

Suède : un filet de sécurité sous pression

Annie Jolivet

► **To cite this version:**

Annie Jolivet. Suède : un filet de sécurité sous pression. Chronique internationale de l'IRES, Institut de recherches économiques et sociales, 2018, pp. 130-145. 10.3917/chii.164.0130 . hal-02318185

HAL Id: hal-02318185

<https://hal-cnam.archives-ouvertes.fr/hal-02318185>

Submitted on 16 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Suède

Un filet de sécurité sous pression

Annie JOLIVET¹

En Suède, il n'existe pas de revenu minimum en tant que tel. Le dispositif d'aide économique² (ekonomiskt bistånd) joue le rôle d'un filet de sécurité pour les ménages qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour faire face à leurs dépenses. Il intervient en dernier recours, de façon résiduelle, les dispositifs de protection sociale (chômage, maladie, congé parental, retraite notamment) devant en principe assurer un revenu suffisant (Halleröd, 2009). La loi sur les services sociaux de 1982³ qui a mis ce dispositif en place s'inscrit dans le prolongement de lois antérieures (1918, 1956) mais s'en différencie par son objectif : il ne s'agit pas de prévenir la pauvreté mais d'assurer un niveau de vie raisonnable.

L'aide économique relève de l'aide sociale, qui n'est pas considérée en Suède comme faisant partie de la Sécurité sociale. Si l'aide sociale fait partie des compétences du ministère de la Santé et des Affaires sociales, son administration locale est de la compétence exclusive des

communes qui en assurent presque intégralement le financement par la fiscalité locale. La Direction nationale de la santé et des affaires sociales (Socialstyrelsen) donne des lignes directrices et assure le suivi, notamment statistique, mais n'intervient pas dans l'organisation des services sociaux des municipalités. Les dispositions législatives qui régissent l'aide économique ont connu quelques évolutions entre 1998 et 2001, mais aucune réforme majeure n'a été faite, ni sur cette période ni depuis, malgré une augmentation des dépenses et une tendance à l'allongement de la durée d'aide.

Le dispositif d'aide économique sera d'abord présenté pour expliquer les critères d'éligibilité, les différentes composantes et le niveau de l'aide. Nous verrons ensuite le profil des bénéficiaires, ses évolutions et leurs causes. Enfin, nous aborderons les critiques portées à l'égard du dispositif et les rares tentatives pour le modifier.

1. Centre d'études de l'emploi et du travail – Cnam et CRTD – Cnam, Gis Creapt et chercheure associée à l'Ires.

2. L'aide économique qui fait l'objet de cet article est souvent désignée en Suède et dans la littérature comme « assistance sociale » (en référence à ce qui était auparavant appelé socialbidrag dans la loi de 1982). La dénomination actuelle résulte de la loi de 2001 qui révisé celle de 1982.

3. Cette loi, dite SoL, définit et contrôle la façon dont les services sociaux opèrent et fixe les critères d'éligibilité.

Le dispositif d'« aide économique »

Le dispositif d'aide économique repose sur l'attribution d'une ou plusieurs allocations combinées à des ménages qui remplissent des critères liés à leur situation et à leur comportement. Il fait de ce point de vue exception puisque les prestations et les transferts sociaux sont pour la plupart individuels.

Une aide attribuée selon la situation du ménage

L'attribution et le versement d'une aide au revenu sont du ressort des services sociaux des communes, qui examinent les demandes d'aide et statuent sur ces demandes, après enquête ⁴. Les personnes qui reçoivent une aide doivent renouveler chaque mois leur demande.

L'aide économique est d'abord attribuée en fonction de la situation du ménage (un ou deux adultes, les enfants à charge de moins de 18 ans ou les jeunes de moins de 21 ans tant qu'ils sont encore dans un établissement d'enseignement secondaire supérieur) : ses ressources ne lui permettent pas de couvrir ses besoins. Sont pris en compte les revenus du travail, les prestations sociales mais aussi l'épargne et le cas échéant le patrimoine. L'aide financière est attribuée lorsqu'aucune autre ressource n'est accessible, et au besoin après liquidation des actifs du ménage (par exemple vente du logement dont le ménage est propriétaire s'il reçoit une aide pendant plusieurs mois). Elle est versée tant que le ménage remplit les conditions, sans limite de durée.

Le critère de situation ne fait pas référence à des catégories de ménages ou de personnes. Toute personne résidant en

Suède peut percevoir une aide quelle que soit sa nationalité, à condition d'avoir un titre de séjour si il ou elle n'a pas la nationalité suédoise. L'aide peut être attribuée à des personnes aux situations très diverses (en emploi, au chômage, en congé maladie, en invalidité, avant la perception d'une retraite, etc.). Il existe certes une aide spécifique d'installation pour les réfugiés et certains autres étrangers récemment arrivés (*introduktionersättning for flyktingar och vissar andra utlänningar*) mais cette aide, elle aussi versée par les municipalités ⁵, a une durée limitée (24 mois maximum) et son niveau est aligné sur celui de l'aide économique. Une exception a toutefois été introduite en 2010 : les réfugiés qui arrivent ne peuvent désormais plus prétendre à l'aide économique, seulement à l'allocation d'installation.

Par ailleurs, il n'y a pas de critère d'âge. C'est l'une des spécificités de l'aide économique suédoise : elle peut être versée à des jeunes adultes dès leurs 18 ans, quels que soient les revenus de leurs parents et même s'ils habitent avec eux. Il n'existe en effet pas d'obligation alimentaire des parents à l'égard de leurs enfants adultes, et réciproquement.

Une aide calculée à partir des besoins et des dépenses « raisonnables »

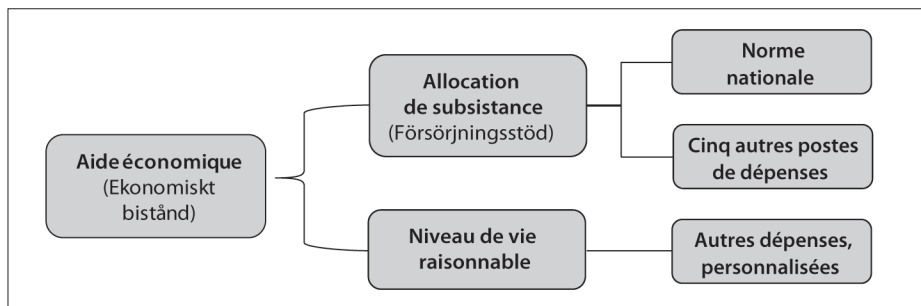
L'aide au revenu est une aide directe qui prend la forme d'une allocation monétaire, évaluée, décidée et versée par la municipalité dans laquelle réside le ménage. Elle résulte de l'addition de deux ou trois composantes (schéma 1).

L'aide économique correspond d'abord à la couverture des dépenses courantes. L'allocation de subsistance (*försörjningsstöd*)

4. Chapitre 4 de la loi sur les services sociaux. Le droit à l'assistance est un droit à demander une aide, pas à l'obtenir.

5. Les municipalités peuvent demander au gouvernement central le remboursement des sommes versées à ce titre.

Schéma 1. Composantes de l'aide économique



Source : Formation pour les assistants sociaux, Socialstyrelsen.

se compose de deux éléments. Le premier élément est un montant forfaitaire fixé au niveau national pour couvrir une liste de dépenses, elle aussi fixée au niveau national ⁶ : denrées alimentaires, vêtements et chaussures, loisirs, hygiène, assurance des enfants, consommables, journal quotidien, téléphone et abonnement télévision. Ce montant est la somme des coûts personnels pour chacun des membres du ménage et des coûts communs du ménage (fixés selon la taille du ménage). L'aide versée dépend donc de la composition du ménage : nombre de personnes, âge des enfants, repas de midi des enfants à la maison ou non, adultes célibataires ou en couple (tableau 1, et exemples de calcul). Les municipalités peuvent aller au-delà mais ne peuvent pas verser moins que le montant forfaitaire correspondant à la situation du ménage, après déduction des éventuels revenus dont dispose le ménage. Le montant forfaitaire est décidé chaque année par le Parlement, généralement en tenant compte de l'évolution des prix (Nelson, Fritzell, 2015). Les montants de 2018 ont

par exemple été augmentés de 1,6 % par rapport à ceux de 2017, en référence au taux d'inflation prévu ⁷.

Le second élément de l'allocation de subsistance correspond à cinq autres postes de dépenses. Celles-ci sont couvertes sur la base de dépenses « raisonnables », telles qu'estimées par les services sociaux en tenant compte notamment des coûts locaux : logement, électricité, trajets domicile-travail, assurance du logement et adhésion à un syndicat et à un organisme d'assurance chômage. L'aide est décidée et calculée au cas par cas par les services sociaux.

Enfin, des dépenses qui ne relèvent pas de ces deux listes peuvent donner lieu à une aide là aussi au cas par cas, appréciée et décidée par le service d'aide sociale de la municipalité. Il s'agit alors de couvrir des dépenses personnelles qui maintiennent un niveau de vie « raisonnable », par exemple des soins dentaires, des soins à domicile, l'achat de lunettes. Des dépenses exceptionnelles ou spécifiques peuvent aussi être financées.

6. Cette « norme nationale » est mise en place par la loi de 1998 réformant celle de 1982 pour réduire les inégalités de traitement des personnes selon leur lieu de résidence (Halleröd, 2009).

En contrepartie, les dix postes de dépenses qui faisaient depuis 1985 l'objet de recommandations de la Direction nationale de la Santé et des Affaires sociales sont réduits à six.

7. Ce taux est inférieur au taux d'inflation constaté en octobre 2018 par rapport à octobre 2017 (2,3%).

Tableau 1. Montants forfaitaires mensuels pour 2018 **En couronnes suédoises***Composition du ménage**

	Adultes		Enfants à charge							
	Seul	Couple	Moins de 1 an	1-2 ans	3 ans	4-6 ans	7-10 ans	11-14 ans	15-18 ans	19-20 ans
Total des coûts personnels	3030	5460	2090	2330	2080	2330	2930	3370	3800	3830
Sans 5 repas par semaine **			1960	2150	1900	2080				

Coûts communs du ménage

Nombre de personnes	1	2	3	4	5	6	7
Total des coûts	970	1080	1350	1540	1770	2010	2180

* Norme nationale.

** Pour les enfants accueillis dans une structure collective. Les repas de la mi-journée sont gratuits pour les enfants scolarisés.

Au-delà de 7 personnes, 170 couronnes suédoises par personne supplémentaire.

Exemples : célibataire = 3 030 + 970 = 4 000 couronnes (environ 386 euros)

couple = 5 640 + 1 080 = 6 720 couronnes (environ 650 euros)

couple et 2 enfants (7 et 14 ans) = 5 640 + 1 540 + 2 930 + 3 370 = 13 480 couronnes (environ 1 302 euros)

Source : Riksnormen för försörjningsstöd 2018, Socialstyrelsen.

L'aide économique articule donc deux approches : une approche centrée sur le niveau de ressources minimum compte tenu de la composition du ménage et une approche centrée sur le maintien du niveau de vie (Janson, 2000). Elle se différencie nettement d'un revenu minimum puisqu'elle résulte d'une logique additive, centrée sur des besoins identifiés et sur un panier de biens. Certains besoins sont normés et d'autres sont appréciés selon les dépenses considérées comme « raisonnables » par les services sociaux. L'aide économique est aussi, rappelons-le, une aide différentielle, après prise en compte des revenus du ménage. Elle concerne aussi bien des ménages sans

revenus que des ménages dont les revenus, y compris lorsqu'ils travaillent, sont inférieurs au montant des dépenses courantes estimées à partir d'enquêtes sur les budgets.

Un principe de contrepartie

L'aide économique n'est pas limitée dans le temps tant que le ménage remplit les critères d'éligibilité. La loi sur les services sociaux ⁸ dispose qu'une personne recevant une aide sociale participe à certaines activités sous deux conditions : 1) on ne lui a pas proposé une mesure de politique active de l'emploi qui lui corresponde ; 2) elle a moins de 25 ans ou plus de 25 ans mais a besoin d'accroître

8. Dès 1982, dans son chapitre 4 paragraphe 4 (Gustafsson, 2011:6).

ses compétences ou étudie dans le cadre d'un programme d'aide aux étudiants qui ne couvre pas leurs besoins essentiels. Depuis 1998, une personne qui refuse de participer aux activités désignées par les services sociaux sans motif valable s'expose à un refus ou à une réduction de l'aide économique. La même sanction s'applique lorsqu'une personne n'est pas assidue aux activités prescrites sans excuse valable (Gustafsson, 2011). L'allocation d'installation pour les réfugiés est elle aussi subordonnée à l'engagement dans un processus d'insertion sur le marché du travail, matérialisé par un « plan d'installation » élaboré par le service public de l'emploi (OECD, 2014:26).

La contrepartie traduit une logique ancienne en Suède désignée sous le terme « *arbetslinjen* »⁹ : toute prestation sociale est assortie d'un comportement attendu pour retrouver un emploi. Il y a un lien étroit et une forte cohérence entre une aide attribuée au cas par cas couvrant au plus juste les dépenses et une incitation ou une attente de comportements « actifs » permettant à cette aide d'être, en principe, minimale et temporaire.

Un dispositif sous pression depuis les années 1990

Avec la profonde crise économique de 1991-1993, le taux de chômage passe de 2 à 12 % entre 1991 et 1995 et le taux d'emploi baisse de 86 % en 1991 à 76 % en 1994. Les sommes versées au titre de l'aide économique par les communes doublent entre 1990 et 1997 (graphique 1) pour atteindre plus de

15 milliards de couronnes. Entre 1994 et 1997, entre 373 000 et 387 000 ménages¹⁰ sont concernés (environ 10 % des ménages) et entre 690 000 et 723 000 personnes au total (environ 8 % de la population). Si les dépenses décroissent à partir de 1998 puis se stabilisent, c'est à des niveaux supérieurs à ceux du début des années 1990. Nettement moins forte, la crise économique de 2008 provoque elle aussi une hausse des dépenses d'aide économique et du nombre de bénéficiaires, toutefois moins marquée que celle du début des années 1990. En 2010, le point le plus haut, 247 000 ménages sont concernés (6,5 % des ménages) et 437 000 personnes au total (4,6 % de la population). Cette fois encore, les dépenses se replient à un niveau un peu plus élevé qu'avant la crise. En 2016, elles représentent 0,2 % du PIB.

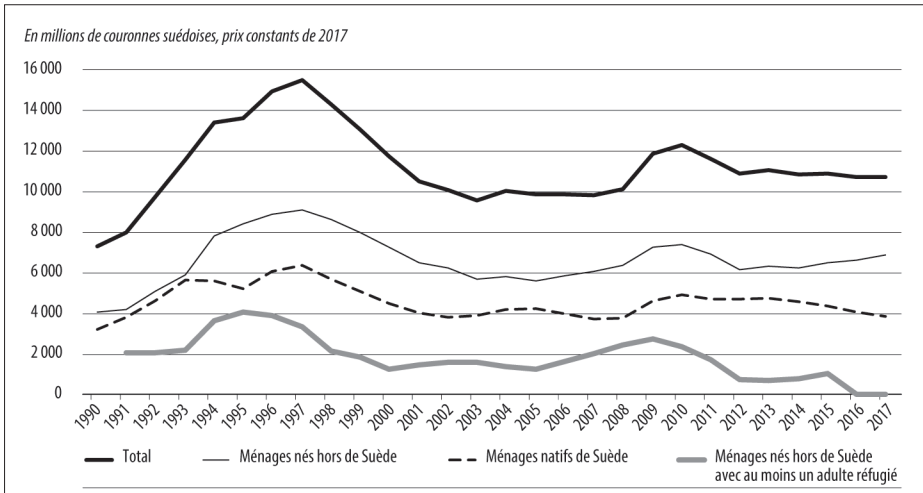
En 2017, un peu plus de 215 000 ménages¹¹, soit 408 000 personnes, reçoivent une aide économique (ce qui représente 5,9 % des ménages et 4 % de la population). Ces chiffres sont assez proches des niveaux observés juste avant la crise de 2008 et nettement inférieurs à ceux de 1990 (7,5 % des ménages et 5,7 % de la population). En revanche, la durée moyenne de perception d'une aide économique augmente ainsi que la proportion de ménages qui reçoivent cette aide pendant 10 à 12 mois sur l'année. S'agissant d'un filet de sécurité, ces évolutions interrogent sur le degré de couverture assuré par le système de protection sociale, sur le niveau des allocations versées et sur l'efficacité du dispositif d'aide économique.

9. Cette logique est assez proche de ce que l'on qualifie aujourd'hui de *workfare*.

10. Tous les chiffres indiqués ici sont issus des statistiques officielles de la Direction de la Santé et des Affaires sociales (Socialstyrelsen) révisées au 28 novembre 2018.

11. Rappelons que la Suède compte 10,120 millions d'habitants et 4,594 millions de ménages fin 2017 (Institut statistique suédois, SCB ; données mises à jour au 2 novembre 2018).

**Graphique 1. Sommes versées
au titre de l'aide économique (1990-2017)**



Note : Entre 1993 et 2011, les sommes versées au titre de l'allocation d'installation pour les réfugiés et certains autres étrangers sont incluses dans les statistiques sur l'aide économique.

Source : Socialstyrelsen (2018).

Les profils des bénéficiaires

Deux catégories de population sont mises en avant dans les publications de la Direction de la santé et des affaires sociales : les jeunes (en 2017, 34 % des bénéficiaires ont entre 18 et 29 ans, tableau 2a) et les personnes nées à l'étranger¹² (66 % des adultes bénéficiaires). En prenant en compte la situation du ménage et le nombre d'enfants (tableau 2b), les personnes célibataires/vivant seules sans enfant apparaissent très majoritaires, et sont en plus forte proportion des hommes. Viennent ensuite les femmes seules avec enfants, un peu plus fréquemment des femmes nées à l'étranger. Les proportions de jeunes et de célibataires s'expliquent par l'absence de condition d'âge

restrictive. Quant aux familles mono-parentales, elles sont surreprésentées parmi les ménages financièrement aidés.

Or le risque de pauvreté touche particulièrement les personnes seules sans enfant et les ménages composés d'un parent seul. Au cours des dix dernières années, les différentes prestations sociales destinées aux familles tendent à moins réduire la pauvreté : très faible augmentation des pensions alimentaires obligatoires, exigence accrue d'une participation antérieure au marché du travail (Angelin *et al.*, 2013). C'est pour les ménages avec un seul parent (le plus souvent des femmes) que le taux de pauvreté a le plus progressé. En 2010, ce taux est ainsi presque trois fois plus élevé que la moyenne (33 contre 12,2 %).

12. Les statistiques suédoises distinguent les personnes nées hors de Suède et les personnes nées en Suède (de parents nés en Suède mais aussi d'un ou de deux parents nés hors de Suède). La proportion de personnes nées à l'étranger atteint fin 2017 son plus haut niveau avec 18,6 % de la population (11,3 % en 2000), toutefois 57 % de ces personnes ont la nationalité suédoise (SCB, *Summary of Population Statistics 1960-2017*, consulté le 18 décembre 2018).

Tableau 2a. Bénéficiaires de l'aide économique en 2017, par âge, sexe et pays de naissance

Âge	Ensemble des ménages			Nés en Suède			Nés à l'étranger		
	Total	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes
18-19 ans	20696	8662	12034	6014	3048	2966	14682	5614	9068
20-24 ans	36403	15410	20993	14849	6652	8197	21554	8758	12796
25-29 ans	32961	15042	17919	13953	5791	8162	19008	9251	9757
30-39 ans	59255	29316	29939	18369	7922	10447	40886	21394	19492
40-49 ans	48097	24897	23200	13480	6362	7118	34617	18535	16082
50-59 ans	39940	18982	20958	13848	5650	8198	26092	13332	12760
60-64 ans	13834	6310	7524	4426	1528	2898	9408	4782	4626
65 ans et plus	10331	4268	6063	4403	1966	2437	5928	2302	3626
Total	261517	122887	138630	89342	38919	50423	172175	83968	88207

Tableau 2b. Nombre de ménages ayant perçu l'aide économique en 2017, par type de ménage, nombre d'enfants et pays de naissance

		Total	Nés en Suède	En % du total	Nés à l'étranger	En % du total
Femme célibataire	Sans enfant	48972	23198	10,8	25774	12,0
	1 enfant	15033	5699	2,7	9334	4,3
	2 enfants	9563	3127	1,5	6436	3,0
	3 enfants	4271	1052	0,5	3219	1,5
	4 enfants et plus	2732	420	0,2	2312	1,1
Homme célibataire	Sans enfant	88926	42194	19,6	46732	21,7
	1 enfant	3548	1756	0,8	1792	0,8
	2 enfants	1848	818	0,4	1030	0,5
	3 enfants	613	201	0,1	412	0,2
	4 enfants et plus	366	72	0,0	294	0,1
Couple marié/ cohabitant	Sans enfant	9893	1618	0,8	8275	3,9
	1 enfant	8019	770	0,4	7249	3,4
	2 enfants	8092	534	0,3	7558	3,5
	3 enfants	6110	284	0,1	5826	2,7
	4 enfants et plus	6283	222	0,1	6061	2,8
Autres ménages		891	151	0,1	740	0,4
Total		215160	82116	38,2	133044	61,9

Note : tous les membres d'un ménage recevant l'aide économique sont considérés comme des bénéficiaires. Le tableau 2a indique la répartition par âge des bénéficiaires, certains des jeunes de 18 à 20 ans pouvant faire partie d'autres ménages. Le tableau 2b présente quant à lui une répartition des ménages. Pour passer du nombre de ménages au nombre de bénéficiaires il faut compter deux personnes pour chaque couple et retrancher le nombre de jeunes de moins de 21 ans poursuivant des études qui font partie du ménage de leurs parents.

Source : Socialstyrelsen (2018).

Tableau 3. Nombre de ménages ayant perçu une aide économique au moins 10 mois sur un an, par type de ménage et pays de naissance en 2017

		Total	Nés en Suède	En % du total	Nés à l'étranger	En % du total
Femme célibataire	sans enfant	19 153	8 396	11,4	10 757	14,7
	avec enfants	11 483	3 450	4,7	8 033	10,9
Homme célibataire	sans enfant	27 559	15 654	21,3	11 905	16,2
	avec enfants	2 078	899	1,2	1 179	1,6
Couple marié/cohabitant	sans enfant	3 931	361	0,5	3 570	4,9
	avec enfants	9 048	465	0,6	8 583	11,7
Autres ménages		155	9	0,0	146	0,2
Total		73 407	29 234	39,8	44 173	60,2

Source : Socialstyrelsen.

Le chômage est le premier motif d'aide économique, suivi par l'état de santé. Près de la moitié des personnes bénéficiant d'une aide sont au chômage. Tous les autres motifs apparaissent beaucoup moins fréquents. La prééminence de ce motif suscite des interrogations sur la couverture du risque chômage, notamment parmi les jeunes.

Le reflux limité en période de croissance du nombre de ménages recevant une aide économique est lié à l'allongement de la durée de l'aide. En 2017, une aide économique est perçue en moyenne 6,4 mois (contre 4,3 mois en 1990) et 34 % des ménages ont reçu une allocation 10 à 12 mois sur l'année (tableau 3). Or l'aide est différentielle et conçue, en principe, pour être limitée dans le temps.

Évolutions de la protection sociale et évolutions structurelles de l'emploi

Les profils des bénéficiaires sont à relier aux modifications apportées aux

pilliers de la protection sociale¹³ et à des évolutions structurelles des emplois. La diminution du niveau de protection (durcissement des conditions d'éligibilité, réduction des niveaux et/ou de la durée d'une allocation) exclut du champ de la protection sociale un certain nombre de personnes ou réduit leur niveau de revenus.

Dans le contexte d'une très forte augmentation du chômage au début des années 1990, le gouvernement social-démocrate¹⁴ avait plusieurs fois modifié le niveau de protection des revenus des chômeurs : durcissement des conditions d'indemnisation, restriction des possibilités pour les chômeurs de renouveler leurs droits à indemnisation en cas de participation à différents types de dispositifs de la politique de l'emploi, exigences accrues de mobilité géographique et professionnelle, baisse des taux de remplacement des revenus antérieurs,

13. Ces évolutions affectent notamment l'assurance chômage et l'assurance maladie. Nous ne développons pas ici le second point.

14. Ce gouvernement, minoritaire au Parlement, est dirigé par Ingvar Carlsson (1994-1996), puis par Göran Persson (1996-2006).

d'où la forte montée du nombre de bénéficiaires d'une aide sociale (Angelin *et al.*, 2013:6). Le gouvernement de coalition de centre-droit issu des élections législatives de septembre 2006¹⁵, dirigé par Fredrik Reinfeldt, s'est engagé en 2007 et 2008 dans une réforme de l'assurance chômage juste avant la crise de 2008. Cette réforme a augmenté le coût des adhésions aux caisses d'assurance chômage dans les métiers les plus exposés à ce risque. Par conséquent, un nombre important de salariés dans ces secteurs, et notamment des personnes en emploi précaire ou à bas salaires, financièrement contraints, n'adhèrent pas ou plus aux caisses (Jolivet, Mantz, 2008 ; Jolivet, 2018). Entre 2007 et 2008, 500 000 personnes quittent ainsi le système d'assurance chômage (Anxo, 2012). Or les chômeurs qui n'ont pas été membres pendant au moins 12 mois d'une caisse d'assurance chômage ne peuvent percevoir que l'allocation de base, moins généreuse, et seulement s'ils ont au moins 20 ans, et ont travaillé pendant une durée minimum sur une période de référence¹⁶, avec de surcroît un délai de carence (7 jours). Des conditions spécifiques s'appliquent aux jeunes, réduisant la durée de versement de l'allocation de base. La moindre protection des chômeurs se traduit par un report sur l'aide sociale à la charge des communes, en particulier lorsque le chômage se prolonge.

Le développement des emplois précaires est par ailleurs une tendance de

fond du marché du travail depuis le début des années 1990 (Jolivet, 2005 ; Coulet, 2013). Lors des phases de crise, les jeunes très largement employés à durée déterminée sont particulièrement touchés par le chômage non seulement en raison de la baisse des embauches mais aussi parce que les ajustements d'effectifs passent d'abord par la fin des contrats à durée déterminée. Le sont aussi les personnes employées dans des emplois précaires, notamment dans certains secteurs comme les hôtels et restaurants, le bâtiment. Or, en Suède, si la proportion de salariés pauvres est globalement faible (6 à 7 % entre 2004 et 2010 selon Angelin *et al.*, 2013:10-11), les salariés qui ont un emploi à durée déterminée ont le risque le plus élevé de pauvreté de tous les pays membre de l'Union européenne (Olsson, 2010). Se combinent ici un faible niveau de qualification, du travail à temps partiel et surtout des bas salaires.

Le poids des aides versées aux ménages nés à l'étranger

En 2017, près des deux tiers des sommes versées au titre de l'aide économique l'ont été à des ménages nés hors de Suède (graphique 1). Si l'évolution est similaire à celle des ménages nés en Suède, cette situation génère des coûts très élevés pour les communes dans lesquelles les immigrés se concentrent : les grandes villes (Stockholm, Göteborg, Malmö) mais aussi des communes plus petites qui accueillent des réfugiés¹⁷.

15. Ce gouvernement est constitué et soutenu par l'Alliance, coalition de centre-droit formée avant les élections entre les Modérés (parti du Premier ministre), le Parti du centre, le Parti du peuple-Libéraux et les Chrétiens-démocrates. Ensemble, ils disposent de 178 députés sur 349, soit 51 % des sièges du *Riksdag* en septembre 2006. La coalition de centre-droit reste au pouvoir jusqu'aux élections de septembre 2014.

16. Soit six mois au cours des 12 mois précédant le début du chômage, à raison de 80 heures minimum par mois ; soit au moins 480 heures de travail sur une période ininterrompue de six mois (au moins 50 heures par mois) au cours des 12 mois précédant le début de la situation de chômage.

17. Les services sociaux municipaux ne peuvent rejeter une demande d'aide en invoquant leur propre situation financière (Gustafsson, 2011:5).

Or les immigrants ont été beaucoup plus nombreux entre 2000 et 2016 que pendant les 16 ans qui ont précédé. Près de 1 530 000 autorisations de séjour ont été accordées entre 2000 et 2016, contre un peu moins de 600 000 entre 1983 et 1999¹⁸. Depuis 2006, le nombre total d'immigrants est le plus souvent très supérieur à 100 000 personnes par an, avec un pic à 163 000 en 2016¹⁹. Une partie de ces flux est liée aux demandes d'asile. En 2015, un pic exceptionnel de 162 877 demandes d'asile déposées a été enregistré, soit deux fois plus qu'en 2014. Les demandes d'asile ont ensuite nettement diminué pour passer sous la barre des 30 000, à leur plus faible niveau depuis 2009²⁰. Cette décrue est due en partie à la modification récente de la législation sur l'immigration, qui réduit les possibilités de regroupement familial et limite la durée du permis de séjour²¹, et pour une autre partie à l'accord entre la Turquie et l'Union européenne et à une traversée beaucoup plus difficile des frontières en Europe.

De nombreuses études ont été réalisées en Suède sur le recours des immigrants aux aides sociales et la durée de ce recours, selon le pays d'origine et le caractère récent de l'arrivée (par exemple Gustafsson, 2011 ; Hammarstedt, 2009 ; Hansen, Lofstrom, 2003). Les immigrants ont une plus forte probabilité de recevoir une aide économique que les personnes

nées en Suède. Cela s'explique notamment par le temps d'acquisition de la langue et par le temps d'intégration sur le marché du travail. Il existe toutefois une forte hétérogénéité entre les migrants. Ceux qui ont une plus forte probabilité de recevoir une aide économique sont les immigrants arrivés récemment, les réfugiés, les immigrants en provenance du Moyen-Orient et d'Afrique, ceux dotés d'un faible niveau d'études.

Ces résultats sont à relier au constat d'un écart persistant entre le taux de chômage des personnes nées en Suède et celui des personnes nées hors de Suède. Celles-ci sont aussi plus souvent employées dans des emplois précaires et/ou à temps partiel, dans des activités où la rémunération est plutôt basse et où le taux de syndicalisation est faible. Les formes atypiques de travail concernent aussi plus souvent les descendants de personnes immigrées (Coulet, 2013).

Un dispositif très critiqué, mais relativement peu modifié

L'aide économique fait l'objet de pratiques récurrentes d'une large gamme d'acteurs (associations de lutte contre la pauvreté, syndicats, partis politiques), convergentes pour certaines (Halleröd, 2009 ; Angelin *et al.*, 2013 ; Holmdahl, 2014 ; Nelson, Fritzell, 2015 ; Bergmark, 2016). Le dispositif a fait l'objet de

18. Données statistiques accessibles sur le site du Bureau des migrations : www.migrationsverket.se.

19. SCB, *Summary of Population Statistics 1960-2017*, consulté le 18 décembre 2018.

20. Migrationsverket, « Highest number of asylum decisions to date », 17 January 2017, <https://goo.gl/N4RsmG>.

21. Une loi temporaire entrée en vigueur le 20 juillet 2016 dispose que toute personne qui a besoin de protection ne peut plus aujourd'hui obtenir un permis de séjour permanent (à l'exception des réfugiés reconnus par le Haut Commissariat aux Réfugiés) mais seulement un permis temporaire de trois ans (statut de réfugié) ou 13 mois (statut de protection subsidiaire). Le regroupement familial est possible pour ceux qui ont le statut de réfugié, mais limité pour ceux qui ne bénéficient que de la protection subsidiaire. De plus, des conditions de revenus et de logement s'appliquent pour tous ceux qui veulent faire venir en Suède des membres de leur famille (infos sur le site du Migrationsverket).

plusieurs modifications mais n'a cependant pas été profondément transformé.

Un dispositif coûteux mais des aides qui n'ont pas assez augmenté

Depuis la crise économique des années 1990, un nombre croissant de personnes reçoivent une aide sur de plus longues périodes (Bergmark, Bäckman,

2007). Cette augmentation des bénéficiaires de longue durée accroît le coût budgétaire de l'aide sociale pour les municipalités. Elle a aussi pour conséquence de laisser les personnes dans une situation précaire avec de très bas revenus (Angelin *et al.*, 2013). Le principe de l'aide sociale est en effet de couvrir

Tableau 4. Évolution des montants mensuels forfaitaires fixés par la norme nationale (2006-2018)

En couronnes suédoises

Année	Coûts personnels					Nombre de personnes du ménage					
	Seul	Couple	Enfant < 1 an	Enfant 7-10 ans	Enfant 15-18 ans	1	2	3	4	5	6
2006	2600	4690	1540	1950	2510	820	920	1140	1320	1510	1710
2007	2640	4770	1560	1980	2550	830	930	1160	1340	1530	1740
2008	2700	4870	1590	2020	2610	850	950	1190	1370	1560	1780
2009	2800	5060	1650	2100	2740	880	990	1240	1420	1620	1850
2010	2800	5060	1650	2100	2740	880	990	1240	1420	1620	1850
2011	2830	5220	1670	2130	2770	890	1000	1260	1440	1640	1870
2012	2920	5270	1720	2390	3220	920	1030	1300	1480	1690	1930
2013	2950	5320	1740	2410	3250	930	1040	1310	1490	1710	1950
2014	2950	5320	1740	2410	3250	930	1040	1310	1490	1710	1950
2015	2950	5320	1740	2410	3250	930	1040	1310	1490	1710	1950
2016	2950	5320	1840	2660	3500	940	1050	1320	1500	1720	1960
2017	2980	5370	1860	2690	3540	950	1060	1330	1520	1740	1980
2018	3030	5460	2090	2930	3800	970	1080	1350	1540	1770	2010
Taux de croissance 2006-2018	16,5 %	16,4 %	35,7 %	50,3 %	51,4 %	18,3 %	17,4 %	18,4 %	16,7 %	17,2 %	17,5 %

Lecture : le montant forfaitaire pour une personne seule sans enfant est passé de 2600 couronnes en 2006 à 3030 couronnes en 2018, soit une croissance de 16,5 %.

Source : www.socialtjänsten.se/socialbidrag (consulté le 28 novembre 2018).

temporairement des besoins et d'inciter à la reprise d'un emploi. Le mode d'attribution mois par mois avec réexamen de la situation crée une forte insécurité, compte tenu du caractère discrétionnaire de la décision²². Il est aussi souvent perçu comme intrusif et stigmatisant, à tel point que certaines personnes évitent de demander une aide.

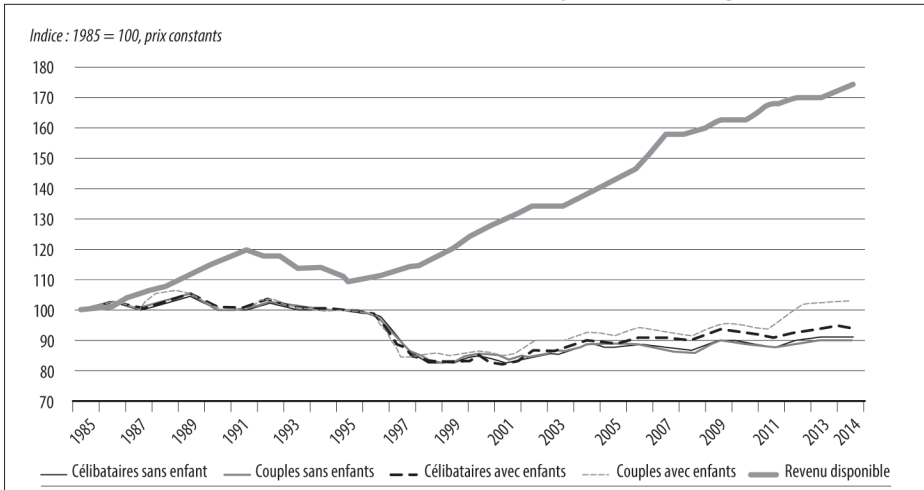
Dans son rapport consacré aux inégalités socioéconomiques et à la santé des personnes appartenant à des groupes plus ou moins marginalisés, la Commission pour l'égalité de la santé pointe un des défauts majeurs de l'aide économique : la fixation de l'évolution du montant de la norme nationale selon l'évolution de l'indice des prix et son absence de lien avec la croissance du revenu disponible (Bergmark, 2016). Sur les 12 dernières années, les taux de croissance des montants fixés

pour la norme nationale vont de 16,4 à 18,3 % (tableau 4). C'est très proche de la croissance de l'indice des prix à la consommation (15,4 % pendant la même période)²³. Seules les sommes forfaitaires par enfant à charge ont augmenté nettement plus (entre 35,7 et 51,4 %) sous l'effet d'une revalorisation plus forte en 2012.

Or, sur cette même période, la croissance du revenu disponible moyen a été beaucoup plus forte, y compris du fait de la diminution des impôts opérée par les gouvernements Reinfeldt (Coulet, 2013). L'écart entre le niveau de vie des personnes recevant une aide et celui du reste de la population s'est ainsi creusé au cours des 30 années écoulées (graphique 2, issu de Bergmark, 2016:25).

Dans un article publié dans le quotidien *Sydsvenskan* le 9 décembre 2013,

Graphique 2. Revenu disponible par unité de consommation et norme nationale d'aide économique pour différents types de ménages (1985-2014)



Source : Bergmark (2016).

22. La loi sur les services sociaux de 2001 a rétabli le droit de faire appel d'une décision dans les trois semaines qui suivent.

23. Calcul effectué à partir des données de l'Institut statistique suédois (SCB) publiées au 14 novembre 2018 : l'indice des prix à la consommation est de 279,59 en janvier 2006 et de 322,51 en janvier 2018 (1980=100).

Tapio Salonen, professeur à l'Université de Malmö, et Tobias Baudin, premier vice-président de la confédération LO (Landsorganisationen – Confédération générale du travail)²⁴, appellent à une réforme du système d'aide sociale, en pointant la nécessité de mieux l'inclure dans les dispositifs généraux de la protection sociale, mais aussi les risques de stigmatisation et de marginalisation liés au dispositif actuel d'aide sociale et le coût administratif élevé de son mode de gestion. Ils critiquent le retour à la conception de la pauvreté antérieure au développement de l'État-providence, et à un pays où on hérite de la pauvreté.

Des problèmes de coordination entre les différents services locaux compétents

Un autre volet de critiques concerne l'absence de coordination et de coopération entre des services qui relèvent d'entités différentes : le service d'aide sociale de la municipalité, le service en charge des activités pour les bénéficiaires de l'aide sociale, le service public local de l'emploi (Arbetsförmedlingen), les services locaux en charge des prestations maladie ou invalidité, des associations à but non lucratif, etc.

Les municipalités ont ainsi développé de façon totalement autonome des activités visant à favoriser le retour à l'emploi, mais sans coordination avec les services en charge de la politique active de l'emploi, qui interviennent eux aussi au niveau local. En 2011, 85 % des municipalités ont des services dédiés au marché local du travail qui complètent mais aussi

concurrentent ceux de la politique publique de l'emploi impulsée par le ministère du Travail (Angelin *et al.*, 2013:22). En analysant les activités de personnes au chômage dans quatre communes, Nybom (2011, cité par Angelin *et al.*, 2013:22), constate que 78 % participent aux activités organisées par les municipalités et seulement 17 % à celles organisées par le service de l'emploi.

Par ailleurs, il n'y a pas de guichet unique pour les personnes en difficulté et les décisions des services locaux tendent à être prises dans leurs champs de compétences limités respectifs et compte tenu de budgets contraints. Angelin et ses coauteurs (*op. cit.*) pointent ainsi le manque d'une approche multidimensionnelle de la pauvreté, en particulier dans le cas des travailleurs pauvres.

Vers un système à deux vitesses ?

À la fin des années 1990, les évolutions de la loi renforcent les contreparties exigées des personnes recevant une aide économique. La mise en place d'une norme nationale à partir de janvier 1998 vise néanmoins à contenir ces dépenses sociales mais aussi à limiter les écarts entre les communes²⁵. Les municipalités conservent la possibilité de compléter cette norme au-delà du minimum fixé.

En 2005, le gouvernement Persson fait une brève tentative de réfléchir à une réforme. Il met en place une Commission « De l'assistance sociale au travail » dont le mandat est non seulement de faire des suggestions sur le système d'assistance sociale, sur de nouvelles formes de

24. LO fédère les syndicats des employés et des ouvriers, les plus concernés par le recul de l'indemnisation du chômage et par les emplois atypiques. L'article est commenté sur le blog de LO (<https://loblog.lo.se/2013/12/den-generella-valfarden-hotas-av-ett-alderdomligt-fattigvardstankande/?br=ro>, consulté le 4 décembre 2018). Il s'appuie sur un rapport de Salonen (2013).

25. Jusqu'alors chaque commune décidait du montant de l'aide financière correspondant au premier groupe de dépenses.

garanties de revenu minimum, mais aussi d'analyser les relations entre les services sociaux, la Sécurité sociale et la politique publique de l'emploi. L'arrivée au pouvoir en octobre 2006 du gouvernement de centre-droit Reinfeldt met fin à cette tentative.

L'augmentation des flux d'immigrants, les tensions sociales qui explosent dans certains quartiers suscitent par ailleurs un débat sur l'intégration et sur le coût social de l'immigration pour les communes, et pour les contribuables. Depuis 2010, les réfugiés qui viennent d'arriver en Suède peuvent bénéficier d'une allocation spécifique gérée par l'Agence de l'emploi qui est intégralement remboursée aux municipalités par l'État. À partir de 2015, la question de l'impact de l'accueil des réfugiés sur le système social suédois est explicitement posée, y compris par les partis traditionnels. La politique migratoire du pays change radicalement : le 24 novembre 2015, le Premier ministre Stefan Löfven et la porte-parole des Verts, Åsa Romson, annoncent que les capacités d'accueil de la Suède sont saturées et que les frontières du pays seront fermées tant que le reste de l'Union européenne ne prendra pas ses responsabilités. En janvier 2016, Anna Kinberg Batra, *leader* du Parti conservateur, propose l'idée de prestations sociales à deux vitesses, suscitant de vives réactions car le principe d'universalité des droits est un des principes fondateurs du système de protection sociale suédois.

Par ailleurs, le recul du système de protection sociale n'est inversé que très modérément. S'il ne remet pas en cause la réforme de l'assurance chômage effectuée par le premier gouvernement Reinfeldt, le gouvernement Löfven issu des élections législatives du 14 septembre 2014²⁶ relève l'allocation journalière maximale pour les 100 premiers jours (de 680 à 910 couronnes suédoises, soit environ 70 à 93 euros) et le montant plancher de l'allocation (de 320 à 365 couronnes suédoises, soit 33 à 37 euros) à partir de septembre 2015. C'est un petit pas qui laisse en attente les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'indemnisation. Malgré l'initiative Europe 2020, la question d'une réforme du dispositif d'aide sociale ne revient pas à l'agenda politique.

Dans les mois qui précèdent les élections législatives du 9 septembre 2018, la question de l'intégration des étrangers sur le marché du travail est discutée plus que jamais auparavant. L'immigration, l'intégration et l'avenir de l'État-providence suédois arrivent en tête des préoccupations des électeurs. Les propositions touchant à l'aide sociale sont peu nombreuses²⁷. Le Parti de gauche est le seul à proposer d'augmenter les prestations chômage et maladie. Le Parti du centre veut plutôt limiter la durée de l'indemnisation du chômage et lier l'accès au système de protection sociale à l'emploi ou à la durée de résidence. Les Verts sont les seuls à indiquer dans leur programme l'augmentation du soutien financier aux parents seuls. Les chrétiens-démocrates

26. Dirigé à nouveau par un Premier ministre social-démocrate, ce gouvernement minoritaire est constitué et soutenu par une coalition de centre-gauche entre le Parti social-démocrate et le Parti de l'environnement Les Verts. Ensemble, ils disposent de 138 députés sur 349, soit 39,5 % des sièges du *Riksdag*. Il bénéficie du soutien sans participation du Parti de gauche (21 députés).

27. « The Local's guide to the Swedish parties' election promises », *The Local*, 5 septembre 2018, <https://www.thelocal.se/20180905/the-locals-guide-to-the-swedish-parties-election-promises>.

prônent une allocation pour les parents qui restent au foyer avec des enfants de 1 à 3 ans. Un point est toutefois mentionné dans presque tous les programmes : l'augmentation des pensions de retraite et des allocations logement pour les retraités les plus pauvres.

Conclusion

L'aide économique est restée largement inchangée depuis le début des années 2000, à la fois dans sa conception et dans son organisation institutionnelle. Elle ne s'est pas adaptée aux évolutions de la protection sociale (particulièrement concernant le chômage et la maladie), de la politique active de l'emploi et aux évolutions structurelles du marché du travail depuis les années 1990. Or le rôle de l'aide sociale a changé : d'un filet de sécurité temporaire pour des personnes traversant une période de difficultés et/ou subissant de multiples et complexes désavantages, elle est devenue une protection du revenu permanente dans un contexte de recul du système de protection sociale (Angelin *et al.*, 2013:50). Alors même qu'une aide est devenue indispensable pour un plus grand nombre de ménages, le niveau minimal accordé (norme nationale) a fortement décroché du niveau de vie moyen de la population.

Malgré des critiques récurrentes, malgré l'initiative Europe 2020, l'idée d'une réforme du dispositif d'aide économique, en lui-même mais surtout en lien avec les piliers du système de protection sociale, est peu présente dans le débat social. Quelques éléments sont apparus dans la campagne des législatives de septembre 2018. La progression une fois

encore des votes en faveur des Démocrates de Suède, parti d'extrême droite anti-immigration, lors des élections législatives de septembre 2018 apparaît très corrélée à la progression des inégalités²⁸ et à la dégradation de la situation d'une fraction de la population (Dal Bó *et al.*, 2018). La relative inertie²⁹ de la Suède pourra-t-elle perdurer ?

Sources :

Angelin A., Johansson H., Koch M., Panican A. (2013), *The National Arena for Combating Poverty – National Report: Sweden*, COPE, FP7 Project, Combating Poverty in Europe: Re-organising Active Inclusion through Participatory and Integrated Modes of Multilevel Governance, Lund University, School of Social Work, http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/National_Report_Sweden.pdf.

Anxo D. (2012), « From One Crisis to Another: The Swedish Model in Turbulent Times Revisited », in Lehndorff S. (Ed.), *A Triumph of Failed Ideas. European Models of Capitalism in the Crisis*, Brussels, ETUI, p. 27-40, <https://goo.gl/ZB1FqH>.

Bergmark Å. (2016), « Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering – ett hinder för jämlik hälsa? », *Underlagsrapport*, n° 1 till Kommissionen för jämlik hälsa S 2015:02, <http://kommissionjamilkhalsa.se/publikationer/ekonomisk-bistand-forsorjningsvillkor-och-marginalisering-ett-hinder-jamlik-halsa>.

Bergmark Å, Bäckman O. (2007), « Socialbidragstagandets dynamik – varaktighet och utträden från socialbidragstagande under 2000-talet », *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 14, n° 2-3, p. 134-152, <https://journals.lub.lu.se/svt/article/view/15658/14141>.

Coulet C. (2013), « La forte progression des inégalités en Suède », *P@ges Europe*, 4 juin, La Documentation française, Paris, <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000679-la-forte-progression-des-inegalites-en-suede-par-cyril-coulet>.

Dal Bó E., Finan F., Folke O., Persson T., Rickne J. (2018), *Economic Losers and*

28. R. Godin, « Suède : les origines économiques de la montée de l'extrême droite », *Mediapart.fr*, 6 septembre 2018.

29. Pour reprendre le terme utilisé par Angelin *et al.* (2013).

- Political Winners: Sweden's Radical Right*, August, <http://perseus.iies.su.se/~tpers/papers/Draft180902.pdf>.
- Gustafsson B.A. (2011), « Disparities in Social Assistance Receipt between Immigrants and Natives in Sweden », *IZA Discussion Paper*, n° 6129, November, <https://goo.gl/e7pp8o>.
- Halleröd B. (2009), *Sweden – Minimum Income Schemes*, European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, April.
- Hammarstedt M. (2009), « Assimilation and Participation in Social Assistance Among Immigrants », *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, n° 1, p. 85-94, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2008.00555.x>.
- Hansen J., Lofstrom M. (2003), « Immigrant Assimilation and Welfare Participation: Do Immigrants Assimilate Into or Out of Welfare? », *The Journal of Human Resources*, vol. 38, n° 1, Winter, p. 74-98, <https://doi.org/10.2307/1558756>.
- Holmdahl J. (2014), *European Minimum Income Network Country Report – Sweden*, European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, October, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2014/11/emin-sweden-2014-final-en.pdf>.
- Janson P. (2000), *Basic Income and the Swedish Welfare State*, Basic Income European Network (BIEN) Congress, Berlin. <http://www.basicincome.org/bien/pdf/2000Janson.pdf>.
- Jolivet A. (2005), « Suède : des emplois atypiques plus nombreux mais une précarité fortement encadrée », n° spécial, « Précarisation de l'emploi et représentation syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 97, novembre, p. 60-67, <https://goo.gl/zJGLp6>.
- Jolivet A. (2018), « Des quasi-pactes sociaux en Suède ? De la fin de la négociation centralisée à des formes variées de coopération/coordination », in Rehfeldt U. (dir.), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin ou permanence ?*, Rapport final pour l'UNSA-Éducation, Ires, p. 279-322, <https://goo.gl/usjiQv>.
- Jolivet A., Mantz T. (2008), « Suède : une profonde réforme de l'assurance chômage depuis 2007 », n° spécial, « Indemnisation du chômage : débats sur les réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre, p. 89-99, <https://goo.gl/kHjKxU>.
- Nelson K., Fritzell J. (2016), *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes – Sweden 2015*, European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, October.
- OECD (2014), *Finding the Way: A Discussion of the Swedish Migrant Integration System*, International Migration Division, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, July, <https://www.oecd.org/migration/swedish-migrant-integration-system.pdf>
- Olsson L. (2010), « Working Poor in Europe – Sweden », *EurWORK*, April, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2010/working-poor-in-europe-sweden>.
- Salonen T. (2013), *Det nödvändiga upprottet – reformera det ekonomiska biståndet*, Arena Idé, Stockholm, <http://www.arenaide.se/wp-content/uploads/sites/2/2013/06/Tapio-Salonen-Det-nodvandiga-uppbrottet.pdf>.
- Socialstyrelsen. (2018), *Ekonomiskt bistånd – för privatpersoner*, <https://www.socialstyrelsen.se/hittarattmyndighet/ekonomisktband>.