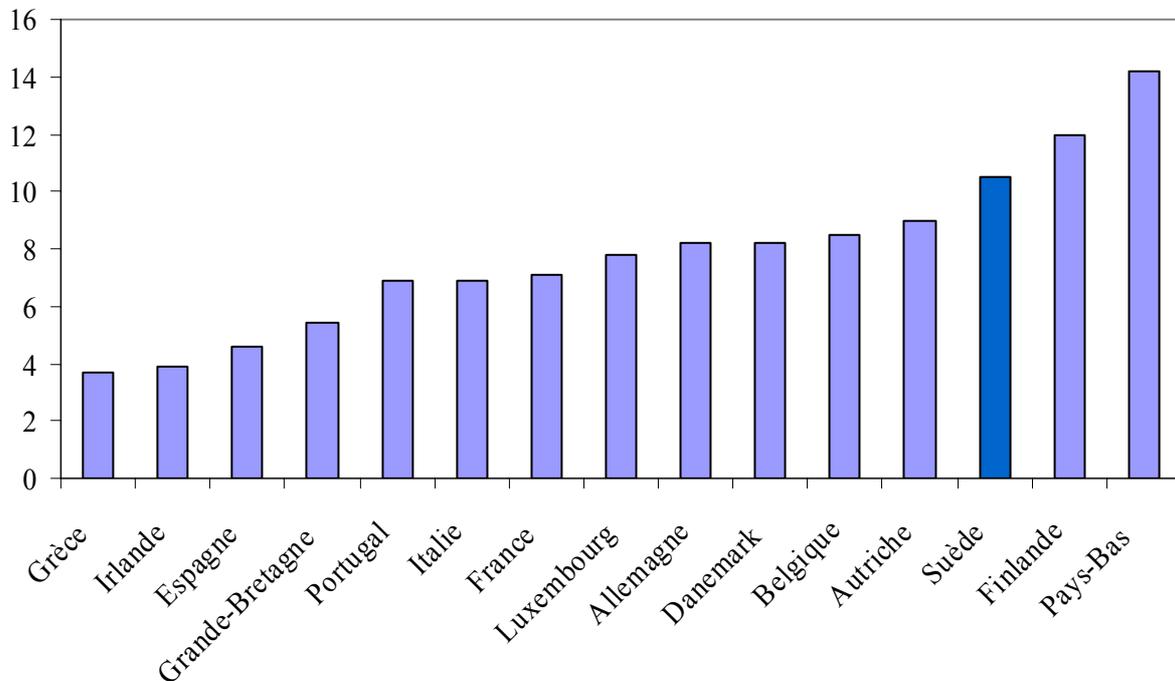
Une analyse plus poussée des statistiques conduit également à nuancer les bons résultats de la Suède où les querelles de chiffres sont manifestement plus vives qu'en France. En effet, les estimations officielles ne recensent pas les Suédois bénéficiant de programmes de formation et de mesures de réinsertion financés par l'État. Ainsi, le taux de chômage est en réalité supérieur à 8 %, se décomposant en un taux « officiel » de l'ordre de 6 % et un taux de chômeurs en formation de plus de 2 %. En outre, il convient de souligner l'importance des préretraites, qui touchent environ 500.000 personnes et, surtout, des congés maladie, qui concernent 315.000 personnes chaque jour, dont 135.000 depuis plus d'un an.

Jan EDLING, cadre démissionnaire de la confédération syndicale LO, a soulevé une polémique en mai dernier en révélant, dans un rapport que la confédération syndicale a refusé de publier dans un premier temps, que de nombreux Suédois étaient placés en arrêt maladie ou en préretraite pour camoufler l'absence d'emplois. Il estime que, si l'on tient compte de ces personnes ainsi que de celles en formation, le taux de personnes âgées entre 20 et 64 ans ne travaillant pas s'élève à 19,7 %. Nombre d'interlocuteurs de votre mission ont fait des constats similaires, et inquiétants : si le recours aux préretraites demeure

raisonnable, les absences pour cause de maladie et d'invalidité, beaucoup plus nombreuses que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, constituent en effet un véritable fléau pour la société suédoise.

ABSENTEISME POUR CAUSE DE MALADIE

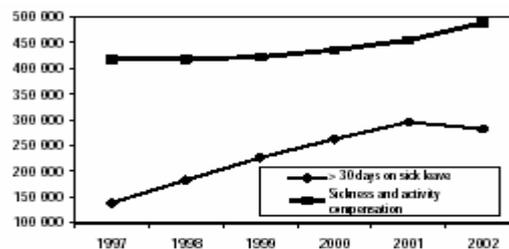
(Journées perdues par personne en 1999)



Source : OCDE.

Chaque jour, en moyenne, **près d'un cinquième de la main-d'œuvre potentielle est en congé maladie** ou bénéficie de pensions d'invalidité. Le taux de maladie s'est envolé depuis 1998, notamment du fait des absences de longue durée. S'il a légèrement baissé récemment, l'amélioration résulte essentiellement du fait que des travailleurs en congés maladie sont passés sous le régime de l'invalidité : près de 500.000 personnes sont en congés plus de 30 jours par an.

NOMBRE DE PERSONNES EN CONGE DE MALADIE DEPUIS PLUS DE 30 JOURS



Source: National Social Insurance Board.

Ainsi, le coût de l'absence liée aux congés maladie a explosé depuis 1997 : il est passé de 15 milliards de couronnes en 1997 à 45 milliards en 2002.

Le nombre important des congés maladie, notamment par rapport aux autres pays de l'OCDE, résulte du fait que l'assurance-maladie est à la fois généreuse et facile d'accès en Suède. Ainsi, comme le souligne l'OCDE : « *malgré les tentatives menées depuis 2003 pour durcir le dispositif, pratiquement toutes les personnes qui demandent à bénéficier d'un congé maladie voient leur demande satisfaite* ». Le versement d'une prestation n'entraîne que peu d'obligation pour le bénéficiaire, à part la participation à une réunion entre les différentes parties concernées. Le délai de carence n'est que d'une journée. Il convient également de souligner que le Gouvernement encourage les prestations partielles pour préserver les liens des individus avec la population active. Or, cette formule peut présenter l'inconvénient d'inciter un plus grand nombre de travailleurs à en bénéficier, notamment afin de compléter leurs revenus tout en réduisant leurs horaires de travail. Enfin, les prestations de maladie et d'invalidité sont souvent utilisées comme voies d'accès à la retraite anticipée.

Conscient de cette faiblesse, le Gouvernement veut diminuer de moitié le nombre de personnes en arrêt maladie d'ici à 2008. Afin d'encourager une gestion plus stricte, le Gouvernement a pris sous sa tutelle les bureaux locaux et accru la part de responsabilité des employeurs dans le financement des congés maladie. Mais les mesures en faveur d'un durcissement des critères d'éligibilité, d'un allongement du délai de carence ou encore de l'instauration d'obligations pour le bénéficiaire et de sanctions en cas de refus d'une mesure de réadaptation ont été très limitées voire inexistantes.

3.– De fortes rigidités sur le marché du travail

Le marché du travail suédois se caractérise par un certain nombre de faiblesses, comme l'insuffisance de l'offre effective de travail, notamment au regard du défi que représente le vieillissement démographique pour le maintien du système de protection sociale, l'insuffisance des créations d'emplois et l'adéquation parfois difficile entre l'offre et la demande d'emplois. L'offre effective de main-d'œuvre est limitée par l'absentéisme, mais également par la facilité d'accès à de nombreux dispositifs de congés, le caractère tardif de l'entrée dans la vie active des jeunes et le poids des prélèvements sur les revenus du travail. La durée du travail est faible par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE.

**NOMBRE MOYEN D'HEURES ANNUELLES OUVREES
PAR PERSONNE AYANT UN EMPLOI EN 2004**

Australie	1.816
Belgique	1.522
Canada	1.751
République tchèque	1.986
Danemark	1.454
Finlande	1.736
France	1.441
Allemagne	1.443
Grèce	1.925
Irlande	1.642
Italie	1.585
Japon	1.789
Pays-bas	1.357
Norvège	1.363
Pologne	1.983
Portugal	1.694
République slovaque	1.958
Espagne	1.789
Suède	1.585
Royaume Uni	1.669
États-Unis	1.824

Source : OCDE

Les dispositifs de congés contribuent à cet état de fait, au point que l'on peut se demander si les coûts qu'ils entraînent au niveau de l'offre de main-d'œuvre ne sont pas plus élevés que les avantages sociaux qui en découlent. Plusieurs systèmes de congés payés (congé parental, congé pour études et congé sabbatique) ont en effet été mis en place, mais ils ont pour conséquence indirecte de réduire l'offre effective de main-d'œuvre. Au total, selon l'OCDE, ils contribueraient autant que l'assurance-maladie à la perte d'heures de travail. Le congé pour études, qui a pour objet de faciliter la reconversion des travailleurs âgés, est parfois détourné de son objet initial et utilisé pour convenance personnelle. De même, le congé sabbatique, qui permet à un salarié de prendre une année de congé et d'être remplacé par un chômeur, contribue aussi à réduire l'offre de main-d'œuvre.

Par ailleurs, l'entrée tardive des jeunes sur le marché du travail participe à l'insuffisance de l'offre de main-d'œuvre. Ainsi que l'a indiqué M. Anders TELJEBÄCK, une des principales évolutions du marché du travail suédois depuis le début des années 1990 est la baisse de l'emploi des jeunes, qui résulte d'un allongement de la durée des études. L'OCDE souligne également le caractère particulièrement tardif de l'arrivée des jeunes sur le marché du travail, ce qui résulte notamment du fait qu'ils débent plus tard leurs études universitaires. Afin d'améliorer leurs chances de réussite, ils suivent en effet pendant un an ou deux un programme post-secondaire. Par ailleurs, la facilité d'accès et la générosité des bourses, l'absence de droits de scolarité et les règles relatives aux garanties de ressources, qui permettent aux étudiants de prendre une année de congés payés pendant leurs études, contribuent à retarder leur entrée dans la vie active.

En outre, il apparaît que le poids élevé des impôts sur les revenus du travail a un effet dissuasif sur l'offre de main-d'œuvre. Certes, le Gouvernement a pris des mesures afin de lutter contre ce biais fiscal, comme l'introduction d'une réduction d'impôt diminuant l'impact des cotisations pour les retraites sur l'impôt moyen et l'impôt marginal, qui a plus particulièrement concerné les travailleurs à temps partiel, incitant notamment davantage de femmes à travailler. Un effort a également été réalisé afin de diminuer les dépenses de l'État, permettant une réduction d'impôt comprise entre 500 et 700 couronnes (55 et 80 euros) pour les personnes à revenus faibles. Enfin, le Gouvernement procède à un rééquilibrage des différents impôts en augmentant les taxes relatives à l'énergie et à l'environnement et en diminuant les prélèvements opérés sur les revenus du travail. Toutefois, une réforme de plus grande ampleur apparaît nécessaire afin de dynamiser l'offre de main-d'œuvre. Ainsi, selon l'OCDE, les incitations au travail pourraient être renforcées si « *un taux uniforme de TVA (était adopté)* » et si « *les taux marginaux d'imposition du revenu (étaient réduits)* »⁽¹⁾.

De plus, à l'inverse du cas danois, les règles de licenciement contribuent à la rigidité du marché du travail. Ainsi, le principe retenu, selon lequel l'employeur doit respecter l'ordre d'ancienneté (règle dite du « last in first out » qui a pour effet que le dernier embauché est le premier licencié) constitue un frein au dynamisme de l'emploi (il risque d'avoir pour conséquence de bloquer les travailleurs dans des emplois mal adaptés) et favorise le recours aux congés maladie.

La réglementation actuelle constitue également un frein à la création d'emplois. Ainsi, M. Michael TRESCHOW, Président du Svenskt Näringsliv, principale confédération patronale en Suède, a indiqué à la Mission que l'une des faiblesses majeures de l'économie suédoise est le niveau insuffisant des créations d'emplois, qui résulte notamment d'une réglementation particulièrement contraignante pour l'employeur ainsi que de coûts élevés. Aussi, le Gouvernement concentre-t-il son action sur la simplification des règles de création et de gestion des entreprises, en particulier à destination des petites entreprises. Des mesures ont ainsi été prises afin de proposer un interlocuteur unique au sein de l'administration et de développer le recours à l'Internet. Un programme de soutien aux entreprises créées par des femmes et des personnes nées à l'étranger, doté de 42 millions de couronnes (4,6 millions d'euros) a également été mis en place.

Enfin, il convient de souligner le poids considérable des syndicats, qui regroupent 85 % des salariés. Les syndicats interviennent ainsi dans la définition de la plupart des règles du droit du travail, qui est essentiellement régi par des conventions collectives. Dans la mesure où toute réforme sur le marché du travail passe par un accord direct entre les partenaires sociaux, le Gouvernement se limitant généralement à un rôle d'enregistrement ou d'arbitrage, et où les positions de la confédération patronale suédoise, le Svenskt Näringsliv, et du principal

(1) *Étude économique de la Suède, 2005, OCDE, juin 2005.*

syndicat LO (qui regroupe plus de 2 millions de membres sur une population active de 4,2 millions) divergent fortement, il est peu probable que des réformes de grande ampleur puissent être menées.

Les caisses de chômage sont généralement rattachées aux organisations syndicales et placées sous la tutelle de la Direction nationale du travail, organisme semi-public de gestion de la politique de l'emploi. Par ailleurs, l'affiliation à un syndicat entraîne automatiquement l'inscription à une caisse de chômage, en revanche, l'inverse n'est pas obligatoire. Ce dispositif a pour double objectif de renforcer l'incitation à la syndicalisation et de permettre aux syndicats d'assumer pleinement leur responsabilité sociale en contribuant à la réinsertion des chômeurs.

B.— LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN SUEDE, UN MODELE EN DEVENIR

Si on a longtemps pu parler de « modèle suédois » au sujet de la politique sociale, certaines de ses faiblesses apparaissent aujourd'hui, en particulier s'agissant de la politique d'indemnisation du chômage. La politique de l'emploi en Suède se caractérise traditionnellement par l'importance de son « volet actif », qui se traduit dans le fait que la Suède affecte une plus large part de ses ressources à des programmes de stimulation active du marché du travail par rapport aux autres pays européens. Ainsi, en 2003, le pays a consacré 1,29 % de son PIB aux mesures actives de l'emploi, sur un total de 2,51 %.

DEPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : COMPARAISONS EUROPEENNES

(en pourcentage du PIB)

Catégorie et sous catégories de programme	Suède	France	Espagne	Royaume-Uni	Allemagne	Danemark
Mesures actives						
Service public de l'emploi et administration	0,24	0,25	0,09	0,34	0,28	0,21
Formation professionnelle	0,37	0,31	0,15	0,14	0,40	0,52
Incitations à l'emploi	0,15	0,08	0,30	-	0,11	0,49
Insertion professionnelle des handicapés	0,48	0,09	0,04	0,03	0,15	0,52
Création directe d'emploi	-	0,35	0,09	0,01	0,12	-
Aides à la création d'entreprises	0,04	-	0,05	-	0,08	-
<i>Total mesures actives</i>	<i>1,29</i>	<i>1,09</i>	<i>0,72</i>	<i>0,53</i>	<i>1,14</i>	<i>1,74</i>
Mesures passives						
Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	1,22	1,67	1,48	0,37	2,27	1,91
Préretraite	-	0,10	-	-	0,04	0,77
<i>Total mesures passives</i>	<i>1,22</i>	<i>1,77</i>	<i>1,48</i>	<i>0,37</i>	<i>2,31</i>	<i>2,68</i>
TOTAL	2,51	2,85	2,19	0,89	3,46	4,42

Source : OCDE

Toutefois, si la priorité accordée aux mesures actives, qui a permis la mise en place d'une palette complète d'outils, a pendant longtemps été considérée comme une des recettes de la réussite suédoise, certaines des modalités de cette politique sont aujourd'hui remises en question. Relativement onéreuse, elle a notamment permis de « masquer » une partie des statistiques du chômage et des abus ont parfois été constatés. Le dispositif d'indemnisation du chômage, particulièrement généreux, a fait l'objet de récentes réformes afin d'éviter qu'il ne constitue une désincitation à la recherche d'un emploi. Toutefois, dans la pratique, leur mise en œuvre s'avère difficile. Il n'en demeure pas moins que la politique de l'emploi constitue une priorité des différents gouvernements et mobilise l'ensemble des acteurs, nationaux et locaux, selon des modalités dont la France pourrait s'inspirer.

1.- Une incitation au travail insuffisante

Deux facteurs ont été avancés pour expliquer les bons résultats de la Suède en matière de chômage : sa politique macro-économique et sa politique d'activation du marché du travail, qui repose sur le principe selon lequel les restructurations et pertes d'emplois dans les secteurs à productivité insuffisante sont acceptées si, dans le même temps, tout est mis en œuvre pour que les personnes évincées du marché du travail retrouvent un emploi. L'indemnisation financière du chômage ne doit être utilisée qu'en dernier ressort. Si la palette d'outils en faveur de l'activation du marché du travail est riche et plutôt efficace, force est de constater que la politique de l'emploi présente un certain nombre de faiblesses, qui apparaissent notamment dans le dispositif de l'assurance chômage.

a) Une palette complète d'outils en faveur de l'activation du marché du travail

Une personne sans emploi doit se voir proposer en premier lieu un travail, puis, à défaut, une formation ou un stage. C'est seulement lorsque ces possibilités sont épuisées que diverses formes d'aides financières doivent être allouées. Dans cette perspective, la Suède a mis en place une gamme diversifiée de mesures visant à assurer aux chômeurs une expérience professionnelle susceptible de faciliter l'accès à un emploi, complétée par des mesures visant à soutenir la demande de main-d'œuvre.

Lors de la crise des années 1990, la politique d'activation sur le marché du travail s'est concentrée sur une priorité : faire en sorte que le plus grand nombre de chômeurs participent aux programmes d'activation (formations, stages et emplois de réadaptation). Ces dernières années, l'objectif s'est déplacé vers les groupes les plus vulnérables, en particulier les chômeurs de longue durée.

Il convient tout d'abord de souligner la priorité que constitue la personnalisation des programmes d'activation, qui se traduit par l'élaboration d'un plan d'action individuel pour chaque chômeur. Les plans d'action précisent les obligations du demandeur, les responsabilités du service public de l'emploi et les

activités prévues. 99 % des demandeurs d'emploi bénéficient de ce plan dans les 3 mois. Au-delà des cours destinés à former à la recherche d'emplois, les actions de formation et d'insertion prennent de multiples formes. Il existe tout d'abord une formation à l'emploi ou formation professionnelle, qui consiste en des cours dispensés à tous les niveaux, d'une durée moyenne de quatre mois. Les participants bénéficient d'une allocation de soutien d'activité, équivalente à l'assurance chômage. Chaque année, 30.000 personnes sont concernées.

La formation d'insertion professionnelle a pour objet de proposer aux demandeurs d'emploi une formation professionnelle dans des secteurs où il existe une pénurie de main-d'œuvre. Les participants perçoivent une allocation de formation égale à l'indemnité de chômage. Ceux qui ne sont pas couverts par l'assurance chômage perçoivent une allocation de 143 couronnes par jour. Ce dispositif, dont le financement est entièrement assuré par l'État, concerne 50.000 bénéficiaires environ.

Par ailleurs, les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'une expérience pratique sur un lieu de travail peuvent effectuer un stage professionnel dans le cadre du programme dit « de pratique du travail ». Pendant ce stage d'une durée maximale de 6 mois, le stagiaire doit participer à des entretiens de suivi et à des activités de recherche d'emploi. Il perçoit une allocation d'activité, correspondant à l'allocation de chômage. Sauf pour certaines catégories, comme les personnes handicapées ou les immigrés, l'employeur verse une contribution au financement du programme, comprise entre 1.000 et 3.000 couronnes (110 et 330 euros). Environ 25.000 stagiaires participent chaque année à ce programme.

Les personnes sans emploi peuvent également se familiariser avec les applications des technologies de l'information au sein de centres informatiques obligatoirement ouverts dans chaque commune. Les participants s'initient à mi-temps à divers logiciels et participent à des projets axés sur le marché du travail. Ils perçoivent une allocation correspondant à l'allocation de chômage. Le financement est assuré par les communes et les services publics de l'emploi. Le nombre annuel de bénéficiaires est d'environ 5.000 personnes. Enfin, soulignant encore la priorité accordée à la formation professionnelle, l'aide à la formation en entreprise est une subvention versée aux employeurs qui assurent une formation à leur personnel. Elle peut être allouée lors des recrutements, pour l'adaptation des qualifications à l'évolution des techniques ou de l'organisation du travail, ou encore constituer une alternative au chômage technique.

L'objectif de ces formations, qui est que 70 % des participants trouvent un emploi trois mois après la fin de leur formation, n'est que partiellement atteint dans la mesure où le résultat était de 59 % en 2000, selon les données fournies par le service des affaires sociales et de la santé de l'ambassade de France en Suède.

Ces mesures ont été complétées par l'instauration de diverses aides dont l'objet est de faciliter la mobilité des demandeurs d'emploi, comme l'aide à la mobilité géographique, qui peut être allouée aux personnes au chômage ou en situation précaire qui trouvent un emploi dans une autre localité, ou encore

l'allocation de migration journalière, versée aux personnes qui font la navette entre leur domicile et leur lieu de travail situé dans une autre localité. Par ailleurs, le demandeur d'emploi convoqué à un entretien dans une autre localité peut obtenir le paiement des frais de déplacement.

Les dispositifs en faveur des jeunes associent plus particulièrement les municipalités à la lutte contre le chômage. Ainsi, les communes ont signé avec les commissions départementales du travail un accord appelé « programme communal pour les jeunes », qui concerne les moins de 20 ans et dont l'objectif est d'éviter l'apparition ou la persistance d'un chômage de longue durée parmi les jeunes. Le dispositif consiste en des programmes individualisés tels que des stages ou des formations, destinés à faciliter l'insertion sur le marché du travail. La commune verse aux participants une indemnité dont elle fixe le montant.

La « garantie pour les jeunes » est un programme contractuel d'activité à temps plein que les communes peuvent proposer aux jeunes sans emploi de 20 à 24 ans qui, après une longue période de chômage déclaré, n'ont pas réussi à trouver du travail ou une formation régulière. L'État rembourse les dépenses de la commune liées au programme à hauteur de 150 couronnes par jour et par bénéficiaire. Les participants peuvent obtenir une aide financière sous forme d'allocation d'activité correspondant à l'indemnité de chômage ou d'indemnité de développement de 3.280 couronnes par mois. Ceux qui ont droit à une aide sociale peuvent recevoir une indemnité de développement du même montant.

Il existe des mesures en faveur des personnes handicapées sous forme de subvention salariale, compensation financière versée, pour une année, à l'employeur qui embauche une personne ayant une capacité de travail réduite.

Enfin, le dispositif spécifique de lutte contre le chômage de longue durée est la garantie d'activité, instaurée en 2000 pour les chômeurs de longue durée ou les personnes présentant un tel risque. Il s'agit d'un programme complet dont l'objet est d'améliorer les chances de trouver un emploi sur le marché du travail. Outre les activités de formation et de recherche d'emploi, les participants bénéficient d'un monitorat intensif en petits groupes de dix à quinze personnes. Le demandeur d'emploi et son agent de placement établissent ensemble un plan d'action. Toutes les activités ont lieu à temps plein. La garantie d'activité continue jusqu'à ce que le participant ait occupé un nouvel emploi pendant 6 mois, ou ait commencé formation régulière ou ait quitté le programme. Ceux qui ont droit à une indemnité de chômage liée au revenu perçoivent une allocation d'activité d'un montant correspondant, les autres 223 couronnes par jour. Ce programme associe les services publics de l'emploi, les collectivités locales, les services de l'État et les partenaires sociaux. Durant les deux années qui ont suivi sa création, la garantie d'activité a concerné 50.000 personnes. Après 6 mois de participation à ce programme, 25 % des participants ont retrouvé un travail, 3 % ont commencé une formation et 9 % ont quitté le programme volontairement, selon les données fournies par le service des affaires sociales et de la santé de l'ambassade de France en Suède.

Au total, les mesures d'activation, très utilisées, semblent plutôt efficaces : les chômeurs de longue durée ne représentent que 1 % de la population active, contre plus de 3 % dans l'Union européenne et en France.

– *Soutenir la demande de main-d'œuvre*

Parmi les mesures ayant plus particulièrement pour objet de soutenir la demande de main-d'œuvre figure l'aide à l'emploi, qui consiste en une réduction d'impôt sur les coûts salariaux supportés par les employeurs qui embauchent des chômeurs. Elle s'élève de 350 à 1.000 couronnes suédoises par jour, selon la durée d'inscription au chômage de la personne embauchée, son âge et sa participation aux programmes de garantie d'activité. Environ 18.000 personnes bénéficient de ce dispositif, qui représente un coût de 1,4 milliard de couronnes (160 millions d'euros) à la charge de l'État.

Il existe également une aide à la création d'entreprise, destinée aux chômeurs qui veulent s'établir à leur compte, ainsi qu'aux habitants des zones prioritaires. Ceux qui ont droit à une indemnité de chômage liée au revenu obtiennent une allocation d'activité du même montant. Les autres perçoivent 223 couronnes par jour.

Enfin, il convient de mentionner les subventions qui peuvent être versées aux employeurs assurant une formation à leur personnel et embauchant, par conséquent, une personne au chômage pendant la durée de la formation. Ces subventions assurent le financement du coût de la formation (sous un plafond d'environ 6.000 euros) pour chaque employé sur une période de deux ans. 1.000 personnes bénéficient chaque année de ce dispositif. Dans le même esprit, a été généralisé cette année le congé sabbatique, assurant au salarié volontaire une allocation correspondant à 85 % du montant de l'assurance chômage auquel il aurait droit en cas de chômage et obligeant l'employeur à embaucher un chômeur comme remplaçant pendant la période.

Ainsi, la Suède dispose d'une gamme complète d'outils en faveur de la lutte contre le chômage, qui privilégie le suivi personnel et la formation. Les conclusions que l'on peut tirer de la politique menée sont ambivalentes. Il est vrai que les résultats de la Suède en termes de chômage et notamment de chômage de longue durée sont plutôt favorables mais, dans le même temps, la mise en œuvre effective des différents dispositifs a conduit à certains abus et permis de masquer une partie du chômage.

Le service public de l'emploi, qui est chargé d'assurer le suivi des personnes à la recherche d'un emploi, se place ainsi davantage dans une position d'aide et de conseil que de contrôle vis-à-vis des demandeurs d'emploi, alors qu'il a également pour fonction de signaler les abus aux fonds d'assurance chômage. Par ailleurs, certains dispositifs sont détournés de leur objectif. C'est notamment le cas de la garantie d'activité, d'une durée illimitée. Alors que ce dispositif est conçu pour offrir aux chômeurs de longue durée des programmes spécialement conçus pour eux, il est employé pour ouvrir un accès illimité aux prestations d'assurance chômage.

b) Une politique d'indemnisation particulièrement généreuse

L'assurance chômage n'est pas gérée par la sécurité sociale, mais par les partenaires sociaux. Le système est particulièrement protecteur, même si des modifications récentes ont visé à diminuer les avantages.

Le régime de l'assurance chômage relève de la responsabilité de fonds d'assurance chômage, généralement rattachés aux organisations syndicales ou à des organisations de travailleurs indépendants et placés sous la tutelle de la Direction nationale du travail.

Le système est financé à partir de prélèvements sur les salaires réalisés par les services fiscaux, sur la base de taux de cotisation prédéfinis. Les déficits sont couverts par des subventions de l'État. Selon les chiffres communiqués par le service des affaires sociales et de la santé de l'ambassade de France en Suède, la participation des employés représentait, en 2001, environ 2,7 millions de couronnes (0,3 million d'euros) sur une dépense totale de 24 millions de couronnes suédoises (2,7 millions d'euros), soit un peu plus de 11 %.

Conditions requises pour bénéficier de l'assurance chômage

– conditions générales : être capable de travailler au moins trois heures tous les jours avec une durée moyenne d'au moins 17 heures par semaine ; être enregistré auprès du service public de l'emploi ; être actif dans la recherche d'emploi ; être prêt à accepter tout travail proposé ;

– conditions relatives au travail précédant la période de chômage : avoir été employé ou travailleur indépendant actif au moins 70 heures chaque mois pendant six mois, ou avoir été employé au moins 450 heures pendant six mois et avoir travaillé au moins 45 heures sur chacun de ces mois, ou être âgé de plus de vingt ans et avoir suivi pendant un an des études supérieures à plein temps ;

– adhérer à un fonds d'assurance chômage depuis au moins un an.

Les personnes qui remplissent ces trois types de conditions peuvent bénéficier de l'allocation chômage liée aux revenus.

Les personnes qui remplissent les deux premiers types de conditions sans être membre d'un fonds d'assurance chômage depuis au moins douze mois bénéficient de l'allocation de base.

Les périodes de réinsertion professionnelle à temps plein dans le cadre de la politique de l'emploi, les congés pendant lesquels l'allocation parentale est accordée, les périodes de service militaire obligatoire ou les congés payés sont assimilés à des périodes de travail.

Source : service des affaires sociales et de la santé de l'ambassade de France en Suède.

L'assurance chômage se compose d'un régime volontaire fondé sur les revenus et d'un régime de base.

Le dispositif s'avère être particulièrement généreux dans la mesure où l'allocation liée aux revenus représente 80 % du revenu d'activité, dans la limite

de 730 couronnes (environ 80 euros) par jour pendant les 100 premiers jours, puis de 680 couronnes (75 euros). Cette allocation journalière, versée cinq jours par semaine, est payée pendant une durée de 300 jours, étendue à 450 jours pour les personnes de plus de 55 ans. Ainsi que l'a précisé M. Anders TELJEBÄCK, Secrétaire d'État à l'emploi, ces périodes peuvent être renouvelées dans des conditions spécifiques, dépendant notamment de l'activité dans la recherche d'emploi et de la participation à certaines mesures en faveur de l'emploi. En contrepartie, les demandeurs d'emploi concluent avec les services de l'emploi un plan individuel (cf. supra). Les personnes au chômage depuis plus de 300 jours doivent participer aux mesures d'activation précédemment exposées ; elles bénéficient alors d'une allocation spécifique financée par le Gouvernement, équivalente à l'allocation de chômage. Chaque période d'indemnisation est précédée d'un délai de carence de 5 jours. Toutefois, les assurances complémentaires peuvent prendre le relais.

L'allocation de base est versée aux demandeurs d'emploi répondant aux conditions relatives au bénéfice de l'allocation chômage mais qui ne sont pas affiliés à une caisse de chômage. Son montant s'élève à 320 couronnes (35 euros) par jour. Il existe également un délai de carence de 5 jours.

Des systèmes d'assurance complémentaire ont également été mis en place, notamment en réaction au plafonnement de l'allocation liée aux revenus. Le syndicat SACO, qui représente les cols blancs, a ainsi créé une assurance complémentaire en faveur de ses membres, qui permet aux personnes dont le revenu mensuel est compris entre le plafond légal et 40.000 couronnes (4.500 euros) de percevoir 80 % de leur revenu antérieur pendant 240 jours.

Particulièrement généreux, le système d'assurance chômage, étroitement lié aux mesures d'activation du marché du travail, a connu certaines dérives. Ainsi que l'a souligné M. Anders TELJEBÄCK, Secrétaire d'État à l'emploi, un cercle vicieux s'était enclenché, les personnes passant d'une période de chômage à une période d'activités de réinsertion puis de nouveau à une période de chômage et ainsi de suite... L'assurance chômage était également parfois utilisée comme une forme de préretraite pour les travailleurs les plus âgés. Par ailleurs, dans la pratique, il n'existait pas véritablement de limites dans le temps au versement des indemnités de chômage, ni de sanctions en cas de refus des offres d'emploi.

Aussi, des réformes ont été récemment adoptées afin de limiter les abus. En particulier, la participation à certains programmes d'activation, tels que des formations ou des stages, n'ouvre pas droit à une période supplémentaire d'allocation chômage. De même, les chômeurs ne peuvent plus limiter leurs recherches à une zone géographique proche de leur domicile et à des secteurs proches de leur ancien métier : après 100 jours, ils doivent étendre le rayon de leurs recherches. Des sanctions ont également été introduites en cas de refus d'une offre de travail, qui consistent en une réduction de 25 % des indemnités après le premier refus, de 50 % après le deuxième et de 100 % après le troisième. Toutefois, ces sanctions ne s'appliquent que pendant 40 jours : au-delà de ce délai, le chômeur récupère ses indemnités.

Ces mesures, qui constituent un premier pas vers une plus grande rigueur, trouvent toutefois difficilement à s'appliquer. En réalité, les indemnités chômage sont reconduites de manière quasi-systématique. Les représentants du ministère de l'emploi ont admis que l'exigence d'élargissement du champ de recherche au bout de 100 jours n'était pas mise en œuvre par les agents des services de l'emploi, qui cherchent à répondre au mieux aux demandes des chercheurs d'emplois. L'OCDE souligne que « *l'administration de l'assurance chômage est erratique* ». En effet, des cas analogues peuvent recevoir des traitements différents selon les régions, certains bureaux locaux étant plus enclins que d'autres à prolonger le versement d'une prestation au-delà de la durée maximale normale. L'OCDE ajoute que « les fonds d'assurance chômage seraient gérés plus efficacement s'ils devaient davantage supporter les conséquences financières du chômage » et porte finalement un regard sévère sur la Suède, estimant que « *les chômeurs trouveraient plus rapidement une activité si les programmes d'assurance chômage et de garantie d'activité étaient profondément modifiés* ».

2.– Une mobilisation forte des acteurs nationaux et locaux

La mobilisation de l'État, des collectivités locales, des partenaires sociaux et des services de l'emploi en faveur de la politique de l'emploi se traduit par une collaboration étroite entre ces différents partenaires. Dans un souci d'amélioration continue de la qualité du service rendu, une démarche de performance, accompagnée d'une évaluation continue, guide l'action des services de l'emploi, qui ont par ailleurs été réorganisés, afin d'être plus efficaces. La France pourrait utilement s'inspirer de ces deux dernières caractéristiques de la politique de l'emploi suédoise : l'accent mis sur la performance et l'évaluation d'une part, et sur la facilité d'accès et la répartition optimale des tâches entre les différents interlocuteurs d'autre part.

a) Une coopération étroite pour répondre au mieux aux besoins locaux

Si le gouvernement et le Riksdag déterminent les objectifs, la réglementation et le budget de la politique de l'emploi, sa mise en œuvre relève de la compétence des services de l'emploi, qui comprennent une agence nationale, l'Administration nationale du travail (Arbetsmarknadsverket), des agences régionales (au nombre de 20) et des agences locales (plus de 300). Leur mission est de procurer du travail aux chômeurs et du personnel aux entreprises, d'améliorer les qualifications de chômeurs et d'aider les personnes qui ont le plus de difficultés à trouver du travail. Les communes et les partenaires sociaux jouent également un rôle fondamental dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi, les partenaires sociaux intervenant de manière plus spécifique en matière d'indemnisation du chômage au travers des fonds d'indemnisation.

L'organisation de la politique de l'emploi présente trois caractéristiques : une proximité maximale avec le terrain, une collaboration étroite entre les différents acteurs et une forte mobilisation des moyens et des hommes.

Les services de l'emploi sont organisés de manière à répondre au mieux aux besoins locaux. L'agence nationale, qui relève du ministère de l'industrie, de l'emploi et des communications, agit sur mandat du Riksdag et du Gouvernement. Elle décide des questions d'ordre général, répartit les ressources et suit les activités des agences régionales. Les agences régionales traitent des questions générales du marché du travail et sont responsables des services de l'emploi et des services d'adaptation à la vie professionnelle dans leur secteur géographique. Leurs directeurs, placés sous l'autorité du directeur de l'agence nationale, ont autorité sur les agences locales auxquelles ils octroient les moyens financiers. Les agences locales sont les organismes chargés de la mise en œuvre de la politique de l'emploi au niveau local ; elles n'ont toutefois pas le monopole du placement des chômeurs. Présentes dans les 290 communes du pays, elles peuvent être plusieurs dans les villes d'une certaine importance. Elles sont alors spécialisées sur certains corps de métiers. Il apparaît ainsi que le territoire suédois est « maillé » par les agences pour l'emploi.

La volonté d'associer de la manière la plus poussée les différents acteurs se traduit tout d'abord au niveau national. Ainsi, le conseil d'administration de l'agence nationale est composé de son directeur général et de représentants du Riksdag, des collectivités locales, des milieux économiques et des partenaires sociaux. Le principe est ensuite décliné au niveau local, les conseils d'administration des agences régionales, appelés commissions régionales, étant présidés par le préfet et composés de représentants des partenaires sociaux et des communes. De même, les commissions du marché de l'emploi, présentes au niveau communal, comprennent des membres de la commission régionale et des représentants de la commune et des partenaires sociaux.

Au-delà de l'association des différents acteurs au niveau des instances de décision, la collaboration entre les agences de l'emploi et les communes est très étroite sur le terrain, comme l'a montré la visite effectuée par vos Rapporteurs à l'agence pour l'emploi et à la municipalité d'Huddinge. Ainsi que l'ont indiqué Mme Ann-Marie HÖGBERG, maire de Huddinge, ville située à quarante kilomètres de Stockholm, où la mission s'est rendue, et M. Olof ÖHMAN, directeur de la commune, elle prend la forme d'accords de coopération concernant différents programmes, comme la garantie d'activité ou les mesures spécifiques en faveur des personnes handicapées et des jeunes. Ainsi, dans le cadre du programme de garantie d'activité, la commune doit fournir des emplois aux chômeurs de longue durée et les services municipaux mènent des actions de « coaching » afin de faciliter la reprise d'un emploi. Les communes participent financièrement au programme de garantie d'activité à hauteur d'environ 30 %, l'État prenant à sa charge le reste. À cet égard, il convient de souligner que, devant le constat que les collectivités locales, durement touchées par les coupes dues aux restrictions budgétaires, étaient contraintes de réduire les embauches, le Riksdag a décidé d'allouer aux communes et conseils généraux des crédits supplémentaires pour l'emploi en 2005 et 2006.

Les liens étroits entre les agences locales pour l'emploi et les communes se reflètent également dans le fait que les personnes qui ne sont pas inscrites à l'agence locale et qui peuvent travailler ne peuvent toucher les aides sociales municipales. Rappelons à cet égard que l'ensemble des aides et minima sociaux est géré en Suède par les communes. Par ailleurs, lorsqu'un demandeur d'emploi refuse un emploi qui lui est proposé par l'agence locale, ou ne se rend pas au rendez-vous qui lui a été fixé, la municipalité en est informée et décide des suites à donner dans son secteur.

Force est donc de constater que les communes jouent un rôle fondamental dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Elles y consacrent d'ailleurs une part importante de leurs moyens humains. À Huddinge, 30 assistantes sociales et 60 employés affectés à la recherche de travail se consacrent aux 800 demandeurs d'emploi relevant de la commune. Ce fort encadrement des chômeurs se retrouve également au niveau des agences pour l'emploi. Le taux d'encadrement était en moyenne nationale d'un agent pour 40 chômeurs. À l'agence pour l'emploi d'Huddinge, ville qui regroupe 88.000 habitants, les effectifs s'élèvent à 34 personnes.

Au-delà de la mobilisation des moyens humains, il convient de mentionner les moyens financiers plus particulièrement affectés aux services de l'emploi. L'agence nationale disposait en 2002 d'un budget de 54 milliards de couronnes suédoises (6 milliards d'euros). Cette somme est consacrée à 82 % aux activités et aides en faveur de l'emploi. Le reliquat est réparti pour moitié entre, d'une part, l'achat de formations et certaines aides spécifiques liées aux stages professionnels et aux mesures en faveur des jeunes, et, d'autre part, le fonctionnement de l'agence nationale et des agences régionales et locales, qui représente un coût d'environ 4 milliards de couronnes (445 millions d'euros).

b) Une démarche orientée vers la performance

La mise en œuvre de la politique de l'emploi s'inscrit dans une démarche orientée vers la performance et guidée par l'évaluation.

Ainsi, l'activité du service public de l'emploi est évaluée par le Gouvernement et le Parlement, qui font appel à des cabinets d'audit et à des équipes universitaires indépendantes. Pour sa part, l'agence nationale dispose d'un service d'audit interne, qui intervient auprès des agences locales.

Résolument engagés dans une démarche de performance, les services de l'emploi doivent atteindre un certain nombre d'objectifs, pour la plupart chiffrés.

Objectifs assignés aux services de l'emploi

- au moins 80 % des employeurs doivent recevoir suffisamment de candidatures pour pouvoir recruter ;
- au moins 75 % des demandeurs d'emplois doivent avoir un plan individuel d'action ;
- au moins 70 % des personnes qui ont suivi une formation professionnelle doivent avoir trouvé un emploi dans un délai de 90 jours ;
- le nombre moyen de chômeurs de longue durée ne doit pas excéder 42.000 ;
- chaque mois, au moins 59.000 personnes handicapées doivent avoir un travail approprié ;
- la proportion de personnes quittant un emploi subventionné pour un emploi non subventionné doit augmenter d'une année sur l'autre ;
- le montant moyen individuel des aides à l'emploi doit baisser.

Ces objectifs nationaux sont déclinés par région et font l'objet d'un suivi par l'agence nationale. Les résultats de ces évaluations sont publiés chaque année.

Enfin, il convient de souligner que les salaires des agents des services de l'emploi sont définis de manière individuelle, une part pouvant être modulée selon les résultats. Mme Jeanette AZINOVIC, Directrice de l'Agence pour l'emploi de Huddinge, a précisé que, si la variation entre les différents salaires peut aller aujourd'hui jusqu'à 15 %, il est prévu de la porter à 30 %.

c) Un effort particulier en faveur de l'accès aux services de l'emploi

Devant le constat que les services de l'emploi étaient souvent sollicités par les personnes les plus dynamiques dans la recherche d'emploi, au détriment des demandeurs d'emploi en difficulté, le Gouvernement a décidé de réformer l'organisation des services de l'emploi, afin de les rendre plus efficaces et accessibles. Il s'agit ainsi d'améliorer le service rendu aux usagers, et non de réduire le nombre d'agences locales.

Dans cette perspective, les points d'accès ont été multipliés. Outre les agences, un service Internet perfectionné a été mis en place, ainsi que des centres d'appels téléphoniques. Là encore, un dispositif d'évaluation a été instauré, afin de mesurer l'efficacité de la réforme, en particulier pour les chômeurs de longue durée.

L'accès à Internet a été grandement amélioré. La démonstration faite à l'agence pour l'emploi de Huddinge a clairement montré que le service proposé est riche et facile d'accès.

Services proposés sur Internet

- une banque d’offres d’emplois reliée, le cas échéant, au site Web des entreprises concernées ;
- des banques d’offres spécifiques pour les emplois à durée déterminée, l’intérim, les emplois au pair et les jobs d’été ;
- une banque des métiers de l’image et des professions artistiques qui permet aux artistes de présenter leurs œuvres en ligne sous forme d’images et d’informations personnelles ;
- une base de données nationale des CV des personnes à la recherche d’un emploi, permettant un signalement automatique des postes offerts sur le territoire et correspondant au profil recherché ;
- des bases de données destinées à faciliter la recherche d’emploi, l’une consacrée à la description de 500 métiers (informations sur la nature du métier, les possibilités d’apprentissage, de stages, les perspectives d’emploi, le niveau de salaire, la liste des métiers proches) et l’autre à la présentation de plus de 3.500 programmes de formation et de stages sur l’ensemble de la Suède ainsi que des informations sur la manière de financer les études. Cette base de données s’accompagne d’un système Internet de candidature pour les stages, avec une entrée spécifique pour le demandeur d’emploi qui recherche une formation, et une entrée pour les employeurs qui peuvent obtenir des informations sur les stages en cours d’achèvement, de manière à pouvoir recruter du personnel parmi les stagiaires ;
- un système de tests en ligne pour la recherche des intérêts professionnels, qui est devenu progressivement un site de conseil interactif pour le demandeur d’emploi ;
- possibilité de recherche complexe et personnalisée d’emplois, par ville, secteur d’activité, etc... Chaque demandeur d’emploi peut créer un profil de recherche personnalisée pour recevoir des alertes ;
- rédaction des offres d’emplois par les employeurs en ligne ou par mail ;
- comptage statistique pour les employeurs du nombre de personnes qui ont consulté leur annonce ;
- possibilité pour les employeurs de mener le début de dialogue de recrutement personnalisé avec demandeurs d’emploi par Internet, de manière à pouvoir automatiser la sélection ;
- tests de connaissances.

Le recours à Internet est particulièrement encouragé. En témoignent notamment la formation à l’utilisation d’Internet qui est procurée de manière automatique à tous les demandeurs d’emploi, ainsi que le taux d’équipement des agences locales, qui offrent en moyenne 5 bornes d’accès à Internet. Le site développé par les services de l’emploi connaît un véritable succès, puisque, selon M. Alain LEFEBVRE, Conseiller aux affaires sociales et à la santé auprès de l’ambassade de France, 700.000 personnes consultent chaque mois le site des services de l’emploi.

Après une période d'expérimentation lancée il y a deux ans, le dispositif des centres d'appels téléphoniques a été généralisé le 1er juillet dernier. Il existe ainsi quatre centres, dispersés sur le territoire dans le cadre de l'aménagement du territoire, qui regroupent chacun entre 60 et 80 personnes.

Au-delà de la volonté de faciliter l'accès aux services de l'emploi – les centres sont accessibles de 8 heures à 22 heures en semaine et de 8 heures à 15 heures le week-end au prix d'une communication locale –, ces centres répondent à l'objectif d'alléger le travail des agences locales, en leur évitant notamment les tâches répétitives d'information. Le bilan de ce nouveau dispositif présenté par Mme Jeanette AZINOVIC, Directrice, et M. Houssine CHAIBI, conseiller à l'agence de l'emploi de Huddinge, est positif. Les centres d'appels permettent effectivement d'alléger la charge de travail des agences locales et, surtout, ils permettent de définir les besoins du client et de mieux répondre à sa demande. Là encore, une démarche évaluative est menée. Elle montre notamment que, pour l'instant, le temps d'attente moyen est de 7 minutes.

La répartition des compétences entre les agences locales, les centres d'appels téléphoniques et les services Internet a été précisément définie pour toutes les prestations offertes par les services de l'emploi. Deux objectifs sont poursuivis. Le premier est de favoriser les transferts d'activité des agences locales vers les services Internet et les centres d'appels téléphoniques, afin de concentrer l'action des agences locales sur les publics les plus en difficulté et l'élaboration des plans individuels. Le second est de privilégier la collaboration entre les différents points d'accès, là encore dans un souci de plus grande efficacité. À titre d'exemple, le dossier de chaque demandeur d'emploi est accessible et peut être mis à jour à partir de tout point du territoire, y compris des centres d'appels téléphoniques.

III.– UN SECTEUR PUBLIC FLUIDE

A.– UN SYSTÈME GÉNÉRALISÉ : LES AGENCES

Les agences, caractéristiques de l'organisation administrative suédoise, ont été évoquées plus haut. Mais il faut souligner la prégnance de cette distinction que la France ne connaît pas et qui rend *ipso facto* toute comparaison limitée entre les deux pays : les ministères n'exercent en Suède qu'une fonction de conception et ne sont pas gestionnaires des politiques publiques, dont la mise en œuvre incombe uniquement aux agences. De surcroît, il n'y a pas – en dehors des magistrats et des militaires – d'emplois statutaires publics, ni pour l'État, ni pour les collectivités locales. Les statuts ont été supprimés au début des années 1990.

On compte environ 400 agences, parfois vieilles de nombreuses dizaines d'années, très souvent délocalisées. Le nombre des agences tend à augmenter quelque peu avec le temps, mais cela n'a pas, en soi, de signification : nombre de ces agences – terme générique qui recouvre toutes les formes d'organismes gérant un service public – ne comportent pas de personnels mais s'appuient sur des structures existantes. Le nombre d'agences comportant du personnel est d'environ 270. Les suppressions sont rares : les caisses d'assurance maladie régionales ont été fusionnées il y a trois ans ; les scissions sont plus fréquentes, dans le secteur de l'apprentissage ou de la formation continue, par exemple.

Au sein de cette organisation en elle-même particulière, le mode de gestion des ressources humaines mérite lui aussi attention pour la souplesse qui le caractérise, sur fond de protection sociale élevée.

B.– UNE ADAPTATION : FACILITER L'EMPLOI ET NON LA CARRIÈRE

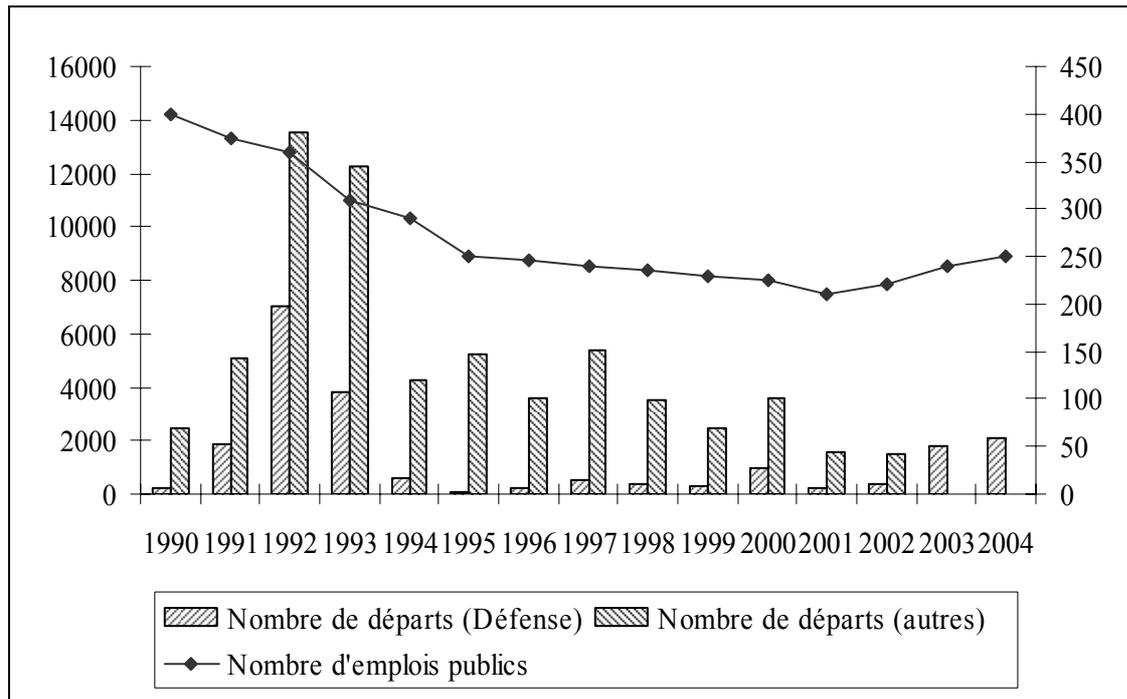
L'absence de recrutement par concours, l'abolition des échelles de salaires dans les années 1990, l'absence de statuts ont contribué à instaurer un système très souple. L'emploi public a été drastiquement réduit entre 1990 et 1994, et tend, depuis 2001, à augmenter légèrement. La Suède compte environ 1,5 million d'employés dans le secteur public – toutes structures confondues – dont 450.000 personnes travaillant directement pour l'État, soit 250.000 dans les agences et 200.000 environ dans les entreprises publiques, et un million de personnes travaillant pour les collectivités locales, donc près d'un tiers de la population employée (4,574 millions de personnes), contre moins d'un cinquième en France (18,6 % en France pour les agents titulaires des trois fonctions publiques, à rapprocher du taux suédois de 29 % pour les employés de l'administration nationale et locale).

L'accent a été mis, dans les années 1990, sur une diminution de l'emploi public. Concomitamment, une large déréglementation des services publics a eu lieu : taxis en 1990, secteur aérien en 1992, postes et télécommunications en 1993, électricité et transports ferroviaires en 1996. En outre, le nombre des employés d'État a alors décliné de manière significative :

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI PUBLIC D'ÉTAT EN SUÈDE

Départs

Effectifs en milliers



Source : Agence de l'emploi public.

L'Agence de l'emploi public, où la Mission s'est rendue, gère donc aujourd'hui quelque 270 agences, couvrant 250.000 employés de l'État, répartis en 80 « familles » de métiers.

Les systèmes de fixation des salaires sont fondés, pour chaque famille de métiers, sur 6 niveaux de complexité des tâches et des responsabilités. Depuis la disparition des échelles de salaires, les négociations salariales annuelles se font en fonction des métiers et des degrés de complexité. Les directeurs d'agence disposent ainsi non seulement d'un cadre salarial général, négocié avec les syndicats au niveau de l'agence de l'emploi public, mais également d'une possibilité de modulation du salaire individuel en fonction des mérites.

Ce système de fixation des salaires ne peut fonctionner que du fait d'un taux de syndicalisation très important : les deux premiers syndicats du secteur public d'État rassemblent respectivement 100.000 (OFR) et 70.000 salariés (SACO). Le nombre de non-syndiqués, auxquels les accords négociés par l'Agence de l'emploi public sont étendus, n'est que de 40.000. Cela n'a rien d'étonnant dans un pays où le taux de syndicalisation de l'ensemble des salariés

figure parmi les plus élevés au monde (plus de 85 % des salariés sont syndiqués). L'agence n'a aucune compétence s'agissant des employés des collectivités locales – les plus nombreux –, mais ces niveaux de fixation négociée du salaire servent souvent de référence aux négociations dans les collectivités locales.

Naturellement, on ne peut envisager la transposition de telles formules au cas français, où les syndicats sont dans une situation concurrentielle, conduisant à des surenchères permanentes. La situation suédoise, qui, à cet égard, s'apparente à celle du Danemark, conduit à faire de la centrale syndicale un interlocuteur et non un opposant plus ou moins systématique.

Ce dialogue social, qui aboutit à faire fixer les salaires publics de manière totalement paritaire, dans un système où chaque agence dispose d'une totale autonomie – il n'y a pas de contrôle financier – s'accompagne d'un très large effort de reclassement des agents d'État perdant leur emploi. Les militaires en fournissent un exemple emblématique : ils étaient 40.000 avant 1992 ; il devrait en rester 20.000 environ aujourd'hui. Quant à la privatisation d'entreprises publiques dans les secteurs de l'électronique, de la Poste ou des télécommunications, pour ne citer que les plus importants, elle aura porté, au total, sur plus de 100.000 postes.

Les agents publics sont donc dans la même situation que les salariés du privé face au risque de chômage. Toutefois, le directeur de l'Agence pour la sécurité de l'emploi insiste sur le fait que leur reclassement s'effectue, dans les faits, d'une manière plus sûre que pour l'ensemble des salariés : le « filet de sécurité » est meilleur, affirme-t-il, statistiques à l'appui : sur 100 agents d'État licenciés, les écarts entre les souhaits des intéressés et leur situation sont les suivants :

DEVENIR DES SALARIES LICENCIES DU SECTEUR PUBLIC

Situation future	Souhaits des agents	Résultats 6 mois après le licenciement
Nouvel emploi	53 %	45 %
Créateur d'entreprises	5 %	5 %
Formation	30 %	20 %
Pension	10 %	5 %
Autres		5 %
Sans emploi		20 %

Source : Agence de l'emploi public.

Les 20 % demeurant sans emploi, au terme de ces six mois, ne sont plus que 7 % au bout d'un an : 93 % des situations trouvent donc une solution. Toutefois, les interlocuteurs de la mission n'ont pas caché que ceux des agents de l'État licenciés qui cherchaient encore du travail un an après leur licenciement ont du mal à retrouver un emploi.

C.– UNE RÉFÉRENCE : LE MANAGEMENT DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Au-delà du périmètre de l'emploi public, un autre sujet de réflexion concerne les 57 entreprises publiques suédoises, dont 43 détenues à 100 %, qui font de l'État suédois le plus grand actionnaire et le premier employeur en entreprise du pays, à hauteur de près de 5 % de la population active (206.000 employés environ). Les cinq plus grands groupes publics suédois emploient chacun plus de 20.000 personnes. Les trois quarts de cet ensemble sont des entreprises bénéficiaires, le chiffre d'affaires global atteignant 32,8 milliards d'euros en 2003 pour un taux moyen de rentabilité sur fonds propres de 10,9 %. Toujours en 2003, les bénéfices totaux s'élevaient à 2,9 milliards d'euros et les dividendes versés à l'État à 1,3 milliard d'euros. D'après le ministère suédois de l'Industrie, la valeur globale des entreprises appartenant à la sphère publique, qui dépasse les grands services publics en réseau pour s'étendre aux spiritueux, aux jeux, à l'immobilier ou à l'exploitation forestière, est estimée entre 38 et 41 milliards d'euros, soit plus de 15 % du PIB.

Une telle étendue du secteur public oblige à la bonne gouvernance ; en ce domaine également, la Suède peut se flatter d'être un modèle de gestion. L'État – en l'occurrence le ministère de l'Industrie, seul compétent – exerce une tutelle distante mais exigeante : peu d'immixtion dans la gestion courante mais des objectifs clairs, jusque dans la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au sein des conseils d'administration, et un souci de rentabilité adapté au domaine d'activité de l'entreprise. La transparence est une dimension primordiale de la gouvernance à la suédoise ; on notera – ce n'est pas qu'anecdotique – que Vatenfall, équivalent d'EDF et encore contrôlé à 100 % par l'État, ouvre désormais ses assemblées générales au public.

En dépit des recommandations de l'OCDE pour une plus grande ouverture des entreprises publiques à la concurrence et pour un dégonflement de la sphère publique en général – ou à tout le moins pour un réexamen systématique de la légitimité d'intervention en régie des pouvoirs publics sur tel ou tel sujet –, il ne semble pas que le Gouvernement, le Parlement et les Suédois dans leur ensemble, soient enclins à suivre cette voie à court ou moyen terme, même si la Poste a récemment été réformée dans le sens d'une réduction de son champ d'activités.

CONCLUSION

Au terme de son bref séjour en Suède, la Mission ne prétend pas avoir assimilé toutes les subtilités du « modèle suédois » ; tout au plus a-t-elle tenté d'en tracer ici quelques éléments clefs.

En définitive, pour reprendre l'analyse dressée par le service précité des affaires sociales pour les pays nordiques, le modèle social scandinave repose en grande partie sur « *un contrat de société qui pourrait se résumer de la manière suivante : le secteur privé productif bénéficie d'une assez grande liberté de fonctionnement, avec une législation du travail minimale. En contrepartie, ce secteur productif accepte de payer de hauts salaires qui permettent, par prélèvement fiscal, de garantir que personne ne sera exclu de la société.* » Forte prégnance de la sphère publique et haut niveau de prélèvements obligatoires ne sont pas incompatibles avec une large ouverture à l'économie mondialisée et une attractivité certaine. Mais cela n'est vrai que grâce à une combinaison de facteurs propres aux pays nordiques que la Mission a pu constater en Suède, et que l'on pourrait ainsi résumer : un effort pour rendre la dépense efficace et la sphère publique plus dynamique.

Il est topique de constater que, dans le rapport ⁽¹⁾ publié en février 2004 par la Commission européenne pour faire le point sur l'état d'avancement de la stratégie de Lisbonne dans les États membres de l'Union, les trois leviers que les gouvernements doivent utiliser correspondent parfaitement aux pays nordiques : l'amélioration des investissements dans les réseaux et l'économie de la connaissance, le renforcement de la compétitivité des entreprises et la promotion de l'emploi des « seniors ». En outre, la Suède (suivie par le Danemark) figure au premier rang des États membres à l'occasion de la revue à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne. Ces résultats confirment que les politiques volontaristes de l'État suédois s'inscrivent dans un horizon de long terme. De même qu'elle avait pris de l'avance pour se moderniser en sortant de la crise par le haut, la Suède doit aujourd'hui se fixer des objectifs toujours plus ambitieux – une cible exigeante d'excédent budgétaire par exemple – pour pérenniser son modèle.

La Mission revient ainsi de Suède avec, à l'orée du débat budgétaire pour 2006, quelques convictions pour notre pays : une situation budgétaire, si difficile soit-elle, peut toujours être redressée dans une économie ouverte pour autant qu'une prise de conscience existe, partagée par le plus grand nombre, et qu'un courageux programme de réformes soit mené avec constance **sur plusieurs années**. C'est là le paradoxe de la situation française, que certains économistes rencontrés par la Mission ont souligné : il semble que cette situation, mesurée globalement par les grands agrégats des finances publiques, soit durablement « grave mais pas désespérée », à telle enseigne que des réformes *a minima*, en permettant de procéder aux ajustements indispensables, repoussent régulièrement l'heure des choix véritables. Est-il temps d'envisager une rupture plus marquée ? Nos processus de décision la supporteraient-ils ? La question mérite au moins d'être posée. Pédagogie et courage politique doivent ensuite prendre le relais.

(1) Commission européenne, 20 février 2004, Réalisons Lisbonne : réformes pour une Union élargie.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 27 octobre, votre Commission a procédé à l'examen du présent rapport d'information.

Le Président Pierre Méhaignerie, Rapporteur, a indiqué qu'il ressortait de cette mission, qu'il a menée avec le Rapporteur général, M. Gilles Carrez et M. Michel Bouvard, trois conclusions fortes :

– la gravité de la crise des années 90 et la situation actuelle de la Suède montrent qu'un pays peut toujours sortir d'une situation budgétaire très dégradée à la condition que tous les acteurs économiques et politiques partagent une volonté commune quant aux mesures permettant de rétablir une économie compétitive ;

– la réduction des déficits publics ne peut pas se faire sans que le Parlement prenne toute sa place dans le rétablissement des finances publiques. Un office parlementaire d'audit a été mis en place en Suède, avec des moyens humains importants puisqu'il emploie environ 300 personnes. Sans avoir recours à un même système, l'Assemblée Nationale pourrait très bien mobiliser des ressources extérieures comme les corps d'inspection, sans pour autant porter atteinte aux missions de l'administration parlementaire ;

– enfin la Suède montre qu'on peut parfaitement réussir une réforme de l'État en ayant recours à des formules beaucoup plus souples qu'en France, par exemple en mettant en place des agences et en faisant largement appel à des statuts de droit privé. Des fonctionnaires ont été licenciés, sans que cela ait dégradé la qualité du service public.

M. Jean-Jacques Descamps a demandé si les employés du secteur public étaient régis par des contrats de droit privé.

M. Gilles Carrez, Rapporteur, a répondu par l'affirmative. Il a souligné que la situation en Suède se caractérisait par une forte rigidité sur l'offre d'emploi, du fait d'un système d'indemnisation du chômage particulièrement généreux et d'un très haut degré de protection sociale. Le marché du travail n'est pas parfaitement bien régulé, et la situation économique se caractérise par une croissance qui demeure enviable mais qui ne s'accompagne pas de création d'emplois. L'entrée des jeunes sur le marché du travail est très tardive, l'absentéisme pour cause de maladie pose un très réel problème, des salariés prennent des congés sabbatiques souvent longs, et le large degré d'assistance et de protection sociale aboutit à ce qu'il n'y a que peu ou pas d'incitation à travailler. A la différence de la situation au Danemark, la Suède paraît connaître un réel problème d'équilibre entre travail et assistance. La mission revient donc de la Suède avec une appréciation plus nuancée que celle qu'elle avait portée l'année dernière, sur le Danemark.

M. Hervé Novelli a interrogé le Rapporteur sur la réforme de l'État.

M. Gilles Carrez, Rapporteur, a répondu que sur ce point les choses apparaissent beaucoup plus positives. La Suède réussit sans accroc une réforme budgétaire d'ampleur. Celle-ci n'a été qu'un élément d'une réforme de l'État plus vaste. A la suite de la crise des années 90, très profonde, des moyens drastiques ont été pris par le Gouvernement conservateur, puis poursuivis par le Gouvernement social-démocrate. Le secteur public est désormais totalement organisé en agences, avec des personnels de droit privé, ce qui n'affecte nullement l'accomplissement de missions d'intérêt général. Ce système souple est très bien adapté à la situation actuelle du pays.

Sur ce point, comme sur celui de la procédure budgétaire, l'expérience suédoise apparaît particulièrement réussie.

Votre Commission a alors autorisé, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du présent rapport.

*

* *

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

– M. Denis DELBOURG, Ambassadeur de France en Suède.

Svenskt Näringsliv (homologue suédois du MEDEF) :

– M. Michael TRESCHOW, Président (également Président du Conseil d'administration des groupes Ericsson et Electrolux).

– M. Krister ANDERSSON, Directeur du service fiscal (ancien économiste en chef de la Banque de Suède).

Riksdagen (Parlement suédois) :

– M. Arne KJÖRNSBERG (Social-démocrate), Président de la Commission des finances (ex-Président de la Commission des affaires fiscales).

– M. Mikael ODENBERG (Conservateur), Vice-président de la Commission des finances et Porte-parole pour les questions économiques du parti.

– M. Owe NILSSON, Directeur de cabinet.

Finansdepartementet (Ministère suédois des finances) :

– M. Sven-Erik ÖSTERBERG, Ministre délégué chargé de la fonction publique, des collectivités locales et régionales et des marchés financiers (ex-Président de la Commission des finances du Riksdag suédois).

Näringsdepartementet (Ministère de l'emploi, de l'industrie et des communications) :

– M. Anders TELJEBÄCK, Secrétaire d'État à l'emploi.

A Huddinge :

– Mme Ann-Marie HÖGBERG, Maire.

– M. Olof ÖHMAN, Directeur de commune.

– Mme Kerstin Z. JOHANSSON, Chef de secrétariat.

– M. Nils-Erik SELIN, Chef industrie et commerce.

– M. Fredrik BERGLUND, Secrétaire industrie et commerce.

– Mme Jeanette AZINOVIC, Directrice de l'Agence pour l'emploi.

– M. Houssine CHAIBI, conseiller à l'Agence pour l'emploi.

Arbetsgivarverket (Agence de l'emploi public) et Trygghetsstiftelsen (Agence pour la sécurité de l'emploi, chargée de la reconversion des employés de l'État) :

– M. Karl PFEIFER, Directeur général.

– M. Nils-Henric SCHAGER, Économiste en chef et directeur du service chargé des négociations avec les syndicats.

– M. Dan MYRBERG, Directeur général de la Fondation chargée de la reconversion des employés de l'État.

N° 2621 – Rapport d'information déposé en application de l'article 146 du Règlement par la commission des finances sur la situation budgétaire et l'emploi en Suède (MM. Pierre Méhaignerie, Gilles Carrez et Michel Bouvard)